



La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations de l'OMC

Septembre 1999



« Le présent document constitue le rapport d'une étude financée par Le Ministère de l'agriculture et de la pêche sur le chapitre 37-11 article 44. Son contenu n'engage que ses auteurs. »

Ce rapport a été réalisé par SOLAGRAL.
Les auteurs sont :

Anthony AUMAND
Yannick JADOT
Jean-Pierre ROLLAND
Tancrède VOITURIEZ

Solagral Paris

45bis, av. de la Belle Gabrielle
94736 Nogent/Marne Cedex

☎ 33.1.43.94.73.33

= 33.1.43.94.73.36

✉ solagral@solagral.asso.fr

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
PREMIÈRE PARTIE	8
LES FONDEMENTS ÉCONOMIQUES DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ	8
1. INTRODUCTION.....	8
2. UNE DÉFINITION EXCLUSIVE DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ PAR LES PARTICULARITÉS DES MARCHÉS AGRICOLES.....	9
2.1. <i>Le caractère biologique de la production</i>	10
2.2. <i>Une demande rigide</i>	10
2.3. <i>L'agriculture occupe l'espace</i>	11
2.4. <i>Caractéristiques stratégique et culturelle de l'agriculture</i>	12
2.5. <i>Points forts et faiblesses de la définition 1</i>	13
3. UNE DÉFINITION NON-EXCLUSIVE DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ PAR LA MESURE DES EXTERNALITÉS.....	15
3.1. <i>Connaître la relation entre un service non alimentaire et l'activité agricole</i>	16
3.2. <i>L'internalisation des externalités positives et négatives</i>	16
3.3. <i>Connaître la relation entre un service non marchand et l'activité non agricole de substitution susceptible de le fournir</i>	17
3.4. <i>Points forts et faiblesses de la définition 2</i>	17
4. CONCLUSION.....	18
DEUXIÈME PARTIE	20
LES POSITIONS EXPRIMÉES SUR LA MULTIFONCTIONNALITÉ	20
1. INTRODUCTION.....	20
2. LES PAYS OPPOSÉS À LA PRISE EN COMPTE DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ COMME NOUVEAU SUJET DES NÉGOCIATIONS AGRICOLES.....	20
2.1. <i>Le concept de multifonctionnalité n'est pas propre à l'agriculture</i>	20
2.2. <i>Tous les pays ont des «considérations autres que d'ordre commercial» légitimes, mais qui ne doivent pas être prioritaires par rapport à l'objectif de réforme</i>	21
2.3. <i>Les politiques nationales de soutien et de protection vont à l'encontre des objectifs nationaux de multifonctionnalité</i>	21
2.4. <i>La multifonctionnalité est un prétexte au maintien des soutiens à l'agriculture</i>	21
2.5. <i>Les politiques nationales de soutien et de protection promouvant la multifonctionnalité peuvent avoir des effets externes négatifs sur d'autres pays</i>	22
2.6. <i>Les soutiens doivent être découplés et ciblés</i>	23
3. LES PAYS ACCORDANT LA PRIORITÉ À LA MULTIFONCTIONNALITÉ DANS LE PROCESSUS DE RÉFORME.....	24
3.1. <i>Les pays développés</i>	24
3.2. <i>Les pays en développement</i>	31
4. AUTRES POSITIONS.....	34
4.1. <i>Les PECO (Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Pologne, République slovaque, Slovénie)</i>	35
4.2. <i>Les pays en développement</i>	35
4.3. <i>Positions de syndicats</i>	37
5. ÉLÉMENTS DE CONCLUSION.....	39
TROISIÈME PARTIE	42
LA FONCTION DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	42
1. LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : UN CONCEPT QUI ÉVOLUE.....	42
2. L'ACCORD AGRICOLE DE MARRAKECH : CADRE INTERNATIONAL DE RÉGULATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE.....	43
2.1. <i>Les conditions d'approvisionnement sur les marchés mondiaux de céréales</i>	44
2.2. <i>Les instruments de politique agricole et de sécurité alimentaire compatibles avec l'OMC</i>	50
3. LES POSITIONS.....	54
3.1. <i>Les Etats</i>	54
3.2. <i>Les ONG</i>	58
4. ÉLÉMENTS DE CONCLUSION.....	62
4.1. <i>Rendre crédible la multifonctionnalité</i>	62
4.2. <i>Faire entrer les PED dans la négociation des règles générales</i>	63
QUATRIÈME PARTIE	64
LA FONCTION ENVIRONNEMENTALE DE L'AGRICULTURE	64
1. INTRODUCTION.....	64

2. L'ENVIRONNEMENT : UNE DES PRINCIPALES FONCTIONS NON MARCHANDES DE L'AGRICULTURE.....	65
2.1. <i>Les impacts de l'agriculture sur l'environnement</i>	65
2.2. <i>Prise en compte des questions environnementales en matière d'agriculture : le cas européen</i>	67
3. LA PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES AU NIVEAU INTERNATIONAL	69
3.1. <i>Les accords multilatéraux sur l'environnement (AME)</i>	69
3.2. <i>Eco-étiquetage et éco-labellisation</i>	70
4. LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'OMC	71
4.1. <i>Le Comité sur le commerce e l'environnement (CCE)</i>	72
4.2. <i>L'accord agricole</i>	72
4.3. <i>L'accord sur les mesures sanitaires et phyto-sanitaires (SPS)</i>	74
4.4. <i>L'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC)</i>	74
4.5. <i>L'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle relatifs au commerce (ADPIC)</i>	75
5. LES GRANDS POINTS DE DÉBATS	77
5.1. <i>Libéralisation des échanges agricoles et environnement</i>	77
5.2. <i>Compatibilité entre les AME et les règles de l'OMC</i>	80
5.3. <i>L'éco-étiquetage et les procédés et méthodes de production (PMP)</i>	86
5.4. <i>Inclusion du principe de précaution dans le cadre de l'OMC</i>	91
5.5. <i>Réexamen de l'accord ADPIC, biodiversité et brevetabilité du vivant</i>	95
6. CONCLUSION	100
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	106
1. LA LÉGITIMITÉ DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ	106
1.1. <i>Légitimité interne</i>	106
1.2. <i>Légitimité externe</i>	107
2. LA CRÉDIBILITÉ DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ.....	107
3. UNE STRATÉGIE DE NÉGOCIATION	108
4. DES ALLIANCES	109
BIBLIOGRAPHIE	112
ANNEXE 1.....	118
LES RÉFÉRENCES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE MULTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE	118
LES CONVENTIONS ET ACCORDS DANS LE CADRE DES CONFÉRENCES DES NATIONS UNIES	118
L'ACCORD AGRICOLE DE L'OMC	120
LES DISCUSSIONS AU SEIN DE L'OCDE	121

Introduction générale

L'ambition de ce travail est de dégager, à partir d'un foisonnement de définitions de la multifonctionnalité, des principes solides, principes dont la robustesse ferait du terme « multifonctionnalité » un sujet légitime, crédible et fédérateur de la prochaine négociation. L'importance qu'a pris le terme durant les discussions précédant le cycle du Millénaire nous a conduit à le retenir en priorité, dans ce rapport, et à le choisir à l'expression « considérations autres que d'ordre commercial » contenue dans l'article 20 de l'accord agricole de l'OMC. Il est clair cependant que la référence à ces considérations constitue le point d'entrée de la multifonctionnalité de l'agriculture dans la négociation agricole.

Indispensables à l'acquisition d'une légitimité externe, d'une légitimité admise au sein de l'accord agricole, les fondements économiques de la multifonctionnalité occupent notre première partie. Deux options de définition sont à cet effet proposées. Non exclusives l'une de l'autre, elles fournissent une liste d'arguments économiques sur lesquels fonder une stratégie de négociation dont la valorisation de la multifonctionnalité est l'objectif.

Parce que manquent encore à la science économique des méthodes et des outils fiables dévolus à la quantification de la valeur de biens et de services non marchands fournis par l'agriculture, le calcul des coûts et bénéfices de mesures de soutien ne peut, pour la totalité des fonctions non marchandes de l'agriculture, être correctement entrepris. C'est ainsi qu'une défaillance de marché, par exemple, peut être concédée par la théorie économique sans que la définition des instruments les plus efficaces et les moins distorsifs pour la circonvénir puisse être avancée : les coûts sont connus, les bénéfices inquantifiables (que vaut un paysage ?).

Cette réserve commande d'utiliser la multifonctionnalité comme un cadre d'argumentation plutôt que comme un concept économique strict et achevé. Aussi la construction de ce cadre commun occupe-t-elle les parties suivantes. Ce cadre doit être opérationnel pour la négociation à venir : il doit à la fois permettre de passer de larges alliances avec les pays dubitatifs à l'égard d'un approfondissement du processus de libéralisation et prendre en compte les cadres internationaux existant de régulation des fonctions non marchandes de l'agriculture. A cet effet, nous nous attachons d'une part à définir le champ de la négociation qui autoriserait une prise en compte exhaustive de la multifonctionnalité et, d'autre part, à décrire les positions défendues par les principaux acteurs sur les fonctions non marchandes de l'agriculture. Ainsi la seconde partie rassemble-t-elle les positions affichées par les Etats vis-à-vis de la multifonctionnalité. La troisième et la quatrième parties décrivent quant à elles les régulations internationales en matière d'environnement et de sécurité alimentaire et les cadres institutionnels au sein desquels elles sont élaborées.

Le cadre sera en conclusion présenté ; une reproduction synthétique est donnée page suivante. Gage de légitimité et de crédibilité de la multifonctionnalité, il permet à chacun de ses adeptes éventuels la construction d'une stratégie de négociation, et consécutivement, d'alliances. Fondé sur les preuves de défaillances de marché, il tire profit de l'avantage comparatif reconnu de l'agriculture dans la valorisation, à moindre coût, des fonctions environnementales et territoriales, pour fournir à des pays affectés par les défaillances de marché et/ou enclins à valoriser ces deux dernières fonctions des motifs d'alliance solides et sérieux. Nous avons, à titre de proposition et d'illustration, inséré dans ce cadre la stratégie la moins risquée que pourrait développer la France lors du prochain cycle de l'OMC.

CADRE D'ARGUMENTATION DE LA MULTIFONCTIONNALITE

1) La légitimité de la multifonctionnalité

a) *Légitimité interne*

Souligner l'existence d'une demande domestique de valorisation de la multifonctionnalité de l'agriculture. Demande d'aménités (paysage et environnement), attentes sociales (emplois), exigences de qualité, elles sont exprimées par la société civile, par les médias. On les retrouve toutes trois, en France, dans le récent débat sur la loi d'orientation agricole qui a montré que la PAC n'est pas entièrement multifonctionnelle et que les soutiens publics qu'elle autorise ne répondent pas toujours de manière satisfaisante aux attentes de multifonctionnalité exprimées à son endroit.

b) *Légitimité externe*

Souligner ensuite les défaillances des marchés internationaux de produits agricoles, avec l'inexistence d'outils de couverture du risque lié aux fluctuations sur de nombreux marchés. Et dans le domaine très large de l'environnement, l'existence d'externalités indubitables, à la source encore une fois d'une défaillance des marchés. Il existe une pluralité des lieux de régulation, où la valorisation des fonctions non marchandes de l'agriculture (notamment environnement, sécurité et qualité des aliments) pourrait être discutée. Cela justifie qu'une approche cohérente et globale soit retenue, et que la négociation soit élargie à l'extérieur de l'accord agricole avec l'intégration et la considération des accords ADPIC, SPS et OTC. Enfin cet élargissement fournit des perspectives d'alliance supplémentaires (avec l'Inde sur la bio-diversité, ...).

2) La crédibilité de la multifonctionnalité

Passer de la légitimité d'une valorisation de la multifonctionnalité à la crédibilité de ses instruments exige que soient rappelés les fondements économiques du terme. Cette exigence possède une vertu : faire gagner à la multifonctionnalité une légitimité externe, admise dans le cadre de l'accord agricole. Un préalable est que la PAC sorte de son ambiguïté, non pas sur sa volonté exportatrice, mais sur les outils qui la servent. Le fondement essentiel réside ensuite dans les singularités de l'agriculture. Singularités sectorielles tout d'abord, qui, au nombre de quatre - rigidité de la demande, production diffuse, occupation de l'espace, particularités culturelles et historiques – sont à l'origine de défaillances de marché avérées dans le domaine de l'environnement et de la sécurité alimentaire. Singularité fonctionnelle ensuite avec l'« avantage comparatif » que possède l'agriculture sur les autres secteurs de l'économie dans la valorisation efficace d'une fonction non marchande particulière, la fonction environnementale et d'aménagement du territoire.

3) Une stratégie de négociation

Les singularités du secteur agricole à l'origine de défaillances de marché et l'avantage comparatif du secteur agricole dans la valorisation de la fonction environnementale et d'aménagement du territoire, sont les deux piliers de la stratégie. Le premier permet de contracter des alliances et d'ouvrir le concept à des pays dont la richesse et les dotations en facteurs sont différentes de celles de la France et de l'Union européenne. Rappelons en effet que la plupart des amis déclarés et potentiels de la multifonctionnalité placent la sécurité alimentaire en tête des fonctions non marchandes qu'ils souhaitent défendre et ce grâce à un régime dérogatoire. Le second apporte la démonstration de la validité du concept de multifonctionnalité dans le cas français et européen, i.e., son innocuité dans l'échange.

4) Des alliances

Les implications en terme d'alliance : il s'agit de jouer sur la spécificité de l'agriculture, argument central et fédérateur de la multifonctionnalité, pour sortir du heurt frontal avec les Etats-Unis et Cairns, et ce, en s'assurant le soutien des PED (dans l'acception étroite des pays en développement, groupe de Cairns exclus), et dans le même temps se plier aux règles de démonstration qu'impose l'économie libérale en mettant en avant l'avantage du secteur agricole dans la valorisation des fonctions environnementales et territoriales et ses moindres effets distorsifs sur les échanges.

Au total, c'est pour désamorcer toute critique et réduire les risques d'un accueil défavorable du terme qu'il devrait incomber à la France, une fois le cadre conceptuel posé, de défendre explicitement et prioritairement pour elle-même les mesures de soutien interne dans l'optique d'une valorisation des fonctions environnementales et territoriales de l'agriculture durant les prochaines négociations. Les alliances sur d'autres fonctions pourront se nouer aisément dans le cadre d'argumentation ici proposé. Ce faisant, l'Union européenne sortira du strict affrontement avec les Etats-Unis et le Groupe de Cairns, à son plus grand profit

Première partie

Les fondements économiques de la multifonctionnalité

1. Introduction

La question à laquelle nous souhaitons répondre ici est la suivante : quelle définition donner à la multifonctionnalité, pour quels instruments de politique et pour quelles alliances ? Rappelons qu'à défaut de faire l'unanimité, notamment au sein des pays de l'OCDE, la multifonctionnalité fait référence généralement dans la littérature et dans les discussions à l'OMC à trois fonctions : la sécurité alimentaire, l'environnement et la viabilité des zones rurales. Ces fonctions, qui ne sont pas les fonctions primaires de l'agriculture, sont qualifiées d'externes, de non alimentaires ou encore de non marchandes, dernier terme que nous retiendrons.

Trois constatations, nous semble-t-il, s'imposent d'emblée :

- son usage dans un cadre de négociations.
- Ensuite la multifonctionnalité mêle des considérations éthiques et morales à des considérations économiques. Ces dernières imposent d'estimer la valeur d'un exemple d'un paysage. Si bien qu'à nouveau l'usage de la multifonctionnalité peut sembler inconfortable dans une enceinte internationale dévolue à la définition et au
- comme en témoignent la liste restreinte des « amis de la multifonctionnalité » inaugurée en 1998 et la virulence de ses détracteurs, Groupe de Cairns et Etats-Unis en tête.

le terme, pourtant, ne sont pas insurmontables. Elles procèdent selon nous de deux ambiguïtés. La première identifie la multifonctionnalité à la PAC et suggère, en somme, une défense à cause des distorsions de marché qu'elle implique dans les faits, sous forme notamment de subventions à l'exportation. La seconde ambiguïté justifie le maintien de la multifonctionnalité unique. Or si la particularisation de l'agriculture est une entrée stratégique indiscutable dans les négociations à venir, la particularisation de ses effets externes ou *externalités* sans considération des externalités comparées des autres activités économiques est un sophisme. Les Argentins, par exemple, ont tôt fait de démontrer que nombre d'activités économiques, de la fabrication de puces électroniques à la construction de navires, sont des activités multifonctionnelles ayant des implications sur l'emploi, l'environnement, les paysages, voire la sécurité alimentaire¹. La justification d'un soutien de l'agriculture au seul argument qu'elle est multifonctionnelle ne tient pas.

¹ Intervention de M. H. McCormick (Australie), Briefing for Developing Country Governments on the WTO and Agriculture, Genève, 22 juin 1999.

Comment alors clarifier un débat complexe et qu'attendre très concrètement de la multifonctionnalité en terme stratégique d'alliances durant les prochaines négociations ? Il nous semble que deux définitions de la multifonctionnalité sont envisageables, débouchant sur deux options stratégiques. Ces deux définitions ne sont pas exclusives l'une de l'autre, tout comme les deux options qu'elles impliquent. Chacune fournit des arguments économiques justifiant l'usage du terme de multifonctionnalité, arguments qu'un discours politique devra rassembler. De la multifonctionnalité comme outil de réforme, et non de conservation, pourrait en être le sujet.

La première option repose sur la définition des particularités du secteur agricole. L'incapacité actuelle du marché à remplir, à cause de ces particularités, correctement son rôle justifie une mise hors marché temporaire et partielle de l'agriculture, afin que des fonctions de sécurité alimentaire d'abord, mais également d'environnement, soient remplies. Cette première définition a des conséquences fortes en terme d'alliances, avec un soutien possible des PED, et quelques lacunes sur lesquelles nous allons revenir.

La seconde définition suppose, au contraire de la première, que l'agriculture est un secteur comme un autre, dont les productions externes ne doivent être publiquement soutenues qu'après une série de justifications et de quantifications très strictes, et conformes aux canons de l'OCDE. Il ressort de cette seconde définition une hiérarchie différente des fonctions multiples et légitimes de l'agriculture : par son impact indiscutable sur l'occupation de l'espace et sur l'aménagement du territoire, l'environnement au sens large cette fois semble être la principale fonction externe, voire la seule, à laquelle l'agriculture, a priori, pourrait efficacement contribuer. Les alliances sont totalement différentes de celles suggérées par la définition précédente, avec, sur l'écologie mais sur l'écologie seulement, une entente probable avec les Etats-Unis et le Groupe de Cairns.

Nous présentons maintenant ces deux définitions, après une ultime précision. Les discussions, colloques, conférences, dans de multiples enceintes montrent qu'une confusion existe – elle ne fait que s'ajouter aux précédentes – sur la similarité, ou non, de la multifonctionnalité et du développement durable. Nous ne traitons pas, dans les lignes qui suivent, du développement durable. De manière générale, nous pensons que le concept de multifonctionnalité n'a pas vocation à remplacer celui de développement durable. La multifonctionnalité, fondamentalement, se rapporte à la question de la « marchandisation » de l'agriculture : comment les marchés, et, à défaut dans le contexte libéral actuel, les pouvoirs publics, répondent-ils aux demandes croissantes « d'aménités » et de biens non marchands fournis par l'agriculture.

2. Une définition exclusive de la multifonctionnalité par les particularités des marchés agricoles

Les particularités de l'agriculture concernent d'abord le caractère biologique de la production, avec des conséquences immédiates en terme de sécurité alimentaire et de sécurité des aliments ; vient ensuite la rigidité de la demande qui mécaniquement rend les marchés instables ; s'y ajoute le fait que l'agriculture occupe l'espace géographique, ce qui la charge de responsabilités environnementales et d'aménagement du territoire ; enfin le rôle déterminant que joue ce secteur dans l'économie et le développement de certains PED, ainsi que dans l'histoire des nations occidentales, lui confèrent au total un caractère d'exception.

2.1. Le caractère biologique de la production

Cette particularité concerne la fonction primaire ou alimentaire de l'agriculture ; évidente, elle a deux conséquences. La première en terme de sécurité des aliments : le processus de production est biologique, son résultat destiné à l'alimentation, aussi des risques alimentaires au sens qualitatif du terme lui sont-ils indubitablement liés. La perception de ces risques par les citoyens, leur attente en matière de sécurité des aliments (réduction de l'aléa moral et des asymétries d'information qu'entraîne l'absence d'étiquetage et de traçabilité par exemple – le consommateur ne sait pas exactement ce qu'il achète) peuvent alors motiver la formulation des politiques commerciales restrictives et affecter l'échange.

La seconde conséquence se trouve dans le délai de réponse du producteur. Parce qu'un laps de temps s'écoule entre l'origine du processus de production et son issue, issue que des aléas climatiques, par ailleurs, sont susceptibles d'altérer, le producteur est confronté à l'incertitude. L'offre de produits agricoles, en l'absence de politiques de réduction de l'incertitude telles que les politiques de soutien de prix ou de revenu, est fortement variable. Cette variabilité intrinsèque de l'offre est source d'insécurité alimentaire pour les pays importateurs mais aussi pour les pays producteurs dépourvus des ressources financières nécessaires à la stabilisation de leur offre domestique.

2.2. Une demande rigide

Les fluctuations des prix agricoles sont un fait connu. La réduction de bien-être qu'entraînent ces fluctuations tantôt chez le producteur, tantôt chez le consommateur, a motivé la mise « hors marché » de l'agriculture et l'instauration de soutien de prix par l'administration Roosevelt en 1935, et en Europe avec le lancement de la PAC. L'idée commune de ces politiques de soutien des prix était d'attaquer le problème à sa source. Il était admis que les marchés de matières premières, et notamment les marchés agricoles, possèdent la particularité d'avoir une demande dite « rigide » : lorsque l'offre est insuffisante, les consommateurs sont prêts à payer un prix extrêmement élevé pour subvenir à leurs besoins alimentaires, ce qui crée génère de fortes hausses de prix sur les marchés. A l'inverse, durant les périodes de surplus, les consommateurs délaissent les quantités excédentaires quel qu'en soit le prix, provoquant par-là même leur effondrement. Le producteur de son côté, confronté aux fluctuations intempestives des prix sur le marché, est bien en peine de déterminer, quelques mois avant sa récolte, le prix qu'il obtiendra pour ses produits. Il contribue, par ses erreurs de prévision, à l'enchaînement des pénuries et des surplus et à l'instabilité des prix. La Banque Mondiale admet en l'occurrence qu'il y a une défaillance du marché². L'absence de marché du risque sur un grand nombre de produits agricoles (avec des instruments de couverture du risque comme les options et les swaps) en dépit des efforts actuels de la Banque³ pérennise cette défaillance du marché et ôte aux échanges internationaux leur faculté d'assurer de manière certaine la sécurité alimentaire⁴.

² Nawal Kamel (Banque Mondiale), *Courrier de la Planète* 1999(50). La Banque emploie le terme de défaillance de marché pour justifier la subvention d'option d'achat ou de vente à l'importation (call) et à l'exportation (put).

³ La Banque Mondiale a mis en place en janvier 1999 une Task Force Internationale chargée de la mise au point et de la promotion d'instruments de marché dévolus à la couverture du risque sur les marchés internationaux de matières premières, outils accessibles à des pays ou des acteurs présentant un risque évident de contrepartie ou ne disposant pas de lignes de crédit suffisante pour accéder aux bourses de marchandises internationales. Ces outils de marchés de gestion de risque, essentiellement des swaps et des options, sont destinés à stabiliser les recettes d'exportation et les dépenses d'importation et in fine à contribuer à la sécurisation alimentaire de pays ou de régions confrontés à l'instabilité des marchés internationaux. Ils seront dévoilés en septembre 1999 lors de la réunion annuelle de la Fmi et de la Banque Mondiale. Pour avoir participé aux discussions de la Task Force, nous pouvons révéler que les ambitions de la

Nous avons en conclusion des deux premières particularités de l'agriculture que sont le caractère biologique de la production et la rigidité de la demande, un premier effet, la volatilité et la défaillance du marché, et une première conséquence fonctionnelle, la sécurité alimentaire, dans sa double acception de sécurité en qualité et en quantité.

2.3. L'agriculture occupe l'espace

Par l'occupation de l'espace, l'agriculture joue un rôle de pollueur ou au contraire de créateur « d'aménités » absolument indiscutable. Elle contribue par exemple dans le premier cas à la réduction de la bio-diversité, à la désertification de certaines régions, à la raréfaction de l'eau par la baisse des nappes phréatiques, à l'érosion ; de l'autre, elle limite les pollutions, favorise la gestion des ressources renouvelables, augmente la bio-diversité, entretient le paysage, contribue à l'aménagement du territoire. Dresser une liste exhaustive est impossible, dans un cas comme dans l'autre, tout autant que de rechercher une causalité univoque entre occupation de l'espace et aménités ou entre occupation de l'espace et dégradation. Néanmoins la fonction environnementale de l'agriculture est, répétons-le, indiscutable. Les contributions des grandes institutions sur la multifonctionnalité, comme la FAO (Adlington [1]) et l'OCDE [2, 3, 4] sont d'accord sur ce point. C'est même, avec la fonction de maintien de la viabilité des zones rurales, le socle commun aux multiples définitions :

« Au-delà de sa fonction première de fournir des aliments et des fibres, l'activité agricole peut aussi façonner les paysages, apporter des avantages environnementaux tels que la conservation des sols, la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et la préservation de la biodiversité, et contribuer à la viabilité socio-économique de nombreuses zones rurales. Dans de nombreux pays de l'OCDE, en raison de ce caractère multifonctionnel, l'agriculture joue un rôle particulièrement important dans la vie économique des régions rurales » (OCDE [2] § 10).

Un premier argument réside dans le caractère diffus de la production, et, partant, des externalités de l'agriculture. Les conditions pédo-climatiques au sein d'un même pays sont extrêmement disparates, la forme de la fonction liant la production primaire aux productions non marchandes sont elles-mêmes variables, ce qui rend difficile l'usage d'indicateurs homogènes sur tout un territoire⁵.

Un second argument se trouve, à nouveau, dans la démonstration de la défaillance du marché, en matière d'environnement cette fois : le marché ne décourage pas l'usage abusif d'intrants fortement polluants par exemple, contrairement à la demande que peut émettre la société. Ici encore une externalité positive de l'agriculture pourrait, si elle était soutenue et rémunérée, venir contrecarrer une externalité négative du marché libre. Une troisième caractéristique, l'occupation de l'espace, induit en conclusion une seconde fonction, la fonction environnementale.

Banque ont été sérieusement révisées : de la fourniture d'outils sur une large gamme de produits et pour tous les pays, elle se limiterait à la subvention d'options (put et call) sur des marchés déjà existants (cacao, café par exemple) dont un Trust Fund subventionnerait l'achat.

⁴ Dans un tout autre contexte, on rappellera pour mémoire l'intervention de l'administration Clinton l'hiver 1998 en faveur des céréaliers américains confrontés aux pertes entraînées par l'effondrement des cours internationaux : « l'administration Clinton a distribué cet hiver aux agriculteurs une enveloppe exceptionnelle de 6 milliards de dollars, dont la moitié pour compenser la chute des cours des grains. La non régulation des marchés peut ainsi conduire à une autre forme d'intervention publique tout aussi coûteuse », Vincent Magdelaine (Unigrains), *Le Courrier de la Planète* 1999 (50).

⁵ Avec comme possible implication en terme d'instrument, la remise en cause le principe d'un découplage *systématique* des aides.

2.4. Caractéristiques stratégique et culturelle de l'agriculture

Il s'agit enfin d'intégrer le temps, de considérer l'histoire, et de mettre en avant le rôle déterminant de l'agriculture dans la révolution industrielle et le développement d'une part (PED)⁶, et son rôle culturel et historique d'autre part (UE).

En effet sa contribution actuelle à l'emploi rural et aux recettes d'exportations dans bon nombre de pays en développement confère au secteur une position éminemment stratégique pour la stabilité politique du pays. Tel est l'argument de l'Inde lorsqu'elle parle de « souveraineté alimentaire » et de l'Indonésie pour la conservation de ses politiques de soutien des prix domestiques. Position stratégique éminente également en terme d'importations : dans une contribution, Ingco [5] précise que parmi 125 les pays en développement en 1997, 74 étaient importateurs nets d'aliments. En ne considérant que les principaux produits agricoles (céréales, produits du bétail, fruits et légumes), le nombre d'importateurs nets augmente et s'élève à 88 pays. Enfin en ne considérant que les céréales, ce sont 109 pays parmi 125 qui peuvent être classés parmi les importateurs nets. Une stratégie politique de réduction de risque consiste alors à préserver un minimum d'activité agricole et de conserver des protections contre les importations. L'argument général avancé est le suivant : les dotations en facteurs évoluant au gré des politiques agricoles et du temps, le statut d'offreur permanent est incertain et le coût que représente l'abandon de l'agriculture peut être très élevé, notamment lorsque aucune activité économique alternative viable n'est envisageable⁷. Le maintien d'une activité minimum est alors justifié comme une mesure politique de réduction du risque. Sécurité alimentaire – « souveraineté alimentaire » - et viabilité des zones rurales sont intimement liées⁸.

Le rôle culturel et historique particulier de l'agriculture est plus propre aux pays développés – ou plutôt, davantage mis en avant par ceux-ci (Norvège, Japon, France, Suisse). Il renvoie à des critères moins quantifiables, plus politiques, de « choix de société », de « préservation du patrimoine culturel » même s'ils se traduisent en termes très concrets et quantifiables d'emplois. Ainsi la Norvège défend-elle la multifonctionnalité de l'agriculture en arguant du fait que la viabilité des zones rurales, et particulièrement les plus marginales, est menacée par les coûts de production extrêmement élevés, ce qui a pour effet de réduire les revenus agricoles moyens, provoquer l'exode rural, réduire plus avant la densité de la population rurale, ce qui à son tour induit une augmentation des coûts dans la fourniture de services sociaux comme l'éducation ou la santé (Vatn [6]). La Suisse en parlant « d'occupation décentralisée du territoire » élargit le point de vue défendu par la Norvège en associant implicitement à la viabilité des zones rurales des activités non agricoles (repris par Aldington [1]).

Dans un cas comme dans l'autre la fonction implicite est une fonction d'emploi et d'utilisation temporaire de main d'œuvre dans un secteur de l'économie présentant une caractéristique stratégique : aucune alternative économique sérieuse ne permet de la remplacer dans le premier cas (schématiquement, le cas des PVD) ; elle rassemble et incarne une part du patrimoine culturel dans le second que la société collectivement choisit de préserver.

⁶ Tournure évidemment un peu rapide dont on trouve les arguments chez Bairoch [7] ou Lewis [8].

⁷ Argument de l'Inde présenté par M. Rajesh Agrawal, Briefing for Developing Country Governments on the WTO and Agriculture, Genève, 22 juin 1999.

⁸ Argument d'une certaine école de pensée économique indienne (Nehru University, New Delhi) et d'une grande majorité d'ONG.

Cette dernière caractéristique du secteur agricole, à la différence des trois précédentes dont on peut construire des preuves, n'entre pas complètement dans un cadre de logique économique. Elle repose sur des convictions politiques (souveraineté) et culturelles (« pas de paysages sans paysans ») propres à chaque pays. Elle présente le danger d'une « particularisation tous azimuts » de l'agriculture mais possède l'avantage de fédérer la société civile et les consommateurs plus efficacement qu'aucun argument économique. Nous avons en conclusion défini une troisième fonction, stratégique et culturelle, qui vient s'ajouter aux deux précédentes.

Au total, les particularités énoncées créent trois fonctions de l'agriculture qui s'ajoutent à la fonction primaire de production de biens. Une fonction de sécurité alimentaire, une fonction environnementale et une fonction sociale d'emploi rural (tableau 1).

Tableau 1 : Implications fonctionnelles des caractéristiques de l'agriculture

<i>Particularité des marchés agricoles</i>	⇒	<i>Fonction externe</i>
Caractère biologique de la production	⇒	Sécurité des aliments
Demande rigide	⇒	Sécurité alimentaire
Occupation l'espace	⇒	Environnement et paysage
Particularité stratégique et culturelle	⇒	Emploi rural

2.5. Points forts et faiblesses de la définition 1

Parce que « les effets non marchands » de l'agriculture ne sont pas les mêmes partout [et] dépendent du type d'agriculture, mais aussi des conditions naturelles et économiques dans lesquelles la production est effectuée » coexistent des définitions différentes de la multifonctionnalité selon les pays (OCDE [3]). « Par exemple, l'effet sur l'emploi rural des grandes exploitations céréalières à culture extensive et faible en main d'œuvre ne sera pas le même que celui des exploitations laitières à forte intensité de travail. Par ailleurs, l'impact de l'agriculture sur la biodiversité ou la qualité du sol dépendra des pratiques d'exploitation ainsi que des conditions naturelles ». C'est ce dont rend compte le tableau 2 reprenant les positions des États et des ONG sur la question, telles qu'elles ont pu être exprimées dans des contributions écrites ou des communications orales.

Tableau 2 : Principales prises de position vis-à-vis de la multifonctionnalité

	Sécurité alimentaire	Environnement	Emploi rural
Cairns	D	I	D
EU	D	I	D
Corée	I	I	I
UE	I	I	I
Japon	I	I	I
Norvège	I	I	I
Suisse	I	I	I
Inde	I	-	I
Maurice	I	I	I
ONG	I	I	I

I : fonction jugée indiscutable

D : fonction jugée discutable

- : fonction non mentionnée

Il convient de préciser pour l'éclaircissement des informations fournies par ce tableau que les positions de l'Inde et des ONG (pour autant qu'il soit possible d'en fournir une synthèse) procèdent d'une réelle compréhension du terme de multifonctionnalité par les caractéristiques exclusives de l'agriculture, conformément à la logique de la présente partie. On peut remarquer que l'Inde limite dorénavant la définition du terme à la seule sécurité alimentaire, laquelle, conditionnée par la stabilité de l'emploi rural, inclut la fonction de viabilité des zones rurales (troisième colonne).

Dans le cas des ONG en particulier, le tableau 1 a pu être testé à l'occasion de séminaires préparatoires aux journées de Seattle qui se sont tenus à Genève en mars et en mai 1999 et a rencontré l'adhésion des organisations intéressées par la multifonctionnalité. La définition par les particularités semble opératoire : elle hiérarchise les fonctions et suggère des alliances cohérentes, i.e. avec des pays procédant à une hiérarchisation identique.

Tableau 3 : Approche exclusive de la multifonctionnalité : points forts et faiblesses

Points forts	Points faibles	Alliances (+) oppositions (-)
Considère l'histoire et l'évolution des dotations en facteurs		PED (+)
Orientée vers la sécurité alimentaire		PED (+)
Particulariser un bien peut être une stratégie à reproduire (AMI et biens culturels)		PED ? (+)
	Mise partielle de l'agriculture hors marché	Cairns (-), EU (-)
	Renverse la charge de la preuve : exige que le marché soit complet, tous les risques assurables, et qu'il prouve son efficience	OMC (-)

Elle souffre néanmoins d'un défaut comme le résume le tableau 3 : même en inscrivant le marché comme institution susceptible, à terme, de prendre en charge au moins en partie les trois fonctions externes de l'agriculture, elle attend du marché qu'il démontre en la matière sa compétence quand les engagements actuels et les fondements théoriques même de l'OMC renversent le principe de précaution au détriment de l'intervention publique.

3. Une définition non-exclusive de la multifonctionnalité par la mesure des externalités

La seconde définition, conforme aux canons de l'OCDE, fournit une méthode de calcul coûts / bénéfiques, presque un argumentaire, pour justifier l'intervention publique dans l'économie. La multifonctionnalité, qu'elle concerne l'agriculture ou toute autre activité économique, doit être d'abord définie et surtout mesurée en termes d'externalités.

« Les externalités [...] sont celles qui apparaissent du côté production. Si l'agriculture apporte des avantages à d'autres agents de l'économie sans que ces avantages soient rémunérés par les marchés existants ou par tout autre mécanisme, alors les agriculteurs n'auront pas de motivation directe à les produire. Comme ces avantages sont les résultats liés du processus de production, ils continueront d'être fournis mais leur niveau sera déterminé uniquement par celui du bien négociable. C'est pourquoi il est possible que les avantages soient moindres que l'optimum social. [...] Certains des services non alimentaires de l'agriculture sont des biens d'intérêt public ou qui ont des aspects de bien d'intérêt public. Ils peuvent rendre difficile ou impossible l'usage des mécanismes du marché pour rémunérer les agriculteurs pour ces services. »(OCDE [3]).

Rappelons que les deux caractéristiques des biens publics sont la non exclusion (tout consommateur potentiel a le droit de consommer) et la non rivalité (la consommation par un seul agent ne réduit pas la disponibilité ou la valeur du bien pour les autres consommateurs). Elles ont pour résultat que la rémunération du producteur pour la fourniture de ces biens, si elle devait être laissée au marché, ne serait pas suffisante pour assurer un niveau d'offre socialement optimal. En effet, les consommateurs peuvent refuser de payer suffisamment cher le service proposé dans la mesure où rien ne les empêche de jouir des avantages déjà payés par les autres consommateurs (non rivalité). L'internalisation des coûts et bénéfiques d'un service d'intérêt public ou d'une externalité est alors nécessaire pour le rehaussement (internalisation des bénéfiques) ou l'abaissement (effet dissuasif par l'internalisation des coûts) de la production au niveau de l'optimum social.

Trois conditions sont à remplir, trois étapes à suivre, pour défendre la pertinence d'une politique d'encouragement d'une ou plusieurs fonctions non marchandes de l'agriculture :

- prouver qu'une relation positive existe entre la fourniture du produit alimentaire et d'un service non alimentaire ;
- prouver ensuite qu'aucune internalisation par le marché n'est possible ;
- enfin, prouver qu'aucune activité non agricole ne remplirait à un coût moindre la fonction non alimentaire en question⁹.

⁹ « Un gouvernement qui applique des politiques pour corriger une externalité doit être capable de prouver l'existence de l'externalité et de fournir la preuve mesurable que les avantages de l'action correctrice sont supérieurs aux coûts. [...] Il est non seulement nécessaire de mesurer le montant de la production non alimentaire produite, mais également le coût de cette production et sa valeur pour les consommateurs. Par

Ajoutons une difficulté majeure : mesurer les externalités est extrêmement délicat. Les difficultés en effet sont sérieuses : complexité des définitions et désaccord sur le caractère de bien public de certains produits non alimentaires (sécurité alimentaire) ; absence d'instruments : les indicateurs manquent pour le calcul des coûts et bénéfices externes ; au total l'économie est encore dépourvue de méthode simple et efficace pour donner un prix à ce « qui n'en a pas » i.e. à ce que le marché n'échange pas.

3.1. Connaître la relation entre un service non alimentaire et l'activité agricole

Les cas de figure sont multiples et souffrent pour l'instant d'un manque d'analyses empiriques. L'accroissement de la production alimentaire peut provoquer l'augmentation d'une production non alimentaire (aménité de paysage par exemple) et/ou la réduction d'une ou plusieurs autres (réduction de la biodiversité). La relation par ailleurs peut être asymétrique : on peut élever une production non alimentaire directement et de manière ciblée sans réduire la production alimentaire ni même l'affecter.

« Par exemple, une augmentation de la production agricole peut être profitable à l'économie rurale en augmentant les revenus agricoles et en stabilisant l'emploi agricole, mais le même effet sur l'emploi pourrait être atteint par paiement direct sans augmentation de la production alimentaire ou du moins pas du même montant. Ces différences dans la relation à double sens entre la production alimentaire et les services non marchands sont la clé des possibilités de ciblage et de découplage de la politique. » (OCDE [3])

Au total, la relation entre le niveau de l'offre alimentaire et de production non marchande de l'agriculture peut prendre différentes formes selon les pays et les régions, à un temps donné : elle peut être concave (biodiversité et paysage), positive (sécurité alimentaire), indéterminée (emploi agricole – sauf dans la plupart des PED où elle devrait être positive). La relation n'est pas univoque (Vatn [6]). Et il n'existe pas par conséquent de politique unique optimale.

3.2. L'internalisation des externalités positives et négatives

L'internalisation peut prendre la forme d'un contrat (aménagement rural) ou d'un droit d'accès, parmi d'autres formules. Dans le cas d'un « bien d'intérêt purement public », une solution décentralisée est impossible et l'intervention de l'Etat nécessaire. Elle requiert, comme dans les cas précédents, une connaissance fine de la valeur de la demande pour l'évaluation des coûts et des bénéfices et l'optimisation de l'intervention, ce qui à nouveau n'est pas sans poser quelques problèmes techniques de quantification. La solution préconisée à cet égard d'un « recouplage » systématique (Vatn [6]) manque probablement, *au regard des critères quantitatifs requis* de mesure de coûts et d'avantage, de fondement empirique solide. Le *vade-mecum* de l'OCDE est en effet très clair (OCDE [4]) :

- les paiements publics ne doivent être pratiqués que lorsqu'il existe une demande publique bien établie des avantages ;

ailleurs, tout coût imposé sur les marchés internationaux par les politiques domestiques pour des objectifs non alimentaires, y compris les externalités positives et négatives créées par les effets sur les échanges dans les autres pays, devrait être évalué » (OCDE [4]).

- leur ampleur doit être liée aux coûts supportés par l'agriculteur ou au revenu auquel il a renoncé pour les produire ;
- ils doivent être étroitement ciblés sur les résultats spécifiques ;
- ils doivent être dans la mesure du possible découplés de la production et de l'utilisation des facteurs de production. Les paiements découplés offrant l'avantage d'être transparents.

Les justifications d'un paiement recouplé on le voit sont lourdes : démonstration d'un effet positif entre la production primaire et *toutes* les productions conjointes, internalisation impossible des externalités, évaluation du coût imposé sur les marchés internationaux par la politique domestique, y compris pour les externalités positives et négatives créées par les effets sur les échanges dans les autres pays, le tout avec des instruments en cours d'élaboration.

3.3. Connaître la relation entre un service non marchand et l'activité non agricole de substitution susceptible de le fournir

En dernier lieu il convient de se demander si une activité rivale, non agricole, n'est pas plus à même de fournir le service public conjoint, i.e. à moindre coût. Aucune « vérité » n'émerge sur une quelconque prédisposition de l'agriculture à remplir à l'exclusion de toute autre activité ou plus efficacement que toute autre activité les fonctions usuelles externes ou « non marchandes » qui lui sont reconnues. La multiplication des situations comme dans les deux points précédents est de mise. Un avantage lui est néanmoins concédé en matière d'environnement :

« Dans de nombreux cas, les agriculteurs auront un avantage compétitif à gérer la nature parce qu'ils ont plus de facilités pour connaître les propriétés environnementales de leurs terres et qu'ils sont équipés d'outils qu'ils peuvent utiliser à cette fin. Cet avantage sera d'autant plus grand que les avantages écologiques sont liés à l'activité agricole. » (OCDE [4])

Ce point souligne l'orientation plus générale de l'OCDE vers l'application empirique de la méthode visant à définir la multifonctionnalité à partir des mesures des externalités, sur *l'environnement* en premier lieu. Des indicateurs agri-environnementaux sont en cours d'élaboration, dans les domaines de la conservation des terres, de la biodiversité, de l'habitat naturel et du paysage¹⁰. Ils suggèrent un premier usage de la « boîte à outils » que constituent les instruments de mesures des externalités et de la demande de bien public dévolue à une fonction particulière externe de l'agriculture, la fonction environnementale, dans les pays très vraisemblablement parmi les plus avancés.

3.4. Points forts et faiblesses de la définition 2

Une conclusion lapidaire et immédiate des trois paragraphes qui précèdent pourrait être que le chemin est tortueux, qui mène à la boîte verte (tableau 4). Le risque de cette définition tient en effet du peu d'avantages qu'elle procure (un accord avec les Etats-Unis et Cairns sur les questions d'environnement) au regard de lourds inconvénients : les alliances sur d'autres

¹⁰ Ils sont élaborés lors de réunions de groupe d'experts prévues jusqu'en octobre 1999 par le Secrétariat de l'OCDE.

fonctions sont insoupçonnables et ne pourront être révélées qu'au cas par cas, littéralement au coût par coût, quand seront démontrées la légitimité d'une intervention de l'Etat ; or on a dit combien pareille démonstration, en l'état actuel de la science économique, était à la fois indispensable et extrêmement difficile à avancer.

Tableau 4 : Approche non-exclusive de la multifonctionnalité : points forts et faiblesses

Points forts	Points faibles	Alliances (+) et oppositions (-)
Conformité à la pensée libérale		EU (+), Cairns (+) sur l'écologie
Orientée environnement, à l'exclusion a priori de toute autre fonction		EU (+), Cairns (+) sur l'écologie
	Instruments de mesure coûts / bénéfices défaillants	-
	Lente construction de la preuve, révélation des alliances au cas par cas, boîte verte par défaut	-

4. Conclusion

- Deux options se dessinent, reposant sur deux réponses différentes à une même question : l'agriculture est-elle un secteur particulier ? Elles pourraient, si l'une devait être retenue à l'exclusion de l'autre, ne pas satisfaire la France, même s'il est probable que la première (définition 1) entraîne plus aisément son adhésion. En effet, la France ne place pas la sécurité alimentaire en tête de ses préoccupations (définition 1) et ne souhaite pas limiter les fonctions multiples de l'agriculture à la seule écologie (définition 2).
- En conservant l'idée d'une « marchandisation » en tendance de l'agriculture, un principe justifiant une intervention publique et temporaire dans le secteur agricole reste celui de la réduction de risque. Il est risqué de laisser le marché librement déterminer le niveau de production alimentaire et non alimentaire et c'est pour la réduction de ce risque que les politiques d'intervention publique sont justifiées dans la plupart des interventions à l'OMC. En admettant que ce risque diminue avec la construction d'institutions de marchés (marchés du risque lié à la volatilité, marché du risque de pollution et droits à polluer, marché du paysage avec la contractualisation sous forme d'enchère etc.) et que chaque pays s'engage à s'en doter, la construction lente de ces marchés externes ou « non alimentaires » et leurs coûts (coût d'accès à un marché à terme par exemple) expliquent l'hétérogénéité géographique actuelle de leur développement (avancé dans les pays développés, en retard car trop onéreux dans les PED). Tenir compte et rendre compte, dans les prochaines négociations, de cette hétérogénéité est indispensable pour la constitution d'alliances.
- Pour cela deux stratégies sont possibles : la multiplication d'exemptions « à la carte » à laquelle probablement les Etats-Unis et le Groupe de Cairns devraient souscrire (TSD, utilisation effective de la Décision de Marrakech) ou l'utilisation d'un cadre global de

négociation dépassant l'accord agricole. Celui-ci, conservant les règles générales d'obligation multilatérale de libéralisation et intégrant l'accord ADPIC, les mesures SPS, et les liens entre commerce et environnement, ménage la possibilité de valoriser toutes les externalités positives de l'agriculture et de satisfaire les droits à la valorisation de ces externalités exprimés par les Etats. Susciter la plus large adhésion par l'usage de la multifonctionnalité suppose néanmoins que celle-ci soit exposée et perçue à l'extérieur de l'Union européenne comme un outil de réforme, et non de conservation.

- Pour la justification économique de ces droits, deux pistes sont ouvertes : la première reposant sur la quantification des externalités par la construction d'indicateurs (méthode « OCDE » pour être bref). La seconde méthode d'estimation des « valeurs » des externalités ne repose pas sur des indicateurs contrairement à la précédente mais sur la négociation et la convention. A l'exemple de l'eau, une négociation et une convention permettent parfois, mieux qu'un calcul économique, de donner un prix à « ce qui n'en a pas » : c'est une piste qu'il convient probablement d'exploiter.
- En effet, manquent encore à la science économique des méthodes et des outils fiables dévolus à la quantification de la valeur de biens non marchands fournis par l'agriculture, si bien que le calcul des coûts et bénéfices de mesures de soutien ne peut, pour la totalité des fonctions non marchandes de l'agriculture, être correctement entrepris. C'est ainsi qu'une défaillance de marché, par exemple, peut-être concédée par la théorie économique sans que la définition des instruments les plus efficaces et les moins distorsifs pour la circonvenir puisse être avancée : les coûts qu'ils entraînent sont connus, les bénéfices inquantifiables (que vaut un paysage ?).
- Cette réserve commande d'utiliser la multifonctionnalité comme un cadre d'argumentation plutôt que comme un concept économique strict et achevé, cadre d'argumentation que les pages suivantes ont pour vocation de préciser.

Deuxième partie

Les positions exprimées sur la multifonctionnalité

1. Introduction

Le processus d'analyse et d'échange de renseignements (AER) mis en place au sein du Comité de l'agriculture après la Conférence ministérielle de Singapour permet de distinguer deux types de points de vue sur la multifonctionnalité. Les premiers y voient un moyen détourné de maintenir des niveaux élevés de subvention et de protection agricole, les seconds un moyen d'équilibrer les fonctions de production primaire avec les fonctions autres que d'ordre commercial de l'agriculture. Sans surprise, la distinction entre les deux points de vue recouvre d'un côté les tenants d'une libéralisation forte de l'agriculture, de l'autre ceux qui soulignent les risques d'un tel processus.

Replacée dans le contexte de l'Article 20 de l'accord agricole sur la poursuite du processus de réforme, la distinction qui précède recouvre une opposition dans la hiérarchisation des deux aspects en jeu : “ [...] *l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale [...] et la prise en compte “ des considérations autres que d'ordre commercial [...] ”.*

Il est intéressant de noter qu'à l'exception de l'Inde et Maurice, les pays qui se sont exprimés sur la multifonctionnalité dans le cadre du processus AER sont des pays développés.

A la fin de cette partie, nous croiserons les positions sur la multifonctionnalité avec d'autres positions exprimées sur la future négociation agricole et qui concernent des pays dubitatifs à l'égard d'un approfondissement substantiel du processus de libéralisation.

Il faut enfin rappeler que les “ positions ” reprises ci-dessous sont dites informelles.

2. Les pays opposés à la prise en compte de la multifonctionnalité comme nouveau sujet des négociations agricoles

Les pays qui ont exprimé les plus fortes réserves à l'égard de la multifonctionnalité sont les pays du Groupe de Cairns (notamment la Nouvelle-Zélande, l'Australie, l'Afrique du Sud et l'Argentine) et les Etats-Unis.

Leurs argumentaires comportent quelques nuances mais reposent sur six points principaux :

2.1. Le concept de multifonctionnalité n'est pas propre à l'agriculture

Tout secteur économique a des effets externes qui dépassent la simple production primaire. La multifonctionnalité, qui n'est qu'une autre façon de désigner le concept d'externalités (positives et négatives), n'est donc pas un concept propre à l'agriculture.

2.2. Tous les pays ont des «considérations autres que d'ordre commercial» légitimes, mais qui ne doivent pas être prioritaires par rapport à l'objectif de réforme

Chaque pays a des considérations autres que d'ordre commercial qui sont légitimes. La définition de ces externalités est variable : elle dépend des pays, des régions ou des groupes d'intérêt. Mais celles-ci sont subordonnées à “ *l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale du secteur agricole* ” (Art.20). Il s'agit donc de répondre de la meilleure façon possible à ces considérations en respectant en tout premier lieu le processus de réforme. La poursuite du processus de réforme demeure le meilleur facteur de croissance et de développement, donc de multifonctionnalité.

2.3. Les politiques nationales de soutien et de protection vont à l'encontre des objectifs nationaux de multifonctionnalité

Les politiques de protection et de subvention tendent à favoriser l'accroissement de la production et à surexploiter les ressources naturelles. Les meilleures politiques agricoles sont celles qui se fondent sur les signaux de marché. Les prix déterminent les décisions des agents, notamment en matière de consommation, de production et d'investissement.

Lorsque le prix est faussé (c'est à dire que le prix ne reflète pas la rareté des facteurs de production, comme les ressources naturelles), les décisions des agents sont biaisées. Dans le cas de subventions à la production, ces décisions vont rationnellement dans le sens d'une hausse des volumes. La pression sur l'environnement s'en trouve accrue. En outre, les politiques de soutien des prix entraînent une hausse de l'utilisation de facteurs de production tels que les engrais, les herbicides, les pesticides, et l'eau d'irrigation. Les subventions en général accentuent les défaillances du marché, et ce faisant aggravent les problèmes environnementaux.

L'Argentine ajoute que dans le cas de l'environnement, “ *le prix des ressources d'environnement (par exemple la terre, l'eau, la biodiversité) est généralement sous-évalué de deux façons : a) du fait des subventions qui réduisent de manière effective le coût de la surexploitation ou de la pollution de l'environnement ; b) du fait des défaillances des marchés qui, normalement, reflètent uniquement les coûts de production privés, sans tenir compte des dommages causés à autrui par la pollution et l'épuisement des ressources naturelles. [...] Par conséquent, afin d'encourager une relation de coopération entre les politiques de protection de l'environnement et les accords commerciaux internationaux, nous devrions commencer par éliminer les mesures qui restreignent et perturbent les échanges et qui empêchent que les coûts de production réels ne soient reflétés dans le prix effectif des produits échangés, et alors seulement essayer de faire contrepoids aux défaillances du marché.* ” (AIE 32, juillet 1998)

L'existence de défaillances de marché n'est pas exclue mais il faut procéder en deux temps : 1) supprimer les incitations publiques génératrices d'externalités négatives et, 2) adopter des politiques appropriées pour pallier l'incapacité du marché à fournir certaines externalités positives.

2.4. La multifonctionnalité est un prétexte au maintien des soutiens à l'agriculture

Ce qui précède souligne que la libéralisation accrue des échanges n'est pas incompatible avec la poursuite d'objectifs liés aux aspects de la multifonctionnalité, notamment en permettant de réduire les effets négatifs engendrés par des niveaux de production agricole excessifs. A l'inverse, les mesures de protection de l'agriculture et les mesures de subventions à la production peuvent accroître l'incidence et l'ampleur des externalités négatives, en élevant les niveaux de production et ce faisant en augmentant la pression sur l'environnement.

Les politiques associées à la multifonctionnalité comportent dès lors un risque très important d'être utilisées à mauvais escient, c'est-à-dire pour le maintien de niveaux élevés de protection et de subvention. Elles servent alors les objectifs des personnes ayant des intérêts établis par suite des politiques de soutien existantes plus qu'elles ne répondent aux attentes sociales.

2.5. Les politiques nationales de soutien et de protection promouvant la multifonctionnalité peuvent avoir des effets externes négatifs sur d'autres pays

La poursuite d'objectifs ruraux et environnementaux, si elle se traduit par des subventions à la production agricole, entraîne une distorsion des échanges qui reporte le poids de l'ajustement sur les consommateurs et les producteurs d'autres pays, notamment en pesant sur le développement agricole des pays en développement.

" [...] nous devrions éviter de transformer nos propres " considérations autres que d'ordre commercial " en " considérations commerciales et autres que d'ordre commercial " pour nos partenaires commerciaux. " (Argentine/AIE 32, juillet 1998).

En effet, les subventions à des produits agricoles nationaux peuvent avoir des répercussions socio-économiques négatives à l'extérieur, à l'instar de certaines pollutions. Elles provoquent des pressions à la baisse sur les cours mondiaux et se traduisent par une concurrence déloyale sur les marchés locaux comme sur les marchés potentiels d'exportation des autres pays. Les pays en développement, qui dépendent pour une bonne part de l'agriculture, sont particulièrement touchés.

Ces subventions entraînent des changements dans la localisation des productions, en faveur des régions hautement subventionnées, et au détriment de zones qui au départ disposent pourtant d'avantages comparatifs.

Il est donc répondu à la Norvège, sur la question du risque de rupture d'approvisionnement sur les marchés mondiaux, que le meilleur moyen de répondre aux considérations telles que la sécurité alimentaire est d'avoir des marchés exempts de distorsions, c'est-à-dire qui fonctionnent bien. Cela peut supposer d'avoir recours à diverses sources d'approvisionnement, mais la poursuite de l'autosuffisance a paradoxalement un effet négatif sur les producteurs d'autres pays, ce qui peut limiter l'éventail des sources d'approvisionnement, et avoir des conséquences négatives sur la sécurité alimentaire mondiale.

Il est encore souligné que les subventions accordées dans les pays riches encouragent des investissements nouveaux dans le secteur concerné, ce qui ne permet pas à ces fonds d'être orientés ailleurs. Cela freine aussi la mise en place de réformes environnementales dans les pays en développement.

2.6. Les soutiens doivent être découplés et ciblés

Les partisans d'une plus grande libéralisation reconnaissent que, dans certains cas, l'intervention des Etats peut se justifier pour corriger des défaillances de marché. Il faut évidemment que celle-ci soit compatible avec les objectifs fondamentaux de l'OMC et la libéralisation des échanges.

Les politiques générales, en particulier celles qui interviennent sur les prix, ne permettent pas de produire les externalités positives recherchées. Par souci d'efficacité économique et pour répondre au mieux aux attentes sociales en matière de multifonctionnalité, des objectifs précis, si possible quantifiables, doivent être définis, et des politiques ciblées mises en œuvre.

Pour éviter au maximum des effets externes non souhaités et notamment des distorsions de marché, les politiques découplées de la production sont préférables. Cela peut notamment passer par des mesures réglementaires et fiscales (taxes) pour limiter les externalités négatives.

Les mesures incitatives, notamment fiscales, comportent toujours un risque de distorsion de marché et donc de réduction de la multifonctionnalité par ailleurs. Toute subvention devrait donc être entièrement découplée de la production et agir directement sur l'objectif défini. Ainsi les politiques ont-elles également plus de chances d'être compatibles avec les objectifs de long terme poursuivis dans le cadre de l'OMC, notamment des objectifs de " *réductions substantielles et progressives du soutien et de la protection de l'agriculture* " .

Les Etats-Unis pointent alors le fait que si les membres de l'OMC identifient des domaines pour lesquels la réduction de la protection et du soutien entraînent des effets négatifs, les mesures utilisées pour pallier ces effets doivent être ciblées sur des domaines spécifiques. « *Les programmes établis dans ce domaine [de la multifonctionnalité, ndlr] doivent être ciblés sur des objectifs précis, bien définis, découplés des prix de la production, et transparents dans leur conception, de façon à éviter que les coûts soient supportés par d'autres membres de l'OMC. Les dispositions relatives aux mesures de la « catégorie verte » figurant dans l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture, élaborées lors du Cycle d'Uruguay, devaient permettre d'atteindre de tels objectifs. Ces dispositions laissent à un Membre toute la latitude voulue pour adopter une politique intérieure visant à traiter les considérations autres que d'ordre commercial.* » (Etats-Unis/AIE 64, juin 1999).

Enfin, il est souligné que l'exemption pour les versements directs à des fins de limitation de l'offre (boite bleue) est un mécanisme provisoire, non justifié économiquement, destiné à aider les pays à passer à des formes de soutien ayant des effets de distorsion moindres sur les échanges.

3. Les pays accordant la priorité à la multifonctionnalité dans le processus de réforme

3.1. Les pays développés

Les pays développés qui se sont clairement exprimés en faveur d'une prise en compte significative des considérations autres que d'ordre commercial dans la future négociation agricole sont : la Norvège, la Communauté européenne, la Suisse, la Corée et le Japon.

3.1.1. La Norvège

La Norvège a été le pays le plus actif sur le thème de la multifonctionnalité.

a/ Fonctions défendues au titre de la multifonctionnalité

La Norvège s'est assigné trois objectifs au titre de la multifonctionnalité : la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire, et la viabilité du monde rural.

- Le paysage agricole est le principal avantage environnemental que produit l'agriculture. Il est créé et modifié par l'agriculture. Pour conserver la diversité des paysages, il faut maintenir la production agricole sur l'ensemble du territoire. La viabilité des zones rurales est à ce titre un objectif prioritaire. La protection du paysage agricole se fait à travers des mesures réglementaires spécifiques (maintien des canaux ouverts, entretien des chemins...).
- La viabilité des zones rurales est essentielle, dans la mesure où l'agriculture génère des emplois et contribue grandement au développement socio-économique de ces zones. Pour la Norvège, si on peut arguer que ces effets positifs peuvent être le fait d'activités non agricoles à coûts de production plus faibles, l'agriculture est l'activité économique qui entretient le plus de liens avec les ressources naturelles. De plus, elle est très localisée. Elle peut donc également contribuer à maintenir les populations rurales.

Ceci est d'autant plus vrai pour les pays du sud, où l'activité agricole reste la principale activité économique. Dans la mesure où les coûts de production dans les zones isolées sont souvent supérieurs à la moyenne, l'agriculture peut nécessiter des soutiens importants qui doivent être, au moins partiellement, couplés à la production.

- La conservation de la diversité agrobiologique : la protection de la biodiversité est étroitement liée à la protection du paysage agricole. Elle est généralement menacée par des pratiques intensives ou par l'abandon de terres marginales. 10 à 20% des espèces menacées d'extinction ont l'espace agricole comme habitat.
- Des bonnes normes phytosanitaires et zoosanitaires pour préserver la santé publique : l'accroissement des échanges de produits agricoles augmente le risque de propagation de ravageurs et de maladies (en plus du risque d'introduction d'espèces exotiques). Ceci justifie le maintien d'une agriculture nationale permettant de limiter les importations.
- La sécurité alimentaire : s'il est généralement moins coûteux de s'approvisionner sur le marché mondial pour les pays à coûts de production élevés, cela présente des risques

importants justifiant des politiques nationales de production agricole, notamment les risques de rupture de l'offre (guerre, crise politique, embargos, désastres écologiques, changement de la demande, risque climatique, réduction des disponibilités en eau...).

La sécurité alimentaire à long terme dépend donc de la capacité des pays, même à coûts de production élevés, d'assurer un certain niveau de production nationale. Compte tenu des caractéristiques structurelles de l'agriculture, un pays ne peut réagir promptement à une rupture d'approvisionnement. Des formes de soutien et de protection sont donc nécessaires. La sécurité alimentaire étant un produit joint de l'agriculture, un certain de niveau de couplage se justifie.

b/ Justification

Certaines productions liées à l'activité agricole, telles que la préservation et la valorisation de paysages, s'assimilent à des biens d'intérêt public, qui ont pour caractéristique de n'être pas suffisamment rétribués par le marché pour qu'un niveau optimal soit assuré (absence d'internalisation des coûts et avantages des fonctions). D'un point de vue économique, il ne peut y avoir optimisation du bien-être s'il n'est pas tenu compte des préférences de la société pour ces biens collectifs. L'intervention publique est de ce fait économiquement justifiée.

En outre, ces biens sont indissociables (productions jointes) ou fortement liées à l'activité agricole, ce qui justifie un certain degré de couplage des aides par rapport à la production (si les soutiens à la production disparaissent, la production jointe de biens publics sera moindre). Enfin le couplage n'est pas nécessairement générateur de dommages environnementaux.

Sur la base d'agrégats nationaux pris dans les pays de l'OCDE, la Norvège infirme le lien couramment fait entre soutien et dégradation de l'environnement. *“ L'analyse [...] semble indiquer que les densités animales et de consommation de pesticides et d'engrais azotés et phosphatés à l'hectare ne sont que modérément corrélés avec le niveau de soutien. De plus, la consommation d'engrais et de pesticides semble avoir diminué davantage dans les pays où le soutien est fort que dans ceux où il est faible. Enfin et surtout, une faible densité animale à l'échelon national peut masquer des concentrations considérables au niveau local, qui ont des effets négatifs sur l'environnement [...] aussi bien dans des pays à soutien fort que dans des pays à soutien faible [cas en Argentine, en Australie et aux Etats-Unis]. [...] Globalement, l'analyse ne semble pas indiquer que le déplacement de la production des pays à soutien élevé vers les pays à soutien faible que devrait entraîner la poursuite de la libéralisation entraînerait une réduction globale de la dégradation de l'environnement. ”* (AIE 48, mars 1999).

c/ Mesures

Pour la Norvège, de la même façon que les externalités négatives sont internalisées par l'application du Principe Pollueur-Payeur (avec une limite des mesures réglementaires et fiscales liée à la reconnaissance des droits de propriété privée), la fourniture d'externalités positives à caractère de biens d'intérêt public doit faire l'objet d'un Principe Fournisseur-Bénéficiaire, consistant à rémunérer ceux qui produisent des biens collectifs socialement souhaitables. Ce principe consiste donc à prendre en compte le coût de la fourniture d'une externalité positive présentant les attributs d'un bien collectif produit conjointement à l'activité agricole.

Dans les zones de production isolées par exemple, les coûts de production sont supérieurs à la moyenne. Des soutiens importants, et modulés, sont nécessaires et doivent être en partie couplés à la production. Ces soutiens sont en partie contractuels, la non fourniture des fonctions environnementales et de paysage entraîne leur suppression temporaire.

3.1.2. La Communauté européenne

La réforme de la PAC adoptée à Berlin dans le cadre de l'Agenda 2000 constitue les éléments essentiels de négociation à l'OMC. Les mesures agri-environnementales et le renforcement du deuxième pilier de la PAC, le développement rural, prétendent répondre pour une large part aux objectifs de multifonctionnalité.

a/ Fonctions défendues au titre de la multifonctionnalité

La communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement (juillet 99) mentionne explicitement la défense du caractère multifonctionnel de l'agriculture. Celui-ci comprend principalement :

- la protection de la santé humaine animale et des plantes,
- la relation entre commerce et environnement,
- le bien-être des animaux,
- la qualité et l'innocuité de l'alimentation.

On peut y ajouter la préservation des paysages ruraux, le développement économique et socio-économique des régions rurales et la création d'emplois. Pour la communauté européenne en effet, la dimension territoriale est fondamentale, et justifie la prévention de la dépopulation et le développement de régions rurales équilibrées et viables.

b/ Justification

La promotion du caractère multifonctionnel de l'agriculture relève de choix politiques et institutionnels et correspondent à des attentes des citoyens. « [...] *Il va sans dire que ces fonctions sont interdépendantes avec la fonction de production (et aussi interdépendantes entre elles)* » (AIE 40, septembre 1998).

La recherche d'un aménagement équilibré du territoire nécessite « *de maintenir les activités agricoles, en particulier dans les régions isolées ou périphériques dans lesquelles il existe peu d'autres possibilités d'emploi, à la fois pour prévenir la dépopulation, dont le coût social et économique pour la société est élevé, et pour faire en sorte que la présence et les activités humaines soient bien équilibrées sur l'ensemble du territoire* » (AIE 40, septembre 1998).

L'abandon de l'activité agricole dans certaines zones sensibles s'accompagnerait d'érosion, de dégradation des sols et de perte de biodiversité. Le maintien de l'agriculture dans ces zones doit donc être encouragé pour préserver l'environnement.

c/ Mesures

L'ensemble de ces fonctions peut être assimilé à la fourniture de biens et de services d'intérêt public. Faute d'être rétribuées de façon satisfaisante par le marché, ces fonctions nécessitent l'intervention des pouvoirs publics.

Une politique agricole globale s'impose étant donné l'interdépendance de ces fonctions. « *Le soutien des autres fonctions de l'agriculture ne peut pas être envisagé de façon totalement séparée de la fonction de production.* » S'ajoute une logique contractuelle de rémunération des personnes qui fournissent les fonctions recherchées.

Un certain degré de couplage des aides apparaît donc comme inévitable pour garantir le maintien des diverses fonctions de l'agriculture.

Dans une contribution plus récente au processus d'analyse et d'échange de renseignements du Comité de l'agriculture (AIE 73, septembre 1999), la Communauté européenne a quelque peu développé la question des instruments. Concernant l'environnement, elle précise que le respect de normes minimales en matière de protection de l'environnement est comprise dans la notion de bonne pratique agricole. Le principe pollueur-payeur est adapté ici et le coût incombe aux producteurs. Dans les cas où « ... *la société demande davantage de l'agriculteur que ce qui peut être considéré comme relevant de la bonne pratique, par exemple la préservation de certains aspects de paysage ou des actions de promotion de la biodiversité...* » alors des paiements agri-environnementaux sont nécessaires.

De la même façon, l'Agenda 2000 a renforcé le second pilier de la PAC, le développement rural, en développant par exemple les aides à la viabilité des zones rurales les moins favorisées.

3.1.3. La Suisse

a/ Fonctions défendues au titre de la multifonctionnalité

Un nouveau mandat pour l'agriculture suisse a été adopté par référendum sur l'article constitutionnel agricole. Cet article prévoit que la Confédération rémunère directement, à titre complémentaire, les multiples prestations fournies par les exploitations agricoles (Article 104 de la constitution fédérale) :

“ ... l'agriculture, par une production répondant aux exigences du développement durable et du marché, contribue substantiellement :

- 1. à la sécurité de l'approvisionnement de la population ;*
- 2. à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural ;*
- 3. à l'occupation décentralisée du territoire. ”*

b/ Une réforme progressive de la politique agricole

L'agriculture suisse est restée pendant longtemps très protégée (avec notamment des prix fixés pour tous les produits et une forte protection aux frontières), mais le processus de libéralisation des politiques agricoles et les surproductions chroniques ont entraîné une refonte de la politique agricole nationale. L'objectif affiché est qu'il n'y ait plus d'agriculteurs

conventionnels d'ici la fin du millénaire, c'est à dire que la production doit être intégrée ou biologique.

Une première étape, à partir de 1993, a constitué à séparer la politique des prix de celles des revenus et à encourager une agriculture plus écologique. Des paiements directs " sociaux ", pour amortir les premières baisses de prix, et des paiements directs " verts " pour réorienter le comportement environnemental des paysans sont alors mis en place.

La deuxième étape, " politique agricole 2002 ", a débuté le 1^{er} janvier 1999. Son principe consiste à séparer clairement la rémunération de la production de celles des services. La production primaire doit être régie par les lois du marché, alors que les services seront rétribués par le biais des paiements directs.

c/ Mesures

Les prestations d'intérêt général fournies sont rémunérées par des paiements directs, généralement couplés à la production ou aux facteurs de production. Les paiements directs sont conditionnés au respect de règles strictes en matière d'environnement et d'occupation de l'espace.

Plutôt que d'avoir des instruments « réponse à tout » et de restreindre *a priori* les instruments disponibles, la Suisse propose d'adopter une grille d'analyse des instruments de valorisation des considérations autres que d'ordre commercial. Le Comité de l'agriculture aurait un rôle de contrôle des politiques nationales. Les critères à appliquer aux mesures commerciales et/ou non commerciales visant la fourniture de biens et services non marchands seraient :

- « *transparence : objectifs, coûts, bénéfiques et bénéficiaires facilement identifiables ;*
- *spécificité : mesures ciblées sur des résultats spécifiques et découplées autant que possible ;*
- *proportionnalité : pas de transferts effectués au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre des résultats clairement identifiés ;*
- *flexibilité : mesures reflétant la diversité des situations agricoles, mesures à même de répondre à l'évolution des objectifs et des priorités, et applicables sur la période de temps nécessaire à l'obtention des résultats recherchés ;*
- *équité : mesures prenant en compte les effets de distribution des soutiens entre secteurs, agriculteurs et régions. » (AIE/67, septembre 1999, traduction de l'auteur).*

3.1.4. La République de Corée

L'accord agricole doit reconnaître la spécificité de l'agriculture, " [...] *notamment le fait qu'elle soit tributaire des ressources naturelles et d'une mobilité inélastique des facteurs* " (AIE 39, septembre 1998).

a/ Fonctions défendues au titre de la multifonctionnalité

La question de la sécurité alimentaire constitue un enjeu majeur pour ce pays, de même que pour la plupart des pays importateurs nets de produits alimentaires.

“ [...] Le rôle de l'agriculture n'est pas limité à fournir des vivres, car elle contribue à modeler le paysage et présente des avantages du point de vue de l'environnement grâce à la conservation des terres, à la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et à la préservation de la biodiversité et elle contribue aussi à renforcer la viabilité socio-économique des régions rurales. ”(AIE 39, septembre 1998).

La république de Corée met ainsi l'accent sur l'importance de cette agriculture multifonctionnelle dans la vie économique des régions rurales, et tout particulièrement dans les pays en voie de développement où le secteur touche la majeure partie de la population et constitue souvent la base de l'économie nationale.

b/ Justification

L'Accord sur l'Agriculture est déséquilibré et orienté : “ l'accès au marché ” et la “ réduction du soutien ” font l'objet de beaucoup plus d'attention et d'examen que les considérations autres que d'ordre commercial.

Le secteur agricole s'adapte difficilement aux mesures de transformations. Ainsi, le programme d'ajustement structurel en cours depuis 1992, destiné à moderniser et agrandir les exploitations et à faciliter l'installation des jeunes agriculteurs, est-il confronté à la faible mobilité des facteurs de production.

Les processus de développement et d'industrialisation s'accompagnent d'une perte de multifonctionnalité. La Corée rappelle que l'industrialisation et l'urbanisation qui accompagnent la croissance font perdre à un pays les avantages liés aux aménités de l'agriculture, par contraction du secteur agricole. Il est donc nécessaire de mettre en place des mesures destinées à préserver ce caractère multifonctionnel, dans la mesure où le marché est défaillant pour assurer la fourniture de ces effets positifs.

Par exemple, la valeur monétaire du rôle joué par le riz paddy dans la régularisation des crues en Corée est estimée à plus de 10 milliards de dollars, à comparer au montant total de la production de riz (près de 8 milliards de dollars en 1993).

La libéralisation totale des marchés internationaux n'est pas à même de résoudre la question de la sécurité alimentaire, en particulier la fiabilité et la stabilité des approvisionnements :

- Certains produits sont très faiblement échangés internationalement, en comparaison de la production globale. Leur approvisionnement sur les marchés mondiaux est donc incertain.
- D'une manière générale, il y a des incertitudes fortes sur les volumes et les prix des produits s'échangeant sur ces marchés.
- Un accroissement de la demande d'importation peut faire augmenter les prix, et menacer cette sécurité alimentaire.
- Les pays importateurs sont vulnérables aux embargos et aux taxes à l'exportation mis en place par les pays exportateurs.

- Ils ne sont pas à l’abri d’une contrainte forte sur la capacité d’importation.
- Les perspectives à long terme sur les principales céréales sont incertaines quant à la capacité de l’offre à satisfaire les besoins.
- Les risques climatiques existent.

c/ Mesures

Pour poursuivre ses objectifs de sécurité alimentaire, la République de Corée veut stabiliser ses approvisionnements en aliments de base, en s’assurant un niveau raisonnable de production intérieure.

« Les domaines suivants appellent en particulier une approche plus souple et plus graduelle, tenant en compte des circonstances nationales :

- *accès aux marchés : réductions tarifaires et administration des contingents tarifaires.*
- *soutien interne : réduction de la MGS totale et critères applicables aux mesures de la catégorie verte » (WT/GC/W/170, avril 1999).*

En effet, les prescriptions relatives à la boîte verte *« empêchent, de fait, de nombreux pays membres de prendre effectivement en compte les considérations autres que commerciales » (AIE 39, septembre 1998).*

3.1.5. Le Japon

Le Japon est le premier importateur net mondial de produits agricoles. Le parlement japonais a approuvé le 12 juillet une nouvelle loi agricole. Celle-ci doit servir de référence pour la négociation OMC.

a/ Fonctions défendues au titre de la multifonctionnalité

Les considérations autres que d’ordre commercial comprennent la sécurité alimentaire, la protection de la terre et de l’environnement, la préservation des écosystèmes, la création des paysages agricoles, le plein emploi, la protection des consommateurs et la viabilité des zones rurales. Les fonctions alimentaire et environnementale sont particulièrement mises en avant.

b/ Justification

La sécurité alimentaire est un enjeu de sécurité nationale, elle-même constituant un bien public. Il convient donc de se mettre en partie à l’abri des désastres naturels, des guerres ou encore d’oligopoles qui pourraient remettre en cause l’approvisionnement extérieur. En outre, la faible élasticité de l’offre interne ne permettrait pas de pallier une rupture d’approvisionnement. Le taux d’autosuffisance alimentaire étant déjà très bas, le Japon considère donc la promotion de la production nationale comme indispensable.

La multifonctionnalité de l’agriculture est spécifique à chaque pays ou région. *« La multifonctionnalité qui prend une forme spécifique indissociable des conditions naturelles de chaque région ne peut être transférée et adaptée à d’autres régions ni remplacée par les formes empruntées à*

d'autres régions. On notera en outre que la destruction du paysage et de la diversité biologique sont irréversibles ou quasiment. » (AIE 25, juin 1998)

La multifonctionnalité est indissociable de l'activité agricole. Le Japon cite l'exemple des rizières qui ont permis la maîtrise des inondations, la prévention de l'érosion, et le stockage de l'eau dans les réservoirs. De fait, l'abandon de terres dû à la libéralisation commerciale pourrait rompre l'équilibre entre production et conditions naturelles et causer de graves dommages en matière d'environnement mais aussi d'infrastructures économiques et pour les populations situées en aval des zones cultivées.

c/ Mesures

La promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture justifie des mesures couplées à la production et des barrières aux frontières, notamment pour atteindre le niveau souhaité d'autosuffisance. La nouvelle loi agricole entend défendre la sécurité alimentaire par des mesures de protection tarifaires et non tarifaires ainsi que par des mesures d'urgence si la production nationale et l'offre à long terme sont remises en cause par les importations.

Compte tenu de sa dépendance vis-à-vis de l'approvisionnement extérieur, le Japon souligne que l'OMC doit discipliner les pays exportateurs. Du double point de vue de l'équilibre des droits et obligations entre pays exportateurs et pays importateurs et de la sécurité alimentaire des pays importateurs, les règles de l'OMC doivent viser à mieux discipliner les mesures de restrictions ou de prohibitions des exportations, ainsi que les taxes à l'exportation.

d/ Commentaire

La Corée et le Japon défendent un droit à la souveraineté alimentaire dans la mesure où la sécurité alimentaire ne peut être fournie indistinctement par la production nationale et les marchés internationaux. Le " caractère multifonctionnel " des échanges n'est pas garanti.

Comme la Corée, le Japon insiste sur les dangers de mettre en concurrence, via la libéralisation, des procédés de production qui relèvent de dotations factorielles différentes. La protection de l'environnement et la production agricole sont deux productions jointes qui forment un équilibre fragile.

3.2. Les pays en développement

Les pays en développement prenant officiellement position pour la défense de la multifonctionnalité de l'agriculture lors du prochain cycle de négociation sont l'Inde et Maurice. Globalement, ces pays veulent défendre les mesures de soutien interne aux produits de base de même qu'un meilleur accès aux marchés des pays industrialisés.

3.2.1. L'Inde

a/ Fonctions défendues au titre de la multifonctionnalité

Pour l'Inde, la sécurité alimentaire est un enjeu national majeur. L'équilibre recherché par l'accord agricole entre considérations d'ordre commercial et considérations autres que

d'ordre commercial n'a pas été atteint : la libéralisation des échanges agricoles n'apporte pas de réponse satisfaisante à la préoccupation des pays en développement en matière de sécurité alimentaire. L'Inde défend « *une option commerciale avec un plus, qui tiendrait compte de considérations d'ordre non commercial telles que la préservation des moyens de subsistance des petits exploitants agricoles et la production de denrées alimentaires en quantités suffisantes pour répondre aux besoins nationaux* » (WT/GC/W/152, mars 1999).

b/ Justification

L'approche de la sécurité alimentaire mondiale par le libre jeu des avantages comparatifs est irréaliste dans le contexte présent : les pays en développement font face à une contrainte de devises qui limite leur capacité d'importation, contrainte d'autant plus difficile à gérer que les marchés internationaux sont instables.

La production nationale est donc un élément incontournable d'une politique de sécurité alimentaire. Au moins trois types de contraintes internes limitent néanmoins la capacité des pays en développement à accroître leur production domestique :

- Les exploitations sont de petites tailles, ce qui limite l'introduction de la mécanisation et freine l'adoption de nouvelles technologies. Subséquemment, la productivité est faible et la production est fluctuante.
- L'autoconsommation est importante.
- Il y a une importante pression sur le foncier, du fait notamment de l'urbanisation croissante et de l'industrialisation, dans un contexte de forte croissance démographique.

En outre, le secteur agricole permet de faire vivre une large partie de la population et contribue substantiellement au développement économique du pays.

c/ Mesures

Pour l'Inde, compte tenu de ces contraintes internes et externes, les objectifs de croissance agricole et de sécurité alimentaire peuvent être atteints par :

- l'amélioration de la productivité,
- l'élévation du niveau des revenus,
- l'atténuation de la vulnérabilité face aux fluctuations des marchés,
- la garantie de la stabilité des prix.

Cela passe par des subventions à l'utilisation d'intrants tels que l'irrigation, les infrastructures, les fertilisants, les pesticides, et par des mesures de soutien de marché.

L'Inde conclut en soulignant que « *les pays en développement doivent être autorisés à accorder un soutien interne au secteur agricole pour pouvoir relever les défis que leur pose la sécurité alimentaire et préserver la viabilité de l'emploi rural, lequel différerait des mesures de soutien et de subventions qui faussent les échanges et dont l'application est actuellement autorisée par l'Accord. Il est donc important d'établir une distinction entre les mesures de soutien interne qui servent actuellement à se tailler une place dans le commerce international et les mesures qui permettraient aux pays en développement d'atténuer la pauvreté en milieu rural* » (WT/GC/W/152, mars 1999).

d/ Commentaire

L'Inde marque ses distances vis-à-vis du concept de multifonctionnalité défini par les pays développés. Elle y voit la seule volonté de préserver des politiques agricoles très actives, par ailleurs génératrices de distorsions sur les marchés internationaux. Elle se place plutôt aux côtés des pays en développement, notamment Pakistan, Pérou, République dominicaine et Cuba, sur le terrain des " dispositions relatives au traitement spécial et différencié " dont bénéficient les pays en développement. L'amélioration de l'accès au marché des pays développés est un aspect essentiel de leurs revendications.

3.2.2. Maurice

Maurice défend explicitement l'idée que la multifonctionnalité de l'agriculture doit être prise en compte dans le processus de réforme. Il se veut un peu le porte-parole des petits Etats insulaires en développement et des autres petits Etats en développement. Le point commun est la dépendance de l'agriculture, et dans une large mesure de l'économie, à l'égard de deux ou trois cultures adaptées aux conditions agro-écologiques. Maurice milite par ailleurs pour la reconnaissance d'un statut international spécifique pour ces pays.

a/ Fonctions défendues au titre de la multifonctionnalité

Pour Maurice, l'agriculture a une dimension environnementale forte par sa contribution à la réduction de l'effet de serre, en assurant la production d'une partie de l'électricité de l'Ile.

L'agriculture occupe également une place prépondérante dans le développement rural de l'île (y compris dans ses aspects socioculturels).

« L'industrie mauricienne du sucre permet au pays de réaliser les objectifs de relèvement des niveaux de vie, de plein emploi, d'utilisation optimale des ressources mondiales et de protection et préservation de l'environnement » (AIE 51, mars 1999).

b/ Justification

L'industrie sucrière constitue le socle du développement mauricien :

- La canne à sucre occupe 86% des terres arables.
- Elle est particulièrement adaptée aux conditions climatiques difficiles de l'Ile.
- Le secteur sucrier fait travailler 35 000 salariés et autant de petits planteurs. Il génère d'importants effets induits dans le reste de l'économie.
- Il joue aussi un rôle prépondérant dans le développement local (infrastructures sociales, etc.) et la stabilisation des populations à la campagne.
- Le sucre représente près de 40% des exportations nettes totales.

La canne à sucre contribue à près de 20% de la consommation d'électricité de l'Ile. Par sa substitution aux combustibles fossiles importés, elle réduit les émissions de gaz carbonique. Elle est en outre l'une des plantes cultivées qui séquestre la plus grande quantité de carbone à l'hectare. Au total, la culture de la canne à sucre permet de réduire l'effet de serre dont les Etats insulaires sont les premières victimes.

Enfin, le sucre est soumis sur les marchés mondiaux à de fortes fluctuations (d'origine souvent spéculative) et connaît des prix particulièrement bas ces dernières années (dus notamment à l'offre de pays non insulaires). Le cycle de production de la canne ne permet pas de répondre rapidement à ces fluctuations.

c/ Mesures

Pour Maurice, les pays en développement n'ont pas toujours la possibilité de mettre en œuvre leurs considérations autres que d'ordre commercial d'une manière qui soit conforme à l'accord agricole. Les pays en développement n'ont qu'un recours limité aux dispositions de l'Annexe 2 de l'accord agricole, dans la mesure où cette annexe précise que le soutien doit être fourni dans le cadre d'un « *programme public financé par des fonds publics* ». Par exemple, l'Annexe prévoit dans le paragraphe 2a que les programmes publics de services de recherche, dont ceux liés aux programmes de protection de l'environnement, peuvent ainsi faire l'objet d'exemptions aux engagements de réduction. Le paragraphe 7 permet également d'exempter les aides liées à des programmes de garantie de revenus, et le paragraphe 11 les aides publiques à l'ajustement des structures par des aides à l'investissement.

Dans le cas mauricien, une large part de ces mesures existe mais est fournie par le secteur privé. C'est l'industrie sucrière qui finance des recherches, et met en place des programmes pour remédier à des problèmes structurels. Les mesures exemptées ne concernent donc pas au même titre les pays industrialisés et les pays en développement, dans la mesure où le secteur public ne peut prendre en charge ces programmes.

Maurice souhaiterait que des financements provisoires soient accordés aux pays pour qui la libéralisation du commerce à venir se traduirait par une perte de recettes d'exportation, dans le cadre de l'article 15 de l'accord agricole (sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les PMA et les pays en développement importateurs nets).

Enfin, il prend position pour un accord sur l'agriculture qui tienne explicitement compte de la *vulnérabilité* et de la *fragilité* des petits Etats en développement, notamment insulaires.

d/ Commentaire

L'aspect le plus novateur de la contribution de Maurice est d'introduire comme élément de multifonctionnalité la réduction de l'effet de serre, qui est un problème environnemental mondial. Ce faisant, il introduit l'idée d'une rémunération internationale de sa politique de diminution des émissions de gaz carbonique et de séquestration de carbone. A l'image de l'Inde, la défense de la multifonctionnalité ne passe pas par une modification des règles générales de l'accord agricole, mais plutôt par la reconnaissance d'un statut spécifique dérogatoire.

4. Autres positions

Il est utile de croiser ces positions sur la multifonctionnalité avec d'autres positions évoquées jusqu'ici informellement sur l'ensemble de la négociation agricole.

4.1. Les PECO (Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Pologne, République slovaque, Slovénie)

Pour ces pays, l'agriculture joue un rôle considérable dans leurs économies en contribuant notamment au maintien de l'équilibre commercial et de l'emploi.

Or l'accord agricole ne prévoit aucune disposition, à l'exception du classement en boîte verte des aides à l'ajustement des structures via des aides à l'investissement, qui répondrait de façon convenable aux besoins des économies en transition. En l'occurrence, les mesures permettant de contrôler la production (boîte bleue) ou incitant les producteurs à cesser leurs activités ou encourager le retrait de ressources de la production ne feraient qu'aggraver la crise agricole. De plus, le recours à certaines mesures « vertes » présuppose l'existence de périodes de base suffisamment étendues et comparables et de mécanismes administratifs ou privés appropriés.

L'agriculture est un des secteurs les plus sensibles à l'inflation. Or, le processus de transition s'est accompagné d'une forte inflation, faisant chuter le revenu réel des agriculteurs. Ces pays manquent également de capitaux, et l'agriculture est une activité fortement capitalistique. En outre, les processus de privatisation et de restitution des terres a entraîné un changement radical des structures de production, fragmentant les terres agricoles.

Dans ce contexte, les PECO réclament un « traitement spécial » répondant aux besoins des économies en transition, et autorisant certaines subventions internes en vue d'assurer la transition ou de consolider un secteur agricole orienté vers le marché, d'encourager l'investissement, et de compenser la perte de revenu réel provoquée par l'inflation.

4.2. Les pays en développement

Beaucoup de pays en développement ne se sont pas encore exprimés individuellement sur les négociations à venir. Aucun pays importateur net de produits alimentaires ne s'est prononcé en faveur de la multifonctionnalité. Seuls certains pays de la Caraïbe ont soutenu la position de Maurice dans le cadre du Comité de l'agriculture de l'OMC.

En revanche, que ce soit dans le cadre de la CNUCED (Réunion d'experts sur le commerce du secteur agricole – Genève, avril 1999), du processus AER (contribution du Salvador, Nicaragua, Honduras, Cuba, République dominicaine et Pakistan) ou de rencontres internationales (Afrique du Sud/PMA-juin 99, FAO/Pays-Bas et Genève, septembre 1999), les pays ont exprimé leur insatisfaction par rapport à la mise en œuvre de l'accord de Marrakech et leur volonté d'une amélioration du traitement spécial et différencié. Pour rappel, celui-ci comprend cinq grands domaines :

- accès aux marchés,
- sécurité alimentaire, eu égard en particulier aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires,
- engagements en matière de soutien interne,
- engagements en matière de subventions à l'exportation,
- prescriptions en matière de notification et d'assistance technique

Les principaux points évoqués par les pays en développement concernant la mise en œuvre de l'accord de Marrakech sont :

- les difficultés rencontrées par les exportations des pays en développement pour accéder aux marchés des pays développés, en particulier :
 - le niveau élevé des barrières tarifaires, en particulier les pics tarifaires et la progressivité des tarifs ;
 - la complexité et parfois le manque de transparence dans la structure des tarifs ;
 - la gestion peu transparente des quotas tarifaires ;
 - l'utilisation fréquente de la clause de sauvegarde spéciale ;
 - l'utilisation abusive des mesures SPS.
- les contraintes internes aux économies en développement qui limitent leurs capacités à bénéficier du processus général de libéralisation. Elles concernent :
 - les infrastructures ;
 - la disponibilité et l'accès aux intrants ;
 - la qualité des services (notamment transport et assurance) ;
 - le financement ;
 - la mise aux normes en matière de qualité ;
 - la commercialisation.

Compte tenu de ces contraintes, les risques liés à un approfondissement du processus de libéralisation ont été soulignés par les plus fragiles des pays en développement et/ou les plus dépendants de l'agriculture, notamment en matière de sécurité alimentaire, d'emploi et plus généralement de développement.

- les distorsions créées par les différents types d'appui aux exportations :
 - les subventions aux exportations ;
 - les crédits à l'exportation ;
 - les dispositifs d'assurance et de garantie.

Il a été souligné que ces outils exercent une concurrence déloyale sur les marchés intérieurs et sur les marchés potentiels d'exportation des pays en développement.

Concernant la négociation à venir, les points évoqués ont été :

- l'évaluation de la mise en œuvre de l'accord agricole, conformément à l'article 20 de l'accord.
- la réduction des contraintes d'accès aux marchés développés évoquées ci-dessus.
- l'accord agricole actuel ne répond pas forcément aux besoins des pays en développement en matière de soutien interne :
 - les pays en développement n'ont pas notifié de MGS ;
 - certains besoins ne seraient pas correctement couverts par la boîte verte ;
 - les niveaux de soutien *de minimis* sont insuffisants ;

- les contraintes imposées par les programmes d'ajustement structurel limitent l'utilisation des opportunités de l'accord agricole.
- la plupart des pays en développement ont demandé à ce que le *traitement spécial et différencié* qui leur est accordé soit renforcé. Il devrait permettre à la fois de faire face aux contraintes évoquées plus haut (accès au marché, délais de transition, etc.) et d'apporter le niveau suffisant de flexibilité en matière de politique agricole pour s'adapter aux conditions spécifiques des pays en développement.

De même les critères de déclenchement de la *Décision de Marrakech* devraient être revus pour faciliter le recours à des financements extérieurs en cas de hausse importante de la facture alimentaire.

4.3. Positions de syndicats

Peu de syndicats agricoles ou de fédérations de syndicats ont à ce jour une position réellement arrêtée sur la façon dont le concept de multifonctionnalité doit être utilisé dans la mise en place de politiques agricoles, bien que la notion même fasse l'objet d'une large acceptation. Pour de nombreux pays, y compris au sein de l'Union (avec par exemple l'Espagne, la Grèce, le Portugal), la multifonctionnalité n'est pas encore un enjeu pour les différents acteurs. Il n'y a donc pas encore de réel débat dans ces pays entre acteurs sociaux sur ce thème.

4.3.1. Positions d'organisations syndicales internationales

Pour la **Coordination Paysanne Européenne**, membre de **Via Campesina**, le concept de multifonctionnalité est un " leurre ", permettant de faire accepter à l'opinion publique la substitution des soutiens de marché par les aides directes, aboutissant ainsi à une baisse des prix des produits. Ils dénoncent donc l'utilisation du concept à cette fin, de même qu'ils rejettent l'idée d'un « modèle européen » à défendre à l'OMC.

La **FIPA** (fédération internationale des producteurs agricoles) regroupe 85 organisations professionnelles agricoles dans 63 pays (dont en France notamment la FNSEA, le CNJA et l'APCA). D'orientation plutôt libérale, elle admet la validité du concept de multifonctionnalité, mais en mettant en garde contre son utilisation à des fins de subventions à la production. Pour elle, la multifonctionnalité doit être soumise aux règles de l'OMC, c'est-à-dire que les outils de promotion de la multifonctionnalité ne doivent pas entraîner de distorsions et doivent entrer dans la boîte verte.

- Les membres français de la FIPA rejettent la distinction entre d'un côté une agriculture de production, et de l'autre une agriculture de services (distinction qui selon eux est dans l'esprit de contrat territorial d'exploitation).
- Les membres américains acceptent quant à eux le principe de la rémunération de services, mais sans que cela passe par des subventions couplées.
- L'organisation agricole Japonaise JA Zenchu, également membre de la FIPA, et proche de la FNSEA, soutient l'idée d'une multifonctionnalité de l'agriculture et considère que les prix des produits doivent recouvrir les coûts de production. Leur objectif est donc que les

activités en aval de l'agriculture acceptent un partage équitable de la valeur ajoutée, afin de maintenir une agriculture nombreuse et bien répartie sur l'ensemble du territoire.

4.3.2. Positions d'organisations nationales au sein de l'Union européenne

En Grande Bretagne, la **NFU** s'oppose à l'éco-conditionnalité des aides. Elle estime qu'il faut avoir une politique environnementale spécifique et ne pas donner deux objectifs différents à une même politique. Néanmoins, elle demande la mise en place d'aides de plus longue période destinées à des agriculteurs de zones non compétitives voulant adhérer à un "paquet social" (services environnementaux, entretien du paysage ...). Ce choix révèle également une acceptation du déclin du nombre d'agriculteurs (qui permet de compenser la baisse des revenus) et de la concentration.

La **Confédération des agriculteurs suédois (LRF)**, plutôt libérale, s'oppose à la modulation des aides, à l'éco-conditionnalité, et à une politique agricole englobant politique rurale et environnementale.

Aux Pays-Bas, le **LTO** s'oppose à la prime à la vache laitière par tête et non en fonction du rendement, et se prononce en faveur de la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture, tout en rejetant l'idée d'une politique environnementale et agricole unique (il est donc plutôt favorable à des aides découplées pour des services environnementaux).

En Autriche, le **PLO**, principal syndicat agricole, défend la nécessité de considérer davantage les agriculteurs comme des occupants et des aménageurs de l'espace, et de renforcer les liens entre la politique de l'espace rural, l'agriculture et la forêt. Il s'oppose donc à la baisse des prix de soutien et à leur conversion en aides directes.

Pour la **FNSEA** et le **CNJA**, les politiques publiques doivent "conforter le modèle agricole européen : celui d'une agriculture multifonctionnelle tournée vers un développement équilibré des hommes, des produits et des territoires, en adéquation avec un projet économique solide pour nos exploitations. Il s'agit d'une agriculture durable, économiquement viable et transmissible".

La **FNSEA** se prononce pour la reconnaissance de la fonction territoriale de l'agriculture, son rôle dans l'occupation et la valorisation des territoires, à travers des soutiens de base à l'hectare, selon le principe de la rémunération de la multifonctionnalité de l'agriculture.

En Allemagne, si producteurs et consommateurs s'accordent pour assigner à l'agriculture une double fonction d'approvisionnement du marché interne et de préservation de l'espace rural, ils s'opposent sur la question des soutiens financiers. Les organisations de consommateurs, puissantes dans ce pays, s'opposent à la pérennité des aides aux agriculteurs. Les producteurs, soutenus par les autorités fédérales, revendiquent de plus en plus des aides liées aux fortes contraintes environnementales, en faveur des gestionnaires de l'espace rural, espace très occupé et donc rare. Cependant le **DBV**, qui représente près de 80% des agriculteurs, rejette l'idée d'un lien entre les aides publiques et des exigences environnementales.

5. Eléments de conclusion

Le tableau qui suit résume les principales prises de position sur la multifonctionnalité.

Tableau 5 : Prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture par différents pays

Pays	Fonctions de l'agriculture à promouvoir au titre de la multifonctionnalité	Instruments de politiques défendus pour promouvoir ces fonctions
Union européenne	<ul style="list-style-type: none"> - Alimentation de qualité - Environnement - Paysages ruraux - Développement socio-économique des régions rurales 	Politique agricole globale, rémunérant la production de biens et services d'intérêt collectif Mesures agri-environnementales Fonds structurels
Norvège	<ul style="list-style-type: none"> - Paysage agricole - Viabilité des zones rurales - Biodiversité - Qualité de l'alimentation - Sécurité alimentaire 	Principe fournisseur-bénéficiaire Combinaison de mesures, incluant des aides couplées, protection...
Suisse	<ul style="list-style-type: none"> - Sécurité alimentaire - Conservation des ressources naturelles - Entretien du paysage - Occupation du territoire 	Paiements directs verts et paiements directs sociaux
Japon	<ul style="list-style-type: none"> - Paysages agricoles - Environnement - Sécurité alimentaire - Viabilité des zones rurales - Emploi - Protection des consommateurs 	Protection Aides couplées
République de Corée	<ul style="list-style-type: none"> - Sécurité alimentaire - Paysage - Protection environnement et biodiversité - Viabilité des régions rurales 	Soutiens couplés à la production et aux prix Protection
PECO	<ul style="list-style-type: none"> - Maintien de l'équilibre commercial - Maintien de l'emploi 	Aides à l'investissement Subventions couplées à la production
Inde	<ul style="list-style-type: none"> - Sécurité alimentaire 	Programmes publics Soutiens de marché, protection
Maurice	<ul style="list-style-type: none"> - Environnement - Développement rural 	Protocole sucre
PED	<ul style="list-style-type: none"> - Sécurité alimentaire - Conservation de la biodiversité 	Traitement SD Décision de Marrakech, accès au marché
Etats-Unis	<ul style="list-style-type: none"> - Sécurité alimentaire - Environnement 	Programmes publics d'aide alimentaire Programmes publics de promotion de la qualité de l'environnement et de mise en réserve des terres fragiles (boîte verte)
Australie	<ul style="list-style-type: none"> - Bien être social - Environnement 	Programme " Communautés rurales " Programme " National Landcare " bénéficiant de l'aide de l'Etat

Plusieurs aspects peuvent être soulignés. La multifonctionnalité ne fait pas consensus, loin s'en faut. Le concept fait face à de virulentes oppositions, sur le principe comme sur les instruments qu'il cherche à justifier. Il est donc indispensable de le fonder économiquement, en particulier sa dimension politique censée traduire des attentes sociales.

Au sein de ses partisans, les positions sont très diverses. La plupart des pays s'inscrivent dans la négociation d'un régime d'exception (traitement spécial et différencié, pays en transition, pays insulaires, clause riz, etc.), démarche à l'évidence impossible pour l'Union européenne. Il nous paraît dès lors essentiel de proposer à nos partenaires potentiels un cadre commun de valorisation de la multifonctionnalité. Ce cadre devra se fonder sur le respect du processus de marchandisation de l'agriculture et de la logique de réduction des distorsions générées par les politiques agricoles. En contrepartie de ces obligations, il devra proposer une méthode de valorisation des droits à défendre la multifonctionnalité. Il s'agira forcément d'une analyse coût/avantage (le coût intégrant la distorsion, l'avantage intégrant la fourniture du bien public, etc.). Cette analyse ne pourra se fonder qu'en partie sur l'approche OCDE et devra rechercher, notamment dans le secteur de l'environnement, d'autres méthodes de calcul de la valeur des aménités et de rémunération des prestataires.

Défendre la multifonctionnalité nécessite des alliances au-delà de ses défenseurs " officiels ". Une partie des pays en développement sont des partenaires potentiels. A cet égard, quatre observations peuvent être faites :

- **La structuration des pays en développement en trois groupes distincts semble s'accroître :**

- un groupe de pays exportateurs, notamment ceux membres du groupe de Cairns. L'Afrique du Sud est particulièrement virulente à l'encontre de toute mesure interférant avec une libéralisation totale des échanges. Ce sont les pays les mieux représentés et qui s'expriment le plus dans les réunions ou conférences internationales. D'autres pays africains marquent néanmoins leur différence par rapport au discours très libéral de l'Afrique du Sud.
- un groupe de pays qui participent peu ou pas encore aux discussions et qui semblent seulement découvrir l'accord agricole de 1994. Les pays ACP appartiennent pour la plupart à ce groupe. Cette absence s'explique notamment par de faibles capacités d'analyse et de négociation.
- entre ces deux extrêmes, un groupe assez hétérogène regroupant :
 - des pays importateurs nets de produits alimentaires et exportateurs de produits agricoles (Maroc par exemple),
 - des pays qui ont des politiques agricoles actives qu'ils souhaitent conserver, notamment en matière de sécurité alimentaire (comme les pays de l'Asie du Sud),
 - ou encore des pays fortement dépendants en matière d'approvisionnement extérieur (Egypte par exemple).

Ce groupe ne souhaite pas forcément, à l'instar du groupe de Cairns, une libéralisation forte des échanges agricoles même s'il réclame des conditions d'échanges plus " loyales ". En revanche, il demande que soit amélioré le *traitement spécial et différencié* des pays en développement (meilleur accès sur les marchés développés, flexibilité en matière de

protection et de soutien interne...). Ce groupe réclame aussi qu'un effort de la Communauté internationale soit fait pour stabiliser les marchés mondiaux, conformément aux résolutions prises lors du Sommet de Rome sur l'alimentation. Dans ce groupe, les positions peuvent parfois diverger fortement. Sur les soutiens à l'exportation par exemple, des pays comme l'Inde ou le Maroc veulent leur élimination alors que des pays comme l'Égypte demandent une mise en œuvre plus concertée de ces soutiens. Ce groupe de pays sera très actif dans la négociation.

- **L'Europe et la PAC sont régulièrement attaquées**, pour les niveaux de protection, les soutiens internes et aux exportations sources de distorsions sur les marchés. La " visibilité " des instruments d'intervention de la PAC, l'ambiguïté de ses objectifs, entre modèle agricole alternatif au modèle " anglo-saxon " et puissance exportatrice, rendent son affichage difficile vis-à-vis des pays en développement.
- Compte tenu de ce qui précède, **le concept de multifonctionnalité de l'agriculture est encore mal perçu par les pays en développement**, même par ceux qui pourraient y trouver des avantages. Il est considéré comme un concept compliqué, proposé par des pays riches pour continuer à soutenir leur agriculture dans les mêmes conditions, avec les mêmes objectifs et instruments sources de distorsions. Pourtant, lors de rencontres plus informelles, certains pays, notamment africains, ont marqué leur intérêt pour cette approche.
- **Les pays en développement s'inscrivent a priori dans une négociation à la marge**, c'est-à-dire qu'ils privilégient la négociation d'un " meilleur " *traitement spécial et différencié* à la négociation de règles générales plus souples (cas de la multifonctionnalité par exemple) intégrant leurs préoccupations. C'est aussi le cas des PMA, des pays insulaires,... Si cette approche Nord/Sud(s) devait perdurer, elle limiterait de fait les possibilités d'alliances pour l'Europe.

Troisième partie

La fonction de sécurité alimentaire

1. La sécurité alimentaire : un concept qui évolue

C'est en 1974, lors de la première Conférence mondiale sur l'Alimentation, que naît officiellement le concept de sécurité alimentaire. Le contexte est propice : crise agricole chez les grands pays exportateurs de produits agricoles (Etats-Unis et Canada), famines au Bangladesh, en Ethiopie et au Sahel. La crainte de pénurie mondiale réduit la sécurité alimentaire à une question d'offre : il faut produire davantage.

Dans la décennie qui suit, l'amélioration de la situation alimentaire aux niveaux international et national, coexistant avec des situations de malnutrition au niveau local, conduit à recentrer l'attention sur l'insécurité alimentaire des individus. Cette fois l'accent est mis sur la question de l'accès à l'alimentation : plus que les " catastrophes humanitaires " largement médiatisées, et qui ont plus souvent pour origine des conflits que des pénuries alimentaires, c'est l'insuffisance de pouvoir d'achat qui empêche une partie de la population d'accéder aux aliments en quantité et en qualité adéquates.

Le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 tente de trouver un équilibre entre les dimensions offre et demande de la sécurité alimentaire. Il prend également en compte ses dimensions sociale et culturelle. Mais c'est surtout la reconnaissance des vertus du marché qui constitue la nouveauté : « *le commerce est un élément essentiel à la sécurité alimentaire mondiale* ». La libéralisation des économies et des échanges permettrait d'ajuster l'offre à la demande, au niveau local comme au niveau global. Le marché favoriserait l'accroissement de la production alimentaire et l'éradication de la pauvreté, garantissant à terme la sécurité alimentaire. Le Sommet mondial confirme donc la vision optimiste de la libéralisation des marchés affichée deux ans plus tôt à Marrakech, même s'il reconnaît la nécessité d'adopter « *des politiques économiques et sociales appropriées* » pour veiller à ce que « *tous, y compris les pauvres, profitent de la croissance économique* » stimulée par un régime commercial plus libéral (Aldington, 1999).

La nouvelle référence en matière de définition de la sécurité alimentaire devient : « *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* ».

D'après cette définition, la sécurité alimentaire recouvre de nombreux aspects dépassant largement l'approvisionnement global en nourriture de la planète ou d'un pays.

- Elle recouvre tout d'abord une notion de durabilité et de stabilité de l'approvisionnement. Le consommateur doit avoir accès « *à tout moment* » à l'alimentation, ce qui implique d'une part un approvisionnement régulier basé sur l'arbitrage entre production nationale, importations et stocks de sécurité et, d'autre part, la mise en œuvre de politiques agricoles permettant une gestion durable des ressources naturelles. Il est précisé que « *les gouvernements encourageront les politiques et les programmes de sécurité alimentaire nationale et régionale des pays en développement notamment en ce qui concerne leurs denrées alimentaires de*

base". La mise en culture des zones à faible potentiel est également mentionnée, ce qui constitue tout de même un bémol au libre jeu du marché.

- Il ne suffit pas seulement de produire ou d'importer des aliments. Encore faut-il que les consommateurs puissent y avoir accès. Comme le souligne la FAO dans le plan d'action du sommet mondial de l'alimentation, cela suppose :
 - l'éradication de la pauvreté car " *la grande majorité des personnes sous-alimentées ne sont pas en mesure de produire ou d'acheter des quantités suffisantes d'aliments* »;
 - « *le maintien de la paix et de la stabilité dans chaque pays* » car les crises alimentaires les plus graves sont souvent liés aux conflits.
- La notion de salubrité fait référence à " *l'accord relatif à l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et à d'autres accords internationaux pertinents* ". La qualité des aliments devient une dimension essentielle de la sécurité alimentaire.
- La notion de préférences alimentaires signifie qu'il ne suffit pas seulement d'offrir une nourriture suffisante. Il faut qu'elle corresponde aux besoins des consommateurs qui ne sont pas seulement énergétiques mais recouvrent des aspects culturels. C'est une reconnaissance implicite du lien entre homme, produit et territoire.

Enfin, la dimension internationale de la sécurité alimentaire n'est pas oubliée. Tout en soulignant le bien-fondé de l'accord agricole de l'OMC pour la sécurité alimentaire, le Sommet de Rome indique que les " *gouvernements et la communauté internationale [...] reconnaissant les effets des fluctuations des cours mondiaux, examineront les options compatibles avec l'OMC et prendront toutes les mesures appropriées pour préserver l'aptitude des pays importateurs, notamment les Pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), à acheter sur les marchés extérieurs des quantités adéquates de denrées de base à des conditions raisonnables* ".

Toutefois, en dépit de la légitimité internationale de la FAO à définir un cadre analytique et des lignes directrices en matière de politiques de sécurité alimentaire, les engagements de la communauté internationale pris dans ce cadre restent des déclarations d'intention. C'est à l'OMC que se décident les règles en matière de politiques agricoles et commerciales, avec leurs implications sur la configuration des marchés internationaux de produits alimentaires et sur les instruments disponibles pour mettre en œuvre des politiques de sécurité alimentaire.

2. L'accord agricole de Marrakech : cadre international de régulation en matière de sécurité alimentaire¹¹

Deux logiques, qui ne sont pas forcément exclusives l'une de l'autre, prédominent dans la défense d'une meilleure intégration de la sécurité alimentaire dans le cadre commercial multilatéral.

La première tient à la souveraineté alimentaire : les pays importateurs nets de produits alimentaires considèrent que la fiabilité et la stabilité de l'approvisionnement sur les marchés internationaux ne sont pas garantis, ni en quantité, ni en qualité. La garantie de l'accès à

¹¹ Cette partie s'inspire de travaux précédents de Solagral (Solagral, 1999).

l'alimentation comme la stabilité des prix des produits alimentaires de base constitue l'une des missions essentielles d'un Etat. La légitimité d'un gouvernement, en particulier s'il est élu, consiste largement dans sa capacité à assurer cette mission. Cette absence de garantie, à laquelle peut s'ajouter un risque politique de dépendance vis-à-vis d'un nombre restreint de fournisseurs (privés et/ou publics), conduit à revendiquer un droit à produire un « certain » niveau de l'approvisionnement national. Cette dépendance est d'autant plus préoccupante pour les pays qui ont une contrainte de devises, contrainte d'autant plus forte qu'ils sont également soumis pour leurs exportations à l'instabilité des marchés (cas des matières premières).

La seconde logique relève du développement. Dans de nombreux pays du Sud, en particulier les moins avancés, le secteur agricole contribue souvent à plus du quart du PIB, emploie une grande majorité de la population et génère la majeure partie des recettes d'exportation. Les biens alimentaires y représentent un fort pourcentage des dépenses des ménages (près de 70 % contre 17 % dans l'Union européenne). Dans ces pays, l'agriculture n'est pas seulement la base du développement économique, elle fournit directement emploi et moyens de subsistance à la majorité de la population qui est rurale. La sécurité alimentaire ne peut alors être ramenée aux seules dimensions de disponibilité et de stabilité de l'approvisionnement alimentaire. L'accès aux denrées alimentaires, c'est-à-dire les ressources requises pour subvenir à ses besoins, est une dimension majeure de la sécurité alimentaire que l'agriculture est seule à même de fournir dans la plupart des cas.

Le manque de recul rend difficile l'évaluation de l'impact de l'accord agricole de l'OMC au regard de ces deux logiques. Une façon de percevoir cet impact consiste d'une part, à observer l'évolution des marchés internationaux de produits vivriers, et en particulier les marchés céréaliers, à partir desquels les pays à déficit vivrier s'approvisionnent et, d'autre part, à identifier les instruments de politique agricole encore disponibles.

2.1. Les conditions d'approvisionnement sur les marchés mondiaux de céréales

Trois points principaux sont abordés par la suite qui correspondent aux préoccupations des pays importateurs nets de produits alimentaires, à savoir la configuration des marchés mondiaux après le cycle d'Uruguay, l'impact sur la facture d'importation alimentaire et enfin les outils disponibles dans l'accord de l'OMC pour faire face aux éventuels effets négatifs de la libéralisation. La question de l'accès aux marchés d'exportation n'est pas développée ici. La principale raison à cela est que l'accord agricole n'a amélioré que de façon négligeable les perspectives d'exportation de produits agricoles : soit les conditions d'accès étaient déjà largement libéralisées (produits tropicaux...) soit elles restent prohibitives (céréales tempérées, viandes...). Cela ne signifie pas pour autant que l'amélioration des exportations ne constitue pas un enjeu essentiel pour la sécurité alimentaire.

2.1.1. La configuration des marchés

L'un des éléments avancés pour promouvoir l'accord agricole était que la libéralisation du commerce agricole et la réduction des distorsions liées aux soutiens internes et à l'exportation entraîneraient une plus grande stabilité des marchés internationaux. En effet, en unifiant des marchés jusque là segmentés par les protections, la libéralisation serait bonne pour tous, les échanges se feraient mieux et les prix seraient plus stables, car les chocs

seraient absorbés par un volume élargi d'échanges. Le recours aux importations est donc prôné pour les pays dont la production nationale est variable et peu compétitive.

Or la question de l'instabilité demeure : l'instabilité des prix sur les marchés mondiaux n'a pas diminué et les résultats observés sur les marchés céréaliers diffèrent sensiblement de ceux attendus.

Les partisans du libre-échange soulignent que la libéralisation effective des échanges a été faible. L'accès au marché, s'il est plus transparent, ne s'est globalement pas amélioré et les soutiens restent importants dans les grands pays producteurs. D'autres explications méritent d'être mentionnées :

- Les possibilités de croissance de la production mondiale à long terme sont incertaines, pour des raisons de progrès technique ou de disponibilité des ressources naturelles. Des ruptures peuvent survenir, liées par exemple à la salinisation de grands périmètres irrigués, à la pénurie d'eau ou encore aux changements climatiques. Ces ruptures rendent aléatoires les projections linéaires sur les marchés mondiaux et favorisent leur instabilité.
- La stabilité des marchés mondiaux repose largement sur l'évolution des situations agricoles en Chine, dans l'ex-URSS et en Inde où les "fondamentaux du marché" (niveaux de stock, volumes produits, pouvoir d'achat réel de la demande) sont méconnus et les perspectives en matière de productivité incertaine. L'anticipation d'importations alimentaires importantes en Inde et surtout en Chine avec l'ouverture progressive de leurs marchés a motivé la rédaction du Fair Act américain de 1996 et la confiance affichée dans le libre jeu du marché. Or sans information fiable et sans institutions pour les divulguer, celui-ci ne peut efficacement fonctionner.
- Les progrès techniques en termes d'information, d'échanges ou de développement de l'alimentation animale, devraient faciliter les ajustements de la demande aux évolutions irrégulières de l'offre. Ces progrès pourraient aussi rendre les marchés beaucoup plus sensibles. Ils ne suppriment pas de toute façon l'instabilité endogène des marchés agricoles liée à la rigidité et l'offre et de la demande.
- Les réformes des politiques agricoles ont entraîné une réduction forte et une privatisation des stocks publics, ce qui accroît les tensions sur les marchés. Cette baisse des stocks a considérablement renforcé les effets de la sécheresse en 1995 et 1996.
- L'attitude des grandes firmes multinationales dans la gestion des stocks est incertaine. Celles-ci pourraient dans certains cas utiliser leur position dominante pour entretenir l'instabilité.

C'est sur ce manque de fiabilité de l'approvisionnement extérieur que se fondent le Japon, la Corée, la Suisse ou la Norvège pour justifier une politique active en matière de production nationale. Ces pays ont pour le moment les moyens et la possibilité au regard de l'OMC de conserver un certain niveau d'auto-approvisionnement. Pour les pays à déficit vivrier qui connaissent une contrainte de devises, principalement les pays en développement, l'instabilité de la facture est un frein au développement.

2.1.2. L'impact sur la facture alimentaire

Les importations de céréales en 1997 représentent 14% de la consommation interne des pays en développement (contre moins de 10% vingt ans plus tôt), et environ 40 % de la facture alimentaire des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ¹² (FAO, 1999). Dans la majorité de ces pays le coefficient de variation de la production céréalière a dépassé 10% entre 1980 et 1996.

La conséquence logique de l'accord agricole est que la réduction des aides à la production et à l'exportation des produits agricoles dans les pays développés (notamment pour les céréales) devait entraîner une hausse modérée des prix sur les marchés mondiaux. Cette hausse devait à son tour accroître le coût des importations alimentaires pour les pays à déficit vivrier. En 1995, la FAO estimait que les pays africains par exemple verraient leur facture d'importations alimentaires totales augmenter de 8,4 milliards de dollars en 1987-88 à 15 milliards en 2000. La mise en œuvre de l'accord agricole expliquerait 17 % de cette hausse, le reste étant principalement dû à la croissance démographique et à l'augmentation de la consommation alimentaire. Les derniers chiffres disponibles soulignent que l'augmentation de la facture alimentaire a probablement été sous-estimée.

La FAO (1999) estime que la facture des importations céréalières a augmenté de 83 % pour les PMA¹³ et de 61% pour les pays à déficit vivrier (PDV) entre 1993/94 et 1995/96. Cette augmentation résulte principalement de la forte hausse des prix des céréales en 1995/96. Depuis, en dépit de la baisse des prix, la facture d'importation de céréales s'est maintenue à un niveau relativement élevé pour les deux groupes de pays. Si en 1997/98 la hausse des volumes importés peut être avancée, deux autres facteurs explicatifs sont déterminants :

- La part de l'aide alimentaire dans les approvisionnements n'a cessé de diminuer. En 1997/98, l'aide alimentaire a représenté 23 % des importations céréalières des pays les moins avancés, contre 36 % en 1993/94 et 64 % au milieu des années 80. La diminution de la contribution relative de l'aide alimentaire aux importations céréalières des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires est encore plus marquée, puisqu'elle est passée de 22 % au milieu des années 80, à 7,6 % en 1993/94, pour tomber à 2 % en 1997/98.
- De la même façon, les grands exportateurs ont fortement réduit les soutiens aux exportations. Ce type d'exportations représentait près de 26 % des importations céréalières des PMA en 1994/95 (46 % pour les PDV). Il a pratiquement disparu depuis 1995/96.

¹² En plus des PMA, les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires éligibles à la " Décision de Marrakech " dans le cadre de l'OMC sont 18.

¹³ 39 des 48 pays les moins avancés recensés par les Nations Unies sont ACP.

Tableau 6 : Factures d'importations de céréales - Pays les moins avancés et pays en développement importateurs nets de produits alimentaires

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
<i>Volume (millions de tonnes)</i>					
Pays les moins avancés	11,1	13,3	12,2	10,3	13,5
Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires	25,5	26,0	26,1	27,7	31,7
Total	36,6	39,3	38,3	38,0	45,2
<i>Valeur (en milliards de dollars E.-U.)</i>					
Pays les moins avancés	1,2	2,0	2,2	1,7	2,0
Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires	3,6	4,0	5,8	5,5	5,3
Total	4,8	6,0	8,0	7,2	7,3

SOURCE : FAO, JANVIER 1999

Pendant longtemps, les excédents céréaliers des grands pays producteurs étaient vendus sur une sorte de marché mondial secondaire, composé de ventes concessionnelles et d'aide alimentaire, qui permettait aux pays de réduire la facture d'importation. Dans le contexte politique de guerre froide les pays à risque alimentaire étaient un enjeu géostratégique. Ce contexte a changé, de même que les politiques agricoles. Les pays donateurs ont réduit leur contribution en aide alimentaire qui est de plus en plus orientée vers des situations d'urgence et de moins en moins vers l'aide à balance des paiements. On pouvait donc considérer au début de 1998 que le lien entre commerce et aide alimentaire était pour partie rompu. Cependant, le changement de la conjoncture internationale en 1998 (hausse des stocks mondiaux de céréales, baisse des cours, crise financière sur la plupart des marchés importateurs émergents) nous replonge dans un schéma classique de gestion de surplus. Les Etats-Unis par exemple ont multiplié par plus de deux leur volume d'aide alimentaire depuis 1998. Pour les pays à déficit vivrier, l'instabilité continue.

Pourtant, la réduction des programmes d'aide alimentaire et de soutiens aux exportations est positive à bien des égards pour les pays en développement. Elle limite notamment les effets de concurrence avec les productions locales et sur les marchés d'exportation. Reste cependant posé le problème de l'accès à l'alimentation des pays déficitaires qui ne sont pas solvables, et pour lesquels l'aide alimentaire (en nature ou sous forme financière) constituait une source importante d'approvisionnement.

Sachant que l'instabilité des prix internationaux n'est pas amenée à se réduire dans l'immédiat, et compte tenu du faible pouvoir de marché des pays déficitaires, un des enjeux majeurs pour la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire demeure l'instauration de règles commerciales et de mécanismes d'approvisionnement, aux plans national et international, susceptibles d'atténuer ou de compenser de telles fluctuations.

L'impact prévisible de l'accord de l'OMC selon les régions ACP

Les pays africains sont en général importateurs de produits alimentaires (blé, riz et produits laitiers) et exportateurs de produits tropicaux tels que le café, cacao, fruits et quelques matières premières agricoles. Leur balance commerciale agricole devrait se détériorer.

L'Afrique de l'Ouest et du Centre importe des céréales et des produits animaux et exporte des boissons tropicales, quelques graines oléagineuses, quelques matières premières agricoles et des fruits tropicaux. Il existe aussi un important commerce d'animaux sur pied à l'intérieur de la région. Une grande part de leurs exportations est effectuée au titre

d'arrangements préférentiels avec l'Europe. Les prix plus élevés des produits alimentaires, associés à des gains éventuels assez limités et peut-être même à des pertes pour certains produits d'exportation, devraient encourager ces pays à réexaminer les possibilités de développer leur secteur vivrier.

La majorité des pays d'Afrique de l'Est importent des céréales et exportent du café, des fibres, des cuirs et peaux et, dans certains cas, des produits horticoles. L'île Maurice est un gros exportateur de sucre et a une industrie textile très développée. Le relèvement des prix à l'importation des céréales et des graines oléagineuses devrait stimuler la production, à condition que les augmentations soient répercutées sur les producteurs. Le marché des fibres textiles pourrait aussi connaître une certaine expansion. Dans le cas des cuirs et peaux, beaucoup dépend de l'exploitation du potentiel de cette sous-région grâce à une amélioration de la qualité des produits. La production des cuirs et peaux devrait se développer considérablement si les prévisions concernant la croissance de la production de viande se concrétisent.

L'Afrique australe est habituellement plus autosuffisante sur le plan alimentaire mais elle a souffert de désordres intérieurs et de périodes de sécheresse qui l'ont conduite à importer massivement ces dernières années. Toutefois, dans des conditions normales la région devrait être en grande partie autosuffisante et en mesure d'exporter un vaste assortiment de produits agricoles tels que le tabac, le sucre et les fibres, mais aussi les fruits, les légumes et le café. Le fait que plusieurs pays d'Afrique australe soient enclavés limite l'impact des variations des cours mondiaux sur les décisions des agriculteurs, même s'ils en subissent complètement les retombées. Une combinaison de mesures visant à stimuler le commerce intra-régional et à développer des produits à haute valeur marchande pour l'exportation sur les marchés mondiaux, demeure une des options à envisager.

Les Caraïbes sont largement tributaires des importations alimentaires dont les prix devraient augmenter. Par ailleurs, l'éventail de leurs exportations agricoles est assez limité (sucre, fruits, tabac et boissons). Celles-ci bénéficient en grande partie d'arrangements préférentiels, dont la valeur pourrait diminuer. Étant donné la pénurie de terres dans ces pays, il leur faudra rechercher de nouvelles possibilités de diversifier leurs exportations agricoles en faveur de produits à valeur commerciale élevée et de pourvoir à l'industrie du tourisme en expansion.

La sous-région Pacifique n'est pas étudiée spécifiquement.

Source : d'après FAO, 1995.

2.1.3. La « réponse » de l'OMC

Face à la hausse prévisible des cours mondiaux des produits alimentaires suite à la mise en œuvre de l'accord agricole, l'accord de Marrakech comprend une *décision ministérielle concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires*, dite *Décision de Marrakech*. Cette décision stipule que les signataires de l'accord s'engagent à aider les pays concernés en cas d'augmentation des cours mondiaux et d'augmentation des dépenses d'importation en produits alimentaires qui pourraient résulter de la mise en place de l'accord. Cette aide pourrait prendre la forme soit d'une aide alimentaire, soit d'une aide au développement de l'agriculture. A court terme, le FMI et la Banque mondiale pourraient fournir une assistance financière pour " *assurer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base* ".

Cette solution s'est révélée particulièrement inadaptée :

- Les difficultés que pourraient rencontrer les pays déficitaires sont considérées comme transitoires. Il n'est pas question de traiter de façon durable la question de l'instabilité des marchés mondiaux.
- Les responsabilités des différents intervenants potentiels sont floues. Le comité de l'agriculture de l'OMC a notamment renvoyé sur la Convention de Londres sa responsabilité en matière d'aide alimentaire.
- La méthode de calcul pour un déclenchement éventuel est contestée : en dépit de la hausse importante des prix des céréales en 1995 et 1996, le FMI estimait à ... 4 % la hausse des prix générée par la libéralisation multilatérale. Dans ces conditions, pratiquement aucun pays n'a eu recours à la facilité financière du Fonds monétaire.

La Convention de Londres

La réforme des politiques agricoles des grands pays producteurs peut conduire à une grande instabilité des disponibilités en aide alimentaire. A titre d'exemple, la forte hausse des prix des céréales en 1995/96 s'est soldée par une baisse de l'aide alimentaire alors que plusieurs pays en faisait la demande. On observe généralement une baisse des volumes en cas de hausse des prix, et une augmentation des volumes en situation de surplus et de baisse des prix. Côté bénéficiaires, certains pays non solvables dépendent de l'aide alimentaire pour leur approvisionnement, et cela d'autant plus quand les prix internationaux montent. La question de l'aide alimentaire et de son emploi reste donc posée.

Dans le cadre de la Décision de Marrakech, l'aide alimentaire est considérée comme un moyen pour faire face aux difficultés d'approvisionnement. C'est pourquoi le Comité de l'agriculture de l'OMC a "délégué" ce volet de l'accord agricole à la Convention internationale sur l'aide alimentaire, dite Convention de Londres. La négociation internationale sur l'aide alimentaire se situe donc clairement dans le cadre de cette Convention.

La Convention de Londres a été négociée pour la première fois en 1967. Elle est mise en œuvre par le Conseil international des céréales. Seuls les pays donateurs sont membres : l'Argentine, l'Australie, le Canada, le Japon, la Norvège, la Suisse, les Etats-Unis et l'Union européenne. Les pays bénéficiaires en sont exclus. Sa conception est liée à la situation d'excédents sur le marché mondial des céréales dans les années 60 et 70 : les engagements en matière d'aide alimentaire dépendent des disponibilités des pays donateurs et non des besoins des pays récipiendaires.

La Convention s'est longtemps contentée de définir les engagements minimums des principaux donateurs en termes de quantités et principalement pour les céréales. Ce n'est que récemment qu'elle a commencé à inclure des indications quant aux modes de gestion de ces aides et à la diversification des produits proposés. Elle est normalement renégociée tous les trois ans mais peut être prorogée. L'accord sur la nouvelle convention a été conclu en juillet 1999 et devrait être effectif à l'automne.

Elle présente plusieurs avancées intéressantes :

- L'aide alimentaire doit être utilisée pour renforcer la sécurité alimentaire.
- Les engagements des donateurs peuvent être faits en partie sous forme financière.
- Les coûts de transport et opérationnels liés à l'aide alimentaire peuvent être inclus dans les engagements et permettent de valoriser l'aide d'urgence ou l'aide aux pays enclavés.
- De nouveaux produits sont éligibles en plus des céréales et des légumineuses (lait, sucre, huiles, semences, tubercules...).
- Les PMA sont considérés comme prioritaires.
- L'aide alimentaire sous forme de crédit doit être limitée.
- Les achats locaux et les opérations triangulaires doivent être développés.
- La production locale agricole ne doit pas être concurrencée.
- Les donateurs doivent se coordonner sur le terrain.

Tous ces engagements représentent une avancée dans le renforcement de l'intégration de l'aide alimentaire à une démarche de renforcement de la sécurité alimentaire. Cependant, la convention reste très faible sur plusieurs points :

- Les pays bénéficiaires de l'aide alimentaire ne participent pas à la Convention, ni certains organismes responsables de l'aide alimentaire au niveau international comme le PAM ou certaines ONG.
- Le respect des engagements pris dans le cadre de la Convention n'est examiné que du point de vue du respect des tonnages. Les autres engagements portant sur la qualité de l'aide et son adéquation avec les besoins ne font pas l'objet d'une évaluation spécifique.
- Le non-respect des engagements pris dans la Convention n'est pas sanctionné.
- La nouvelle convention ne prend pas en compte les besoins d'aide alimentaire qui pourraient être liés à une hausse des prix sur le marché international. Au contraire, elle s'oriente de plus en plus vers l'aide d'urgence. Si cette démarche est en accord avec les réflexions menées sur l'aide alimentaire et son utilisation dans un objectif de développement, elle ne répond en revanche pas aux préoccupations de l'OMC. Le seul atout de la Convention est de préserver un certain niveau d'aide alimentaire en cas de hausse des prix. Mais, dans la pratique, il est possible pour les donateurs de faire glisser une partie de leur engagement d'une année sur l'autre.
- La fixation des engagements des différents donateurs est laissée à la seule volonté des donateurs et ne tient compte ni de la demande, ni des objectifs fixés dans le cadre de la Conférence Mondiale de l'Alimentation de 1974 (10 millions tonnes). De plus, certains donateurs se permettent de réduire leurs engagements de manière unilatérale sans consultation préalable des autres signataires.
- La Convention n'a pas réussi à trancher sur le statut de l'aide à crédit qui est encore largement pratiquée par les Etats-Unis et le Japon. L'acceptation d'une aide alimentaire sous cette forme, même si les volumes déclarés au titre de la Convention ne peuvent dépasser 20% du total, sort ce type de transaction des discussions OMC sur les soutiens aux exportations.

2.2. Les instruments de politique agricole et de sécurité alimentaire compatibles avec l'OMC

Les éléments qui précèdent devraient inciter les pays à déficit vivrier, en particulier les pays en développement, à mettre en œuvre des politiques appropriées de développement agricole. L'accord de l'OMC, s'il n'a pas conduit à une libéralisation significative des échanges mondiaux de produits agricoles, a toutefois modifié sensiblement la nature des instruments autorisés de politique agricole et de politique de sécurité alimentaire. Dans les pays en développement, les instruments utilisés jusque dans les années 80 étaient :

- des structures, comme les caisses de stabilisation, les offices de commercialisation ou les offices céréaliers ;
- des instruments de politique agricole, comme les politiques de prix à la production ;
- enfin, des instruments de politique commerciale, comme les contingentements à l'importation, les prélèvements variables, les subventions/taxes à l'exportation, les stocks de stabilisation.

A l'exception des taxes à l'exportation, ces instruments commerciaux ou de politique agricole sont dorénavant interdits par l'accord de l'OMC et devraient disparaître à terme dans les pays qui en font usage.

Il faut néanmoins souligner qu'à partir du début des années 80, la plupart des pays en développement ont engagé des programmes d'ajustement structurel avec le FMI et la Banque mondiale. Ces programmes ont conduit à une libéralisation profonde du secteur agricole et à un retrait presque systématique de l'Etat. L'accord agricole est venu pour beaucoup entériner et consolider les réformes adoptées unilatéralement.

La FAO (1999) souligne certaines préoccupations de pays en développement vis-à-vis du processus de libéralisation (PAS + OMC). Elles concernent « *la tendance générale à la concentration des exploitations agricoles. Cette évolution avait certes induit un accroissement de la productivité et de la compétitivité aux retombées positives, mais en la quasi-absence de dispositif de protection sociale ce processus s'était soldé par la marginalisation des petits exploitants agricoles et une aggravation du chômage et de la pauvreté.* »

Les résultats très mitigés des ajustements en termes de développement agricole, de diversification et de transformation des produits invitent à une analyse approfondie des instruments de politiques agricole et commerciale encore disponibles. On peut classer les instruments de politique agricole en trois catégories : les instruments d'appui à la production, parmi lesquels on trouve les mesures de protection aux frontières et les mesures de soutien interne, les instruments de réaction à des fluctuations de prix internationaux, et les instruments d'appui à la consommation¹⁴.

¹⁴ On se référera utilement aux travaux de la FAO, notamment ceux produits pour le colloque de la FAO sur l'agriculture, le commerce et la sécurité alimentaire dans la perspective des prochaines négociations de l'OMC. Genève, 23-24 septembre 1999.

2.2.1. Les instruments d'appui à la production

a) Les mesures aux frontières

Les barrières tarifaires et non-tarifaires ont souvent été des instruments privilégiés par les pays, au Nord comme au Sud, pour défendre les producteurs. Sans appliquer la tarification mais à condition d'abolir les barrières non-tarifaires, les pays en développement ont eu la possibilité de consolider à des taux plafonds (et sans engagement de réduction pour les pays les moins avancés). Dans les faits, la grande majorité des pays en développement a notifié à l'OMC des taux plafonds, largement supérieurs aux taux effectifs. Ces taux excèdent souvent 90 % pour les céréales. Ces chiffres peuvent paraître élevés, mais ils atteignent à peu près le double pour les pays de l'OCDE.

Tableau 7 : Niveaux de tarifs consolidés à l'OMC pour 1995 (en %)

	Pays de l'OCDE	Pays en développement
Blé	214	94
Mai's	154	90
Riz	11	89

Source : FAO, 1997 d'après OCDE.

Le recours à des barrières tarifaires demeure l'instrument le plus « facile » techniquement pour promouvoir la production nationale, même s'il conduit à reporter le coût de la protection sur les consommateurs. La mesure peut être alors difficile à assumer politiquement, à moins de pouvoir subventionner par ailleurs les consommateurs les plus vulnérables via des filets de sécurité : il s'agit finalement d'arbitrer à court et long termes entre deux dimensions de la sécurité alimentaire, disponibilité et accès. La libéralisation commerciale opérée dans le cadre des ajustements structurels a toutefois fortement réduit les niveaux de tarifs douaniers.

b) Les mesures de soutien interne

Si les mesures aux frontières s'avèrent difficiles à appliquer, alors les mesures de soutien interne deviennent très importantes pour appuyer le développement agricole. Ces mesures peuvent toucher :

- les prix ou la production via la mesure globale de soutien (MGS),
- la clause de minimis,
- d'autres facteurs via le traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement,
- les exemptions de la boîte verte.

C'est notamment dans le cadre des deux derniers types de mesures que les pays en développement bénéficient de certaines provisions avantageuses.

- **Les mesures de soutien interne (boîtes orange et bleue).** Elles permettent d'appuyer directement la production ou les prix. L'accord agricole interdit la mise en place de nouvelles mesures et comprend la réduction des mesures existantes (13,3 % sur 10 ans pour les pays en développement). Mais ce type d'instruments a été largement supprimé par les PAS et apparaît de peu d'utilité. Dans les faits, très peu de pays en développement (une vingtaine sur plus de cent) ont notifié un niveau positif de mesure globale de soutien

(MGS) à l'OMC. Les pays en développement soulignent qu'il y a ici une inégalité de traitement entre les pays qui ont toujours supporté leur agriculture et qui disposent encore de capacités importantes d'intervention, et les pays qui ont arrêté tout soutien à l'agriculture, notamment dans le cadre des PAS, et qui n'ont aujourd'hui plus aucun recours, ou très limité, à des mesures de soutien direct sur les prix ou la production.

Toujours selon les pays en développement, la réduction par ailleurs des mesures aux frontières conduit alors à mettre en concurrence des agricultures qui bénéficient de soutiens internes tout à fait disproportionnés.

- **La clause de minimis** autorise les pays en développement à soutenir les prix, dans la mesure où la valeur de ce soutien n'excède pas 10 % de la valeur de la production. Ce type de soutien, qui s'applique par définition aux produits échangés, peut s'avérer intéressant pour les produits vivriers : en effet, la valeur du soutien est calculée sur la valeur totale de la production, mais elle ne s'applique ensuite que sur la part de cette production qui est commercialisée. En revanche, le soutien peut apparaître limité pour les produits d'exportation, compte tenu en plus de l'étendue des besoins en crédit agricole, irrigation, transports, etc. Enfin, les niveaux de soutien ne pourront excéder ceux de 1992, ce qui peut exclure de nombreux pays.

Seuls douze pays en développement ont notifié une MGS supérieure au seuil de minimis de 10% : la Bulgarie, le Brésil, Chypre, la Colombie, la Corée, le Costa Rica, le Maroc, le Mexique, la Papouasie-Nouvelle Guinée, la Thaïlande, la Tunisie et le Venezuela. Huit autres pays ont notifié une MGS positive, mais inférieure au seuil de minimis : l'Argentine, l'Inde, Maurice, le Pakistan, le Panama, les Philippines, la Turquie et l'Uruguay.

- **Les politiques de subvention des investissements, de subvention des intrants accordés aux paysans pauvres et les programmes de développement rural** (dans la mesure où ils font partie intégrante de programmes de développement du pays) restent autorisés pour les pays en développement dans le cadre du **Traitement spécial et différencié** (TSD) que leur accorde l'accord de l'OMC (ils n'ont pas à être inclus dans le calcul de la MGS)¹⁵. De nouveau, les niveaux de soutien de 1992 ne peuvent être dépassés.
- **Les mesures de soutien appartenant à la boîte verte** couvrent la plupart des mesures de politique utilisées par les pays en développement et notifiées comme telles à l'OMC. Ce sont notamment les services à l'agriculture (infrastructures, vulgarisation, recherche, stocks de sécurité alimentaire, aide alimentaire, programmes de filets de sécurité, etc.), les programmes environnementaux. Là aussi, les PAS ont fortement réduit les mesures en vigueur. Elles constituent néanmoins des éléments importants d'une politique agricole, même si pour un certain nombre d'entre elles les résultats sont obtenus à moyen ou long terme. Les mesures " boîte verte " couvrent aussi les paiements directs et les mesures de soutien des revenus qui ne sont pas liées aux prix ou à la production agricole, les systèmes d'assurance récolte et de garantie des revenus, tels qu'ils se mettent en place dans les pays développés. Ce type de mesures est difficilement accessible pour les pays en développement, compte tenu de leur coût : l'agriculture occupe souvent près des deux tiers de la population active, contre moins de 5 % dans les pays développés.

¹⁵ Le TSD prévoit aussi des délais de transition supérieurs et des obligations de réduction moindres, ainsi qu'une assistance technique.

2.2.2. Les instruments de réaction à des fluctuations de prix internationaux

Les mesures compatibles avec les règles de l'OMC sont les suivantes :

- **La clause spéciale de sauvegarde** permet aux pays d'élever leur tarif douanier en cas de hausse forte du volume d'importation ou de chute du prix d'importation. Elle n'est toutefois disponible que pour les pays qui n'ont pas choisi de consolider à des taux plafonds. Cette condition exclut de fait la plupart des pays en développement et crée une différenciation importante avec les pays développés qui l'utilisent régulièrement.
- **Les clauses de sauvegarde classiques**, utilisables pour des raisons de détérioration forte de la balance des paiements ou pour lutter contre le dumping de la part de firmes, nécessitent des procédures compliquées et une solide expertise pour leur mise en œuvre.
- **La tarification glissante**, dans la mesure où le taux de droit de douane maximal n'excède pas le taux consolidé, permettrait à un pays de définir une échelle de tarifs en fonction du prix des importations. Cela pourrait se traduire par une " bande de prix " aux extrêmes de laquelle les tarifs seraient modifiés. Il n'y a pas de compensation permanente entre prix mondial et niveau de protection tarifaire pour garantir la stabilité du prix intérieur (système des prélèvements variables), mais un prix plancher et un prix plafond au-delà desquels on modifie le niveau de prélèvement pour protéger soit les consommateurs (dépassement du prix plafond) soit les producteurs (dépassement du prix plancher). La " tarification glissante " peut être une option intéressante pour les pays en développement et plusieurs d'entre eux ont déjà instauré ce type de protection. Toutefois, la ressemblance de cet outil avec les prélèvements variables, qui sont interdits, rend sa légalité incertaine à terme.
- **Les stocks de sécurité alimentaire** sont autorisés mais doivent s'inscrire dans un programme global de sécurité alimentaire et répondre à des critères précis d'utilisation.
- Enfin, en cas de forte nécessité, les pays peuvent mettre un **embargo sur les exportations**. Cette possibilité est vivement critiquée par les pays importateurs nets qui y voient un risque accru de rupture d'approvisionnement.

2.2.3. Les instruments d'appui à la consommation

Parce qu'elles tendent plutôt à favoriser la consommation et donc les échanges, les politiques d'appui aux consommateurs ne font pas l'objet de restrictions dans l'accord agricole. Seule l'aide alimentaire est évoquée dans le cadre de la boîte verte : des critères précis doivent être retenus en matière nutritionnelle. Les pays en développement peuvent fournir des produits alimentaires à des prix subventionnés, avec l'objectif de satisfaire les besoins alimentaires de populations urbaines et rurales pauvres, sur une base régulière et à des prix raisonnables.

2.2.3. Conclusion

L'accord agricole permet l'accès à des instruments utiles au développement agricole et à la sécurité alimentaire. Ces instruments sont pleinement utilisés par les pays développés. Dans le cas des pays en développement, les niveaux de soutien interne notifiés à l'OMC sont le

plus souvent nuls, ce qui rend les instruments de soutien au prix ou à la production (boîtes orange et bleue) inaccessibles. Pour les autres instruments (TSD et boîte verte), les contraintes budgétaires, imposées ou pas par les PAS, sont telles qu'elles limitent le recours à des instruments financés in fine par le budget de l'Etat. Enfin ces instruments ne sont pas non plus particulièrement adaptés au type de contraintes auxquelles les producteurs, les consommateurs et les Etats du Sud sont confrontés.

3. Les positions

3.1. Les Etats

On peut citer quelques arguments d'Etats défendant la prise en compte de la sécurité alimentaire dans la négociation agricole au titre du caractère multifonctionnel de l'agriculture.

Pour les défenseurs de la « souveraineté alimentaire » (Japon, Corée, Norvège, Suisse principalement), *« les mécanismes de marché seuls ne sont pas suffisants pour garantir la sécurité alimentaire à long terme, en particulier la certitude d'avoir assez de nourriture de qualité appropriée dans le futur. La sécurité alimentaire a d'importants aspects de bien public, dont la fourniture peut nécessiter l'intervention publique. La production domestique et un système commercial stable et prévisible sont des éléments centraux de la sécurité alimentaire nationale et globale. »* (Norvège/AIE 57, juin 1999).

La République de Corée est un pays importateur net de produits alimentaires. Ses arguments pour justifier une politique agricole active touchent principalement à la fiabilité des approvisionnements internationaux, car le marché du riz est un marché restreint et donc volatile. *« Etant donné que les perspectives concernant l'offre et la demande mondiales sont pessimistes, le libre-échange ne sera peut-être pas toujours la solution optimale à lui seul. Il sera donc essentiel que chaque pays membre puisse s'assurer un niveau raisonnable de production intérieure quelles que soient les circonstances. [...] Il importe de veiller à ce que les réductions du soutien et de la protection se fassent graduellement... »* (AIE/39, sept. 1998). Des mesures aux frontières et de soutien interne, notamment aux prix, sont nécessaires, la boîte verte étant pour partie inadaptée aux besoins et aux moyens des pays importateurs.

Le Japon, qui bénéficie aussi de la « Clause Riz », défend des arguments très proches de ceux de la Corée en matière de sécurité alimentaire. Il revendique notamment une gamme étendue d'instruments tarifaires et quantitatifs de restrictions sur les importations. Il souhaite une amélioration de l'équilibre entre droits et obligations en matière d'engagements de libéralisation, ce qui devrait se traduire par une discipline accrue en matière de taxes et d'embargos sur les exportations.

La Norvège souligne encore la spécificité de l'agriculture et la nécessité de se placer dans une perspective de long terme. *« La production agricole (i) est généralement biologique et basée sur la récolte de ressources naturelles ; (ii) est attachée à l'espace et requiert un savoir-faire et des compétences adaptées localement ; (iii) repose sur des investissements très lourds en infrastructure ; et (iv) a de nombreuses unités et dépend de structures agraires spécifiques. [...] Si la production agricole devait être réduite drastiquement pour une longue période, plusieurs décennies seraient nécessaires pour retrouver la productivité et la production totale. »* La Norvège revendique le maintien d'une palette complète d'instruments d'intervention : protection, soutiens internes couplés et découplés.

La plupart des pays en développement, à l'exception des principaux pays agro-exportateurs appartenant au Groupe de Cairns, considèrent la sécurité alimentaire comme un élément clé de leurs stratégies de développement, ce qui justifie des mesures d'exception aux règles générales de l'accord agricole. Il s'agit principalement d'améliorer le Traitement spécial et différencié et la Décision de Marrakech. Sans être toujours explicite, l'idée d'une « boîte sécurité alimentaire » comprenant ces exceptions progresse. Leurs revendications concernent également l'amélioration de l'accès au marché des pays développés (cf. encadré ci-après). En effet, contrairement aux promesses faites lors du cycle d'Uruguay, les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires n'ont pas amélioré leur position commerciale. Elle s'est même détériorée en ce qui concerne les produits alimentaires. Préalablement à toute nouvelle négociation, ils demandent donc que, conformément à l'article 20 de l'accord agricole, une évaluation approfondie de la mise en œuvre des dispositions de l'accord, et en particulier de son impact sur les pays en développement.

L'Inde constitue un pays leader de ce point de vue. Elle fait de la sécurité alimentaire un enjeu majeur de son développement. Elle souhaite donc que les pays en développement se voient accorder des marges de manœuvre suffisantes pour répondre aux défis du développement, en particulier la préservation de la viabilité de l'emploi rural et la lutte contre la pauvreté. Elle souligne qu'« *il est important d'établir une distinction entre les mesures de soutien interne qui servent actuellement à se tailler une place dans le commerce international et les mesures qui permettraient aux pays en développement d'atténuer la pauvreté en milieu rural* » (AIE/44, nov. 1998). Les outils sont des mesures de protection, de soutien interne sur les intrants et les infrastructures (irrigation...) et de soutien de marché (stabilisation des prix...). Cela passe principalement par l'amélioration du traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement.

Propositions de réformes exprimées par des participants de pays en développement lors de séminaires régionaux organisés par la FAO en 1998 et 1999

Soutien interne

- d'abord éliminer certains des déséquilibres qui caractérisent les dispositions existantes de l'Accord sur l'agriculture qui ont permis aux pays ayant les moyens de le faire, d'adopter des mesures de soutien qui faussent considérablement la production et les échanges

- réductions significatives des MGS totales étant donné que celles-ci n'ont absolument pas été contraignantes;
- restrictions plus strictes concernant le transfert du soutien d'un produit à un autre de préférence en rendant les engagements de réduction de MGS spécifiques aux produits;
- élimination ou réduction des autorisations *de minimis* pour les pays ayant des MGS importantes;
- resserrement des critères de classification des mesures « boîte verte », notamment au moyen d'un concept plus concis et mesurable de ce qu'il faut entendre par "effet minime" sur la production et le commerce;
- reconnaissance du fait que les mesures « boîte bleue » faussent les échanges, et inclusion de ces mesures dans la MGS totale actuelle en vue de les réduire;
- limitation de l'applicabilité de l'Article 13 ("Clause de paix");
- réduction substantielle ou élimination des subventions à l'exportation qui déplacent la production nationale, compte dûment tenu des effets négatifs que pourraient avoir de telles mesures (par exemple - renforcement de la *Décision* de Marrakech) afin d'aider les importateurs de produits alimentaires à s'adapter au changement.

- ensuite, faire en sorte que les pays en développement disposent de la marge de manœuvre nécessaire pour poursuivre leurs politiques de développement agricole et de renforcement de la sécurité alimentaire.

- option de recalculer leur MGS et de réviser leurs listes lorsqu'il y a lieu;
- relèvement des autorisations *de minimis* pour les MGS ne concernant pas des produits spécifiques, spécialement lorsque les MGS portant sur des produits spécifiques sont importantes et négatives;
- obtention d'un "crédit" pour les MGS négatives concernant spécifiquement des produits grâce à leur exclusion du calcul de la MGS concernant les dépenses de sécurité alimentaire;
- inclusion dans la catégorie verte des mesures de renforcement de la sécurité alimentaire, dans le cas particulier des pays en développement sur la base du Traitement spécial et différencié (TSD);
- éclaircissement des définitions et des problèmes méthodologiques, par exemple pour ce qui est de la production éligible, de l'inflation excessive, d'expressions comme "à faible revenu" et "agriculteurs pauvres en ressources", etc.;
- option de mieux rationaliser les engagements tarifaires concernant les produits agricoles et rééquilibrer les droits (en relevant certains, par exemple sur les produits sensibles, et en réduisant d'autres);
- extension à tous les pays en développement adhérant à l'Accord de la flexibilité actuellement prévue en matière de traitement spécial différencié concernant le soutien national;
- fourniture d'une assistance financière et technique accrue (par le biais des institutions internationales et des institutions spécialisées) pour aider ces pays à mettre en valeur leurs ressources humaines, à répondre aux normes SPS et à renforcer leurs capacités juridiques et administratives en matière de commerce international.

Recettes d'exportations de produits agricoles

Pour les pays qui sont tributaires des exportations agricoles, il est essentiel d'accroître leurs recettes d'exportation pour promouvoir leur développement économique et renforcer leur sécurité alimentaire.

- réductions des crêtes tarifaires sur les produits dont l'exportation présente de l'intérêt pour les pays en développement, ce qui pourra exiger l'application d'une formule d'harmonisation pour les réductions tarifaires;
- élimination de l'utilisation des droits complexes (et notamment l'interdiction de droits spécifiques qui procurent plus de protection aux importations ayant des prix réduits);
- expansion des contingents tarifaires et fixation d'une règle concernant la détermination du taux tarifaire applicable dans le cadre du quota alloué;
- accès des pays en développement aux nouveaux contingents tarifaires, compte tenu aussi des intérêts particuliers des pays en développement qui bénéficient actuellement d'un accès préférentiel aux marchés des pays développés;
- étude de moyens permettant d'indemniser les pays qui bénéficient de préférences pendant la phase d'ajustement;
- administration plus transparente des contingents tarifaires de sorte que les exportateurs des pays en développement puissent profiter des nouvelles possibilités d'échanges;
- adjonction d'une spécificité par produit aux engagements d'accès minimums grâce à une décomposition plus poussée des contingents tarifaires.

Stabilité des marchés nationaux

- faire des clauses de sauvegarde spéciales (SGS) un instrument permanent que puissent utiliser les membres mais pour un nombre limité de produits alimentaires de base sensibles et peut-être avec un certain resserrement des "niveaux de déclenchement" de sorte que les SGS ne fassent pas l'objet de trop d'abus;
- utilisation des fourchettes de prix comme instrument juridique visant à atténuer l'impact de l'instabilité des marchés mondiaux sur les marchés nationaux, c'est-à-dire à des fins de stabilisation et non de protection;
- exemption de la discipline de la MGS pour les dépenses d'acquisition et d'administration visant à garantir stocks la sécurité alimentaire;
- renforcement de l'Article 12 de l'Accord sur l'agriculture grâce à l'interdiction des taxes à l'exportation, indépendamment des interdictions d'exportation.

La Décision de Marrakech

- faire de la *Décision* un instrument juridiquement contraignant, sur un pied d'égalité avec les autres engagements pris dans le contexte de l'Accord sur l'agriculture;

- établir des mécanismes qui permettraient aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de pouvoir automatiquement prétendre à une assistance lorsque les prix sur les marchés mondiaux dépassent un certain niveau;
- chercher à mettre en place un programme continu ou un fonds pour la fourniture d'une assistance financière et technique aux pays les moins avancés et aux pays importateurs nets afin de promouvoir la productivité et l'infrastructure et réduire leur dépendance à l'égard des importations de produits alimentaires;
- chercher à éclaircir le rôle de l'OMC dans la mise en œuvre et la surveillance des mesures d'indemnisation, par exemple, grâce à la création de mécanismes institutionnels, à l'imposition de règles de notification, etc.

Renforcement des capacités

- renforcement de la capacité des pays en développement dans les négociations internationales, en les aidant à régler les problèmes auxquels ils sont confrontés dans les efforts qu'ils déploient pour honorer les engagements pris dans le contexte de l'OMC et à saisir les opportunités offertes par le commerce international;
- aider les pays non-membres de l'OMC et à adhérer à des conditions conformes à leurs besoins en matière de développement et de sécurité alimentaire;
- appui au renforcement et à la mise en œuvre du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce aux pays les moins avancés, comme prévu dans le Plan d'action pour les pays les moins avancés élaboré par l'OMC en 1996.

Tiré de FAO, 1999 (note n°6).

A l'opposé des défenseurs d'une approche spécifique de la sécurité alimentaire, les Etats-Unis et le groupe de Cairns défendent la capacité des marchés internationaux libéralisés à satisfaire la sécurité alimentaire. Ce sont les mesures de protection et de soutien de marché qui faussent le jeu du marché et l'empêchent d'assumer pleinement son rôle. Ces mesures faussent l'allocation optimale des ressources et segmentent les marchés. Ce faisant, elles contraignent l'offre mondiale et rendent les marchés mondiaux plus instables. Les pays en développement sont les principales victimes de cette réduction d'opportunités. Les subventions aux exportations représentent la caricature de cette concurrence déloyale. En exerçant une pression à la baisse sur les prix mondiaux, les exportations subventionnées concurrencent les pays en développement sur leurs propres marchés et sur les marchés potentiels d'exportation. Reconnaisant cependant certains besoins spécifiques en matière de sécurité alimentaire, les partisans d'un approfondissement significatif du processus de libéralisation soulignent les opportunités qu'offre la boîte verte (aide alimentaire, stocks de sécurité, appui aux paysans pauvres...) et, pour les pays en développement, ils se disent prêts à accorder quelques dérogations dans le cadre du Traitement spécial et différencié et à améliorer la Décision de Marrakech. Enfin, les Etats-Unis soulignent que l'aide alimentaire peut être la solution au problème d'approvisionnement des pays peu solvables.

Les principales positions exprimées sur l'articulation entre sécurité alimentaire et accord agricole sont reprises dans le tableau ci-après.

Tableau 8 : La sécurité alimentaire et l'Accord agricole : position des pays

	Attention particulière (O/N)	Objectif poursuivi	Instruments spécifiques
Cairns	O/N	Marché libre	TSD sous réserve
Etats-Unis	O/N	Marché libre	Boîte verte
Corée	O	Production domestique	Soutien interne couplé et/ou découplé et protection
Japon	O	Production domestique	
Norvège	O	Production domestique	
Suisse	O	Production domestique	
Europe	O	Alliance	
Inde	O	Production domestique	TSD Soutien de marché via Lomé et statut pour les Etats insulaires
Maurice	O	Exportation	
Egypte	O	Production domestique, importation	TSD + Déc. de Marrakech
PED	O	Production domestique, exportation et importation	TSD, accès au marché, assistance technique, Décision de Marrakech

3.2. Les ONG

La sécurité alimentaire est depuis longtemps l'une des principales préoccupations des ONG (elles ont été très actives lors du Sommet de Rome sur l'alimentation). Elle constitue, avec l'environnement, le fer de lance de la mobilisation non gouvernementale pour les prochaines négociations commerciales.

Dans cet exercice, ONG et syndicats de petits producteurs agricoles ont fait alliance. Ils se retrouvent sous le mot d'ordre « pas de nouveaux engagements sans évaluation préalable ». Mais au-delà du slogan, des divergences existent. Certains revendiquent le principe de souveraineté alimentaire, c'est-à-dire la capacité des pays à définir leurs propres politiques, notamment celle de commercer ou de ne pas commercer. Ces mêmes organisations, dont la principale est *Via Campesina* (réseau mondial d'organisations paysannes, dont la Confédération paysanne), exigent la sortie de l'agriculture du cadre de l'OMC.

D'autres organisations considèrent que si l'accord agricole actuel est loin d'être satisfaisant, il importe néanmoins d'élaborer des règles au niveau multilatéral qui protègent les intérêts des pays en développement et des petits producteurs en général, notamment contre les politiques agressives à l'exportation et protectionnistes à l'importation des grands pays producteurs. Un accord multilatéral peut être plus favorable que des accords bilatéraux où les rapports de force s'expriment davantage.

Trois options principales, non exclusives l'une de l'autre, sont défendues par les ONG et les organisations paysannes. La première consiste à construire une « boîte sécurité alimentaire » qui comprendrait les exceptions en matière de disciplines et de libéralisation nécessaires à la mise en œuvre de politique de sécurité alimentaire. Le constat est que les exceptions prévues

par les boîtes bleue et surtout verte ne répondent ni aux préoccupations ni aux moyens des pays en développement.

La seconde et la troisième options visent à créer un cadre de régulation en dehors de l'OMC.

Il s'agit d'une part du Code international sur le droit à l'alimentation. L'idée est de donner corps au droit à l'alimentation reconnu par le Sommet mondial de l'alimentation et la Commission des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels. Un code de conduite est en cours d'élaboration qui définit les responsabilités des acteurs gouvernementaux, non gouvernementaux, et des institutions internationales. Il serait « incitatif » et appliqué par les Etats sur une base volontaire. FIAN International (Food First Information and Action Network) et WANAH (World Alliance on Nutrition and Human Rights) défendent particulièrement cette approche.

Il s'agit d'autre part de la Convention sur la sécurité alimentaire. L'idée serait de regrouper au sein d'une Convention tous les aspects qui touchent à la sécurité alimentaire et qui relèvent d'autres conventions (OMC, Convention sur l'aide alimentaire, etc.). A l'image de la Convention sur la biodiversité, la Convention sur la sécurité alimentaire s'appuierait sur une base juridique internationale et constituerait un contrepoids à l'OMC (Murphy, 1999). L'IATP (Institute for Agriculture and Trade Policy) est chef de file sur cette option.

Le tableau qui suit présente les avantages et les désavantages des différentes options défendues par les ONG pour promouvoir la sécurité alimentaire dans le cadre multilatéral.

Tableau 9 : Options thématiques de négociations à l'OMC : synthèse du point de vue des ONG

Option	Avantages	Désavantages	Commentaires
Boîte " sécurité alimentaire "	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Etend les mesures promouvant la SA susceptibles d'être exemptées dans la libéralisation des échanges ✓ Permet aux gouvernements de maintenir la stabilité des prix et une distribution équitable de nourriture vers les plus pauvres quels que soient les engagements commerciaux 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Augmente les exemptions et la complexité de mise en œuvre de l'Accord ✓ Cairns et USA refusent de nouvelles mesures exceptionnelles ✓ L'accord présente un modèle global d'agriculture à laquelle une boîte seule ne peut répondre 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Justifie que soit revue la boîte verte et décide ce qu'il faut conserver, modifier, ajouter ✓ Nécessite des critères stricts pour éviter les abus et nouer des alliances
Mesures pour les PED importateurs alimentaires nets (PDV)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fourniture d'assistance aux groupes les moins à même de réduire leur dépendance envers les marchés mondiaux alimentaires ✓ Echec des renégociations de la Convention sur l'Aide Alimentaire et l'instabilité de l'aide rend urgente une proposition alternative 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'insécurité alimentaire existe hors des PDV et des PED ✓ Cairns et d'autres refusent de reconnaître que l'Accord affecte la fourniture de produits alimentaires ✓ Décision de Marrakech inopérante ✓ Rôle problématique des bourses de commerce pour réduire le risque 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La Décision de Marrakech ne devrait pas être appliquée avant de nouvelles négociations ✓ Le rôle de l'aide alimentaire reste ambigu ✓ L'usage des outils de marché pour la couverture du risque exige davantage de travaux
L'agriculture multifonctionnelle	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Offre une vision plus large de l'agriculture incluant des objectifs écologiques et de manière possible sociaux ✓ De nombreuses ONG, de nombreux agriculteurs et pays souhaitent que soient reconnues les fonctions externes de l'agriculture 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pourrait justifier la poursuite de politiques générant de larges surplus, utilisés à des fins de dumping et d'aide alimentaire ✓ Pas de définition précise ✓ Propose des exemptions pour des dépenses auxquelles ne peuvent accéder les PED ✓ Impopulaire parmi Cairns, aux EU et au Sud ✓ L'OMC n'est pas l'enceinte la plus acquise au développement d'une agriculture à multiples facettes 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Populaire parmi les ONG sans que leurs idées soient correctement prises en compte par les gouvernements ; nécessité de plus de travail
Anti-dumping/concurrence	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Place les oligopoles et monopoles privés des marchés mondiaux alimentaires au sein de l'Accord ✓ Inclut les négociants privés dans l'agenda US contre les entreprises commerciales d'Etat ✓ Clauses de sauvegarde et règles anti-dumping trop complexes pour le Sud 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les discussions actuelles sur la concurrence se font sans le Sud ✓ Les débats actuels ne traitent pas les problèmes du point de vue des PED ou dans la perspective de TSD 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nécessite des propositions du Sud ✓ Est-ce que des mesures de concurrence peuvent réduire le dumping efficacement ? ✓ Des propositions spécifiques à l'Accord agricole devraient être étudiées

Tableau 10 : Options envisagées à l'extérieur de l'OMC : synthèse du point de vue des ONG

Option	Avantages	Désavantages	Commentaires
Code FAO/HCDH sur le droit de se nourrir (<i>right to food</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Crée une référence multilatérale sur tous les aspects de sécurité alimentaire ✓ Code ouvrant la possibilité de négociation selon les mécanismes FAO/HCDH 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Code volontaire ✓ Faiblesse du HCDH dans le système multilatéral ✓ EU ne reconnaissent pas les droits ESC (i.e. le droit de se nourrir débattu au Sommet Mondial sur l'Alimentation) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Peu d'ONG font le lien entre les droits de l'homme et le commerce ; nécessite la construction de liens plus étroits
La Convention Sécurité Alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plus forte que le Code de conduite, "comminatoire" ✓ Fournit un contrepoids aux accords OMC comme le font les Accords multilatéraux sur l'environnement ✓ Peut canaliser de nouveaux intérêts dans l'approche, par les droits de l'homme, de la sécurité alimentaire et du développement (PNUD etc.) ✓ Pas de réponse explicite au niveau multilatéral aux problèmes de sécurité alimentaire ✓ Stratégies complémentaires à l'Accord sur l'agriculture de l'OMC ✓ Populaire auprès des ONG et des agriculteurs ✓ Utilise les travaux des ONG sur la cohérence des politiques 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lente et onéreuse – nécessite un énorme investissement de la part des ONG intéressées ✓ Comme sur les codes, les gouvernements sont réticents ; difficile de susciter un intérêt politique ✓ La sécurité alimentaire touche de trop nombreux secteurs pour rendre possible l'exécution d'un accord unique 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les travaux ont commencé mais nécessitent un engagement plus fort de la part d'un noyau d'ONG

Source : Murphy (1999)

4. Eléments de conclusion

Défendre la multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations agricoles nécessite pour l'Union européenne de bâtir des alliances, au-delà des quelques pays développés qui se sont déjà déclarés « amis de la multifonctionnalité ». Parce que la sécurité alimentaire englobe plusieurs biens et services non marchands rattachés à la production agricole et qu'elle constitue l'une des principales revendications des pays en développement, elle est « évidemment » comprise dans la multifonctionnalité. Par pays en développement, on entend ici les pays importateurs nets de produits alimentaires, qui en constituent la grande majorité si l'on exclut les pays membres du Groupe de Cairns.

Faire alliance avec les pays en développement n'est cependant pas chose évidente. Pour deux raisons. D'abord, comme nous l'avons signalé au début de ce rapport, le concept de multifonctionnalité souffre d'une image assez négative parmi les pays en développement. Ils la considèrent comme un moyen détourné pour maintenir des politiques de soutien et des modèles agricoles protectionnistes à l'importation (Japon, Corée, Norvège, UE...) et agressifs à l'exportation (UE). La deuxième raison est que les pays en développement ne se retrouvent pas dans l'accord agricole de Marrakech. Ils revendiquent par conséquent l'amélioration des régimes dérogatoires, essentiellement le Traitement spécial et différencié.

Pour l'Europe, faire alliance passe par un exercice double : rendre crédible la multifonctionnalité et faire entrer les pays en développement dans la négociation sur les règles générales.

4.1. Rendre crédible la multifonctionnalité

Les subventions aux exportations sont le plus souvent considérées comme la caricature de la non-multifonctionnalité : elles compromettent les stratégies de développement. Nous avons vu que leur caractère contra-cyclique au regard de l'évolution du marché international limite l'argument du type « *les restitutions sont un instrument d'aide pour les pays importateurs nets* ». Même si ces subventions n'entrent pas dans la multifonctionnalité européenne, il nous semble que l'Europe doit construire un discours crédible à leur propos. Cela est d'autant plus vrai que les subventions à l'exportation sont pour le moment au centre des attaques des Etats-Unis, du groupe de Cairns et d'un grand nombre de pays en développement.

La stratégie européenne passe pour le moment par une mise à plat, dans le cadre de la négociation, de l'ensemble des instruments d'appuis aux exportations. Cette démarche visant à « équilibrer » la discussion en y intégrant notamment les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire, les offices de commercialisation, est légitime même si elle apparaît quelque peu incertaine. En effet, il n'est pas évident que les Européens, tous secteurs confondus, souhaitent mettre les crédits à l'exportation sur la table des négociations. D'autre part, il est peu probable que les pays en développement se mobilisent contre les crédits à l'exportation alors qu'ils en sont les premiers bénéficiaires. Les Etats-Unis font d'ailleurs campagne auprès des pays importateurs sur ce thème.

Nous considérons donc que l'Europe doit aussi envisager la disparition des restitutions sous leur forme actuelle et proposer aux pays en développement un arrangement pour la phase de transition. Une piste serait de développer pour certaines zones en développement, par exemple ACP où les enjeux en matière d'exportation ne sont pas très importants, une gestion concertée des restitutions, qui prendrait en compte les politiques nationales de sécurité alimentaire et les contraintes de solvabilité des pays importateurs.

Concernant l'importation, l'Europe pourrait proposer une amélioration significative de l'accès à son marché pour les produits agricoles. Ce processus est en cours pour les pays les moins avancés. Sous condition d'une reclassification des pays en développement, qui exclurait de fait les pays émergents, le coût serait probablement faible. Cette reclassification des pays en développement fait déjà l'objet de réflexions dans les organisations internationales, et bénéficie du soutien de pays comme l'Inde.

4.2. Faire entrer les PED dans la négociation des règles générales

Les boîtes verte et bleue ne permettent pas aux PED de mettre en œuvre de véritables politiques agricoles. Nous avons vu que le TSD n'offre pas non plus un cadre satisfaisant. Il est donc de l'intérêt des pays en développement de négocier des règles générales qui les autorisent à utiliser des instruments considérés comme plus « distorsifs » au regard de l'OMC, à savoir la protection aux frontières ou les soutiens aux prix par exemple. Comme le précise l'Inde, le soutien ne devrait pas être utilisé pour conquérir des parts de marché à l'exportation.

L'Union européenne devrait convaincre les pays en développement que le Traitement spécial et différencié ne permet pas de résoudre la contradiction de leur discours : d'un côté veiller à réduire les excès de certains pays développés et de l'autre conserver les moyens d'adopter des politiques appropriées pour appuyer leur propre développement. Contrairement aux messages envoyés par le groupe de Cairns, le choix du maintien d'une capacité de protection du marché plutôt que l'élimination des subventions à l'exportation (à défaut d'obtenir les deux !) pourrait s'avérer plus utile pour les pays souhaitant promouvoir leur sécurité alimentaire.

C'est évidemment modifier assez radicalement la logique des négociations à venir : d'une négociation orientée vers la discussion des seuls instruments d'intervention, il s'agit de reconnaître le caractère en partie artificiel des critères boîte verte et offrir un cadre objectif de légitimation des politiques intégrant dans la logique libérale la rémunération des biens et services non marchands fournis par l'agriculture.

D'autres initiatives favoriseraient les alliances avec les pays en développement.

La stabilisation de la facture alimentaire et la mise en œuvre de la Décision de Marrakech sont des enjeux pour ces pays. L'Europe pourrait réfléchir à des instruments internationaux d'aide, comme faciliter l'accès des pays en développement aux marchés à terme des produits de base (contribution au paiement des primes, garantie, etc.) ou utiliser le STABEX pour effectivement atténuer les fluctuations des marchés à l'exportation (produits tropicaux) et à l'importation (produits vivriers).

Enfin, la protection tarifaire reste un outil privilégié pour les pays en développement. L'Europe renégocie actuellement son accord commercial avec les pays ACP. Ceux-ci souhaitent introduire une certaine dose d'asymétrie dans les accords de libre-échange UE-ACP. Cette dose d'asymétrie pourrait être défendue dans le cadre de l'Article XXIV de l'accord de l'OMC, par ailleurs attaqué par le Japon et la Corée. L'Europe pourrait également s'attacher à améliorer la cohérence des approches entre le FMI, la banque mondiale et l'OMC.

Ces pistes de réflexion méritent à l'évidence un travail approfondi d'analyse avant d'être retenues comme pistes de travail.

Quatrième partie

La fonction environnementale de l'agriculture

1. Introduction

La fonction environnementale est une des principales fonctions non-marchandes, et parfois la seule, reconnue à l'agriculture. L'activité agricole influe en effet, à la fois négativement (pollution de l'eau, pollution des terres, dégradation des sols,...) et positivement (conservation de la biodiversité, mise en valeur des terres, paysages...) sur l'environnement¹⁶.

Pour limiter les effets négatifs et développer les effets positifs, de nombreux Etats ont adopté des mesures de politique agricole, de politique environnementale et des mesures réglementaires, afin de privilégier une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Parallèlement des initiatives privées se sont développées, sous forme d'éco-labels notamment, promouvant des productions " plus écologiques ".

Certaines de ces mesures peuvent avoir un impact parfois non négligeable sur les échanges de produits agricoles. Elles feront vraisemblablement l'objet d'âpres négociations dans le prochain round.

Avec la reconnaissance du caractère global des problèmes environnementaux, les traités internationaux visant à protéger l'environnement se sont multipliés. C'est à partir de la Conférence de Rio que le développement durable a systématiquement été introduit dans les textes internationaux. Les 27 principes de la déclaration de Rio et les 40 chapitres de l'Agenda 21 sont considérés comme des textes de référence.

Tous ces traités et accords font référence aux principes d'évaluation des impacts sur l'environnement, de responsabilité en cas de dommage à l'environnement et au principe de précaution. L'OMC intègre également les questions environnementales et de développement durable, mais bien qu'il soit suggéré dans les accords SPS et OTC ne mentionne pas aussi explicitement le principe de précaution.

Aujourd'hui, faute d'un lieu unique de régulation, l'OMC, bien qu'elle n'ait pas de compétence en matière d'environnement, est pourtant devenue le lieu central pour la résolution des conflits entre commerce et environnement.

Les réflexions et discussions relatives à la multifonctionnalité de l'agriculture dépassent donc à la fois le cadre des négociations agricoles et la seule enceinte de l'OMC.

¹⁶ : Cette partie de l'étude a bénéficié de l'apport des travaux déjà réalisés par Solagral sur le sujet, notamment :

. Solagral, Mondialisation et développement durable. Quelles instances de régulation ? 12 fiches pour comprendre, anticiper, débattre. Décembre 1998 ;

. Solagral, Gestion des ressources naturelles : droits de propriété, institutions et marchés. Actes de la journée de débat du 26 novembre 1998.

Ainsi, en matière d'environnement :

- la question de la biodiversité concerne au sein de l'OMC l'accord SPS, l'accord OTC, l'accord ADPIC, mais elle est également débattue dans le cadre de la Convention de la biodiversité, de la convention UPOV et du Codex Alimentarius ;
- la question de la compatibilité des accords multilatéraux environnementaux touche au cadre général de l'OMC et évidemment aux AME eux-mêmes.

Travailler sur les régulations internationales en matière d'environnement nous paraît en conséquence intéressant à plus d'un titre :

- la prise en compte de la fonction environnementale de l'agriculture devra à l'évidence s'articuler avec les régulations existantes ;
- l'environnement est un secteur innovateur en matière de réflexion et d'élaboration par la communauté internationale de gestion collective de biens publics et d'externalités ;
- en termes d'alliance, la question environnementale est a priori conflictuelle avec les PED sur de nombreux points (AME, écol-labels notamment). Mais il existe aussi des points de convergence comme la brevetabilité du vivant et les organismes génétiquement modifiés (OGM).

2. L'environnement : une des principales fonctions non marchandes de l'agriculture

L'environnement est souvent considéré comme la principale, voire l'unique fonction non marchande de l'agriculture. Ainsi, dans le communiqué final de la réunion ministérielle du Comité de l'OCDE sur l'agriculture de mars 1998 le caractère multifonctionnel de l'agriculture était-il défini comme suit : *“ au-delà de sa fonction première de fournir des aliments et des fibres, l'activité agricole peut aussi façonner des paysages, apporter des avantages environnementaux tels que la conservation des sols, la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et la préservation de la biodiversité, et contribuer à la viabilité socio-économique de nombreuses zones rurales ”*.

2.1. Les impacts de l'agriculture sur l'environnement

A l'évidence, l'agriculture a des effets positifs et négatifs sur l'environnement. La relation n'est pas univoque et dépend souvent des conditions locales de production.

2.1.1. Effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement

Lorsque l'on aborde les relations entre l'agriculture et l'environnement, on évoque le plus souvent les effets négatifs de l'activité agricole :

- sur l'air et le climat mondial : émission d'ammoniac rendant les pluies acides et émissions de gaz à effet de serre ;

- sur l'eau : pollution des eaux superficielles et souterraines par les nitrates, le phosphore, les pesticides, les effluents ensilés et les boues ; prélèvement excessif des eaux ; destruction de certains habitats naturels par le drainage et l'irrigation ; inondations... ;
- sur le sol : dégradation physique (érosion, désertification, imbibition, tassement), dégradation chimique (acidification, salinisation); contamination par les micropolluants, tels que les pesticides et leurs métabolites, les métaux lourds et les éléments fertilisants, à savoir l'azote et le phosphore) ; dégradation biologique (importante minéralisation de l'humus et variations de la biodiversité) ;
- sur le paysage : dégradation via une agriculture intensive (effets des remembrements, des déboisements, du drainage) ;
- sur la biodiversité : du fait des pollutions de l'eau et du sol mais aussi du fait de l'intensification des pratiques agricoles.

2.1.2. Effets positifs de l'agriculture sur l'environnement

Mais l'agriculture a avant tout des effets positifs sur :

a) Le paysage

Comme le rappelle la commission européenne, le paysage naturel est souvent semi-naturel car façonné par l'agriculture. *“ Le paysage rural reflète un certain rapport entre l'homme et l'environnement, c'est une notion culturelle dont le sens a évolué au fil de l'histoire. Dans la perspective actuelle les paysages ruraux sont jugés dignes de protection. En effet, chaque paysage de culture et tous les éléments marquants traditionnels possèdent une valeur esthétique. L'abandon de l'agriculture dégraderait la qualité de ces paysages¹⁷ ”* La Norvège¹⁸ considère également que le paysage est un des principaux avantages environnementaux (ou bien collectif) que produit l'agriculture. C'est aussi le cas du Japon qui évoque la création de “ paysage touristique ¹⁹”

b) La biodiversité

Et L'agriculture contribue à la conservation de la biodiversité et au maintien des habitats animaux (Norvège et Japon). Elle « *a aussi engendré des formes spécifiques de biodiversité grâce à l'introduction et/ou la sélection de nouvelles espèces animales et végétales, ou la création de nouveaux habitats* » .

c) Préservation des milieux naturels et lutte contre les pollutions

“ L'agriculture peut aussi contribuer à la protection des milieux naturels contre des formes spécifiques de pollution ou de dégradation (érosion des sols et effet de serre en réduisant sensiblement le taux de CO₂) ”. Le Japon cite comme exemple les rizières qui permettent de lutter contre l'érosion des sols, les inondations, les éboulements. Les rizières sont également une méthode appropriée de gestion de l'eau dans ce pays très montagneux. Le Japon estime à 20 milliards de mètres cube le montant de l'eau provenant des rizières et retournant dans les rivières. La

¹⁷ : Commission européenne, Agriculture et environnement, DGVI.

¹⁸ : Norvège, Effets environnementaux de la libéralisation du commerce dans le secteur agricole, WT/CTE/W/100, OMC, janvier 1999.

¹⁹ : Japon, Multi-functionality, OMC, juin 1999.

construction d'un système d'irrigation permettant d'atteindre le même résultat coûterait 213 billions de yens²⁰.

Pour l'île Maurice, l'agriculture peut également contribuer à lutter contre l'effet de serre. Ce pays, où 86 % des terres arables sont consacrés à la culture de canne à sucre, estime que cette culture, " en absorbant le gaz carbonique, contribue à réduire l'effet de serre ". La canne à sucre " est une des plantes cultivées qui séquestre la plus grande quantité de carbone par hectare. Au total, en additionnant la quantité nette de carbone séquestrée et les émissions de carbone évitées, l'industrie sucrière, si elle reste rentable, permettra de réduire 0,655 MTEC la quantité de carbone dans l'atmosphère à partir de 2001 "²¹. De même le Japon considère que l'agriculture absorbe 50 000 tonnes de SO² et 70 000 tonnes de NO², deux gaz très polluants. Le coût d'un traitement pour dépolluer de telles quantités de gaz est estimé à 10 milliards de yens. En outre, la production de paddy notamment, permet de stabiliser les conditions de l'atmosphère en absorbant le CO².

Afin d'une part de limiter les effets négatifs de l'agriculture, d'autre part, de développer les effets positifs qui ne sont généralement pas ou incomplètement rémunérés par le marché, de nombreux Etats ont adopté :

- des mesures de politique agricole
- des mesures de politique environnementale
- et des mesures réglementaires.

L'OCDE reconnaît d'ailleurs, dans un rapport relatif à la boîte verte et à l'environnement que " les défaillances de marché justifiaient la mise en œuvre de politiques environnementales et de conservation des ressources naturelles²² ".

2.2. Prise en compte des questions environnementales en matière d'agriculture : le cas européen

2.2.1. Dans le cadre de la politique agricole européenne

Si l'on s'intéresse plus particulièrement au cas de l'Union européenne, celle-ci a mis en œuvre dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) des mesures pour mieux prendre en compte l'environnement au sein même des organisations communes de marché (OCM), comme par exemple :

- le retrait des terres dans le cadre des OCM grandes cultures ;
- les critères de chargement et primes à l'extensification dans le cadre des OCM viandes bovine et ovine ;
- les mesures de protection de l'environnement dans le cadre de l'OCM vin (morcellement des terres, et protection des sols pour une couverture appropriée)...

²⁰ : Japon, Effets environnementaux de la libéralisation des échanges dans le secteur agricole, WT/CTE/W/107, OMC, février 1999.

Japon, Multi-functionality, OMC, juin 1999.

²¹ : Maurice, Multifonctionnalité de l'agriculture dans les petits Etats insulaires en développement, AIE 51, OMC, Mars 1999.

²² : OCDE, Green Box policies and the environment, COM/AGR/CA/TD/TCWS(98)118, Octobre 1998.

Depuis la réforme de 1992, l'Europe a par ailleurs initié des programmes agri-environnementaux, appelés aussi mesures agri-environnementales visant à encourager les agriculteurs à adopter des méthodes de production compatibles avec les exigences de protection de l'environnement ainsi que d'entretien de l'espace naturel.

Via ces mesures la Commission reconnaît explicitement le rôle que joue l'agriculture dans l'entretien et la protection de l'environnement. Elles poursuivent deux objectifs :

- diminuer les effets polluants de l'agriculture et encourager la modification des pratiques des agriculteurs dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement (diminution de l'utilisation des intrants, extensification des systèmes de production, conversion à l'agriculture biologique) ;
- promouvoir les pratiques agricoles qui assurent l'entretien de l'espace naturel (protection des biotopes, lutte contre la déprise, protection des paysages menacés et lutte contre les incendies de forêts).

Lors de la réunion de Berlin, en mars 1999, le Conseil européen a souligné que la réforme de la PAC “ assurera que l'agriculture est multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur le territoire européen, (...), capable d'entretenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural, et de répondre aux préoccupations et exigences des consommateurs en matière de qualité et de sûreté des denrées alimentaires, de protection de l'environnement et de préservation du bien être animal ”.

La nouvelle réforme accorde donc une attention toute particulière à la prise en compte des exigences environnementales. Les mesures agri-environnementales vont être renforcées. Elles font partie dorénavant de la politique de développement rural qui bénéficie d'un budget conséquent de 30 milliards d'euros constants sur la période 2000-2006. De plus, les Etats ont la possibilité de moduler les paiements directs accordés aux exploitations (réduction pouvant aller jusqu'à 20 %) en fonction de critères de main d'œuvre ou de prospérité de l'exploitation. Le produit de cette modulation et les économies résultant de l'éco-conditionnalité (respect de critères environnementaux) pourront être utilisés pour compléter le financement des mesures de développement rural et notamment des mesures agri-environnementales.

Dans l'accord agricole de l'OMC les mesures agri-environnementales entrent dans la boîte verte et ne sont donc pas soumises à réduction. Par contre une partie des mesures à visée environnementale prises dans le cadre des OCM font partie de la boîte bleue et feront donc l'objet d'âpres négociations.

2.2.2. Dans le cadre de la politique européenne de l'environnement

De nombreuses mesures de la politique européenne relative à l'environnement influencent aussi l'agriculture. C'est le cas :

- De certaines mesures horizontales :
 - . Etude d'impact sur l'environnement
 - . Prévention et le contrôle intégrés de la pollution
- De la politique de protection de la nature

- . Natura 2000
- . Gestion intégrée des zones littorales
- . L'Instrument Financier pour l'Environnement (LIFE)
- De la politique de l'eau
 - . Directive concernant les eaux souterraines et le programme d'action relatif aux eaux souterraines
 - . Directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
 - . Directive relative aux nitrates

3. La prise en compte des questions environnementales au niveau international

En plus de ces politiques et mesures nationales visant à favoriser une agriculture plus respectueuse de l'environnement de nombreuses régulations multilatérales existent.

3.1. Les accords multilatéraux sur l'environnement (AME)

Aujourd'hui, lorsqu'il s'agit de traiter de problèmes environnementaux globaux ou transfrontaliers les Etats privilégient une approche multilatérale concertée dans le cadre d'Accords multilatéraux sur l'environnement (AME). Ceci est d'ailleurs conforme au principe 12 de la Déclaration de Rio de 1992 qui stipule que " *le recours aux mesures unilatérales commerciales doit être évité car il peut constituer une discrimination arbitraire et une violation du droit souverain pour déterminer les politiques environnementales nationales* ". Plus de 180 AME ont d'ores et déjà été signés.

Un AME crée une autorité publique investie du rôle de " gouvernement mondial " pour résoudre un problème environnemental particulier et ne s'appliquent qu'aux seuls pays signataires. Il permet ainsi l'élaboration d'une politique environnementale à l'échelle internationale. En conséquence, le droit international de l'environnement se conçoit moins comme l'harmonisation des règles nationales que comme la mise au point d'instruments appropriés à la protection d'intérêts considérés comme communs à l'ensemble de l'humanité. Il s'est progressivement adapté aux différents enjeux environnementaux, dépassant le simple cadre des responsabilités inter-étatiques, via la dotation de véritables d'instruments de gestion à l'échelle globale, notamment économiques. Depuis la Conférence de Rio, l'application d'instruments économiques au niveau international pour protéger l'environnement s'est ainsi amplifiée.

Il s'agit :

- **soit d'instruments de politique commerciale**

Ces instruments visent essentiellement trois objectifs :

- obtenir l'interdiction totale ou partielle du commerce de produits issus d'espèces menacées d'extinction comme les objets en ivoire ou les peaux et fourrures (convention CITES)

- sanctionner ou interdire un transfert international de produit polluant ou dangereux (conventions de Bâle et de Bamako)
- informer les pays acheteurs des caractéristiques "écologiques" ou, au contraire, nuisibles d'un produit échangé (procédure d'éco-étiquetage, cf. point suivant).

- **soit d'éco-taxes et de mécanismes d'échanges de droits de propriété**

Le but est alors de trouver les incitations efficaces permettant d'internaliser les effets externes d'environnement à l'échelon international, selon le principe pollueur-payeur.

Les signataires du protocole de Kyoto ont ainsi adopté un mécanisme international d'échange de droits d'émission et dont l'objectif est une réduction de 5,2% des émissions de gaz à effet de serre des pays développés entre 2008 et 2012, par rapport au niveau d'émission de 1990.

3.2. Eco-étiquetage et éco-labellisation

En plus des AME, se sont développées des procédures d'éco-étiquetage (éco-certification et éco-labellisation) pour des produits fabriqués selon un cahier des charges préalablement négocié au niveau multilatéral. Le principe de l'éco-étiquetage consiste à fournir aux consommateurs, en plus du prix, un nouvel élément de comparaison des produits par le biais de l'attribution d'un étiquetage spécifique (label écologique) apposé sur les produits. L'objectif est de procurer aux fabricants admissibles un avantage réel par rapport à leurs concurrents. Les labels écologiques sont des moyens d'action qui reposent sur l'information.

Les objectifs de cet instrument de régulation sont doubles : il s'agit d'une part, de promouvoir la gestion durable des ressources naturelles et l'internalisation des coûts environnementaux et, d'autre part, en offrant des produits dont les processus et méthodes de production ont un impact écologique moindre, de répondre à la demande d'une partie de consommateurs sensibilisés par la dégradation de l'environnement. Le principe consiste donc à faire supporter aux consommateurs de produits "verts" le coût de la préservation de l'environnement.

Ce dernier instrument fait l'objet de nombreux débats, mais ne fait pour l'instant l'objet d'une application dans aucun AME. Pour être applicable, il faudrait en effet que les parties prenantes d'un AME fixent des critères et indicateurs de durabilité que les entreprises des pays signataires devraient respecter pour pouvoir disposer d'un éco-label sur les produits qu'elles commercialisent. Or, dans la plupart des cas, les négociations achoppent sur la définition et l'étendue des pratiques durables. C'est en partie pour cette raison qu'aucune Convention internationale sur la protection des forêts n'a pu aboutir jusqu'à présent, malgré des négociations qui se poursuivent depuis la Conférence de Rio.

De fait, l'éco-label est un instrument qui se développe actuellement davantage au niveau national ou régional (Union européenne), posant des problèmes de concurrence internationale. Au niveau international, se développent également des initiatives non gouvernementales par le biais d'alliances originales entre groupes industriels, mouvements écologistes et organisations sociales, comme celles initiées par le WWF visant à certifier la gestion durable d'activités économiques sensibles du point de vue environnemental.

A cette approche, de nombreux Etats et les organisations internationales préfèrent celle développée par l'Organisation internationale de normalisation (ISO), qui s'est récemment

penchée sur la définition de normes internationales spécialement adaptées aux questions environnementales, regroupées sous l'appellation de série ISO 14000. Celle-ci se conçoit comme une réponse à la pression exercée par une frange de plus en plus importante de consommateurs qui souhaitent être informés sur la qualité écologique de leurs produits, sans avoir à les payer beaucoup plus cher. C'est aussi un outil qui permet aux entreprises de se conformer plus facilement aux législations nationales de protection de l'environnement et d'atteindre une meilleure performance environnementale. Elle s'applique exclusivement aux systèmes d'évaluation des procédures et n'impose aux producteurs aucune performance environnementale supérieure au minimum légal requis.

4. La prise en compte de l'environnement dans l'OMC

Jusqu'à la création de l'OMC en avril 1994, la prise en compte des questions environnementales par le GATT était limitée aux exceptions générales pour des mesures commerciales visant à protéger la santé humaine, animale ou végétale, ou les ressources non renouvelables, conformément à l'article XX (alinéa b).

A présent, les objectifs de développement durable et de protection de l'environnement sont inscrits dans le préambule du texte fondateur de l'OMC : les parties signataires de l'Accord reconnaissent que " leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, [...] l'accroissement de la production et du commerce des marchandises et de services, tout **en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement** et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique ”.

La question environnementale dans le secteur agricole devrait être un des points de débat importants lors des prochaines négociations. Mais si la légitimité et la redéfinition des boîtes bleue et verte risquent d'être l'objet de rudes discussions, cette question ne se limite pas au seul accord agricole.

En effet, d'autres accords, notamment l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (brevetage du vivant, OGM, origine géographique), l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (principe de précaution, OGM), l'accord sur les obstacles techniques au commerce (éco-étiquetage, OGM, biodiversité) ont des conséquences directes sur la prise en compte de la question environnementale dans les régulations commerciales internationales de produits agricoles.

Il est également nécessaire de prendre en compte les autres lieux où se construisent les régulations internationales environnementales, notamment les différents accords multilatéraux environnementaux, la convention biodiversité et le protocole bio-sécurité, la convention UPOV, le Codex alimentarius...

Tenir compte de l'ensemble de ces accords et conventions pour identifier les différents points de négociation possibles et donc d'alliance lors des prochaines négociations nous paraît en conséquence indispensable.

4.1. Le Comité sur le commerce e l'environnement (CCE)

L'OMC a mis en place un Comité sur le commerce et l'environnement (CCE) afin de traiter de ces questions et définit un programme de travail détaillé. Ce Comité a pour objectif " d'identifier les liens entre les dispositions commerciales et les mesures environnementales de manière à promouvoir le développement durable (et) de faire des recommandations appropriées pour déterminer s'il y a lieu de modifier les dispositions du système commercial multilatéral, en en respectant le caractère ouvert, équitable et non discriminatoire ". Il a remis son premier rapport aux Ministres réunis lors de la Conférence ministérielle de Singapour en décembre 1996. Le Comité est doté d'un vaste mandat qui englobe l'ensemble des secteurs couverts par l'OMC : marchandises, services et droits de propriété intellectuelle. Cependant sa compétence se limite au commerce et aux aspects des politiques environnementales qui peuvent avoir des effets notables sur les échanges des Etats-membres. Il ne s'agit donc pas d'une institution de protection de l'environnement ; il n'intervient pas dans l'examen des priorités nationales ou la fixation des normes en matière d'environnement. Si le Comité constate l'existence de problèmes de coordination liés au renforcement de la protection de l'environnement, ceux-ci doivent être réglés de façon à préserver les principes du système commercial multilatéral. Cependant le Comité n'a qu'un pouvoir de recommandation et non de décision. En cas de conflit, c'est l'organe de règlement des différends qui est sollicité (ORD). Ainsi l'ORD a réglé le conflit thon-dauphin opposant les Etats-Unis aux pays asiatiques sans que le CCE y soit associé. Les conflits d'intérêt entre pays sur la question du commerce et de l'environnement ont en partie neutralisé le CCE.

L'Agenda de travail du CCE

1. Rapports entre les dispositions du Système commercial multilatéral (SCM) et les mesures commerciales prises à des fins de protection y compris celles qui relèvent d'AME
2. Rapports entre les politiques environnementales qui intéressent le commerce et les mesures environnementales ayant des effets notables sur le commerce et les dispositions du SCM
3. Rapports entre les dispositions du SCM et : a) les impositions et taxes appliquées à des fins environnementales ; b) les prescriptions, établies à des fins de protection de l'environnement, relatives aux produits, y compris les normes et règlements techniques et les prescriptions en matière d'emballage, d'étiquetage et de recyclage.
4. Dispositions de l'OMC en matière de transparence.
5. Rapports entre les mécanismes de règlement des différends du SCM et ceux prévus dans les AME.
6. Effets des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, notamment pour les PED et avantages environnementaux de l'élimination des restrictions et distorsions aux échanges.
7. Exportations de produits interdits sur le marché intérieur.
8. Dispositions pertinentes de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle relatifs au commerce (ADPIC).
9. Programme de travail envisagé dans la Décision sur le commerce des services et l'environnement.
10. Contribution à apporter aux organes pertinents pour ce qui est des arrangements appropriés concernant les relations avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales.

4.2. L'accord agricole

La nécessité de préserver l'environnement est explicitement mentionnée dans le préambule et dans l'article 20 de l'accord agricole (cf. encadré). La question environnementale fait partie des considérations autres que d'ordre commercial devant être prises en compte lors des prochaines négociations.

Préambule : extraits

Les Membres,

[...] *Notant* que les engagements au titre du programme de réforme devraient être pris de manière équitable par tous les Membres, **eu égard aux considérations autres que d'ordre commercial, y compris la sécurité alimentaire et la nécessité de protéger l'environnement**, eu égard au fait qu'il est convenu qu'un traitement spécial et différencié pour les pays en développement est un élément qui fait partie intégrante des négociations, et compte tenu des effets négatifs possibles de la mise en œuvre du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, [...]

Article 20 : Poursuite du processus de réforme

Reconnaissant que l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu, les Membres conviennent que des négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre, compte tenu :

- a) de ce qu'aura donné jusque là la mise en œuvre des engagements de réduction ;
- b) des effets des engagements de réduction sur le commerce mondial des produits agricoles ;
- c) **des considérations autres que d'ordre commercial, du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement Membres et de l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, et des autres objectifs et préoccupations mentionnés dans le préambule du présent accord** ; et
- d) des autres engagements qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif à long terme susmentionné.

Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, Textes juridiques, 1994.

Cependant, quelles que soient les mesures adoptées pour des raisons de protection de l'environnement elles ne doivent pas être " *arbitraires ou injustifiables* " ni constituer " *des restrictions déguisées au commerce international* ". Il s'agit ici de se protéger d'un " *protectionnisme vert* " qui remplacerait les barrières tarifaires ou non tarifaires fortement réduites.

Dans le cadre de l'accord agricole, les mesures de soutien ayant des objectifs environnementaux font partie de la boîte verte et ne sont donc pas soumis à réduction.

Ainsi dans l'article 12 de l'annexe 2 relatif aux exemptions des engagements de réduction du soutien interne, sont mentionnés les versements au titre de programmes de protection de l'environnement.

Versements au titre de programmes de protection de l'environnement (Accord agricole, Annexe 2, Art 12)

- a) Le droit de bénéficier de ces versements sera déterminé dans le cadre d'un programme public clairement défini de protection de l'environnement ou de conservation et dépendra de l'observation de conditions spécifiques prévues par ce programme public, y compris les conditions liées aux méthodes de production ou aux intrants.
- b) Le montant des versements sera limité aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public.

Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, Textes juridiques, 1994.

A titre d'exemple, les mesures agri-environnementales développées par l'Union européenne correspondent aux critères de l'article 12 et font donc l'objet d'une telle exemption.

Mais d'autres aides comme les primes aux bovins prennent en compte les considérations environnementales mais font partie de la boîte bleue. Si la plupart, sinon la totalité des pays reconnaissent la légitimité de soutiens internes pour répondre aux défaillances de marché, nombreux sont ceux qui veulent redéfinir les outils utilisés. Aussi, un débat important devrait-il avoir lieu sur l'existence et la définition des critères de la boîte bleue et de la boîte verte.

4.3. L'accord sur les mesures sanitaires et phyto-sanitaires (SPS)

L'accord SPS est soumis à réexamen depuis 1998 pour soumettre d'éventuelles propositions au Conseil général de l'OMC en 1999. Il est particulièrement important en matière d'environnement. Dans le préambule de cet accord et dans l'article 2 il est mentionné : ***“ qu'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 la préservation des végétaux, sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les membres où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international ”.***

En termes de normes, directives et recommandations internationales, l'accord se réfère aux organisations internationales compétentes, dont la Commission du codex alimentarius, l'Office international des épizooties et les organisations internationales et régionales opérant dans le cadre de la Convention internationale pour la protection des végétaux. Les normes et recommandations de ces organismes ont donc un rôle important “ dans la légitimité des réglementations nationales vis-à-vis d'autres pays. Elles sont mêmes fondamentales en dehors des panels, puisque lorsqu'une réglementation s'y conforme, elle n'a pas à être notifiée à l'OMC, ni justifiée vis-à-vis d'un autre Etat ” (DEMETER, 1999).

L'accord SPS pose clairement la question de l'évaluation du risque. Dans cet accord on évoque la notion “ de risque acceptable ”. Il s'agit donc de déterminer ce qu'est un risque acceptable. Or les approches en matière de gestion du risque sont très différentes suivant les pays, y compris au sein de l'OCDE. Certains défendent l'option du risque zéro, d'autres privilégient la possibilité de contrôler ce risque.

La prise en compte du risque doit également tenir compte du facteur temps : la maîtrise du risque à court terme n'empêche pas la possibilité de risques à moyen et long terme. C'est notamment l'argument utilisé par les groupes de consommateurs et les associations environnementalistes mais aussi certains scientifiques qui proposent l'introduction du principe de précaution dans l'accord SPS et dans l'accord OTC.

4.4. L'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC)

“ L'accord sur les obstacles techniques aux échanges (TBT : technical barriers on trade, en anglais) couvre les réglementations techniques, les standards, et les procédures d'évaluation de conformité. Dans l'agro-alimentaire, l'accord OTC est applicable à toutes les règles autres que celles concernant la santé des animaux, végétaux et hommes, qui relèvent de l'accord SPS. Tout ce qui n'est pas couvert par l'accord SPS est couvert par l'accord OTC. Des problèmes tels les aspects nutritionnels, les propriétés allergènes de certains nutriments par exemple, entrent donc dans l'accord OTC et non l'accord SPS. En outre, l'accord OTC est

applicable à tout ce qui ne concerne pas explicitement la santé (conditionnement, composition en rapport avec certaines dénominations, étiquetage nutritionnel, etc.)²³ ”.

Comme dans l'accord SPS, les mesures de protection mises en œuvre ne doivent pas constituer une discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée au commerce international.

Dans les accords OTC et SPS le pays qui adopte des mesures de protection sanitaires ou phyto-sanitaires ou des mesures techniques plus sévères que celles prévues par les normes internationales et ayant des conséquences commerciales pour un ou des membres de l'OMC **a la charge de la preuve**. Il doit donc apporter les éléments scientifiques prouvant la nécessité de telles mesures. L'évolution du dossier de la viande aux hormones est à cet égard tout à fait révélateur : l'Europe n'ayant pas apporté de preuves scientifiques suffisantes concernant le risque d'utilisation des hormones pour la santé humaine ou animale a été condamnée à des compensations commerciales.

Ces deux accords sont particulièrement importants pour la prise en compte des questions environnementales dans la régulation des échanges agricoles car ils concernent :

- l'évaluation du risque et l'introduction du principe de précaution dans le cadre de l'OMC (SPS, OTC) ;
- le traitement des éco-labels et des éco-étiquetages (OTC) ;
- la question des OGM (SPS, OTC).

4.5. L'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle relatifs au commerce (ADPIC)

L'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC ou TRIPS en anglais) est sujet à réexamen en 1999. Il est également très important en terme d'environnement et notamment de préservation de la biodiversité.

Cet accord qui permet de protéger les inventions technologiques et les résultats de la recherche concerne également les agricultures. Jusqu'à maintenant, l'accord ADPIC autorise les Etats à exclure de la brevetabilité les plantes ou les animaux autres que les micro-organismes, et les procédés essentiellement biologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux (article 27.3b). Mais ces pays doivent trouver les moyens de protéger les variétés végétales soit par le système des brevets, soit par un système national spécifique, dit *sui generis*.

Aujourd'hui l'accord ADPIC permet aux grandes entreprises de bio-technologie d'obtenir des droits de monopole pour les micro-organismes, les végétaux et les animaux, et toutes les espèces dérivées par génie génétique. Certains pays, regroupés au sein du groupe de Miami, lors des prochaines négociations chercheront à réduire les exemptions existantes et à élargir au maximum le champ de la brevetabilité. Pour ces pays où est installée la quasi-totalité des entreprises de biotechnologie, l'enjeu consiste à rechercher de nouvelles parts de marché avec la mise en place de normes internationales de concurrence. Cela passe par le

²³ : J.C. Bureau, 1998

renforcement des droits via les brevets, le contrôle des technologies avancées et la garantie du libre accès aux ressources génétiques. Le fait que les participants à la Conférence de Carthagène n'aient pas réussi à trouver un accord sur la gestion des échanges d'OGM confirme l'existence de deux approches des liens commerce-environnement :

- la première (groupe de Miami) considère que les produits OGM ne sont pas des produits spécifiques et que les régulations y afférant relèvent de l'OMC ;
- la seconde (l'Europe et les PED notamment) considère que la question environnementale et sanitaire et est primordiale renvoie donc le débat à la CDB.

D'autres conventions ou accords internationaux interviennent dans le domaine de la protection juridique des ressources génétiques :

- La Convention internationale pour la protection des obtentions végétales (1961) établit le droit d'obtention végétale (DOV). Elle a donné naissance, en 1978, à l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) et a été révisée en 1991. Ce système est en fait un système de droits de propriété intellectuelle spécifiques aux semences, étendu en 1991 à toutes les espèces végétales. Deux exemptions sont prévues :
 - l'exemption de la recherche : l'obteneur ne peut demander une redevance dans le cas où un tiers utiliserait sa variété protégée pour en inventer une nouvelle
 - le privilège du fermier : un agriculteur a le droit de réensemencer son champ avec une variété protégée sans payer aucune redevance à l'obteneur (facultatif depuis 1991).
- La Convention sur la diversité biologique (ou biodiversité), signée en 1992 par 157 pays, établit plusieurs principes :
 - l'exploitation des ressources génétiques avec partage du profit en faveur des pays " sources ",
 - le maintien de l'accès à ces ressources pour la recherche et le transfert des biotechnologies vers les pays du Sud,
 - le principe de souveraineté nationale sur les ressources génétiques et leur circulation, chaque pays négociant de manière bilatérale avec l'utilisateur,
 - l'obligation de respecter, préserver et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés indigènes et locales.
- L'Engagement international sur les ressources phytogénétiques de la FAO (1983) reconnaît le droit des agriculteurs, la notion de patrimoine de l'humanité (subordonné au principe de souveraineté des Etats), et le libre accès aux ressources phytogénétiques. Le problème est que cet engagement, signé par 103 Etats, est dépourvu de force juridique. Un processus de révision a été lancé en 1992 pour le mettre en conformité avec la Convention sur la biodiversité.

L'harmonisation de ces accords et conventions sera un enjeu majeur des prochaines négociations, la question centrale étant : quelle logique va prévaloir : va-t-on élargir le champ de la brevetabilité ou va-t-on au contraire continuer à exclure le vivant de la brevetabilité ?

L'accord ADPIC tel qu'il est conçu et la renégociation de l'article 27.3 posent un certain nombre de problèmes importants, notamment pour les pays en développement :

- le bio-piratage des ressources génétiques ;
- le risque de développement de systèmes de production de monocultures conçus génétiquement et brevetés entraînant une dépendance des producteurs agricoles pour l'obtention des semences et des intrants nécessaires, et mettant en danger la sécurité alimentaire ;
- l'élimination de la possibilité d'exclure certains types de produits ou de procédés de la brevetabilité, sur la base de l'intérêt public, de la sécurité nationale, de la santé et de l'alimentation, principalement dans les secteurs des produits alimentaires, chimiques et pharmaceutiques ;
- la non reconnaissance des savoirs traditionnels et des droits des agriculteurs, en particulier les privilèges liés à la réutilisation des semences entraînant une augmentation du coût d'accès et d'usage des intrants (technologies, semences, etc.).

5. Les grands points de débats

Faute d'une organisation mondiale de l'Environnement, faute de dispositifs efficaces de règlement des différends et de sanctions au sein des AME, l'OMC est devenue le lieu central pour la résolution des conflits entre commerce et environnement. La régulation commerciale est à la pointe de la gouvernance globale, très en avance par rapport aux régulations non commerciales, notamment environnementales. La négociation sur commerce et environnement dans le cadre de l'OMC devrait donc porter sur le degré de prise en compte des régulations environnementales dans le cadre commercial multilatéral.

Cinq grands points de débat peuvent être identifiés :

- la libéralisation des échanges de produits agricoles et l'environnement ;
- la compatibilité entre les AME et les règles de l'OMC ;
- l'éco-étiquetage et la notion de PMP ;
- les aspects de biodiversité et de brevetabilité du vivant ;
- la prise en compte du principe de précaution dans le cadre de l'OMC.

Les propositions de l'Union européenne à cet égard seront significatives de l'articulation qu'elle entend défendre entre considérations commerciales et considérations autres que d'ordre commercial. Elles seront aussi révélatrices des perspectives d'alliance autour de ces sujets, notamment avec les PED pour lesquels la prise en compte de l'environnement cache mal un protectionnisme vert.

5.1. Libéralisation des échanges agricoles et environnement

Les différentes mesures, visant à une meilleure prise en compte des questions d'ordre environnemental, qu'elles soient nationales ou internationales, volontaires ou imposées,

peuvent avoir des répercussions parfois non négligeables sur les échanges de produits issus de l'agriculture. A l'inverse, la libéralisation des échanges peut également avoir des effets importants sur l'environnement dans chacun des pays-membres et au niveau mondial.

Sur ce point deux thèses s'opposent :

- la première thèse soutenue notamment par les pays du groupe de Cairns et les Etats-Unis considère que **la libéralisation des échanges permettrait une meilleure protection de l'environnement ou du moins en est le préalable.**

Ces différentes positions rejoignent en partie celle de l'**OCDE** qui pose que “ *de manière générale, la libéralisation des échanges influera favorablement sur l'environnement en améliorant l'efficacité de la répartition, des ressources, en favorisant la croissance économique et en augmentant le bien être général, à condition que des politiques d'environnement efficaces soient mises en œuvre. Selon les gouvernements des pays de l'OCDE, la libéralisation des échanges joue un rôle constructif, dans la mesure où elle peut contribuer concrètement à fournir les ressources indispensables aux progrès écologiques, en particulier dans les pays en développement et dans les économies de transition.* ”²⁴

Les pays suivants : **Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Etats-Unis, Indonésie, Malaisie, Nouvelle Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande et Uruguay** , rappellent qu'à la Conférence de RIO en 1992, “ *il a été reconnu que la libéralisation des échanges agricoles et la protection de l'environnement pouvaient se compléter et se renforcer mutuellement dans le cadre d'une stratégie visant à obtenir un effet de synergie entre politique commerciale et politique environnementale. La libéralisation du commerce, et notamment une réduction substantielle et progressive des aides et de la protection dans le secteur agricole, devrait contribuer à rendre le climat international plus favorable à la réalisation des objectifs environnementaux et de développement parce qu'il en résulterait :*

- *une allocation et une utilisation des ressources plus efficaces ce qui réduirait la pression sur l'environnement (...)* ;
- *un accès plus prévisible, un accroissement des revenus des producteurs ruraux et, partant, une réduction du paupérisme (...)* ;
- *l'abandon de pratique de déverser sur le marché international des excédents de production dus aux politiques agricoles, qui appauvrissent les ruraux, particulièrement dans les pays en développement, et qui donc sont des obstacles à la sécurité alimentaire et au développement rural et urbain partout dans le monde ;*
- *plus de possibilité pour les pays en développement de gagner des devises (...)* ; et
- *un environnement économique international plus favorable à l'adoption de politiques nationales propres à promouvoir une utilisation durable des ressources et encourager des investissements à long terme dans une production agricole écologiquement rationnelle.* ²⁵ »

. Le **Brésil** ajoute que “ *la libéralisation des échanges en tant que telle n'a pas nécessairement pour corollaire la protection de l'environnement ; elle doit s'accompagner de politiques et pratiques environnementales rationnelles. (...) Dans les pays exportateurs de produits de base, en particulier les pays en développement, les recettes qui résultent d'un accès libre aux marchés sont*

²⁴ :OCDE, Rapport sur les échanges et l'environnement au Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres, 1995.

²⁵ : Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Etats-Unis, Indonésie, Malaisie, Nouvelle Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande et Uruguay, Agriculture et environnement : les subventions à l'exportation, OMC, WT/CTE/W/106, février 1999.

une source essentielle de fonds pour la recherche et le développement de nouvelles technologies agricoles et de pratiques de production viables qui protégeront l'environnement". [...] La possibilité d'internaliser les coûts environnementaux restera très limitée si les restrictions et distorsions des échanges continuent d'entraver le secteur agricole et de freiner la hausse des revenus agricoles. C'est là une préoccupation commune à tous les pays en développement qui n'ont que peu de ressources à investir dans des pratiques de productions viables ²⁶.

. Dès lors, **l'Argentine**²⁷ par exemple recommande de " *commencer par éliminer les mesures qui restreignent et perturbent les échanges et qui empêchent que les coûts de production réels ne soient reflétés dans les prix effectifs des produits échangés, et alors seulement essayer de faire contre poids aux défaillances de marché.* [...]

Seules les mesures découplées n'ayant pas d'effet de distorsions sur les échanges, et donc répondant aux critères de la boîte verte, sont tolérées par ces pays.

- la seconde thèse défendue notamment par la Norvège, le Japon et l'Europe soutient que **la libéralisation des échanges n'est pas systématiquement synonyme d'une meilleure protection de l'environnement.**

Ces pays souhaitent, comme cela est indiqué dans le préambule de l'OMC, que " *les politiques en matière de commerce international et les politiques environnementales se renforcent mutuellement pour agir en faveur du développement durable* " ²⁸. Mais ils soulignent également les risques que peut avoir la libéralisation des échanges sur l'environnement et défendent la possibilité d'user de soutiens non entièrement découplés pour répondre aux défaillances des marchés agricoles en matière d'environnement.

. La **Norvège** cite un certain nombre d'effets environnementaux négatifs liés à la libéralisation des échanges notamment :

- le risque d'introduction d'espèces exotiques ;
- l'accroissement du risque de propagation de ravageurs et de maladies
- le risque de perte de diversité biologique du fait du déplacement de production. Cet effet négatif toucherait à la fois les pays à soutien élevé où l'on prévoit un recul de l'agriculture et les pays à soutien faible où l'on prévoit un fort développement de l'agriculture ;
- les pollutions supplémentaires dues au développement du transport des produits agricoles (bruit, émissions de CO₂, de NO_x et SO_x).

« Il n'y a aucune relation nette entre la dégradation de l'environnement et le niveau de soutien de l'agriculture. Partant ce constat, rien n'indique que le déplacement de la production vers les pays où le soutien de l'agriculture est moins élevé qui devrait résulter de la poursuite de la

²⁶ : Brésil, Le secteur agricole : avantages environnementaux de la libéralisation des échanges, OMC, WT/CTELW/109, OMC, février 1999.

²⁷ : Argentine, Considérations autres que d'ordre commercial à prendre en compte lors des prochaines négociations sur l'agriculture, AIE 32, OMC, juillet 1998.

²⁸ : Communautés européennes, Approche communautaire en matière de commerce et d'environnement dans la nouvelle série de négociation de l'OMC, WT/GC/W/194, OMC, juin 1999.

libéralisation du commerce entraînerait une réduction globale de la dégradation de l'environnement.²⁹ ”

Par ailleurs, “ dans la mesure où la production agricole norvégienne s'accompagne de la production de biens collectifs, il semble que la meilleure façon d'assurer l'offre voulue de biens collectifs est d'associer diverses mesures dont certaines dont des aides couplées à la production ”. Et “ il semble que la libéralisation des échanges aura des effets négatifs sur l'environnement en Norvège si elle empêche de produire la quantité et la qualité voulues de biens collectifs environnementaux ”.

. Pour le Japon³⁰, “ l'effet de la libéralisation des échanges sur l'équilibre entre l'agriculture et les conditions naturelles est différent selon les régions et s'exprime de façon complexe, en fonction des modifications que la libéralisation apporte à l'équilibre existant ” [...] C'est notamment le cas en ce qui concerne “ l'utilisation des terres et en particulier l'abandon des terres agricoles. Les conséquences pour l'environnement peuvent être graves [...] ”.

En conclusion, l'ensemble des pays membres de l'OMC reconnaissent la nécessité, en matière d'environnement, d'une intervention publique du fait de l'existence de défaillances de marché. Tous reconnaissent également que la libéralisation peut avoir des effets bénéfiques sur l'environnement. Mais certains dont l'Europe soulignent que la libéralisation peut aussi avoir des effets négatifs.

Le principal point d'achoppement entre l'Union européenne et les pays en développement porte sur les soutiens et subventions à l'agriculture et à la pêche. Les PED dénoncent notamment l'impact négatif de ces mesures sur les échanges, sur leurs économies et sur l'environnement.

5.2. Compatibilité entre les AME et les règles de l'OMC

L'OMC estime qu'il n'y a pas de contradiction entre ses principes fondamentaux de non-discrimination et de transparence et les mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement, y compris celles qui relèvent d'AME.

Selon les dispositions fondatrices du GATT (clause de la nation la plus favorisée et traitement national), les membres de l'OMC ne doivent pas appliquer de restrictions au commerce et de mesures commerciales discriminatoires. Mais certaines dispositions des accords de l'OMC permettent de recourir à des mesures commerciales à des fins environnementales, y compris des mesures prises en application d'AME. Par ailleurs, les clauses d'exception de l'article XX du GATT autorisent les membres de l'OMC à faire passer leurs objectifs légitimes en matière de santé publique, de sécurité et d'environnement au-dessus de cette obligation générale de non-discrimination.

Cependant, s'agissant de dérogations limitées, des conflits avec les AME contenant des mesures commerciales sont par conséquent susceptibles de se produire. Le Protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone, permet par exemple, aux pays contractants d'interdire l'importation de chlorofluorocarbones et d'autres substances

²⁹ : idem

³⁰ : Japon, Effets environnementaux de la libéralisation des échanges dans le secteur agricoles, WT/CTE/W/107, OMC, février 1999.

contrôlées en provenance de pays non-signataires de l'accord. La conformité des dispositions contenues dans les AME (protocole de Montréal, Convention CITES, Convention de Bâle) avec l'article XX fait donc l'objet d'examen approfondi au sein de l'OMC.

Le conflit " crevettes-tortues " qui a opposé les Etats-Unis aux pays asiatiques peut être considéré comme un exemple de conflit entre les règles de l'OMC et la Convention sur les espèces protégées (CITES). Il montre aussi que l'absence de concertation entre les parties intéressées est un obstacle à la bonne prise en compte des intérêts environnementaux.

Le conflit " crevettes - tortues "

Votée sous la pression des lobbies écologistes américains, l'une des dispositions de la loi américaine sur la protection des espèces en voie de disparition interdit la production et l'importation de crevettes qui n'auraient pas été prises par des chalutiers utilisant certaines techniques de pêche protégeant les tortues de mer (filets " Turtle Excluder Devices " permettant la relache des tortues). Frappés par cet embargo, l'Inde, le Pakistan, la Malaisie et la Thaïlande, estimant que la loi américaine est contraire aux dispositions du GATT (Article I, XI et XIII), ont porté l'affaire à l'OMC.

En avril 1998, le panel de l'OMC s'est prononcé contre l'interdiction d'importation américaine. Il estime que les tortues de mer, en tant qu'espèces migratrices, sont une ressource naturelle commune, mais exclut malgré cela les mesures américaines du champ des exceptions environnementales qui seraient conforme à l'article XX du GATT, puisqu'elles relèvent de PMP.

Pourtant les crevettes pêchées avec de telles techniques de pêche tuent des centaines de tortues, espèces menacées d'extinction dont le commerce est réglementé par la convention CITES. Cette décision sape donc les efforts réalisés pour protéger les espèces migratoires, les biens communs d'environnement, et va à l'encontre des AME existants. Au fond, l'issue de ce conflit illustre le déficit de régulation des problèmes environnementaux liés au commerce par les seules règles de l'OMC.

La question des rapports entre les dispositions du Système commercial multilatéral (SCM) et les mesures commerciales prises à des fins de protection y compris celles qui relèvent d'AME est un des points centraux des débats du CCE.

Il existe deux types de cas où les obligations fondamentales qui découlent des dispositions du GATT (clause de la nation la plus favorisée et traitement national) et les mesures commerciales prises dans le cadre d'un AME peuvent entrer en contradiction :

- lorsque ces mesures visent la protection de ressources environnementales ne relevant pas de la compétence nationale d'un ou plusieurs membres de l'OMC, et dont la dégradation n'affecte pas nécessairement, seule ou directement, leur propre environnement (problèmes d'environnement transfrontières ou globaux).
- lorsque ces mesures s'appliquent à des pays qui n'ont pas ratifié l'AME en question. Il y a alors discrimination en faveur des pays signataires de l'AME. Mais la discrimination entre les pays est basée sur leur adhésion à l'AME ou leurs performances environnementales alors que le fondement principal du GATT est de prévenir la discrimination en matière d'échanges.

Dans le cadre du CCE, les discussions ont porté sur le type de mesures commerciales prises dans le cadre d'un AME qui pourraient être considérées comme " nécessaires ", relativement aux termes de l'article XX du GATT. Le CCE tente également de déterminer dans quelle mesure l'OMC aurait un droit de regard sur la négociation et l'application des mesures commerciales de futurs AME.

Des propositions de résolution de ces problèmes d'articulation entre AME et SCM ont été mentionnées par certains membres du CCE. Elles concernent par exemple l'amendement de l'article XX du GATT, qui inclurait une référence aux "mesures prises conformément aux AME". D'autres penchent plutôt pour l'établissement de critères définissant les conditions sous lesquelles des mesures commerciales pourraient être prises dans le cadre d'un AME pour être compatibles avec les règles du SCM. Enfin, certains préconisent une approche ex-post : l'OMC serait placé en position d'arbitre, y compris des différends liés à des AME. A l'heure actuelle, aucune de ces propositions n'a été retenue officiellement par l'OMC.

Il s'agit en fait ici de définir une hiérarchie des institutions de régulation des questions environnementales au niveau mondial et donc de la reconnaissance des AME, y compris les mesures commerciales qu'ils contiennent, par l'OMC. Les conflits entre partie devraient être d'abord traités au sein de ces AME, ce qui suppose qu'ils soient dotés de moyens de sanction. Si de tels moyens ne sont pas prévus (cf. notamment dans le cadre du protocole bio-sécurité) les protagonistes continueront à se tourner vers l'organe de règlement des différends de l'OMC.

5.2.1. Positions contre une plus grande prise en compte des AME par l'OMC³¹ :

Lors des débats au CCE, la plupart des délégations ont considéré que les dispositions de l'article XX du GATT ne permettaient pas à un Membre d'imposer des restrictions commerciales unilatérales, par ailleurs incompatibles avec ses obligations au regard de l'OMC, aux fins de protéger des ressources environnementales situées en dehors de sa juridiction.

Par contre, la communauté internationale considère que les AME fondés sur un consensus international représentent le meilleur moyen de coordonner les mesures visant à régler par la coopération les problèmes environnementaux mondiaux et transfrontières. L'OMC, si elle n'est pas compétente dans le domaine de l'environnement en tant que tel, est concernée par les mesures commerciales appliquées en vertu d'AME qui peuvent avoir un effet sur les droits et obligations de ses Membres.

Pour certains pays-membres, les dispositions contenues dans les accords de l'OMC suffisent à régler les différends commerciaux provenant des dispositions contenues dans les AME.

C'est le cas de **l'Inde** qui considère que « les mesures commerciales prises pour atteindre des objectifs environnementaux devraient être traitées de manière appropriée dans le cadre des dispositions de l'article XX du GATT de 1994. »

Pour d'autres il est possible « d'assouplir l'application de mesures commerciales en vertu d'AME au moyen des dispositions de dérogation de l'article IX de l'accord sur l'OMC qui donnent aux Membres la possibilité, dans des circonstances exceptionnelles, de demander à être relevés d'une obligation de l'OMC par un vote des trois quarts des Membres de l'OMC. »

Mais ces dérogations étant limitées dans le temps, **Hong-Kong** suggèrent « qu'une dérogation spéciale de plusieurs années soit accordée pour les mesures commerciales appliquées en vertu d'AME à condition qu'elles répondent à certains critères »³². **L'ANASE**³³, propose aussi que « les mesures

³¹ : La plupart des éléments présentés ci-après proviennent des rapports issus de la Conférence ministérielle de Singapour.

³² : Ces critères seraient notamment les suivants:

commerciales spécifiques prévues par les AME existants et futurs, qu'elles soient applicables entre les parties ou également à des non-parties, bénéficient d'une dérogation au cas par cas, sous réserve de directives non contraignantes.³⁴.

Concernant la prise en compte de l'environnement par l'OMC, la plupart des **pays en développement** sont très réservés. Ils considèrent que la question environnementale leur a été imposée dans les négociations par les pays développés et cache une volonté de mettre en place de nouvelles protections. Ils estiment en général que les règlements de l'OMC sont suffisants pour traiter des problèmes soulevés par les mesures commerciales liées aux AME et insistent sur la nécessaire compatibilité entre ces mesures commerciales et les règles de l'OMC

Ils sont en général défavorables à une position ex-ante pour régler cette question et sont donc plutôt opposés à l'ouverture d'une "fenêtre environnementale" dans les textes de l'OMC. Ils s'inquiètent notamment que l'OMC puisse reconnaître la possibilité d'appliquer, en vertu d'AME, des mesures commerciales actuellement incompatibles avec les dispositions en vigueur et qui limiteraient la possibilité de recourir au mécanisme de règlement des différends.

De nombreux pays considèrent que « *les mesures commerciales discriminatoires ne devraient pas être utilisées pour forcer des pays à devenir signataires d'un AME et que tel n'est pas le rôle de l'OMC; ils considèrent aussi que les mesures commerciales constituent l'une des mesures possibles dans l'ensemble d'instruments qui peuvent être utilisés pour atteindre les objectifs des AME. Ils estiment aussi que les mesures positives et les incitations, telles que l'aide financière et le transfert de technologies, l'amélioration de l'accès aux marchés et l'assistance technique sont plus efficaces et plus efficaces. Par conséquent, modifier les règles de l'OMC pour admettre les mesures commerciales relevant d'AME qui sont incompatibles avec les règles de l'OMC constitue une approche déséquilibrée et isolée s'il n'y a pas parallèlement un engagement de d'abord utiliser et faire respecter des mesures positives, en particulier pour inciter davantage de pays à adhérer aux AME.*³⁵ »

Enfin, un certain nombre de Membres de l'OMC ont souligné l'utilité de l'approche différenciée comme méthode permettant d'analyser les questions liées à ce point. Cette approche fait une distinction d'une part, entre les mesures commerciales appliquées entre parties à un AME et les mesures commerciales appliquées à l'égard de non-parties à un AME, et, d'autre part, entre les mesures commerciales spécifiquement imposées ou définies dans un AME et les mesures commerciales qui ne le sont pas.

. i) la négociation de l'AME et la participation à celui-ci doivent refléter un véritable consensus international;

. ii) l'AME doit répondre aux critères énoncés dans le paragraphe introductif de l'article XX du GATT;

. iii) l'octroi de la dérogation ne doit pas préjuger les droits et obligations des Membres de l'OMC en vertu du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, qu'ils soient ou non parties à l'AME en question.

Des critères additionnels, comme ceux de la nécessité, de la moindre restriction du commerce, de l'efficacité et de la proportionnalité, s'appliqueraient aux mesures commerciales non spécifiques. En outre, le critère du caractère "le moins incompatible possible avec les dispositions de l'OMC" s'appliquerait aux mesures commerciales spécifiques.

³³: ANASE, Proposition, WT/CTE/W/39, 24 juillet 1996.

³⁴: Les directives non contraignantes porteraient notamment sur des critères tels que la nécessité, la moindre restriction du commerce, l'efficacité, la proportionnalité et les bases scientifiques.

³⁵: Voir en particulier la note informelle de l'Inde, juillet 1996, et la communication de l'ANASE, WT/CTE/W/39, juillet 1996.

5.2.2. Positions en faveur d'une meilleur prise en compte des AME par l'OMC³⁶ :

Face à ces positions d'autres membres considèrent que les dispositions de l'OMC en matière de dérogations ne constituent pas une approche valable pour l'application de mesures commerciales en vertu d'AME, car elles se rapportent uniquement à des mesures temporaires supposant des circonstances exceptionnelles.

D'après le rapport du CCE, le point essentiel pour ces pays, réside dans le fait que l'OMC et les AME représentent des entités différentes en droit international. Les propositions faites par ces pays ont une nature, une portée et des objectifs différents mais toutes s'inspirent de l'idée que l'OMC devrait soutenir l'action multilatérale pour la protection de l'environnement. Elles font valoir que, sous réserve que certaines conditions soient satisfaites, certaines mesures commerciales prises en application d'AME devraient bénéficier d'un traitement spécial dans le cadre des dispositions de l'OMC. Il s'agit en fait d'ouvrir une "fenêtre environnementale" dans l'OMC.

C'est le cas de la **Nouvelle Zélande** qui propose ³⁷ « un *Mémoire d'accord, applicable à tous les accords figurant à l'annexe 1 de l'Accord instituant l'OMC, relatif au traitement différencié des mesures commerciales appliquées en vertu d'AME, selon que ces mesures sont appliquées entre parties ou également à des non-parties et selon qu'elles sont ou non expressément requises par l'AME. Les mesures commerciales spécifiques et conjointement notifiées appliquées entre parties à un AME primeraient leurs obligations au regard de l'OMC dans la mesure où il y a incompatibilité, et ces parties ne pourraient pas saisir le mécanisme de règlement des différends de l'OMC à propos de mesures commerciales entrant dans le cadre des mesures notifiées. [...] Le Mémoire d'accord ne s'appliquerait pas aux mesures commerciales prises à l'égard de non-parties et qui ne sont pas expressément prescrites par l'AME; il ne s'appliquerait pas non plus aux mesures unilatérales, qui resteraient soumises aux dispositions actuelles de l'OMC.* »

La proposition de la **Suisse**³⁸ consiste à « introduire une "clause de cohérence". En vertu de cette clause, en cas de différend soumis à l'OMC concernant une mesure commerciale prescrite par un AME, le groupe spécial examinerait si la mesure a été appliquée de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire entre des pays où les mêmes conditions existent ou en vue d'obtenir un avantage commercial, mais n'examinerait pas la légitimité de l'objectif environnemental ni la nécessité de la mesure. Une liste des AME bénéficiant de la clause de cohérence serait établie. »

L'approche développée par le **Japon** consiste à « définir des lignes directrices pour améliorer la prévisibilité en ce qui concerne le traitement de certaines mesures commerciales appliquées en vertu d'AME et pour permettre l'élaboration de politiques commerciales et environnementales qui se complètent mutuellement, comme l'envisage l'Action 21. Ces directives pourraient fournir aux négociateurs d'AME une référence faisant autorité pour ce qui est de l'application des dispositions de l'OMC lorsqu'ils envisagent d'appliquer des mesures commerciales en vertu d'un AME, elles pourraient être employées par les groupes spéciaux de règlement des différends de l'OMC lorsqu'ils examineraient la compatibilité des mesures commerciales appliquées en vertu d'AME avec les règles de l'OMC; enfin, elles pourraient constituer une base à partir de laquelle le Secrétariat de l'OMC fournirait aux Secrétariats d'AME et aux négociateurs environnementaux des conseils techniques relatifs aux dispositions de l'OMC. »

³⁶ : La plupart des éléments présentés ci-après proviennent des rapports issus de la Conférence ministérielle de Singapour.

³⁷ : Nouvelle-Zélande, Communication, WT/CTE/W/20, 15 février 1996.

³⁸ : Suisse, Note informelle, mai 1996.

Les **Etats-Unis**³⁹, quant à eux, suggèrent « que le CCE mette au point un cadre convenu comprenant notamment les éléments suivants :

- l'importance considérable que les Membres de l'OMC attachent aux AME ;
- le fait que les règles de l'OMC ne devraient pas entraver la capacité des AME d'atteindre leurs objectifs environnementaux; que les mesures commerciales ont été et continueront d'être un instrument important pour ce qui est d'atteindre des objectifs environnementaux importants;
- le fait que des mesures commerciales ne seront pas toujours nécessaires, et qu'elles devraient être utilisées avec prudence, mais devraient être disponibles lorsqu'elles sont nécessaires et que les négociateurs d'AME sont les mieux placés pour déterminer les cas où elles le sont ;
- l'OMC devrait reconnaître et respecter la compétence technique et environnementale des négociateurs d'AME ;
- les groupes spéciaux peuvent et devraient solliciter l'apport des organes pertinents d'AME dans tout différend faisant intervenir des questions se rapportant à un AME. »

L'**Union européenne** considère, elle aussi, que les AME sont les moyens les plus efficaces et les plus équitables de traiter des questions environnementales globales. En conséquence, bien que les mesures commerciales prises dans le cadre de ces AME puissent avoir des effets négatifs sur les échanges, l'OMC devrait pleinement en tenir en compte. Elle a ainsi proposé « deux options :

- la première consiste à inclure les mesures prises en application de dispositions spécifiques d'AME dans l'article XX du GATT ;
- la deuxième consiste à inclure une référence non seulement à ces mesures mais aussi, en termes plus généraux, aux mesures nécessaires pour protéger l'"environnement", et à améliorer la cohérence des règles du système commercial multilatéral en tenant compte à la fois de l'engagement exprimé dans le premier paragraphe du préambule de l'Accord instituant l'OMC et du fait que l'environnement est déjà mentionné dans plusieurs accords de l'OMC. »

D'après ces deux suggestions, on pourrait élaborer, au titre des dispositions de l'article XX du GATT, un Mémoire d'accord selon lequel, au cas où une mesure commerciale appliquée en vertu d'un AME serait contestée devant l'OMC, sous réserve de certaines conditions de procédure⁴⁰, le groupe spécial de règlement des différends examinerait uniquement si cette mesure a été appliquée conformément aux prescriptions du paragraphe introductif de l'article XX et n'examinerait pas sa nécessité.

Le but est d'envoyer un signal politique montrant que l'OMC est favorable à l'adoption de mesures multilatérales pour décourager le recours aux mesures unilatérales qui faussent davantage les échanges et qui sont moins propices à l'environnement, de manière à renforcer le système commercial multilatéral en établissant un cadre permettant de traiter les problèmes qui apparaissent. L'OMC n'examinerait pas la légitimité des objectifs environnementaux, ni la nécessité des mesures prises pour atteindre ces objectifs, car le caractère multilatéral des mesures commerciales constituerait la meilleure garantie contre les abus. En outre, l'OMC resterait habilitée, en vertu du paragraphe introductif de l'article XX, à empêcher la mise en œuvre protectionniste d'une mesure convenue au plan multilatéral. »

³⁹ : Etats-Unis Note informelle, septembre 1996.

⁴⁰ : A savoir que l'adhésion à l'AME soit ouverte à toutes les parties concernées par ses objectifs environnementaux et qu'il reflète, grâce à une participation suffisamment représentative, leurs intérêts et notamment leurs intérêts commerciaux et économiques importants.

Conclusion

La question des AME et plus particulièrement des mesures commerciales liées aux AME, est révélatrice du débat qui oppose le Nord et le Sud sur l'inclusion des questions environnementales dans les prochaines négociations.

La position de l'Europe est proche de celles des autres pays développés, mais relativement éloignée, voire opposée à celle défendue par la plupart des pays en développement.

Vis-à-vis de ces pays, l'enjeu pour la France et l'Europe est triple:

- leur faire reconnaître la nécessité d'une meilleure prise en compte de l'environnement et du développement durable dans les règles qui régissent les échanges internationaux ;
- leur démontrer que cette prise en compte des questions environnementales peut leur être favorable et contribuer à leur développement ;
- leur montrer l'utilité d'adhérer aux AME existants, afin, notamment, de protéger leur propre environnement.

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs points peuvent être mis en avant :

- réaffirmer la volonté de traiter des questions environnementales ayant des incidences commerciales sur une base multilatérale ;
- soutenir le besoin de transparence concernant l'application des mesures commerciales liées aux AME et leur compatibilité avec les règles de l'OMC ;
- apporter l'appui technique nécessaire aux pays en développement leur permettant d'adhérer aux AME et de mettre en place des politiques de développement prenant en compte les questions environnementales ;
- reconnaître la possibilité pour ces pays d'une approche différenciée (cf. notamment les pays non-parties des AME).

Les négociations actuelles sur le protocole bio-sécurité et concernant les modalités d'échanges des produits OGM ouvrent un espace de convergence entre l'Europe et les pays en développement. Elles poussent également à clarifier les relations entre AME et OMC, car la perspective de conflits s'accroît.

5.3. L'éco-étiquetage et les procédés et méthodes de production (PMP)

Les accords volontaires sont des instruments fréquemment proposés afin de préserver les ressources naturelles. Ils ne vont pas à l'encontre des règles du libre échange car ils sont ouverts à l'ensemble des produits, domestiques et importés, sous seule condition de respect d'un cahier des charges. Parmi ces instruments, les programmes d'éco-étiquetage sont ceux qui ont connu le plus grand succès. Par nature, chaque entreprise peut y recourir librement sans qu'il y ait théoriquement discrimination commerciale. L'entreprise qui ne s'engage pas dans de tels programmes risque simplement de voir l'image de marque de ses produits se détériorer auprès de la frange de consommateurs sensibilisée par l'environnement, au profit d'autres producteurs dont les produits seront labellisés.

5.3.1. Impact des programmes d'éco-étiquetage sur les échanges

Historiquement, les programmes d'éco-étiquetage n'ont pas posé de réels problèmes commerciaux Nord-Sud, dans la mesure où ils touchaient exclusivement des produits peu exportés par les pays en développement et où les critères d'attribution étaient liés aux seuls effets de la consommation du produit (et non pas aux procédés et méthodes de production). Depuis le début de la décennie, les programmes d'éco-labellisation en vigueur dans les pays développés s'étendent à d'autres secteurs pour lesquels les pays en développement sont potentiellement ou déjà exportateurs

Ces labels, basés sur l'analyse du cycle de vie des produits (ACV), incluent le contrôle des processus et méthodes de production (PMP), lesquels diffèrent en fonction des conditions socio-économiques et des préférences écologiques des pays. En conséquence, la mise en œuvre d'un éco-label sur un produit dans un pays donné peut engendrer une discrimination commerciale implicite à l'égard de produits similaires importés, dans la mesure où il se réfère à des critères qui reflètent les préférences environnementales du pays attribuant le label. En outre, les producteurs nationaux peuvent influencer le choix des critères et des catégories de produits à inscrire dans un programme national d'éco-étiquetage, de manière à se protéger contre les importations. Dans ce cadre, les éco-labels peuvent constituer une barrière non tarifaire à l'égard des importations ou une barrière à l'entrée du marché dans le cas d'industries nationales.

Via l'exclusion de certaines matières premières dans les processus de production, l'utilisation de technologies modernes et les procédures de contrôle, les exportateurs des pays en développement doivent faire face à des coûts croissants pour satisfaire aux conditions d'attribution des éco-labels développés par leurs partenaires commerciaux et, *in fine*, conserver ou accroître leurs parts de marché. Ces coûts fixes sont d'autant plus lourds à assumer que l'unité de production est de faible taille. L'avantage compétitif des petites et moyennes entreprises, qui caractérisent le tissu industriel des pays en développement est, de fait, affecté par ces mesures.

Exemple de l'impact des éco-labels sur les productions des PED

En prenant l'exemple d'un label écologique allemand sur la production de fleurs, la Colombie⁴¹ dans une récente communication soulignait que : " les labels écologiques de caractère privé peuvent avoir un effet notable sur le flux commercial, dans la mesure où ils donnent au consommateur une information sur les fleurs qui établit une discrimination entre elles, selon qu'elles portent ou non le label. La prolifération de labels privés vendus par des organisations privées et qui obéissent à des critères divergents et dissemblables entraînera un détournement important du flux commercial au profit des fleurs qui arborent les labels, sans éclairer le consommateur sur la nature du label ni sa surveillance, ni même sur les conditions réelles de son octroi. Il en résultera une désorganisation du marché qu'il sera ultérieurement très difficile de corriger. Par exemple, dans le cas de la floriculture colombienne, si l'on observe le volume des exportations pendant la période 1992-1996, on constate que les exportations de fleurs dans le monde ont suivi une tendance ascendante, alors que les exportations vers l'Allemagne accusaient un recul très marqué. L'une des causes possibles de cette évolution est la prolifération des labels et les campagnes écologiques injustifiées liées aux fleurs colombiennes. "

" Et dans un rapport concernant les effets de l'éco-étiquetage sur les échanges, la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP)⁴² montre que les exportations d'Asie du Sud, à forte intensité de main d'œuvre, de même que les exportations de produits à base de bois d'Asie du Sud-Est, ont été particulièrement sensibles à ce type de programme. Il semble, en outre, que la prolifération des programmes d'éco-étiquetage ait créé un sentiment d'incertitude et de confusion parmi les exportateurs et entraîné une augmentation des coûts. Seul un petit nombre d'exportateurs ayant pu se faire attribuer un éco-label, il est difficile d'estimer les coûts entraînés par l'adaptation des processus de production aux systèmes d'étiquetage écologique. Néanmoins, il apparaît de plus en plus clairement que les petits et moyens exportateurs sont plus gravement touchés par les prescriptions en matière d'environnement que les grands exportateurs.

5.3.2. La question centrale de l'inclusion de l'analyse du cycle de vie

L'analyse du cycle de vie a fait l'objet de vastes débats dans le cadre l'OMC au sein du Comité Commerce et Environnement, mais aussi du Comité des obstacles techniques au commerce qui gère les questions d'étiquetage. On retient que l'essentiel est que les mesures environnementales qui incorporent des dispositions commerciales ou qui ont des effets notables sur les échanges n'introduisent pas de discrimination entre les produits d'origine nationale et les importations, pas plus qu'entre partenaires commerciaux, à l'importation ou à l'exportation. Pour autant que cette condition soit remplie, les règles de l'OMC n'apportent pour l'essentiel aucune restriction aux choix de politique nationale.

Selon le CCE, des programmes d'éco-étiquetage bien conçus peuvent constituer des instruments efficaces de la politique environnementale. Il note que des délégations ont soulevé d'importantes préoccupations concernant leurs effets possibles sur le commerce. Il recommande de faire en sorte que l'ensemble des pays concernés par ces programmes, et notamment les pays en développement, soient associés leur élaboration, leur adoption et leur application.

Il convient, par ailleurs, de poursuivre les débats sur la manière de traiter, conformément aux règles de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC, l'utilisation dans les programmes d'éco-étiquetage de critères fondés sur des procédés et méthodes de production sans rapport avec les caractéristiques des produits. L'élargissement du champ du label au cycle de vie du produit suscite ici encore la crainte des PED. Ce dernier aspect modifie le principe de non discrimination des produits similaires. En conséquence, certains pays et notamment les PED « ont souligné qu'il serait important, lors de l'élaboration de normes

⁴¹ : Colombie, Labels écologiques et accès aux marchés : étude de cas sur la floriculture colombienne, WT/CTE/W/76, OMC, mars 98.

⁴² : du Secrétariat CTE, Impact des prescriptions en matière d'éco-étiquetage sur l'accès au marché, WT/CTE/W/79, OMC, Mars98.

*d'éco-étiquetage fondées sur l'analyse du cycle de vie (ACV), de tenir dûment compte des conditions environnementales propres à chaque pays et d'autoriser des approches différentes permettant d'obtenir des avantages environnementaux équivalents » Sur ce point de nombreux pays ont souligné « qu'il était indispensable d'assurer **une transparence totale** pour éviter les frictions commerciales, renforcer la légitimité des programmes d'éco-étiquetage et faciliter la participation des parties intéressées à leur élaboration. Ils ont rappelé que les prescriptions obligatoires en matière d'éco-étiquetage devaient être notifiées, quel que soit le genre de renseignements figurant sur l'étiquette »*

Par ailleurs, l'OMC affiche sa préférence pour la normalisation volontaire ISO 14000 plutôt que pour les programmes nationaux d'éco-étiquetage écologique, dont on voit qu'ils peuvent avoir des effets discriminants. Dès sa création, l'ISO a d'ailleurs affiché comme objectif central de faciliter les échanges internationaux, par la formulation et l'harmonisation internationale de normes de production. Les ONG écologistes affichent toutefois un certain scepticisme quant aux capacités d'amélioration environnementale que de telles normes pourraient entraîner. Selon elles, les normes ISO constituent un **soutien ambigu aux stratégies commerciales "vertes" des entreprises**, sans obligation de progrès sensibles dans ce sens. De nombreuses annonces publicitaires vantent les mérites de produits ayant obtenu un certificat ISO, sans que celui-ci ne comporte aucune spécification concernant les performances environnementales des entreprises. Il ne peut théoriquement pas être utilisé comme éco-label. Mais aucun contrôle de l'utilisation du certificat ISO n'est effectué, les organismes certificateurs manquant de moyens pour cela. Les ONG soulignent aussi le risque d'élaboration de normes globales de référence, alors que nombre de PED ne possèdent ni la technologie, ni les compétences et encore moins les ressources financières pour les respecter. Les entreprises des PED, en particulier celles de petite taille, ne disposant ni d'une information actualisée, ni des ressources financières permettant d'accéder aux normes ISO 14000, pourraient être marginalisées.

Cette question de l'inclusion de l'ACV dans le cadre de l'OMC est révélatrice du conflit Nord/Sud sur l'environnement. Certains pays comme **le Canada** soutiennent que, « *toutes les formes d'éco-étiquetage, notamment les labels écologiques liés aux PMP sans rapport avec les produits, sont visées par l'Accord OTC et l'inclusion d'éléments reposant sur ce type de PMP dans un régime d'éco-étiquetage ne constitue pas en soi une violation des règles de l'OMC.* » Selon cette même opinion, « *l'Accord OTC offre suffisamment de souplesse pour permettre l'application d'un programme d'éco-étiquetage fondé sur des PMP sans rapport avec les produits, à condition que les disciplines commerciales appropriées soient respectées, et la validité d'un régime d'éco-étiquetage au regard de l'OMC doit être évaluée selon les règles pertinentes du système commercial multilatéral.* »

L'Union européenne⁴³ considère que l'ACV permet effectivement d'améliorer le contenu environnemental des échanges. Elle souligne également l'importance d'une transparence totale dans l'élaboration et le fonctionnement des systèmes d'éco-étiquetage facultatifs fondés sur l'ACV, et propose deux options :

- chercher à inclure intégralement ces systèmes dans le champ d'application de l'accord OTC
- négocier un instrument *ad hoc*, par exemple un code de conduite, en prenant pour référence les mécanismes et procédures établis dans l'accord OTC.

En réponse à cette proposition, certaines délégations ont fait part de leurs préoccupations à propos d'un code de conduite distinct.

⁴³ : Communauté européenne, Note informelle, juillet 1996.

L'Inde⁴⁴, « met l'accent sur les effets négatifs que pourraient avoir les programmes d'éco-étiquetage sur l'accès des pays en développement aux marchés et il est indiqué qu'il faudrait préciser dans quelle mesure les pays, en particulier les pays en développement, peuvent participer efficacement à la mise en œuvre des dispositions concernant la transparence. Il a été rappelé qu'en vertu de l'article 12 de l'Accord OTC, il convenait d'accorder aux pays en développement Membres un traitement spécial et différencié. A cet égard, il est suggéré de prendre en considération la question du transfert de technologies appropriées dans le cadre de l'examen d'un régime de transparence efficace concernant les programmes d'éco-étiquetage. »

Les délégations **en particulier des PED** se sont élevées contre l'inclusion dans l'accord OTC, en tant que référence, « des normes internationales fondées sur l'ACV actuellement élaborées par l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Selon eux, inclure l'ACV dans le champ d'application de l'Accord OTC permettrait à un pays d'imposer à un autre ses priorités en matière d'environnement. Ils ont aussi fait part de leurs préoccupations au sujet du processus de l'ISO et des difficultés qu'auraient certains Membres de l'OMC, notamment les pays en développement, à y participer effectivement compte tenu de l'engagement considérable de ressources que cela suppose. En conséquence, ils ne considèrent pas que les normes actuellement élaborées par l'ISO dans ce domaine tiennent compte de façon adéquate de leurs intérêts commerciaux. »

Plus généralement, il a été souligné que « lorsque les normes environnementales, non seulement en matière d'éco-étiquetage mais aussi dans des domaines tels que l'emballage et le traitement des déchets, étaient fondées sur des caractéristiques environnementales nationales qui n'étaient pas nécessairement partagées par d'autres pays, la normalisation internationale ne serait pas une solution acceptable, conformément aux dispositions de l'OMC, pour éviter une restriction ou une distorsion non nécessaire des échanges. Ils considèrent plutôt qu'il est nécessaire d'examiner et d'élaborer plus avant les dispositions actuelles de l'accord OTC relatives à l'"équivalence" des normes et à la "reconnaissance mutuelle" des procédures d'évaluation de la conformité afin de répondre aux préoccupations commerciales. Ils ont mentionné les travaux du PNUE et de la CNUCED à cet égard. »

Le conflit thon-dauphin, un cas d'école de " protectionnisme vert " :

Au cours des années 1980, alors que leur industrie thonière opère une restructuration qui la rend plus vulnérable à la concurrence, les Etats Unis accusent les pêcheurs mexicains de massacrer les dauphins via leurs techniques de pêche. Ils s'appuient sur cet argument pour décréter un embargo sur les produits thoniers en provenance du Mexique. Contestant le bien fondé de cette mesure, les Mexicains ont déposé une plainte auprès du GATT. Le panel a donné tort aux Etats-Unis.

Avec l'appui des écologistes, les industriels américains ne désarment pas : ils mettent au point le label *Dolphin Safe*, qui n'apparaît sur le marché du thon qu'en 1990, au moment précis où il est nécessaire de défendre les intérêts des grands groupes américains de la conserve de thon. Les objectifs purement protectionnistes de ce label seront donc clairement démontrés. Les organisations environnementalistes elles-mêmes en conviendront, Greenpeace admettant que " ce qui était une bonne idée au départ a été rapidement détournée par l'industrie du thon, qui s'en est servi dans une campagne sophistiquée de maquillage vert pour ses propres intérêts financiers ".

Sur ce dossier le conflit " thon dauphin " opposant les Etats-Unis et le Mexique montre dans quelle mesure un éco-label peut être détourné à des fins de protectionnisme. La suspicion des pays en développement quant à l'émergence d'un protectionnisme vert n'est donc pas totalement infondée.

Conclusion

⁴⁴ : Inde, Note informelle, juillet 1996.

Concernant la question de l'éco-étiquetage, les pays en développement sont souvent opposés aux positions défendues par l'Europe. L'éco-étiquetage est souvent perçu comme une restriction aux échanges.

Afin que ces pays adhèrent à ces nouveaux principes, plusieurs pistes mériteraient d'être explorées :

- appuyer le transfert de technologies écologiquement appropriées vers les pays en développement pour qu'ils puissent répondre aux normes définies dans le cadre des programmes d'éco-étiquetage ;
- clarifier les notions de durée de vie du produit et de PMP et en montrer l'utilité pour ces pays, notamment en termes de gestion de l'environnement et de gain de part de marché ;
- clarifier la prise en compte des notions de durée de vie du produit et de PMP dans l'OMC (lien avec OTC) ;
- associer les pays concernés par un programme d'éco-étiquetage et par des éco-labels à la définition et à la mise en œuvre de ces programmes ;
- prendre en considération la notion d'équivalence dans la mise en place d'éco-labels et d'éco-étiquetage.

Faute de quoi le risque est grand d'obtenir le résultat inverse de celui recherché : les pays n'ayant pas les moyens de mettre en œuvre des programmes d'éco-étiquetage risquent d'exporter vers des pays où de tels labels n'existent pas et qui ne prennent pas en compte le développement durable.

5.4. Inclusion du principe de précaution dans le cadre de l'OMC

5.4.1. Prise en compte de la notion de précaution à l'OMC

Actuellement le principe de précaution n'est pas explicitement mentionné par l'OMC, alors qu'il l'est dans de nombreux accords et textes internationaux. Mais il est implicitement pris en compte :

a) dans l'accord SPS

L'accord SPS laisse la possibilité aux Etats de déterminer le niveau de protection de l'environnement ou de la santé qu'il juge acceptable et donc de prendre les mesures sanitaires ou phyto-sanitaires qu'il juge nécessaires.

Cependant, il est fait référence aux normes, directives et recommandations internationales pertinentes (notamment celles édictées par le Codex alimentarius⁴⁵). Si le pays adopte une réglementation plus sévère que la réglementation internationale, il doit le justifier scientifiquement. S'il n'existe pas de " preuves scientifiques suffisantes pertinentes " ou s'il n'apporte pas une évaluation des risques permettant de définir le niveau approprié de la protection, il peut adopter des mesures plus élevées mais elles sont transitoires. Globalement cela signifie qu'en absence de preuve avérée, toute restriction aux

⁴⁵ : LAUDON Anne ET NOVILLE Christine, Le principe de précaution, le droit de l'environnement et l'OMC, Rapport remis au Ministère de l'environnement, novembre 1998.

importations est illégitime et donc passible de rétorsion (cf. le conflit sur la viande bovine aux hormones).

De plus l'accord SPS introduit la notion de " cohérence dans l'application du concept de niveau approprié de protection ", ce qui signifie qu'un Etat ne peut prendre des mesures sanitaires et phyto-sanitaires élevées pour protéger l'environnement ou la santé dans une situation particulière, s'il adopte des normes plus faibles dans une situation différente mais comparable. Par exemple, il sera difficile de défendre l'interdiction d'OGM comprenant des marqueurs antibiotiques pour des raisons sanitaires, alors que l'on utilise des antibiotiques à dose élevée dans la production intensive d'animaux.

En conséquence, dans l'accord SPS, la notion de précaution est très limitée. On a plus à faire à la notion de " preuve avérée " qu'à la notion de principe de précaution : l'Etat qui décide de mesures sanitaires et phytosanitaires élevées à la charge de la preuve en cas de conflit.

b) dans l'accord OTC

Cet accord laisse également la possibilité d'user de mesures de protection pour des raisons environnementales ou de santé. Mais il est beaucoup moins contraignant en matière de preuve scientifique que l'accord SPS et insiste plus sur les circonstances et les objectifs qui ont conduit à prendre ces mesures. De même l'accord OTC ne fait pas référence à un principe de cohérence.

" L'accord OTC est plus centré sur la notion de test de nécessité, accordant une importance moins déterminante à la justification scientifique ". Par ailleurs l'accord OTC prend en compte les procédés et méthodes de production directement liés au produit, c'est à dire qui " rejaillissent sur les caractéristiques de ce dernier ".

c) dans l'accord général

L'article XX sur les exceptions permet de prendre des mesures de protection environnementales ou sanitaires si " d'une part, il n'y a pas discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, ni une restriction déguisée au commerce et si d'autre part, elles sont nécessaires à la protection de la vie ou de la santé ". De plus il ne peut y avoir de discrimination concernant des produits similaires (art III du GATT).

La notion de nécessité est large et permettrait de prendre plus facilement en compte le principe de précaution, mais le champ d'application de l'accord général est limité aux mesures qui ne relèvent ni de l'accord SPS, ni de l'accord OTC. Et en cas de conflit l'organisme des règlements des différents pourrait demander d'explicitier la notion de nécessité sur des bases scientifiques.

En résumé, si le principe de précaution est implicitement reconnu dans différents accords de l'OMC, il ne l'est que de façon limitée. La charge de la preuve reste du côté de celui qui prend des mesures de protection sanitaires ou environnementales.

5.4.2. Comment inclure le principe de précaution dans le cadre OMC

Afin que les considérations environnementales et de sécurité et qualité des aliments soient prises en compte dans les régulations commerciales, un des enjeux majeurs des négociations

est l'inclusion du principe de précaution dans l'OMC. Cette inclusion peut être réalisée de deux façons :

- soit directement dans le corps des différents accords (accord général, accord SPS, accord OTC) ;
 - ou/et en se référant dans les accords OMC, aux accords multilatéraux environnementaux qui contiennent ce principe.
- **La première option** suppose, notamment dans le cadre de l'accord SPS, que le principe de précaution soit également reconnu par les organismes de référence, c'est à dire la Commission du codex alimentarius, l'Office international des épizooties et les organisations internationales et régionales opérant dans le cadre de la Convention internationale pour la protection des végétaux. Mener le débat sur l'inclusion du principe de précaution dans ces instances est une nécessité.

D'autre part, la question de la méthode d'évaluation scientifique du risque en matière de santé ou d'environnement n'est pas posée dans le processus de réexamen de l'accord SPS. Elle est cependant latente et pourrait entrer dans l'agenda de négociation. D'un côté, les Américains soutiennent qu'on ne peut pas restreindre les échanges tant qu'on n'a pas prouvé le risque encouru en matière de santé ou d'environnement. De l'autre, l'Union européenne souhaite voir retenu le " principe de précaution " qui signifie qu'en présence d'incertitude scientifique sur le risque encouru, il convient d'éviter que le risque ne se concrétise. Cependant l'Europe insiste sur une " utilisation proportionnée de ce principe ".

Autre débat important dont l'issue influera sur l'efficacité ou non du principe de précaution : celui concernant la constitution et donc l'indépendance des panels OMC et des groupes d'expertise dans les instances de référence. Il est nécessaire dans ces différentes instances que des procédures garantissant l'autonomie des prises de décision soient mises en œuvre.

Enfin, il serait nécessaire que soit reconnue la nécessité, en cas de risque environnemental, de prévoir des procédures de réversibilité avant la diffusion d'un produit, via notamment la traçabilité et l'étiquetage (cf. OGM).

- **La seconde option** implique une reconnaissance des AME par l'OMC et pose le débat de la hiérarchie des lieux de régulations en matière d'environnement (cf. 5.3). Cela suppose aussi que les AME (notamment la convention sur la biodiversité et le protocole bio-sécurité) soient dotés de moyens de sanction, sinon l'organe de règlement des différends de l'OMC demeurera le seul lieu de règlement des conflits.

Dans ces deux options, en faisant reconnaître le principe de précaution à l'OMC, l'objectif central est de renverser la charge de la preuve et de déterminer les responsabilités en cas de dommages sur l'environnement ou sur la santé humaine et animale.

5.4.3. Les PED dans le débat sur le principe de précaution

Une grande partie d'entre eux sont également sensibles à la notion de principe de précaution. Les débats sur les OGM au sein de la FAO et du protocole bio-sécurité ont montré que de

nombreux pays en développement et notamment les pays ACP soutenaient les positions défendues par l'Europe. Ils peuvent être des alliés précieux sur cette question.

Ici, l'enjeu essentiel pour les pays en développement consiste à mettre leurs législations nationales en conformité avec l'accord SPS et OTC et à veiller à ce que ne se développent pas des normes dont le seul objectif soit la protection du marché intérieur.

Et compte tenu de l'importance croissante des normes SPS et OTC dans la régulation des échanges, il est par conséquent primordial que ces pays participent pleinement aux instances qui les élaborent, à savoir le Codex alimentarius, l'office international des épizooties et la Convention internationale sur la protection des obtentions végétales. Mais pour que leur participation soit efficace, ces pays doivent renforcer considérablement leur expertise.

Convaincre les pays en développement du bien fondé de l'inclusion du principe de précaution dans l'OMC et les instances de référence est important à plus d'un titre :

- les échanges et la production des OGM pourraient se développer dans ces pays avec des risques en terme de sécurité alimentaire (dépendance forte vis-à-vis de semenciers) et de biodiversité ;
- les échanges voire la production de viandes à base d'hormones ou d'autres produits potentiellement dangereux pour la santé pourraient également se développer dans ces pays ;
- du fait des difficultés à adapter leurs normes sanitaires et phyto-sanitaires ces pays risquent de devenir un exutoire ou des zones expérimentales pour toute une gamme de produits dont les risques pour la santé et l'environnement sont très incertains.

Cela implique, de la part de l'Europe :

- de lever les inquiétudes des pays en développement relatives à l'utilisation des normes SPS et OTC à des fins protectrices ;
- de contribuer activement aux transferts de technologie et de développer une assistance technique permettant à ces pays de mettre en conformité leurs législations sanitaires et phytosanitaires ;
- d'appuyer les pays en développement pour qu'ils soient plus activement représentés dans les institutions où sont définies les normes et procédures SPS et OTC.

5.5. Réexamen de l'accord ADPIC, biodiversité et brevetabilité du vivant

L'accord sur les ADPIC sera réexaminé dans le cadre de l'OMC à partir de 1999. Plusieurs interrogations quant à ses répercussions possibles sur le développement durable seront abordées à cette occasion, notamment l'articulation entre cet Accord et la Convention sur la Biodiversité (CDB), thème central de l'agenda de travail du CCE, mais également la cohérence avec les autres textes internationaux.

5.5.1. Positions des acteurs et des pays

Un certain nombre de pays et notamment des pays en développement ont pris position pour une modification voire une renégociation de l'accord ADPIC. Parmi les thèmes les plus souvent abordés figurent :

- la question de la brevetabilité du vivant (article 27.3 b) et la prise en compte des traités et conventions relatifs à la propriété intellectuelle conclus dans d'autres enceintes ;
- la question des indications géographiques ;
- le transfert de technologie vers les PED.

a) La brevetabilité du vivant et la prise en compte des traités et conventions relatifs à la propriété intellectuelle conclus dans d'autres enceintes

- Le **Venezuela**⁴⁶ considère “ *qu'il convient notamment de procéder à une révision consistant, entre autres choses, à :*

. Incorporer dans l'Accord sur les ADPIC les principes de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique ainsi que la proposition de l'Inde (document WT/GC/W/225) d'interdire l'octroi de brevets aux inventions réalisées avec du matériel génétique étranger et incompatibles avec les dispositions de l'article 15 de la Convention qui régissent la reconnaissance de la souveraineté et l'accès aux ressources génétiques.

. Établir à titre impératif dans l'Accord sur les ADPIC un système de protection de la propriété intellectuelle, avec un contenu moral et économique, pour les savoirs traditionnels des communautés locales et indigènes, ainsi que la reconnaissance de la nécessité de définir les droits des titulaires collectifs (...).”

- Cette position est également défendue par **la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Nicaragua et le Pérou**⁴⁷ qui demande explicitement d'intégrer l'obligation de respect, de préservation et de maintien des savoirs, des innovations et des pratiques indigènes et des communautés locales telles que décrites dans l'article 8j de la CBD.
- Le **Japon**⁴⁸, souligne “ *qu'il conviendrait également d'examiner la possibilité d'incorporer à l'Accord en temps opportun les nouveaux traités ou conventions conclus dans d'autres enceintes en vue d'élever le niveau de protection des droits de propriété intellectuelle.* ”

⁴⁶ : Venezuela, Propositions concernant l'accord sur les ADPIC présentées au titre du paragraphe 9 a) ii) de la déclaration ministérielle de Genève, WT/GC/W/282, OMC, août 99.

⁴⁷ : Bolivie, Colombie, Equateur, Nicaragua et Pérou, Proposition concernant la protection des droits de propriétés intellectuels relatifs aux connaissances traditionnelles des communautés locales et indigènes, WT/GC/W/362, OMC, octobre 99.

⁴⁸ : Japon, Proposition concernant les aspects de droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, WT/GC/W/242, OMC, juillet 99.

- **L'Inde** s'intéresse également à la protection des savoirs autochtones qui risquent d'être utilisés par les titulaires de brevets des pays développés sans que les concepteurs initiaux n'en retirent de bénéfices. Ce pays a souligné “ *la nécessité de concilier les dispositions des ADPIC relatives à la protection des variétés végétales et des formes de vie avec celles de la Convention sur la diversité biologique, qui dispose que les avantages découlant de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique doivent être répartis de façon équitable entre ceux qui conservent les ressources et ceux qui les exploitent commercialement* ”⁴⁹.
- Le **Kenya**⁵⁰, **au nom du groupe africain** considère que “ *l'accord ADPIC introduit une distinction artificielle entre les végétaux et les animaux (qui peuvent être exclus) et les micro-organismes (qui peuvent ne pas être exclus), ainsi qu'entre les procédés "essentiellement biologiques" d'obtention de végétaux et d'animaux (qui peuvent être exclus) et les procédés microbiologiques. (...) En stipulant que les micro-organismes (qui sont des substances vivantes naturelles) et les procédés microbiologiques (qui sont des procédés naturels) doivent être obligatoirement brevetés, les dispositions de l'article 27.3 enfreignent les principes fondamentaux sur lesquels reposent les lois sur les brevets, à savoir que les substances et les procédés qui existent dans la nature sont des découvertes et non des inventions et, partant, qu'ils ne sont pas brevetables. En outre, en donnant aux Membres la possibilité d'exclure ou non de la brevetabilité les végétaux et les animaux, l'article 27.3 b) permet de breveter des formes de vie.*

Il demande que le processus d'examen permette de préciser que *les végétaux et les animaux ainsi que les micro-organismes et tous autres organismes vivants et leurs parties ne peuvent pas être brevetés, et que les procédés naturels d'obtention de végétaux, d'animaux et d'autres organismes vivants ne devraient pas non plus être brevetables.*

Concernant la protection des variétés végétales, il conviendrait d'indiquer que *toute loi sui generis sur la protection des variétés végétales peut contenir des dispositions visant à :*

- i) protéger les innovations des communautés autochtones et des communautés agricoles locales des pays en développement, conformément à la Convention sur la diversité biologique et à l'Engagement international sur les ressources phytogénétiques;*
- ii) préserver les pratiques agricoles traditionnelles, y compris le droit de conserver et d'échanger les semences, ainsi que de vendre leurs récoltes;*
- iii) empêcher que les droits ou pratiques anticoncurrentiels ne menacent la souveraineté alimentaire des populations des pays en développement, ainsi que l'autorise l'article 31 de l'Accord sur les ADPIC. ”*

b) Extension des indications géographiques aux produits autres que les vins et alcools

- La **Turquie** ⁵¹ “ considère que le concept de protection additionnelle des indications géographiques constitue l'un des éléments fondamentaux de l'Accord sur les ADPIC. Limiter son application aux seuls vins et spiritueux ne représenterait toutefois pas, selon elle, un traitement loyal et équitable des droits et des intérêts des Membres. Elle est aussi fermement convaincue qu'une extension de la protection à d'autres produits jouerait un

⁴⁹ : Passerelles, ICTSD-ENDA Tiers Monde, Vol I n°2, Mars-avril 99

⁵⁰ : Kenya au nom du Groupe africain, Accord sur les ADPIC, WT/GC/W/302, OMC, août 99.

⁵¹ : Turquie, Accord sur les ADPIC, Extension de la protection additionnelle des indications géographiques à d'autres produits, WT/GC/W/249, OMC, juillet 99.

rôle important pour la situation des producteurs locaux et le développement des branches de production locales en question. »

- Il est extrêmement important pour **l'Inde**⁵² d'obtenir une protection multilatérale additionnelle pour les produits des pays en développement, comme cela est déjà le cas pour les vins et les spiritueux aux termes de l'article 23 de l'Accord sur les ADPIC.
- Pour le **Venezuela**⁵³ le Conseil des ADPIC devrait “ *établir rapidement un registre multilatéral des indications géographiques pour les vins et spiritueux qui soit contraignant, prévisible et simple et qui permette de rassembler des fonds de soutien pour renforcer la coopération technique avec les pays en développement* ”.
- Le **Kenya**⁵⁴ “ *estime que la portée de la protection conférée par l'article 23 de l'Accord sur les ADPIC aux indications géographiques n'est pas satisfaisante, étant donné que des secteurs pertinents autres que ceux des vins et spiritueux ne bénéficient pas de cette protection. La portée ou la protection additionnelle des indications géographiques devrait être étendue aux produits alimentaires et agricoles, bières, eaux minérales et produits de l'artisanat, etc., vu l'importance croissante des indications géographiques dans un système commercial mondialisé.* ” En conséquence, il propose de “ *modifier l'article 23 de l'Accord sur les ADPIC concernant les indications géographiques afin que soient prévus la protection, la notification et l'enregistrement non seulement des vins et spiritueux, mais aussi des produits agricoles et alimentaires ainsi que des produits de l'artisanat* ”.

c) Le transfert de technologie vers les PED

- La **Colombie**⁵⁵ souligne que “ *l'article 7 relatif aux objectifs de l'Accord dispose que "la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle devraient contribuer à la promotion de l'innovation technologique et au transfert et à la diffusion de la technologie, à l'avantage mutuel de ceux qui génèrent et de ceux qui utilisent des connaissances techniques et d'une manière propice au bien-être social et économique, et à assurer un équilibre de droits et d'obligations. Or à ce jour, aucun mécanisme concret n'a été mis en œuvre pour atteindre cet objectif. Il conviendrait d'après ce pays de développer l'article 7 de l'Accord de façon à le rendre opérationnel et à garantir un transfert de technologie dans des conditions équitables et mutuellement avantageuses* ”.
- Le **Venezuela** propose⁵⁶ “ *d'instaurer des mécanismes de soutien en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés par le biais du commerce électronique, qui impliquent le renforcement des stratégies de développement et la modification des structures de production, et qui facilitent les transferts de technologies effectués de manière ouverte et sur des bases commerciales raisonnables.* ”
- Le **Kenya au nom du groupe africain**⁵⁷ souligne que les dispositions de l'article relatif au transfert de technologie “ *sont libellées en des termes s'inspirant de la clause de l'effort maximal.* ”

⁵² : [Inde](#), Communiqué, WT/GC/W/114, OMC, novembre 1998.

⁵³ : cf. note 23

⁵⁴ : cf. note 27

⁵⁵ : Colombie, Proposition concernant l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, WT/GC/W/316, OMC, septembre 99.

⁵⁶ : cf. note 23

⁵⁷ : cf. note 27

Cette clause est fondamentalement faussée en ce sens qu'elle n'est pas exécutoire et qu'elle ne constitue pas un avantage réel pour les pays en développement ni pour les pays les moins avancés. C'est pourquoi de nombreux pays développés n'ont pas encore démontré en quoi ils se conforment aux dispositions de cet article. Il propose donc de procéder régulièrement à un examen complet de la mise en œuvre des dispositions de l'article 66:2 par les pays développés. ”

- Les **grands groupes agro-industriels** (Monsanto, Novartis...) sont favorables aux droits de propriété intellectuelle et à l'extension de la brevetabilité du vivant. Ils craignent cependant que l'ouverture de nouvelles négociations permettent aux pays en voie de développement d'obtenir de nouvelles exceptions ou des périodes de transition plus longues pour la mise en œuvre de l'accord. Certains cherchent plutôt à passer des contrats bilatéraux avec des Etats ou des communautés pour l'exploitation des ressources génétiques.
- Les pays développés où sont implantés ces grands groupes, **Etats-Unis** et **Canada** notamment, sont favorables aux droits de propriété intellectuelle et très opposés à la reconnaissance du principe de précaution dans les règlements de l'OMC. Ils souhaitent que les exceptions concernant la brevetabilité du vivant soient limitées, voire supprimées.
- De son côté, **l'Europe** soutient une modification de l'ADPIC et notamment de l'article relatif aux exceptions concernant la brevetabilité du vivant. Elle souhaite que les règlements de l'OMC incorporent les résultats des derniers traités en matière de gestion des ressources naturelles et de la biodiversité (Convention UPOV 1991 et Convention sur la biodiversité), notamment :
 - l'exploitation des ressources génétiques avec partage du profit en faveur des pays “ sources ”,
 - le maintien de l'accès à ces ressources pour la recherche et le transfert des biotechnologies vers les pays du Sud,
 - le principe de souveraineté nationale sur les ressources génétiques et leur circulation, chaque pays négociant de manière bilatérale avec l'utilisateur,
 - l'obligation de respecter, préserver et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés indigènes et locales,
 - l'exemption de la recherche : l'obteneur ne peut demander une redevance dans le cas où un tiers utiliserait sa variété protégée pour en inventer une nouvelle,
 - la possibilité d'user du privilège du fermier.

Conclusion

La confrontation des souhaits exprimés par l'Europe et les positions des différents pays en développement suggère une convergence de vues sur deux sujets fondamentaux :

– l'accès aux ressources génétiques et la protection du savoir traditionnel des communautés indigènes

Bien qu'en baisse constante, on estime qu'à l'heure actuelle, 90 % de l'information génétique et des connaissances traditionnelles sur les espèces sont localisées dans les PED. Environ trois quart des 7000 produits pharmaceutiques dérivés des plantes seraient basés sur des connaissances traditionnelles indigènes. Facteur indispensable pour la conservation de la biodiversité, celles-ci ne sont pas protégées par l'Accord sur les ADPIC. La CBD indique pourtant que les parties doivent maintenir le savoir traditionnel et les coutumes pour conserver la diversité biologique. Concernant les ressources génétiques, elle stipule également que les parties qui ont obtenu leur exploitation doivent partager les bénéfices avec ceux qui leur ont fourni les ressources. Aucune disposition de ce type n'est prévue dans l'Accord sur les ADPIC. La reconnaissance de ces traités et conventions par l'OMC est donc essentielle pour les PED, afin de protéger savoirs traditionnels, éviter les biopirateries, contribuer à la conservation de la biodiversité et favoriser un partage équitable des bénéfices. L'élargissement des indications géographiques peut également être un moyen de protéger ces savoirs traditionnels.

– les Conséquences du brevetage du vivant sur la biodiversité

Selon l'Article 27.3 (b) de l'Accord sur les ADPIC, les Etats ont le droit d'exclure des brevets les plantes ou animaux autres que les micro-organismes. Ils doivent néanmoins obligatoirement trouver les moyens de protéger les variétés végétales soit par un système de brevet, soit par un système *sui generis*. Cette stratégie se traduit par un mécanisme de protection juridique légitimant l'appropriation intellectuelle du vivant, indispensable au fonctionnement d'un secteur concurrentiel où la diversité biologique devient une marchandise comme une autre. Cela pourrait donc nuire à la biodiversité et avoir des répercussions sur la sécurité alimentaire mondiale : les DPI risquent de conduire à une homogénéisation des variétés végétales, à une expansion des monocultures au détriment des cultures traditionnelles. La modification de l'article 27.3 b sera sans doute le point central du réexamen de l'accord ADPIC. Outre la reconnaissance des autres textes, traités et conventions (notamment CDP, protocole bio-sécurité, UPOV), il serait souhaitable d'élargir la clause d'exclusion du brevet à toute forme de vivant.

Par contre il semble nécessaire, comme sur les autres dossiers que l'Union européenne contribue activement **aux transferts de technologie et au développement d'une assistance technique** à destination de ces pays, conformément à l'article 16 de la CDB.

Parallèlement à la mise en œuvre de nouvelles formes de protection du vivant, l'Europe doit également contribuer à l'élaboration de mécanismes internationaux de rémunération de la conservation de la biodiversité, notamment pour les PED et plus particulièrement pour les agriculteurs de ces pays. En effet, l'absence de transferts financiers à destination des pays source a été un des freins majeurs à une bonne mise en œuvre des engagements de la CDB et une raison supplémentaire pour les PED d'être dubitatifs à l'égard des engagements des pays du Nord.

6. Conclusion

Lors des prochaines négociations commerciales multilatérales, les questions environnementales feront l'objet d'âpres discussions.

Le développement de mesures environnementales dans le cadre des politiques nationales notamment les politiques agricoles, la mise en œuvre d'accords multilatéraux environnementaux pour traiter de questions globales et la multiplication des initiatives privées sous forme d'éco-labels sont autant de risques potentiels de conflits commerciaux. Toutes ces mesures peuvent en effet avoir des effets de distorsions non négligeables sur les échanges et donc être considérées comme contraires aux règles de l'OMC.

Toutefois, conscients de l'existence de défaillances du marché, la majorité des pays membres de l'OMC, sinon la totalité, reconnaissent la nécessité de l'intervention publique afin de rémunérer un bien public tel que la préservation de l'environnement. Les différents accords de l'OMC laissent d'ailleurs la possibilité d'user de mesures nécessaires à la protection de l'environnement, à condition qu'elles ne créent pas ou peu de distorsions et ne soient pas des restrictions déguisées au commerce international.

Défendant l'inclusion des normes environnementales dans les régulations commerciales multilatérales, l'Europe doit faire face à de nombreuses réticences, notamment de la part des pays en développement. Pour une grande partie des PED ce nouveau champ de négociation apparaît, en effet, comme un moyen pour les pays développés et notamment l'Europe de protéger leur secteur agricole.

La question environnementale est donc potentiellement un objet de tension entre l'Europe et les pays en développement. Or, la fonction environnementale est une des principales fonctions non marchandes reconnues à l'agriculture. Si l'Europe veut construire des alliances avec les PED autour de la notion de la multifonctionnalité, il est essentielle qu'elle puisse les convaincre de l'utilité pour eux d'inclure cette question à l'OMC.

Lors des prochaines négociations au moins cinq grands points de débat devraient concerner la question des liens entre commerce et environnement :

- la libéralisation des échanges de produits agricoles et l'environnement ;
- la compatibilité entre les AME et les règles de l'OMC ;
- l'éco-étiquetage, les éco-labels et la notion de procédé et méthodes de production ;
- les aspects de biodiversité et de brevetabilité du vivant ;
- la prise en compte du principe de précaution dans le cadre de l'OMC.

Ces différents points de débat montrent que les réflexions et discussions relatives à la multifonctionnalité de l'agriculture dépassent à la fois le cadre des négociations agricoles et la seule enceinte de l'OMC. La prise en compte de la fonction environnementale de l'agriculture au sein de l'OMC couvre l'accord général, l'accord SPS, l'accord OTC et l'accord ADPIC. Et à l'évidence elle devra s'articuler avec les régulations existantes en la matière.

Par ailleurs, cette prise en compte des modes de régulations existant est d'autant plus intéressante pour la défense de l'approche multifonctionnelle, que l'environnement est un secteur innovateur en matière de réflexion et d'élaboration par la communauté internationale de gestion collective de biens publics et d'externalités.

Enfin, les propositions de l'Union européenne concernant la question commerce-environnement seront significatives de l'articulation qu'elle entend défendre entre considérations commerciales et considérations autres que d'ordre commercial. Elles seront aussi révélatrices des perspectives d'alliance autour de ces sujets, notamment avec les PED. Si l'Europe s'en donne les moyens, elle peut transformer une situation de conflit général prévisible avec les PED en possibilités d'alliance, au moins sur ces points. Mais cela suppose de sa part qu'elle prenne effectivement en compte les intérêts de ces pays et par conséquent, qu'elle améliore la cohérence de ses politiques communautaires.

Le tableau 11 offre une synthèse des positions exprimées par l'Union européenne et les PED, ainsi que les arguments pouvant être développés dans le cadre d'une alliance avec les PED

Tableau 11 : Positions de l'Europe et des PED concernant les régulations internationales en matière d'environnement

	Compatibilité AME-OMC	Eco-certification	Principe de précaution et sécurité sanitaire	ADPIC et brevetabilité
Position européenne	<ul style="list-style-type: none"> - Inclure mesures prises dans le cadre des AME dans article XX ou - Inclure référence aux mesures nécessaires pour protéger l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> - Légitimer l'approche ACV et donc l'utilisation des PMP dans la définition des éco-labels - Inclure éco-labels basés sur ACV dans le champ d'application de l'OTC - Négocier un code de conduite spécifique basé sur les mécanismes et procédures de l'OTC 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconnaissance du principe de précaution par l'OMC et les organismes internationaux de référence - Utilisation " proportionnée " de ce principe en fonction du risque encouru - Transparence dans la composition des panels et des groupes d'experts au sein de l'OMC et des organismes de référence 	<ul style="list-style-type: none"> - Modification de l'ADPIC et notamment de l'article relatif aux exceptions concernant la brevetabilité du vivant - Incorporation dans les règlements de l'OMC des résultats des derniers traités en matière de gestion des ressources naturelles et de la biodiversité (Convention UPOV 1991 et Convention sur la biodiversité)
Position des pays en développement (plus qu'une position, il s'agit ici de rassembler les arguments, souvent convergents, exprimés par les PED)	<ul style="list-style-type: none"> - Contre une approche ex ante et l'ouverture d'une fenêtre environnementale - Clarification des AME - Nécessité d'une approche différenciée entre membres et non-membres d'un AME - Règlements de l'OMC suffisants (Inde) - Dérogation spéciale au titre de l'article III concernant les circonstances exceptionnelles (ANASE) 	<ul style="list-style-type: none"> - Suspicion quant à l'objectif des éco-labels et des éco-étiquetages (" protection verte ") - Difficultés techniques et financières pour adhérer à de tels programmes notamment pour les PME - Inquiétude quant à la prise en compte de l'analyse du cycle de des PMP dans la définition des éco-labels 	<ul style="list-style-type: none"> - Besoin de mettre leurs normes sanitaires et phyto-sanitaires en conformité avec normes internationales - Plus grande participation aux instances où s'élaborent ces normes - Certaine sensibilité au principe de précaution (cf. réaction lors des débats sur les OGM dans le cadre de la CDB) 	<ul style="list-style-type: none"> - Principe de la souveraineté nationale sur les ressources génétiques reconnu par la CDB - Reconnaissance de leurs richesses en matière de biodiversité, l'utilisation de ces ressources, le partage des bénéfices liés à leur usage - Reconnaissance des savoirs traditionnels et des droits des agriculteurs - Soutien à la position de l'Europe concernant les OGM à la conférence de Carthagène

<p>Arguments pouvant être développés pour une alliance avec PED</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Transparence dans le fonctionnement des AME et notamment dans l'application des mesures commerciales - Réaffirmation du traitement des questions environnementales ayant des incidences commerciales à un niveau multilatéral - Soutien technique pour la mise en œuvre de politiques de développement prenant en compte cette dimension environnementale et pour l'accession aux AME - Approche différenciée pour pays non-parties des AME 	<ul style="list-style-type: none"> - Transfert de technologies écologiquement appropriées vers les pays en développement pour qu'ils puissent répondre aux normes définies dans le cadre des programmes d'éco-étiquetage - Clarification des notions de cycle de vie du produit et de PMP montrant leur utilité pour ces pays notamment en termes de gestion de l'environnement et de gain de parts de marché - Clarification de la prise en compte de ces concepts dans l'OMC (lien avec OTC) - Association des pays concernés par un programme d'éco-étiquetage et par des éco-labels à la définition et à la mise en œuvre de ces programmes - Prise en considération de la notion d'équivalence dans la mise en place d'éco-labels et d'éco-étiquetage 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque en termes de sécurité alimentaire et de biodiversité du développement des échanges et des productions d'OGM (lien avec ADPIC) - Risques pour ces pays de devenir des exutoires ou des zones d'expérimentation pour des produits dont les risques sur la santé et l'environnement sont mal connus - Appui technique pour permettre la mise à niveau des normes sanitaires et phyto-sanitaires dans ces pays - Prise en considération de la notion d'équivalence 	<ul style="list-style-type: none"> - Combattre le bio-piratage des ressources génétiques - Eviter le développement de systèmes de production de monocultures conçus génétiquement et brevetés entraînant une dépendance des producteurs agricoles pour l'obtention des semences et des intrants nécessaires, et mettant en danger la sécurité alimentaire - Défendre la possibilité d'exclure certains types de produits ou de procédés de la brevetabilité, sur la base de l'intérêt public, de la sécurité nationale, de la santé et de l'alimentation, principalement dans les secteurs des produits alimentaires, chimiques et pharmaceutiques - Défendre la reconnaissance des savoirs traditionnels et des droits des agriculteurs, en particulier les privilèges liés à la réutilisation des semences entraînant une augmentation du coût d'accès et d'usage des intrants (technologies, semences, etc.)
--	--	---	--	---

QUELQUES TRAITÉS INTERNATIONAUX RÉCENTS OU AYANT PARTICULIÈREMENT MARQUÉ L'AVANCÉE DU DROIT
INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

Pollution des mers et océans, milieu marin et ressources marines

- Convention baleinière internationale, Washington, 1946
- Convention pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), 2 novembre 1973
- Convention internationale sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982
- Convention internationale pour la conservation des thonidés atlantiques (ICCAT), Rio de Janeiro, 1966
- Accord de respect des mesures internationales de conservation et de gestion des ressources halieutiques par les navires de haute mer, adopté le 29 novembre 1993 dans le cadre du Code de conduite international pour une pêche responsable de la FAO.
- **Accord sur les stocks de poissons chevauchant plusieurs catégories de zones maritimes et les grands migrateurs adopté à New-York le 4 décembre 1995**

Eaux continentales

- Convention sur concernant la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube, Sofia, 29 juin 1994.
- Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, Helsinki, 17 mars 1992
- Accord de coopération pour un développement durable du bassin du Mekong, Chiang Rai, 5 avril 1995.

Atmosphère

- Convention sur les pollutions atmosphériques transfrontières à longue distance, Genève 13 novembre 1979, qui intègre cinq protocoles, dont un adopté le 14 juin 1994 à Oslo concernant la réduction des émissions de soufre.
- Convention sur la protection de la couche d'Ozone, Vienne, 1985, incluant le protocole de Montréal de 1987 relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'Ozone.
- **Convention cadre sur les changements climatiques (CCCC), Rio de Janeiro, juin 1992, qui intègre un protocole sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre signé à Kyoto en décembre 1997**

Diversité biologique

- **Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction (CITES), Washington, DC, 1973**
- Convention sur les espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, Bonn, 23 juin 1979
- Arrangement international sur les ressources génétiques des plantes, adopté sous l'égide de la FAO, Rome, 1983
- **Convention sur la diversité biologique (CDB), Rio de Janeiro, juin 1992**

Protection des sols, des paysages et des écosystèmes menacés

- Traité sur la protection de l'Antarctique, Washington, 1959
- Convention sur les marécages d'importance internationale notamment l'habitat des oiseaux aquatiques, Ramsar, 1971
- **Convention sur la lutte contre la désertification, Paris, 14 octobre 1994**

Substances chimiques

- Code de conduite international sur la distribution et l'utilisation de pesticides, sous l'égide de la FAO, Rome, 1985
- **Convention sur les procédures d'information et de consentement préalables dans le cas de certaines substances chimiques dangereuses qui font l'objet d'un commerce international (PIC) 11 Septembre 1998, Rotterdam.**

Déchets :

- Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets et leur élimination, Bâle, 1989
- **Convention sur l'interdiction d'importation, sur le contrôle des mouvements transfrontières et sur la gestion des déchets dangereux en Afrique, Bamako, 1991**
- **Accord régional concernant les mouvements transfrontières de déchets dangereux, Panama, 11 décembre 1992**

Risques industriels et nucléaires :

- Convention sur la sûreté nucléaire, Vienne, 20 septembre 1994
- **Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, Helsinki, 1992**

Conclusion générale

L'ambition de ce travail a été de dégager, à partir d'un foisonnement de définitions de la multifonctionnalité, des principes solides, principes dont la robustesse ferait du terme « multifonctionnalité » un sujet légitime, crédible et fédérateur de la prochaine négociation.

Deux options, correspondant à deux définitions, ont à cet effet été proposées. Non exclusives l'une de l'autre, elles fournissent une liste d'arguments économiques sur lesquels il est possible de fonder une stratégie de négociation ayant la valorisation de la multifonctionnalité comme objectif. La première repose sur l'exhibition des particularités du secteur agricole, la seconde sur les impératifs de démonstration que l'argumentation économique impose, sans considération des éventuelles particularités du secteur productif impliqué.

Les deux options toutefois ne sont pas satisfaisantes en l'état, ni pour la France, ni pour les pays de l'Union européenne qui souhaitent prendre à leur compte le concept de multifonctionnalité. D'abord parce qu'aucune d'elles ne permet d'assurer à la France d'emporter la conviction de l'UE sur une position commune et identique à la sienne. Ensuite parce que la seconde option ou option « OCDE » est trop réductrice : elle ne rend pas compte de la totalité des *fonctions* de l'agriculture que la France et l'Union européenne souhaitent défendre, pas plus que de la totalité des *instruments* dont elles ont l'ambition de conserver l'accès, à commencer par la boîte bleue. Enfin parce que la première option, assise sur les particularités du secteur agricole, n'est entièrement recevable que s'il est démontré que les politiques nationales de protection tarifaire qu'elle implique se traduisent par une réduction du bien-être mondial inférieure à celle entraînée par l'actuelle défaillance des marchés. Or aucun modèle économique n'est capable de fournir pareille démonstration actuellement.

C'est pour lever ces contraintes qu'un cadre commun d'argumentation, plutôt qu'une définition, est finalement présenté. Ce cadre commun emprunte arguments et méthode aux deux définitions précédemment énoncées. Gage de légitimité et de crédibilité de la multifonctionnalité, il permet à chacun de ses adeptes éventuels la construction d'une stratégie de négociation, et consécutivement, d'alliances. Nous y avons inséré, à titre de proposition et d'illustration, une stratégie du risque moindre que pourrait développer la France.

1. La légitimité de la multifonctionnalité

Deux niveaux de légitimité sont à distinguer. Le premier est celui de la légitimité domestique ou interne, le second celui de la légitimité internationale ou externe.

1.1. Légitimité interne

Il convient en premier lieu aux utilisateurs du concept de souligner l'existence d'une demande domestique de valorisation de la multifonctionnalité de l'agriculture. Demande d'aménités (paysage et environnement), attentes sociales (emplois), exigences de qualité, elles sont exprimées par la société civile, par les médias.

On les retrouve toutes trois, en France, dans le récent débat sur la loi d'orientation agricole et l'ambition d'une PAC multifonctionnelle. Ce débat a montré que la PAC n'est pas

entièrement multifonctionnelle et que les soutiens publics qu'elle autorise ne répondent pas toujours de manière satisfaisante aux attentes de multifonctionnalité exprimées à son endroit. En conséquence une analyse approfondie du caractère multifonctionnel des instruments de la PAC devrait-elle être rapidement envisagée. La légitimité interne de la multifonctionnalité étant l'indispensable préalable à la construction de la légitimité externe.

1.2.. Légitimité externe

Il est indispensable ensuite de souligner les défaillances des marchés internationaux de produits agricoles, avec tout d'abord l'inexistence d'outils de couverture du risque lié aux fluctuations sur de nombreux marchés. Et de rappeler à cette occasion l'échec de l'initiative de la Banque Mondiale qui visait à subventionner des marchés internationaux à terme ou d'option. Souligner ensuite, dans le domaine très large de l'environnement, l'existence d'externalités indubitables, à la source encore une fois d'une défaillance des marchés.

Il existe une pluralité des lieux de régulation où la valorisation des fonctions non marchandes de l'agriculture, et singulièrement de ses fonctions environnementales et de sécurité et de qualité des aliments, pourrait être discutée. Cela justifie qu'une approche cohérente et globale soit retenue, et que la négociation soit élargie à l'extérieur de l'accord agricole avec l'intégration et la considération des accords ADPIC, SPS et OTC.

Enfin, cet élargissement du cadre de la négociation, en plus d'assurer la cohérence globale des modes de régulation internationale des fonctions non marchandes de l'agriculture, comporte deux avantages : il est un gage de légitimité externe et un motif d'alliance supplémentaire (avec l'Inde sur la bio-diversité, etc.).

2. La crédibilité de la multifonctionnalité

Passer de la légitimité d'une valorisation de la multifonctionnalité à la crédibilité de ses instruments exige que soient rappelés les fondements économiques du terme et qu'ils soient clairement affichés. Cette exigence possède une vertu : faire gagner à la multifonctionnalité une légitimité externe, une légitimité admise dans le cadre de l'accord agricole.

A cet égard, rendre légitime la multifonctionnalité de l'agriculture européenne dans le cadre de l'accord agricole impose que celle-ci sorte de son ambiguïté et qu'elle affiche des engagements clairs sur l'avenir de ses subventions à l'exportation. Celles-ci ont à l'heure actuelle un effet désastreux sur des alliés potentiels, au premier rang desquels on compte une majorité d'importateurs nets de produits alimentaires. Leur crainte de voir se réduire le nombre le nombre d'offreurs structurels de produits alimentaires apporte de surcroît une information essentielle : ce n'est pas la volonté exportatrice de l'Europe qui est remise en cause mais les instruments qui la servent. Aussi, après la nécessaire mise à plat dans la négociation de l'ensemble des soutiens à l'exportation, l'affichage d'une volonté de réforme des subventions à l'exportation, mais également la prise en compte de l'instabilité des factures alimentaires des pays en développement et l'amélioration de l'accès de son marché aux pays en développement (sous condition légitime d'une reclassification des pays en développement distinguant explicitement les pays du groupe de Cairns) nous apparaissent-elles indispensables à l'exercice de conviction qui reste à engager.

Ce préalable acquis, un fondement économique essentiel de la multifonctionnalité peut-être avancé : il réside dans les singularités de l'agriculture. Singularités sectorielles tout d'abord, qui, au nombre de quatre - rigidité de la demande, production diffuse, occupation de l'espace, particularités culturelles et historiques – sont à l'origine de défaillances de marché avérées dans le domaine de l'environnement et de la sécurité alimentaire. Singularité fonctionnelle ensuite avec l'« avantage comparatif » que possède l'agriculture sur les autres secteurs de l'économie dans la valorisation efficace d'une fonction non marchande particulière, la fonction environnementale et la fonction d'occupation du territoire (on retrouve ici une concession de l'argumentation « OCDE »). C'est la rémunération de ces dernières qui devrait être privilégiée par la France en raison du crédit scientifique que ses opposants lui portent.

La *stratégie* développe ces points.

3. Une stratégie de négociation

Les singularités du secteur agricole à l'origine de défaillances de marché et l'avantage comparatif du secteur agricole dans la valorisation de la fonction environnementale et d'aménagement du territoire, sont les deux piliers de la stratégie.

Le premier permet de contracter des alliances et d'ouvrir le concept à des pays dont la richesse et les dotations en facteurs sont différentes de celles de la France et de l'Union européenne. Rappelons une nouvelle fois que la plupart des amis déclarés et potentiels de la multifonctionnalité placent la sécurité alimentaire en tête des fonctions non marchandes défendues au titre de la multifonctionnalité.

Le second apporte la démonstration de la validité du concept de multifonctionnalité dans le cas français et européen, i.e., son innocuité dans l'échange. L'exposé synthétique de la stratégie et son argument sont donnés dans les deux encadrés suivants.

Un cadre stratégique : Il s'agit pour la France de *démontrer* le caractère multifonctionnel de l'agriculture *dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire*, domaine où les effets de distorsions à l'échange induits par les politiques publiques de valorisation sont vraisemblablement réduits, et de *concevoir une stratégie d'alliance* à partir du même concept en ménageant à des alliés potentiels la possibilité d'exciper d'une multifonctionnalité traduite en terme de *sécurité alimentaire*.

Argument : La distinction du champ de la démonstration (l'environnement et l'aménagement du territoire) de celui propice aux alliances (la sécurité alimentaire) nous paraît indispensable, tant le temps, et les outils, manquent, pour avancer un concept universel que la théorie économique saurait défendre de bout en bout. Il nous semble en effet difficile de prouver, à l'encontre des enseignements de la théorie économique, que les effets des politiques de réduction de risque mises en place par les états pour circonvier les défaillances de marché, si de telles politiques devaient prendre la forme de barrières à l'échange et de protection douanière, créeront un bien-être agrégé supérieur à celui produit par une réduction de la protection dans un monde marchand où des défaillances sont rencontrées - pour la simple raison que les modèles décrivant correctement le fonctionnement des échanges dans ce monde « imparfait » ne sont pas disponibles⁵⁸.

⁵⁸ Signalons une piste que l'on trouvera chez Boussard et Piketty (1999).

Précisons qu'intégrer la sécurité alimentaire n'est pas uniquement une opportunité stratégique d'alliance. Par ses implications sur l'emploi rural, la stabilité politique et sociale d'un pays, la sécurité alimentaire procure une aménité évidente dans une économie, quoique délicate à quantifier. Or en dépit des difficultés qui entachent la quantification du bien-être qu'elle produit, cette fonction non marchande permet d'ouvrir considérablement le cadre de la multifonctionnalité, pour le plus grand intérêt de la France. Elle permet en particulier d'élargir le champ de la multifonctionnalité couramment restreint à l'exploitation ou à l'agriculteur (conformément à l'approche OCDE), de nourrir et tirer profit des débats actuels sur la définition et la valorisation des biens publics internationaux (dont les recherches les plus avancées concernent les conventions internationales en matière d'environnement) et au total, de mieux intégrer les éléments multifonctionnels de la boîte bleue liés à l'emploi rural et à la gestion de l'offre agricole.

4. Des alliances

Les implications en terme d'alliance de la stratégie précédente sont immédiates. Il s'agit, d'une part, de jouer sur la spécificité de l'agriculture, qui est l'argument central et fédérateur de la multifonctionnalité, pour sortir du heurt frontal avec les Etats-Unis et les pays du groupe de Cairns, et ce, en s'assurant le soutien des PED (en rappelant que « PED » est à prendre dans l'acception étroite des pays en développement, pays du groupe de Cairns exclus). Il s'agit, d'autre part, de se plier aux règles de la démonstration qu'impose l'économie libérale en mettant en avant l'avantage dont dispose le secteur agricole dans la valorisation des fonctions environnementales et territoriales et ses moindres effets distorsifs sur les échanges.

La distinction que nous proposons devrait permettre selon nous de rendre conforme le concept aux exigences de chacun, aux exigences avancées par un pays de grand poids comme l'Inde, mais également aux exigences de démonstration qu'imposent ses détracteurs, en l'ouvrant suffisamment pour qu'un front large d'alliance se constitue. En effet, la virulence des pays en développement exposés aux fluctuations des prix agricoles internationaux et dépourvus de ressources fiscales suffisantes leur permettant d'accéder confortablement aux outils de la boîte verte, tels que les instruments d'aide dé耦lée par exemple, trouverait dans les réserves émises par la France ou l'Union européenne à l'encontre des facultés du marché d'assurer la sécurité alimentaire et sanitaire un écho bienvenu et un motif sérieux d'alliance. Par ailleurs, l'état d'avancement de la réflexion méthodologique et des études pratiques à l'OCDE, les premiers résultats avancés par l'INRA, devraient montrer que les distorsions imposées aux marchés par le soutien interne de l'agriculture en vue d'une valorisation la fonction environnementale de l'agriculture sont certainement minimales. Les effets sur l'échange de la valorisation de la fonction territoriale sous divers instruments manquent quant à eux, et pour l'instant, d'estimation empirique solide.

En conclusion, il nous apparaît essentiel d'une part de convaincre alliés potentiels qu'il n'est pas de leur intérêt de développer une approche « dérogatoire » ou d'exception (traitement spécial et différencié notamment) et qu'il est plus opportun de les joindre à une discussion sur les règles générales. Offrir un cadre général, tel qu'il vient d'être proposé, qui permette à des pays différents de valoriser chacun « sa » multifonctionnalité peut déboucher sur une modification sensible du rapport de force durant les prochaines négociations. En offrant un

fondement économique à certains instruments d'intervention aujourd'hui sous pression, en proposant des perspectives alternatives à une libéralisation sans garde-fou ou filet de sécurité, le cadre d'argumentation permet de sortir la négociation du strict affrontement entre l'Union européenne et les Etats-Unis associés au groupe de Cairns pour, nous semble-t-il, le plus grand profit de l'Union.

D'autre part, c'est pour désamorcer toute critique et réduire les risques d'un accueil défavorable et prolongé du terme qu'il devrait incomber à la France, une fois le cadre conceptuel posé, de défendre explicitement et prioritairement *pour elle-même les mesures de soutien interne* dans l'optique d'une *valorisation des fonctions environnementales et territoriales de l'agriculture* durant les prochaines négociations. Les alliances sur d'autres fonctions pourront se nouer aisément dans le cadre d'argumentation ici présenté, la traduction détaillée de la multifonctionnalité en terme d'instruments de politiques agricoles devant être la suite logique de ce travail.

Bibliographie

Aldington T.J, Multifunctional agriculture : a brief review from developed and developing country perspectives, FAO, Département de l'agriculture, 1998, 18 p.

ANASE, Proposition, WT/CTE/W/39, 24 juillet 1996.

Anderson K., Domestic agricultural policies objectives and trade liberalisation, OECD workshop on Emerging Trade Issues in Agriculture, Paris : OCDE, 26-27 octobre 1998, 17 p.

Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Etats-Unis, Indonésie, Malaisie, Nouvelle Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande et Uruguay, Agriculture et environnement : les subventions à l'exportation, OMC, WT/CTE/W/106, février 1999.

Argentine, Considérations autres que d'ordre commercial à prendre en compte lors des prochaines négociations sur l'agriculture, AIE 32, OMC, juillet 1998.

Bairoch P., Le tiers monde dans l'impasse ?, Gallimard, 1990, Paris.

Brésil, Le secteur agricole : avantages environnementaux de la libéralisation des échanges, OMC, WT/CTELW/109, OMC, février 1999.

Bureau D. , Bureau J-C, Agriculture et négociations commerciales, 1999, Paris, 75 p.

Bureau J-C, Les enjeux du prochain round de l'OMC sur l'agriculture, in CID-Solagral, *La sécurité alimentaire face à l'OMC*, N°8, décembre 1998.

Canada, Communication, WT/CTE/W/21-G/TBT/W/21, 21 février 1996.

Canada, Projet de décision, WT/CTE/W/38-G/TBT/W/30, 22 juillet 1996.

CNUCED, Monographies 1992-1995.

Colombie, Labels écologiques et accès aux marchés : étude de cas sur la floriculture colombienne, WT/CTE/W/76, OMC, mars 98.

Colombie, Proposition concernant l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, WT/GC/W/316, OMC, septembre 99.

Comité Européen de Droit Rural, L'Agriculture multifonctionnelle, Paris, L'Harmattan, collection Droit et Espace Rural, 1999, 749 p.

Commission européenne, Agriculture et environnement, DGVI.

Communautés européennes, Approche communautaire en matière de commerce et d'environnement dans la nouvelle série de négociation de l'OMC, WT/GC/W/194, OMC, juin 1999.

Communautés européennes, Note informelle, juillet 1996.

COURRIER DE LA PLANETE, OGM : Essor des biotech et principe de précaution, N°46, août 1998.

DEMETER, Les normes sanitaires et techniques, nouvel enjeu du commerce international, cahier n°9, 1999.

Etats-Unis, WT/CTE/W/27, Communication, 25 mars 1996, et proposition contenue dans un projet de décision sur la transparence dans les programmes d'éco-étiquetage, 11 septembre 1996.

Etats-Unis, Note informelle, septembre 1996.

FAO, Documents pour le Colloque de la FAO sur l'agriculture, le commerce et la sécurité alimentaire : questions et alternatives concernant les prochaines négociations de l'OMC dans la perspective des pays en développement, Genève, 23-24 septembre 1999.

FAO, Multiplés fonctions de l'agriculture et des terres : l'état des lieux, Maastricht : Conférence FAO sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs, 12-17 septembre 1999, 48 p.

FAO, Multiplés fonctions de l'agriculture et des terres : l'analyse, Maastricht : Conférence FAO sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs, 12-17 septembre 1999, 42 p.

FAO, Evaluation de l'incidence du cycle d'Uruguay sur les marchés agricoles, Comité des produits, 62^{ème} session, 12-15 janvier 1999.

FAO, The food situation in the least developed and net food importing developing countries, Commodities and Trade Division, Nov 1997.

FAO-FONGS, L'accord sur l'agriculture de l'OMC : conséquences pour le Sénégal, doc ESCP/N°.4, décembre 1997.

FAO, Déclaration de Leipzig et plan d'action mondial pour la Conservation et l'Utilisation Durable des Ressources Phytogénétiques, Leipzig, 17-23 juin 1996.

FAO, Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 13-17 novembre 1996.

FAO, Report of a meeting of experts on agricultural price instability, Commodities and Trade Division, ESCP/No.2, 1996, 25 p.

FAO, Déclaration et plan d'action de Kyoto sur la contribution durable des pêches à la sécurité alimentaire, Kyoto, 4-9 décembre 1995.

FAO, Incidence du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture., 1995.

FOCUS ON THE GLOBAL SOUTH (A. Kwa & W. Bello), Guide to the Agreement on Agriculture, September 1998.

FOOD POLICY, Implications of the Uruguay Round for Developing Countries, Special issue, Vol.21, N°4/5, Sept/Nov 1997.

GATT, Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay, Textes juridiques, Secrétariat du GATT, mai 1994.

Hibou B, L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure, Karthala, 1996.

Hugon P., Pourcet G. et Quiers-Valette S., L'Afrique des incertitudes, IEDES Collection Tiers-Monde, PUF, 1995.

IATP, FPH et SOLAGRAL, Proceedings of the Washington D.C. Meeting on the WTO Agreement on Agriculture: Food Security, Farmers and a Fair Place for the South., 30 Sept-4 Octobre 1998.

Inde, Communiqué, WT/GC/W/114, OMC, novembre 1998.

Inde, Note informelle, juillet 1996.

Ingo M., Has Agricultural Trade Liberalization Improved Welfare in the Least-Developed Countries ? Yes, World Bank Policy Research Working Paper 1748, Washington DC, World Bank, 1997.

Japon, Effets environnementaux de la libéralisation des échanges dans le secteur agricole, WT/CTE/W/107, OMC, février 1999.

Japon, Multi-functionality, OMC, juin 1999.

Japon, Proposition concernant les aspects de droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, WT/GC/W/242, OMC, juillet 99.

Josling T.E., S. Tangermann et T.K. Warley, Agriculture in the GATT, MacMillan Press Ltd, 1996.

Konandreas P. et Grennfield J., Policy options for developing countries to support food security in the post-Uruguay Round period, Contribution au Séminaire *Marchés et Institutions pour la sécurité alimentaire*, Commission européenne - Solagral - Bruxelles, 10-12 déc. 1997.

Laudon A. et Noiville C., Le principe de précaution, le droit de l'environnement et l'OMC, Rapport remis au Ministère de l'environnement, novembre 1998.

Lehmann B., Domestic objectives in agricultural policies and liberalisation, Paris, OECD workshop on Emerging Trade Issues in Agriculture, 1998, 7 p.

Lewis A., The Theory of Economic Growth, Londres, 1955.

Lindland J., Non-trade concerns in a multifunctional agriculture : implications for agricultural policies and the multilateral trading system, OECD workshop on Emerging Trade Issues in Agriculture, Paris : OCDE, 26-27 octobre 1998, 29 p.

Maurice, Multifonctionnalité de l'agriculture dans les petits Etats insulaires en développement, AIE 51, OMC, Mars 1999.

Murphys S., Trade and Food Security, An assessment of the Uruguay Round Agreement on Agriculture, CIIR, 1999.

NATION UNIES, Sommet de la planète, Action 21 : Programme d'Action de Rio, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, 1997.

Norvège, Effets environnementaux de la libéralisation du commerce dans le secteur agricole, WT/CTE/W/100, OMC, janvier 1999.

Nouvelle Zélande, Effets secondaires des politiques de production agricole, AIE 28, OMC, juin 1998.

Nouvelle Zélande, Elimination des subventions dans les secteurs de la pêche qui faussent les échanges et nuisent à l'environnement, OMC, WT/GC/W/292, août 1999.

Nouvelle-Zélande, Communication, WT/CTE/W/20, 15 février 1996.

OCDE, Multifonctionnalité : rapport sur la situation et proposition de travail futur., Soumis pour discussion au Comité de l'agriculture, session des 19-21 avril 1999, 29 p.

OCDE, Multifonctionnalité de l'agriculture : un cadre d'analyse des politiques, Soumis au comité de l'agriculture lors de sa 128^{ème} session des 7-9 décembre 1998, 29 p.

OCDE, Green Box policies and the environment, COM/AGR/CA/TD/TCWS(98)118, Octobre 1998.

OCDE, Communiqué de la réunion du Comité de l'agriculture de l'OCDE au niveau ministériel, les 5 et 6 mars 1998, SG/COM/NEWS(98)22.

OCDE, Politiques agricoles des pays de l'OCDE, 1998.

OCDE, Rapport sur les échanges et l'environnement au Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres, 1995.

OMC, Agriculture : processus d'analyse et d'échange de renseignements : documents informels, OMC, Comité de l'agriculture, 1998-99.

OMC, Un commerce ouvert sur l'avenir, Genève, 1998.

OMC, Rapports issus de la Conférence ministérielle de Singapour.

OMC, divers communiqués de presse, Genève.

PASSERELLES, ICTSD-ENDA Tiers Monde, Vol I n°2, Mars-avril99

Pimbert M., Sustaining the Multiple functions of agricultural biodiversity, Londres : International Institute for Environment and Development, document de base de la conférence FAO sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs (12-17 septembre 1999, Pays-Bas), 33 p.

République de Corée, Note informelle, juin 1996.

République arabe d'Egypte, Note informelle, 18 juin 1996.

Scheele M., Environmental services provided by agriculture. The setting of environmental targets and reference levels, International workshop on « Non-trade Concerns in a Multifunctional Agriculture », Norvège, 9-11 March 1999, 12 p.

SECRÉTARIAT CTE, Impact des prescriptions en matière d'éco-étiquetage sur l'accès au marché, WT/CTE/W/79, OMC, Mars 98.

SOLAGRAL, Environnement et négociations commerciales multilatérales, débattre, Document préparatoire, Octobre 1999.

SOLAGRAL, Les enjeux des négociations multilatérales pour les pays ACP, Ministère des Affaires étrangères (Y. Jadot), juin 1999.

SOLAGRAL, Mondialisation et développement durable. Quelles instances de régulation ? 12 fiches pour comprendre, anticiper, débattre. Décembre 1998.

SOLAGRAL, Gestion des ressources naturelles : droits de propriété, institutions et marchés. Actes de la journée de débat du 26 novembre 1998.

SOLAGRAL, Organisation Mondiale du Commerce et sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne (Y. Jadot et M.C. Thirion), novembre 1998.

SOLAGRAL, Dossier préparatoire au Séminaire Marchés et Institutions pour la sécurité alimentaire, Commission européenne - Solagral - Bruxelles, 10-12 déc. 1997.

SOLAGRAL, Vers un monde sans faim ? Les enjeux de la sécurité alimentaire : 14 fiches pour comprendre, anticiper, débattre, 1996.

SOLAGRAL, Les contradictions des politiques européennes à l'égard des pays en développement, Solagral collection, 1996.

SOLAGRAL, Du GATT à l'Organisation mondiale du commerce : 15 fiches pour comprendre, anticiper, débattre, 1995.

Suisse, Note informelle, mai 1996.

Turquie, Accord sur les ADPIC, Extension de la protection additionnelle des indications géographiques à d'autres produits, WT/GC/W/249, OMC, juillet 99.

Vatn A., Agricultural Policy Measures Addressing NTC's, papier présenté à l'atelier international sur « Non-Trade Concerns in a Multifunctional Agriculture », 9-11 mars 1999, Norvège, 18 p.

Venezuela, Propositions concernant l'accord sur les ADPIC présentées au titre du paragraphe 9 a) ii) de la déclaration ministérielle de Genève, WT/GC/W282, OMC, août 99.

WORLD BANK, The Uruguay Round and the developing economies, World Bank Discussion Papers, n°307, 1995.

Annexe 1

Les références internationales en matière de multifonctionnalité de l'agriculture

La multifonctionnalité de l'agriculture n'est pas un concept nouveau. Plusieurs traités et conventions internationaux font explicitement référence au caractère multifonctionnel de l'agriculture pour spécifier ses fonctions non marchandes. Cette reconnaissance ne s'accompagne cependant pas d'une définition précise du concept et de ses implications, notamment en termes de politique agricole. Ce qui suit n'a pas pour ambition d'être une revue exhaustive des références en matière de multifonctionnalité de l'agriculture. Les éléments les plus intéressants sont soulignés.

Les conventions et accords dans le cadre des conférences des Nations unies

La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (le « Sommet de la planète »), qui s'est tenue à Rio de Janeiro en juin 1992 (avec 178 pays représentés), a débouché sur la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, le programme Action 21 (programme d'action pour un développement durable), la Convention sur les changements climatiques et la Convention sur la biodiversité. Les grands principes du développement agricole, halieutique, forestier et rural durable ont été définis à cette occasion. La Conférence a mis un accent particulier sur le rôle de l'agriculture dans la poursuite des objectifs de sécurité alimentaire et de préservation des ressources naturelles.

« L'objectif essentiel d'un développement agricole et rural durable est d'assurer un accroissement soutenu de la production alimentaire et d'améliorer la sécurité alimentaire (...) »

La priorité doit être accordée au maintien et à l'amélioration de la capacité des terres agricoles à fort potentiel de subvenir aux besoins d'une population croissante. Toutefois, pour maintenir des ratios terre/hommes viables, il sera également nécessaire de conserver et de restaurer les ressources naturelles des terres à faible potentiel (...). »

Du point de vue de la politique agricole, cela comprend un « *Examen, planification et programmation intégrée des politiques agricoles, compte tenu du caractère multifonctionnel de l'agriculture et, en particulier, de son importance pour la sécurité alimentaire et un développement durable* ». (Action 21, chapitre 14)

« Les agriculteurs doivent être au centre des mesures prises pour instaurer une agriculture durable dans les pays tant développés qu'en développement (...) » (Action 21, chapitre 32.3).

Les gouvernements devraient (...) *promouvoir les mécanismes de fixation des prix, les politiques commerciales, les incitations fiscales et les autres instruments qui ont une influence positive sur les décisions de chaque agriculteur concernant l'utilisation efficiente et écologiquement durable des ressources naturelles et tiennent pleinement compte de l'impact de ces décisions sur les ménages, la sécurité, alimentaire, les revenus agricoles, l'emploi et l'environnement.* » (Action 21, chapitre 32.6)

Concernant le rôle des forêts dans le développement :

« Les principes énoncés ci-après ont essentiellement pour but de contribuer à la gestion, à la conservation et à l'exploitation écologiquement viable des forêts, et de prévoir les multiples fonctions et usages complémentaires de celles-ci. Les questions et perspectives sylvicoles devraient être examinées d'une manière globale et équilibrée dans le contexte général de l'environnement et du développement, en prenant en considération les multiples fonctions et usages des forêts, parmi lesquels les usages traditionnels, et les tensions économiques et sociales qui risquent d'apparaître quand ces usages sont entravés ou restreints, ainsi que les possibilités que la gestion écologiquement viable des forêts peut offrir en matière de développement. » (Annexe III, déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts, préambule.)

En 1995 (4-9 décembre), la Conférence de Kyoto réunissant 95 Etats précise le rôle des pêches à des fins de sécurité alimentaire et aboutit à la déclaration et au plan d'action de Kyoto sur la contribution durable des pêches à la sécurité alimentaire :

«(Nous) déclarons que nous devrions, sans porter préjudice aux droits et obligations des Etats conformément au droit international :

1. Reconnaître et apprécier le rôle significatif que jouent les pêches maritimes et continentales ainsi que l'aquaculture pour la sécurité alimentaire mondiale, tant par leur contribution à l'approvisionnement vivrier qu'au bien-être économique et social. » (Déclaration de Kyoto, 1995).

La **Conférence technique internationale de Leipzig** sur les ressources phylogénétiques (17-23 juin 1996), regroupant 150 pays, a adopté un plan d'action mondial pour la Conservation et l'Utilisation Durable des Ressources Phylogénétiques. La Déclaration de Leipzig souligne notamment :

« Notre premier objectif doit être de renforcer la sécurité alimentaire mondiale en conservant et en utilisant durablement les ressources phylogénétiques. »

Dans cette Déclaration, les pays prennent acte du « rôle joué par les générations d'agriculteurs et de sélectionneurs, hommes et femmes, et par les communautés autochtones et locales, dans la conservation et l'amélioration des ressources phylogénétiques. »

La notion de multifonctionnalité de l'agriculture apparaît également dans la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et le Plan d'Action qui ont fait suite au **Sommet mondial de l'alimentation** (Rome, 13-17 novembre 1996).

L'importance des fonctions de l'agriculture à des fins de sécurité alimentaire et la pluralité des « facettes » de cette sécurité alimentaire sont ainsi évoquées :

« Convaincus que les nombreuses facettes du problème de la sécurité alimentaire appellent une action nationale concertée, et des efforts internationaux efficaces pour compléter et renforcer les mesures nationales (...) » (Déclaration de Rome, paragraphe 10).

« Nous reconnaissons l'importance pour la sécurité alimentaire du développement durable de l'agriculture, des pêches, des forêts et du développement rural durable dans les zones à faible comme à fort potentiel. Nous reconnaissons le rôle fondamental des agriculteurs, des

pêcheurs, des forestiers, des populations autochtones et de leurs communautés, et des autres personnes actives dans le secteur alimentaire, et de leurs organisations, soutenus par un système de recherche et de vulgarisation efficace, dans la réalisation de la sécurité alimentaire ». (*Déclaration de Rome, paragraphe 8*).

La nécessité de s'appuyer sur la production agricole, compte tenu de son caractère multifonctionnel, est ainsi mise en avant :

« La production accrue, y compris les cultures traditionnelles et leurs produits, ainsi que les importations alimentaires, les réserves et les échanges internationaux peuvent être combinés de manière rationnelle pour renforcer la sécurité alimentaire et faire face aux disparités régionales. » (Plan d'action, paragraphe 5).

« Nous poursuivrons des politiques et méthodes participatives et durables de développement alimentaire, agricole, halieutique, forestier et rural dans les régions à potentiel élevé comme dans celles à faible potentiel, qui sont essentielles pour assurer des approvisionnements alimentaires adéquats et fiables au niveau des ménages ainsi qu'aux échelons national, régional et mondial, et lutterons contre les ravageurs, la sécheresse et la désertification, considérant le caractère multifonctionnel de l'agriculture. » (paragraphe 10, engagement 3).

Les problèmes spécifiques des petits Etats insulaires en développement sont également évoqués dans la partie « raisons d'agir » de la déclaration (paragraphe 28) :

« Les petits Etats insulaires en développement sont menacés par les pertes en terre et l'érosion des sols du fait des changements climatiques et de l'élévation du niveau des mers et leur développement durable suscite des besoins particuliers. Des améliorations dans les domaines du commerce, des transports, des communications et des ressources humaines, la stabilisation des revenus et l'accroissement des recettes d'exportation renforceront la sécurité alimentaire de ces pays. »

L'accord agricole de l'OMC

Avec l'accord de Marrakech, l'agriculture est entrée dans le droit commun régissant les échanges internationaux. Le secteur agricole est dorénavant soumis au processus de réforme des politiques publiques qui accompagne la libéralisation des échanges. Durant ces négociations, certaines délégations ont œuvré pour que figure dans l'accord certaines considérations relatives à des objectifs internes, différents selon les pays, reprises dans la notion de « considérations autres que d'ordre commercial ».

Dans son préambule, l'accord stipule en effet que :

« l'objectif à long terme (...) est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable, et axé sur le marché et qu'un processus de réforme devrait être entrepris ... ». Il est précisé que *« les engagements au titre du programme de réforme devraient être pris de manière équitable par tous les membres, eu égard aux considérations autres que d'ordre commercial, y compris la sécurité alimentaire et la nécessité de protéger l'environnement (...), et compte tenu des effets négatifs possibles de la mise en œuvre du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires »*

Ces principes sont repris dans l'article 20 de l'accord qui concerne la poursuite du processus de libéralisation :

« reconnaissant que l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu, les membres conviennent que des négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre, compte tenu (...) des considérations autres que d'ordre commercial, du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement membre et de l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, et des autres objectifs et préoccupations mentionnées dans le préambule du présent accord... ».

L'annexe 2 de l'accord (définissant la « boîte verte ») et l'article 6:5 (mesures de la catégorie bleue) prévoient un certain nombre d'exemptions de l'obligation de réduire les mesures de soutien :

- les stocks publics justifiés par de motifs de sécurité alimentaire,
- les programmes environnementaux,
- le maintien des communautés rurales,
- les autres objectifs d'environnement et de biodiversité (tels que l'épuisement des ressources, la prévention des maladies, et les services d'infrastructure environnementaux).

L'accord prévoit deux autres catégories d'exemptions : celles relevant de l'article 6:2 en vertu duquel les pays en développement peuvent exempter certaines mesures de leurs engagements de réduction, et de l'article 6:4, autorisant tous les membres à exempter des engagements de réduction le soutien interne inférieur à un niveau de *minimis* déterminé.

Les discussions au sein de l'OCDE

Compte tenu de ses enjeux commerciaux, la notion de multifonctionnalité fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'OCDE. Ce fut d'abord le cas lors de la réunion des ministres de l'agriculture de l'OCDE des 5 et 6 mars 1998. Le communiqué précise :

« Au-delà de sa fonction première de fournir des aliments et des fibres, l'activité agricole peut aussi façonner les paysages, apporter des avantages environnementaux tels que la conservation des sols, la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et la préservation de la biodiversité, et contribuer à la viabilité socio-économique de nombreuses zones rurales. Dans de nombreux pays de l'OCDE, en raison de ce caractère multifonctionnel, l'agriculture joue un rôle particulièrement important dans la vie économique des régions rurales. » (paragraphe 10).

Dans ce même communiqué, des objectifs communs sont définis (paragraphe 12) :

« Un large consensus se dégage sur la nécessité pour les gouvernements des pays Membres de l'OCDE de définir un cadre d'action approprié en vue de s'assurer que le secteur agro-alimentaire : (...)

- *permette aux consommateurs d'avoir accès à des approvisionnements adéquats et fiables en denrées alimentaires qui répondent à leurs préoccupations, notamment pour ce qui touche à l'innocuité et à la qualité,*
- *concourt à la gestion durable des ressources naturelles et à la qualité de l'environnement,*

- *participe, par son caractère au développement socio-économique des zones rurales, y compris en offrant des perspectives d'emploi, par le biais de politiques qui devront être transparentes,*
- *contribue à la sécurité alimentaire aux plans national et mondial. »*

Des principes d'action sont également adoptés :

« Dans leur effort pour réaliser les objectifs communs, les Ministres adoptent un ensemble de principes d'action, tout en reconnaissant la volonté des gouvernements de garder de la souplesse en ce qui concerne le choix des mesures et le rythme de la réforme, en tenant compte de la diversité des situations dans les pays membres (...) :

- *renforcer la sécurité alimentaire mondiale, en particulier par les actions convenues au Sommet mondial de l'alimentation de 1996 ;*
- *favoriser la contribution du secteur agro-alimentaire à la viabilité de l'économie rurale, par exemple, par des mesures de politique agricole efficaces et bien ciblées, en facilitant la mobilité de la main d'œuvre, de nouvelles opportunités de marché, d'autres utilisations de la terre (à des fins agricoles ou autres) et la fourniture d'aménités rurales,*
- *prendre des dispositions pour assurer la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles en agriculture en encourageant les bonnes pratiques culturales et créer des conditions pour que les agriculteurs tiennent compte dans leurs décisions à la fois des coûts et des bénéfices de l'agriculture pour l'environnement,*
- *(...) préserver et renforcer le rôle multifonctionnel de l'agriculture pour lutter contre les déséquilibres territoriaux, encourager la gestion durable des ressources naturelles et favoriser la diversité des modes de développements des exploitations. » (paragraphe 15).*

Plus récemment, le Comité de l'agriculture des pays membres de l'OCDE a précisé trois domaines de travail prioritaires concernant la multifonctionnalité⁵⁹ (OCDE, 1999) :

- *les liens de productions sous-jacents aux produits non alimentaires et les aspects externalité et bien d'intérêt public de ces produits, afin notamment « de délimiter la portée de la multifonctionnalité »,*
- *les questions de mesure et d'évaluation, afin « d'évaluer la demande de produits non alimentaires, spécifier les objectifs non alimentaires domestiques et contrôler les progrès accomplis pour les atteindre. L'adhésion à ces principes directeurs renforcerait la transparence des objectifs non alimentaires des pays et à l'étranger, et pourrait, à long terme, être indispensable pour maintenir le soutien de l'Etat aux mesures gouvernementales qui impliquent des dépenses budgétaires »,*
- *les politiques agricoles de valorisation de la multifonctionnalité.*

Les axes de recherches définis doivent permettre de clarifier la façon de prendre en compte ces fonctions sans perturber le jeu du marché :

« Les ministres ont défini un ensemble d'objectifs partagés qui tiennent compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture mais qui visent aussi à rendre le secteur réactif aux signaux du marché plus intégré dans le système des échanges multilatéraux. Les politiques agroalimentaires doivent renforcer les complémentarités intrinsèques entre les objectifs partagés et veiller à ce que les

⁵⁹ OCDE. - *Multifonctionnalité : rapport sur la situation et proposition de travail futur*, 14 avril 1999.

préoccupations croissantes d'innocuité des aliments, de sécurité alimentaire, de protection de l'environnement et de viabilité des zones rurales soient résolues de façon à maximiser les profits, à assurer la meilleure rentabilité et à éviter des distorsions de la production et des échanges. » (OCDE, 1999, para. 2).

Concernant les politiques à adopter, l'OCDE précise ainsi que :

« l'objectif serait d'établir des principes de bonne pratique des politiques qui permettraient d'atteindre les objectifs non alimentaires domestiques avec très peu ou pas d'interférences avec les marchés des produits de base domestiques et internationaux. » (para 49).