

Non classifié

TAD/TC/CA/WP(2007)2/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

24-Mar-2010

Français - Or. Anglais

DIRECTION DES ÉCHANGES ET DE L'AGRICULTURE

TAD/TC/CA/WP(2007)2/FINAL
Non classifié

Groupe de travail mixte sur l'agriculture et les échanges

LES INCIDENCES SUR LES ÉCHANGES ET LES POLITIQUES COMMERCIALES DES DIFFÉRENTES RÉPONSES APPORTÉES PAR LES POUVOIRS PUBLICS AUX PRÉOCCUPATIONS DE LA SOCIÉTÉ

Ce document ci-joint a été DÉCLASSIFIÉ par le Groupe de travail mixte sur l'agriculture et les échanges à sa réunion du 28 mai 2009.

Contact : Carmel Cahill (carmel.cahill@oecd.org)

JT03280680

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

NOTE DU SECRÉTARIAT

Les préoccupations sociales relatives aux activités agricoles ont de nos jours un rôle important dans l'évolution des politiques nationales. Ces préoccupations sont perçues différemment d'une société à l'autre tout comme les réponses des pouvoirs publics (instruments économiques et réglementations). En retour, ces réponses ont des conséquences pour les échanges et les relations internationales. Cette étude examine un certain nombre de questions qui font partie du débat actuel ainsi que leur traitement au niveau national et dans le cadre des dispositions qui les concernent dans les accords de l'OMC.

Mots clefs : agriculture ; échanges internationaux, méthodes de production, mesures sanitaires et phytosanitaires.

Codes JEL : QO1, Q10, Q17, Q18, Q19, Q5

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	4
Partie I. Cadre de référence : définitions et aspects fondamentaux	11
Les « préoccupations sociétales » : définition	11
Dimensions éthiques.....	14
Typologie des préoccupations sociétales.....	16
Partie II. Motifs d'intervention des pouvoirs publics.....	22
Schéma des réponses envisageables sur le plan national	23
Réponses apportées par les pouvoirs publics pour chaque type de préoccupations sociétales	27
Asymétrie ou absence d'information	34
Partie III. Réponses des pouvoirs publics nationaux dans le contexte des dispositions pertinentes de l'OMC.....	37
Les préoccupations sociétales selon les pays.....	37
Incidences sur les politiques commerciales des différentes réglementations mises en place à l'échelon national	37
Dispositions pertinentes de l'OMC	40
Mesures relatives aux produits et aux procédés.....	42
Stratégies commerciales résultant de réglementations spécifiques	43
Partie IV. Conclusions	46
Annexe I. Base de l'exemption des engagements de réduction.....	49
Annexe II. Comparaison de différentes mesures : le bien-être animal	53
Annexe III. Cadre analytique pour les PMP, les incidences sur l'environnement et les mesures commerciales fondées sur les PMP	54
Références.....	59
 Encadrés	
Encadré 1. Extrait du Projet de programme de travail et budget OCDE 2005-06	8
Encadré 2. Justification scientifique et principe de précaution	13
Encadré 3. La demande de produits biologiques – attitudes, valeurs et comportements d'achat.....	19
Encadré 4. Transfert des droits de propriété.....	26
Encadré 5. Les exceptions générales prévues à l'article XX du GATT	41

RÉSUMÉ

1. Cette étude vise à décrire et à résumer les principaux enjeux du débat concernant l'interface entre les mesures nationales qui répondent à des préoccupations sociétales et leurs incidences sur les échanges et les politiques commerciales.

2. Les pouvoirs publics sont de plus en plus appelés à répondre à diverses préoccupations exprimées par la collectivité dans de nombreux domaines. Ces préoccupations traduisent des attentes de la société vis-à-vis d'aspects quantitatifs et qualitatifs de la production. Si bon nombre de préoccupations sont communes à tous les pays, il en est d'autres, plus particulières, qui sont liées aux conditions naturelles, à l'historique du développement, à la culture et aux traditions. Les préoccupations sociétales naissent de valeurs généralement ou largement acceptées, auxquelles se réfère une grande partie de la société. D'autres préoccupations apparaissent à mesure qu'évoluent les points de vue et les situations dans des domaines tels que les nouvelles technologies, les impacts environnementaux de l'agriculture et le changement structurel. Il ne s'agit pas ici d'examiner la façon dont les gouvernements décident des préoccupations sociétales à aborder. Le document a pour objet les dispositions prises et les répercussions qui s'ensuivent sur les échanges et les politiques commerciales.

3. Le rapport se limite aux préoccupations sociétales qui sont suscitées par les activités agricoles. Ces préoccupations peuvent se rapporter soit à des produits de base, soit à des produits autres (selon la terminologie et le cadre élaborés pour les travaux sur la multifonctionnalité (OCDE, 2001a et 2003f). Il est possible de les envisager ensuite en termes de portée géographique, selon que les incidences sont localisées, nationales ou transfrontières. Les préoccupations relatives aux produits autres que les produits de base associés à l'agriculture (ou à la pratique de l'activité agricole) englobent des externalités positives (amélioration de la qualité de l'eau, par exemple), la fourniture de biens publics (comme les paysages) et des externalités négatives (telles que les émissions de gaz à effet de serre). Les préoccupations relatives aux produits de base peuvent viser : le produit lui-même (traces d'allergènes, par exemple), les procédés et méthodes de production (PMP) incorporés dans le produit (résidus de pesticides, par exemple) et les PMP non incorporés dans le produit final (conditions de travail, durabilité, etc.). Il est entendu que la distinction entre les préoccupations sociétales liées, d'une part, à des produits autres que des produits de base et, d'autre part, aux PMP non incorporés dans les produits n'est pas toujours satisfaisante¹.

4. Il faut prendre des mesures correctives lorsque les marchés sont inexistantes ou défailants et, partant, inefficients. Si la solution offerte par le marché n'est pas satisfaisante, les pouvoirs publics ont à leur disposition un certain nombre de possibilités d'intervention, qui vont d'instruments économiques tels que les taxes ou les subventions à la réglementation directe (appelée aussi approche contraignante : normes, codes de conduite et interdictions), en passant par des politiques plus générales axées sur le développement régional ou rural, la recherche et le développement, ou encore par des campagnes de sensibilisation.

1. Cet aspect est développé dans les sections suivantes.

5. Dans le cas des produits autres que les produits de base, les taxes et les subventions visent à combler l'écart entre les coûts et avantages sociaux, d'une part, et privés, d'autre part. La démarche passant par des mesures applicables aux produits de base n'est sans doute pas la plus efficace pour répondre à ces préoccupations sociétales, et les mesures en question sont susceptibles de fausser le plus la production et les échanges. Des mesures plus découplées comme les paiements à la surface créent beaucoup moins de distorsions que les subventions aux prix ou à la production et n'ont pas besoin de s'appuyer sur des instruments particuliers de politique commerciale, mais elles peuvent néanmoins avoir certains impacts sur les courants d'échanges au travers de leurs effets sur la production. En outre, et c'est plus important, le découplage vise souvent à apporter un soutien moins créateur de distorsions et ne répond donc pas vraiment, en tant que tel, aux préoccupations de la société. Des mesures plus découplées assorties de critères d'écoconditionnalité sont peut-être plus efficaces mais, en l'absence d'autres mesures plus ciblées, c'est une façon très indirecte d'aborder des problèmes comme la viabilité écologique ou le bien-être animal. Des mesures directement axées sur les différents objectifs considérés isolément seraient vraisemblablement plus efficaces et efficaces (OCDE, 2008), encore que les coûts de transaction correspondants soient aussi à prendre en compte.

6. C'est pourquoi nous nous intéressons principalement dans cette étude aux mesures directement axées sur des résultats correspondant à des préoccupations sociétales bien définies. Il peut s'agir de réglementations, d'incitations ou de mesures fiscales. Les politiques d'incitation les plus efficaces sont sans doute celles qui visent des externalités positives ou des biens publics, encore que les coûts de mise en œuvre de telles mesures doivent entrer en ligne de compte. Les taxes sont souvent un moyen plus efficace et plus pratique pour répondre aux préoccupations sociétales lorsque l'objectif est d'infléchir certains types de comportement (utilisation de PMP spécifiques, limitation des externalités négatives, par exemple), tout en permettant aux signaux du marché de déterminer les résultats. Les réglementations peuvent viser certains types d'externalités liées à la production et instaurer des normes de procédé. Les interdictions, la ségrégation des marchés et la traçabilité en sont autant d'exemples. Des sanctions économiques sont prévues en cas de non-respect.

7. Les PMP, surtout ceux qui ne sont pas incorporés dans le produit, risquent d'être plus compliqués du point de vue des échanges. Les PMP non incorporés dans le produit sont souvent étroitement liés à la fourniture de produits autres que des produits de base. Des incitations (subvention au titre de l'exploitation, aide à l'investissement) peuvent être offertes afin de favoriser l'adoption de ce que la société perçoit comme les bons PMP. De même, les PMP qui sont perçus comme inappropriés pourraient être taxés.

8. À l'origine de bien des préoccupations sociétales (liées à un produit de base ou à un autre produit) se trouve un problème d'information asymétrique, qui apparaît dès lors qu'un agent (le consommateur, par exemple) s'inquiète d'un procédé de production ou d'une caractéristique cachée du produit, que seule une des parties est informée et que les coûts de transaction de la collecte d'informations sont élevés, voire prohibitifs. Il existe souvent des politiques visant à compléter l'information (par l'étiquetage, par exemple). Si les caractéristiques sont cachées ou non incorporées dans le produit, comme c'est le cas de certains PMP, un système d'étiquetage assurant la ségrégation et la traçabilité est souvent mis en œuvre. La traçabilité fait souvent partie du dispositif d'étiquetage dans le cas des PMP. Le coût de la mise en place de ces systèmes peut être répercuté sur les consommateurs ou supporté par les producteurs. Des incitations pourraient être utilisées pour aider à faire face au coût du respect de la réglementation. Toutefois, dès lors qu'un enjeu éthique s'ajoute à l'asymétrie de l'information, les mécanismes envoyant de tels signaux ne sont pas nécessairement satisfaisants pour les intéressés.

9. Si le produit qui est soumis à une réglementation nationale répondant aux préoccupations sociétales n'entre pas dans les échanges internationaux, il n'y a pas d'effet direct sur le commerce. Si le produit entre dans les échanges internationaux, toute réglementation nationale est susceptible d'avoir des conséquences du point de vue de la politique commerciale. Dans un contexte de diminution des obstacles

tarifaires et dans le cas où la société dans le pays exportateur n'a pas forcément les mêmes préoccupations que celle du pays destinataire, les pays peuvent soupçonner les mesures nationales et de politique commerciale, prises en réponse aux préoccupations sociétales, d'être en fait des mesures intérieures de protection. Les arrangements et accords commerciaux en vigueur tentent d'empêcher l'utilisation de mesures à visée protectionniste. Les dispositions de l'OMC concernant directement les préoccupations sociétales liées au commerce sont le principe de la nation la plus favorisée et le principe du traitement national, certaines sections de l'article XX du GATT, l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC).

10. La non-discrimination est assurée par deux éléments : le régime de la nation la plus favorisée (en vertu duquel les partenaires commerciaux d'une partie contractante bénéficient d'un traitement égal) et le traitement national (qui assure un traitement égal pour les biens et services d'origine nationale et étrangère). Cela évite le recours abusif à des mesures répondant à des préoccupations sociétales et leur utilisation comme moyen de protection déguisé. L'article XX du GATT énonce un certain nombre de cas précis où les membres de l'OMC peuvent être exemptés de l'application des règles du GATT, notamment certains cas concernant la protection des intérêts de la société. Les accords sur les OTC et sur les mesures SPS, bien qu'ils encouragent l'application des normes, directives et recommandations internationales, reconnaissent le droit des pays d'adopter de telles mesures en tant que de besoin – afin, par exemple, de préserver la vie ou la santé humaine, animale ou végétale, ou l'environnement.

11. Les disciplines pertinentes du GATT et de l'OMC donnent de toute évidence une certaine latitude aux pays pour la mise en œuvre des réglementations nationales qui visent des objectifs correspondant à des préoccupations sociétales. Néanmoins, plusieurs dispositions sont sujettes à interprétation, d'où l'incertitude entourant la formulation des mesures dans les pays. Certains pays pensent qu'il faudrait revoir les disciplines pour qu'elles offrent une plus grande latitude dans le traitement des préoccupations sociétales, mais d'autres ne sont pas de cet avis. Les politiques exigeant que les importateurs respectent les mêmes réglementations que les producteurs nationaux sont souvent suspectées d'être une tentative pour imposer hors du territoire des politiques et des objectifs nationaux. Les normes, les règlements techniques, les procédures d'évaluation de la conformité et autres réglementations peuvent légitimement différer d'un pays à l'autre, mais il est quand même possible de faciliter les échanges s'il existe des accords d'équivalence ou de reconnaissance mutuelle (ARM) des différentes méthodes.

12. Les incidences sur les échanges et les politiques commerciales des différentes réponses apportées par les pouvoirs publics aux préoccupations de la société varient selon les catégories. Les mesures répondant à des préoccupations relatives à des produits autres que des produits de base (externalités positives et négatives, fourniture de biens publics) et ayant des effets localisés – en admettant qu'elles ne créent pas de distorsion dans la production – sont sans effet, ou n'ont qu'un effet minime, sur le commerce. Les mesures qui ont des effets transfrontières doivent être conformes aux accords internationaux sur l'environnement, mais ces accords n'existent pas toujours ou ne sont pas signés par tous les pays, ce qui peut donner lieu à des tensions commerciales. Les débats internationaux sur l'approche à adopter concernant les PMP incorporés dans les produits ont été en partie couronnés de succès et, malgré des frictions commerciales ponctuelles, les accords de reconnaissance mutuelle des normes et des procédures d'évaluation de la conformité facilitent les échanges. Les discussions au sujet des PMP non incorporés dans les produits sont moins consensuelles et ce, pour diverses raisons : absence d'accord sur la question de savoir si certains PMP sont incorporés ou non dans le produit, problème de détection des procédés effectivement utilisés, et nécessité d'effectuer des contrôles sur les sites de production à l'étranger. Enfin, des frictions commerciales peuvent survenir lorsque les avis scientifiques sur le risque associé à une caractéristique physique particulière d'un produit, ou à des PMP particuliers, divergent d'un pays à l'autre et/ou lorsqu'une société plus réfractaire au risque qu'une autre a privilégié l'adoption d'une approche plus prudente.

13. Face à la montée des préoccupations et attentes de la société en ce qui concerne la production agricole et les PMP, les gouvernements doivent trouver des moyens de répondre à ces nouveaux ensembles d'exigences ou de finalités collectives tout en respectant comme auparavant les grands objectifs que sont la compétitivité et le maintien des revenus, ainsi que les obligations commerciales, dans un contexte de plus en plus complexe. Ils disposent pour cela de tout un arsenal de mesures réglementaires, incitatives et fiscales. Certaines préoccupations sociétales appellent des réponses purement locales ou nationales qui sont sans incidence ou presque sur les échanges ou les politiques commerciales. Lorsque ces préoccupations ont trait à un bien faisant l'objet d'échanges internationaux, les accords internationaux et les efforts d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle qui les accompagnent permettent souvent aux pays d'y répondre par des moyens qui créent le moins de restrictions possible pour les échanges. L'envoi de signaux aux consommateurs peut s'avérer très utile. L'étiquetage, par exemple, permet de surmonter les problèmes d'asymétrie de l'information qui sont au cœur de certaines préoccupations sociétales. Il peut aussi offrir une solution lorsque l'on peut résoudre le problème en donnant un choix au consommateur, plutôt qu'en interdisant purement et simplement le produit ou le procédé en question. Les situations dans lesquelles les réponses apportées par les pouvoirs publics aux préoccupations sociétales risquent le plus d'être incompatibles avec les obligations commerciales sont celles où la préoccupation a trait à un aspect du processus de production qui n'est pas incorporé dans le produit, celles où les avis scientifiques divergent et/ou celles où, pour toutes sortes de raisons complexes étudiées ici, les sociétés ne partagent pas le même point de vue sur ce qui est important ou n'ont pas la même attitude à l'égard du risque. Ces cas demeurent problématiques, même si des solutions peuvent encore émerger de l'évolution de la jurisprudence internationale des litiges et de la quête permanente de nouvelles données scientifiques.

LES INCIDENCES SUR LES ÉCHANGES ET LES POLITIQUES COMMERCIALES DES DIFFÉRENTES RÉPONSES APPORTÉES PAR LES POUVOIRS PUBLICS AUX PRÉOCCUPATIONS DE LA SOCIÉTÉ

Encadré 1. Extrait du PROJET DE PROGRAMME DE TRAVAIL ET BUDGET 2005-06

X. Incidences sur les échanges et les politiques commerciales des différentes réponses apportées par les pouvoirs publics aux préoccupations de la société.

39. De plus en plus, les pouvoirs publics imposent des types particuliers de pratiques agricoles qui concernent aussi bien les caractéristiques des produits que les processus de production. Dans certains cas, l'objectif est d'améliorer la sécurité ou la qualité, dans d'autres, de réduire les externalités négatives ou de permettre la manifestation d'externalités positives. Différents mécanismes sont utilisés (taxes, paiements, normes et réglementations). Inévitablement, ils varient d'un pays à l'autre (certains imposent des normes plus exigeantes que les normes internationales, par exemple). Le but est de caractériser les stratégies qui permettent d'atteindre avec efficacité les objectifs nationaux, tout en respectant les principes adoptés par les autres pays et en limitant au minimum les distorsions des échanges. Cette étude porte entre autres sur le bien-être animal, les problèmes d'environnement et les questions de sécurité et de qualité. Elle sera de nature théorique et sera limitée aux initiatives des pouvoirs publics dont les incidences se manifestent au niveau des exploitations agricoles.

Introduction et historique

14. Cette étude a pour objet de recenser les réponses efficaces que les pouvoirs publics peuvent apporter aux préoccupations exprimées par la société, qui répondent aux objectifs poursuivis à l'échelon national et faussent le moins possible les échanges. La principale contribution de ce rapport concerne les effets sur les échanges et les politiques commerciales. Le postulat de départ est que, dans chaque pays, les objectifs poursuivis font écho aux préoccupations sociétales dominantes. Ce document aborde la question du processus de formulation des problèmes, sans toutefois l'analyser en détail. Le sens à donner aux « préoccupations sociétales » dans le contexte de l'agriculture mérite d'être précisé, car l'expression est souvent utilisée dans une acception globale recouvrant aussi bien les préoccupations des consommateurs, et de l'opinion publique concernant la santé, la sécurité ou l'environnement, que des questions éthiques, et ces termes sont souvent interchangeables dans l'esprit de ceux qui les emploient.

15. Le rapport se limite aux préoccupations sociétales liées à l'activité des exploitations agricoles. Il est possible de les répartir en deux catégories : les préoccupations relatives à l'impact de l'exploitation *in situ* (entretien du paysage, maintien de la biodiversité, etc.) et celles qui se rapportent aux activités pratiquées (notamment certains procédés et méthodes de production - PMP). Certes, l'exploitation agricole n'est pas le seul maillon de la chaîne de production des aliments sur lequel les préoccupations sociétales peuvent se cristalliser. Celles-ci peuvent tout aussi bien concerner le transport (notamment les conditions dans lesquelles sont transportés les animaux vivants), la transformation, la distribution ou la vente au détail (prolifération et densité croissantes des supermarchés, par exemple). Certaines de ces préoccupations ont des effets en amont et en aval dans la filière alimentaire, et ne sont donc pas dissociables de l'exploitation. Ainsi, la prolifération des supermarchés peut conduire à l'instauration de normes et de modes de gestion

privés qui se répercutent sur le producteur primaire. Elle peut aussi donner lieu à des instruments (dispositifs de traçabilité, par exemple²) qui influent sur les exploitations agricoles.

16. Si bon nombre de préoccupations sont communes à tous les pays, certaines font exception, et les dispositions prises tendent à diverger. Il s'agit ici non pas de s'interroger sur la légitimité des différentes préoccupations sociétales, mais de chercher à décrire les diverses mesures envisageables pour y répondre (dans le cadre national et dans celui des échanges, notamment par des réglementations) et leurs effets, en particulier sur les échanges et les politiques commerciales. Le présent rapport prépare le terrain pour la réflexion sur l'évaluation des effets économiques des mesures non tarifaires appliquées dans le secteur agroalimentaire, engagée dans le Programme de travail et budget du Comité de l'agriculture pour l'exercice 2007/08 qui sont développés dans le Programme de travail 2009/10. Il aidera également à définir le contenu d'un atelier consacré aux incidences sur l'économie et les échanges des réponses apportées par les pouvoirs publics aux préoccupations de la société qui se tiendra en novembre 2009.

17. Ce rapport comporte trois parties. La première propose un cadre permettant de définir les différentes préoccupations sociétales et de les classer par catégorie. La deuxième passe en revue les différents types de mesures auxquelles les décideurs peuvent faire appel à l'échelon national pour répondre aux préoccupations définies dans la première partie et esquisse les incidences qu'elles peuvent avoir sur les échanges et les politiques commerciales, en s'appuyant pour cela sur des études antérieures de l'OCDE et sur un nombre important d'autres travaux. Enfin, la troisième partie examine les conséquences sur les échanges et les politiques commerciales dans le cadre des dispositions applicables des accords du GATT et de l'OMC.

18. Un précédent rapport de l'OCDE (OCDE, 2004b) consacré à l'évolution des habitudes alimentaires a permis, à partir d'enquêtes menées auprès d'organisations de consommateurs de pays membres de l'OCDE, de définir un certain nombre de préoccupations spécifiques réparties en quatre grands domaines : sécurité alimentaire, processus de production, nutrition et santé, et rôle des pouvoirs publics. Bon nombre des préoccupations répertoriées ont trait aux activités agricoles. Selon cette étude, par exemple, les principales préoccupations sur le plan de la sécurité alimentaire concernent les résidus de pesticides, les nouvelles technologies (génie génétique, par exemple), la composition des aliments et la sécurité de la viande (résidus d'antibiotiques dans la viande, par exemple), les médicaments vétérinaires et les maladies animales. Les préoccupations relatives aux processus et méthodes de production ont trait à l'environnement, au bien-être animal et aux conditions de travail.

19. L'OCDE a déjà effectué beaucoup d'études sur les thèmes de l'environnement et de la multifonctionnalité (OCDE, 2001a, 2001b, 2003f, 2004a) qui proposent une analyse de nombreux aspects des préoccupations de la société et des réponses qui leur sont apportées. Le présent document exploite ces pistes de réflexion et prolonge les travaux sur la multifonctionnalité (OCDE, 2001a, 2003f) ; en effet, ces études établissent une définition pratique de la « multifonctionnalité », élaborent un cadre d'analyse et recensent les conséquences pour l'action publique, mais elles se limitent aux questions se rapportant à la « production conjointe » et aux préoccupations suscitées par ce que l'on peut qualifier d'externalités, positives ou négatives, liées à la production agricole (appelées ci-après « préoccupations relatives aux produits autres », désignant les produits autres que les produits de base). Outre les préoccupations de la société relatives aux produits autres, cette étude analyse les caractéristiques intrinsèques du produit et limitées à celui-ci (renvoyant notamment aux caractéristiques physiques du produit ou aux PMP). Autrement dit, les préoccupations sociétales peuvent se rapporter au produit lui-même, et non pas seulement aux produits autres sur lesquels porte plus précisément la multifonctionnalité. Bien entendu,

2. Les dispositifs de traçabilité sont des systèmes d'enregistrement d'informations qui permettent de suivre un produit ou ses caractéristiques à toutes les étapes de la chaîne de transformation ou de distribution (OCDE, 2004e).

dans certains cas, notamment l'utilisation de pesticides dans la production agricole, les préoccupations sociétales peuvent être suscitées à la fois par les caractéristiques du produit et par la pollution éventuellement provoquée sur le site de production.

20. Plus généralement, le présent document vise à présenter de façon schématique un vaste ensemble de travaux précédemment axés avant tout sur les enjeux nationaux des préoccupations sociétales, pour mettre en évidence les aspects relatifs aux échanges et aux politiques commerciales. Il reprend des conclusions de fond qui ont déjà été tirées concernant la politique environnementale, la multifonctionnalité et le découplage, sans revenir sur des questions étudiées en détail auparavant. Ce document n'a pas pour finalité ou pour ambition de proposer des informations ou des analyses nouvelles ; il cherche plutôt à voir dans quelle mesure les travaux antérieurs sont applicables/apportent des solutions aux problèmes que sont les préoccupations sociétales, sous l'angle des échanges et des politiques commerciales. Ensuite, il a pour objectif de mieux cerner et définir les caractéristiques de problèmes qui sont plus difficiles à résoudre pour les pouvoirs publics, et plus susceptibles de provoquer des tensions ou des litiges commerciaux. À un stade plus avancé des travaux, il est prévu d'organiser un atelier (en novembre 2009) sur les caractéristiques des préoccupations sociétales qui ont, ou vont sans doute, provoquer des différends ou des conflits entre partenaires commerciaux. Indépendamment de la définition de ces caractéristiques, l'idée est d'étudier les solutions déjà mises en place dans un certain nombre de cas. Il s'agit à la fois d'élucider les modalités d'élaboration des dispositions gouvernementales et de vérifier si les solutions décrites faussent les échanges.

PARTIE I.

CADRE DE RÉFÉRENCE : DÉFINITIONS ET ASPECTS FONDAMENTAUX

21. La première partie a pour objet de définir diverses préoccupations sociétales relatives aux activités agricoles, de décrire les aspects éthiques en jeu, d'établir une distinction entre les problèmes qui tendent à faire l'unanimité et ceux qui retiennent l'attention d'un groupe social limité, puis d'étudier l'évolution des préoccupations sociétales et le rôle du producteur dans ce processus. L'intérêt d'examiner les préoccupations sociétales à ce stade sera évoqué, avant la présentation d'une typologie. À la fin de cette première partie, on se demandera dans quelles situations des mesures correctives s'imposent pour répondre aux préoccupations sociétales.

Les « préoccupations sociétales³ » : définition

22. L'agriculture en tant qu'activité est chargée d'assurer certaines fonctions dans une société donnée (OCDE, 2001a). Aussi les collectivités peuvent-elles avoir certaines attentes en ce qui concerne les aspects quantitatifs et qualitatifs des produits de base et des produits autres. On parle souvent alors de « préoccupations sociétales ».

23. Compte tenu de la multiplicité des attentes auxquelles renvoient les « préoccupations sociétales », la difficulté de trouver une définition dénuée d'ambiguïté n'a rien d'étonnant. Bien que le terme revienne fréquemment dans les ouvrages de sociologie, d'éthique ou de médecine traitant de sujets comme la santé humaine et la génétique, il ne recouvre pas la même signification pour tous les publics, et les définitions pratiques qu'utilisent divers auteurs sont adaptées à leurs besoins spécifiques. En l'absence de définition satisfaisante, les explications font souvent appel à des exemples.

24. Ball et Boehmer-Christiansen (2002)⁴ utilisent par exemple la définition suivante des « préoccupations sociétales » :

“... les risques ou menaces provenant de facteurs qui ont un effet sur la société et qui, s'ils se concrétisaient, pourrait avoir des répercussions défavorables pour les institutions qui sont chargées de prendre des dispositions et de mettre en place des dispositifs de nature à protéger la population, par exemple le parlement, ou encore le gouvernement au pouvoir. Ce type de préoccupations accompagne souvent des facteurs de risques qui, s'ils se concrétisaient, pourrait provoquer une réaction sociopolitique, par exemple le risque d'accidents entraînant des dommages de grande ampleur ou à large échelle ou les risques de survenue d'un seul accident causant de nombreuses pertes en vies humaines. À titre d'exemples types, on peut

3. Le dictionnaire *Webster* donne du mot « préoccupation » les définitions suivantes : 1. vif intérêt ou souci marqué dans le cadre d'une relation ou d'un lien personnels ; ou 2. état de malaise où se mêlent l'intérêt, l'incertitude et l'appréhension. Le mot société vient du latin *societas*, « association amicale avec autrui ». *Societas* vient de *socius*, qui signifie « compagnon », et la signification du terme est étroitement liée à ce qui relève du social. Implicitement, le mot signifie que les membres partagent une préoccupation ou un intérêt à l'égard d'un objectif commun. À ce titre, le terme de société est souvent employé comme synonyme de citoyenneté collective d'un pays qui s'exprime à travers les institutions nationales chargées d'assurer le bien-être du citoyen. (*Labour Law Talk Dictionary* à l'adresse <http://dictionary.laborlawtalk.com/Society>).

4. <http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr034.pdf> Cette définition est tirée de HSE 2001, publication qui s'intéresse essentiellement aux questions de gestion des risques, d'où l'accent mis sur cet aspect dans la définition.

notamment citer les centrales nucléaires, le transport ferroviaire de voyageurs, ou les organismes génétiquement modifiés. L'expression "risque sociétal" désigne les préoccupations sociétales liées à la survenue d'un accident entraînant de nombreuses pertes en vies humaines. Le risque sociétal constitue donc une forme de préoccupation sociétale."

25. Une autre définition a été proposée (Pascal Lamy, septembre 2004) : « Les préférences collectives sont l'ensemble des choix opérés par les collectivités humaines en tant que collectivité. Par collectivité, on entend tout regroupement de personnes qui s'est doté d'institutions capables de faire émerger des préférences collectives : il peut s'agir de pays, mais aussi de collectivités plus larges, comme dans le cas de l'Europe. Toutes les collectivités ne forment évidemment pas les mêmes préférences collectives sur les mêmes sujets. L'étendue même du champ des préférences collectives n'est pas identique partout : sur un sujet donné (*e.g.* les drogues douces), certaines collectivités privilégient le libre choix quand d'autres établissent une norme collective contraignante. Elles sont fonction des valeurs, des repères culturels et religieux auxquels adhèrent les pays où elles ont été formées, mais aussi de leur vécu politique, de leur histoire longue ou courte, et de leur niveau de développement. »

26. Certaines des valeurs sous-tendant les préoccupations sociétales emportent l'adhésion partout dans le monde. Toutefois, ces grands principes ne valent peut-être qu'à un niveau très général. Par exemple, la plupart des collectivités désapprouvent la cruauté envers les animaux, mais elles peuvent avoir des conceptions très différentes de ce qui constitue la cruauté. Cette étude ne part pas du postulat selon lequel les sociétés sont homogènes, ni que tous leurs membres partagent au même degré des préoccupations sociétales identiques.

27. Comme indiqué précédemment, les valeurs collectives peuvent diverger selon le contexte naturel, la trajectoire de développement, la culture et les traditions, et varier non seulement d'un pays à l'autre mais aussi à l'intérieur d'un même pays. Ainsi, il se peut que les pays n'aient pas les mêmes ensembles de priorités quant à la manière d'envisager la protection et le traitement des animaux (que recouvre généralement la notion de bien-être animal), pour des raisons liées aux conditions climatiques et aux différentes traditions d'élevage qui en résultent.

28. Par ailleurs, les différences dans la perception du risque, et par conséquent dans les méthodes d'évaluation et de gestion des risques, sont parfois au cœur de la diversité des préoccupations sociétales et des réponses que les pouvoirs publics leur apportent. La perception des risques a également des répercussions sur les traditions législatives et réglementaires établies au sein d'un pays, ainsi que sur le rôle de la société civile dans la recherche de solutions politiques. Dans les domaines qui touchent à la santé humaine, animale et végétale, tels que la sécurité alimentaire ou l'évolution des technologies, les attitudes observées vont de la confiance absolue dans les données scientifiques disponibles (lesquelles tiennent compte en principe de façon explicite de l'incertitude et de la variabilité inhérentes à l'analyse des risques) à la manifestation d'une certaine circonspection qui peut refléter le fait que les avis scientifiques divergent, la conviction que certains risques (par exemple en ce qui concerne les nouvelles technologies) ne sont peut-être pas encore bien connus et qu'il faudrait beaucoup plus de temps pour en prendre la mesure, ou encore une plus grande peur du risque suscitant un plus grand désir de protection. Ces questions sont abordées plus en détail dans l'encadré 2.

29. Pour les besoins du présent rapport, les préoccupations sociétales désignent les préoccupations à l'égard des aspects de la production agricole au niveau de l'exploitation qui se traduisent directement par une utilité ou un manque d'utilité pour certaines fractions de la société.

Encadré 2. Justification scientifique et principe de précaution

Dès qu'il est question de protection de l'environnement, de sécurité des aliments ou de santé animale et végétale, le débat a tendance à se polariser sur l'opposition entre "démarche scientifique" et "principe de précaution". En nous appuyant essentiellement sur des définitions et des explications contenues dans les accords internationaux ou d'autres textes officiels, nous essayerons ici tout d'abord de caractériser ces deux approches, mais aussi de montrer ce faisant qu'elles ne sont peut-être pas aussi diamétralement opposées qu'on l'imagine parfois. En fait, tous les pays établissent un équilibre entre raison scientifique et précaution en s'appuyant sur l'évaluation des risques. Les différences observées portent sur le niveau d'appréciation du risque et le niveau de protection jugé adéquat en conséquence.

L'**accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires** est l'une des sources les plus souvent citées à propos de la "démarche scientifique". Il stipule que "*les Membres pourront introduire ou maintenir des mesures sanitaires ou phytosanitaires qui entraînent un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes s'il y a une justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'un Membre juge approprié conformément aux dispositions pertinentes des paragraphes ...*" (article 3.3).

Selon l'article 5.7 du même accord : « **dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes**, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres. Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable ».

La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement reconnaît quant à elle, dans son principe 15, que « *pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ».

Dans l'Union européenne, le traité de Maastricht de 1992 consacre le principe de précaution et en fait un élément fondamental de la politique environnementale. Afin d'en préciser la portée, la signification et l'application, et d'éviter qu'il en soit fait une utilisation injustifiée sous forme de protectionnisme déguisé, la Commission européenne a publié en 2000 une communication où elle indique ce qui suit :

Point 4 – *Le recours au principe de précaution présuppose que les effets potentiellement dangereux d'un phénomène, d'un produit ou d'un procédé ont été identifiés et que l'évaluation scientifique ne permet pas de déterminer le risque avec suffisamment de certitude.*

La mise en œuvre d'une approche fondée sur le principe de précaution devrait commencer par une évaluation scientifique aussi complète que possible et, si possible, déterminant à chaque stade le degré d'incertitude scientifique.

Point 6 – *Si une action est jugée nécessaire, les mesures basées sur le principe de précaution devraient notamment :*

- Être proportionnées au niveau de protection recherché ;*
- Ne pas introduire de discrimination dans leur application ;*
- Être cohérentes avec des mesures similaires déjà adoptées ;*
- Être basées sur un examen des avantages et des charges potentiels de l'action ou de l'absence d'action (y compris, le cas échéant et dans la mesure du possible, une analyse coûts/avantages) ;*
- Être réexaminées à la lumière des nouvelles données scientifiques ;*
- Être capables d'attribuer la responsabilité de produire les preuves scientifiques nécessaires pour permettre une évaluation plus complète du risque*

suite

L'alinéa 5.1.1 du point 5 concernant l'identification d'effets potentiellement négatifs ajoute en outre ceci :

« Le recours au principe de précaution n'intervient que dans une hypothèse de risque potentiel, même si ce risque ne peut être entièrement démontré, son ampleur quantifiée ou ses effets déterminés en raison de l'insuffisance ou du caractère non concluant des données scientifiques. Il convient toutefois de noter que le principe de précaution ne peut en aucun cas légitimer une prise de décision de nature arbitraire. »

Ces divers extraits (et bien d'autres textes nationaux et internationaux) prennent acte du fait que l'application de la démarche scientifique peut parfois buter sur l'insuffisance de preuves pertinentes. D'autre part, l'application du principe de précaution confère un rôle essentiel à l'apport de l'évaluation scientifique. Les deux conceptions ne sont donc peut-être pas aussi antagonistes que la teneur du débat le laisserait penser. Comme le conclut P. Saunders dans *La politique et la gestion des risques : vues françaises et vues britanniques*, sous la codirection de J. Guéguinou et J. Quin, « toutes les formulations (du principe de précaution) ont en commun que le principe s'applique lorsque a) des preuves scientifiques démontrent l'existence d'une menace pour l'environnement ou la santé, mais que b) ces éléments, bien que fondés, ne sont pas concluants. Ce point est crucial : il faut que des éléments scientifiques établissent a priori l'existence d'une menace pour que le principe de précaution puisse être invoqué. »

Tout comme l'accord SPS, le principe de précaution confère un rôle essentiel à l'apport de l'évaluation scientifique. Mais, comme on l'a indiqué ci-dessus, les divergences dans le débat qui oppose la « science » et la « précaution » résultent de points de vue différents sur ce qui constitue la certitude scientifique. Les diverses utilisations de ces textes peuvent aussi résulter d'interprétations juridiques qui divergent du fait des différences de contexte et d'organes juridiques concernés.

Dimensions éthiques

30. Les préoccupations sociétales ont souvent une dimension éthique, pouvant correspondre à des valeurs qui diffèrent d'une collectivité à l'autre, d'où l'impossibilité de comparer ce qui est perçu comme relevant du bien ou du mal. On peut citer comme exemple d'obligation éthique la responsabilité morale de léguer aux générations futures un environnement dans un état acceptable.

31. Si les préoccupations éthiques ont trait à des caractéristiques visibles (ou aisément détectables) du produit, elles peuvent en partie trouver une réponse sur le marché. Par exemple, quiconque estime que le gavage des oies ou des canards constitue une violation du droit au bien-être des animaux peut s'abstenir de consommer du foie gras, mais toutes les personnes qui réprovent de telles méthodes pour des raisons éthiques ne seront pas pour autant satisfaites. S'il s'agit de valeurs largement partagées, seule l'interdiction de la méthode en cause répondra aux attentes. Dans le même ordre d'idées, on peut mentionner les vêtements et accessoires en fourrure et les spectacles mettant en scène des animaux.

32. Les pratiques de production peuvent aussi avoir une dimension éthique. Par exemple, certains consommateurs peuvent être plus ou moins directement sensibilisés aux conditions, de travail ou autres, dans lesquelles le produit a été obtenu et faire des choix en conséquence sur le marché, s'ils ont accès aux informations voulues. Rappelons cependant que le consommateur et le citoyen n'ont pas nécessairement le même point de vue, si bien que les solutions fondées sur le marché, telles que l'étiquetage, ne conviennent pas toujours.

33. Les dimensions éthiques sont un domaine particulièrement difficile à réglementer. Les éléments fondamentaux du code éthique qui font consensus au sein d'une société donnée sont généralement intégrés dans la législation. Au-delà, il est difficile d'exercer un contrôle officiel dans le domaine de l'éthique, car la frontière entre « le bien » et « le mal » est parfois subjective et peut varier d'un individu à l'autre, ce qui rend les réglementations contraignantes difficiles à concevoir et à appliquer. Il semble qu'il existe une solution plus pragmatique, qui consiste à compléter les informations dont dispose le consommateur en adoptant des recommandations, des règles et des textes dont l'application est facultative, accompagnées de mesures visant à assurer la traçabilité et la différenciation du marché. Des réponses aux préoccupations éthiques sont parfois apportées à l'initiative des producteurs, notamment sous la forme de codes de bonne conduite et de programmes de responsabilité sociale des entreprises. Il existe un considérable corpus d'ouvrages sur les questions d'éthique et de consommation, dont l'examen dépasse le cadre de la présente

étude. Néanmoins, les considérations éthiques sont à l'origine de certaines des préoccupations sociétales abordées ici, comme nous le verrons en temps utile dans les sections suivantes.

34. À en juger par les paragraphes qui précèdent, il y a peut-être lieu d'établir une distinction claire entre préoccupations du consommateur, préoccupations du citoyen et préoccupations sociétales, car les dispositions visant à y répondre sont sans doute différentes. Une préoccupation de consommateur se rapporterait alors exclusivement à la consommation du bien par l'individu considéré. Un végétarien fait état de sa préférence en s'abstenant d'acheter de la viande. De même, un consommateur de protéines animales qui estime que la qualité de la viande est altérée par la façon dont les animaux sont traités peut exprimer sa préférence, sous réserve que les informations nécessaires soient mises à sa portée. En revanche, on peut parler de préoccupation de citoyen quand l'individu considéré s'intéresse aussi aux pratiques de consommation d'autrui. Par conséquent, le point de vue du végétarien comme celui du mangeur de viande peuvent avoir une dimension éthique liée à l'idée que les êtres humains doivent protéger les animaux de la cruauté et leur offrir des conditions de vie conformes à des règles minimales. On voit mal comment une telle préoccupation peut être prise en charge autrement que par l'interdiction des produits non conformes à cette norme éthique. En effet, la question va au-delà d'une préoccupation de consommateur facile à traiter sur le marché. Les individus se sentent concernés en tant que citoyens, et pas seulement en tant que consommateurs considérés individuellement. Pour les besoins de la présente étude, les préoccupations sociétales englobent à la fois des préoccupations de consommateurs et des préoccupations de citoyens.

L'émergence de préoccupations sociétales

36. Les préoccupations sociétales sont le reflet de valeurs largement reconnues par des membres de la collectivité très divers. Elles naissent lorsque l'évolution des techniques, la dégradation de l'environnement, l'accès à des savoirs nouveaux ou revisités, etc., paraissent aller à l'encontre de certaines valeurs de la société. Souvent, elles émanent d'abord d'individus ou de petits groupes, à propos de problèmes difficiles à traiter par le biais du marché, avant de se transformer véritablement en préoccupations sociétales. Cette évolution n'est pas systématique. Les caractéristiques des préoccupations qui accèdent au statut de préoccupations sociétales et des instruments d'action qui sont employés pour y répondre sont fonction des systèmes politiques qui régissent le fonctionnement de la société (démocratie représentative, démocratie directe, théocratie, etc.).

37. Les circonstances dans lesquelles une préoccupation d'ordre privé se transforme en préoccupation sociétale (on passe alors d'une demande individuelle à une demande de masse à l'égard d'une caractéristique donnée) relèvent essentiellement des sciences politiques – de même que les questions concernant le mode de consultation retenu pour faire apparaître les principales préoccupations et les modalités des décisions prises pour y apporter une réponse. Dans de nombreux pays, des organisations non gouvernementales mènent campagne sans relâche pour faire connaître leur cause. Des entreprises, en amont comme en aval des exploitations, prennent parfois le relais en donnant un grand retentissement à certaines préoccupations et influencent ainsi le processus d'élaboration des politiques. Le présent document ne s'attarde pas sur ces questions de sciences politiques, mais part du moment où les pouvoirs publics ont pris acte d'une préoccupation sociétale et décident d'agir pour y apporter une solution.

38. Une préoccupation individuelle devient sociétale si elle trouve un écho chez un nombre suffisant d'agents (consommateurs ou autres). Les nouvelles technologies de la communication, notamment l'Internet (blogs, etc.), facilitent la mobilisation pour une cause donnée, en augmentant les possibilités qui s'offrent à des groupes de sensibiliser un public assez large pour influencer sur les débats de fond. Il arrive aussi que certaines préoccupations cessent de retenir l'attention, soit parce que les groupes de la société civile ou les médias se tournent vers d'autres sujets, soit parce que le problème a été résolu. De manière plus générale, il arrive que les mesures publiques se trouvent rapidement bien ancrées et qu'il soit alors

difficile de les supprimer même si elles deviennent obsolètes. Avant toute intervention, les gouvernements devraient aussi déterminer si les risques d'échec institutionnel ou réglementaire sont élevés et agir en conséquence.

39. Si un groupe d'intérêt atteint une certaine taille, d'autres acteurs peuvent être tentés de profiter indûment de la situation, comme cela se passe avec la fourniture d'un bien public quel qu'il soit (Olson, 1965). Par ailleurs, les petits groupes, qui sont peut-être plus faciles à organiser, et donc plus susceptibles d'atteindre leur objectif, parviennent parfois à faire adopter des mesures au détriment d'une grande partie de la population (« exploitation de la majorité par une minorité »).

40. Le débat récent sur les préoccupations sociétales a été largement suscité par l'intérêt grandissant du public pour les problèmes d'environnement, l'éloignement croissant entre les producteurs primaires et les consommateurs, qui contribue à inquiéter le public quant à la manière dont les produits alimentaires sont obtenus, et le regain d'attention envers les caractéristiques des produits. À l'échelle internationale, beaucoup redoutent que les préoccupations sociétales soient oubliées ou vidées de leur sens dans le processus de libéralisation et de mondialisation des échanges. Les épisodes d'intoxications alimentaires ou les problèmes de maladies animales qui ont été très médiatisés avivent encore les inquiétudes concernant l'hygiène et la sécurité des pratiques de production. Enfin, la réforme en cours des politiques agricoles a entretenu le débat sur les préoccupations sociétales, car les intéressés craignent que le processus de réforme écarte des dispositions liées aux préoccupations de la société perçues comme étant déjà inscrites dans les politiques en vigueur.

41. L'augmentation des revenus aidant, les consommateurs tiennent moins compte des prix et des revenus dans leurs décisions d'achats alimentaires et s'intéressent à d'autres caractéristiques des produits. Il peut s'agir soit de caractéristiques effectivement détectables ayant trait à l'aspect physique du produit, soit de caractéristiques découlant de l'emploi de différents procédés et méthodes de production (qu'ils soient ou non incorporés dans le produit) et de leurs incidences sur l'environnement. Aussi les pouvoirs publics instaurent-ils des réglementations et des mesures pour faire face à ces préoccupations.

42. Les processus par lesquels les pouvoirs publics choisissent d'apporter une réponse à telle préoccupation sociétale plutôt qu'à telle autre ne sont pas analysés dans le présent rapport, pas plus que la façon dont sont formulés concrètement les objectifs adoptés pour répondre à l'expression d'une préoccupation sociétale, bien que ces aspects de la question soient sans nul doute importants. La définition du problème (autrement dit, le choix des préoccupations auxquelles il convient de répondre) doit être la première étape de l'analyse des politiques. Elle prend en compte des critères tels que le nombre de personnes concernées, le fait qu'une préoccupation repose sur des éléments concrets ou sur des probabilités subjectives/ressenties. L'étape suivante consistera à décider si une intervention est nécessaire ou pas. Comme il a déjà été dit, le présent rapport ne s'interroge pas sur l'émergence et la légitimité des préoccupations sociétales dans les différents pays, et l'analyse commence avec le choix des réponses apportées par les pouvoirs publics.

Typologie des préoccupations sociétales

43. Les problèmes qui déclenchent l'expression de préoccupations sociétales sont variés. Plusieurs ont trait à des caractéristiques du produit et à des procédés et méthodes de production « difficiles (ou impossibles) à détecter » (résidus de pesticides dans les légumes ou conditions de travail des producteurs). Les caractéristiques cachées pour lesquelles le marché est défaillant appellent des mécanismes de correction, mais certaines préoccupations sociétales se rapportent à des produits autres que les produits de base, selon la définition qu'en donne le cadre analytique de la multifonctionnalité, autrement dit à une production conjointe. D'autres pourraient être définies plus étroitement comme des préoccupations des

consommateurs. On n'abordera pas ici les préoccupations qui sont déjà prises en compte dans un cadre juridique, notamment par l'interdiction de produire des substances nocives et la plupart des mesures SPS.

44. Élaborer une nomenclature universellement valable, complète et opérante sur le plan analytique des préoccupations sociétales (en constante évolution) qui se produisent au niveau des exploitations est aussi difficile que de viser une cible mobile. Il convient de souligner que, à l'instar de la définition des préoccupations sociétales, leur classification peut faire l'objet d'opinions subjectives. Certaines d'entre elles peuvent être classées dans plusieurs catégories, et par conséquent l'élaboration d'une typologie peut paraître quelque peu arbitraire. Il est possible d'appliquer toute une série de critères, chacun d'entre eux comportant des ambiguïtés. La portée géographique des préoccupations sociétales (locale, nationale ou transfrontière) permet une classification facile bien que partielle, mais celle-ci ne rend pas compte des dimensions économiques d'une préoccupation donnée. Une autre méthode consiste à considérer l'étape de la production sur laquelle se cristallisent les préoccupations sociétales : intrants, méthodes de production ou produit. Toutefois, certaines préoccupations (par exemple, celles qui ont trait aux modifications génétiques) peuvent concerner plusieurs de ces étapes.

45. On s'inspire notamment ici des travaux sur la multifonctionnalité. Une distinction peut être établie parmi les préoccupations sociétales, selon qu'elles se rapportent aux produits de base ou aux produits autres. Dans le domaine agricole, les préoccupations sociétales relatives aux produits autres concernent l'agriculture en tant qu'activité ou l'impact de l'exploitation *in situ* (paysages, pollution, biodiversité). Les préoccupations concernant les produits autres peuvent être ensuite réparties en deux sous-catégories en fonction de leurs répercussions géographiques : effets localisés, d'une part, et effets transfrontières, d'autre part.

46. Les préoccupations concernant les produits de base ont trait aux caractéristiques physiques et aux méthodes de production qui confèrent au produit certaines de ses caractéristiques (visibles ou cachées). La présente étude reprend cette typologie, comme indiqué dans le tableau 1, aussi imparfaite soit-elle. Cela permet d'utiliser la terminologie et les résultats des travaux sur la multifonctionnalité. Toutefois, il est entendu tout au long de l'étude que les préoccupations sociétales qui se rapportent à l'activité agricole *in situ* et aux caractéristiques des produits peuvent être étroitement liées dans certains cas.

47. Schématiquement, on distingue deux types de préoccupations sociétales, selon qu'elles concernent des produits de base ou des produits autres. Les subdivisions, assorties d'exemples, sont mises en évidence dans le tableau 1. Il convient de souligner que les différentes catégories ne sont pas toujours clairement délimitées. Ainsi, l'utilisation de nouvelles technologies et certains PMP peuvent donner lieu à des produits autres souhaitables ou à des externalités négatives indésirables, tout en suscitant des préoccupations ayant trait aux produits de base concernant les PMP. À titre d'illustration, l'agriculture biologique répond, pour certains, à une préoccupation liée à la pollution (produit autre qu'un produit de base) et, pour d'autres, à une préoccupation liée aux pesticides et autres résidus présents dans l'alimentation (renvoyant à une propriété du produit de base). Néanmoins, le regroupement des préoccupations sociétales en fonction de leurs caractéristiques sous-jacentes permet aux pouvoirs publics de définir des mesures et des règles pour remédier, directement et plus efficacement, aux inefficiences économiques découlant de défaillances du marché qui diffèrent d'un cas à l'autre.

48. Il n'est pas toujours facile de voir si un produit autre qu'un produit de base est localisé ou transfrontière. Selon le lieu et le type, un produit autre ordinairement localisé peut avoir des effets transfrontières (pollution de l'eau à proximité d'une frontière ou à partir d'un bassin hydrographique commun). Sans changer la catégorie à laquelle la préoccupation appartient dans le tableau 1, cela peut influencer sur le choix des instruments d'intervention. Dans le cas des problèmes environnementaux de portée planétaire, une coopération entre les gouvernements s'impose, notamment par le biais d'accords internationaux, et les règles contraignantes ou les objectifs adoptés doivent obéir aux traités internationaux.

Si les effets transfrontières sont négociables (par exemple sur le marché international des droits à polluer), un impact direct s'ensuit sur les courants d'échanges internationaux. Toutefois, à de très rares exceptions près, tel n'est pas le cas et il n'y a pas lieu d'étudier cet aspect plus avant.

Tableau 1. Typologie des préoccupations sociétales ayant une incidence au niveau de l'exploitation

Catégorie	Exemples et notes
<i>Préoccupations relatives aux produits autres que les produits de base</i>	Préoccupations concernant l'agriculture en tant qu'activité
Avec effets localisés	
Externalités positives	Amélioration de la qualité de l'eau, maîtrise des crues.
Fourniture de biens publics	Entretien des terres, paysages. Pour certains pays, la création d'emploi en milieu rural et la sécurité alimentaire relèvent de cette catégorie.
Externalités négatives	Dégradation des sols et de l'eau, salinisation, propagation de maladies animales.
Avec effets transfrontières	Toutes les préoccupations relatives aux produits autres entraînant des effets localisés peuvent avoir des répercussions transfrontières si leur localisation s'y prête.
Externalités positives	Maintien et enrichissement de la biodiversité (en relation avec l'agriculture).
Fourniture de biens publics	Ornithologie (destruction des habitats saisonniers dans le cas des oiseaux migrateurs)
Externalités négatives	Pollution des cours d'eau, accroissement des émissions de gaz à effet de serre, pluies acides.
<i>Préoccupations relatives aux produits de base</i>	Préoccupations relatives aux produits de l'agriculture.
Produit en lui-même	Taille, catégorie, attributs (visibles ou non) limités aux caractéristiques physiques du produit (sans rapport avec les PMP) tels que les traces allogènes ou de pathogènes
PMP incorporés dans le produit	Résidus de pesticides ou d'antibiotiques, choix des méthodes de production et des intrants (biologiques, conventionnels, OGM), biotechnologies, biofortification.
PMP non incorporés dans le produit	Type de main-d'œuvre utilisé et conditions de travail (enfants, détenus, immigrants ou autres groupes défavorisés), conditions de travail (travail dans des serres, au contact de produits chimiques dangereux, etc.), commerce équitable, pérennité de la production, etc.

1. La question de savoir si les effets de certains PMP, par exemple les méthodes d'élevage, certaines biotechnologies modernes ou les nanotechnologies sont ou non incorporés dans le produit n'est pas tranchée.

2. Les préoccupations suscitées par certains PMP se rapportent à la fois à des produits de base et à des produits autres (examen détaillé dans le document).

Source : OCDE.

49. La typologie proposée dans le tableau 1 emprunte la terminologie qualifiant les PMP au Rapport sur le commerce mondial 2005 (OMC, 2005). La différence entre les procédés et méthodes de production (PMP) liés au produit et non liés au produit réside dans le fait que le produit fini aura des qualités différentes découlant de la mise en œuvre de PMP différents, qui font qu'il sera utilisé, manipulé

ou éliminé différemment (PNUE, 2000). Si les produits sont identiques dans tous leurs aspects observables ou mesurables, alors on parlera de PMP non liés, ou non incorporés, au produit. Si l'utilisation de PMP différents se traduit par des différences au niveau du produit fini (autrement dit, le produit n'a pas les mêmes caractéristiques sur tous les plans et il faut le traiter différemment), comme dans le cas de la production horticole biologique ou conventionnelle, il s'agira alors de PMP liés, ou incorporés, au produit.

50. Il arrive qu'il existe des désaccords entre pays et au sein d'un même pays quant à savoir si certains PMP sont incorporés au produit ou non. Si l'issue du débat a des incidences pour le droit commercial international (ce point est abordé dans la troisième partie), nous nous efforçons ici de ne pas trancher cette question (par exemple dans le domaine des méthodes d'élevage et du bien-être animal). Toutefois, le recours à un dispositif d'étiquetage des produits permettant aux consommateurs de distinguer entre plusieurs PMP (même lorsque ces derniers ne sont pas incorporés dans le produit) peut, dans une certaine mesure, transformer les caractéristiques de procédé en caractéristiques de produit (« labellisé » ou « non labellisé ») (OMC, 2005).

51. La sécurité alimentaire et sa dimension de bien public sont souvent citées comme exemples de préoccupation sociétale et de produit autre dans le contexte de la multifonctionnalité. Selon les participants au Sommet mondial de l'alimentation organisé en 1996, la sécurité alimentaire se définit ainsi : 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. Les avis sont partagés quant à savoir si la production intérieure est ou non le moyen le plus efficace d'assurer la sécurité alimentaire, et il conviendrait de tester cette hypothèse dans le contexte spécifique des pays où la sécurité alimentaire est une préoccupation sociétale (OCDE, 2001a).

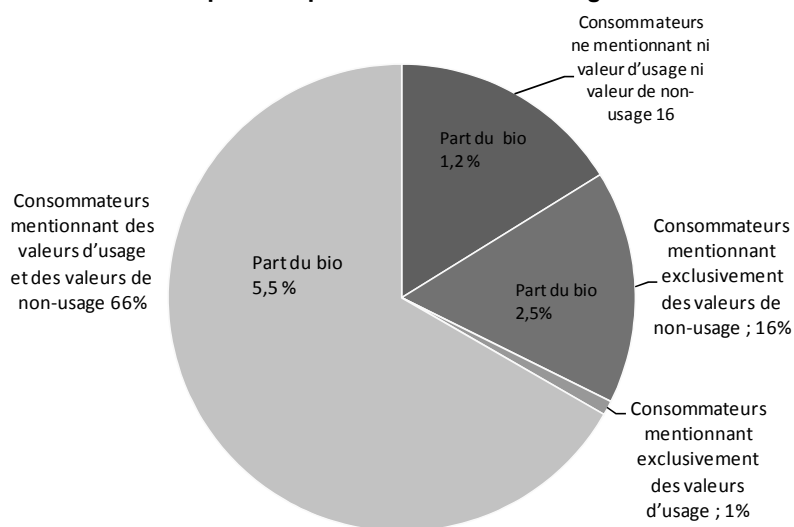
52. Comme indiqué précédemment, il est entendu que la distinction entre les produits autres et les caractéristiques des produits de base n'est pas toujours tranchée. Autrement dit, un PMP donné peut avoir un effet sur les deux aspects de la production. Ainsi, le choix d'une méthode de production (biologique ou conventionnelle, par exemple) influe sans doute sur l'ampleur de la pollution de l'eau, les apports d'engrais étant différents. Certains consommateurs choisissent bien évidemment d'acheter des produits issus de l'agriculture biologique au nom du respect de l'environnement, tandis que d'autres peuvent privilégier les bienfaits directs, en termes de santé ou de goût, apportés par la consommation des produits. L'encadré 3 rend compte d'une étude danoise sur les valeurs d'usage et de non-usage entrant dans les comportements d'achat d'aliments biologiques. Il ressort que même si les consommateurs prennent en considération les valeurs de non-usage des produits biologiques, les valeurs d'usage pourraient aussi contribuer à motiver leur décision d'achat.

**Encadré 3. La demande de produits biologiques
– attitudes, valeurs et comportements d'achat**

Mette Wier et Laura Mørch Andersen, deux chercheuses de l'AKF – Institut d'études des collectivités locales (Danemark) ont analysé la demande des consommateurs de produits biologiques au Danemark. Ils ont étudié les comportements d'achat déclarés et effectifs (à partir des données provenant d'un échantillon de 2000 ménages concernant les achats quotidiens de toute une série d'aliments biologiques et d'aliments classiques durant la période 1997-2001). Parallèlement, un questionnaire diffusé auprès des ménages de ce même échantillon (taux de réponse de 77 %) a permis de recueillir des informations à propos des attitudes, des valeurs affirmées et des habitudes alimentaires. Entraient dans la catégorie des « acheteurs de bio » les consommateurs dont la part du budget consacrée à l'achat de produits « bio » (tous types d'aliments confondus) était supérieur à 2,5 %, conformément à la définition appliquée dans d'autres études danoises. Par rapport aux acheteurs de produits conventionnels, les acheteurs de bio se préoccupent plus de la santé, ils sont plus attentifs aux résidus, au bien-être animal et aux caractéristiques en rapport avec l'environnement, ils sont moins attentifs aux prix bas et préfèrent plus souvent les produits danois. Ils sont plus souvent membres d'organisations de protection de la nature et du bien-être animal, et ils reconnaissent et remarquent l'écolabel « le Cygne nordique » plus souvent que les autres consommateurs. En règle générale, les acheteurs de produits bio ont également un comportement plus respectueux de l'environnement dans d'autres domaines.

Certains consommateurs sont motivés par les valeurs d'usage, par exemple l'utilité du goût, du caractère sain ou de la fraîcheur, autrement dit les caractéristiques « privées » du produit dont on ne peut profiter qu'en le consommant (c'est-à-dire en le mangeant). Les valeurs de non-usage sont des valeurs d'intérêt collectif en rapport avec la protection de l'environnement et du bien-être animal. Selon les déclarations des consommateurs, elles pèsent environ deux fois plus lourd que les valeurs d'usage sur « l'échelle d'importance ». Ce résultat vaut pour des catégories de produits spécifiques, mais aussi pour les produits bio en général. Si l'on compare les catégories spécifiques de valeurs d'usage et de valeurs de non-usage, on constate que l'environnement et le bien-être animal ont la même importance. S'agissant des valeurs d'usage, les caractéristiques concernant la santé sont les plus importantes, devant le goût et la fraîcheur, celle-ci étant la moins importante. Si l'on en croit les valeurs mentionnées dans les questionnaires, les consommateurs achètent des aliments bio pour des raisons liées à l'environnement et au bien-être animal. Pour faire apparaître les incidences sur le plan de la volonté effective de payer sur le marché réel, on a croisé les informations concernant les valeurs déclarées à propos des produits bio et les comportements d'achat effectifs. Les ménages qui affichent les deux types de valeurs sont également ceux qui consacrent effectivement la part la plus importante de leur budget à l'achat de produits bio. Les consommateurs se répartissent en quatre groupes, comme le montre le graphique : la majorité – les deux tiers des consommateurs – reconnaît et apprécie les produits bio pour leurs valeurs de non-usage (environnement ou bien-être animal) ainsi que pour leurs valeurs d'usage (caractère sain, goût ou fraîcheur). C'est dans ce groupe que les consommateurs sont le plus enclins à « acheter bio » (part moyenne des produits bio dans le budget : 5,5%). Le deuxième groupe est celui des ménages qui sont motivés exclusivement par des valeurs de non-usage ; ils représentent 16% des consommateurs et consacrent en moyenne 2,5% de leur budget aux produits bio. Les ménages qui affirment n'être motivés ni par les valeurs d'usage, ni par les valeurs de non-usage sont également 16% (la part des produits bio étant de 1,2%). Le quatrième groupe, à savoir les ménages qui ne se déclarent motivés que par des valeurs d'usage, est très restreint (1%).

Répartition des consommateurs en fonction des valeurs affichées et part des produits bio dans le budget



Il semble ressortir de ces résultats que les bénéfices de non-usage entrent généralement en ligne de compte, mais que seuls les consommateurs qui sont également motivés par des valeurs d'usage achètent effectivement plus de produits bio que les autres. Ainsi, les ménages motivés par les deux types de valeurs achètent deux fois plus d'aliments bio que les ménages qui ne mentionnent que des valeurs de non-usage. On observe exactement le même schéma si l'on s'intéresse à des groupes de produits spécifiques. L'analyse de régression utilisant l'importance que chaque ménage déclare accorder aux différentes caractéristiques d'usage et de non-usage des aliments bio pour expliquer la part annuelle moyenne du budget que le ménage consacre aux produits bio, tous types d'aliments confondus, indique qu'il existe une nette corrélation entre la propension à acheter des produits bio et l'importance des valeurs d'usage. Le rôle des valeurs de non-usage est beaucoup plus faible et n'est pas significatif. Autrement dit, leur prise en compte ne peut expliquer le comportement effectif d'achat, contrairement à celle des valeurs d'usage. Nous pouvons donc en conclure que même si les ménages assignent des valeurs plus élevées aux caractéristiques de non-usage, ce sont les caractéristiques liées à la valeur d'usage qui les incitent à acheter des aliments bio.

Adapté de l'article disponible à l'adresse : <http://www.darcof.dk/enews/jun03/consum.html>

53. Toutes les catégories mentionnées dans le tableau 1 peuvent donner lieu à un problème d'asymétrie d'information, c'est-à-dire qu'un agent économique (consommateur par exemple) se préoccupe d'une caractéristique cachée du produit, que seule une des parties dispose d'informations, et que les coûts de transaction liés à l'obtention des informations sont élevés ou prohibitifs. Il ne faut pas confondre asymétrie d'information et absence d'information. Dans ce dernier cas, l'information est tout simplement indisponible ou inconnue, comme c'est le cas pour l'effet de certains médicaments vétérinaires sur la santé humaine. Les situations dans lesquelles l'information est parfaite trouvent une réponse par les mécanismes du marché. Par exemple, s'ils disposent d'informations complètes concernant le type de PMP mis en œuvre, les consommateurs sont à même de faire la différence entre des produits « analogues » dont la production fait appel à des PMP différents. En cas d'information asymétrique gênant le bon fonctionnement du marché, il faut mettre en place des mesures spécifiques afin d'aider le consommateur à opérer des choix. Les dimensions éthiques relèvent, en un sens, d'un problème d'information asymétrique. Lorsqu'ils disposent d'informations complètes, les agents économiques peuvent évaluer les différentes possibilités et choisir des produits qui sont acceptables compte tenu de leurs critères éthiques. Mais il peut aussi arriver qu'une solution de marché fondée sur un choix individuel ne soit pas satisfaisante pour ceux dont les préoccupations ont une dimension éthique. Par définition, les PMP non incorporés dans le produit favorisent l'asymétrie d'information. Toutefois, on peut aussi parfaitement concevoir que les producteurs prennent l'initiative de révéler les informations manquantes à des fins de marketing, par exemple en faisant valoir des normes de protection des animaux plus rigoureuses.

PARTIE II.

MOTIFS D'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS

54. Face aux préoccupations et attentes accrues de la société en ce qui concerne la production agricole et les PMP, les pouvoirs publics cherchent de plus en plus à trouver des moyens de répondre à ces nouvelles demandes ou à ces nouveaux objectifs sociétaux. Mais ils doivent aussi continuer de poursuivre leurs objectifs habituels, autrement dit s'employer à préserver la compétitivité et à maintenir les revenus. Ils font appel à l'arsenal de mesures à leur disposition, qu'il s'agisse de recommandations et de réglementations ou de taxes et de primes, en fonction de l'éventail d'objectifs visés, afin de mettre en place les incitations et le cadre de gouvernance dont le secteur a besoin. Or ce secteur peut concerner des acteurs aussi divers que les consommateurs, d'autres groupes d'intérêt, les pouvoirs publics, des ONG et les producteurs, qui n'ont pas les mêmes objectifs et peuvent retenir différentes méthodes pour y parvenir. D'où la complexité croissante du contexte général dans lequel s'inscrit l'action gouvernementale.

55. Des remèdes axés sur le marché et des solutions qui facilitent le choix des consommateurs en leur permettant d'exercer leur liberté individuelle sont parfois envisageables. Par exemple, l'obésité est de plus en plus préoccupante. Les pouvoirs publics pourraient essayer d'influer sur le comportement des consommateurs par des campagnes d'information et de sensibilisation, un étiquetage plus clair et d'autres mesures visant à les aider à faire des choix plus sains en matière d'alimentation, plutôt que de tenter d'agir directement sur la production ou de légiférer sur la quantité de graisse ou de sucre pouvant être incorporée dans les produits alimentaires transformés. (Pour une analyse plus détaillée de cette question, voir OCDE, 2008.)

56. Il faut prendre des mesures correctives lorsque les marchés sont inexistantes ou défaillants et, partant, inefficients. Un marché défaillant n'est pas nécessairement un marché inexistant. Le terme de défaillance du marché est utilisé pour décrire les situations dans lesquelles il n'existe pas de marché, mais également pour évoquer d'autres cas de figure où les marchés existent bel et bien, mais ne fonctionnent pas correctement, par exemple en présence d'externalités.

57. Les défaillances du marché sont le motif d'intervention des pouvoirs publics le plus évident. Toutefois, une défaillance de marché accompagnant une préoccupation sociétale ne justifie pas nécessairement la mise en œuvre de mesures coûteuses. Il convient par exemple d'éviter les mesures qui vont dans le sens des intérêts étroits d'un groupe de pression ou d'un groupe de producteurs particulier, tandis que les coûts sont supportés par les autres consommateurs et contribuables, dans le pays comme à l'étranger.

58. Les pouvoirs publics peuvent éventuellement choisir d'intervenir en réponse à des préoccupations sociétales qui ne sont pas nécessairement liées à des défaillances du marché. Par exemple, il peut exister au sein de la société un désaccord concernant la sécurité de produits dont la production fait appel à certains PMP avant même leur introduction sur le marché, et, par conséquent, en l'absence de défaillance du marché. Dans ce cas, les pouvoirs publics interviendront peut-être parce que la question de savoir si ces produits présentent ou non un danger est une préoccupation sociétale.

59. Cette partie porte sur (certaines des) différentes approches que les pouvoirs publics peuvent adopter pour répondre à des préoccupations sociétales lorsque la situation ne réclame pas de mesures d'urgence. Même en limitant le champ d'étude aux préoccupations sociétales constatées à la sortie de l'exploitation, l'éventail des préoccupations est trop large pour les traiter une par une tout en prenant en considération les circonstances propres à chaque pays et à chaque préoccupation. Cette partie propose tout

d'abord un aperçu global du cadre de l'étude des politiques, avant de passer à l'analyse de chaque catégorie de préoccupations sociétales.

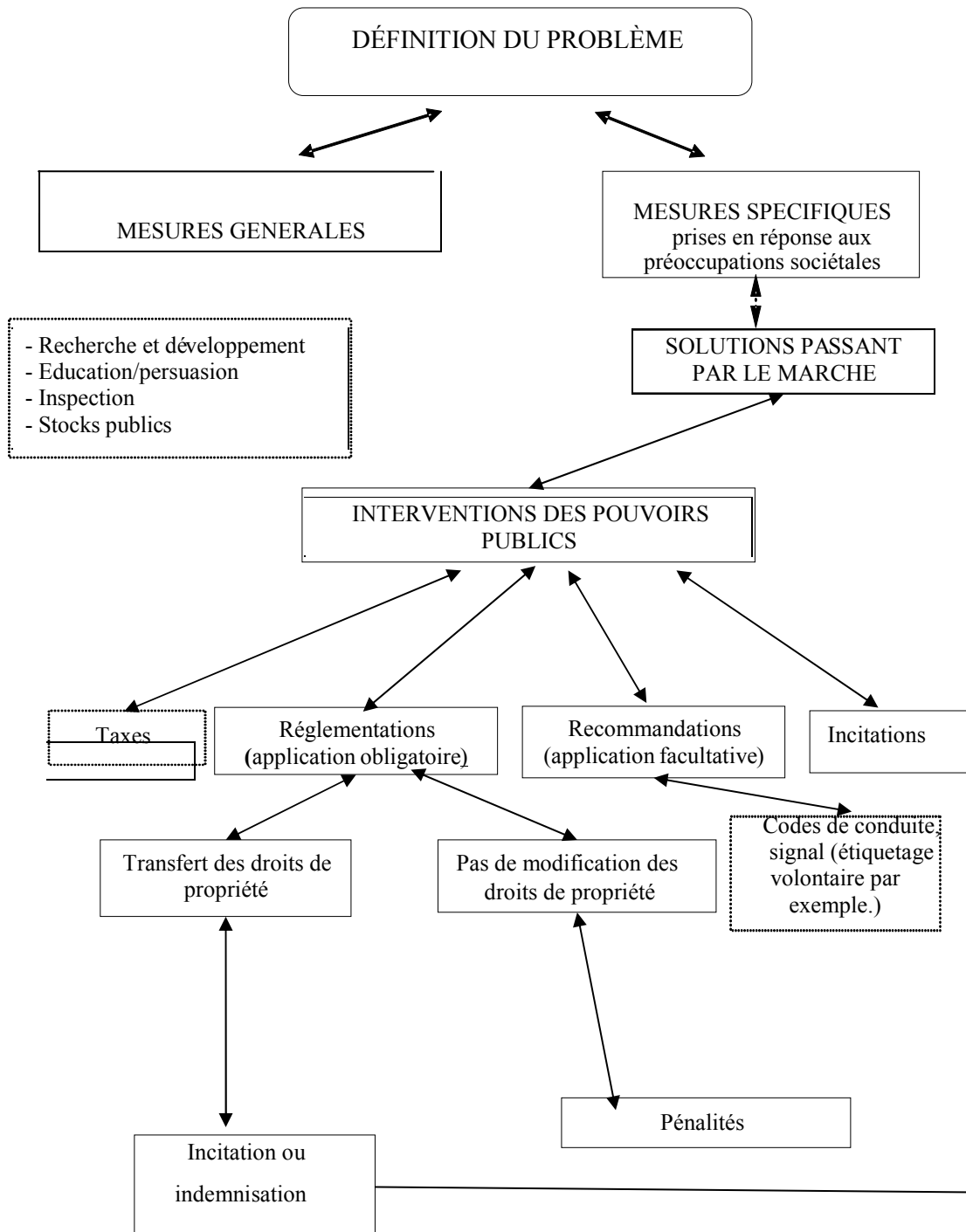
Schéma des réponses envisageables sur le plan national

60. Le schéma présenté à la figure 1 fait apparaître une série de réglementations et de mesures envisageables sur le plan national. Pour les besoins de la présente étude, les définitions suivantes ont été retenues : les réglementations sont contraignantes, et elles établissent des prescriptions ayant force de loi. Les recommandations n'ont pas force de loi, et leur application est facultative. Différentes démarches sont possibles pour répondre aux préoccupations sociétales : faciliter l'acceptation de recommandations non contraignantes, mettre en œuvre des réglementations à caractère obligatoire en appliquant des sanctions ou faire appel aux taxes ou aux incitations pour modifier l'environnement économique.

61. Outre les mesures spécifiques mentionnées ci-dessus, la figure 1 montre qu'il existe des mesures assez générales qui ont des répercussions sur les préoccupations sociétales, mais qui sont aussi façonnées par celles-ci. Ces mesures recouvrent les activités de R-D, les services d'inspection, les campagnes d'information et la constitution de stocks publics. Dans le cadre de cette étude, l'analyse de ce type de mesures ne sera pas approfondie plus avant.

62. Les campagnes de communication et d'information sont de nature à influencer les comportements des producteurs comme ceux des consommateurs. Par exemple, un élément essentiel de la réponse aux préoccupations individuelles concernant les résidus de pesticides consiste à donner des éléments factuels relatifs aux taux de résidus effectivement présents et à leurs effets sur la santé. La communication sur le risque est un élément important de la gestion du risque.

Figure 1. Réglementations et mesures nationales



63. L'arborescence décisionnelle présentée à la figure 1 s'ouvre sur les débats qui président au choix des préoccupations sociétales nécessitant une intervention des pouvoirs publics et sur les décisions qui s'ensuivent. On s'interroge ensuite sur la présence ou non d'une défaillance du marché. Si le marché est défaillant, il convient d'étudier l'efficacité et les répercussions sociales d'une solution reposant sur le fonctionnement du marché. Si la solution offerte par le marché (dans la tradition coasienne du marchandage, qui relève de l'initiative des agents économiques) apporte satisfaction, il n'est pas nécessaire d'intervenir. Les répercussions ultérieures sur les échanges et la politique commerciale dépendront de la nature du mécanisme de marché ou de quasi-marché qui entre en jeu. Bien souvent, il n'y en aura aucune, par exemple lorsqu'un mécanisme de marché sert à répondre à une préoccupation concernant un élément « non échangeable », comme les habitats de la faune sauvage par exemple.

64. S'il n'est pas possible de trouver une solution satisfaisante par le marché, les pouvoirs publics disposent d'un certain nombre d'options pour intervenir afin de modifier le fonctionnement du marché, qui vont des instruments économiques tels que les taxes, redevances et subventions à la réglementation directe (autrement dit l'approche contraignante), qui comprend les normes de produits, les normes de procédés et les interdictions. La présente étude analyse en détail les réglementations dans leur acception la plus large, c'est-à-dire comme un mécanisme de contrainte. Les incitations et les taxes au sens large sont analysées comme des instruments économiques mis en œuvre par les pouvoirs publics ; rappelons que le champ d'étude de ce document tel qu'il est défini dans le programme de travail (encadré 1) est axé sur l'analyse des initiatives des pouvoirs publics.

Réglementations et mesures non contraignantes

65. Dans cette étude, nous distinguons les mesures à caractère non contraignant et les réglementations contraignantes adoptées par les pouvoirs publics. Les mesures non contraignantes, pour lesquelles nous utilisons le terme de recommandations, peuvent prendre différentes formes : recommandations, accords volontaires, bonnes pratiques, codes sociaux, normes facultatives et initiatives volontaires. Elles sont généralement employées pour répondre à des préoccupations sociétales « douces », par exemple celles dont les incidences sur l'environnement sont minimales. Puisque les réglementations visent souvent des problèmes d'asymétrie d'information, des mesures visant à compléter le corpus d'informations dont dispose le consommateur sont souvent mises en place (étiquetage, par exemple). Nous n'aborderons pas en détail la question des recommandations non contraignantes, car leur respect est facultatif dans le pays qui les adopte, et les fournisseurs étrangers ne sont pas non plus tenus de s'y soumettre.

66. Les règles contraignantes – autrement dit les réglementations – ont un caractère obligatoire. Ces mécanismes, souvent dit « autoritaires », donnent surtout des résultats lorsqu'il s'agit de proscrire certains comportements. Pour qu'une réglementation soit efficace, il faut mettre en place un organisme de contrôle et prévoir un système de sanctions en cas d'infraction. Les réglementations peuvent selon le cas : fixer des objectifs quantitatifs, des plafonds et des planchers ; interdire certains actes ou comportements ; imposer certains procédés ou encore modifier les comportements par d'autres voies.

67. Selon le cas, les réglementations peuvent ou non englober les transferts de droits de propriété (évoqués dans l'encadré 4) et les subventions connexes. Pour compenser les transferts de droits de propriété inscrits dans la réglementation, les pouvoirs publics font appel au rachat de droits de propriété, lequel peut prendre la forme d'une prime exceptionnelle ou d'un paiement annuel calculé, par exemple, en fonction du nombre d'animaux dans le cas d'une réglementation relative au bien-être animal. Chaque mesure a un effet différent sur la production, les prix, les courants d'échanges et les politiques commerciales. Les mesures de soutien de la production entraînent plus de distorsions que les autres, et le versement de subventions peut pervertir le rapport mandant-mandataire (l'État verse une subvention mais n'a pas de garantie concernant le comportement des exploitants). Les subventions sont abordées dans les

paragraphes consacrés aux mesures d'incitation, tandis que les aspects concernant les échanges et la politique commerciale seront traités dans la troisième partie.

Encadré 4. Transfert des droits de propriété

L'existence de droits de propriété clairement définis est un élément essentiel au bon fonctionnement de l'économie de marché. Ces droits permettent au propriétaire de contrôler son bien et d'en tirer avantage. Nombre de préoccupations sociétales – produits autres, externalités négatives, choix technologiques ou PMP par exemple – peuvent s'interpréter comme des préoccupations relatives aux droits de propriété spécifiques que détient un agriculteur à l'égard de la propriété privée qui lui appartient en propre. Par conséquent, si la société désapprouve la manière dont une propriété privée est traitée ou utilisée, qu'elle souhaite influencer le choix des PMP et qu'elle est en mesure de le faire, il est possible d'indemniser l'agriculteur qui transfère une partie de ses droits de propriété dans le cadre d'un rachat de droits. Le versement d'une indemnité en échange de droits de propriété permet à la société d'acquérir un produit autre ou une caractéristique qui ont de la valeur à ses yeux.

Ce raisonnement peut sans doute s'appliquer pour toute une série de préoccupations, y compris le bien-être animal. Par ailleurs, il renvoie au débat déjà ancien sur le droit de polluer : qui détient le droit de propriété et pour quoi faire, et faut-il payer le pollueur pour qu'il cesse de polluer ? Les indemnités de droits de propriété ne sont envisageables que dans la mesure où la question n'est pas traitée dans la législation. S'il existe dans un pays donné une loi qui impose certains PMP (pas de cruauté envers les animaux, par exemple), alors tout bon citoyen est tenu de s'y conformer. Dans le cas contraire, s'il n'existe que des codes de conduite informels ou que la conduite à tenir est laissée à l'appréciation de chacun, alors on peut affirmer que l'agriculteur a le droit de traiter son bien comme bon lui semble.

Mesures d'incitation

68. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les pouvoirs publics apportent déjà un soutien important aux agriculteurs sous forme de mesures de portée générale au titre des produits, de l'utilisation d'intrants, de paramètres de production actuels ou antérieurs (superficie, nombre d'animaux, recettes ou revenus), la production étant requise ou non. Pour des raisons exposées dans les paragraphes qui suivent, où sont résumées les conclusions d'autres études concernant à la fois leur éventuelle efficacité ou efficience et leurs effets sur la production et le commerce, on ne mettra pas l'accent ici sur ce type de mesures de soutien. Seules sont abordées en détail ci-après dans cette rubrique les incitations spécifiques correspondant à chacune des préoccupations sociétales considérées.

69. Un grand nombre d'éléments laissent penser que les mesures qui jouent sur les prix à la production ou sur les moyens de production ont très peu de chances d'être la solution la plus efficace pour répondre aux défaillances du marché ou aux problèmes de revenu des ménages d'exploitants. (Un examen complet de ces aspects figure dans les ouvrages de l'OCDE 2001a et 2003, f dans lesquels sont également abordées les conditions concernant le degré de jointure et le niveau des coûts de transaction qui pourraient infirmer cette conclusion). De surcroît, pour être efficace, le soutien des prix du marché nécessite la mise en place de mesures aux frontières. D'autres travaux ont analysé en détail les effets sur la production et les échanges qu'il faut attendre de ce type de mesures, notamment l'étude sur le découplage récemment achevée. Par conséquent, dans les parties qui vont suivre, la question des mesures incitatives ou des subventions n'est traitée que lorsqu'il s'agit de mesures visant spécifiquement les préoccupations sociétales qui font l'objet de cette étude et non de mesures indifférenciées de portée générale.

70. On constate ces dernières années une nette évolution en faveur de paiements découplés de la production mais calculés en fonction des données actuelles ou antérieures concernant, par exemple, la superficie ou le nombre d'animaux. Le découplage en lui-même ne vise pas à apporter une réponse aux préoccupations sociétales. Les pouvoirs publics ont également recours au soutien découplé conditionnel, qui lie l'obtention de l'aide à la fourniture d'une certaine quantité d'externalités ou de biens publics ou à l'utilisation de certains PMP. Si cette solution peut aider à répondre aux préoccupations sociétales, elle

risque de ne pas fonctionner de façon très efficace si c'est la seule mesure en place. En effet, les paiements restent fonction du niveau antérieur ou actuel de certains paramètres, et ne font donc bien souvent que reproduire les schémas de soutien préexistants qui reposaient sur la production ou la dotation en ressources. De plus, c'est une façon très indirecte d'aborder des questions comme la durabilité environnementale ou le bien-être animal. Enfin, bien que ces mesures provoquent beaucoup moins de distorsions que les subventions aux prix ou à la production, et qu'il ne soit pas nécessaire de les accompagner d'instruments particuliers de politique commerciale, elles n'en continuent pas moins d'avoir une incidence, même limitée, sur la production et, par conséquent, sur les courants d'échanges.

71. Notre point de départ, dans ce qui va suivre, est que lorsqu'il est nécessaire de recourir à une mesure d'incitation (paiement ou subvention) pour répondre à une préoccupation sociétale, le mieux est sans doute de faire en sorte qu'il s'agisse d'une mesure soigneusement ciblée. Des paiements versés pour garantir le maintien d'un paysage ou d'un habitat de la faune sauvage en seraient un exemple. C'est lorsque le secteur privé est susceptible d'apporter une réponse efficace à une préoccupation sociétale donnée, par exemple la fourniture de certains biens publics ou externalités positives, que les mesures incitatives sont le plus utiles. En l'occurrence, les incitations servent à combler l'écart entre la valeur sociale et la valeur privée, qui est à l'origine du déficit de production. Lorsque les mécanismes d'incitation (primes) sont analysés dans la suite de ce document, c'est ce type de paiement spécifique ciblé qui est considéré. Étant donné leur spécificité et leur ciblage, ces mesures devraient généralement avoir un impact limité ou nul sur la production et les échanges, et ne nécessitent pas la mise en place d'instruments de politique commerciale particuliers (voir OCDE, 2001a et 2003f).

Taxes

72. Pour répondre aux préoccupations sociétales, les taxes sont probablement l'instrument économique le plus facile à utiliser lorsque l'objectif consiste à modifier certains types de comportement (par exemple, utilisation de certains PMP, limitation des externalités négatives), tout en permettant aux signaux du marché de déterminer les effets (les interdictions sont évoquées plus haut à la rubrique des réglementations). Les taxes présentent un autre avantage, celui d'accroître les recettes de l'État. Les taxes peuvent peser sur les produits (taxe sur les engrais permettant de réduire cette forme de pollution). Les manuels d'économie recommandent la taxation, car elle constitue selon eux un moyen efficace de corriger les externalités négatives en intégrant le coût social à la prise de décision des agents privés. Les taxes, sur la pollution par exemple, ramènent les externalités négatives au niveau le plus souhaitable du point de vue social sans avoir d'effet direct sur les échanges, et il n'est généralement pas nécessaire de mettre en place des mesures d'accompagnement sur le plan de la politique commerciale. Il convient toutefois de noter que, la pollution d'origine agricole étant souvent diffuse, la taxation n'est pas toujours une solution réalisable ou efficace vis-à-vis de ce type d'externalité. Pour résoudre ce problème, en pratique, les pouvoirs publics ont généralement recours à toute une panoplie de mesures qui peuvent comprendre des réglementations ou des incitations économiques visant à faire évoluer les pratiques agricoles dans le but d'atténuer l'externalité négative visée.

Réponses apportées par les pouvoirs publics pour chaque type de préoccupations sociétales

73. Le tableau 1 classe les préoccupations sociétales en deux grandes catégories : les préoccupations concernant les produits autres que les produits de base (comprenant les biens publics et les externalités positives et négatives) et les préoccupations concernant certains aspects des produits de base. Nous avons vu que chacun de ces types de préoccupations peut résulter d'un problème d'asymétrie d'information. Une préoccupation sociétale peut appartenir à plus d'une catégorie : c'est le cas pour les PMP qui à la fois produisent une externalité négative et font naître une préoccupation relative à une caractéristique du produit obtenu. Nous allons analyser plus en détail les mesures envisageables pour chacun des types de préoccupations définies au tableau 1 en fonction de trois grandes catégories de solutions : les mesures

incitatives, les taxes et la réglementation. En raison des imbrications entre les types de préoccupations sociétales, il n'a pas toujours été possible d'éviter les chevauchements entre différents éléments. Étant donné que les mesures d'incitation, les taxes et la réglementation entraînent souvent les mêmes répercussions sur les échanges, nous avons regroupé l'analyse de ces incidences à la fin de chaque section.

*Produits autres que les produits de base*⁵

74. Le terme de « produits autres que les produits de base », ou « produits autres », emprunté à la terminologie de la multifonctionnalité, désigne aussi bien les externalités positives et négatives que les biens publics. Le lecteur trouvera dans les différents rapports traitant de la multifonctionnalité une étude détaillée des produits autres et une analyse théorique axée sur le degré de jointure, les cas dans lesquels les produits autres n'entraînent pas de dysfonctionnement du marché et l'efficacité de la production d'éléments non agricoles. L'analyse qui suit vaut autant pour les produits autres localisés que pour les produits autres transfrontières.

75. Selon la théorie économique, les externalités mettent toujours en jeu une prise en compte incomplète des coûts (dans le cas des externalités négatives) ou des avantages (dans le cas des externalités positives) dans les décisions d'au moins un acteur, ce qui se traduit par des dysfonctionnements du marché.

76. En théorie, les externalités peuvent se produire au stade de la production ou de la consommation du produit. Puisque cette étude se limite aux préoccupations qui concernent les exploitations agricoles, les exemples d'externalités de consommation sont rares (à l'exception peut-être des substances nocives, qui ne sont pas traitées dans cette étude). Ainsi, toutes les préoccupations relatives aux produits autres abordées ici sont liées à la production.

77. La fourniture marchande de biens publics se traduit souvent par une défaillance du marché en raison d'un problème de bénéfice sans contrepartie. Les biens peuvent être répartis en différents groupes en fonction de leur degré de rivalité dans la consommation et d'excluabilité ; chaque groupe se caractérise par des modes de fourniture et des mécanismes différents permettant d'évaluer correctement le consentement à payer des consommateurs. À une extrémité de l'échelle, on trouve les biens publics non rivaux et non excluables, comme le paysage ou la lutte contre l'érosion. À l'autre extrémité, on trouve des biens rivaux et excluables, tels que les maisons de vacances. Les ressources communes (rivaux mais non excluables), par exemple les ressources hydriques ou la biodiversité, peuvent donner lieu à une « tragédie des biens communs » (situation dans laquelle plusieurs individus agissant de façon indépendante selon un calcul égoïste peuvent tôt ou tard détruire une ressource partagée limitée, même si un tel résultat n'est manifestement dans l'intérêt de personne à long terme). Enfin, les biens dits « de club », comme les parcs à accès payant, sont non rivaux mais excluables. Les biens publics peuvent être planétaires (atténuation du changement climatique, par exemple) ou localisés, et pour chaque type il faut mettre en place une réglementation différente.

78. En cas de production conjointe de produits de base et de produits autres, l'évolution des prix relatifs et les mesures d'incitation sont appelées à modifier la composition relative des produits de base et des produits autres. Si la production de produits de base et de produits autres est disjointe, le coût pourra être moins élevé pour les fournisseurs non agricoles du produit autre. Nous ne traitons ici que des situations dans lesquelles la fourniture non agricole de produits autres est exclue – et par conséquent, l'une des recommandations figurant dans les manuels d'économie, à savoir corriger les défaillances du marché

5. Ces paragraphes s'appuient sur les travaux consacrés à la multifonctionnalité (OCDE, 2001a).

qui se traduisent par une fourniture insuffisante d'externalités positives et de biens publics en faisant appel au secteur public (ou aux pouvoirs publics) n'est pas applicable⁶.

79. Le théorème de Coase se rapporte à l'efficacité économique d'un résultat en présence d'externalités et montre que si les droits de propriété sont bien définis et si les coûts de transaction sont faibles ou réduits au minimum, les solutions efficaces passent par la négociation, indépendamment de l'allocation initiale des droits de propriété. Le rôle des pouvoirs publics consiste alors uniquement à faire en sorte que les droits de propriété soient clairement définis, à faciliter les négociations entre les groupes concernés et, de façon générale, à mettre en place les dispositifs institutionnels (cadres juridiques, etc.) permettant l'exécution des contrats. Toutefois, dans les faits, les coûts de transaction sont peu susceptibles d'être inexistantes ou suffisamment bas pour que des accords puissent être trouvés comme le préconise Coase. Lorsqu'une négociation se déroule non pas entre deux acteurs économiques, mais entre, d'une part, un acteur isolé, et, d'autre part, un grand nombre d'agents économiques (quand un site d'élevage provoque une externalité négative sous la forme de nuisances olfactives infligées aux populations des villes et villages environnants), les coûts de transaction liés à la négociation peuvent être très élevés. En outre, certains riverains touchés peuvent être incités à bénéficier indûment de la situation – en laissant à d'autres les coûts liés à l'organisation et à la négociation.

80. De nombreux produits autres ne peuvent faire l'objet d'un commerce international, et les coûts ou les avantages, qui ne concernent qu'un territoire restreint, ne réclament que des instruments économiques et des réglementations à la mesure de leur dimension locale. Les produits autres et les biens publics à caractère planétaire sont traités ci-dessous.

81. Les préoccupations sociales « planétaires » sont par définition transfrontières. Lorsqu'elles sont universellement reconnues et partagées, une action multilatérale (par exemple sous forme d'accord multilatéral sur l'environnement – AME) est peut-être la meilleure solution à envisager. Certains de ces accords comportent des dispositions relatives aux échanges ; c'est le cas des dispositifs de protection des espèces menacées (comme la CITES), qui ont donné de bons résultats.⁷ D'un autre côté, les tentatives pour répondre aux préoccupations transfrontières concernant notamment l'environnement et l'emploi par l'adoption de mesures unilatérales relatives aux échanges n'ont pas été couronnées de succès. En l'absence d'une approche concertée, les différents pays apportent des réponses divergentes. L'application extraterritoriale de mesures nationales est souvent problématique lorsque les préoccupations concernent des produits autres ou des externalités négatives d'ampleur planétaire, telles que la durabilité, les émissions de gaz à effet de serre, etc. : le principe de souveraineté nationale risque en effet de faire échouer les pressions exercées de l'extérieur pour modifier les politiques intérieures ; c'est pourquoi on a parfois recours à des moyens commerciaux et à des campagnes de mise en garde des acheteurs.

Mesures de réglementation

82. Les interventions des pouvoirs publics revêtent différentes formes en fonction du degré d'incapacité du marché à fournir des produits autres. Lorsque les solutions de marché permettant de fournir des produits autres ou d'empêcher les externalités négatives sont insuffisantes ou qu'il n'en existe pas,

6. Si la fourniture par les pouvoirs publics est envisageable, on taxera les utilisateurs potentiels pour la financer. La fourniture par les pouvoirs publics peut prendre la forme d'une subvention accordée aux fournisseurs de biens publics lorsque la fourniture de ces biens est jointe à la production de produits de base. Si la fourniture de biens publics est disjointe, cette solution ne présentera aucune difficulté majeure sur le plan de la politique commerciale.

7. Dans le cadre du cycle de négociations commerciales en cours, des discussions sont consacrées aux relations entre les règles de l'OMC et les accords multilatéraux sur l'environnement, en particulier ceux qui contiennent des « obligations commerciales spécifiques ».

l'intervention la moins dérangeante consiste à appliquer des mesures facilitant la création d'un marché. Pour créer un marché, il faut introduire l'excluabilité et la rivalité dans la fourniture et la consommation de biens publics. Il est également possible de faire appel à des instruments économiques de type marchand, tels que les permis négociables pour les externalités négatives ou les crédits échangeables pour les externalités positives. Les pouvoirs publics ont également la possibilité d'intervenir en instaurant et en faisant appliquer des règles de responsabilité, lesquelles permettent d'enfreindre les règles à condition de verser une indemnité.

83. La question des permis (ou des quotas) échangeables (ou négociables) est traitée dans la sous-partie consacrée à la réglementation, même si certains chercheurs les classent parmi les instruments économiques. Les permis négociables peuvent permettre la fixation d'un prix du marché pour une externalité négative. Les pouvoirs publics ont également recours aux réglementations pour résoudre des problèmes relatifs aux biens communs mondiaux comme les pâturages ou les réserves halieutiques. En complément des quotas échangeables, la mise en place d'une réglementation qui limite l'accès se traduit par un accroissement des coûts privés, tout en maintenant le coût social au même niveau et en régulant le nombre d'utilisateurs.

84. Les réglementations peuvent imposer des PMP plus propres ou interdire certains PMP ou intrants (en cas d'externalités négatives). Le même résultat peut être obtenu en taxant ou en subventionnant certains PMP et en introduisant des normes techniques.

Mesures d'incitation

85. Les mesures d'incitation (subventions) servent à combler l'écart entre coût social et coût privé, et par conséquent à internaliser les bénéfices sociaux et à atténuer le déficit d'externalités positives. Elles peuvent être utilisées en tant qu'instrument économique isolé ou s'appuyer sur une réglementation qui prévoit le transfert d'un droit de propriété. La conception précise de la mesure d'incitation est fonction de la nature du produit autre ou de l'externalité négative visés. Nous avons déjà traité la question des mesures à caractère général, comme le soutien des prix ou les paiements à la surface, et nous ne reviendrons pas sur ce sujet dans cette partie.

86. Elles peuvent aussi être utilisées pour atténuer les effets de certaines externalités négatives et sont couramment appliquées en agriculture, bien que cela aille à l'encontre du principe pollueur-payeur. Par exemple, si une externalité négative (telle que le bruit provoqué par les animaux d'élevage) échappe au contrôle de l'agriculteur, une aide à l'investissement est parfois accordée au titre de l'isolation phonique des bâtiments d'élevage.

87. Les incitations peuvent prendre différentes formes : prime ou aide exceptionnelle à l'investissement, paiement annuel récurrent subordonné à la fourniture du produit autre (ou à la réduction ou l'élimination d'une externalité négative) ou paiement au titre des intrants. Le soutien à l'investissement peut être destiné à aider un agriculteur à moderniser ses installations afin d'accroître la fourniture d'externalités positives ou à couvrir le coût de l'adoption d'une nouvelle technologie, si celle-ci permet de fournir des produits autres de manière plus efficace ou limite l'externalité négative. Le paiement régulier subordonné à la fourniture d'une quantité minimum du produit autre a des chances d'être efficace lorsque les externalités sont mesurables (superficie de zone humide restaurée), mais ses chances de succès sont moindres si les objectifs peuvent être considérés comme subjectifs (dans le cas du paysage, par exemple). Il peut aussi s'agir d'un paiement à l'hectare, par exemple en fonction de la superficie cultivée lorsque la valeur esthétique du paysage est visée, ou encore d'un forfait par exploitation. Les paiements au titre des intrants ou des facteurs de production doivent viser les intrants qui sont susceptibles de favoriser la production d'une externalité positive ou d'un bien public au niveau souhaitable d'un point de vue social.

88. Les mesures incitatives axées sur la fourniture d'externalités positives et de biens publics particuliers ont des chances d'être plus concluantes. Elles peuvent viser un résultat (effet induit), un facteur de production ou un PMP, s'ils sont à l'origine d'une externalité positive. Toutefois, les incitations ciblées sont plus faciles à mettre en œuvre dans certains cas (haies, aspect des bâtiments d'exploitation, etc.) que dans d'autres (paysages, par exemple). Les coûts de transaction doivent entrer en ligne de compte lorsqu'on cherche à apprécier l'efficacité et l'efficacité des différents moyens d'intervention envisageables.

Taxes

89. Tout comme les incitations dans le cas des externalités positives, les taxes sont utilisées pour combler l'écart entre coût social et coût privé, ce qui permet d'internaliser les coûts sociaux et d'atténuer les externalités négatives. Le montant de la taxe doit être à la mesure du coût de l'externalité négative, le coût de dépollution par exemple. La taxation d'une externalité négative peut induire une évolution technologique, sans pour autant qu'il faille nécessairement réglementer l'adoption d'une technologie ou le choix des PMP.

90. Une taxe peut être conçue comme une mesure globale, par exemple un impôt perçu pour chaque exploitation, ou sur la base de la taille de l'exploitation, ou par unité d'externalité négative telle que la pollution (bien qu'il soit admis qu'il est difficile de faire appel à cette méthode dans le domaine de l'agriculture, où il n'est pas toujours facile d'attribuer l'origine de la pollution à telle ou telle exploitation). Une taxe peut également viser les intrants : appliquée aux engrais, elle aura pour effet de diminuer la quantité d'engrais utilisée et de réduire la pollution de l'eau. Les mesures de régulation de la demande ont pour but de maîtriser la demande des consommateurs en faveur de produits associés à l'externalité négative visée. Elles sont souvent complétées par des taxes afin de rendre les produits en question plus coûteux. Dans le cas des produits agricoles, l'application de ce type de mesures s'accompagne de difficultés spécifiques, notamment parce qu'un même produit peut être le fruit de toute une série de modes de production différents et provenir de différents endroits, et que ces diverses conditions de production ne génèrent pas toutes une externalité négative.

91. Les taxes peuvent être soit systématiques, soit déclenchées à partir d'un certain seuil. Pour limiter les externalités négatives, elles peuvent être utilisées une fois franchi l'objectif à ne pas dépasser (plafond). S'agissant des externalités positives et des biens publics, des pénalités (amendes) peuvent s'appliquer si l'objectif minimum n'est pas atteint. Les permis négociables, déjà évoqués dans le cadre des mesures de réglementation, constituent des instruments économiques à ne pas négliger.

Incidences sur les échanges et les politiques commerciales

92. En règle générale, la plupart des produits autres étant non échangeables, et leur production étant localisée, les mesures d'incitation ciblées auront un effet limité, voire nul, sur les échanges. En cas d'effet national ou transfrontière, certains pourront ne pas souhaiter consommer les marchandises qui ne génèrent pas les produits autres voulus ou qui s'accompagnent d'externalités négatives non négligeables. Dans ce cas, il est possible que des pressions s'exercent pour obtenir la mise en place d'une mesure aux frontières afin de limiter l'importation des marchandises en question.

93. Comme nous l'avons vu, les effets sur les échanges des dispositifs de subvention non ciblés ont déjà été analysés dans d'autres études. Rappelons cependant que, si la fourniture d'un produit autre est liée à celle du produit de base parce qu'il est impossible de viser exclusivement le produit autre, toute incitation à la production du produit autre sera susceptible d'induire des répercussions sur les échanges. Le risque de voir ce type de subventions entraîner des difficultés sur le plan de la politique commerciale est fonction de la nature de la mesure, et de son statut au regard des dispositions concernant le soutien interne de l'Accord

sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay (AACU). Les dispositions relatives aux catégories orange, bleue et verte laissent de toute évidence une certaine latitude pour adopter des mesures incitatives visant les produits autres. Par ailleurs, les taxes sont peu susceptibles de nuire aux relations commerciales du point de vue des producteurs étrangers, à moins qu'elles ne soient utilisées pour répondre à des préoccupations transfrontières. Les craintes des producteurs nationaux sont analysées ci-dessous. Lorsque les taxes frappent l'utilisation de ressources intérieures, elles ne concernent que les producteurs du pays. Si elles sont perçues sur les produits, elles peuvent frapper de manière indifférenciée la production intérieure et la production étrangère.

94. Les producteurs nationaux qui doivent respecter des réglementations et acquitter des taxes (par exemple celles destinées à limiter les externalités négatives) risquent de se plaindre que le respect de ces réglementations entraîne un accroissement des coûts (même si des mécanismes de compensation existent), ce qui se traduit par une hausse des prix à la consommation. Face à une érosion de leur compétitivité sur le marché intérieur et sur les marchés internationaux, il est probable que les producteurs nationaux réclameront soit d'autres mesures d'incitation afin d'améliorer leur compétitivité, soit des mesures aux frontières (interdictions ou droits de douane par exemple) censées les mettre à armes égales face à la concurrence. La question des mesures aux frontières est traitée dans la troisième partie.

95. Il est communément admis que les différences entre les réglementations ont une incidence sur les coûts relatifs de production, la compétitivité des producteurs et les courants d'échanges. Cependant, les études de l'OCDE montrent que l'impact des différents degrés de rigueur des réglementations environnementales sur les coûts agricoles ne suffit pas à expliquer les différences de compétitivité entre pays de l'OCDE (OCDE, 2003c).

96. Les producteurs étrangers protestent lorsque les réglementations sont appliquées dans un cadre extraterritorial ou lorsqu'ils les perçoivent comme des obstacles au commerce. La question de l'assimilation des réglementations à des obstacles au commerce est analysée dans la troisième partie. Si les producteurs nationaux obtiennent des incitations à observer un certain nombre de règles et pas les producteurs étrangers, certains d'entre eux pourront avoir le sentiment d'être désavantagés, même si les mesures intérieures ne sont pas contraires aux principes de l'OMC.

97. Un grand nombre d'études sont consacrées aux effets de la réglementation environnementale sur les échanges. En présence d'une externalité particulière de la production locale (nuisances sonores ou olfactives d'un élevage porcin, par exemple), il est logique d'imposer une norme contraignante aux producteurs nationaux et à seuls. Mais le problème se pose différemment en ce qui concerne les externalités environnementales de portée planétaire. L'application de normes contraignantes (concernant les procédés) aux producteurs étrangers soulève deux grandes difficultés. Premièrement, une telle mesure n'est sans doute pas efficiente à l'échelle mondiale, car les coûts des techniques de production diffèrent d'un pays à l'autre. Deuxièmement, il n'est pas facile de décider qui doit contrôler et veiller au respect d'une norme appliquée à la production d'un bien importé, qui sera par définition produit à l'étranger. Il est évident cependant que dans ces cas-là la coopération internationale est souhaitable (OMC, 2005).

Produits de base

98. Comme on le voit dans le tableau 1, les préoccupations sociétales relatives aux produits de base peuvent concerner le produit lui-même, les PMP incorporés dans le produit ou les PMP non incorporés dans le produit. Les préoccupations suscitées par certaines caractéristiques physiques sont faciles à résoudre sur le marché (bien que ce ne soit généralement pas le sujet principal des préoccupations sociétales). Les PMP, en particulier ceux qui ne sont pas incorporés dans le produit, présentent plus de difficultés du point de vue des échanges.

99. Le choix et l'adoption des PMP (y compris les nouvelles technologies) sont parfois liés à la perception du risque. Le jeu du marché permet de répondre à l'adoption de PMP dont l'utilisation est perceptible dans le produit fini, qui ne constituent donc pas des caractéristiques cachées. Toutefois, le choix des PMP induit souvent une asymétrie d'information qui nécessite une intervention complémentaire pour assurer un fonctionnement efficace. La question de l'asymétrie d'information est traitée séparément dans la partie suivante.

Réglementations

100. Si les solutions de marché ou les recommandations dont l'application est facultative ne suffisent pas pour obtenir le résultat souhaité, il est probable que les pouvoirs publics adopteront des réglementations contraignantes. Celles-ci peuvent prendre la forme d'interdictions afin d'assurer la différenciation du marché et la traçabilité. L'interdiction de certaines pratiques (telles que l'utilisation de pesticides proscrits ou la cruauté envers les animaux) s'accompagne de sanctions économiques en cas d'infraction. La différenciation du marché, la traçabilité et l'étiquetage sont également décrits dans les paragraphes consacrés à l'asymétrie d'information. Selon la répartition des droits de propriété, les réglementations contrôlant le choix des PMP peuvent prévoir une indemnisation pour le transfert des droits de propriété concernés, soit sous forme d'une prime ou d'une aide à l'investissement exceptionnelle, soit sous forme d'un paiement annuel.

101. Une réglementation peut tout simplement interdire des technologies nouvelles ou PMP avant même leur introduction sur le marché (où ils peuvent induire une défaillance du marché) dès lors qu'une collectivité estime, en raison du risque qu'elle perçoit, que l'adoption de certains PMP n'est pas souhaitable. Cependant, si d'autres pays ne partagent pas cet avis ou cette perception du risque et choisissent d'adopter un PMP contesté, cela risque fort de donner lieu à des frictions commerciales.

Mesures d'incitation

102. Les pouvoirs publics peuvent mettre en place des incitations visant à encourager l'adoption de ce qu'une société considère comme des PMP appropriés. Ces mesures peuvent prendre la forme soit d'une prime forfaitaire ou calculée par unité ou facteur de production (hectare, animal, etc.) ou par unité de produits, soit d'une aide à l'investissement prenant en charge une partie du coût de la technologie.

Taxes

103. De même, les PMP jugés contre-indiqués, surtout s'ils sont associés à une externalité négative, peuvent faire l'objet d'une taxe (cas dans lequel une préoccupation sociétale peut renvoyer en même temps à un produit autre qu'un produit de base et à un attribut du produit). Celle-ci peut frapper l'intrant qui est à l'origine de l'externalité négative, les engrais et les insecticides étant des exemples de choix. Il est aussi possible de taxer l'externalité négative de façon indirecte, par le biais du produit, à condition de viser seulement les PMP incorporés dans le produit.

Incidences sur les échanges et les politiques commerciales

104. Les effets sur les échanges des mesures nationales concernant des technologies nouvelles et PMP sont analogues à ceux décrits pour les produits autres : les producteurs nationaux invoqueront des arguments en faveur de mesures aux frontières, et les producteurs étrangers s'y opposeront de la même manière.

105. Les producteurs nationaux peuvent se plaindre – même si le transfert de droits de propriété fait l'objet d'une indemnisation – que certains PMP sont plus efficaces par rapport aux coûts que d'autres, et par conséquent faire valoir une perte de compétitivité et réclamer une protection sous forme de mesure aux

frontières. Celle-ci, qui pourra par exemple consister à imposer les mêmes PMP à l'ensemble des partenaires commerciaux, peut découler, soit d'authentiques préoccupations sociétales (protéger la société d'un PMP interdit considéré comme préjudiciable ou moins bon), soit de pressions exercées par les producteurs pour conforter leur position sur le marché face à la concurrence. Cette question, qui relève de la différence entre les réglementations, sera traitée dans la troisième partie.

Asymétrie ou absence d'information

106. Le problème de l'information asymétrique ou absente concerne la question des préoccupations sociétales au niveau des exploitations agricoles par de nombreux aspects : il peut avoir trait au produit lui-même, aux PMP incorporés dans le produit, aux PMP non incorporés dans le produit, ou aux aspects de la production relatifs aux produits autres. Le problème se pose lorsqu'un agent économique a accès à plus d'informations sur un produit que l'autre, et que l'obtention de cette information est coûteuse ou impossible. La question des mesures à prendre pour résoudre le problème d'absence d'information n'entre pas dans le champ de la présente étude.

107. Dans l'exemple classique du marché des voitures d'occasion (Akerlof, 1970), qui présente une asymétrie de l'information (plus spécifiquement une incertitude sur la qualité), l'équilibre du marché est atteint à un prix moyen inférieur à celui qui s'appliquerait dans une situation d'information parfaite. En cas d'asymétrie d'information, la défaillance du marché trouve son origine dans la perception relative de la qualité ou du type sur le marché. La mesure la plus efficace consiste à compléter les informations dont disposent les consommateurs. Si certaines caractéristiques des produits ne sont pas cachées, mais que l'obtention des informations est coûteuse, les campagnes d'éducation et d'information peuvent aider à fournir les informations manquantes.

108. L'étiquetage sert d'outil de communication pour faire savoir si un produit respecte ou non un critère donné (son application aux PMP non incorporés dans le produit a déjà été évoquée dans la section de la partie I sur la typologie des préoccupations de la société. Les critères verticaux permettent d'évaluer la performance des produits et de les apprécier sur une échelle où à chaque critère correspond une performance donnée. Dans le cas des critères de performance (efficacité énergétique par exemple), lorsque l'obtention d'informations est coûteuse ou impossible, les pouvoirs publics instaurent et font appliquer des normes minimales. L'accord SPS (accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires) et l'accord OTC (accord sur les obstacles techniques au commerce) disposent que les pays établissent les mesures nationales sur base des normes, directives et recommandations internationales, mais leur laissent la latitude de choisir les normes qu'ils jugent appropriées. S'agissant des caractéristiques relatives à la qualité, les initiatives du marché englobent le signal volontairement donné au consommateur par le producteur concernant la « qualité » de son produit. Les mesures prises par les pouvoirs publics consistent à rendre obligatoire la communication de cette information. Dans les deux cas, le consommateur dispose d'une panoplie d'informations complète.

Réglementation

109. Si des caractéristiques sont cachées ou non incorporées dans le produit, comme dans le cas de certains PMP, un système d'étiquetage correspondant à l'existence de procédures sûres de différenciation et de traçabilité est souvent appliqué. En adoptant un système d'étiquetage qui donne suite à des recommandations sans caractère obligatoire, les entreprises emploient un outil de communication pour résoudre le problème d'asymétrie d'information, dans l'espoir de renforcer leur avantage comparatif. En l'absence d'étiquetage concernant une caractéristique qui ne laisse personne indifférent, les consommateurs peuvent supposer que tous les produits sont de qualité inférieure, et le marché s'effondre. Lorsque les pouvoirs publics édictent des règles non contraignantes, qui sont en réalité des recommandations dont l'application est facultative, des mécanismes assurant la différenciation du marché s'imposent. Si une

réglementation est contraignante, on peut considérer que tous les produits présents sur le marché s'y conforment.

110. Les réglementations qui concernent les asymétries d'information comportant un coût de recherche élevé pour le consommateur peuvent également prendre la forme d'interdictions si certains choix potentiels sont inacceptables en raison du risque perçu par la société. Cette façon de procéder peut se traduire par l'élimination d'une partie des choix ; c'est notamment le cas, par exemple, lorsque la sécurité alimentaire est en jeu.

111. La différenciation, tant verticale qu'horizontale, comporte trois étapes : normalisation, communication et application. La normalisation est une étape technique à l'occasion de laquelle la branche concernée est consultée et les recommandations internationales sont prises en compte. La communication recouvre l'étiquetage, dont nous avons déjà parlé, les campagnes d'éducation, et d'autres moyens de compléter la palette d'informations. Enfin, l'application, qui consiste à s'assurer que les normes et l'étiquetage sont conformes à la réalité, fait appel à des mécanismes de contrôle et de traçabilité. Le coût de l'étiquetage est souvent intégré au coût de production et de vente au détail, donc, au bout du compte, répercuté sur le consommateur.

112. La stratégie d'étiquetage peut être soit positive, soit négative. Un étiquetage positif met en valeur le contenu du produit, par exemple : « ce produit contient des OGM ». Un étiquetage négatif fait ressortir ce qui n'entre pas dans le produit, par exemple : « ce produit ne contient pas d'OGM ». Le choix entre ces deux modes d'étiquetage est souvent dicté par le marketing, car les consommateurs ne réagissent pas de la même manière selon que l'affirmation est positive ou négative. L'étiquetage et ses effets sont analysés en détail dans plusieurs études de l'OCDE effectuées par le Groupe de travail du Comité des échanges et le Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement (voir, par exemple, OCDE, 2002a, 2002b, 2003d).

113. La traçabilité fait souvent partie du dispositif d'étiquetage pour les PMP. C'est un moyen de résoudre un problème d'asymétrie d'information. La traçabilité est l'une des conditions de différenciation du marché permettant au consommateur d'opérer un choix. C'est aussi la garantie de pouvoir retrouver de quelle exploitation (et même de quelle parcelle) provient le produit en cas de crise. La mise en place de systèmes de traçabilité peut être imposée par les pouvoirs publics, mais elle peut aussi relever de l'initiative privée, par exemple dans le cadre des programmes de responsabilité sociale des entreprises.

114. Les initiatives relevant de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) sont de plus en plus répandues. Prises en général par le secteur privé, elles couvrent des aspects très divers, englobant la durabilité, l'engagement citoyen et l'approvisionnement responsable. D'où un lien indirect avec les préoccupations sociétales concernant les exploitations agricoles. Le caractère facultatif des programmes de RSE les classerait plutôt parmi les approches reposant sur le marché, par opposition aux approches contraignantes, bien qu'en pratique, les pouvoirs publics jouent dans la conception de ces programmes un rôle plus ou moins important et sujet à controverse. Du fait qu'ils sont mis en place par le secteur privé, les programmes de RSE ne seront pas analysés plus avant ici.

Mesures d'incitation

115. On peut mettre en place des mesures d'incitation pour encourager la différenciation du marché et la traçabilité, lesquelles constituent des conditions nécessaires pour compléter l'information des consommateurs et leur donner confiance dans les dispositifs d'étiquetage qui peuvent s'avérer coûteuses à mettre en place. Le coût peut être soit répercuté sur les consommateurs, soit supporté par les producteurs, mais il peut être assorti de mesures d'incitation. Celles-ci peuvent prendre la forme d'une aide à

l'investissement qui contribue à assumer le coût lié à une telle politique, car le coût marginal des dispositifs visant à assurer la différenciation et la traçabilité est généralement faible.

116. Il en va de même pour l'étiquetage. Toutefois, la portée de cette étude se limite aux préoccupations sociétales concernant les exploitations agricoles ; or très peu de produits sont commercialisés directement sans passer par le stade de la transformation, à l'exception des fruits et légumes qui sont de plus en plus souvent commercialisés dans le cadre de contrats entre producteurs et détaillants.

Taxes

117. À première vue, il ne semble pas qu'il existe de mesure de taxation susceptible de remédier à un problème d'asymétrie d'information. Si les amendes pour non-respect de la réglementation (étiquetage obligatoire par exemple) ont quelques similitudes avec les taxes, elles ne sont pas considérées comme des exemples d'instruments économiques reposant sur le marché.

118. Les incidences sur les échanges et les politiques commerciales des mesures visant à répondre à un problème d'asymétrie ou d'absence d'information sont analogues à celles que nous avons déjà analysées plus haut.

PARTIE III :**RÉPONSES DES POUVOIRS PUBLICS NATIONAUX
DANS LE CONTEXTE DES DISPOSITIONS PERTINENTES DE L'OMC*****Les préoccupations sociétales selon les pays***

119. Bon nombre de préoccupations sociétales sont analogues dans tous les pays, du moins dans leur esprit, mais on constate également des variations sensibles. Les partenaires commerciaux acceptent généralement plus facilement les motifs invoqués pour justifier les différences de réglementation (et par conséquent de politique commerciale interne et extérieure) lorsqu'il s'agit de traditions bien établies, religieuses ou historiques par exemple, que lorsqu'ils découlent d'une perception différente du risque. Parmi les préoccupations invoquées, une catégorie particulière, qui concerne les PMP incorporés ou non dans le produit et les conditions dans lesquelles celui-ci a été produit et traité à toutes les étapes de son cycle de vie, suscite souvent plus de controverses, et il semble qu'il existe une corrélation positive entre ce type de préoccupations et le niveau de vie.

120. Souvent, la montée en puissance de la sensibilité aux préoccupations sociétales est également liée à la libéralisation, à l'accroissement des échanges et à la mondialisation. Les pays exportateurs considèrent parfois les mesures commerciales et intérieures adoptées par un partenaire commercial pour préserver des préoccupations sociétales qu'il juge précieuses avec suspicion, jugeant qu'il s'agit de mesures intérieures protectionnistes, en particulier dans un contexte où les barrières douanières sont soit minimales, soit en diminution, et lorsque la société du pays exportateur ne partage pas les mêmes préoccupations.

121. Il ressort de l'analyse des incidences sur les échanges proposée dans les paragraphes précédents que les taxes et les primes ciblées n'entraînent généralement pas de problèmes majeurs, car les dispositions de l'AACU laissent la possibilité de mettre en place des mesures d'incitation conformes aux disciplines de l'OMC. Cette partie du rapport est donc principalement axée sur les incidences des réglementations sur les politiques commerciales, y compris, éventuellement, lorsque des taxes ou des incitations sont également en place.

Incidences sur les politiques commerciales des différentes réglementations mises en place à l'échelon national

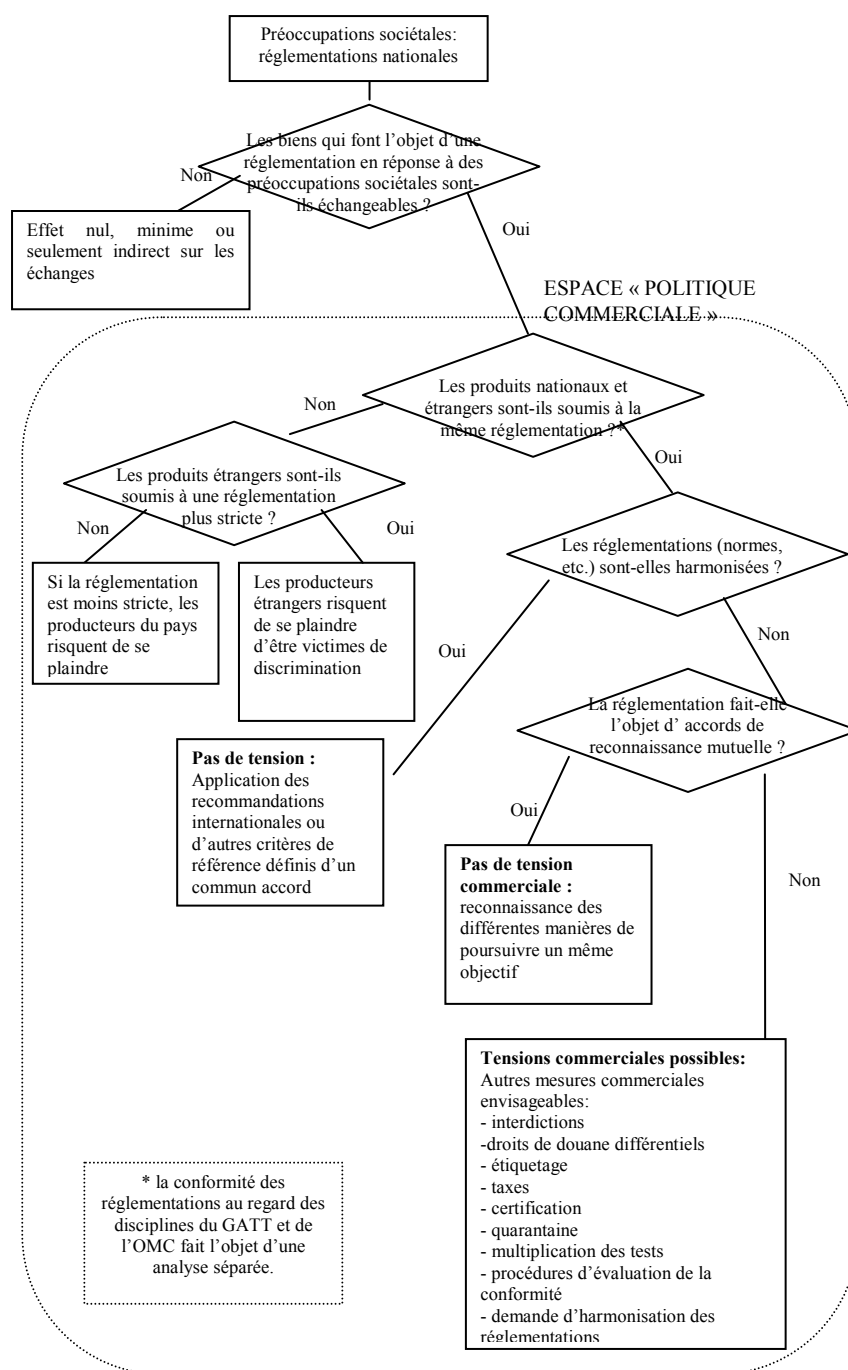
122. Les politiques commerciales jouent le rôle d'auxiliaires nécessaires à la mise en œuvre des politiques nationales et à la réalisation des objectifs nationaux, y compris la protection des consommateurs et du marché. Par conséquent, les politiques intérieures des pays ont des incidences sur les politiques commerciales et, partant, sur les courants d'échanges internationaux. Certaines réglementations et mesures nationales n'entraînent aucun effet direct sur les échanges, et dans le cas contraire il est possible de faire le nécessaire pour atténuer ces effets, par exemple à l'aide d'accords de reconnaissance mutuelle admettant le caractère équivalent des réglementations mises en place par les partenaires commerciaux.

123. Dans le cadre des accords du GATT et de l'OMC, les pays ont le droit de choisir les mesures et les réglementations qu'ils jugent nécessaires pour répondre à leurs objectifs nationaux, à condition qu'elles ne constituent pas des obstacles injustifiés aux échanges et respectent les disciplines établies. De ce fait, les politiques retenues pour répondre aux préoccupations sociétales varient d'un pays à l'autre. Le présent rapport n'a pas pour objet de mettre en doute la légitimité des préoccupations sociétales ou des réglementations et mesures intérieures qui s'y rattachent, mais plutôt d'explorer les répercussions sur les échanges et la politique commerciale de ces instruments et des différences dans l'utilisation qui en est faite d'un pays à l'autre.

124. La figure 2 récapitule les principaux éléments du débat sur les échanges. Si le produit soumis à la réglementation nationale adoptée en réponse à une préoccupation sociétale n'est pas négociable, l'effet sur les échanges sera souvent nul ou minime. Cet axe de recherche a été en partie exploré dans les rapports consacrés à la multifonctionnalité (OCDE, 2001a, 2003f). Si le produit est négociable, toute réglementation nationale aura vraisemblablement une incidence, aussi faible soit-elle, sur la politique commerciale. Le présent rapport passe en revue les dispositions pertinentes des accords du GATT et de l'OMC concernant les différentes réglementations nationales et analyse leurs incidences sur la politique commerciale. Les questions essentielles à poser pour déterminer si une réglementation intérieure risque de générer des tensions commerciales sont les suivantes : i) les produits nationaux et étrangers sont-ils soumis à la même réglementation ? ; ii) les règles (normes par exemple) sont-elles harmonisées ? ; et iii) existe-t-il des accords de reconnaissance mutuelle ?

125. Dans cette partie, nous commencerons par étudier les dispositions de l'OMC afin d'examiner la situation institutionnelle, avant de passer en revue les stratégies commerciales que les pays peuvent employer pour réglementer l'importation de biens et services qu'ils estiment en contradiction avec les mesures intérieures adoptées pour répondre aux préoccupations sociétales. Le rapport n'évalue pas les conséquences sociales des différentes mesures intérieures envisageables pour répondre à chaque type de préoccupations sociétales.

Figure 2. Réglementations nationales et tensions commerciales potentielles



Dispositions pertinentes de l'OMC⁸

126. Dans ce document, il est fait état uniquement des dispositions de l'OMC relatives aux préoccupations sociétales concernant les biens (plus précisément, les produits agricoles). Les dispositions relatives aux services (accord général sur le commerce des services – AGCS) et à la propriété intellectuelle (accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce – ADPIC) ne sont pas abordées, bien que ceux-ci puissent faire l'objet de préoccupations sociétales.

127. L'OMC, en dehors des préoccupations de santé et de sécurité prise en compte dans le cadre de l'Accord SPS, s'intéresse au plus haut point aux questions relatives à l'environnement et aux échanges, or ce sujet cristallise une part importante des préoccupations sociétales. Le traitement des questions environnementales donne des indications sur la voie à suivre pour aborder les autres préoccupations sociétales. Un certain nombre de dispositions de l'OMC ont directement traité les aspects commerciaux des questions environnementales, parmi lesquelles le principe de non-discrimination qui repose sur la clause de la nation la plus favorisée et le principe de traitement national, l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS), l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et certaines sections de l'article XX du GATT qui disposent que les mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux ou à la conservation des ressources naturelles rares peuvent être invoquées pour déroger aux règles commerciales habituelles (OMC, 2006)⁹.

128. Selon l'OMC, la non-discrimination repose sur deux piliers : la clause de la nation la plus favorisée (clause NPF) et le traitement national (TN). La clause NPF - égalité de traitement pour tous les partenaires commerciaux – est énoncée à l'article I de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), lequel stipule qu'un pays membre de l'OMC ne peut accorder à un produit d'un autre pays un traitement plus favorable que celui qu'il accorde aux produits des membres de l'OMC (sauf dans certains cas, en vertu d'accords régionaux de libre-échange ou conformément au traitement préférentiel accordé aux exportations des pays en développement, par exemple). Le traitement national consiste à accorder aux biens et services étrangers un traitement non moins favorable que celui dont bénéficient les biens et services nationaux. L'article III du GATT stipule qu'une fois entrés sur un marché, les produits doivent bénéficier d'un traitement non moins favorable que celui qui est accordé à des produits similaires d'origine nationale. L'objectif du principe de non-discrimination est d'éviter l'abus de mesures environnementales ou autres, et leur utilisation au service d'un protectionnisme déguisé. Dans certains cas, l'enjeu fondamental est de savoir si les produits en question sont des « produits similaires »¹⁰.

129. L'article XX du GATT, sur les « exceptions générales », définit un certain nombre de cas particuliers dans lesquels les membres de l'OMC (c'est-à-dire antérieurement les « parties contractantes » du GATT) peuvent être exemptés des règles du GATT, ce qui englobe les cas décrits ci-dessus et,

8. Cette partie s'appuie sur toute une série de documents de l'OMC présentés sur le site Internet de l'organisation.

9. Les autres disciplines du GATT et de l'OMC qui autorisent éventuellement des réglementations différentes selon les pays sont l'accord relatif à l'inspection avant expédition, l'accord relatif aux règles d'origine, l'accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation, les articles du GATT relatifs à la facilitation des échanges (V: Liberté de transit, VIII: Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation, et X: Publication et application des règlements relatifs au commerce). Ces différents accords et articles ne concernant pas spécifiquement les activités agricoles, ils ne sont pas analysés dans le présent rapport.

10. Dans l'affaire CE-amiante, le Groupe spécial et l'Organe d'appel ont exprimé des avis différents sur la question du caractère « similaire » des produits ; voir : http://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/envt_rules_gatt_f.htm

peut-être, la prise en charge des préoccupations sociétales. Le paragraphe introductif de l'article XX vise à garantir que les mesures incompatibles avec le GATT n'établissent pas une discrimination arbitraire ou injustifiable, ni ne constituent un protectionnisme déguisé. Le texte de l'article XX est reproduit à l'encadré 5.

Encadré 5. Les exceptions générales prévues à l'article XX du GATT

Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures :

- a) nécessaires à la protection de la moralité publique ;
- b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ;
- c) se rapportant à l'importation ou à l'exportation de l'or ou de l'argent ;
- d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord, tels que, par exemple, les lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières, au maintien en vigueur des monopoles administrés conformément au paragraphe 4 de l'article II et à l'article XVII, à la protection des brevets, marques de fabrique et droits d'auteur et de reproduction et aux mesures propres à empêcher les pratiques de nature à induire en erreur ;
- e) se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons ;
- f) imposées pour la protection de trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ;
- g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ;
- h) prises en exécution d'engagements contractés en vertu d'un accord intergouvernemental sur un produit de base qui est conforme aux critères soumis aux PARTIES CONTRACTANTES et non désapprouvés par elles ou qui est lui-même soumis aux PARTIES CONTRACTANTES et n'est pas désapprouvé par elles* ;
- i) comportant des restrictions à l'exportation de matières premières produites à l'intérieur du pays et nécessaires pour assurer à une industrie nationale de transformation les quantités essentielles desdites matières premières pendant les périodes où le prix national en est maintenu au-dessous du prix mondial en exécution d'un plan gouvernemental de stabilisation, sous réserve que ces restrictions n'aient pas pour effet d'accroître les exportations ou de renforcer la protection accordée à cette industrie nationale et n'aillent pas à l'encontre des dispositions du présent Accord relatives à la non-discrimination ;
- j) essentielles à l'acquisition ou à la répartition de produits pour lesquels se fait sentir une pénurie générale ou locale ; toutefois, lesdites mesures devront être compatibles avec le principe selon lequel toutes les parties contractantes ont droit à une part équitable de l'approvisionnement international de ces produits, et les mesures qui sont incompatibles avec les autres dispositions du présent Accord seront supprimées dès que les circonstances qui les ont motivées auront cessé d'exister. Les PARTIES CONTRACTANTES examineront, le 30 juin 1960 au plus tard, s'il est nécessaire de maintenir la disposition du présent alinéa.

130. L'accord OTC vise à garantir que les règlements techniques et les normes, ainsi que les procédures d'essai et de certification qui les accompagnent, ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce. Dans son préambule, il est reconnu que les pays ont le droit de prendre ce type de mesures, aux niveaux qu'ils considèrent appropriés – par exemple, pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux, préserver les végétaux ou protéger l'environnement. En outre, les pays membres de l'OMC peuvent prendre des mesures pour s'assurer que les normes qu'ils appliquent en matière de protection sont respectées (il s'agit des « procédures d'évaluation de la conformité »). Parmi les principes essentiels de l'accord figurent notamment : la non-discrimination dans l'élaboration, l'adoption et l'application des règlements techniques, des normes et des procédures d'évaluation de la conformité ; la volonté d'éviter les

obstacles non nécessaires au commerce ; l'adoption des normes internationales pertinentes ; la transparence et la publication rapide de ces normes et l'ouverture de points d'information nationaux.

131. L'accord SPS (qui précise l'utilisation de l'article XX b) du GATT) concerne la sécurité alimentaire et la santé des hommes, des animaux et des végétaux. Il reconnaît que les membres sont en droit d'adopter des mesures SPS mais stipule que celles-ci doivent reposer sur des principes scientifiques, et ne doivent pas créer d'obstacles non nécessaires au commerce ni établir de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les membres où une situation identique ou analogue existe. Si les informations scientifiques sont insuffisantes, l'article 5.7 de l'accord autorise les pays à adopter des mesures provisoires, sous réserve qu'ils respectent certaines conditions rigoureuses, notamment l'obligation d'obtenir les renseignements supplémentaires dans un délai raisonnable (voir encadré 2). L'article 3 de l'accord SPS dispose que : « Afin d'harmoniser le plus largement possible les mesures sanitaires et phytosanitaires, les Membres établiront leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où il en existe, sauf disposition contraire du présent accord ». Le Codex, l'OIE et le GIEC sont les organes de référence à cet égard. L'accord encourage aussi l'adaptation des mesures SPS en fonction des zones (régions, pays ou parties d'un pays) d'où proviennent les importations.

132. L'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC), qui encadre l'usage des subventions et régleme les mesures que les pays peuvent prendre pour en compenser les effets, est également pertinent. Un pays peut recourir à la procédure de règlement des différends de l'OMC pour obtenir, soit le retrait d'une prime, soit la suppression de ses effets défavorables. Il peut aussi ouvrir lui-même une enquête qui aboutira à l'imposition d'un droit supplémentaire (appelé « droit compensateur ») sur les importations subventionnées dont il est établi qu'elles causent un préjudice aux producteurs nationaux. Un pays membre de l'OMC a donc la possibilité de contester une mesure prise par un autre membre au nom d'une préoccupation sociétale, si le préjudice peut être démontré.

133. Pendant la période prévue par la « clause de paix » qui régissait l'application d'autres accords de l'OMC aux produits agricoles jusqu'à la fin de 2003, des règles spéciales s'appliquaient aux subventions à l'exportation et aux mesures de soutien interne. Aucune limite monétaire n'était imposée aux mesures de soutien interne relevant de la catégorie « verte » au sens de l'AACU (liste positive de mesures autorisées). Ces mesures ne pouvaient faire l'objet ni d'une action multilatérale ni de mesures compensatoires (on trouvera à l'annexe 1 l'intégralité du texte qui énonce ces exemptions). On peut citer les dépenses engagées au titre d'un grand nombre de programmes instaurés à des fins environnementales, pourvu qu'elles respectent un certain nombre de conditions. Plusieurs pays considèrent que la catégorie « verte » ne laisse pas suffisamment de place à certains types de mesures. Par exemple, les paiements aux éleveurs qui améliorent le bien-être animal sont généralement exclus. Les autres mesures de soutien interne conformes à l'AACU ne pouvaient donner lieu à une action multilatérale mais étaient passibles de mesures compensatoires, les pays tentés de déclencher des investigations à cette fin étant cependant invités à faire preuve de modération. Les subventions à l'exportation conformes à l'AACU étaient soumises, dans la mesure pertinente, à des dispositions analogues. À l'expiration de la clause de paix, l'accord SMC s'applique aux subventions agricoles visées par les dispositions de l'AACU, conformément à l'article 21.

Mesures relatives aux produits et aux procédés

134. Parmi les préoccupations sociétales, une catégorie importante concerne les caractéristiques des produits, les nouvelles technologies et les PMP en général. Certaines de ces caractéristiques entrent dans le champ d'application de l'accord SPS ou peuvent relever de l'une des catégories visées à l'article XX du GATT énonçant les exceptions générales. Pour d'autres, les difficultés demeurent, selon qu'il s'agit de PMP incorporés ou non au produit. La question de savoir si certaines mesures relatives aux PMP non incorporés dans le produit entrent dans le champ d'application des accords spécifiques de l'OMC

concernant la normalisation des produits, tels que l'accord SPS ou l'accord OTC par exemple, même si les normes de procédé sont souvent, pour l'essentiel, des normes mises en place par le secteur privé, suscite d'importantes polémiques, et de nombreux débats particulièrement épineux (par exemple sur le bien-être animal). Le traitement des PMP non incorporés dans le produit est donc problématique. Le système commercial multilatéral a été peu enclin à s'intéresser à ces PMP, car ils supposent des contrôles sur le site de production du pays exportateur, encore que des solutions telles que la certification puissent être élaborées dans certains cas. Plus généralement, les avis des pays sont partagés sur le bien-fondé des dispositions de l'OMC quant aux mesures prises pour répondre à des préoccupations sociétales, surtout lorsqu'il s'agit de PMP non incorporés.

135. En ce qui concerne l'articulation entre les échanges et l'environnement, l'OCDE a élaboré un cadre conceptuel visant à classer les PMP en fonction de l'ampleur de leur impact sur l'environnement et à analyser les mesures envisageables pour faire appliquer des exigences relatives aux PMP tout en s'attachant plus particulièrement à l'impact des mesures commerciales concernant les PMP sur les échanges et la politique commerciale (OCDE, 1997a). L'annexe III reproduit les tableaux récapitulant le cadre conceptuel utilisé et l'analyse des mesures commerciales reposant sur les PMP.

Stratégies commerciales résultant de réglementations spécifiques

136. Nous avons montré que les disciplines pertinentes du GATT et de l'OMC laissent de toute évidence aux pays une latitude considérable pour mettre en œuvre des réglementations internes axées sur des objectifs répondant à des préoccupations sociétales, mais que les questions d'interprétation juridique sont déterminantes. Plusieurs pays souhaiteraient que la portée de certaines des dispositions de l'OMC soit plus large pour englober leurs mesures, mais d'autres préféreraient que ces questions soient réglées selon la jurisprudence de l'OMC.

137. Nous ne traiterons ici que des réglementations contraignantes, dont le respect est obligatoire. Lorsqu'il existe des normes internes non contraignantes, dont le respect est facultatif, les producteurs étrangers désireux de vendre sur le marché d'exportation concerné choisiront vraisemblablement de s'y conformer. Les normes facultatives risquent néanmoins de limiter l'accès au marché des producteurs des pays en développement et les exclure si les coûts de mise en conformité (en particulier leur composante fixe) sont trop élevés.

138. Pour déterminer dans quelles situations une réglementation interne est susceptible de donner lieu à une tension commerciale, l'analyse suit l'arborescence décisionnelle proposée à la figure 2 : il s'agit donc de répondre successivement aux trois questions suivantes : les biens produits dans le pays et les biens importés sont-ils soumis à la même réglementation ? Les réglementations sont-elles harmonisées ? Et existe-t-il des accords de reconnaissance mutuelle ?

Les biens produits dans le pays et les biens importés sont-ils soumis à la même réglementation ?

140. Les mesures exigeant que les importations respectent la même réglementation que la production intérieure sont souvent suspectées de constituer une application extraterritoriale de mesures et d'objectifs internes. Pourtant, si les producteurs nationaux et étrangers sont soumis aux mêmes règles, la mesure est conforme au principe du traitement national (du moins dans la mesure où sont visés des PMP incorporés dans le produit), et donc conforme aux règles de l'OMC. Si les producteurs étrangers sont soumis à des règles plus strictes, le principe de non-discrimination n'est pas respecté, bien que, comme indiqué précédemment, la définition des produits similaires ou identiques soit sujette à controverse.

141. La figure 1 propose un arbre de décision afin d'aider les responsables de la politique intérieure à répondre à différentes préoccupations sociétales. La conception des mesures mises en place en cas de

transfert de droits de propriété (subventions) pourrait sembler poser problème au regard de l'AACU et de l'accord SMC¹¹. Bien que l'effet réel d'une subvention soit fonction du degré de jointure entre produits de base et produits autres, l'AACU laisse une marge de manœuvre suffisante pour concevoir des mesures à la fois efficaces et conformes. Toutefois, si les coûts de mise en conformité avec la réglementation interne applicable aux produits nationaux et aux produits importés sont très élevés, et que les producteurs nationaux perçoivent une indemnité compensatoire au titre du transfert de droits de propriété subi en application de la réglementation, les producteurs étrangers risquent d'être désavantagés.

142. Si la réglementation instaurée dans un pays pour corriger une externalité négative ou modifier des PMP est suffisamment stricte pour interrompre véritablement la production locale mais ne prévoit pas d'interdiction pure et simple des ventes, les producteurs qui exercent leur activité dans des pays moins exigeants ou emploient d'autres méthodes de production seront avantagés, jusqu'à ce que les producteurs locaux changent de méthode de production pour se conformer à la réglementation nationale, à supposer qu'ils puissent le faire en restant compétitifs.

Les réglementations sont-elles harmonisées ?

143. De nombreuses préoccupations sociétales sont impossibles à quantifier directement (qualité du paysage, par exemple) et il semble qu'elles revêtent une dimension qualitative propre à chaque pays ; d'autres sont quantifiables, et il est possible d'établir des seuils de tolérance plancher ou plafond en fonction du niveau d'acceptation du risque du pays concerné. Les réglementations établies en application de recommandations internationales ou d'autres critères de référence convenus d'un commun accord permettent d'éviter les risques de tensions.

144. Si les accords de l'OMC (SPS par exemple) prévoient que les pays membres prennent des mesures en s'appuyant sur les normes, prescriptions et recommandations internationales (élaborées dans le cadre de l'OIE, du Codex et du GIEC, par exemple), les pays ont également le droit de choisir les normes (et les mesures) qu'ils jugent appropriées pour protéger la santé des humains, des animaux et des végétaux, sous réserve que celles-ci ne fassent pas indûment obstacle aux échanges (ou ne violent pas les dispositions de l'AACU relatives au soutien interne). Certes, il existe des recommandations internationales, tant pour les caractéristiques cachées (par exemple le niveau maximum de résidus de pesticides) que pour les caractéristiques apparentes (qualité, type), mais celles-ci ne correspondent pas nécessairement aux seuils de tolérance qui prévalent dans les différents pays.

145. Sous réserve qu'il existe un fondement scientifique suffisant (SPS), ou par exemple que le climat ou la géographie soient radicalement différents, les pays peuvent imposer des normes plus strictes que celles recommandées par les prescriptions internationales, mais des divergences d'interprétation compliquent parfois la mise en pratique.

Existe-t-il des accords de reconnaissance mutuelle ?

146. Il est légitime que les normes, règlements techniques, procédures d'évaluation de la conformité et autres réglementations varient d'un pays à l'autre, mais les échanges peuvent néanmoins être facilités si des accords d'équivalence ou des accords de reconnaissance mutuelle (ARM) prennent acte que des méthodes de contrôle analogues, voire différentes, appliquées dans les divers pays permettent de vérifier la conformité des produits avec le même degré de fiabilité, ou que l'usage de normes et de PMP différents peut garantir un résultat identique.

11. Les mesures d'un type particulier (mécanismes d'enchères par exemple) ne sont pas abordées dans le présent document.

Tensions commerciales potentielles

147. Des tensions peuvent survenir lorsque les producteurs étrangers et nationaux sont soumis à la même réglementation sur le marché intérieur, mais que cette réglementation n'est pas harmonisée d'un pays à l'autre, et qu'il n'existe pas d'accord d'équivalence ou de reconnaissance mutuelle.

148. Si les produits enfreignent « volontairement » la réglementation du pays importateur, par exemple dans le domaine des mesures SPS ou des OTC, celui-ci peut décider de sanctionner à la frontière les produits délibérément non conformes. La mesure la plus radicale consiste à interdire l'importation des produits en cause, et n'est généralement appliquée et admissible qu'en cas d'urgence. Un autre instrument classique de la politique commerciale consiste à appliquer des droits de douane aux produits non conformes (sans effet, bien entendu, si le pays importateur entend se prémunir contre un risque). En raison des difficultés inhérentes aux PMP non incorporés dans le produit, que nous avons déjà évoquées, le droit commercial international se débat aujourd'hui avec ces problèmes de PMP.

149. Eaton *et al.* (2005, 2006) ont étudié la possibilité d'accorder un traitement préférentiel au sein de l'UE aux importations de produits carnés dont la production respecte des normes plus rigoureuses sur le plan du bien-être animal, ce dernier étant assimilé à un PMP. Trois formes particulières de traitement préférentiel, que les auteurs jugent toutes vraisemblablement admissibles au regard des règles de l'OMC (article XX du GATT et accord OTC), ont été envisagées à titre de mesures susceptibles d'accroître le bien-être animal dans la production de viande au sein de l'UE et chez ses pays partenaires exportateurs : l'étiquetage des produits (facultatif ou obligatoire), les droits de douane différenciés et les taxes à la consommation différenciées. Les résultats sont résumés dans l'annexe II.

150. Il existe une autre stratégie, qui consiste à exiger des contrôles supplémentaires pour établir la conformité avec les normes et réglementations nationales et à imposer des contrôles ou des quarantaines, des inspections, des procédures d'évaluation de la conformité ou de certification, des dispositifs d'étiquetage, etc., alors que le partenaire commercial applique des règles sinon identiques, du moins analogues. Ces exigences supplémentaires pourraient contribuer à asseoir la confiance dans le produit importé, mais risquent aussi de faire monter le coût des échanges.

151. L'étiquetage exigé dans le but d'améliorer l'information dont disposent les consommateurs entre dans le champ d'application de l'accord OTC. Par exemple, certains aspects de la sécurité des aliments sont des questions sanitaires et phytosanitaires caractérisées par une asymétrie d'information que l'étiquetage permet de corriger. Si les pays concernés ont conclu un ARM ou que la réglementation en matière de sécurité alimentaire s'appuie sur des prescriptions ou des recommandations internationales, les différences dans les caractéristiques de l'étiquetage exigé pourront malgré tout susciter des tensions commerciales, car la sécurité alimentaire et l'étiquetage font l'objet de deux réglementations distinctes.

152. Si un partenaire commercial important adopte une réglementation interne prévoyant par exemple l'application d'une norme plus stricte, cette mesure peut initialement entraîner des incidences fâcheuses pour ses partenaires commerciaux. Mais il est également possible qu'un secteur d'exportation soumis à une norme plus stricte tire parti de la mise à niveau nécessaire pour s'y conformer. Cette modernisation sera facilitée si le pays importateur, le pays exportateur ou les deux mettent en place des aides à l'investissement et d'autres formes de soutien, mais elle peut également être obtenue exclusivement grâce aux réactions du marché. Nous n'analyserons pas plus avant ces effets dynamiques, notamment les phénomènes de remontée industrielle et l'adaptation à des normes plus exigeantes.

PARTIE IV.

CONCLUSIONS

153. Dans la présente étude, nous avons tenté d'étendre aux mesures visant à répondre à des préoccupations sociétales l'étude de l'interface entre les objectifs et mesures internes et leurs incidences sur les échanges et les politiques commerciales. La liste de préoccupations sociétales proposée n'est pas exhaustive et il ne s'agit pas de se prononcer sur leur légitimité, mais plutôt de proposer une typologie en fonction d'un certain nombre de caractéristiques économiques élémentaires utiles lorsque l'on tente d'élaborer des mesures. Comme c'est généralement le cas dans les travaux consacrés à l'analyse des mesures de soutien, l'objectif consiste à voir si on peut imaginer des interventions qui minimisent les distorsions, tout en préservant la capacité des pouvoirs publics à apporter des réponses satisfaisantes aux citoyens.

154. Le champ d'étude se limite aux préoccupations sociétales concernant l'activité au niveau des exploitations agricoles. Nous entendons par là les préoccupations exprimées par des groupes de parties prenantes à propos d'un certain nombre d'aspects de la production agricole dont la fourniture sur le marché est jugée insuffisante ou excessive. Les préoccupations sociétales diffèrent selon les pays et les niveaux de revenu et trouvent leur source dans des conditions naturelles, des trajectoires de développement, une culture et des traditions différentes. Bien que des considérations éthiques sous-tendent souvent les priorités sociétales, elles ne sont pas analysées plus avant dans la présente étude.

155. L'adhésion de tel ou tel groupe de la collectivité à une préoccupation sociétale donnée est fonction des caractéristiques de ses membres : s'agit-il « d'utilisateurs » (perçus comme bénéficiaires ou supportant un effet direct) ou de « non-utilisateurs » de quelque chose qui a suscité une préoccupation sociétale ? Les préoccupations sociétales plongent leurs racines dans les valeurs communes à des pans très divers de la société, mais elles se cristallisent aussi autour de nouvelles évolutions des technologies, de la dégradation de l'environnement, de nouveaux savoirs ou de connaissances revisités.

156. L'intérêt que suscitent les préoccupations sociétales relatives aux activités agricoles est à la mesure de l'intérêt grandissant généralement porté à l'environnement et de l'attention de plus en plus vive envers les caractéristiques des produits et la sécurité. La crainte que les valeurs et préoccupations sociétales ne soient pas suffisamment prises en considération, voire même qu'elles soient sapées par la libéralisation des échanges et la mondialisation qui avance joue également un rôle majeur.

157. Les questions qui suscitent des préoccupations sociétales se répartissent en deux grandes catégories : produits de base et produits autres. Regrouper les préoccupations sociétales en fonction de leurs caractéristiques sous-jacentes permet aux pouvoirs publics de définir des solutions visant à remédier directement et plus efficacement aux inefficiences économiques qui entraînent des défaillances du marché, lesquelles sont propres à chaque cas. Les défaillances du marché sont le motif le plus évident de l'intervention des pouvoirs publics. Ces derniers peuvent décider d'intervenir en réponse à des préoccupations sociétales qui n'ont pas nécessairement trait à des défaillances du marché lorsque ces préoccupations suscitent un fort intérêt. Le plus souvent, le problème concerne la perception du risque inhérent à certaines méthodes de production ou des dimensions éthiques, et il arrive qu'il surgisse avant même que le bien soit produit ou commercialisé.

158. Pour atteindre des objectifs sociétaux, les pouvoirs publics font principalement appel à quelques grandes catégories d'instruments : les incitations, les taxes, la réglementation et les recommandations non contraignantes, telles qu'accords volontaires, bonnes pratiques, codes sociaux et normes facultatives. S'il

peut arriver que des tensions commerciales soient provoquées aussi par de tels instruments non contraignants, elles sont généralement moins graves que dans le cas des réglementations, car l'adhésion est volontaire et la mise en conformité ne peut être imposée aux fournisseurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Les réglementations contraignantes comprennent parfois, mais pas toujours, un transfert de droits de propriété donnant lieu à indemnisation. Pour qu'une réglementation soit efficace, il faut mettre en place un organisme de contrôle et prévoir un système de sanctions en cas d'infraction. Les réglementations peuvent fixer des objectifs quantitatifs, des quotas à ne pas dépasser et des planchers, ou modifier les comportements par d'autres voies.

159. Les mesures d'incitation les plus efficaces pour répondre aux préoccupations sociétales sont probablement celles qui visent à obtenir un résultat précis. En règle générale, ces mesures ont un impact limité ou nul sur la production et les échanges, et ne demandent pas la mise en place d'instruments de politique commerciale particuliers.

160. Les taxes peuvent servir à prendre en compte des préoccupations sociétales lorsqu'il s'agit de modifier certains types de comportement, mais les signaux du marché gardent un rôle déterminant. Sauf si elles répondent à des préoccupations à caractère transfrontière, les taxes ont des répercussions commerciales parce qu'elles imposent des coûts supplémentaires qui se répercutent sur les prix, la production et les échanges. Quoi qu'il en soit, il est établi que l'efficacité du recours aux taxes est compromise lorsque la cause du problème n'est pas facile à déterminer (pollution diffuse).

161. Le GATT et les autres accords de l'OMC établissent les grands principes qui doivent gouverner les échanges. Toutefois, le droit commercial international laisse de toute évidence une certaine latitude aux pays pour mettre en œuvre des mesures internes en vue d'atteindre des objectifs correspondant à des préoccupations sociétales. Les pouvoirs publics peuvent ainsi choisir les règles et réglementations qu'ils souhaitent appliquer en fonction de leur propre approche réglementaire, sous réserve qu'elles se justifient en vertu des règles de l'OMC. Dans le cadre de la réforme de la politique agricole, l'AACU de l'OMC laisse une ample marge de manœuvre pour concevoir des mesures, dans le respect des dispositions relatives au soutien interne énoncées notamment à l'annexe II. Ainsi, les problèmes de politique commerciale risquent plus de provenir de la disparité des préférences sociétales d'un pays à l'autre, et des règles et réglementations nationales correspondantes. Certains pays tendent peut-être à considérer avec suspicion les mesures commerciales et intérieures adoptées par un partenaire soucieux de faire prévaloir des préoccupations sociétales, en y voyant des mesures internes protectionnistes, en particulier dans un contexte où les barrières douanières sont en diminution ou minimales (voire inexistantes). D'autres estiment néanmoins que le champ d'application des dispositions du GATT et de l'OMC est trop étroit pour couvrir tout l'éventail des interventions envisageables dans des domaines dont la dimension éthique n'est pas nécessairement perçue de la même manière par les divers partenaires commerciaux, où les données scientifiques sont soit entachées d'incertitude soit contestées, ou qui vont de pair avec des conceptions du risque différentes.

162. Les différences de réglementation peuvent susciter des craintes tant chez les producteurs nationaux que chez les producteurs étrangers. Les producteurs nationaux qui doivent respecter des réglementations risquent de se plaindre du surcoût que cela entraîne (même si des mécanismes de compensation existent), lequel se traduit par une hausse des prix à la consommation. Face à une érosion de leur compétitivité, les producteurs nationaux peuvent réclamer des mesures de soutien spécifiques, par exemple des droits de douane ou d'autres mesures aux frontières limitant les importations. Les producteurs étrangers protestent lorsque les réglementations sont appliquées hors frontières, ou lorsqu'ils les perçoivent comme des obstacles au commerce. En outre, ils se plaindront si les producteurs nationaux bénéficient d'incitations pour observer certaines règles et pas eux, même si les mesures internes ne sont pas contraires aux règles de l'OMC.

163. Les normes, les règlements techniques, les procédures d'évaluation de la conformité et autres réglementations peuvent légitimement différer d'un pays à l'autre, mais il est malgré tout possible de faciliter les échanges s'il existe des accords d'équivalence ou de reconnaissance mutuelle (ARM) des différentes méthodes. Les tensions commerciales sont susceptibles de survenir dans toute une série de situations différentes, par exemple lorsque l'adoption ou la modification d'une réglementation entraîne des coûts de mise en conformité élevés que certaines entreprises (étrangères) ne sont parfois pas en mesure de supporter.

164. Les incidences sur les échanges et les politiques commerciales des différentes réponses apportées par les pouvoirs publics aux préoccupations de la société varient selon les catégories. Les mesures répondant à des préoccupations relatives à des produits autres (externalités positives, fourniture de biens publics et externalités négatives) et ayant des effets localisés – en admettant qu'elles ne créent pas de distorsion dans la production – ont un effet minime sur le commerce international. Les mesures répondant à des préoccupations relatives à des produits autres et ayant des effets transfrontières doivent être conformes aux accords internationaux sur l'environnement. Si ces accords n'existent pas, ou qu'ils ne sont pas signés par tous les pays, d'autres solutions doivent être recherchées. Elles peuvent aller de l'interdiction pure et simple à l'utilisation de l'étiquetage pour indiquer la conformité avec une norme volontaire.

165. Le traitement des préoccupations sociétales relatives aux produits de base sera différent selon que celles-ci concernent les caractéristiques physiques du produit lui-même ou les procédés de production. Les procédures applicables aux effets commerciaux des caractéristiques indissociables du produit lui-même et des PMP incorporés dans le produit sont déjà bien établies. En dépit de tensions commerciales occasionnelles, les accords de reconnaissance mutuelle des normes et des procédures d'évaluation de la conformité facilitent les échanges. Les débats portant sur les PMP non incorporés dans le produit sont plus conflictuels pour toute une série de raisons : absence d'accord sur le point de savoir si certains PMP sont ou non incorporés dans le produit, problème de détection de certains procédés à partir du produit, nécessité d'effectuer des contrôles sur les sites de production à l'étranger, et différence d'intensité des préoccupations sociétales d'un pays à l'autre.

166. L'analyse présentée dans ce document vaut pour les pays développés et pour les pays en développement. Toutefois, ces derniers peuvent éprouver des difficultés particulières pour respecter les réglementations internes des pays importateurs, et il serait bon qu'ils continuent de bénéficier de mesures de renforcement de leurs capacités et de facilitation des échanges.

Annexe I

Base de l'exemption des engagements de réduction

Encadré 1. Soutien interne – base de l'exemption des engagements de réduction

(Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture issu du Cycle d'Uruguay)

1. Les mesures de soutien interne qu'il est demandé d'exempter des engagements de réduction répondront à une prescription fondamentale, à savoir que leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus, minimales. En conséquence, toutes les mesures qu'il est demandé d'exempter devront être conformes aux critères de base suivants:

- a) le soutien en question sera fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics (y compris les recettes publiques sacrifiées) n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs ; et
- b) le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs ; ainsi qu'aux critères et conditions spécifiques indiqués ci-dessous, suivant les politiques.

Programmes de services publics

Services de caractère général - les politiques de la présente catégorie impliquent des dépenses (ou recettes sacrifiées) en rapport avec des programmes qui fournissent des services ou des avantages à l'agriculture ou à la communauté rurale. Elles n'impliqueront pas de versements directs aux producteurs ou aux transformateurs. Ces programmes, qui comprennent ceux de la liste ci-après, entre autres, seront conformes aux critères généraux énoncés au paragraphe 1 ci-dessus et, le cas échéant, aux conditions spécifiques indiquées ci-dessous:

- a) recherche, y compris la recherche de caractère général, la recherche liée aux programmes de protection de l'environnement, et les programmes de recherche se rapportant à des produits particuliers ;
- b) lutte contre les parasites et les maladies, y compris les mesures générales et les mesures par produit, telles que les systèmes d'avertissement rapide, la quarantaine et l'éradication ;
- c) services de formation, y compris les moyens de formation générale et spécialisée ;
- d) services de vulgarisation et de consultation, y compris la fourniture de moyens destinés à faciliter le transfert d'informations et des résultats de la recherche aux producteurs et aux consommateurs ;
- e) services d'inspection, y compris les services de caractère général et l'inspection de produits particuliers, pour des raisons de santé, de sécurité, de contrôle de la qualité ou de normalisation ;
- f) services de commercialisation et de promotion, y compris les renseignements sur les marchés, la consultation et la promotion en rapport avec des produits particuliers, mais non compris les dépenses à des fins non spécifiées qui pourraient être utilisées par les vendeurs pour abaisser leurs prix de vente ou conférer un avantage économique direct aux acheteurs ; et
- g) services d'infrastructure, y compris les réseaux électriques, les routes et autres moyens de transport, les marchés et les installations portuaires, les systèmes d'alimentation en eau, les barrages et les systèmes de drainage, et les infrastructures de programmes de protection de l'environnement. Dans tous les cas, les dépenses seront uniquement destinées à mettre en place ou à construire des équipements et excluront la fourniture subventionnée d'installations terminales au niveau des exploitations autres que pour l'extension de réseaux de services publics généralement disponibles. Ne seront pas comprises les subventions aux intrants ou aux frais d'exploitation, ni les redevances d'usage préférentielles.

3. Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire - Dépenses (ou recettes sacrifiées) en rapport avec la formation et la détention de stocks de produits faisant partie intégrante d'un programme de sécurité alimentaire défini dans la législation nationale. Peut être comprise l'aide publique au stockage privé de produits dans le cadre d'un tel programme. Le volume et la formation de ces stocks correspondront à des objectifs prédéterminés se rapportant uniquement à la sécurité alimentaire. Le processus de formation et d'écoulement des stocks sera transparent d'un point de vue financier. Les achats de produits alimentaires par les pouvoirs publics s'effectueront aux prix courants du marché et les ventes de produits provenant des stocks de sécurité, à des prix qui ne seront pas inférieurs au prix courant du marché intérieur payé pour le produit et la qualité considérés.

4. Aide alimentaire intérieure - Dépenses (ou recettes sacrifiées) en rapport avec la fourniture d'aide alimentaire intérieure à des segments de la population qui sont dans le besoin. Le droit à bénéficier de l'aide alimentaire sera déterminé en fonction de critères clairement définis liés à des objectifs en matière de nutrition. Une telle aide consistera à fournir directement des produits alimentaires aux intéressés ou à fournir à ceux qui remplissent les conditions requises des moyens pour leur permettre d'acheter des produits alimentaires aux prix du marché ou à des prix subventionnés. Les achats de produits alimentaires par les pouvoirs publics s'effectueront aux prix courants du marché et le financement et l'administration de l'aide seront transparents.

5. Versements directs aux producteurs - le soutien fourni sous forme de versements directs aux producteurs (ou de recettes sacrifiées, y compris les paiements en nature) qu'il est demandé d'exempter des engagements de réduction sera conforme aux critères de base énoncés au paragraphe 1 ci-dessus, ainsi qu'aux critères spécifiques s'appliquant à divers types de versements directs, qui sont énoncés aux paragraphes 6 à 13 ci-après. Dans les cas où il est demandé d'exempter un type de versement direct existant ou nouveau autre que ceux qui sont spécifiés aux paragraphes 6 à 13, ce versement devra être conforme non seulement aux critères généraux qui sont énoncés au paragraphe 1, mais encore aux critères énoncés aux alinéas b) à e) du paragraphe 6.

6. Soutien du revenu découpé

a) Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de la production au cours d'une période de base définie et fixe.

b) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base.

c) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base.

d) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base.

e) Il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements.

7. Participation financière de l'État à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus

a) Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera subordonné à une perte de revenu, déterminée uniquement au regard des revenus provenant de l'agriculture, qui excède 30 pour cent du revenu brut moyen ou l'équivalent en termes de revenu net (non compris les versements effectués dans le cadre des mêmes programmes ou de programmes similaires) pour les trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible. Tout producteur qui remplira cette condition aura droit à bénéficier de ces versements.

b) Le montant de ces versements compensera moins de 70 pour cent de la perte de revenu du producteur au cours de l'année où celui-ci acquiert le droit à bénéficier de cette aide.

c) Le montant de tout versement de ce genre sera uniquement fonction du revenu ; il ne sera pas fonction du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur, ni des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à cette production, ni des facteurs de production employés.

d) Dans les cas où un producteur bénéficie la même année de versements en vertu du présent paragraphe et en vertu du paragraphe 8 (aide en cas de catastrophes naturelles), le total de ces versements sera inférieur à 100 pour cent de la perte totale qu'il aura subie.

8. Versements (effectués, soit directement, soit par une participation financière de l'État à des programmes d'assurance-récolte) à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles

a) Le droit à bénéficier de tels versements n'existera qu'après que les autorités publiques auront formellement reconnu qu'une catastrophe naturelle ou une calamité similaire (y compris les épidémies, les infestations par des parasites, les accidents nucléaires, et la guerre sur le territoire du Membre concerné) s'est produite ou se produit ; il sera subordonné à une perte de production qui excède 30 pour cent de la production moyenne des trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible.

b) Les versements prévus en cas de catastrophe ne seront effectués que pour les pertes de revenu, de bétail (y compris les versements en rapport avec le traitement vétérinaire des animaux), de terres, ou d'autres facteurs de production, consécutives à la catastrophe naturelle en question.

c) Les versements ne compenseront pas plus du coût total du remplacement de ce qui aura été perdu et ne comporteront ni prescription ni spécification quant au type ou à la quantité de la production future.

d) Les versements effectués pendant une catastrophe n'excéderont pas le niveau requis pour empêcher ou atténuer de nouvelles pertes, telles qu'elles sont définies à l'alinéa b) ci-dessus.

e) Dans les cas où un producteur bénéficie la même année de versements en vertu du présent paragraphe et en vertu du paragraphe 7 (programmes de garantie des revenus et programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus), le total de ces versements sera inférieur à 100% de la perte totale qu'il aura subie.

9. Aide à l'ajustement des structures fournie au moyen de programmes incitant les producteurs à cesser leurs activités

a) Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis dans des programmes destinés à faciliter la cessation d'activité de personnes se consacrant à des productions agricoles commercialisables, ou leur passage à des activités non agricoles.

b) Les versements seront subordonnés à la condition que les bénéficiaires abandonnent totalement et d'une manière permanente les productions agricoles commercialisables.

10. Aide à l'ajustement des structures fournie au moyen de programmes de retrait de ressources de la production

a) Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis dans des programmes visant à retirer de la production de produits agricoles commercialisables des terres ou d'autres ressources, y compris le bétail.

b) Les versements seront subordonnés à la condition que les terres ne soient plus consacrées pendant trois ans au moins à des productions agricoles commercialisables et, dans le cas du bétail, à son abattage ou à sa liquidation permanente et définitive.

c) Les versements ne comporteront ni prescription ni spécification quant aux autres usages devant être faits de ces terres ou autres ressources, qui impliquent la production de produits agricoles commercialisables.

d) Les versements ne seront pas fonction du type ou de la quantité de la production, ni des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à la production réalisée sur les terres ou avec d'autres ressources qui restent consacrées à la production.

11. Aide à l'ajustement des structures fournie au moyen d'aides à l'investissement

a) Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis dans des programmes publics destinés à aider à la restructuration financière ou matérielle des activités d'un producteur pour répondre à des désavantages structurels dont l'existence aura été démontrée de manière objective. Le droit à bénéficier de ce genre de programmes pourra aussi être fondé sur un programme public clairement défini pour la reprivatisation de terres agricoles.

b) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base, si ce n'est comme il est prévu à l'alinéa e) ci-après.

c) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base.

d) Les versements ne seront effectués que pendant la période nécessaire à la réalisation de l'investissement pour lequel ils sont accordés.

e) Les versements ne comporteront ni obligation ni indication d'aucune sorte quant aux produits agricoles devant être produits par les bénéficiaires, excepté pour prescrire à ceux-ci de ne pas produire un produit particulier.

f) Les versements seront limités au montant requis pour compenser le désavantage structurel.

12. Versements au titre de programmes de protection de l'environnement

a) Le droit à 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.

13. Versements au titre de programmes d'aide régionale

a) Le droit à bénéficier de ces versements sera limité aux producteurs des régions défavorisées. Chaque région de ce type doit être une zone géographique précise d'un seul tenant ayant une identité économique et administrative définissable, considérée comme défavorisée sur la base de critères neutres et objectifs clairement énoncés dans la législation ou la réglementation et indiquant que les difficultés de la région sont imputables à des circonstances qui ne sont pas uniquement passagères.

- b) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base, sauf s'il s'agit de réduire cette production.
- c) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base.
- d) Les versements seront uniquement disponibles pour les producteurs des régions remplissant les conditions requises, mais seront généralement disponibles pour tous les producteurs de ces régions.
- e) Dans le cas où ils seront liés aux facteurs de production, les versements seront effectués à un taux dégressif au-delà d'un seuil fixé pour le facteur considéré.
- f) Les versements seront limités aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de la réalisation d'une production agricole dans la région déterminée.

Annexe II

Comparaison de différentes mesures : le bien-être animal

Mesure	Production intérieure	Importations	Prix	Norme PMP moyenne (interne/étrangère)	Difficultés de mise en oeuvre
Étiquetage					
Pour les produits qui respectent les normes minimums de l'UE	Peu d'effet	Probablement peu d'effet	Légère augmentation tout au plus	I: pas de changement E: amélioration modérée à considérable	Évaluation de la conformité des normes dans les pays exportateurs Règles d'étiquetage des produits transformés
Pour des normes plus strictes (système à points par exemple)	Peu d'effet	Probablement peu d'effet	Légère augmentation tout au plus	D: amélioration faible à modérée F: amélioration modérée à considérable	Voir ci-dessus
Droits de douane					
Droits plus élevés pour les produits qui ne respectent pas les normes de l'UE	Légère augmentation	Légère diminution	Légère augmentation	D: pas de changement F: amélioration considérable	Seuil Dispositif de collecte (aux frontières)
Droits plus élevés pour les produits qui respectent les normes de l'UE	Légère diminution	Légère augmentation	Légère diminution	D: pas ou peu de changement F: amélioration considérable	Nécessité de négocier la « déconsolidation » des droits Seuil Dispositif de collecte (aux frontières)
Taxes					
Augmentation plus importante pour les produits respectant des normes moins strictes	Diminution	Diminution	Augmentation	D: amélioration considérable F: amélioration considérable	Nécessité d'instaurer une taxe indirecte spécifique De préférence dans l'ensemble de l'UE
Diminution des taxes ou abattement plus important pour les produits respectant des normes plus strictes	augmentation	augmentation	Diminution	IDEM	Concevoir des incitations homogènes pour tous les segments, y compris produits étrangers et biologiques Voir ci-dessus plus - accroissement des dépenses publiques pour une durée indéterminée (prime)

Source : Eaton *et al.*, 2005

ANNEXE III.

**Cadre analytique pour les PMP, les incidences sur l'environnement
et les mesures commerciales fondées sur les PMP**

Tableau annexe III.1. Cadre conceptuel
(fondé sur une classification des PMP selon leur effet sur l'environnement)

	Catégorie A	Catégorie B			
		B-1	B-2	B-3	B-4
Externalité sur l'environnement	Externalité de consommation (*)	Externalité de production (**)			
Prescription PMP	Concernant le produit : - PMP qui affectent les caractéristiques d'un produit - Cette catégorie est couverte par les accords OTC et SPS	Ne concernant pas le produit - PMP qui n'affectent pas les caractéristiques du produit - En dehors du champ d'application de l'accord OTC et de l'accord SPS			
Effet environnemental	National (***)	Pollution transfrontière	Espèces migratoires et ressources biologiques partagées	Préoccupations mondiales	National
	Les produits importés polluent ou affectent la santé de l'homme et des animaux et l'environnement sur le territoire national (ex.: pesticides, déchets et produits chimiques dangereux, bois d'oeuvre infecté par les nématodes).	L'effet sur l'environnement est transmis aux autres juridictions ou à des régions en dehors de la juridiction nationale (transmission de la pollution de l'air, de l'eau et du sol).	L'effet sur l'environnement touche plus d'une juridiction ou des régions en dehors de la juridiction nationale (conservation et gestion des animaux, oiseaux et poissons migrateurs et autres ressources biologiques partagées).	L'effet sur l'environnement a des conséquences mondiales (ex. :: appauvrissement de la couche d'ozone, changement climatique, perte de biodiversité, effets sur les espèces menacées d'extinction).	L'effet sur l'environnement est limité au pays où le PMP est utilisé.
Harmonisation de la prescription PMP	Nationale - Des normes internationales sont souhaitables. Les pays peuvent s'écarter de ces prescriptions, sous certaines conditions Transfrontière et mondiale Une harmonisation est souhaitable dans la mesure du possible.	Transfrontière et mondiale - Une harmonisation pourrait être indiquée.			Nationale - Une harmonisation serait très problématique et sans doute peu souhaitable.

Tableau annexe III.1. Cadre conceptuel (*suite*)

Aspects liés à la politique commerciale - Mesures commerciales restrictives	- Les mesures commerciales restrictives ont pour but de faire respecter les prescriptions nationales des produits. - Les règles du GATT exigent un traitement égal (non discriminatoire) et transparent.	- Les mesures commerciales qui ont pour but d'imposer à un pays exportateur des prescriptions PMP utilisées dans un pays importateur peuvent avoir des effets extraterritoriaux - Les mesures commerciales peuvent être considérées comme un instrument approprié dans certaines circonstances, en vertu des accords multilatéraux sur l'environnement.	Un pays peut assumer la responsabilité de la fixation de prescriptions PMP dans sa juridiction au moyen de mesures de caractère non commercial.
- Régime du "produit similaire"	Une différenciation des produits basée sur les prescriptions de produits est autorisée par les règles commerciales multilatérales	Il reste à mettre au point des méthodes objectives pour la différenciation des produits, qui soit fondée sur des critères ne dépendant pas d'éléments matériellement incorporés dans les produits. Il pourrait s'agir notamment d'examiner si les mesures/prescriptions appliquées ou envisagées sont transparentes, prévisibles, applicables ou bien ne constituent que des obstacles déguisés aux échanges.	

* *Externalité de consommation : l'effet environnemental est transmis par les produits échangés*

* *Externalité de production : l'effet environnemental n'est pas transmis par les produits échangés*

*** *Il peut également y avoir dans certains cas un effet transfrontière ou mondial sur l'environnement*

Source : OCDE, 1997a

Tableau annexe III.2. Analyse des mesures commerciales fondées sur les PMP
(motivations, applicabilité, efficacité, efficence et autres mesures possibles)

	CATÉGORIE A PMP dont l'incidence environnementale est transmise par les produits échangés	CATÉGORIE B PMP dont l'incidence environnementale n'est pas transmise par les produits échangés			
		B1 Pollution transfrontière*	B- Espèces migratoires et ressources biologiques partagées	B-3 Préoccupations mondiales	B-4 Effets environnementaux et autres limités au territoire du pays appliquant les prescriptions PMP
Motivations (**)	<ul style="list-style-type: none"> - liées à l'environnement : protection de l'environnement national - liées à la santé - liées à la compétitivité 	<ul style="list-style-type: none"> - liées à l'environnement - liées à la compétitivité 	<ul style="list-style-type: none"> - liées à l'environnement - fondées sur les valeurs 	<ul style="list-style-type: none"> - liées à l'environnement - liées à la compétitivité 	<ul style="list-style-type: none"> - les motivations liées à l'environnement et celles fondées sur les valeurs sont souvent interdépendantes - liées à la compétitivité
Applicabilité On devrait examiner l'applicabilité technique, économique et juridique d'une différenciation des produits sur la base des prescriptions PMP	La différenciation des produits sur la base de leurs caractéristiques physiques est autorisée par les règles commerciales multilatérales	Les méthodes objectives pour différencier des produits sur la base de caractéristiques qui ne sont pas incorporées dans les produits sont techniquement et économiquement difficiles. La différenciation ne doit pas se traduire par une protection commerciale. Ces méthodes ne sont pas encore au point. La certification est nécessaire.			
Efficacité	Des mesures commerciales fondées sur les PMP peuvent être nécessaires pour la mise en œuvre efficace des prescriptions nationales de produits	Les mesures commerciales fondées sur les PMP sont inefficaces : les échanges ne sont pas à l'origine du dommage causé à l'environnement	Les AME sont particulièrement efficaces pour ces catégories - Les mesures commerciales fondées sur les PMP seraient efficaces si ce sont les échanges qui entravent l'efficacité de l'accord du point de vue de la réalisation de l'objectif environnemental (ex. : CITES, Protocole de Montréal)	D'un point de vue environnemental, les mesures commerciales fondées sur les PMP ne sont pas nécessaires	
Efficence L'efficence relative des mesures fondées sur les PMP dépendra des coûts de leur utilisation comparés à ceux des autres solutions considérées comme aussi applicables et effectives.	Les règles du GATT exigent la transparence et un traitement non discriminatoire	Aucune mesure commerciale n'a été utilisée ou proposée dans ce domaine	- Des mesures commerciales utilisées pour imposer des prescriptions PMP nationales à un autre pays peuvent avoir des effets extrajuridictionnels - Les AME peuvent identifier certaines mesures commerciales en tant qu'outils appropriés dans certaines circonstances - Le traitement appliqué aux pays qui ne sont pas parties à un AME devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi, dans le contexte de la réalisation des objectifs d'un AME.	Un pays peut prendre la responsabilité principale d'établir des prescriptions PMP à l'intérieur de sa juridiction au moyen de mesures non commerciales. Les mesures commerciales sont difficiles à justifier face aux préoccupations liées à la compétitivité.	

Tableau annexe III.2. Analyse des mesures commerciales fondées sur les PMP (*suite*)

	CATÉGORIE A PMP dont l'incidence environnementale est transmise par les produits échangés	CATÉGORIE B PMP dont l'incidence environnementale n'est pas transmise par les produits échangés			
		B1 Pollution transfrontière*	B- Espèces migratoires et ressources biologiques partagées	B-3 Préoccupations mondiales	B-4 Effets environnementaux et autres limités au territoire du pays appliquant les prescriptions PMP
Autres mesures possibles : - A examiner en tenant compte des problèmes possibles d'efficacité, d'applicabilité et d'efficience que pourraient soulever les mesures commerciales fondées sur les PMP. - Elles pourraient comprendre l'harmonisation/, la reconnaissance mutuelle des PMP, des instruments économiques, une assistance financière et technique, l'étiquetage, les incitations d'ordre commercial ainsi que le recours à des mesures intérieures.	- L'harmonisation est souhaitable dans la mesure du possible - Les pays peuvent, dans certaines circonstances, s'écarter des prescriptions internationales	L'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle pourraient être envisagées			L'harmonisation est hautement problématique et pourrait ne pas être souhaitable
	- Instruments économiques - Étiquetage - Assistance financière et technique - Préférences commerciales liées à l'environnement	- Faciliter au moyen de fonds de dépollution ou de la technologie visant la prévention du dommage environnemental à la source - Mécanisme de responsabilité civile et de réparation (**)	- Certification et étiquetage (tenant dûment compte des circonstances qui prévalent dans les pays étrangers ainsi que de leurs intérêts)	- Assistance financière et technique - Instruments économiques - Étiquetage	- Assistance financière et technique - Éco-labels volontaires - Introduction progressive de réglementations - Subventions environnementales - Préférences commerciales liées à l'environnement

* Pas d'expérience de mesures commerciales fondées sur les PMP dans cette catégorie.

** Une approche divergente quant à l'acceptation des risques ou à la précaution environnementale peut amener des perceptions différentes des motivations.

*** Voir les Principes 2 et 13 de la Déclaration de Rio

Source : OCDE, 1997a.

RÉFÉRENCES

- Akerlof, George (1970), "The Market for 'Lemons' : Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics* (août).
- Ball et Boehmer-Christiansen (2002), *Understanding and responding to societal concerns*, rapport établi pour le compte de l'Université du Middlesex et l'Université de Hull pour les besoins de l'Administration de l'hygiène et de la sécurité du travail 2002, Rapport de recherche 034.
- Commission européenne (2000), *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution*, disponible à l'adresse : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2000/com2000_0001fr01.pdf
- Consumers International (2006), Consumers International – Food, disponible en ligne à l'adresse : <http://www.consumersinternational.org/Templates/News.asp?NodeID=89689&int1stParentNodeID=89651>, page consultée le 20 mars 2006.
- Eaton, Derek, Jacques Bourgeois et Thom Achterbosch (2005), *Product differentiation under the OMC: an analysis of labeling and tariff or tax measures concerning farm animal welfare*, Institut de recherche en économie agricole (LEI), La Haye.
- Eaton, Derek, Jacques Bourgeois et Thom Achterbosch (2006), *Product differentiation under the OMC: an analysis of labeling and tariff or tax measures concerning farm animal welfare*, Communication présentés au symposium d'été organisé par l'IATRC sur le thème : « Food Regulations and Trade: Institutional Framework, Concepts of Analysis and Empirical Evidence » à Bonn (Allemagne) du 28 au 30 mai 2006.
- OCDE (1997a), Procédés et méthodes de production (PMP) : cadre conceptuel et étude de l'utilisation des mesures commerciales fondées sur les PMP, OCDE/GD(97)137, Paris.
- OCDE (1997b), *Normes de produits, évaluation de la conformité et réforme de la réglementation*, SG/DNME/TC(97)3, Paris.
- OCDE (1997c), *La réforme réglementaire et le secteur agro-alimentaire*, SG/DNME/TC(97)4, Paris.
- OCDE (1998), *Regulating the Trade Effects of National Food Safety Standards: Discussion of Some Issues*, COM/AGR/CA/TD/TC/WS(98)123, Paris.
- OCDE (1999), *Qualité et sécurité alimentaires : Les dimensions commerciales*, Paris.
- OCDE (2001a), *Multifonctionnalité : Élaboration d'un cadre analytique*, Paris.
- OCDE (2001b), *Améliorer les performances environnementales de l'agriculture : Choix de mesures et approches par le marché*, Paris.
- OCDE (2002a), *Produits agroalimentaire et obstacles techniques au commerce : Étude des questions et préoccupations évoquées devant le comité OTC de l'OMC*, COM/TD/AGR/WP(2002)70/FINAL, Paris.
- OCDE (2002b), *Analyse des mesures non tarifaires : L'étiquetage : tour d'horizon et analyse des données de l'OMC*, TD/TC/WP(2002)40/FINAL, Paris.
- OCDE (2002b), *Analysis of Non-tariff Measures. The Case of Labelling: Overview and Analysis of OMC Data*, TD/TC/WP(2002)40/FINAL, Paris.
- OCDE (2002c), *Coûts et avantages de la réglementation applicable à la sécurité des aliments*, AGR/CA/APM(2002)18/FINAL, Paris.
- OCDE (2003a), *Prendre en compte les aspects socio-économiques de la sécurité des aliments : un examen des démarches novatrices de certains pays*, AGR/CA/APM(2002)27/FINAL, Paris.

- OCDE (2003b), *La prise en compte des aspects socio-économiques de la sécurité des aliments : Le point de vue de la société civile*, AGR/CA/APM(2003)10/FINAL, Paris.
- OCDE (2003c), *Agriculture, échanges et environnement : Le secteur porcin*, Paris.
- OCDE (2003d), *L'accès des pays en développement aux marchés des pays développés dans le cadre d'une sélection de programmes d'écoétiquetage*, COM/ENV/TD(2003)30/FINAL, Paris.
- OCDE (2003e), *L'impact des réglementations sur le commerce de produits agroalimentaires*, Paris.
- OCDE (2003f), *Multifonctionnalité: conséquences pour l'action publique*, Paris.
- OCDE (2003g), *Politique agricoles des pays de l'OCDE : un programme de réforme constructif*.
- OCDE (2004a), *Agriculture et environnement : enseignements tirés de dix ans de travaux de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004b), *L'évolution des habitudes alimentaires : nouvelles préoccupations des consommateurs*, AGR/CA/APM(2004)22, Paris.
- OCDE (2004c), *Bonne pratique réglementaire pour l'élaboration, l'adoption et l'application des règlements techniques*, TD/TC/WP(2004)38, Paris.
- OCDE (2004d), *Normes privées et l'évolution de la filière agroalimentaire*, AGR/CA/APM(2004)24, Paris.
- OCDE (2004e), *Traceability and consumer concerns: What role for governments*, AGR/CA/APM(2004)25, Paris.
- OCDE (2005), *Normes privées et accès des pays en développement aux filières mondiales d'approvisionnement*, AGR/CA/APM(2005)26, Paris.
- OCDE (2006a), *Rapport final sur les normes privées et l'évolution de la filière agroalimentaire*, AGR/CA/APM(2006)9/FINAL, Paris.
- OCDE (2006b), *Private standards and Developing Country Access to Global Supply Chains*, AGR/CA/APM/RD(2006)2 Paris.
- OCDE (2006c), *Regulatory Reform and Market Openness: Process to Assess Effectively the Trade and Investment Impact of Regulation*, SG/GRP(2006)6, Paris.
- OCDE (2006d), *Découplage : Enseignements pour l'action publique*, AGR/CA/APM(2005)22/FINAL, Paris.
- OCDE (2007a) *Ciblage efficace des politiques agricoles: Bonnes pratiques pour le développement et la mise en œuvre de politiques*
- OCDE (2008b) *Initiatives des pouvoirs publics concernant l'alimentation, la santé et la nutrition*
TAD/CA/APM/WP(2008)10/Final
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
- OMC (2005), *Rapport sur le commerce mondial 2005 : Analyse des liens entre le commerce, les normes commerciales et l'OMC*. Genève.
- OMC (2006), *Différents documents en ligne*.
- Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et Institut international du développement durable (IIDD), (2000), *Guide de l'environnement et du commerce*, disponible à l'adresse : http://www.iisd.org/pdf/envirotrade_handbook_fr.pdf
- Wilkins, Jennifer L. (2005), "Eating right here: Moving from consumer to food citizen", *Agriculture and Human Values*, no. 22: pages 269 – 273.