

C.E.D.R.



**European Council for Agricultural Law
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXIV. European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Caserta (Naples) – 26-29 September 2007**

**XXIVe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural –
Caserta (Naples) – 26-29 septembre 2007**

**XXIV. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium –
Caserta (Neapel) – 26.-29. September 2007**

Commission I

National Report – Rapport national – Landesbericht

Belgique

Maîtres Henry et Franz VAN MALLEGHEM

COMMISSION I

POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE, NOUVELLES REGLES DE L'OMC ET EQUILIBRE REGIONAL

Maîtres Henry et Franz VAN MALLEGHEM

Introduction

Le 23^{ème} congrès et colloque européens de droit rural qui se tint en Norvège durant l'année 2005 traita divers thèmes dont les conséquences de la nouvelle révision de la PAC sur l'exploitation et la propriété agricole.

Il était demandé alors aux congressistes de réfléchir sur les possibles déficiences, sur les lacunes ou les problèmes posés par la réforme de la PAC et pour chacun des rapporteurs nationaux, de recueillir et donner un maximum d'informations sur les conséquences et l'impact de la réforme sur l'agriculture et la législation du pays concerné.

Pour la Belgique, il nous apparaissait alors que la réforme européenne du 26 juin 2003 entérinée par le règlement CEE 1782/2003 avait essentiellement pour objectif la garantie des dépenses agricoles dans le budget européen et ce jusqu'en 2013.

Nous supputons néanmoins et déjà que la réduction des productions agricoles imposées par la PAC, l'émergence de nouveaux pays comme la Chine et l'Inde, demandeurs d'aliments et enfin l'utilisation des produits agricoles à des fins non alimentaires, entendons pour la production de bioénergie, devraient contribuer à améliorer sensiblement le niveau des prix agricoles.

Nos prévisions se sont vérifiées puisqu'actuellement, le prix des denrées agricoles ne cesse de grimper.

A titre d'exemple, en un an, le prix des céréales a plus que doublé.

Aujourd'hui, les marchés étant stabilisés, on en revient maintenant à une vision plus économique du marché européen des produits agricoles. Finalement, la production agricole européenne devient de moins en moins excédentaire et à l'avenir, la politique européenne de soutien des prix sera de moins en moins justifiée, encore que certaines voix s'élèvent pour que ces aides soient maintenues dans la mesure où les réglementations relatives à la traçabilité des produits, le bien-être animal et le respect des normes environnementales, sanitaires et sociales engendrent des coûts supplémentaires de production qui ne seront pas compensés par l'augmentation des prix au niveau mondial.

Selon certains éditorialistes d'ailleurs, il faut pondérer la théorie des avantages comparatifs en faisant remarquer qu'un certain nombre de contraintes sociales, si elles ne sont pas imposées à tous les acteurs économiques, n'interviendront pas dans la fixation du prix.

Selon les mêmes éditorialistes, la raison est simple, le prix du marché reflète toujours les conditions de production les moins onéreuses.

La conséquence est qu'à défaut de pouvoir être incluses dans le prix du produit, ces contraintes exigées par la société doivent être supportées d'une autre manière.

La raison essentielle et fondamentale des aides DPU octroyées aux agriculteurs peut ainsi se justifier et ces aides se justifieront encore plus à l'avenir si au niveau de l'OMC ne sont pas introduites des règles de concurrence basées sur des normes environnementales, sanitaires et sociales qui devront être respectées par tous les acteurs économiques actifs dans le secteur agricole.

Mais si la réforme européenne du 26 juin 2003 avait pour objectif la garantie des dépenses agricoles dans le budget européen, cette réforme était également devenue obligatoire sous la pression de l'OMC prônant l'organisation de marchés plus équitables pour tous les agriculteurs de la planète en supprimant les restrictions à l'importation, en supprimant les subventions internes visant à accroître ou garantir les prix à la production et les revenus des agriculteurs et en supprimant enfin les subventions à l'exportation.

Et la Belgique ne pouvait échapper à cette pression de l'OMC dans la mesure où les pays de l'Union Européenne sont membres de l'OMC et dans la mesure où l'ensemble des pays de l'Union Européenne a décidé de confier à la Commission Européenne le rôle de négociateur auprès de l'OMC.

A l'échelle de la Belgique donc, une décision individuelle ou une négociation particulière sont exclues puisque la Belgique est obligée par les décisions prises par la Commission Européenne directement applicables dans tous les états membres.

Tout en tentant de répondre au schéma questionnaire proposé par l'organisateur du congrès, ce rapport se voudra néanmoins général et sera axé autour de deux thèmes principaux divisés en autant de chapitres, savoir le paysage agricole belge avec la mise en œuvre du règlement 1782/2003 et l'impact de l'OMC sur la politique agricole commune, ces deux thèmes étant suivis d'une conclusion.

CHAPITRE I : Le paysage agricole belge avec la mise en œuvre du règlement 1782/2003

La réforme de la PAC a bouleversé profondément les méthodes de production des agriculteurs belges et a entraîné en deux ans une diminution de près de 4 % du nombre d'exploitations et d'environ 1% de la superficie agricole utilisée.

Au niveau national, le schéma ci-dessous donne une idée de ce qu'est actuellement la production agricole belge et la comparaison par rapport à l'année 2004.

	UNITES	2004	2007
Nombre d'exploitation	Exploitation	53.221	47.936
Main d'œuvre agricole	Personne	98.471	88.741
Superficie agricole utilisée	Hectare	1.393.788	1.371.955
Céréales pour le grain	Hectare	319.218	330.519
Cultures industrielles	Hectare	134.128	121.201
Pommes de terre	Hectare	66.734	67.828
Légumineuses récoltées en grains secs	Hectare	2.533	1.801
Fourrage des terres arables	Hectare	252.845	253.296

Légumes en plein air	Hectare	39.853	39.137
Cultures ornementales	Hectare	1.074	1.023
Jachères	hectare	23.598	23.000 (suppression ?)
Cultures permanentes	Hectare	21.384	21.285
Superficies toujours couvertes d'herbe	Hectare	529.951	508.665
Cultures sous serres	Hectare	2.239	2.163
Bovins	Animaux	2.738.648	2.645.039
Porcs	Animaux	6.355.333	6.226.824
Ovins	Animaux	150.650	146.759
Caprins	Animaux	25.478	29.297
Equidés	Animaux	31.945	35.094
Volailles	Animaux	36.506.390	32.431.630
Lapins de chair	Animaux	229.704	178.809

Ce tableau nous permet d'observer une diminution importante du nombre d'exploitations et de la superficie agricole utilisée.

Cette diminution entraîne bien entendu une raréfaction des produits agricoles et par voie de conséquence, l'augmentation des prix.

En Belgique, il n'y a pratiquement plus d'excédents agricoles et fatalement, les prix grimpent naturellement, basés sur le simple jeu de la loi immémoriale de l'offre et de la demande.

Ce ne fut pas toujours le cas et jusqu'en 1992, les productions agricoles excédentaires de l'Union Européenne dont la Belgique devaient être soutenues par un système combiné de prix agricoles garantis à la production bien supérieurs aux prix mondiaux, de barrière douanière élevée et prohibitive à l'égard des importations des pays tiers et de subventions importantes à l'exportation pour financer le stockage et l'écoulement sur le marché mondial des excédents agricoles à des prix inférieurs au prix de revient.

Les prix agricoles élevés soutenus par ce système de soutien de prix au marché orientèrent alors les agriculteurs vers la recherche de la production maximale, vers l'intensification de la production et vers la production des denrées les plus subventionnées.

Ce système créa un excédent d'offre par rapport à la demande sur le marché européen et mondial et créa également de graves distorsions de concurrence sur le marché international puisque les produits agricoles européens étaient écoulés sur les marchés internationaux à des prix inférieurs au coût de production.

En 1992, une première réforme de la PAC permit de faire baisser progressivement les prix agricoles garantis et principalement ceux des céréales et de la viande bovine tout en compensant la perte de revenus des agriculteurs par des paiements directs sur base des superficies cultivées.

Le montant des paiements compensatoires était ainsi calculé sur une base forfaitaire à l'unité de superficie agricole ou à l'unité de bétail, donc indépendant du rendement de production, laquelle production est néanmoins obligatoire.

Cette première réforme était une esquisse de découplage du soutien agricole vis-à-vis de la production mais budgétairement, les conséquences de cette réforme ne furent guère probantes puisque l'agriculteur perfectionna ses méthodes de rendement et augmenta ses superficies.

La baisse des prix permit néanmoins de stimuler la consommation européenne intérieure des produits agricoles en Europe, de réduire quelque peu les excédents agricoles, ce qui entraîna la réduction des subventions européennes à l'exportation et permettra la restauration des accords commerciaux internationaux et le déblocage des négociations internationales des produits agricoles.

Cette première réforme malheureusement n'était pas suffisante pour comprimer l'inflation du budget agricole de la Commission Européenne, lequel avoisinait les 46 % du budget total de la Commission Européenne, soit en 2004 50,462 milliards d'euros, le budget agricole de la Commission Européenne étant aujourd'hui de +/- 40 milliards d'euros.

L'accord du 26 juin 2003 concrétisa l'aboutissement de la réforme en découplant totalement le soutien agricole de la production.

L'aide n'est donc plus liée à la production mais elle est découplée et indépendante de l'acte de production.

La fixation des droits en Belgique est basée sur la moyenne des productions céréalières réalisées par l'agriculteur durant les années de référence 2000, 2001 et 2002 et fut mise en application dès 2005 après notification à l'agriculteur des droits provisoirement attribués et ensuite des droits définitifs.

A titre d'exemple, l'agriculteur qui a produit 10 ha de blé en l'an 2000, 10 ha de blé en l'an 2001 et 10 ha de blé en l'an 2002 et aucune autre céréale, se verra attribuer 10 DPU ordinaires, c'est-à-dire dit droits au paiement unique.

La division des aides à l'agriculture peut également prendre en considération certaines circonstances, notamment de force majeure permettant à l'agriculteur d'avoir accès à la réserve nationale pour se voir attribuer des droits supplémentaires.

L'aide est concrétisée par un paiement unique annuel qui inclut les aides découplées pour lesquelles il ne faudra plus introduire de demande spécifique mais seulement une demande globale de paiement.

La seule condition pour bénéficier du paiement unique est de disposer de droits de production et les activer par une déclaration de superficie justifiant les superficies correspondantes dans la déclaration annuelle de superficie que l'Etat Belge demande à chaque agriculteur de remplir pour le 1^{er} avril de chaque année.

En outre, le titulaire des droits est tenu de mettre en jachère une superficie correspond à 5 % des surfaces céréalières retenues et se verra attribuer des droits jachères.

Actuellement, eu égard à la demande croissante des produits agricoles confrontée à une diminution de production, il est de plus en plus question de supprimer les jachères et de permettre à nouveau à l'agriculteur de cultiver les terres mises en jachère.

En Belgique, les aides comprises dans le paiement unique sont les suivantes :

- pour le secteur végétal, il s'agit des aides aux cultures arables (céréales, oléagineux, protéagineux ainsi que jachère, lin, semences, fourrage séché)

- pour le secteur viande, il s'agit des primes bovins mâles, brebis, primes à l'extensification, primes d'abattage ainsi que le paiement supplémentaire aux détenteurs d'un quota laitier.

Les autres aides ne sont pas comprises, notamment les primes à la vache allaitante et les aides au développement rural, aide pour la production de fruits à pépins et indemnité compensatoire pour les régions défavorisées.

Outre le nombre d'hectares pour obtenir le droit au paiement unique, l'agriculteur belge devra également respecter les critères relatifs aux dix huit réglementations européennes relatives à l'éco-conditionnalité, aux règles de bonne pratique agricole et au maintien des pâturages permanents.

Ces règles d'éco-conditionnalité exigent la conformité aux différentes directives européennes et notamment en ce qui concerne l'environnement et l'identification des animaux à partir du 1^{er} janvier 2005, la santé publique, la santé animale et la réglementation phytosanitaire à partir du 1^{er} janvier 2006, le bien être animal à partir du 1^{er} janvier 2007 et enfin les exigences de culture en bon père de famille pour maintenir les bonnes conditions agricoles des terrains.

Le non respect de ces règles de même que le non respect des conditions pour obtenir le paiement des droits uniques entraîne la suppression des droits.

Soulignons encore qu'une réserve nationale permet une réattribution de droits ordinaires notamment pour aider les jeunes agriculteurs ou en cas de circonstances exceptionnelles.

Le transfert des droits est également légalisé lorsqu'un agriculteur cède son exploitation et par voie de conséquence ses droits à un cessionnaire.

Certains litiges apparaissent actuellement et sont pendants devant les tribunaux, notamment lorsqu'un propriétaire reprend ses terres pour les exploiter personnellement et lorsque le fermier évincé ne veut pas lui transmettre les droits ordinaires et les droits jachères qu'il s'est vu personnellement attribuer.

Enfin, après le 1^{er} janvier 2010, les droits appartiendront en propriété à l'agriculteur qui pourra en disposer, c'est-à-dire les revendre sans cession cocommittante de terres ou prairies.

Les droits acquièrent ainsi une valeur patrimoniale importante puisque la valeur actuelle des droits ordinaires et droits jachères payés par l'Etat Belge se situe entre 400 et 600€.

La valeur est donc importante et cette valeur explique l'importance des droits au point de vue patrimonial.

Comme dit ci avant, les droits au paiement unique existent sous deux formes :

- les droits ordinaires pour les droits basés sur les cultures arables et les aides animales
- les droits jachère calculés sur base des jachères obligatoires.

Au niveau belge, certaines aides non découplées restent encore d'application.

Il s'agit de dispositions dites sectorielles dans le secteur végétal, dans le secteur laitier, dans le secteur viandeux ainsi que dans le secteur du développement rural.

En ce qui concerne le secteur végétal, ces aides sectorielles sont accordées aux agriculteurs produisant des protéagineux, des cultures énergétiques et des pommes de terre destinées à la fabrication de féculés.

En ce qui concerne la culture énergétique, on entend les cultures destinées à la production de produits considérés comme des bio-carburants ou des produits destinés à la production d'énergie électrique et thermique à partir de la bio masse.

Ces aides globalement sont de +/- 55€ l'ha en ce qui concerne les protéagineux et 45€ l'ha en ce qui concerne les aides annuelles aux cultures énergétiques.

En ce qui concerne le secteur laitier, les quotas laitiers subsisteront jusqu'au 31 mars 2015 mais la diminution du prix prévue sera compensée par des primes aux produits laitiers, lesquelles seront de 11,81€/tonne en 2004, 23,65/tonne en 2005 et 35,50/tonne de 2006 à 2013.

Les aides pour le secteur laitier ont été découplées à partir du 1^{er} janvier 2006 et intégrées dans les droits au paiement unique.

La Commission avait prévu une diminution du prix du lait mais actuellement, le prix du lait a augmenté d'une manière substantielle pour atteindre 0,32€ alors qu'il y a un an, le même litre de lait se vendait à 0,22€ le litre.

Les statisticiens et prévisionnistes européens n'avaient manifestement pas prévu cette hausse du prix du lait causée par une diminution de la production et une augmentation de la demande.

Comme quoi, il y a parfois un monde de différence entre un budget prévisionnel et la réalité.

En ce qui concerne le secteur viandeux, les primes vaches allaitantes subsistent, cette prime étant fixée à 250€ en région wallonne par animal admissible.

En ce qui concerne le développement rural, les subventions environnementales restent subsidiées par les régions s'agissant essentiellement d'aides au mode de production biologique.

Enfin, certains agriculteurs en région défavorisée obtiennent des indemnités compensatoires de même que restent d'application des aides à la multiplication de semences, de lin ou d'épeautre.

Comme dit ci avant, la Belgique adopta le système de découplage maximum avec maintien du couplage des primes au troupeau allaitant.

Il était apparu en effet que ce système de découplage maximum mais avec maintien du couplage des primes au troupeau allaitant engendrerait une hausse de 1% des revenus agricoles des exploitations agricoles spécialisées en grandes cultures et le maintien des revenus agricoles des exploitations orientées vers l'élevage.

Au niveau des productions, le système devait engendrer une diminution des céréales et du maïs, l'augmentation jusqu'à 10 % des cultures fourragères, le maintien de la production laitière et la baisse de la production bovine.

Enfin, ce système devrait provoquer l'augmentation des revenus nets agricoles qui devait être plus favorable à la Belgique qu'à l'ensemble de l'Union Européenne en raison de la structure propre au secteur agricole belge orienté principalement vers les céréales et les vaches allaitantes en évitant une très forte baisse du troupeau allaitant que le découplage total des aides compensatoires aurait entraîné.

Ce système de découplage maximum optimise en fait le mieux les choix entre production agricole en fonction des opportunités du marché tout en préservant le complément de revenus provenant des aides compensatoires intégrées et en maintenant le paiement unique.

Ce découplage total du soutien agricole non plus lié à l'acte de production agricole a eu pour effet de mettre l'agriculteur plus en phase avec les conditions du marché, avec la qualité des aliments (le respect des critères d'éco-conditionnalité est draconien et est confié à l'AFSCA), avec le souci du citoyen vis-à-vis de la protection de l'environnement et la promotion du développement rural et surtout avec le refus de la plupart des pays tiers des mesures de soutien interne considérées comme autant de distorsions de concurrence sur le marché mondial.

Du point de vue du contribuable qui finance les aides directes, cette option de découplage maximum avec prime à la vache allaitante est aussi celle qui valorise le mieux le maintien d'un troupeau allaitant à des fins d'aménité paysagère et réalise ainsi une synergie intéressante entre la préoccupation financière de l'agriculteur et la disposition du contribuable à financer des aménités socio environnementales.

En pratique, force est de constater que les prévisions des économistes, en ce qui concerne les céréales du moins, ont été vérifiées puisqu'en 2007, le prix des céréales a pratiquement doublé, passant d'un prix moyen de 0,0867€ le kg à un prix moyen de 0,1983€ soit le double.

Cette modification fondamentale des conditions du marché pose maintenant problème.

Alors que la baisse des prix a servi à réduire la production, à relancer la consommation intérieure et à réduire l'écart entre les prix de l'Union Européenne et ceux du marché mondial, on assiste maintenant à une augmentation du prix uniquement dictée par les cours au marché mondial tout en devant faire face à une augmentation de la consommation avec une production réduite !!

CHAPITRE II : Impact des règles de l'OMC sur la politique agricole commune.

Dès 1946, au lendemain de la seconde guerre mondiale, alors que la coopération économique internationale est considérée comme le meilleur garant du maintien de la paix, deux négociations seront lancées, l'une pour créer une institution des Nations Unies consacrée au commerce, l'autre pour amorcer la réduction des barrières douanières.

La Chartre de La Havane signée en mars 1948 qui prévoyait la création d'une organisation internationale du commerce (OIC) n'entrera jamais en vigueur.

Par contre, le GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) qui a principalement pour objectif la réduction des tarifs douaniers sera signé en octobre 1947.

L'accord regroupera 123 pays mais le règlement des différends ne prévoit pas de mesure de sanction mais uniquement de simples recommandations.

De 1947 à 1994, la principale activité du GATT sera l'organisation de négociations commerciales multi-latérales qui se déroulèrent sur 8 cycles et qui visèrent essentiellement la suppression des restrictions quantitatives et l'abaissement des droits de douane.

Le 8^{ème} cycle dit l'Uruguay Round a abouti en 1995 à la création de l'OMC.

Réunissant les Etats membres tous les deux ans, la Conférence Ministérielle de l'OMC constituant la structure suprême de l'organisation, tiendra 6 conférences ministérielles dont la dernière à Hong Kong devant préparer l'accord final marquant l'achèvement du programme de Doha pour le développement.

Le cycle de Doha lancé en novembre 2001 vise notamment à mettre en place un commerce mondial prenant en compte le développement des pays pauvres, notamment dans le domaine du commerce agricole.

Actuellement, ce cycle est suspendu faute d'accord entre les pays industrialisés sur la baisse des droits de douane à l'importation des produits agricoles ainsi que sur la réduction des subventions agricoles.

La conférence de l'OMC à Hong Kong avait pourtant convenu de fixer à fin 2013 la suppression des subventions à l'exploitation des produits agricoles, la suppression des subventions à l'exportation ainsi que une baisse des droits de douane, la Commission Européenne proposant une réduction de 60 % des tarifs les plus élevés avec des réductions tarifaires allant de 35 à 60 % pour les tarifs les moins élevés, soit une réduction moyenne de 46 % .

Les points clés des négociations sont évidemment l'accès aux marchés et la réduction des subventions.

Des voix se font entendre actuellement pour réformer l'OMC en vue d'arriver au double principe d'égalité entre les pays membres et la transparence.

Ceci étant, on peut se réjouir de la création au sein de l'OMC d'un organe quasi judiciaire, créateur d'une nouvelle source de droits et autorisé à sanctionner financièrement les Etats, pouvoir de sanction unique dans le droit international.

Il s'agit de **l'Organe de règlement des différends (ORD)** qui prévoit 3 étapes :

La 1^{ère} étape est la consultation entre parties au sein de l'OMC qui doit donner lieu à un accord dans les 60 jours.

La 2^{ème} étape, en cas d'échec, est le Panel, c'est-à-dire que les parties doivent se mettre d'accord sur les trois membres du Panel choisis par les membres de l'OMC.

Les parties présentent leurs propositions au Panel et peuvent faire des observations sur le rapport intérimaire.

Le Panel présente ses conclusions qui doivent être adoptées par tous les membres de l'OMC au sein de l'Organe de règlement des différends.

Pour refuser les conclusions du Panel, il faut l'accord de tous les membres de l'ORD, ce qui rend l'adoption des conclusions quasi automatique.

La 3^{ème} étape est la mise en œuvre des conclusions.

Les parties appliquent les décisions du Panel ou peuvent faire appel en saisissant l'Organe d'appel composé de 7 membres permanents qui sont des personnalités indépendantes.

Les conclusions de l'Organe d'appel sont automatiquement adoptées.

La mise en œuvre des conclusions doit se faire dans un délai raisonnable qui est défini par arbitrage s'il y a désaccord entre les parties.

Celles-ci informent l'ORD des étapes de la mise en conformité.

Si le pays ne se conforme pas, le plaignant peut exercer des mesures de rétorsions commerciales à l'égard de la partie adverse en attendant la mise en conformité des règles ou des mesures commerciales mais la portée de ces rétorsions doit faire l'objet d'un arbitrage préalable.

Il est évident que le caractère contraignant des conclusions a changé la nature du mécanisme de règlement des différends.

L'ORD est ainsi sollicité par un nombre croissant de pays qui recourent à ces procédures comme les deux grands du commerce mondial, c'est-à-dire l'Union Européenne et les Etats-Unis.

Ce mécanisme est aujourd'hui perçu comme un facteur d'équité dans le système commercial mondial.

Cependant, il reste difficile d'accès pour les pays les moins avancés.

A titre d'exemple, en 2005, 314 plaintes seront déposées et 81 affaires ont donné lieu à des rapports adoptés.

De grands conflits ont été résolus, notamment le conflit de la banane à propos duquel l'ORD a donné tort à l'Union Européenne qui avait mis en place un système préservant les intérêts des producteurs communautaires et des pays ACP au détriment des bananes dites « dollars » en provenance d'Amérique Latine et commercialisées par les multinationales américaines.

Toujours à titre d'exemple, un second conflit important est apparu entre les Etats-Unis et l'Europe concernant le bœuf aux hormones.

Ce différend illustre également le conflit commercial Etats-Unis – Europe, mettant cette fois en jeu la question de la sécurité alimentaire et notamment le principe de précaution.

Dans cette affaire, l'ORD n'a pas retenu la pertinence du principe de précaution et a autorisé les Etats-Unis à exercer des mesures de rétorsion en taxant des produits européens pour un montant de 106,8 millions de dollars par an.

Aujourd'hui pourtant, l'OMS et la FAO identifient de plus en plus de cas dans le monde où les normes internationales de sécurité et de qualité des aliments ne sont pas respectées.

Les pays en développement sont le plus souvent mis en cause par la FAO (Organisation de l'ONU pour l'alimentation et l'agriculture) ainsi que l'OMS.

La législation sur la sécurité sanitaire des aliments est dans ces pays en développement souvent incomplète ou dépassée tandis que la responsabilité de cette sécurité est souvent répartie entre plusieurs institutions, les laboratoires manquant par ailleurs de matériel et de fourniture essentielle.

L'OMS et la FAO n'incriminent pas que les pays en développement, de nombreux pays développés hors Union Européenne connaissant actuellement une situation analogue avec des systèmes de sécurité sanitaire fragmentés.

C'est le cas actuellement en Hongrie où l'OAV (Office Alimentaire Vétérinaire de l'Union Européenne) a récemment pointé des défaillances au sein des abattages hongrois.

L'OMC s'ouvre également actuellement non seulement aux pays en développement mais également à la société civile regroupant des milliers d'ONG (organisations non gouvernementales).

Permettre à la société civile d'intervenir au sein de l'OMC permettra de prendre mieux en compte les quatre biens publics globaux définis comme étant l'environnement, la santé, la connaissance et l'information, la paix et la sécurité.

Enfin, les institutions spécialisées ont acquis un statut d'observateur à l'OMC et c'est notamment le cas de la CNUCED, (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et Développement), la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), le FMI (Fonds Monétaire International), l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) et enfin l'ONU (Organisation des Nations Unies).

Certaines institutions spécialisées frappent aussi à la porte de l'OMC telles que l'OIT (Organisation Internationale du Travail), l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) et l'UNESCO.

Il est certain que l'accession au sein de l'OMC des pays en développement ainsi que des pays économiquement faibles, des institutions spécialisées et de la société civile (ONG) donnera une impulsion et une orientation totalement nouvelle à l'OMC.

Revenons maintenant à l'action de l'OMC en ce qui concerne le commerce agricole.

Le Groupe des 22 (Coalition de 22 pays en développement constituée pour la Conférence de Cancun parmi lesquelles la Chine, l'Inde et le Brésil représentant plus de la moitié de la population mondiale) a déposé le 20 août 2003 à l'OMC une proposition demandant aux pays riches de réduire de façon substantielle les subventions agricoles qui constituent une entrave au commerce et d'éliminer toute forme d'aide à l'exportation.

Considérant les efforts des pays du Nord insuffisants, le G-21 (actuellement G-22) a rejeté le projet de déclaration finale.

La liste des subventions à supprimer est importante et vise :

- les subventions directes à l'exportation subordonnées aux résultats d'exportation
- les ventes de stocks de produits agricoles constitués à des fins non commerciales à un prix inférieur au prix de ces produits sur le marché intérieur
- les subventions versées aux producteurs en vertu de programmes publics nécessitant l'imposition d'un prélèvement sur toute la production servant ensuite à subventionner l'exportation d'une certaine partie de cette production
- les mesures de réduction des coûts tels que les subventions visant à réduire le coût de commercialisation de l'exportation, notamment les coûts d'amélioration de la qualité, de manutention et les coûts du fret international
- les subventions au transport intérieur qui ne s'appliquent qu'aux exportations telles que celles qui sont destinées à acheminer les produits exportables vers un centre d'expédition unique
- les subventions aux produits incorporés, c'est-à-dire les subventions des produits agricoles tels le blé qui sont subordonnés à leur incorporation dans les produits d'exportation comme les biscuits.

Outre la suppression desdites subventions, un accord dit anti-détournement visant à empêcher le non respect de la réduction des subventions en matière agricole impose à chaque membre de notifier annuellement au Comité de l'Agriculture la liste des subventions à l'exportation.

En ce qui concerne la Belgique, la question de sa marge de manœuvre au sein de l'OMC peut être posée.

A-t-elle droit au chapitre et peut-elle prendre des décisions individuelles destinées à favoriser l'importation ou l'exportation de produits tiers ou de produits belges ?

Le rappel de l'organisation de l'OMC permet de répondre par la négative.

En effet, les pays européens ont donné mandat à la Commission et la Commission négocie pour tous les Etats membres dont la Belgique qui doit respecter les décisions de la Commission directement applicables dans tous les Etats membres.

Cela n'empêche évidemment pas des accords sectoriels mais ces accords restent extrêmement réduits.

Ceci étant, l'Union Européenne continue d'entretenir des relations commerciales particulières avec les pays ACP (Afrique de l'Ouest, Afrique Orientale et Australe, les Caraïbes et le Pacifique), regroupant aujourd'hui 77 nations.

Ces relations ont une longue histoire et prennent leur origine en 1975 dans la convention de Lomé.

L'accord de Lomé expira début 2000 et un nouvel accord fut signé ensuite à Cotonou.

L'élément important des accords est la préférence commerciale.

Celle-ci implique que les pays ACP peuvent exporter certains produits sans droit d'importation dans l'Union Européenne tandis que les pays ACP ne sont pas obligés d'ouvrir leur marché à l'Europe.

Pour certains produits (bananes, sucre et riz), des règlements spécifiques sont néanmoins en vigueur.

Le protocole sucre ACP oblige ainsi l'Union Européenne à racheter annuellement 1,259 millions de tonnes de sucre roux ou blanc à prix fixe et à importer sans droit dans l'Union Européenne mais cette préférence commerciale générale et ce règlement vont en principe à l'encontre des règles de l'OMC.

En Belgique, ce protocole est source de problèmes puisque tous les quotas attribués aux usines et aux fermiers ont été réduits de plus de 10 % pour permettre effectivement à la Belgique d'honorer ce protocole d'importation de sucre étranger.

Certains fermiers doivent donc orienter leur production vers d'autres denrées agricoles.

L'OMC interdit pourtant un traitement préférentiel entre ses membres à l'exception de deux cas :

- accord commercial de libre échange
- préférence générale pour les pays en développement, en particulier pour les pays les moins développés (PMA).

Pour les accords de l'Union Européenne avec les pays ACP, l'OMC a néanmoins fait une exception : jusqu'au 31 décembre 2007, l'Union Européenne a l'autorisation de donner un traitement préférentiel aux pays ACP.

Mais à la fin de l'année 2007, les nouveaux accords de partenariat économique (APE) mettront fin à ce règlement et entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

L'objectif du nouveau partenariat est la constitution de zones d'échange entre l'Union Européenne et les 6 zones ACP.

Les discussions pour la conclusion de partenariats économiques avec l'Afrique Orientale et Australe, avec l'Afrique Centrale, avec l'Afrique de l'Ouest, avec le Pacifique et le Sud de l'Afrique sont extrêmement difficiles.

Seul un partenariat économique avec les Caraïbes semble sur le point d'aboutir.

Nous voilà ainsi arrivés au terme de cette présentation qui se voulait générale et qui nous permet de penser qu'il n'est plus possible actuellement à aucun pays d'adopter une politique commerciale en dehors du contexte inter mondialiste et de la fixation de règles par l'OMC.

En Belgique en tout cas, toutes les formations politiques s'accordent pour qu'un accord équilibré soit trouvé entre les différents secteurs, agriculture, biens industriels et services entre les pays et ce sous forme de concessions de tous les pays avancés, y compris les pays du Sud les plus riches et les plus exportateurs avec un traitement spécifique en faveur des pays en voie de développement les plus pauvres.

Selon les dirigeants politiques belges, le cycle de Doha doit être poursuivi en faveur du développement des pays pauvres et non pas seulement en faveur des seuls pays émergents les plus dynamiques sur le plan agricole ou industriel.

Les partis politiques s'accordent en tout cas pour qu'il n'y ait pas moins d'OMC mais au contraire plus et mieux d'OMC en vue de déterminer les règles du commerce mondial et de mettre sur pied une concurrence loyale à tous les niveaux.

Pour l'agriculture belge, cela signifie que l'engagement de l'Union Européenne de mettre fin aux aides à l'exportation pour 2013 doit s'appliquer aussi pour les crédits d'état appliqués entre autres par les USA et aux entreprises d'état de l'Australie et de la Nouvelle Zélande.

La Belgique attend que les Etats-Unis réforment notamment de manière significative leur politique agricole de soutien à leurs agriculteurs comme l'Union Européenne l'a fait par la réforme de 2003.

Enfin, l'équilibre au sein du secteur agricole signifie la prise en compte dans les négociations des considérations non commerciales telles que la sécurité alimentaire, le respect de l'environnement et le bien-être animal.

L'aspect qualitatif du produit doit en effet être davantage pris en compte.

A côté de la hauteur du soutien à la production du niveau de la protection douanière, il est indispensable en effet de prendre en compte les préoccupations non commerciales des citoyens et des consommateurs pour fixer les conditions d'accès au marché belge.

Protection de l'environnement, sécurité sanitaire, traçabilité des produits et bien-être animal sont autant d'éléments attendus par les consommateurs et que l'on doit être en mesure de leur garantir tant pour les productions internes que pour les produits importés.

Or, le tout dernier texte proposé le 30 avril 2006 par le responsable européen des négociations agricoles à l'OMC, Monsieur FALCONER, n'aborde pas cet aspect.

S'imposer des exigences dans cette matière sans en exiger la contrepartie pour les produits importés est en effet suicidaire.

La Belgique estime donc que l'Europe doit agir pour obtenir des règles équitables d'accès aux marchés.

En ce qui concerne les éleveurs, les décisions européennes ont un impact important sur le quotidien des éleveurs et notamment en ce qui concerne les contraintes sanitaires et sociales imposées aux producteurs européens (directives nitrate Natura 2000).

La Belgique estime qu'actuellement la concurrence est déloyale face aux pratiques d'autres pays importateurs et les négociations à l'OMC doivent tendre à obtenir un équilibre des différents échanges.

C'est en ce sens que la Ministre belge de l'agriculture plaide pour des décisions claires et précises et pour la non révision de la PAC en vue de garantir l'encadrement actuel jusqu'en 2013.

Il est essentiel en effet de sécuriser le secteur agricole sur son avenir et ce d'autant plus que les législations sanitaires sont d'autant plus mal perçues en Belgique qu'elles ne sont pas respectées par les autres pays exportateurs des mêmes produits en Belgique.

CONCLUSION

Le survol rapide de l'historique des règles et du mode de fonctionnement de l'OMC permet très vite de conclure qu'un pays seul n'a plus aucun impact personnel sur le commerce des produits agricoles au niveau mondial et ne peut plus adopter une politique commerciale destinée à favoriser le commerce de ses productions internes.

Seuls des accords de partenariat limités et notamment entre l'Union Européenne et les pays ACP restent d'application mais sont aujourd'hui dénoncés au sein de l'OMC.

Mais comme dit ci avant, la Belgique et la majeure partie des pays membres de l'Union Européenne viennent de mettre en garde la Commission Européenne sur la nécessité d'obtenir un rééquilibrage entre les exigences et les concessions de chacun dans les textes de compromis.

La Belgique estime qu'en l'état actuel, les propositions de Monsieur FALCONER vont au-delà du mandat de négociations octroyé par le Conseil aux Commissaires MANDELSON et FISCHERBOWEL en octobre 2005.

D'après le COPA, c'est-à-dire l'organisation agricole européenne, les éléments qui y figurent ont été spécialement conçus pour cadrer avec la nouvelle Farm Bill américaine.

D'après nos responsables, le texte FALCONER contient un certain nombre de dispositions permettant d'englober les paiements anticycliques américains qui créent des distorsions du commerce et un niveau élevé de soutien pour certains produits.

De plus, en cas d'acceptation, l'Union Européenne devra faire des concessions supplémentaires en terme d'accès aux marchés.

L'afflux d'importations à bas prix de pays où les normes en matière de sûreté des aliments, d'environnement et de bien-être animal sont nettement moins stricts, aura pour conséquence une baisse substantielle de la production interne de l'Union Européenne.

Enfin les questions vitales pour les pays les plus pauvres comme la sécurité alimentaire ont été ignorées.

D'un point de vue technique, ce document dit Proposition FALCONER peut être synthétisé comme suit :

1. Pour l'accès au marché, diminution moyenne de 64 % des tarifs, ce qui est nettement supérieur aux propositions d'octobre 2005.

2. Produits sensibles : seulement 4 à 6 % des produits taxables pourraient être repris comme produits sensibles contre 8 % dans l'offre UE d'octobre 2005.

3. Contingent tarifaire : qui dit produits sensibles dit fixation de quota d'importation à tarif prédéfini basé sur la consommation interne et non comme demandé par l'UE sur le volume actuellement importé.

Cela signifierait un quota d'importations supplémentaires de 500.000 tonnes pour la viande bovine, de 1.000.000 tonnes pour la viande porcine et de 630.000 tonnes en volailles.

D'après les chiffres de la Commission Européenne, une telle orientation signifierait une perte de 37 milliards d'euros pour l'agriculture européenne.

Bref, l'agriculture selon le COPA serait sacrifiée aux intérêts des autres produits industriels.

Une ouverture en ce qui concerne les prix apparaît actuellement en tout cas en ce qui concerne la possibilité de produire et d'envisager partiellement la production agricole à des fins non alimentaires tels que bio-masse, carburants et autres débouchés.

Bref, les biocarburants et les coproduits créent un nouveau contexte non seulement national mais également international pour les filières végétales et animales.

Sept producteurs belges travaillent actuellement ce secteur.

Une partie de la surface agricole est ainsi maintenant consacrée à alimenter les usines de bioéthanol, rétrécissant d'autant la part réservée aux cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale.

L'utilisation de surfaces agricoles pour alimenter les usines de bioéthanol a évidemment un impact réel sur les prix et si actuellement, on parle beaucoup d'envolée des prix des matières premières tels que pétrole, nickel, zinc, aluminium, le phénomène touche aussi les produits agricoles.

Les cours du maïs, du blé, du soja, de l'orge, de l'huile de palme connaissent la même évolution entraînant dans leur sillage ceux du pain, de la viande, du lait, de la bière.

Anciennement, les caprices de la météo expliquaient la volatilité parfois très grande des prix des matières agricoles.

Cette fois, tout le monde s'accorde pour dire qu'un autre phénomène est en œuvre et que les prix très élevés atteints aujourd'hui pourraient bien devenir structurels, un peu à l'image de ce qui s'est passé avec le pétrole.

La hausse des revenus dans les grands pays émergents comme la Chine ou l'Inde entraîne une augmentation de la consommation des produits alimentaires mais dans le même temps, la production ne suit plus le rythme d'où l'inflation des prix.

Les premiers à être touchés par le phénomène sont les populations des pays pauvres qui consacrent une part très importante de leur budget à l'alimentation.

De même, dans les pays industrialisés, le prix de l'alimentation a augmenté de 6,7 % depuis l'année 2007.

Les économistes prédisent que les ménages précaires vont subir une 3^{ème} atteinte à leur pouvoir d'achat et, après la hausse des prix de l'énergie et des loyers, ils pourraient subir des hausses des produits aussi essentiels que l'huile ou le pain.

Les grands patrons de l'industrie agroalimentaires s'inquiètent également du phénomène.

Il n'est pas simple en effet de répercuter la hausse des coûts sur le consommateur final.

Il est évident que les blés ou l'orge incorporé à l'alimentation animale, devant être achetés plus cher, se répercutent sur les prix des productions des aliments et rendent le coût de production de la viande bovine plus élevé.

En ce qui concerne les céréales, la FEDIMA (Fédération Européenne des producteurs de produits de boulangerie industrielle) a fait part de son anxiété et de ce que leurs membres devront répercuter la hausse des prix sur les produits vendus aux boulangers.

En ce qui concerne le lait, la baisse de la production en Europe de même que la demande croissante de produits laitiers à haute valeur ajoutée fait entrevoir une hausse de 10 à 20 % des prix de base.

Bref, on peut considérer que l'on assiste à une hausse généralisée de toutes les denrées agricoles.

Cette hausse a certainement pour origine en Europe les règles imposées par le règlement CEE 1782/2003 mais également une demande accrue de la consommation mondiale et l'utilisation des produits agricoles à des fins non alimentaires.

Peut-on conclure néanmoins qu'il faut abandonner aujourd'hui toute règle pour uniquement privilégier la production.

Personnellement, nous estimons que la production agricole mondiale et le commerce des denrées agricoles doivent rester encadrés par des règles internationales telles que les réglementations OMC mais doivent également rester soutenus par des programmes d'aides internes mais limitées de manière à permettre le bon déroulement d'un marché mondial équitable.

Henry et Franz VAN MALLEGHEM

Frasnes, le 30 août 2007

Bibliographie

Rapport FALCONER 12.07.2006
Revue de Droit Rural avril-mai-juin 2005