

Catherine Martin

**Libre-échange et perte d'auto-
nomie des Etats dans l'élaboration de leurs politiques
publiques**

Working paper de l'IDHEAP 5/1999
UER: Politiques publiques et environnement

**Libre-échange et perte d'autonomie des Etats dans
l'élaboration de leurs politiques publiques
Analyse des instruments de la politique agricole suisse**

Catherine Martin

UER: Politiques publiques et environnement

Working paper de l'IDHEAP no 5
décembre 1999

Travail de mémoire - 15 mai 1999

Rapporteur: Prof. P.Knoepfel

Co-rapporteur: Prof. J.R. Bonvin

Expert externe: Dr S. Pannatier

Résumé

Ce travail analyse l'impact des accords commerciaux multilatéraux sur l'élaboration des politiques nationales. Il se construit autour de deux hypothèses: La modification des règles du commerce international visant à une plus grande libéralisation des échanges restreint de manière significative la marge de manœuvre qu'ont actuellement les Etats pour élever leurs standards de protection de l'environnement, de la santé de l'homme et des animaux, dès que ceux-ci ont pour conséquence le moindre impact sur le commerce (hypothèse 1). Les milieux concernés peinent à s'adapter aux nouvelles règles qui leur sont imposées et font pression sur les Etats afin qu'ils développent de nouveaux moyens pour atteindre malgré tout certains de leurs objectifs (hypothèse 2).

La première hypothèse est confirmée par trois études de cas: l'importation de soja modifié génétiquement, de viande de bœuf traité aux hormones et d'œufs de poules élevées en batterie. Dans les trois cas les modes de production sont interdits en Suisse, mais des produits étrangers issus de ces mêmes modes de production ont accès au marché suisse.

Une analyse diachronique des instruments de la politique agricole suisse liés à des *modes de production* permet de confirmer l'hypothèse 2. En effet si l'on ne peut pas interdire l'accès au marché de certains produits, on peut le rendre plus difficile en créant des barrières administratives (régime d'autorisations, déclarations obligatoires) ou en favorisant les produits similaires dont les méthodes de production sont plus respectueuses de l'environnement ou des animaux par des instruments tels que les labels.

Summary

This paper analyses the impact of multilateral trade agreements on the drawing up of national public policies. It is based on two hypotheses: The modifications of the rules of international trade, which aim to increase liberalisation, limit the field of action of states in improving their environmental, health and animal protection standards, as soon as they have the slightest impact on international trade. The interested lobbies have difficulties in adapting to the new rules and exert pressure on the governments to develop new means to allow them to achieve at least some of their aims.

The first hypothesis is verified and confirmed by three case studies: The import of genetically modified soya, hormone treated beef and eggs from battery hens. In all three cases the production methods are prohibited in Switzerland, but foreign products, produced by these methods have access to the Swiss market.

A diachronic analysis of the instruments of Swiss agricultural policy linked to *production methods* confirms the second hypothesis. Indeed if access to the Swiss market cannot be prohibited for certain products, it can be made more difficult by the introduction of administrative barriers (authorisation systems, mandatory declarations) or by the use of instruments such as labels to favourize *like products*, whose production methods are environment and animal friendly.

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	6
2. CADRE D'ANALYSE.....	9
2.1. QUESTIONS DE TRAVAIL	9
2.2. HYPOTHESES DE TRAVAIL.....	9
2.3. CHAMP D'ANALYSE ET CADRE THEORIQUE	11
2.4. DEMARCHE D'ANALYSE	12
3. CONTEXTE GENERAL	14
3.1. L'URUGUAY ROUND ET L'OMC	14
3.1.1. Principes généraux	15
3.1.2. L'accord agricole (GATT).....	15
3.1.3. L'accord sur les obstacles techniques au commerce.....	18
3.1.4. Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.....	19
3.1.5. L'OMC et les instruments basés sur les procédés et méthodes de production (PMP)	20
3.2. LA POLITIQUE AGRICOLE SUISSE ET LE GATT.....	24
3.2.1. Quelques chiffres sur l'agriculture suisse	24
3.2.2. La réforme de la politique agricole suisse: résultat de pression internes et externes	24
3.2.3. Mise en œuvre de l'accord agricole de l'OMC.....	25
3.2.4. Politique agricole 2002.....	26
4. ETUDES DE CAS.....	27
4.1. CAS NO1: LE SOJA MODIFIE GENETIQUEMENT	27
4.1.1. Problématique.....	27
4.1.2. Bref historique: autorisation de l'importation du soja modifié génétiquement.....	28
4.1.3. Bases légales	30
4.1.4. Jeu des acteurs.....	32
4.1.5. Synthèse et retour à l'hypothèse 1.....	37
4.2. CAS NO 2: LA VIANDE DE BOEUF AUX HORMONES	39
4.2.1. Problématique.....	39
4.2.2. Bref historique.....	40
4.2.3. Bases légales	41
4.2.4. Les acteurs.....	43
4.2.5. Synthèse et retour à l'hypothèse 1.....	44
4.3. CAS NO 3: LES OEUFES DE POULES ELEVEES EN BATTERIES	46
4.3.1. Problématique.....	46
4.3.2. Bref historique.....	46
4.3.3. Bases légales	47
4.3.4. Les acteurs.....	49
4.3.5. Synthèse et retour à l'hypothèse 1.....	51
5. LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE SUISSE.....	53
5.1. INTRODUCTION.....	53
5.2. LES DIFFERENTS INSTRUMENTS.....	54
5.2.1. Mesures de protection contre les importations	54
5.2.2. Mesures d'aide aux exportations.....	55
5.2.3. Mesures de soutien interne.....	55
5.2.4. Instruments de protection de l'environnement, de la santé et des animaux :	57
5.3. INSTRUMENTS BASES SUR DES METHODES DE PRODUCTION (PMP).....	58
5.4. LA DECLARATION OBLIGATOIRE	62
5.4.1. Introduction	62
5.4.2. La déclaration obligatoire de produits et PMP: bases légales.....	62
5.4.3. Interventions parlementaires concernant les déclarations obligatoires de produits agricoles ou denrées alimentaires.....	67

5.5. SYNTHÈSE ET RETOUR A L'HYPOTHÈSE 2.....	69
5.5.1. Synthèse.....	69
5.5.2. Retour à l'hypothèse 2.....	70
6. CONCLUSION.....	73
BIBLIOGRAPHIE.....	74

1. Introduction

L'interaction entre la mondialisation de l'économie d'une part et les politiques publiques nationales, l'autonomie et rôle des Etats d'autre part, est un thème très largement débattu et qui fait l'objet d'innombrables études.¹

Certains milieux affirment que la mondialisation de l'économie telle que concrétisée actuellement par l'OMC est un obstacle au développement de politiques de protection (de l'environnement, de la santé, des animaux) globales et même un sérieux frein au développement de politiques nationales de haut standard pour les raisons suivantes:

- L'OMC certes reconnaît comme légitimes les restrictions au commerce imposées par certains accords multilatéraux, environnementaux surtout, tels la Convention de Bâle ou la Convention CITES, mais elle ne les accepte que si elles sont strictement “ nécessaires ”.
- Seuls les standards établis conformément aux normes internationales et fondés sur des principes scientifiques sont supposés ne pas créer “ d'obstacles non nécessaires au commerce ”. Tout pays qui désirerait appliquer des normes plus sévères, qui ont un impact sur les échanges, doit apporter la preuve scientifique que la mesure prise est une réponse adéquate, proportionnelle et nécessaire pour régler un problème réel interne de protection de l'environnement ou de la santé publique, alors que, lors de l'élaboration d'une politique publique nationale, le choix des standards et du niveau de protection est généralement influencé par le niveau de connaissances et de conscientisation de la population, et surtout par l'acceptabilité morale et politique des risques. Actuellement les règles de l'OMC contraignent les Etats à ne s'en tenir qu'aux normes internationales et à des principes scientifiques comme critère final dans l'élaboration de leurs politiques publiques. Ceci a pour conséquence que la responsabilité de la fixation des standards nationaux échappe en grande partie au niveau local et national.
- Toute mesure de discrimination de produits similaires, mais dont les *procédés et méthodes de production* (PMP) diffèrent (non-respect des droits sociaux, dégâts à l'environnement etc.), est interdite par l'OMC car considérée comme étant en violation du principe de non-discrimination. Pour cette raison on accuse l'OMC de miner les efforts de mise en œuvre d'un développement durable. Les PMP sont un élément fondamental qui fera certainement l'objet de dures négociations lors du prochain cycle de négociations de l'OMC.

Si l'on considère une politique publique nationale de protection, de l'environnement ou de la santé, on observe non seulement des effets directs d'une intervention de l'Etat, mais aussi des effets induits tels que les substitutions dans la production et la consommation. De par la modification des termes de l'échange internationaux, les mesures prises par un pays (taxes, subventions, modifications des obstacles aux importations) peuvent déclencher dans l'économie globale toute une série de répercussions complexes. Des politiques nationales peuvent donc avoir un impact extraterritorial ou global par exemple en modifiant la compétitivité internationale d'un secteur de production dangereux ou polluant.

¹ L'OCDE a publié de nombreux ouvrages, les ONG environnementales tel le WWF ont leurs spécialistes en la matière.

Toutefois une mesure de restriction au commerce prise par un pays pour des raisons de protection de la santé ou de l'environnement ne peut pas être considérée comme "nécessaire" par l'OMC (par conséquent elle est interdite) si son effectivité dépend du changement de politique dans un autre pays. Aucune restriction d'importation et de commerce n'est autorisée si elle est basée sur les *méthodes de production* n'ayant pas d'impact sur la nature du produit final (procédés et méthodes de production (PMP) non-liés au produits) et ceci même si les méthodes de production en question sont interdites dans le pays importateur.

Par ce fait L'OMC limite considérablement le rôle des Etats dans la promotion de standards élevés au niveau global. Un Etat, qui interdit certaines méthodes de production par respect de principes éthiques ou par souci de protéger la santé ou l'environnement, pourrait favoriser le développement de normes supérieures dans les pays exportateurs, s'il était autorisé à discriminer les produits dont les méthodes de production ne respectent pas des standards équivalents.

Toutefois, cette position de l'OMC, qui empêche la prise de mesures visant des effets extra-territoriaux, est en accord avec le principe du respect de la souveraineté nationale et de la non-ingérence. Elle vise avant tout à prévenir le "protectionnisme vert", c'est-à-dire la création ou la réintroduction de restrictions aux importations sous prétexte de protection de l'environnement ou de la santé dans des pays tiers.

Dans ce débat, le clivage Nord-Sud va s'agrandissant. En effet ce sont les pays en voie de développement qui sont les plus opposés à l'acceptation par l'OMC de mesures basées sur des méthodes de production (PMP) et impliquant des restrictions au commerce. Ils y voient avant tout une nouvelle forme de discrimination de leurs produits sur le marché mondial et une manœuvre de la part des pays développés visant à réinstaller des barrières protectionnistes. Ils revendiquent le droit d'avoir des normes différentes que celles des pays développés afin de pouvoir atteindre leurs objectifs de développement économique. Ils argumentent sur le fait que les pays industrialisés ont atteint leur prospérité économique en la quasi absence de toute restriction et que maintenant ces mêmes pays industrialisés chercheraient à freiner leur développement en leur imposant des normes que leur économie ne peut supporter.

Malgré les positions apparemment inconciliables entre les défenseurs du libre échange et les milieux de protection de l'environnement, des consommateurs, des travailleurs etc., il existe néanmoins un consensus sur le fait que des mesures strictement commerciales telles que des restrictions ou des interdictions d'importation ne sont pas les instruments les plus efficaces pour promouvoir la protection de la santé, des travailleurs, de l'environnement global et du développement durable. On admet qu'il existe des moyens plus efficaces pour atteindre des objectifs globaux, tels la coopération internationale (aide financière et technique), la diplomatie et la persuasion, ainsi que les accords multilatéraux même si, pour ces derniers il existe une certaine incohérence dans la gestion par différentes agences, et même si le déficit de mise en œuvre est généralement très important.

Il est possible que des menaces de sanctions commerciales à l'encontre d'un pays puissent l'inciter à modifier certaines pratiques, mais c'est avant tout par la persuasion et le soutien que l'on peut apporter une solution durable. Dans la logique du "bâton et de la carotte" les mesures commerciales (bâton) se sont avérées beaucoup moins efficaces que les aides financières et techniques (carotte) qui sont accordées aux pays signataires d'un accord multilatéral. Ceci est avéré surtout en ce qui concerne les pays en voie de développement..

Quant aux pays industrialisés, qui ont des secteurs économiques encore très protégés, ils cherchent à protéger leurs producteurs contre les effets du démantèlement progressif des barrières protectionnistes. Comme ils ne sont plus autorisés à pratiquer certaines restrictions commerciales, ils sont à la recherche de nouveaux moyens leur permettant d'atteindre leurs objectifs. Ils développent différents instruments qui peuvent servir à la fois des intérêts protectionnistes et à la fois ceux des défenseurs du développement durable.

Ce sont ces deux phénomènes, d'une part la perte d'autonomie des Etats dans l'élaboration de leurs politiques publiques et d'autre part le développement d'instruments leur permettant d'atteindre néanmoins certains objectifs, analysés au travers de la réforme de la politique agricole suisse, qui font l'objet de mon étude.

2. Cadre d'Analyse

2.1. Questions de travail

1. Certaines mesures existantes de protection de l'environnement ou de la santé ont-elles dû être démantelées afin d'assurer la compatibilité avec les règles du GATT ?
2. Est-ce que les accords du GATT ont été un obstacle au développement de nouvelles mesures de protection de l'environnement ou de la santé souhaitées par différents milieux et une large part de la population ?
3. Si les normes concernant la sécurité des produits alimentaires font l'objet d'un certain consensus au niveau international, il n'en va pas de même pour les normes concernant les méthodes de production.
Quels sont les moyens de pression dont disposent les pays avec de hauts standards pour faire reconnaître et accepter leurs normes par les instances internationales, afin de rehausser les standards internationaux?
4. Comment peut-on s'assurer que les pays qui cherchent à imposer leurs standards de normes de production au niveau international ne le font pas plus dans le but de privilégier leurs propres producteurs que par souci de préserver l'environnement et la santé au niveau global?
5. Dans un marché qui va de plus en plus se libéraliser, comment un pays comme la Suisse peut-elle protéger ses producteurs nationaux, contraints de respecter des normes de production sévères, contre la concurrence de produits dont la production ne respecte pas ces normes?
Quelles nouvelles stratégies, en principe conformes aux principes du GATT, les Etats et les producteurs développent-ils pour protéger leur marché et pour préserver certains principes?
Dans quelle mesure ces nouveaux instruments peuvent-ils influencer les méthodes et normes de production dans des pays tiers?

2.2. Hypothèses de travail

Les questions ci-dessus amènent à formuler deux hypothèses :

Hypothèse 1

La modification des règles du commerce international concrétisée par les accords de l'OMC de 1995 implique une perte d'autonomie des Etats dans l'élaboration de leurs politiques publiques nationales, dès que les mesures prises ont un impact sur les échanges. Elles peuvent représenter un frein au développement de politiques nationales de protection de l'environnement, de la santé de l'homme et des animaux de haut standard.

Le premier objectif de ce travail est donc de mettre en évidence le fait que la modification des règles du commerce international visant à une plus grande libéralisation des échanges, qui fait suite aux accords commerciaux multilatéraux de l'OMC, restreint de manière significative la marge de manœuvre qu'ont actuellement les Etats pour élever leurs standards de protection de l'environnement, de la santé de l'homme et des animaux, dès que ceux-ci ont pour conséquence le moindre impact sur le commerce. Cette démonstration pourra se faire au travers de quelques études de cas récents en Suisse tels que l'importation de soja modifié génétiquement, de la viande de bœuf aux hormones et d'œufs de poules élevées en batteries.

Dans le premier cas le mode de production est interdit en Suisse pour des raisons de protection de l'environnement, dans le deuxième cas en raison de la protection de la santé et dans le troisième cas en raison de la protection des animaux.

Ces exemples illustrent le fait que si la Suisse peut encore prendre (et a pris récemment) des mesures interdisant certains produits et/ou méthodes de production sur le plan interne, elle ne peut plus ni interdire ni discriminer l'importation de tels produits. On ne peut interdire l'importation du bœuf aux hormones et des œufs car il s'agit de produits similaires (like products), dans le cas du soja, qui peut être considéré comme un produit différent dès lors qu'une analyse de l'ADN est possible, l'importation pourrait être prohibée uniquement si l'on pouvait prouver scientifiquement que ce produit représente un danger pour la santé.

Dans un marché agricole qui se libéralise, cette situation crée une concurrence "déloyale" envers les producteurs nationaux qui doivent respecter des standards plus élevés qui ont un impact négatif sur la productivité.

Hypothèse 2

Les Etats disposant de politiques de protection de la santé et de l'environnement de haut standard et ne pouvant plus protéger leur marché contre des produits indésirables ou dont les normes de productions sont interdites au niveau interne, utilisent la "zone grise" laissée par le GATT pour tenter de développer de nouveaux instruments et nouvelles mesures produisant des effets similaires : maintien ou développement de normes sévères (de protection de l'environnement, de la santé et des animaux), maintien de la protection des producteurs nationaux contre la concurrence "déloyale" et pression sur les normes de production des pays exportateurs.

L'hypothèse est donc que si la modification des règles du commerce international, concrétisée par l'adhésion à l'OMC et la ratification des accords négociés lors du cycle d'Uruguay, exerce une contrainte très forte sur les politiques nationales et en prohibe certains développements (voir hypothèse 1), les milieux concernés tentent de s'adapter aux nouvelles règles du jeu qui leur sont imposées et font pression sur les Etats afin de développer de nouveaux moyens pour atteindre malgré tout certains de leurs objectifs (amélioration de la qualité de l'environnement local et global et promotion du développement durable, meilleure protection de la santé de l'homme et des animaux, et protection des producteurs nationaux contre la concurrence étrangère).

La plupart des Etats occidentaux cherchent à satisfaire différents groupes de pression et une partie de leurs opinions publiques qui exigent la garantie que les biens ou les services qu'ils consomment soient produits selon certaines normes environnementales ou éthiques.

Ces Etats ont alors pour défi, tout en évitant de prendre des mesures condamnables par l'OMC, de se protéger des flux extérieurs en développant des instruments leur permettant néanmoins de discriminer certains produits dont les méthodes de production ne sont pas compatibles avec les

normes internes. Si l'on ne peut pas interdire l'accès au marché de ces produits, on peut le rendre plus difficile en créant des barrières administratives (autorisations, déclarations obligatoires) ou en favorisant les produits similaires dont les méthodes de production sont plus respectueuses de l'environnement ou des animaux. (labels AOC, de qualité ou écologiques)

Par cette information aux consommateurs on peut orienter la consommation, donc par conséquent influencer indirectement les normes de production dans le pays d'origine des produits.

En développant ces nouveaux instruments les Etats satisfont également à certains intérêts économiques nationaux qui tentent, au travers de ces mesures, de rétablir une certaine forme de protectionnisme. Une convergence d'intérêt peut se créer alors entre des acteurs qui traditionnellement défendent des positions opposées (advocacy coalition) Par exemple en Suisse les producteurs agricoles et les milieux environnementaux ont fait alliances pour exiger que les produits agricoles dont les méthodes de production sont interdites en Suisse, soient discriminés à la frontière.

L'hypothèse deux peut-être testée en comparant les instruments et les mesures existants avant et après les nouveaux accords du GATT.

2.3. Champ d'analyse et cadre théorique

Mon choix s'est porté sur la politique agricole suisse comme cadre général de cette étude en raison du fait qu'elle a subi des changements très significatifs suite à l'adhésion de la Suisse à l'OMC.

Dans le cadre de cette politique publique, l'analyse portera essentiellement sur les instruments et les mesures, ayant un impact sur les échanges, mais qui visent à la protection de l'environnement de la santé de l'homme et des animaux. Parmi ces mesures les instruments basés sur des méthodes de production et ayant potentiellement des effets extra-territoriaux feront l'objet d'une étude plus approfondie.

En science sociale, la notion de *variable* désigne une donnée susceptible de se modifier dans le temps. Ce terme est associé à une démarche explicative qui essaie de trouver une corrélation entre des changements observés dans différents phénomènes. Elle postule une relation de causalité entre les *variables explicatives* (indépendantes) et les *variables à expliquer* (dépendantes).

Les variables explicatives peuvent être soit le contenu et la structure des bases légales (programme administratif), soit la structure des acteurs politiques et administratifs ayant élaboré la législation ou étant chargée de la mise en œuvre (arrangement politico-administratif), ou le comportement des groupes cibles.

Les variables à expliquer peuvent être les *outputs* d'une phase décisionnelle (le programme administratif, la base légale ou l'acte administratif), les *impacts* (effets sur le comportement des administrés ou *groupes cibles*) et les *outcomes* (effets du changement de comportement des administrés sur le problème réel)

Deux autres catégories de variables peuvent avoir une fonction explicative :

Les variables de situation: Des événements ponctuels extérieurs (accident grave, catastrophe écologique, scandale etc.) peuvent avoir des effets déterminants sur le comportement et le poids relatif des acteurs institutionnels et sociaux.

Les variables structurelles: Elles ne sont pas contrôlées par l'une ou l'autre politique publique en particulier, mais déterminent les conditions cadre d'un grand nombre d'entre elles.

L'analyse comparative diachronique est basée sur l'observation du changement dans le temps des variables explicatives et des variables à expliquer. Le changement de la variable supposée explicative devra être accompagné d'un changement de la variable à expliquer, sinon l'hypothèse de causalité sera infirmée.

“ *Toute démarche qui se propose d'aller au-delà d'une description ou d'une analyse critique d'une donnée et qui se veut donc explicative, doit, en premier lieu, procéder à la définition précise des variables entre lesquelles elle prétend l'existence d'une quelconque correspondance. [...] La définition des variables selon la ou les hypothèses énoncées peut être considérée comme la démarche d'analyse* ”²

2.4. Démarche d'analyse

Je me propose d'effectuer 3 études de cas: importation de soja modifié génétiquement, de viande de bœuf aux hormones, et d'œufs de poules élevées en batteries.

Pour chacun des cas il s'agira d'identifier et de faire une analyse des différentes phases du processus décisionnel (*outputs*) : en faisant le parallèle entre l'interdiction des méthodes de production pour raisons de protection de l'environnement, de la santé de l'homme ou des animaux et l'autorisation d'importation de denrées produites selon ces mêmes méthodes de production. Il s'agira d'analyser le comportement des acteurs, leurs décisions, réactions, résistances etc. et leur argumentation afin de mettre en évidence le rôle déterminant, la contrainte impérative que jouent les engagements pris par la Suisse au niveau international lors de la ratification de son adhésion à l'OMC (*variable structurelle*).

Dans le cadre de cette étude, la première hypothèse est l'expression d'une relation de causalité entre le changement des conditions cadre (*variable structurelle*) et le changement dans les décisions des acteurs (*outputs*).

La *variable structurelle* explicative dans ce cas est le changement des conditions cadre dont l'indicateur principal est l'adhésion de la Suisse à l'OMC et la ratification des accords commerciaux multilatéraux.

Les *variables à expliquer* sont dans ce cas-là les *outputs* (comportement et décisions des acteurs institutionnels et sociaux) dont les indicateurs sont les décisions prises au niveau du programme administratif (modification ou abrogation de certains articles de loi, modification ou abrogation de certaines ordonnances ou règlements, création de nouvelles ordonnances ou nouveaux règlements etc.)

Dans le cadre de cette étude, il n'est pas prévu d'analyser ni les *impacts* (changements du comportement des groupes cibles, ni les *outcomes* (effets du changement de comportement des groupes cibles sur le problème réel)

² Knoepfel Peter, Analyse comparée de politiques publiques, Support de cours de l'IDHEAP, 3/1997, vol.1, p. 49-50

Quant à l'hypothèse 2, elle peut être testée en faisant une analyse comparative diachronique des mesures et des instruments (*outputs*) de la politique agricole liés aux importations et concernant la protection de l'environnement, de la santé de l'homme ou des animaux en vigueur en 1990 et 1999.

La *variable structurelle* explicative dans ce cas est également le changement des conditions cadre dont l'indicateur principal est l'adhésion de la Suisse à l'OMC et la ratification des accords commerciaux multilatéraux.

Les *variables à expliquer* dans ce cas sont les *outputs*: c'est-à-dire les instruments de la politique agricole (interdictions, contingents, taxes douanières, taxes incitatives, subventions, autorisations, déclaration obligatoire, certification, labels etc.) en vigueur aux deux périodes choisies. Il s'agit ici donc des actes législatifs eux-mêmes et non pas des décisions prises par l'autorité compétente au niveau de la mise en œuvre

Il s'agira dans un premier temps d'identifier de manière si possible exhaustive les instruments en vigueur en 1990 et en 1999, en particulier ceux qui peuvent avoir un impact sur les échanges, de présenter ensuite plus particulièrement ceux qui sont basés sur des procédés ou méthodes de production, et finalement de faire une analyse comparative diachronique de l'un de ces instruments.

La deuxième hypothèse est également l'expression d'une relation de causalité entre le changement des conditions cadre, c'est-à-dire l'adhésion de la Suisse à l'OMC (*variable structurelle* explicative) et les changements des instruments (*outputs*). observés entre 1990 et 1999 (*variables à expliquer*)

3. Contexte général

Avant d'aborder l'étude proprement dite il me paraît opportun de présenter en quelques points les objectifs de l'Uruguay round et plus spécifiquement les accords auxquels il sera souvent fait référence, *l'accord agricole* principalement (chap.3.1.2) mais également *l'accord sur les obstacles techniques au commerce*, (chap.3.1.3) et *l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires*. (chap.3.1.4) Dans le cadre de ce travail ces trois accords sont les éléments les plus pertinents du changement des conditions cadres (*variable structurelle* explicative)

J'exposerai ensuite (chapitre 3.1.5) la problématique des procédés et méthodes de production (PMP) et son traitement par l'OMC

Finalement, je présenterai brièvement la réforme de l'agriculture suisse et la mise en œuvre de l'accord agricole en Suisse. (chapitre 3.2)

3.1. L'Uruguay Round et l'OMC³

Depuis les années 70 la crise économique et la récession ont frappé durement des pays qui avaient une industrie traditionnelle qui n'a pas pu résister aux nouveaux concurrents. Cette situation a conduit à un renforcement des tendances protectionnistes (dispositifs antidumping, subventions des exportations industrielles mais surtout agricoles).

Les règles du GATT se sont avérées insuffisantes, les réactions protectionnistes ont créé des tensions, les différends se sont multipliés. D'importants aspects de l'économie échappaient totalement à ces règles, notamment le secteur des services et les droits de propriété intellectuelle.

Face à ce constat que le GATT n'était plus adapté aux nouvelles réalités du commerce mondial, les parties contractantes se sont lancées dans un nouveau cycle de négociations qui a débuté à Punta del Este en Uruguay en 1985, et qui était planifié sur 4 ans.

Les objectifs de la négociation étaient:

- L'amélioration de l'accès au marché par des concessions douanières et la suppression d'obstacles non tarifaires.
- Le renforcement des règles du système commercial multilatéral et de celle du système de règlement des différends. Les normes et prescriptions techniques ne doivent plus constituer des obstacles au commerce.
- L'élargissement du champ d'application aux secteurs des services, des investissements et de la propriété intellectuelle. Application plus effective des règles à l'agriculture et à l'industrie textile.
- Le renforcement institutionnel. Création de l'OMC, organisation internationale de statut permanent.

³ Pour tout le chapitre 3.1 c.f.:

- Conseil Fédéral, *Message relatif à l'approbation des accords du GATT*, 1994
- OMC, *Un commerce ouvert sur l'avenir*, 1998
- Département fédéral de l'économie publique, *GATT 1947 >>> OMC 1994*, documentation de base, 1995

Les négociations ont abouti par la signature de l'Acte Final le 15 avril 1994 à Marrakech; ce ne sont pas moins de 60 accords, mémorandums d'accords et décisions qui ont été adoptés.

3.1.1. Principes généraux

Le GATT entend promouvoir le commerce international et la libre concurrence. Il repose sur la conviction que tous les Etats profiteront de l'essor des échanges internationaux. Afin de développer harmonieusement les relations économiques internationales, le GATT établit une série de principes fondamentaux:

1. La clause de la nation la plus favorisée. Chaque pays qui accorde un avantage commercial à un autre pays doit étendre cet avantage à tous les autres. Il y a toutefois deux exceptions à cette règle:

- Les concessions faites dans le cadre de zones d'intégration économiques (UE, ALENA, MERCOSUR) ne doivent pas obligatoirement être accordées aux autres pays.
- Les pays en voie de développement peuvent avoir des avantages qui ne doivent pas obligatoirement être étendus aux autres.

2. Le principe du traitement national. Le produit importé doit être traité de manière identique à un produit similaire fabriqué localement.

3. L'interdiction des restrictions commerciales quantitatives. Les seules mesures entravant le commerce autorisées sont les droits de douane.

3.1.2. L'accord agricole (GATT)

Au milieu des années 80 existaient deux types de commerce des produits agricoles dans le monde :

- Celui des produits tropicaux (thé, café, épices, cacao etc.) qui suivait les règles du marché (et par conséquent celles du GATT) et qui de par ce fait était comparable au commerce des produits industriels.
- Celui des produits des climats tempérés (céréales, viande etc.) qui a échappé pendant plus de 40 ans aux règles du GATT. C'est essentiellement cette deuxième catégorie qui a fait l'objet des négociations sur l'accord agricole de l'Uruguay Round et qui est présenté dans les grandes lignes dans ce chapitre.

L'accord du GATT de 1947 ne faisait en principe aucune distinction entre les produits industriels et les produits agricoles, mais les politiques agricoles de nombreux pays industrialisés (en particulier Europe et Japon) se sont développées de manière à s'écarter de plus en plus des principes et de l'esprit du GATT. Ces politiques ont mis en place des barrières protectionnistes importantes qui ont eu de graves conséquences telles que la production d'excédents coûteux (nécessité de gestion et d'entretien des stocks), des charges très lourdes pour les finances publiques (subventions internes, subventions à l'exportation), et des tensions entre les Etats au sujet du commerce de produits agricoles.

Il faut ajouter à cela l'atteinte croissante à l'environnement de par la spécialisation et l'intensification des cultures ainsi que par la mécanisation.

Ces conséquences, désastreuses pour certains pays développés, les amenèrent à vouloir inclure l'agriculture dans les négociations du cycle d'Uruguay, malgré les pressions considérables de leurs lobbies agricoles et les risques de confrontation. Cette situation ne pouvait que donner

satisfaction à certains pays en voie développement dont l'agriculture était concurrencée jusque là par les excédents subventionnés des pays développés.

Les objectifs de négociation adoptés par les Ministres à Punta del Este en 1986 (ouverture de l'Uruguay Round) mentionnent les points suivants concernant l'agriculture:

- Créer un système d'échange correspondant aux lois du marché
- Eliminer les déséquilibres et les distorsions provoquées par les subventions aux exportations et les mesures de soutien interne.
- Prendre en compte la multifonctionnalité de l'agriculture.
- Tenir compte de la situation particulière des pays en voie de développement.

L'accord se compose de trois parties, *l'accord de base*, *l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*⁴ et la *décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires*.

Les principes généraux de *l'accord de base* sont les suivants:

- Les barrières protectionnistes à la frontière restent autorisées mais uniquement sous forme de droits de douane (les restrictions quantitatives sont désormais interdites) qui doivent diminuer de 15% au minimum.
- Les mesures de soutien interne ayant des répercussions sur le commerce doivent diminuer de 20%.
- Les subventions aux exportations doivent diminuer de 36% et les quantités exportées subventionnées de 21%.

Toutes ces réductions doivent être mises en œuvre progressivement sur 6 ans.

Protection à la frontière : tarification

L'article 4, al 2 de *l'accord de base* prescrit, essentiellement à des fins de transparence, la tarification de toutes les mesures non tarifaires, c'est à dire la transformation de toutes les mesures protectionnistes, en droits de douane. Ces droits de douanes doivent diminuer en moyenne de 36% sur 6 ans et de 15% au minimum pour chaque ligne tarifaire. Après cette diminution, les taux ainsi obtenus sont consolidés, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent plus augmenter à moins qu'une compensation adéquate ne soit offerte sur un autre produit (voir article XXVIII du GATT).

Toutes les limitations quantitatives (quotas, contingents) destinés à protéger la production nationale peuvent être transformées en *contingents tarifaires*. Pour chaque produit, l'accès au

⁴ voir chapitre 3.1.4

marché doit être garanti, à un taux de douane très bas, pour une quantité minimum équivalant à la quantité moyenne importée pendant la période de référence (1986 à 1988).⁵

Aucun pays ne peut interdire l'importation de quantités supplémentaires, (dépassant le contingent), mais ces importations se feraient au taux consolidé, c'est-à-dire nettement plus élevé que celui du contingent, ce qui enlèverait toute compétitivité aux produits concernés.

Les opérations de tarification ont été faites, par les pays protectionnistes, de manière à maximiser voire à exagérer les équivalents tarifaires des mesures antérieures. Ceci démontre que même si un consensus existait sur une nécessité de transparence et de changement des règles du jeu, chaque pays a essayé de maintenir le taux de protection le plus élevé possible pour son agriculture. (Pour l'UE les droits de douane consolidés varient entre 150 et 300% selon les produits...)

Clause d'accès minimum

Elle prévoit que pour chaque type de produits un quota représentant au moins 3% (dès la première année, 5% par la suite) de la consommation domestique soit ouvert aux importations, et ceci sous forme de contingent tarifaire.

Clause de sauvegarde agricole spéciale

Lorsqu'un pays importateur estime qu'un secteur de son agriculture est menacé par une augmentation du volume des importations ou par la baisse des prix au-dessous du niveau de référence, il peut, conformément à l'article 5 de l'accord de base, introduire des droits de douane spéciaux supplémentaires de manière temporaire. Il ne s'agit donc pas d'empêcher les importations mais de rendre le produit plus cher afin de freiner un afflux excessif.⁶

Mesures de soutien interne : “ boîte orange ” et “ boîte verte ”

Par *soutien interne* il faut comprendre toute forme de subvention à l'agriculture dans le pays. Ces mesures ont été divisées en deux catégories distinctes:

“ Boîte orange ”: Ce sont des subventions directement liées aux produits et à la production (garantie des prix, primes de culture etc.) et par conséquent ayant des effets de distorsion sur les échanges. Les mesures de soutien de cette catégorie doivent être réduites d'au moins 20% sur 6 ans.

“ Boîte verte ”: Il s'agit de toutes les mesures de soutien, toutes les subventions à l'agriculture qui ne sont pas directement liées à la production, qui n'ont par conséquent que peu d'effet de distorsion sur les échanges et qui ne font l'objet *d'aucun engagement de réduction*. Il s'agit notamment des subventions à la recherche, à la lutte contre les maladies, à l'infrastructure, la formation, la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement.

⁵ Selon la clause d'accès minimum, cet accès doit être d'au moins 3% (puis 5%) de la consommation nationale, même si la quantité importée pendant la période de référence était inférieure (cf. 1.3.2)

⁶ Pour pouvoir invoquer cette possibilité, une des deux conditions suivante doit être remplie:

- Le volume d'importation d'un produit atteint au moins 105% de la quantité moyenne importée les 3 années précédentes, ou
- Le prix d'un produit tombe de plus de 10% au-dessous du prix moyen de référence. Plus le prix baisse plus le supplément du droit de douane peut être important (voir annexe 2)

Entrent également dans la catégorie verte l'aide au revenu, non liée à la production, c'est-à-dire les paiements directs.

Toutes les mesures contenues dans la "boîte verte" sont la concrétisation de la reconnaissance et de l'acceptation par les Etats membres de l'OMC du principe de *multifonctionnalité de l'agriculture*.

Il est clair que les pays qui subventionnent fortement leur agriculture, tel que la Suisse, ont intérêt à ce que la "boîte verte" offre le plus large éventail possible de mesures, ce qui leur permet de maintenir le soutien interne le plus élevé possible.

Subventions à l'exportation:

Les mesures de soutien à l'exportation sont probablement celles qui ont le plus d'effets de distorsion sur les marchés agricoles, raison pour laquelle l'engagement de réduction est relativement élevé. L'article 9 de l'accord de base énumère toutes les mesures de soutien à l'exportation qui doivent faire l'objet de réductions. En ce qui concerne les produits agricoles de base, les montants des subventions doivent diminuer de 36% et les quantités exportées subventionnées de 21%; toutefois pour les produits transformés seules les dépenses budgétaires font l'objet d'engagement de réduction.

Bilan

L'accord agricole signé au terme de l'Uruguay Round est un succès en matière de discipline et de transparence, mais il ne représente qu'un premier pas en direction de la libéralisation des marchés agricoles. En effet, la tarification élevée, les contingents tarifaires, les clauses de sauvegarde permettent aux Etats de maintenir encore une protection élevée de leur agriculture.

En 1999 les négociations reprendront. Elles viseront à concrétiser une vraie libéralisation, d'une part en abaissant les droits de douane, et d'autre part en limitant de manière plus restrictive les mesures de soutien interne qui font partie de la "boîte verte". On essaiera d'en exclure les paiements directs ayant encore trop d'influence sur la production.

Les pays les plus protectionnistes chercheront à compenser la baisse du niveau de protection en introduisant de nouvelles mesures. Les pays à haut niveau de protection de l'environnement ou des animaux, par exemple, tenteront de faire accepter le principe de discriminations (tarifaires) pour des produits identiques mais dont les *méthodes de production* diffèrent, ce qui n'est actuellement pas accepté par l'OMC.

3.1.3. L'accord sur les obstacles techniques au commerce

Les *obstacles techniques au commerce* sont des barrières non tarifaires, des entraves au commerce international dues à des différences dans les prescriptions et les normes techniques entre les différents pays et la non-reconnaissance des normes et des processus d'évaluation des autres pays.

Les prescriptions techniques, établies par le législateur sont contraignantes, elles fixent les exigences auxquelles doit répondre un produit donné: sa composition, ses propriétés, son emballage ou la procédure d'évaluation de sa conformité. Ces prescriptions servent deux objectifs principaux, la protection des consommateurs et de l'environnement.

Les normes techniques quant à elles sont fixées par des organisations privées et sont appliquées à bien plaisir, mais elles sont adoptées de plus en plus par les Etats comme base de leur législation technique.

Les prescriptions et les normes insuffisamment harmonisées au niveau international ont de graves conséquences économiques. L'adaptation des produits importés aux normes de chaque pays importateur et la répétition des examens de conformité entraînent des coûts supplémentaires et rendent difficile la réalisation d'économies d'échelle.

Ni les dispositions fondamentales du GATT ni le "code des normes" convenu par les pays industrialisés lors du Cycle de Tokyo, n'ont pu empêcher que les prescriptions techniques soient utilisées à des fins protectionnistes.⁷

A la veille de l'Uruguay Round, une révision de l'accord s'imposait. Elle avait pour objectif d'améliorer la transparence des normes et des prescriptions et d'en favoriser l'harmonisation, de favoriser la reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité ainsi que d'établir une procédure accélérée pour le règlement des différends.

3.1.4. Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires

L'article XX du GATT permet aux Etats de prendre des mesures "nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux" à condition que ces mesures ne constituent pas une restriction déguisée au commerce international ni une discrimination injustifiée entre les pays.

Mais les gouvernements font face à de telles pressions de la part des producteurs nationaux qu'ils utilisent les restrictions sanitaires pour protéger le marché de la concurrence étrangère⁸.

Etant donné que le Cycle d'Uruguay visait à la transformation des toutes les mesures protectionnistes en droits de douane et la progressive diminution de ceux-ci, il devenait impératif de prévenir l'utilisation abusive de restrictions techniques ou sanitaires dans un but protectionniste.

L'accord qui a été conclu lors du Cycle d'Uruguay a pour objectifs principaux de:

- faire en sorte que des mesures strictes de protection de la santé ne puissent pas devenir des instruments protectionnistes, c'est-à-dire servir de prétextes à la création d'obstacles injustifiés au commerce. Il autorise les gouvernements à imposer des normes de plus en plus rigoureuses mais uniquement si elles sont *justifiées scientifiquement*. C'est aux pays en question qu'incombe d'en apporter la preuve.
- favoriser l'harmonisation des normes; il encourage les Etats à établir des normes compatibles avec les standards internationaux élaborés par des experts dans le cadre des organisations internationales. On ne devrait en principe pas craindre un nivellement par le bas, puisque comme mentionné ci-dessus, les Etats qui désirent imposer une protection plus élevée que

⁷ Quelques cas extrêmes: Les produits cosmétiques européens ont été interdits d'importation au Japon car la peau des Japonais ne les supportait pas. Le Japon estima également que les skis français Rossignol étaient incompatibles avec la neige nippone, etc.

⁸ Par exemple: Selon les autorités sanitaires des Etats-Unis, l'eau minérale française contiendrait trop de bactéries pour pouvoir être consommée par des enfants américains.

celle prescrite par les organisations internationales ont la possibilité de le faire pour autant que la mesure repose sur des bases scientifiques.

- accroître la transparence des mesures de protection. Les pays devront établir des mesures de protection en fonction de risques réels et selon le principe de proportionnalité, et être disposés à rendre compte de leurs critères et de leurs procédures d'évaluation.

Il est utile de préciser que les mesures de protection des animaux ou de l'environnement ne sont pas considérées comme des mesures sanitaires et ne sont par conséquent pas soumises à cet accord.

L'accord autorise les gouvernements à fixer des normes, basées sur des principes scientifiques, qu'ils jugent appropriées. Il les autorise également à prendre des mesures de protection contre des produits importés dont les caractéristiques sanitaires intrinsèques ne respecteraient pas ces normes. Toutefois ils ne peuvent pas discriminer ou interdire l'importation d'un produit ne correspondant pas aux normes nationales uniquement en fonction de l'application de certaines méthodes de production qui n'affectent pas le produit final.

3.1.5. L'OMC et les instruments basés sur les procédés et méthodes de production (PMP)⁹

Historique et définitions:

Lors de la mise en œuvre de diverses politiques nationales sectorielles dont la politique agricole, la protection de la santé et de l'environnement, des mesures basées sur les PMP sont fréquemment utilisées afin de réaliser certains objectifs ou de promouvoir un changement de comportement des groupes cibles.

Ces mesures peuvent être contraignantes (ou obligatoires) quand des intérêts fondamentaux sont en jeu, et constituer une condition pour l'accès au marché des produits concernés (règlements techniques, déclarations obligatoires, taxes, etc.). Elles peuvent également être volontaires (ou facultatives) s'il s'agit avant tout d'informer le consommateur sur certains types de produits dont le mode de production répond à des exigences précises, et ainsi d'orienter son comportement (normes, labels etc.).

Au niveau international, les débats au sein du GATT au sujet de prescriptions techniques ou de normes basées sur des méthodes de production ont débuté dans les années 70, lors du cycle de négociation de Tokyo (1973 à 1979).

Dans l'accord sur les obstacles techniques au commerce " *Code des normes* " du cycle de Tokyo, les expressions " règlement technique " et " norme " ne sont définies qu'en termes de caractéristiques des produits. Aucun consensus n'a pu être atteint, lors des négociations, sur le fait que des règlements ou des normes basés sur des PMP puissent être soumis à l'Accord.

Dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'accord OTC on s'est rendu compte que " *le fait que les spécifications techniques fondées sur des PMP n'étaient pas pleinement assujetties aux dispositions de l'accord affaiblissait gravement son efficacité en soustrayant à ses disciplines une masse croissante de règlement* " ¹⁰. En 1988 les Etats-Unis font une

⁹ OMC, 29.08 1995, Historique des négociations sur le champ d'application de l'accord sur les obstacles techniques au commerce [...] WT/CTE/W/10

¹⁰ idem

proposition visant à modifier la définition du terme “spécification technique” en y incluant les PMP. Cette proposition visait non pas à décourager l’utilisation des PMP, mais à éliminer les obstacles au commerce des produits industriels ou agricoles pouvant résulter de prescriptions fondées sur les PMP.

Dans les travaux préparatoires de l’Accord OTC de l’Uruguay Round, on trouve dans un projet de l’annexe 1 (définitions) une définition complète et large des PMP et des normes PMP:

“ *Procédés et méthodes de production:*

Moyens par lesquels ou conditions dans lesquelles un produit parvient à son état final.

Une ou plusieurs actions programmées, dans une série de conditions ou d’opérations (par exemple mécaniques, électriques, chimiques, d’inspection, d’essai) grâce auxquelles une matière ou un produit passe d’un stade à son état final. Les PMP comprennent les conditions de croissance ainsi que les traitements contrôlés qui soumettent les matières ou les produits à l’influence d’un ou de plusieurs types d’énergie (par exemple humaine, animale, mécanique, électrique, chimique, thermique) , selon ce qui est nécessaire pour obtenir la réaction, la modification, le résultat ou la propriété d’emploi voulus.

Norme PMP

Norme ou disposition qui spécifie le procédé ou la méthode de production à utiliser à un ou plusieurs stades de la conception, de la fabrication, de la livraison, de l’installation, du traitement ou de l’utilisation du matériel, des structures ou des produits, ou qui spécifie les méthodes ou les conditions selon lesquelles un produit doit être cultivé ou élevé. Des essais ou la certification de conformité avec ces méthodes, plutôt que les caractéristiques du produit final, sont indispensables dans le cadre d’une ou de plusieurs phases du procédé. ”

Dans la version définitive de l’Accord sur les obstacles techniques au commerce entré en vigueur en 1995, les définitions ci-dessus ont été supprimées de l’annexe I. Néanmoins les PMP figurent dans les définitions des règlements techniques “ *Document qui énonce les caractéristiques d’un produit ou les procédés et méthodes de production s’y rapportant,...* ” ou des normes “ *Document approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des produits ou des méthodes de production connexes, dont le respect n’est pas obligatoire* ”¹¹.

Prescriptions PMP concernant les produits (Type A) versus prescriptions ou normes PMP ne concernant pas le produit (Type B): définitions

Pour pouvoir comprendre les relations entre les méthodes de production et le commerce international il faut faire cette distinction importante entre :

Type A: Prescriptions PMP liés au produit:

Ce sont des prescriptions qui visent les *externalités de consommation*. On veut limiter les effets négatifs du produit (sur la santé, la sécurité ou l’environnement), qui se manifestent lors de sa distribution, de la mise sur le marché, de sa consommation ou de sa destruction.

¹¹ OMC, 29.08 1995, Historique des négociations sur le champ d’application de l’accord sur les obstacles techniques au commerce [...] WT/CTE/W/10

Ces prescriptions portent sur des caractéristiques du produit lui-même, sur sa composition physique ou chimique, sur l'hygiène, sur les types d'emballage etc.

Type B: Prescriptions PMP non liés au produit:

Ce sont des prescriptions (par exemple environnementales, de santé publique ou de protection des animaux) qui visent *les externalités de production*. Elles interdisent ou rendent obligatoires certaines technologies ou pratiques, lors de la production, la culture, l'élevage, l'exploitation de ressources naturelles etc. qui n'ont aucun lien avec les caractéristiques du produit lui-même.

Cette distinction est très importante du point de vue des effets et du traitement par le GATT, puis par l'OMC: L'OMC reconnaît la légitimité des restrictions aux importations afin d'assurer le respect des prescriptions visant à protéger des intérêts publics dignes de protection. Comme mentionné ci-dessus dans le nouvel Accord OTC, mais également dans l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), la portée des normes et des prescriptions visées a été élargie aux normes de production. Les PMP sont donc couverts par les deux accords, mais seulement dans la mesure où ils portent sur les caractéristiques des produits et visent ainsi à protéger le pays d'importation contre les *externalités de consommation*. (Type A)

Traitement par l'OMC

Prescriptions PMP du type A

Les PMP liés au produit sont généralement appliqués aux produits importés de la même manière qu'aux produits nationaux car il serait impossible de protéger la santé ou l'environnement national si les produits étrangers ne bénéficiaient pas du même traitement. Les réglementations nationales visant à protéger les intérêts publics importants sont reconnues par l'OMC, de même que divers accords multilatéraux prévoyant des restrictions aux échanges fondées sur les PMP, ceci afin de protéger la santé ou l'environnement des parties contractantes.

*“ Lorsqu'un produit échangé est caractérisé par des externalités de consommation, il est généralement admis que, dans le cadre des règles commerciales multilatérales, les Etats ont le droit souverain de réglementer sur leur propre territoire les PMP qu'ils considèrent avoir des effets néfastes sur l'environnement. ”*¹²

Malgré ce principe de base, il est clair que l'introduction, décidée de manière unilatérale, de nouvelles prescriptions PMP prohibant les importations de produits non conformes, soulève des objections de la part des pays exportateurs. Ils peuvent, légitimement selon les principes des accords commerciaux multilatéraux, exiger que ces mesures soient fondées prioritairement sur des bases scientifiques et non pas politiques, ou que le principe de précaution ait été appliqué lors du processus d'évaluation.

*“ Il est toutefois précisé que ces prescriptions ne doivent pas être plus restrictives que nécessaire pour favoriser la réalisation d'objectifs légitimes en matière d'environnement, de santé et de sécurité. ”*¹³

Prescriptions PMP du type B

¹² OCDE, 1997, “ Procédés et méthodes de production, cadre conceptuel et études sur l'utilisation des mesures commerciales fondées sur les PMP ” OCDE/GD/(97)137

¹³ Idem

Il faut considérer deux cas de figure différents:

- Les externalités de production ont des effets qui transcendent les frontières (niveau régional ou mondial)
- Les externalités de production n'affectent que le pays producteur.

Dans le premier cas (effets transfrontaliers régionaux ou mondiaux), la décision d'appliquer telle ou telle prescription PMP peut être adoptée sur la base d'un accord préalable entre les pays concernés, accord bilatéral ou multilatéral. La difficulté est évidemment d'arriver à un consensus sur les objectifs à atteindre et les moyens de les réaliser. Dans certains cas, notamment dans quelques accords multilatéraux environnementaux, les restrictions commerciales sont considérées comme le moyen le plus adapté pour assurer la réalisation des objectifs de l'accord.

Dans le deuxième cas (effets n'affectant que le pays producteur), les pays ont la liberté de fixer des prescriptions PMP non commerciales et fixer leurs propres standards qui seront appliqués sur leur propre territoire. Certains pays considèrent que la différence de standards provoque une " concurrence déloyale " pour les producteurs nationaux. Les règles du commerce multilatéral ne permettent pas d'avoir recours à des mesures commerciales qui auraient pour but soit de discriminer des produits similaires qui ne diffèrent que par leur mode de production, soit de faire respecter, par le pays producteur, les normes PMP (non liées au produit) imposées unilatéralement par le pays importateur. Il y aurait un grand risque d'abus protectionniste et de fragmentation des marchés.

Cette règle contraignante, qui interdit de subordonner l'accès au marché à la modification des politiques publiques des pays exportateurs, a toujours été interprétée de manière stricte pour les raisons suivantes:

a - *“ Si les Etats étaient autorisés à distinguer les produits en se fondant sur les exigences PMP qui ne laissent subsister aucune trace décelable dans le produit final aux fins de promouvoir des objectifs de politique nationale, on porterait atteinte au caractère objectif du système commercial multilatéral: la prévisibilité des concessions tarifaires que s'octroient les membres de l'OMC serait en effet compromise puisque chaque Etat serait libre de déterminer arbitrairement la portée de ces concessions.*

b- Le principe de non-discrimination du GATT de 1994 qui constitue le pivot sur lequel repose le système commercial multilatéral ne s'applique qu'aux produits proprement dits. Son respect strict interdit donc que l'on applique des traitements différents à des produits similaires(...)originaires de pays différents (clause de la nation la plus favorisée) ou entre produits similaires nationaux et importés (principe du traitement national). ”¹⁴

“ Produits similaires ”

L'actuel régime commercial multilatéral, comme mentionné ci-dessus, admet que l'on puisse discriminer pour des raisons de protection de la santé ou de l'environnement, des *produits différents* (fruits avec ou sans pesticides) mais ne permet pas la discrimination de *produits similaires*, même s'ils diffèrent de par leur mode de production (œufs de poules en batteries ou œufs de poules au sol). La notion de "produit similaire " revêt donc une importance primordiale pour le système du commerce multilatéral, mais l'OMC n'en donne pas une définition, cette

¹⁴ OFAE, 28.01.1998, Groupe de travail sur les procédés et méthodes de production. Rapport de synthèse.

notion est interprétée au cas par cas en fonction des objectifs ¹⁵ de la mesure concernée et selon des critères tels que:

- les propriétés, la nature et la qualité des produits.
- les composantes du produit (origine animale, végétale, synthétique)
- l'utilisation finale sur un marché donné

3.2. La politique agricole suisse et le GATT

3.2.1. Quelques chiffres sur l'agriculture suisse ¹⁶

L'agriculture suisse occupait en 1985 environ 5% de la population active, (moyenne OCDE 7.9 %) et représentait 3.2% du PIB (moyenne OCDE 2.9 %). A la fin des années 80, 8.8 % des dépenses de la Confédération était consacré à l'agriculture. Les prix à la production en Suisse (1991) étaient en moyenne deux fois à deux fois et demi plus élevés que dans la CE; si l'on compare avec les prix du marché mondial les écarts sont encore beaucoup plus importants.

La Suisse a un taux brut d'auto-approvisionnement de 65%, ce taux est beaucoup plus fort pour les produits animaux que pour les produits végétaux et c'est le pays de l'OCDE qui a le plus fort excédent d'importation de produits agricoles, env. 380 USD par habitant en 1988.

3.2.2. La réforme de la politique agricole suisse: résultat de pression internes et externes¹⁷

Pressions internes:

La politique agricole menée depuis les années 50 (l'interventionnisme croissant de la Confédération, l'augmentation constante des dépenses de soutien à l'agriculture) n'a pas permis de régler les problèmes de ce secteur économique. Elle a même contribué à en créer de nouveaux tels que la forte spécialisation, voire monoculture dans certaines régions, au détriment de la diversité biologique, l'intensification des cultures au détriment d'un équilibre environnemental, et la création d'excédents structurels dans le domaine de la production du lait et de la viande.

Le financement des mesures de la Confédération étant essentiellement assuré par les prix, sorte de taxe sur les produits alimentaires, les consommateurs suisses étaient de moins en moins disposés à payer le prix du soutien à leur agriculture.¹⁸

C'est donc sous la pression conjointe des consommateurs, des milieux environnementaux et des milieux économiques que la réforme a été initiée.

La réorientation de la politique agricole a été définie dans le 7ème rapport sur l'agriculture et elle exige que l'agriculture:

- adopte un mode de production durable afin de préserver les bases naturelles
- adapte la quantité, le prix et la qualité des produits aux conditions du marché et augmente sa compétitivité.

Pressions externes:

Elles se situent à trois niveaux: UE, OCDE et GATT

¹⁵ Aux Etats-Unis on ne considère pas comme produits similaires des bières fortement alcoolisées et des bières légèrement alcoolisées, ce qui permet un traitement discriminatoire à l'importation, mesure visant à la protection de la santé des consommateurs

¹⁶ Septième rapport sur l'agriculture, Berne 1992

¹⁷ Sciarini, Pascal, La Suisse face à la CE et au GATT, 1994. Thèse

¹⁸ Le nombre croissant de supermarchés dans les zones frontalières, destinés à desservir la clientèle suisse, en est une illustration.

L'éventualité d'une adhésion de la Suisse à l'*Union Européenne* impliquerait obligatoirement la reprise intégrale de la PAC, ce qui signifierait d'une part une perte d'autonomie (la marge de manœuvre étant pratiquement nulle) et d'autre part une transformation des régimes de marchés.

L'*OCDE* a publié un rapport sur la politique agricole suisse en 1990, il critiquait notamment la politique des prix qui éloigne la production des lois du marché, les ressources trop élevées engagées dans le secteur, et surtout les mesures de restrictions aux importations qui contribuent aux distorsions du marché.

La Suisse bénéficiait depuis son adhésion définitive au *GATT* en 1966 d'un statut particulier pour son agriculture qui a fait l'objet de constantes critiques, déjà depuis le début des années 1980. Ces attaques portaient essentiellement sur les restrictions quantitatives et le non-respect du principe de non-discrimination.

La Suisse, fortement tributaire de ses relations économiques extérieures (les exportations de biens et de services représentent la moitié du PNB, et plus des 3 quarts des revenus dans certaines branches d'activités), ne pouvait qu'envisager positivement la plus grande libéralisation des marchés qui découlerait du Cycle d'Uruguay; ceci d'autant plus qu'on y négocierait la libéralisation des services, secteur clé de l'économie suisse.

Malgré le pouvoir et les très fortes résistances des lobbies agricoles, la Suisse était donc contrainte de participer activement aux négociations et d'adhérer à l'OMC.

3.2.3. Mise en œuvre de l'accord agricole de l'OMC

Pour la Suisse, comme pour la plupart des pays protectionnistes, les engagements pris lors de la signature de l'accord agricole signifiaient une réorganisation complète de la protection à la frontière mais pas forcément une réduction importante de celle-ci, du moins pas dans un premier temps.

Les mesures de la politique agricole telles que la garantie des prix, le soutien à l'écoulement des produits, le soutien aux exportations et la protection contre les importations ont pour base légale principale la *loi fédérale sur l'agriculture du 3.10.1951*(RS 910.1). Cette loi était complétée par un nombre incalculable d'autres actes législatifs tels que des arrêtés fédéraux, des ordonnances etc. qui fournissent à la Confédération des moyens d'intervention très importants sur les marchés extrêmement diversifiés.

“ Sous prétexte de la diversité des conditions de production, la politique agricole suisse a introduit une organisation de marché différente pour pratiquement chaque produit, à l'intérieur et vis-à-vis de l'extérieur. De plus cette politique agricole a été l'objet d'un développement permanent au gré des circonstances et des revendications de la profession, au point d'être transformée en une construction tortueuse et d'une rare complexité, parfaitement opaque aux yeux des non-spécialistes. ” P.Sciarini, 1995

Le principe, adopté généralement lors de toute ratification d'accords multilatéraux, que seules les modifications nécessaires doivent être apportées à la législation en vigueur, était également applicable lors de la ratification de l'accord agricole. Si la réduction du soutien interne et des subventions aux exportations n'a nécessité que la modification des quelques ordonnances, la transformation de toutes les mesures limitant les importations en droits de douane a exigé l'adaptation de tout le système de protection à la frontière et la modification de plusieurs lois (loi sur les droits de douane, loi sur l'agriculture, sur l'approvisionnement du pays, sur l'alcool etc.)

3.2.4. Politique agricole 2002

Les mesures prises lors de la première phase de la réforme ont permis de maintenir une protection de l'agriculture contre une concurrence brutale qui l'aurait détruite. La deuxième phase devra transformer, régénérer l'économie de marché afin de créer les conditions propres à améliorer la compétitivité du secteur agro-alimentaire dans son ensemble. Le marché laitier devra être réorganisé, l'obligation de prise en charge des céréales panifiables par la Confédération sera supprimée, le soutien de la Confédération à la promotion des ventes sera repensé, l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'élevage sera réduit. Certaines mesures visant à la transformation des structures de production et de l'organisation des marchés ont déjà été prises.

4. Etudes de cas

Selon mon hypothèse 1 (voir chapitre 2.2) les accords de l'OMC impliqueraient une perte d'autonomie des états dans l'élaboration de leurs politiques publiques dès que les mesures prises ou envisagées ont un impact sur les échanges. Ils représenteraient également un frein au développement de politiques nationales de haut standard de par l'obligation de la preuve scientifique pour toute restriction aux échanges.

Cette hypothèse postule une relation de causalité entre *la variable structurelle explicative* (ici le changement des conditions cadres imposé par les accords de l'OMC) et l'évolution des *outputs* (décisions, ordonnances et lois) qui sont dans ce cas les *variables à expliquer*.

Pour chacun des trois cas, je me propose, après avoir fait une brève présentation de la problématique générale, d'identifier les différents *outputs* (lois, ordonnances et décisions) significatifs du processus décisionnel, de les présenter de manière synthétique sous forme à la fois d'aperçu chronologique (chap.4.1.2; 4.2.2; 4.3.2) et les bases légales sous forme de tableau synthétique (chapitres 4.1.3; 4.2.3; 4.3.3). J'y ai inclus une comparaison avec les dispositions de l'UE qui permet de mettre en évidence que la Suisse fait parfois œuvre de pionnier même si officiellement le gouvernement a pour objectif l'harmonisation de la législation avec les directives européennes.

Je présenterai ensuite la position et le rôle des principaux acteurs qui sont intervenus dans le processus décisionnel (chapitre 4.1.4; 4.2.4; 4.3.4).

Il s'agira ensuite de mettre en évidence au niveau de la synthèse (chap.4.1.5; 4.2.5; et 4.3.5) comment et dans quelle mesure l'adhésion de la Suisse à l'OMC (variable structurelle) a joué un rôle déterminant dans l'évolution des *outputs* (variables à expliquer) afin de pouvoir confirmer ou infirmer l'hypothèse 1. (chap. 4.1.6, 4.2.6, et 4.3.6)

4.1. Cas No1: Le soja modifié génétiquement

4.1.1. Problématique

Depuis le début des années 80 les grandes entreprises agro-chimiques travaillent à des techniques permettant de transférer des gènes particuliers d'une espèce végétale vers une autre afin que cette dernière acquière des qualités particulières, telles que la résistance à des parasites ou à des herbicides, un meilleur rendement, ou une meilleure protection contre les aléas climatiques.

Aux Etats-Unis de très nombreux produits issus du génie génétique (organismes génétiquement modifiés ou OGM) étaient déjà en vente en 1996 telles le blé, le maïs, la pomme de terre, le colza, le coton, le tabac, le melon, la fraise, le framboise etc. En 1998 plus de 35% des surfaces de soja et 27% de maïs étaient cultivées avec des plantes génétiquement modifiées. Le problème d'approvisionnement en produits sans OGM devient très problématique, non seulement en raison de ces quantités importantes mais surtout par le fait que les producteurs et les exportateurs américains ne peuvent ou ne veulent pas assurer la séparation entre la production traditionnelle et la production OGM.

En Europe, la Commission Européenne commence en 1996 à accorder au compte-gouttes les premières autorisations d'importation et de mise sur le marché de produits agricoles modifiés génétiquement: des semences de colza le 6 février 1996 (Décision 96/158/CE), les fèves de soja le 3 avril 1996 (Décision 96/281/CE), la chicorée le 20 mai 1996 (Décision 96/424/CE). Certains pays européens, tels l'Autriche, le Luxembourg et la Norvège ont pris la décision d'interdire toute importation, l'Allemagne et l'Italie quant à elles hésitent.

Cette même année 1996, en Suisse, quelques demandes d'importation sont déposées auprès de l'Office fédéral de la Santé publique (OFSP) pour des produits alimentaires modifiés génétiquement, notamment pour le soja de la firme Monsanto et le maïs de Novartis, ainsi qu'auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) pour du fourrage produit à bases de plantes modifiées génétiquement

La première autorisation est accordée par l'OFSP le 20 décembre 1996 à la firme Monsanto d'importer et commercialiser du soja modifié génétiquement, ceci malgré le rejet massif des consommateurs suisses et la mobilisation des organisations de défense des consommateurs et de l'environnement.

La culture à l'air libre de plantes modifiées génétiquement est soumise à autorisation de la part de l'OFEP, et n'a pas encore à ce jour été autorisée, même à titre expérimental.

4.1.2. Bref historique: autorisation de l'importation du soja modifié génétiquement

En 1992 on introduit dans la Constitution la notion de “ dignité de la créature ” (art 24 novies), mais ce n'est qu'à partir de 1995, soit 5 ans après l'Union Européenne que la Suisse légifère sur la production, la culture, l'importation et la commercialisation de produits alimentaires génétiquement modifiés.

L'ordonnance sur les aliments pour animaux (RS 916.307) du 26.01.94 règle les modalités et soumet à autorisation de la station fédérale de Posieux l'importation de tout nouveau type de fourrage, donc également le fourrage modifié génétiquement.

L'ordonnance sur les denrées alimentaires (ODAI) (RS 817.02) du 01.03.95 qui détermine les exigences auxquelles doivent satisfaire les denrées alimentaires, soumet par son article 15 l'importation et la mise sur le marché de produits alimentaires contenant des OGM à autorisation. Elle impose également par son article 22 al.1 lettre k l'étiquetage par la mention “ produit OGM ” de tous les produits qui ne sont pas dépourvus de matériel génétique.

Le 21.12.95, *la loi sur la protection de l'environnement* est modifiée. On introduit un chapitre intitulé “ organismes dangereux pour l'environnement ” art.29a à 29 h.

De nouveaux domaines tels que le génie génétique et la biotechnologie sont soumis à des prescriptions, correspondant au droit européen en vigueur, qui fixent les exigences de la mise sur le marché de l'utilisation en milieu confiné et de la dissémination dans l'environnement d'organismes génétiquement modifiés.

Le 17.06.96 Hans Meier dépose une motion (Motion 96.3279) au Conseil national demandant au Conseil Fédéral de, entre autre, “ *faire tout ce qui est en son pouvoir pour empêcher les importations de soja génétiquement modifié* ”

Le 01.12.96 entre en vigueur *l'ordonnance concernant la procédure d'autorisation relative aux denrées alimentaires OGM, aux additifs OGM et aux auxiliaires technologiques OGM* (OAOGM) du Département fédéral de l'intérieur (RS 817.021.35) qui règle les procédures d'autorisation d'importation et de mise sur le marché de produits alimentaires OGM.

Le 11.12.96 Greenpeace intercepte sur le Rhin le bateau “ MS Desire ” chargé de soja OGM destiné au marché suisse. Cette tentative d’importation illégale suscite une vague de protestation et différentes organisations déposent plainte. La cargaison est saisie par le procureur de Bâle.

Le 20.12.96 La firme Monsanto reçoit l’autorisation de la part de l’OFSP d’importer du soja génétiquement modifié. Le même jour l’OFAG autorise le commerce de ce soja comme aliment fourrager. Deux jours plus tard 13 organisations déposent auprès du DFI un recours de droit administratif contre la décision de l’OFSP, recours qui en vertu de la loi sur la procédure administrative a un effet suspensif. Monsanto a requis que l’effet suspensif soit retiré du recours, mais le DFI le confirme le 7.2.97.

Le 25 mars 1997, le DFI informe par un communiqué de presse:

“ Le DFI n’a pas reconnu la qualité pour agir aux recourants qui ont attaqué l’autorisation de commercialiser des aliments à base de soja génétiquement modifié et n’est donc pas entré en matière sur le recours. L’autorisation de commercialiser des aliments à base de soja GM qui a été délivrée en décembre 96 devient donc effective et déploie les effets juridiques qui lui sont propres. A partir de maintenant les aliments à base de soja génétiquement modifié peuvent être importés en Suisse et mis sur le marché. ”

Un recours est déposé auprès du Tribunal fédéral qui en date du 5 juin refuse d’accorder l’effet suspensif.

Durant ce mois de mars 1997 le sujet préoccupe beaucoup l’opinion publique et les parlementaires. De nombreuses questions, motions et interpellations sont déposées au Parlement. Durant la même période les milieux paysans, très inquiets suite à la crise de la vache folle, et conscients de l’importance de la transparence en matière de méthodes de production, restent très prudents. Ils demandent la séparation nette des productions traditionnelles et OGM, ils invitent les autorités fédérales à faire en sorte que la production traditionnelle ne soit pas mélangée avec des produits OGM et que la production indigène puisse être augmentée.

Le 10.09.1997 le Tribunal fédéral rejette le recours des organisations de défense de l’environnement et des consommateurs contre la décision de l’OFSP et du DFI. Il confirme que les recourants n’ont pas qualité pour agir. (ATF 123 II 376)

En décembre 1997 le DFI met en consultation trois nouvelles ordonnances qui ont pour but de combler les lacunes en matière de sécurité biologique et de génie génétique. Ce sont des ordonnances qui ont pour fondement juridique les nouveaux articles 29a à 29h de la LPE. *L’ordonnance sur la dissémination dans l’environnement (ODE)* notamment réglemente l’utilisation d’organismes génétiquement modifiés dans l’environnement ainsi que leur mise dans le commerce.

Leur entrée en vigueur est prévue pour l’été 1999.

Une initiative parlementaire du groupe écologiste (97.436) demande à ce que le droit de recours des organisations de défense des consommateurs soit introduit sur les questions de génie génétique et dans la législation sur les denrées alimentaires. Lors de sa session du 24 juin 1998, le Conseil National refuse de donner suite à cette initiative par 89 voix contre 53.

Le 18 mars 1999 sept grands distributeurs européens dont la Migros décident de bannir les produits alimentaires transgéniques de leurs rayons afin de répondre aux demandes des consommateurs. Ils forment un consortium et s’organisent pour acheter leurs produits auprès de

producteurs n'utilisant pas de technologie OGM. Les associations de consommateurs accueillent très favorablement cette décision.¹⁹

Le 16 avril 1999, l'OFEFP a refusé l'autorisation de deux essais de culture de plantes transgéniques en plein air (maïs et pommes de terre). *“ Les verts et les organisations de défense de l'environnement pavoisent, les industriels de l'agro-alimentaire et les scientifiques sont consternés ”*²⁰

Actuellement l'OFSP étudie avec les milieux concernés une nouvelle réglementation concernant les OGM dans les denrées alimentaires qui soit à la fois plus explicite pour les consommateurs (étiquetage de “ modifié génétiquement ” au lieu de “ produit OGM ”), en cela conforme à la réglementation de l'UE (Règlement 1139/98) mais surtout qui admette un seuil de tolérance permettant une déclaration de type quantitatif. Actuellement le risque de traces d'OGM existe dans pratiquement tous les produits, si l'on appliquait à la lettre la législation actuelle ils devraient tous être déclarés, ce qui équivaldrait à ne rien déclarer du tout. Un consensus a été trouvé pour un seuil de 1% au-dessous duquel le produit est dispensé de déclaration.²¹

4.1.3. Bases légales

	SUISSE		UNION EUROPEENNE	
Date	Culture	Importation Mise sur le marché	Culture	Importation Mise sur le marché
23.04.1990			Directive 90/220/CEE Dissémination volontaire dans l'environnement et mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés Soumis à autorisation	Directive 90/220/CEE Dissémination volontaire dans l'environnement et mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés Soumis à autorisation
1992	Constitution, 24 novies Introduction de la notion de “ dignité de la créature ”			
09.10.1992		Loi sur les denrées alimentaires (RS 817.0) Art.20 et 21 : Indications sur les denrées alimentaires. Art 23 : Importateur responsable que l'étiquetage est conforme aux exigences légales.		
26.01.1994		Ordonnance sur la production et la mise dans le commerce des aliments pour animaux (RS 916.307) Règle les modalités		

¹⁹ Le Temps, 19 mars 1999

²⁰ Le Temps, 17 avril 1999

²¹ Fédération romande des consommateurs, 1999, “ j'achète mieux ” No 272

		d'autorisation d'importation des fourrages		
15.04.1994			Directive 94/15/CE de la Commission Adapte la directive 90/220/CEE aux progrès techniques.	Directive 94/15/CE de la Commission Adapte la directive 90/220/CEE aux progrès techniques.
01.03.1995		Ordonnance sur les denrées alimentaires ODAI (RS 817.02) Art.15: Mise sur le marché d'OGM soumis à autorisation de l'OFSP après consultation de 3 autres offices. Art 22 al. 1 lettre k déclaration obligatoire, étiquetage " produit OGM "		
01.03.1995		Ordonnance du DFEP sur la production et la mise dans le commerce des aliments pour animaux. (Ordonnance sur le Livre des aliments pour animaux, RS 916.307.1) Listes exhaustives en annexe des produits soumis à autorisation		
21.12.1995 entrée en vigueur 01.01.1997	Modification de la LPE (RS 814.01) Nouveau chap.3 sur les organismes dangereux pour l'environnement: (art 29a à 29h) dissémination et mise dans le commerce d'OGM soumis à autorisation de la Confédération. Création d'une commission d'experts pour la sécurité biologique.	Modification de la LPE (RS 814.01) Nouveau chap.3 sur les organismes dangereux pour l'environnement: (art 29a à 29h) dissémination et mise dans le commerce d'OGM soumis à autorisation de la Confédération. Création d'une commission d'experts pour la sécurité biologique.		
19.11.1996 Entre en vigueur 01.12.1996		Ordonnance du DFI concernant la procédure d'autorisation relative aux denrées alimentaires OGM (OAOGM) (RS 817.021.35) Règle la procédure d'autorisation		
03.04.1996				Décision de la Commission 96/281/CE Autorise l'importation de fèves de soja modifiées génétiquement, conformément à l'art. 13 de la directive 90/220/CEE.
18.06.1997				Directive 97/35/CE (Remplace l'annexe III de la directive

				90/220/CEE) Etiquetage obligatoire de tous les nouveaux produits contenant des OGM.
26.05.1998				Règlement No 1139/98 du Conseil. Mention obligatoire, étiquetage de denrées alimentaires contenant du soja ou maïs OGM.
????	Ordonnance sur l'utilisation d'organismes dans l'environnement (ODE) RS Règlements les modalités de la dissémination expérimentale d'OGM et la mise sur le marché d'OGM.			

Points essentiels:

L'UE européenne a légiféré sur la dissémination volontaire d'OGM en 1990, la Suisse en 1995. La Suisse impose la déclaration obligatoire des OGM en 1995 (ODAI), c'est-à-dire bien avant la première autorisation de mise sur le marché de produits modifiés génétiquement. L'UE a autorisé l'importation de denrées OGM dès début 1996, mais n'impose la déclaration obligatoire qu'en 1997.

4.1.4. Jeu des acteurs

Le Conseil Fédéral

Dans ce débat passionné le Conseil Fédéral a été soucieux de trouver une solution consensuelle qui satisfasse à la fois les milieux de défense des consommateurs et de l'environnement et qui respecte les engagements pris par la Suisse au niveau international.

Les travaux préparatoires de l'ODAI, entrée en vigueur le 1er juillet 1995, ont duré 3 ans. Il n'existait à cette époque aucune disposition contraignante au sein de l'UE concernant la déclaration de produits issus du génie génétique dont la Suisse aurait pu s'inspirer. Le Conseil Fédéral a dû donc arriver à un consensus qui satisfasse au moins les exigences des consommateurs en matière de transparence. Après large consultation à fin 1993, la solution figurant dans l'ODAI a été choisie.

(Mention produit OGM pour les aliments et additifs, sauf pour ceux épurés de leur matériel génétique).

Le Conseil Fédéral a également tenté d'harmoniser autant que faire se peut ses prescriptions avec celles de ses partenaires commerciaux les plus importants, conformément à la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce RS 946.51. Dans ce cas particulier il a reconnu que les dispositions suisses divergeaient de celles de l'UE et étaient plus contraignantes dans la mesure où elles imposent l'étiquetage obligatoire, (les OGM n'étaient pas encore soumis à autorisation et déclaration obligatoire dans l'UE) ce qui est en contradiction avec ses objectifs déclarés.²²

²² Conseil national, été 1997, réponse du CF à l'interpellation de C.Frey du 14.5.1997 (97.3079)

D'autre part il a admis avoir créé un désavantage pour l'industrie alimentaire suisse du fait des prescriptions d'étiquetage différentes.

Par ailleurs le Conseil fédéral n'a pas traité une pétition demandant l'interdiction des aliments transgéniques, il a également refusé de se prononcer sur le fond du recours déposé contre l'autorisation d'importation du soja génétiquement modifié

L'office fédéral de la santé publique (OFSP)

L'OFSP est l'office compétent pour autoriser l'importation et la mise sur le marché de produits alimentaires modifiés génétiquement, conformément aux bases légales en vigueur, en particulier à l'ODAI, art.15 al.2. Une autorisation est délivrée après consultation de l'OFEFP, de l'OFAG et de l'Office vétérinaire fédéral.

L'office n'a pas un pouvoir discrétionnaire très étendu, si les conditions légales requises sont remplies (respect de la LPE, loi sur les épidémies, les épizooties etc.) l'OFSP doit délivrer l'autorisation de mise sur le marché.²³

L'OFSP ne peut en aucun cas tenir compte d'autres critères sans entrer en conflit avec les engagements pris par la Suisse au niveau international. Selon les différents accords de l'OMC, en particulier celui sur les *obstacles techniques au commerce*, un Etat peut interdire l'accès de son marché à des produits potentiellement dangereux pour des intérêts majeurs dignes de protection, tels la santé publique ou l'environnement, mais uniquement en se basant sur des critères scientifiques.

L'introduction de nouveaux critères, tels que l'acceptation d'un produit par l'opinion publique ou des considérations économiques nécessiterait pour le moins une modification de la base légale, notamment de l'art 15 al.2 de l'ordonnance odal, mais ne serait pas possible pour les raisons mentionnées ci-dessus.

L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG)

L'OFAG est l'office compétent en matière d'autorisation d'importation de fourrage, il est consulté par l'OFSP en ce qui concerne l'importation de produits alimentaires.

L'OFAG, comme l'OFSP, est une administration liée qui n'a que peu de pouvoir discrétionnaire. Si les conditions requises par les ordonnances sur les aliments pour animaux (RS 916.307 et RS 916.307.1) sont remplies, l'autorisation d'importation et de mise sur le marché est accordée.

L'office fédéral de l'environnement (OFEFP)

L'OFEFP est l'office compétent en matière de dissémination dans l'environnement d'organismes génétiquement modifiés. A ce titre il a pris ses deux premières décisions, négatives, en avril 1999. La raison de ces refus tient à des considérations techniques (présence de gènes résistants aux antibiotiques) mais surtout à l'absence, dans les requêtes présentées, de propositions de mesures destinées à détecter l'apparition d'un transfert de gène et ses éventuels effets.²⁴

²³ L'OFSP a néanmoins pu imposer des exigences supplémentaires à Monsanto :

- Démontrer que le soja génétiquement modifié est équivalent au soja traditionnel en ce qui concerne sa composition en macro éléments, acides aminés et phytoestrogènes.
- De fournir une méthode globale de détection du soja génétiquement modifié. (testée ensuite de manière comparative par plusieurs laboratoires suisses)
- D'examiner périodiquement la stabilité génétique des fèves et qu'elle monitore l'environnement

²⁴ Le Temps du 17 avril 1999

L'OFEP est également consulté par l'OFSP et a dû donner son préavis aux autorisations d'importation de soja modifié génétiquement.

L'Union suisse des paysans (USP)

Très ébranlés par la crise de la maladie de la vache folle, les milieux paysans, et l'USP en particulier ont une attitude non pas hostile mais pour le moins prudente face à l'importation de produits alimentaires, mais en particulier de fourrage génétiquement modifié. Les paysans suisses ont pris conscience de l'importance primordiale de la transparence en matière de méthodes de production

Marcel Sandoz, président de l'USP s'est exprimé en ces termes en janvier 1998

“ Il faut que ceux qui veulent pouvoir disposer d'aliments génétiquement modifiés gardent cette possibilité. La liberté de choix est primordiale tant pour les producteurs que pour les consommateurs.

A ce sujet il faut souligner que les paysans font actuellement des efforts énormes pour s'adapter aux vœux des consommateurs et aux exigences d'une société écologique. Aujourd'hui que l'Etat se désengage des marchés, les producteurs doivent vendre et ils savent bien que pour y parvenir il faut produire ce que les gens veulent acheter en appliquant des méthodes agréées par le consommateur. Nous travaillons d'ailleurs au sein de l'industrie suisse, à établir une charte sur le génie génétique qui fixerait les règles et assurances pouvant être données au consommateur. [...]

Nos préoccupations doivent être reconnues également sur le plan international et portées dans les débats des prochaines négociations à l'OMC: parallèlement aux questions commerciales et sociales, un volet scientifique traitant des nouvelles technologies doit être prévu. ”²⁵

En 1996, l'USP a suivi les débats avec inquiétude et s'est déclarée contre l'importation illégale de soja génétiquement modifié.²⁶ Quelques mois plus tard elle s'inquiète du manque d'approvisionnement en soja conventionnel, la production indigène étant largement insuffisante et peu extensible pour des raisons climatiques, et les fournisseurs américains refusant de séparer les deux types de productions. On prend conscience que si le consommateur persiste dans ses exigences de soja traditionnel, il devra en payer le prix dû à la rareté du produit et au coût des contrôles.

Soucieuse de maintenir une production libre d'OGM, la chambre d'agriculture de l'USP décide le 27.1.97 que des méthodes de production sans OGM doivent être utilisées pour les produits avec labels “ IP ”²⁷ et “ Bio ”. La condition préalable la plus importante pour pouvoir atteindre cet objectif, c'est de s'assurer de l'offre suffisante de fourrage sans OGM. Le marché suisse étant trop petit pour que, dans un alleingang, un approvisionnement suffisant soit garanti, l'USP prend contact avec les associations paysannes des pays européens afin de créer une demande beaucoup plus importante sur le marché mondial. L'USP a également demandé au Conseil fédéral l'extension du contingent de culture de soja indigène.

Durant l'été 97, l'USP demande à l'OFAG à veiller à ce que la récolte suisse de soja traditionnel ne soit pas mélangée au soja génétiquement modifié, mais qu'elle soit utilisée dans la fabrication de fourrage sans OGM ou dans les huileries suisses.

²⁵ AGIR, 1998, propos recueillis par Martine Bailly le 19.1.1998

²⁶ communiqué de presse de l'USP du 16.12.96

²⁷ IP ou PI : production intégrée

Par ailleurs l'USP s'engage :

- A l'absence d'OGM dans les produits bio et en partie IP
- Contre les OGM dans les autres produits aussi longtemps que la déclaration n'est pas utilisée de manière sûre et que la question de la responsabilité n'est pas réglée.
- A ce que les paysans disposent encore de fourrage sans OGM dans le futur.

A la fin 1997, l'USP demande à ce que des mesures complémentaires soient prises afin de pouvoir assurer à long terme l'offre de soja traditionnel, dont:²⁸

- La culture de soja génétiquement modifié ne doit pas être autorisée en Suisse malgré l'autorisation d'importation.
- Pour les fourrages il faut exiger une déclaration positive, par exemple "culture traditionnelle"
- Pour que la déclaration et les exigences de qualité puissent être supervisées, il est urgent de définir les méthodes d'analyses.
- La mise en valeur de la récolte suisse doit être concentrée sur les huileries dans lesquelles le mélange avec du soja génétiquement modifié est totalement exclue.
- La politique étrangère suisse doit soutenir les firmes qui se préoccupent de l'approvisionnement de la Suisse en soja génétiquement modifié.

Au début 1999, l'USP publie sa "Charta der Landwirtschaft zur Gentechnologie", charte en 15 points qui donne les grandes lignes de sa position et de son code de conduite à ce sujet.²⁹

Les milieux de défense des consommateurs

Il n'y a pas eu de position commune face au problème des aliments transgéniques au sein des milieux défendant les droits des consommateurs. Un clivage est apparu très nettement dans les débats sur l'initiative pour la protection génétique entre les deux plus grandes associations, le SKS (Stiftung für Konsumentenschutz) et le KF (Konsummentinnenforum). Le SKS a soutenu le recours contre la décision d'autorisation d'importation du soja génétiquement modifié, (Mme Simonetta Sommaruga, directrice du SKS a toutefois fait partie des recourants contre la décision d'importation du soja modifié génétiquement en tant que personne privée)³⁰. D'autres organisations, telle la FRC (Fédération romande des consommateurs) ne sont pas opposées aux aliments OGM. Leur combat se limite à exiger une déclaration et un étiquetage clairs afin que les consommateurs soient réellement informés de ce qu'ils achètent.

Les milieux de protection de l'environnement

Greenpeace a joué un rôle important dans ce dossier. Le 11 décembre 1996, soit 11 jours avant l'autorisation d'importation de l'OFSP et de l'OFAG, un bateau avec une cargaison de soja génétiquement modifié à destination de la Suisse a été arraisonné sur le Rhin par des activistes de Greenpeace. Quelques jours plus tard une pétition de 150.000 signatures demandant l'interdiction d'importation des produits OGM est parvenue à Berne.

Greenpeace accuse les autorités suisses d'avoir légalisé rétroactivement une importation illégale de soja génétiquement modifié (la cargaison du bateau avait été séquestrée) et d'avoir pris la

²⁸ Communiqué de presse de l'USP du 21.11.97

²⁹ Communiqué de presse de l'USP du 17.2.99

³⁰ Arrêt du Tribunal Fédéral du 10.09.1997, ATF 123 II 376

décision d'autoriser l'importation juste avant les fêtes de fin d'années afin qu'elle passe inaperçue.

Les autorisations de l'OFSP et OFAG sont considérées comme un affront et l'expression de mépris à l'encontre de la majorité de la population (plus de 70%) qui s'était exprimée clairement contre les aliments génétiquement modifiés.

Selon le WWF, l'OFSP aurait, en autorisant sans conditions la commercialisation du soja génétiquement modifié, raté l'opportunité de donner un signe à l'industrie l'incitant à s'interroger sur la culture intensive de végétaux transformés génétiquement. Par-là même il aurait pu donner un signe positif à la majorité des consommateurs qui refusent ces produits.

Le WWF se dit surpris de l'indifférence de l'OFSP face aux réticences de la population. Il regrette qu'il se comporte en instance legaliste qui ne recherche aucunement le consensus. Selon cette organisation la Suisse aurait pu trouver un moyen de refuser ce produit, puisque déjà quatre pays européens avaient décidé de l'exclure de leur marché après que l'UE l'ait accepté.

Suite à l'autorisation d'importation du soja génétiquement modifié, la douzaine d'organisations qui se sont alliées et ont fait recours contre la décision de l'OFSP avaient pour arguments principaux :

Arguments scientifiques :

Le soja a été modifié génétiquement par la firme Monsanto pour pouvoir résister à leur désherbant Roundup. On prétend qu'elle n'a pas étudié à fond l'impact du désherbant sur la plante génétiquement modifiée. Des études auraient montré que la plante ainsi traitée produit des substances semblables aux œstrogènes qui peut avoir un effet négatif sur le développement des fœtus.

Les organisations qui ont fait recours contre la décision sont convaincues que les analyses ont été insuffisantes, lacunaires, et de trop courte durée. Comme elles ont été faites par les requérants eux-mêmes, elles ne sont pas crédibles.

Arguments politiques :

La majorité du soja, comme du maïs importé est destiné à l'affouragement du bétail. Si un dommage se produit, ce sont les paysans qui en subiront les conséquences.

Arguments environnementaux :

L'autorisation de commercialisation implique une exportation du risque environnemental. Les gènes de résistance aux herbicides et aux insectes ne se trouvent pas dans l'environnement à l'état naturel.

Tout en continuant à s'opposer à l'importation de produits OGM, ces organisations luttent également pour que le consommateur ait un vrai choix, une vraie alternative aux produits OGM. Ils dénoncent en particulier les arguments des producteurs américains, qui prétendent qu'il est impossible de séparer le soja génétiquement modifié du soja conventionnel. Selon elles la Suisse et l'UE se plient à la pression de l'industrie, qui menace de délocaliser la production, et ne font pas cas de la volonté claire de leurs citoyens de refuser la nourriture manipulée génétiquement.

Les milieux économiques

Ils ont défendu la libéralisation de ce marché et se sont félicités de la décision de l'OFSP d'autoriser l'importation de soja génétiquement modifié. Leurs arguments sont de différents ordres:

- Certaines industries alimentaires n'auraient plus pu s'approvisionner en soja conventionnel et auraient été contraintes de délocaliser leur production.
- Assurer un approvisionnement en soja conventionnel coûte plus cher que le soja génétiquement modifié
- Le soja génétiquement modifié est identique au soja traditionnel du point de vue nutritionnel, il ne présente aucune toxicité.
- Les manipulations génétiques permettent de mieux exploiter la biodiversité en permettant la culture d'espèces végétales trop fragiles ou peu productives à l'état naturel. On peut ainsi combattre la famine.
- La modification génétique des certaines plantes les rend résistantes aux maladies et parasites, ce qui évite l'utilisation de pesticides et par conséquent est beaucoup plus favorable à l'environnement. C'est cet argument qui est utilisé avant tout pour demander à ce que la Suisse ne ferme pas ses portes à une technologie prometteuse.

4.1.5. Synthèse et retour à l'hypothèse 1

Il faut distinguer deux aspects fondamentalement différents de ce dossier qui a suscité et suscite encore des débats passionnés en Suisse et en Europe, où une majorité des citoyens s'est déclarée opposée tant à la culture qu'à la consommation de produits génétiquement modifiés; d'une part la culture de plantes transgéniques en Suisse et d'autre part la mise sur le marché de produits modifiés génétiquement.

La dissémination d'OGM en plein air, même à titre expérimental, est soumise à autorisation de l'OFEPF, qui n'en a à ce jour accordé aucune, "*bien que cela ne soit pas une décision de principe*"³¹

Malgré la pression de certaines entreprises agro-alimentaires, il apparaît clairement qu'il existe un consensus au sein de la population et des différents milieux intéressés pour interdire la culture en plein air de plantes modifiées génétiquement. Les organisations de protection de l'environnement sont les plus virulentes, mais même l'USP a demandé au Conseil Fédéral en novembre 1997 de ne pas autoriser la culture du soja génétiquement modifié en Suisse malgré l'autorisation d'importation. Les agriculteurs craignent les éventuelles suites fâcheuses dont ils devraient assumer seuls les conséquences, mais surtout ils veulent pouvoir maintenir un lien de confiance avec les consommateurs et leur fournir les produits qu'ils veulent consommer.

A ce niveau-là, dans un cas de pure politique interne, la Suisse a la possibilité de tenir compte des craintes voire des prises de position éthiques de la majorité de sa population et de prendre des mesures aussi restrictives qu'elle le souhaite du moment qu'elles n'ont aucun effet restrictif sur le commerce. Les accords de l'OMC n'ont eu aucun impact significatif dans ce processus de décision.

³¹ Le Temps, 17.4.1999, interview de Philippe Roch, directeur de l'OFEPF

Concernant l'importation et la mise sur le marché les mêmes tensions existent entre d'une part les entreprises agro-alimentaires, qui menacent de délocaliser leur production si on n'autorise pas l'importation de soja génétiquement modifié et d'autre part la majorité de la population, soutenue par les milieux de protection de l'environnement et par des associations de consommateurs, qui refuse de consommer des OGM. Les milieux paysans quant à eux sont très prudents, ils perçoivent l'importation de soja génétiquement modifié comme un fait accompli, voire un mal nécessaire imposé par les règles du commerce international, mais exigent néanmoins que la filière d'approvisionnement de soja sans OGM soit maintenue à tout prix. Afin de faire pression sur le marché ils cherchent des appuis au niveau européen.

Certains grands distributeurs européens ont également fait une déclaration d'intention de bannir les OGM de leurs rayons, ils sont convaincus que, selon la loi du marché, s'il existe une demande importante de produits sans OGM, l'offre sera maintenue.

Au niveau de l'importation du soja, la Suisse ne peut pas trouver une solution consensuelle en se basant uniquement sur les positions internes. Elle est soumise (le Conseil fédéral n'a cessé de le répéter dans ses réponses aux innombrables interventions parlementaires) au respect de ses engagements internationaux, en particulier pour ce cas aux dispositions de *l'accord sanitaire et phytosanitaire* qui stipule qu'un produit peut être interdit pour raisons de santé uniquement si la preuve scientifique de ce danger peut être apportée.

L'OFSP a estimé que ces produits ne présentaient aucun danger pour la santé et par conséquent a dû en autoriser l'importation, d'autant plus que l'UE, 8 mois auparavant, avait déjà donné son accord pour l'importation de plusieurs variétés de plantes OGM, dont le soja.

Parallèlement, étant donné les fortes résistances des milieux concernés, le Conseil fédéral a décidé de soumettre tous les produits OGM à autorisation, mais également à *déclaration obligatoire*. Il a fait œuvre de pionnier, (se démarquant même de ses propres objectifs visant à l'harmonisation des législations avec celles de l'UE) puisque à ce moment-là aucune disposition n'existait encore dans l'UE.

La déclaration obligatoire est considérée comme un obstacle technique au commerce, mais elle est conforme aux règles du commerce international si elle est utilisée pour préserver un intérêt public digne de protection et surtout si elle ne vise pas à discriminer des produits similaires.

En ce qui concerne la culture d'OGM, on a pu tenir compte à la fois des craintes, du rejet massif de la population et de la non-acceptation du risque environnemental, et on a pu décider d'interdire les cultures en plein air. En ce qui concerne l'importation d'OGM, on ne tient pas compte des mêmes craintes, des mêmes principes éthiques et de la non-acceptation du risque au niveau de la santé des consommateurs.

En conclusion on pourrait dire que c'est avant tout en raison de ses engagements internationaux pris lors des accords de l'OMC, beaucoup plus que par crainte de ne plus pouvoir approvisionner son marché en soja, que la Suisse a été contrainte d'autoriser le soja génétiquement modifié, décision, voire choix de société, qui n'a pas de base démocratique.

Retour à l'hypothèse 1:

L'hypothèse 1 postule une relation de causalité entre *la variable structurelle* (adhésion de la Suisse à l'OMC) et les *variables à expliquer* (outputs), si ceux-ci ont des effets sur les échanges.

Nous venons de voir ci-dessus que dans le cas de la culture des plantes transgéniques les décisions (*outputs*) n'ont pas d'effets significatifs sur les échanges et que par conséquent la relation de causalité n'existe pas entre l'adhésion de la Suisse à l'OMC et les décisions prises.

Dans le cas de l'importation par contre, il a été mentionné que l'autorisation d'importation a été donnée malgré le refus des consommateurs, malgré la forte opposition des milieux de protection de l'environnement, malgré la volonté des agriculteurs et de certains distributeurs de maintenir à tous prix un approvisionnement sans OGM et de s'allier à leurs homologues européens afin d'atteindre cet objectif. Il paraît assez clair que c'est la pression exercée par les engagements de la Suisse lors de son adhésion à l'OMC, ainsi que la crainte de faire l'objet d'une éventuelle plainte de la part d'un pays membre, qui a fait que la Suisse s'est dotée des bases légales et des procédures nécessaires afin d'autoriser l'importation de denrées alimentaires et de fourrages contenant des OGM. Dans ce cas-là la relation de causalité entre la variable structurelle et les variables à expliquer est existante.

L'existence d'un lien de causalité permet donc de confirmer l'hypothèse 1, du moins la première partie (perte d'autonomie des Etats). On peut se demander si cette perte d'autonomie implique obligatoirement un frein au développement d'une politique nationale de haut standard (2ème partie de l'hypothèse).

Si l'on part du principe qu'une politique publique de haut niveau ne se limite pas à ce qui peut être actuellement démontré scientifiquement, mais tient compte également de la perception et de l'acceptabilité morale et politique du risque, ainsi que de principes éthiques ou valeurs, on peut en déduire que la limitation au critère scientifique comme seule légitimation à l'introduction d'une disposition, est un frein au développement d'une politique de la santé de haut niveau. Par conséquent la deuxième affirmation de l'hypothèse 1 est confirmée également..

4.2. Cas No 2: La viande de bœuf aux hormones

4.2.1. Problématique

Le droit suisse interdit l'utilisation d'hormones de croissance pour le bétail destiné à être abattu. Cette interdiction a été introduite dans l'ordonnance sur les viandes en 1970, ceci après que de nombreux abus aient été commis dans les années 60 qui ont eu des conséquences sur la santé humaine. La communauté européenne a pris la même décision en 1981 (directive 81/602/CEE).

Contrairement à l'UE qui interdit également la mise sur le marché de viande d'animaux traités aux hormones, la Suisse en autorise (en fait en a toujours autorisé) l'importation. En effet, conformément à l'accord du GATT de 1947, et de l'OMC de 1995, mais plus spécifiquement à l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, une interdiction d'importation ne peut être prononcée que si l'on peut démontrer scientifiquement que le produit en question est nuisible à la santé. Dans l'état actuel des connaissances il n'est pas possible d'apporter la preuve que les hormones administrées au bétail puissent nuire à la santé humaine, soit parce que les traces ne sont plus décelables dans la viande, soit parce que leur teneur ne dépasse pas les limites fixées par le Codex alimentarius.

Il faut relativiser l'importance du problème en donnant quelques chiffres sur l'importation de viande contenant potentiellement des hormones. La production suisse de viande de veau couvre

95% des besoins du marché, celle de bœuf entre 90 et 93%.³² Les quantités importées représentent donc respectivement entre 5 et 10% du marché.

En 1985 la viande bovine importée des USA ne représentait que 8% de la quantité totale importée (env. 343 t. sur 4.300 t), en 1990, 6% (535 t sur 8.400 t) en 1995, 10% (905 t sur 8.300 t) et en 1998, 17% (1120 t sur 6.600 t).³³ Malgré l'augmentation relative de l'importation de viande US de ces dernières années les quantités totales sur le marché suisse restent insignifiantes.

Le Conseil fédéral a pris une position claire dans ce dossier, il refuse d'envisager une interdiction d'importation et refuse de prendre position en faveur de l'UE dans le litige qui l'oppose aux Etats-Unis. Il a également renoncé pour l'instant à mettre en œuvre la disposition exigeant la déclaration obligatoire des modes de production interdits en Suisse. (art.18 de la Lagr)

Actuellement les consommateurs doivent se contenter de la déclaration du pays d'origine de la viande pour faire leur choix. Les organisations de défense des consommateurs ne sont évidemment pas satisfaites de cette situation: un choix basé uniquement sur le pays de provenance présupposerait que le consommateur soit informé de la législation en vigueur dans les pays producteurs.

4.2.2. Bref historique

En Suisse:

En 1970, suite à de nombreux abus dans l'utilisation des hormones de croissance et à des conséquences sur la santé humaine, la Suisse décide d'interdire leur utilisation. Une disposition est introduite dans l'ordonnance sur le contrôle des viandes (RS 817.191).

En 1992 la loi sur les denrées alimentaires (RS 817.0) prévoit les conflits possibles entre les normes nationales et les standards internationaux, et stipule que la présente loi ne s'applique aux denrées importées que si elle ne va pas à l'encontre des engagements internationaux.

La viande de bœuf aux hormones peut donc continuer d'être importée et mise sur le marché.

En 1995, l'ordonnance sur les denrées alimentaires rend l'étiquetage du pays de provenance obligatoire, le consommateur peut par conséquent éviter la viande provenant de pays où l'utilisation d'hormones est autorisée.

Entre 1995 et 1999 de nombreuses interventions sont faites par des mouvements paysans ou de défense des consommateurs afin d'obtenir une vraie déclaration des modes de productions interdits en Suisse.

Le projet du DFE de *l'ordonnance concernant les marchés du bétail de boucherie* du 15 juin 1998, comme celle sur le marché des œufs (voir chapitre 4.3) prévoyait une mise en œuvre de l'art.18 de la Lagr, c'est à dire une double discrimination des produits dont les méthodes de production sont interdites en Suisse. Dans le cas particulier le projet prévoyait à l'art.9 "*Dans le cadre des contingents tarifaires, on ne pourra importer que de la viande d'animaux nourris sans l'aide d'hormones, d'antibiotiques ou d'autres substances visant à stimuler les performances*" ce qui signifierait que la viande aux hormones importée au prix hors contingent

³² Septième rapport sur l'agriculture, 1992

³³ Direction générale des douanes, statistiques de commerce extérieur de la Suisse, (lignes tarifaires 0201.xxxx et 0202.xxxx)

ne serait plus compétitive, et à l'art. 10 la déclaration obligatoire et l'étiquetage, conformément à l'art.21 de l'ODAI, avec la mention “ *produite à l'aide d'hormone* ”

Le Conseil Fédéral a supprimé ces deux dispositions qui sont totalement absentes de la version définitive, adoptée le 7 décembre 1998.

Dans l'Union européenne:

En 1981 L'UE interdit également l'utilisation des hormones de croissance et la mise sur le marché de la viande, produite dans l'UE ou importée, des animaux traités (directive 81/602/CEE). A cette époque débute un conflit commercial entre les Etats-Unis et l'UE.

En 1989, suite à l'échec du règlement de ce différend au sein du GATT, les Etats-Unis instaurent un embargo sur certains produits européens.

En 1995, la Commission du Codex alimentarius de l'ONU a fixé les concentrations maximales d'hormone dans la viande, et de ce fait a admis au plan international, leur utilisation pour l'élevage du bétail de boucherie. Ces normes ne sont pas contraignantes pour les Etats, mais constituent une référence dans le règlement des différends.

En 1996 les USA font appel à l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, entré en vigueur le 1er janvier 1995. Les tentatives de conciliation ayant échoué, les Etats-Unis demandent la création d'un groupe spécial qui a été constitué au début juillet.

Dans son rapport rendu en août 1997 (WT/DS26/R/USA), le groupe spécial conclut que l'UE viole les articles 3:1 et 3:3 (*les mesures sanitaires doivent être basées sur des normes internationales existantes*) , 5:1 (*les mesures sanitaires doivent être établies sur la base d'une évaluation des risques*) et 5:5 (*La protection sanitaire ne doit pas entraîner une discrimination ou restriction déguisée au commerce international*) de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), et demande à ce que l'UE mette les mesures en cause en conformité avec ses obligations. L'UE a fait recours au près de l'organe d'appel.

En janvier 1998, l'organe d'appel a rédigé son rapport, il conteste sur plusieurs point les interprétations du groupe spécial, mais arrive finalement aux mêmes conclusions: Il constate que l'UE viole certaines dispositions de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et lui accorde un “ délai raisonnable ” (expirant le 13 mai 1999) pour rendre ses dispositions conformes à l'accord SPS, durant lequel l'interdiction d'importation peut être maintenue.

Les deux rapports vont être motif à de nouveaux différends car l'interprétation des deux parties diverge totalement. Tant les Etats-Unis que l'UE estiment avoir gagné le litige.

4.2.3. Bases légales

	SUISSE		UNION EUROPEENNE
	Production	Importation	Production et importation
21.1.1970	Arrêté fédéral modifiant l'Ordonnance du 11. 10. 1957 sur le contrôle des		

	viandes (RS 817.191) Introduction de l'article 35 al.2 interdisant l'utilisations de substances œstrogènes ou thyrostatiques.		
31.07.1981			Directive du Conseil 81/602/CEE Interdit l'administration d'hormones à des animaux destinés à l'abattage ainsi que <u>la mise sur le marché de viande</u> de ces animaux, tant d'origine nationale qu'importée.
07.03.1988			Directive du Conseil 88/146/CEE Etend l'interdiction imposée par la directive 81/602/CEE à d'autres produits. Interdit explicitement l'importation de viande provenant d'animaux traités aux hormones. A certaines conditions des échanges d'animaux sont autorisés
17.05.1988			Directive du Conseil 88/299/CEE Etablit les conditions d'application des dérogations mentionnées dans la directive 88/146/CEE
9.10.1992		Loi fédérale sur les denrées alimentaires (RS 817.0). Art 2 al.3: les dispositions de cette loi ne s'appliquent aux denrées importées que si elles ne vont pas à l'encontre de conventions internationales. Art.21. Le CF décide s'il y a lieu de fournir au consommateur des informations supplémentaires telles que [...] les méthodes de production.	
1.03.1995		Ordonnance sur les denrées alimentaires (ODAI), RS 817.02 Art. 22 lettre e et 22a .. Obligation d'afficher le pays de production.	
1.10.1995	Ordonnance sur l'hygiène des viandes (OHyV) RS 817.190. Abroge l'ordonnance 817.191 Art. 13 interdit d'administrer des hormones aux animaux destinés à l'abattage		
29.04.1996 Entrée en vigueur 1.07.1997			Directive du Conseil 92/22/CEE Remplace et abroge les trois directives ci-dessus. Elle étend l'interdiction à d'autres produits, limite leur utilisation à des fins thérapeutiques et prévoit des sanctions beaucoup plus lourdes pour les infractions.
29.04 98 Entrée en vigueur 1.1.1999	Loi sur l'agriculture (nouvelle) RS 910.1 Art. 160 al. 8 Interdiction utilisation d'antibiotiques et	Loi sur l'agriculture (nouvelle) RS 910.1 Art. 18 Déclaration des produits dont le mode de production est	

	autres stimulateurs de performance	interdit en Suisse et hausse des droits de douane sur ces produits. Art.21 Principe des contingents tarifaires	
07.12.98		Ordonnance concernant les marchés du bétail de boucherie (OBB) RS 916.341 Réglemente les importations de viande et les modalités d'attribution des contingents tarifaires	

Points essentiels:

La Suisse interdit l'utilisation d'hormones de croissance dès 1970, mais pas l'importation de viande provenant d'animaux traités aux hormones. L'UE interdit depuis 1981 l'utilisation des hormones et la mise sur le marché de cette viande.

4.2.4. Les acteurs

Le Conseil Fédéral

Malgré le fait que le dossier de la viande de bœuf aux hormones n'a pas été médiatisé en Suisse comme dans l'UE, le gouvernement a été très souvent interpellé durant les dernières années et sa position, très respectueuse des engagements internationaux, n'a pratiquement pas évolué.

A fin 1994 il élude des questions pertinentes de parlementaires concernant notamment l'application de normes en vigueur aux produits importés et la fixation de standards basés sur des principes éthiques plutôt que scientifiques, en les renvoyant à des chapitre généraux du message GATT 1 du 19.9.94³⁴

Un an plus tard le Conseil Fédéral répond à un autre interpellateur³⁵ qu'une déclaration obligatoire de la viande bovine traitée aux hormones ne peut être mise en œuvre puisque les traces d'hormones ne sont pas toujours décelables. Il conteste également, pour les mêmes raisons que la Suisse puisse interdire l'importation de cette viande.

En 1996, en raison notamment du fait que les Etats-Unis ont saisi l'organe de règlement des différends à ce sujet, de nombreuses interventions sont adressées au Conseil Fédéral. Il répond invariablement que ni l'interdiction d'importation, ni la déclaration obligatoire n'est envisageable, parce que incompatible avec le principe de la non-discrimination et les engagements pris envers l'OMC et que *“ Le Conseil Fédéral ne voit donc pas l'opportunité d'une intervention en faveur de l'UE dans le litige l'opposant aux USA ”*³⁶. M.Delamuraz juge même que *“ la démarche des Etats-Unis et du Canada est une démarche qui ne peut que contribuer à débloquer une attitude que nous jugeons trop rigide du côté de l'Union européenne. ”*³⁷

Toutefois, si l'on en croit Mme Dreifuss, cette position ne fait pas l'unanimité au sein du Conseil Fédéral, puisqu'elle affirme : *“ Vous pouvez compter sur le Conseil Fédéral pour défendre devant l'OMC la position qui est aussi celle de l'Union européenne et qui consiste à pouvoir considérer que l'utilisation d'hormones pour la croissance des animaux , contraire à notre réglementation nationale, peut être une cause de refus d'importation de cette viande. ”*³⁸

³⁴ Interpellation Gonseth, 94.3391, Conseil National, bulletin officiel, 16 décembre 1994.

³⁵ Interpellation Kühne, 95.3404, Conseil national, bulletin officiel, 21 décembre 1995

³⁶ Interpellation Gonseth, 96.3076, Conseil national, bulletin officiel, 20 juin 1996

³⁷ Question Vollmer, 97.5154, Conseil national, bulletin officiel, 29 septembre 1997

³⁸ Interpellation Kühne, 95.3404, Conseil national, bulletin officiel, 22 septembre 1997

Les milieux paysans

Malgré le fait que la Suisse autorise sans restriction l'importation de viande traitée aux hormones, considérée inoffensive pour la santé humaine, l'Union suisse des paysans souhaite que l'interdiction de l'utilisation de ces hormones soit maintenue en Suisse. *“ In der Schweiz dürfen in der Fleischproduktion keine Hormone eingesetzt werden. Der Schweizerische Bauernverband will an dieser Praxis, trotz des jüngsten, konsumentenfeindlichen WTO-Entscheides, festhalten. ”*³⁹

Dans ce cas il est évident que les milieux paysans ont un grand intérêt à une déclaration des produits alimentaires, et qu'ils sont, comme mentionné dans l'étude des cas No 1 et 3, quasi unanimement favorables à une déclaration transparente des modes de production. Ils peuvent ainsi mettre en évidence et tirer profit des standards plus élevés qui leurs sont imposés et ainsi faire une discrimination positive de leurs produits.

Dans sa pétition *“ Pour l'avenir de l'agriculture ”* déposée le 26 mars 1997, l'USP demande à ce que *“ une déclaration simple et claire de la provenance et des formes de production doit rapidement être mise en place ”*

L'USP a pris l'initiative et s'est associée aux organisations de défense des consommateurs et de protection des animaux dans une démarche auprès du Conseil Fédéral afin de demander, entre autre, l'élaboration d'une ordonnance imposant la déclaration des modes de production.

Les milieux de défense des consommateurs

Comme mentionné précédemment pour les OGM, les milieux de défense des consommateurs ne sont pas clairement et unanimement opposés à la consommation de viande d'animaux auxquels on a administré des hormones de croissance, du moins jusqu'à ce que l'on ait pu démontrer scientifiquement les effets nocifs d'un tel traitement sur la santé des consommateurs. Leur combat se concentre presque exclusivement sur la demande d'une information transparente pour le consommateur. C'est dans ce sens que s'inscrit la démarche commune avec l'USP, mentionnée ci-dessus.

4.2.5. Synthèse et retour à l'hypothèse 1

Comme pour le cas précédent il faut considérer les deux aspects de ce dossier, d'une part l'utilisation de stimulateurs de croissance dans les élevages suisses et d'autre part l'importation de viandes d'animaux auxquels on a administré ces traitements.

L'utilisation d'hormones de croissance:

Cette pratique a été prohibée en Suisse depuis 1970, pour des raisons de protection de la santé. L'utilisation massive de ces hormones avait eu des effets sur la santé des consommateurs dans différents pays européens. Par la suite, malgré le fait que la plupart des hormones ne sont plus décelables dans la viande et que l'on a pu fixer au niveau mondial (inscrit au Codex) le taux limite acceptable dans la viande, la Suisse n'a pas assoupli sa position dans ce domaine. Actuellement, même les milieux des producteurs, qui ont décidé également de bannir l'usage d'antibiotiques à des fins non thérapeutiques, sont opposés à l'utilisation des hormones. Afin de satisfaire aux exigences et à la sensibilité des consommateurs, le label de la viande *“ qualité suisse ”* doit être synonyme de *“ produit sans hormones et sans antibiotiques ”*.

Il s'agit à nouveau d'un cas de pure politique interne. La Suisse a pris une décision pour des raisons de protection de la santé, et elle l'a maintenue alors qu'il n'y a pas ou plus de danger

³⁹ Communiqué de presse de l'USP du 02.07.1997

scientifiquement démontrable. On tient donc compte des craintes voire des prises de position éthiques de la majorité de sa population et on peut maintenir des mesures restrictives du moment qu'elles n'ont aucun effet négatif sur le commerce. Les accords de l'OMC n'ont eu aucun impact significatif dans ce processus de décision.

L'importation de la viande d'animaux traités aux hormones de croissance:

Contrairement à la Communauté Européenne, la Suisse n'a jamais pris de dispositions légales interdisant explicitement l'importation de viande aux hormones, ce qui est totalement incohérent, du moment que ces produits étaient prohibés pour des raisons de protection de la santé. Il est probable que dans la gestion des contingents et l'attribution des autorisations d'importation on ait tenté de freiner l'importation de viande en particulier des Etats-Unis au profit de celle provenant d'autres pays.

Néanmoins du boeuf américain est importé depuis des décennies et continue à l'être et ce n'est que vers le milieu des années 90 que le sujet devient ou redevient un thème de débat. Le traitement de ce dossier par l'organe de règlement des différends de l'OMC suite à la plainte des Etats-Unis contre l'UE en est certainement une des causes, mais il paraît plus évident que les producteurs suisses, qui font face à une concurrence accrue suite à la libéralisation amorcée par l'adhésion de la Suisse à l'OMC, cherchent à protéger leurs produits contre la "concurrence déloyale" de la viande issue de méthodes de productions plus ayant une productivité beaucoup plus élevée.

Certains souhaitent l'interdiction pure et simple de la viande aux hormones, mais la majorité des milieux concernés exigent, avec insistance, la *déclaration obligatoire*⁴⁰, et ceci pour des raisons différentes: Les milieux de défense des consommateurs luttent pour le droit à l'information la plus détaillée possible, les milieux paysans quant à eux tentent de discriminer, pour des raisons économiques et protectionnistes, les produits importés dont les normes de production diffèrent, et par ce fait cherchent à valoriser leurs propres produits.

En conclusion on pourrait dire que l'adhésion de la Suisse à l'OMC n'a eu aucun impact sur la décision d'autoriser l'importation de viande aux hormones (même si l'autorisation était liée au souci de ne pas violer les règles du GATT) puisqu'elle est bien antérieure. Toutefois il est très probable que l'autorisation d'importation a été maintenue jusqu'à ce jour, malgré les fortes pressions internes pour que la Suisse s'aligne sur la position européenne, en raison de l'adhésion de la Suisse à l'OMC. Ce maintien contraint les milieux agricoles à chercher de nouveaux moyens pour se protéger et représente un frein au développement d'un système d'information transparent sur les méthodes de production.

Retour à l'hypothèse 1

Dans ce cas No 2, la relation de causalité entre la *variable structurelle* (adhésion de la Suisse à l'OMC) et les *outputs* liés à la décision (ou non-décision) d'autoriser l'importation de la viande aux hormones, n'est pas établie. Par contre il existe une relation de causalité entre l'adhésion de la Suisse à l'OMC et la difficulté de prendre des dispositions permettant de donner au consommateur une information sur les méthodes de production, et surtout l'impossibilité de les mettre en œuvre, dès que ces mesures concernent des produits importés (par exemple art. 21 de loi sur les denrées alimentaires).

⁴⁰ voir la chapitre 5.4 sur la déclaration obligatoire

Dans ce cas-là, l'adhésion de la Suisse à l'OMC n'est pas un frein au développement d'une politique de santé de haut niveau, mais représente un obstacle au développement d'une politique d'information du consommateur qui corresponde à sa sensibilité, ses attentes et ses exigences. L'hypothèse 1 est confirmée également dans ce cas-là

4.3. Cas No 3: Les œufs de poules élevées en batteries

4.3.1. Problématique

Les questions relatives à la détention des animaux dans le domaine de l'agriculture ont toujours divisé l'opinion publique et continueront probablement à la diviser. Le législateur peut seulement définir le cadre de ce qui est permis et de ce qui est obligatoire. Il doit souvent faire des compromis pour obtenir au moins des prescriptions minimales dans l'intérêt de l'animal, qui généralement ne satisfont personne.

C'est dans un but de protection des animaux qu'en 1981 la Suisse a été le premier pays à interdire l'élevage de poules en batteries. La mise en œuvre de ces dispositions s'est achevée en 1991. Une récente étude démontre toutefois que les problèmes graves liés à la détention en batteries (mortalité et cannibalisme) n'ont pas été réglés par les nouveaux systèmes de stabulation introduits après la prohibition des batteries, qui autorisent une densité de 6 à 8 poules par m² dans les poulaillers industriels ⁴¹

Dans l'UE plus du 90% des œufs sont encore produits aujourd'hui dans des élevages industriels en batteries. La production suisse ne suffisant pas à couvrir les besoins nationaux, plus de 50% des œufs consommés en Suisse (œufs en coquille et produits à base d'œufs) sont donc importés de pays utilisant des modes de production interdits en Suisse.

Jusqu'à 1995 le marché suisse des œufs, comme celui des autres produits agricoles, était très protégé contre la concurrence des produits de la communauté européenne dont le prix de revient était très inférieur. En raison de la libéralisation progressive des marchés les producteurs suisses cherchent, (en accord avec les mouvements de défense de l'environnement et des animaux) à protéger le marché suisse contre les œufs produits dans des élevages en batteries, les uns afin de tenter de rétablir des barrières protectionnistes, les autres afin de lutter contre des méthodes de production jugées unanimement comme peu respectueuses des besoins des animaux.

L'interdiction pure et simple d'importation n'est pas envisageable en raison des engagements internationaux de la Suisse, les milieux concernés ont donc fait du lobbying pour que d'autres mesures soient prises. Des dispositions légales ont été prévues (Art. 18 de la nouvelle loi sur l'agriculture) afin que ces produits soient identifiables par le consommateur (déclaration obligatoire) et moins compétitifs (hausse des droits de douane.)

A ce jour ces dispositions n'ont pas encore pu être mises en œuvre par le Conseil Fédéral.

4.3.2. Bref historique

L'avant-projet de la LPA de 1975 interdisait expressément la détention des volailles en batteries, mais ces prescriptions détaillées ont été rayées de la loi lors de la procédure de consultation. La LPA de 1978 (RS 455) ne prévoit que des dispositions générales telles que " la liberté de mouvement nécessaire à l'animal ne doit pas être entravée de manière durable ou inutile..." art 3 al 2.

⁴¹ H.Oester, 1998, " Legehennenhaltung ohne Käfigbatterien- Erfahrungen aus des Schweiz " Zentrum für tiergerechte Haltung, Hausgeflügel und Kaninchen, Zollikofen

L'ordonnance sur la protection des animaux de 1981 (RS 455.1), en déterminant les normes minimales de détention de la volaille, interdit de fait les systèmes de batteries. L'interdiction a été mise en œuvre au travers des demandes d'autorisation de construire de nouvelles installations. Des délais transitoires avec échéances en 1982, 1986 et 1991 ont été accordés aux exploitants qui ont dû adapter leurs installations aux nouvelles dispositions. A fin 1991, moins d'un pour cent des poules pondeuses étaient encore dans des batteries.⁴²

Dans la Communauté européenne, 93% des poules pondeuses étaient encore en batteries en 1996. Un rapport du Comité Scientifique Vétérinaire de 1996 admet que ces conditions de bien-être des poules sont médiocres. La Commission propose l'abolition progressive des élevages de batteries en fixant des standards minimaux qui rendraient ce système de détention nettement moins compétitif, notamment la surface minimum des cages passerait de 450 à 800 cm² selon la proposition de directive COM (198) 135 (à titre de comparaison une page A4 mesure 624 cm²...) Cette directive devait entrer en vigueur au 1er janvier 1999, mais le dossier a été bloqué au niveau du Conseil, les Etats membres étant divisés notamment sur le sujet de l'éventuelle suppression des élevages en batteries. Le dossier est retourné au niveau des groupes d'experts agricoles. On prévoit au plus tôt une discussion en juin 1999 au niveau des Ministres, lors du Conseil Agricole⁴³

En septembre 1996 a eu lieu l'entrée en vigueur du nouveau marché des œufs. Les prix garantis à la production ont été abolis ainsi que les entreprises protégées. Par contre l'obligation de reprise a été maintenue; avant 1996, les importateurs devaient acheter 40% des quantités importées à des producteurs suisses au prix fixé par la Confédération. Actuellement, conformément à l'ordonnance sur le marché des œufs du 7.12.1998 (RS 916.371), il faut acheter au moins 100.000 œufs par période de 4 mois sur le marché suisse pour pouvoir bénéficier d'une part de contingent tarifaire (Art. 2 al.3 de l'ordonnance sur le marché des œufs).

Face à la croissante libéralisation du marché agricole, les milieux des producteurs ont défendu l'idée que de nouvelles protections devaient être instaurées contre la concurrence "déloyale" de produits dont les modes de production sont interdits en Suisse. L'article 18 de la nouvelle loi sur l'agriculture entrée en vigueur au premier janvier 1999 stipule sans ambiguïté que les importations de produits issus de modes de production interdits en Suisse doivent être déclarés, il prévoit même que les droits de douane soient relevés.

Le projet du DFE de *l'ordonnance sur le marché des œufs du 15 juin 1998* prévoyait des dispositions pénalisant doublement les méthodes de production interdites en Suisse : déclaration obligatoire et estampillage sur chaque œuf du mot *batterie* (art. 18 al.3) et importation au taux hors contingent de ces mêmes œufs (art.6).

Le Conseil Fédéral a supprimé ces deux dispositions qui sont totalement absentes de la version qui a été adoptée le 7 décembre 1998.

4.3.3. Bases légales

	SUISSE		UNION EUROPEENNE
	Détention de poules pondeuse	Importation des œufs	
02.12.1973	Constitution Art. 25 bis érige		

⁴² idem

⁴³ Informations reçues de M. Johan Reyniers, Service du Porte-Parole, Commission Européenne.

	la protection des animaux en bien protégé au niveau constitutionnel.		
09.03.1978	Loi fédérale sur la protection des animaux (LPA) RS 455 1. Donne la base légales au CF pour édicter des normes minimales de détention d'animaux de rente. (Art.3) 2. Soumet les systèmes de détention à autorisation.		
22.07.1980			Résolution du conseil sur la protection des poules en cage (Journal officiel n° C 196 du 02.08.1980) L'élevage des poules pondeuses dot être soumis au respect de normes minimales.
27.05.1981	Ordonnance sur la protection des animaux (OPAn) RS 455.1 Art.5 al.5 et Annexe 1 tableau 13 déterminent les normes minimales de détention des poules. Interdit les batteries.		
25.03.1986			Directive 86/113/CEE du 25 mars 1986 Etablit les normes minimales relative à la protection des poules pondeuses en batterie.
07.03.1988			Directive 88/166/CEE du 7 mars 1988 Abroge et remplace la directive 86/113/CEE
09.10.1992		Loi fédérale sur les denrées alimentaires (RS 817.0). Art.21 étiquetage des produits alimentaires. Le CF décide s'il y a lieu de fournir au consommateur des informations supplémentaires telles que[...] les méthodes de production.	
24.01.1996	Ordonnance sur les contributions écologiques (OCEco) RS 910.132 Art. 25 à 29. Des contributions sont versées aux exploitants utilisant des systèmes de détention particulièrement respectueux des animaux		
28.02.1997	Ordonnance du DFEP concernant les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (Ord. SST)		

	RS 910.132.4 Annexe 1 tableau 4 fixe les normes minimales pour la volaille.		
11.03.1998			Proposition de directive , adoptée par la commission le 12 mars 1998 (COM(1998) 135). Cette directive vise à améliorer le bien-être des poules dans tous les systèmes d'élevage, et prévoit la suppression des systèmes de batteries à moyen terme. Cette directive n'est pas entrée en vigueur comme prévu au 1.1.1999
29.04 98 Entrée en vigueur 1.1.1999		Loi sur l'agriculture (nouvelle) RS 910.1 Art. 18 Déclaration des produits dont le mode de production est interdit en Suisse et hausse des droits de douane sur ces produits. Art.21 Principe des contingents tarifaires	
7.12.1998		Ordonnance sur le marché des œufs (OO) RS 916.371 Règle les modalités d'importation des œufs de consommation Art. 12. Obligation d'estampillage (pays d'origine).	
7.12.1998	Ordonnance sur les effectifs maximums dans la production de viande et d'œufs (OEM) RS 916.344 Fixe l'effectif maximum par exploitation à 12.000 poules pondeuses		

Points essentiels:

La Suisse interdit l'élevages de poules en batteries en 1981. Ce mode d'élevage est toujours autorisé dans l'UE, un projet de directive prévoyant à long terme la disparition des batteries est en consultation.

Les œufs importés ne sont estampillés qu'avec le nom du pays de provenance, malgré les dispositions de l'art.18 de la Lagor.

4.3.4. Les acteurs

Le Conseil Fédéral

Le Conseil Fédéral est de manière générale très soucieux de respecter ses engagements internationaux et d'harmoniser la législation avec les normes internationales, ou du moins européennes. En février 1997, il a retiré un projet d'ordonnance sur la protection des animaux, et a donné mandat de présenter un nouveau projet " *se limitant aux modifications que commande le respect de la loi suisse, et qui soit compatible avec les standards internationaux* ".⁴⁴

⁴⁴ Conseil national, session de printemps 1997, question Langenberger 97.5058

Finalement une modification de l'ordonnance de 1981 a été adoptée le 14 mai 1997 et est entrée en vigueur le 1er juillet.

L'art.18 al.1 de la Lagr impose au Conseil Fédéral d'édicter “ *dans le respect des engagements internationaux des dispositions relatives à la déclaration des produits issus de modes de production interdits en Suisse* ”

L'adoption de mesures d'exécution de ces dispositions implique directement les pays producteurs, ce qui rend la mise en œuvre très complexe, voire impossible, puisque la discrimination de produits identiques (like products) est une violation des règles de l'OMC. Le 14 décembre 1998, le Conseil fédéral, par la voix de M.Couchepin, répond à une question d'un parlementaire à ce sujet: “ *Eu égard aux négociations bilatérales avec l'UE et aux difficultés techniques liées à la déclaration non éliminées, notamment le contrôle des flux de marchandises dans le pays, le mode de timbrage individuel des œufs et le lieu de timbrage, le Conseil Fédéral a suspendu la décision concernant les dispositions pertinentes à inscrire dans l'ordonnance sur les œufs.*

*On ne peut par ailleurs pas exclure que les dispositions envisagées relatives à la déclaration des œufs provenant d'élevages en batterie (...) provoquent des réactions de certains pays membres de l'OMC.*⁴⁵

Les milieux paysans

En ce qui concerne les standards de protection des animaux il est difficile de faire la part des choses entre d'une part le discours officiel et “ politiquement correct ” de l'USP “ *Ces dernières années, la détention des animaux dans l'agriculture a atteint un standard particulièrement élevé en comparaison internationale. A l'avenir également, l'USP et ses membres veulent accorder une importance particulière à la protection des animaux* ” ou “ *La nouvelle révision de l'ordonnance sur la protection des animaux entraînera à nouveau, ces prochaines années, des investissements de plusieurs centaines de millions de francs[...] l'USP est cependant favorable à un niveau élevé de la protection des animaux dans l'agriculture* ”⁴⁶ et d'autre part celui d'autres associations professionnelles ou d'agriculteurs exaspérés, à qui on demande d'être plus compétitifs et à qui on impose des normes, notamment de détention d'animaux, dont la mise en œuvre les contraint à de lourds investissements. “ *On se complique toujours un peu plus la vie pour faire plaisir à une poignée d'illuminés qui, de toute façon, iront consommer à l'étranger en disant que les produits suisses sont trop chers* ” déclarait un agriculteur genevois suite à la modification de l'ordonnance sur la protection des animaux.⁴⁷

De manière générale les associations refusent le principe de nouvelles dispositions qui entraînent des coûts supplémentaires pour l'agriculture, sauf celles qui rapprocheraient la législation de celle de l'UE, et demandent à ce que la réglementation n'évolue pas constamment pour que les agriculteurs puissent planifier leurs investissements à long terme en se fiant aux normes en vigueur.

En ce qui concerne la déclaration des produits alimentaires les milieux paysans sont quasi unanimement favorable à une déclaration transparente des modes de production. Ils y voient

⁴⁵ Conseil national, session d'hiver 1998, question Tschuppert 98.5235

⁴⁶ Communiqué de presse de l'USP du 2.10.1997

⁴⁷ Communiqué de presse de AGIR du 22 mai 1977

évidemment une manière de tirer profit des standards plus élevés et de faire une discrimination positive de leurs produits.

Dans sa pétition “ *Pour l’avenir de l’agriculture* ” déposée le 26 mars 1997, l’USP demande à ce que “ une déclaration simple et claire de la provenance et des formes de production doit rapidement être mise en place ”

L’USP s’est également associée aux organisations de défense des consommateurs et de protection des animaux dans une démarche auprès du Conseil Fédéral afin de demander, entre autre, l’élaboration d’une ordonnance imposant la déclaration des modes de production.

Les associations de consommateurs :

En décembre 1998 la Fédération Romande des consommateurs, en collaboration avec ses homologues alémaniques (KF, FPC) et tessinoise (ACSI), ainsi que la Protection suisse des animaux ont accepté de soutenir et cosigner une intervention de l’Union Suisse des Paysans. Ils ont adressé conjointement une demande à l’Office fédéral de la santé publique exigeant une déclaration transparente des denrées alimentaires en ce qui concerne non seulement la provenance des matières premières, mais également les méthodes de production.

Ils demandent notamment “ *L’élaboration rapide d’une ordonnance rendant obligatoire la déclaration des méthodes de production pour les denrées alimentaires importées dont le mode de production est interdit en Suisse* ”⁴⁸.

4.3.5. Synthèse et retour à l’hypothèse 1

Il est également important de faire ici la distinction entre les modes de production, l’élevage des poules en batteries qui relève uniquement de la politique interne, et l’autorisation d’importation de produits issus de ces mêmes modes de production.

L’élevage des poules en batteries

L’ordonnance sur la protection des animaux de 1981 a fixé les normes minimales de détention des poules pondeuses, et a interdit les élevages en batteries, jugés inacceptables. C’est donc bien un objectif de protection des animaux qui était poursuivi au travers de cette disposition. Des études démontraient que ce mode de détention était peu compatible avec les besoins vitaux des animaux, mais en plus il heurtait la sensibilité de certains consommateurs.

La Suisse a fait œuvre de pionnier en la matière et a choisi ses standards en toute indépendance, la modification des règles du commerce international des produits agricoles n’a eu aucun impact sur les choix pris en matière de détention d’animaux.

L’étude de M.Oester démontre néanmoins que cette mesure ne suffit pas à atteindre l’objectif visé. La mortalité et le cannibalisme peuvent même, pour certaines espèces, être plus élevés dans les volières que dans les batteries.⁴⁹

L’importation des œufs de poules élevées en batterie

En 1981 la Suisse a produit 680 mio d’œufs et en a importé près de 690 mio. En 1997 elle en produit 640 mio et en importe 650mio⁵⁰, en provenance principalement de l’UE où 90% des

⁴⁸ Fédération Romande des Consommateurs, 1999, “ J’achète mieux ” No 271

⁴⁹ H.Oester, 1998, “ Legehennenhaltung ohne Käfigbatterien- Erfahrungen aus des Schweiz ” Zentrum für tiergerechte Haltung, Hausgeflügel und Kaninchen, Zollikofen

poules pondeuses sont détenues dans des batteries. Toutefois le consommateur pouvait depuis quelques années déjà choisir le mode de production des œufs en coquille qu'il achetait car le mode de production (ponte au sol par exemple) est utilisé sous forme de label. Ce choix n'existe par contre pas pour les produits dérivés.

Il n'a jamais été question d'interdire l'importation de ces œufs dont le marché suisse a besoin, il est néanmoins question, suite aux accords de l'OMC, d'exiger la déclaration claire d'un mode de production interdit en Suisse. Les milieux de défense des consommateurs demandent à ce que le choix du consommateur s'étende au mode de production, les milieux paysans, quant à eux, craignent la " concurrence déloyale " de ces produits beaucoup plus compétitifs et cherchent à en détourner les consommateurs en imposant la déclaration d'un élément perçu négativement par le consommateur. Les milieux de protection des animaux espèrent que l'obligation de déclaration du mode de production, si elle se généralise fera pression sur les pays producteurs dans le sens d'une abolition de ces méthodes. Nous pouvons donc observer trois acteurs ayant généralement des objectifs différents voire antagonistes qui font alliance dans ce dossier en raison d'une convergence d'intérêts. On peut parler ici d'une *advocacy coalition*.

En conclusion, un parallèle peut être fait avec le cas de la viande aux hormones. L'adhésion de la Suisse à l'OMC n'a eu aucun effet sur les importations d'œufs de poules en batterie. Toutefois elle représente un obstacle à la politique d'information du consommateur et ne lui permet pas de faire des choix dépendant de principes éthiques.

Retour à l'hypothèse 1

La relation de causalité entre la *variable structurelle* (adhésion de la Suisse à l'OMC) et les *outputs* liés à la décision d'autoriser l'importation des œufs de poules élevées en batteries, n'est pas établie. Par contre il existe une relation de causalité entre l'adhésion de la Suisse à l'OMC et la difficulté de prendre des dispositions permettant de donner au consommateur une information sur les méthodes de production, et surtout l'impossibilité les mettre en œuvre, dès que ces mesures concernent des produits importés (par exemple art. 21 de loi sur les denrées alimentaires, art 18 de la loi sur l'agriculture).

Dans ce cas-là, l'adhésion de la Suisse à l'OMC n'est pas un obstacle au développement d'une politique nationale de protection des animaux de haut niveau, mais représente un frein au développement d'une politique globale de haut niveau. En effet les règles du commerce international empêchent l'utilisation, par les pays qui ont adopté les normes les plus sévères, de moyens de pression économiques visant à améliorer les normes des pays producteurs.

Comme pour le cas précédent les accords de l'OMC, en interdisant la déclaration obligatoire basée sur des méthodes de production, limite la possibilité d'informer le consommateur conformément à son éthique et sa sensibilité.

L'hypothèse 1 est confirmée également dans ce cas-là

⁵⁰ H.Oester, 1998, " Legehennenhaltung ohne Käfigbatterien- Erfahrungen aus des Schweiz " Zentrum für tieregerechte Haltung, Hausgeflügel und Kaninchen, Zollikofen

5. Les instruments de la politique agricole suisse

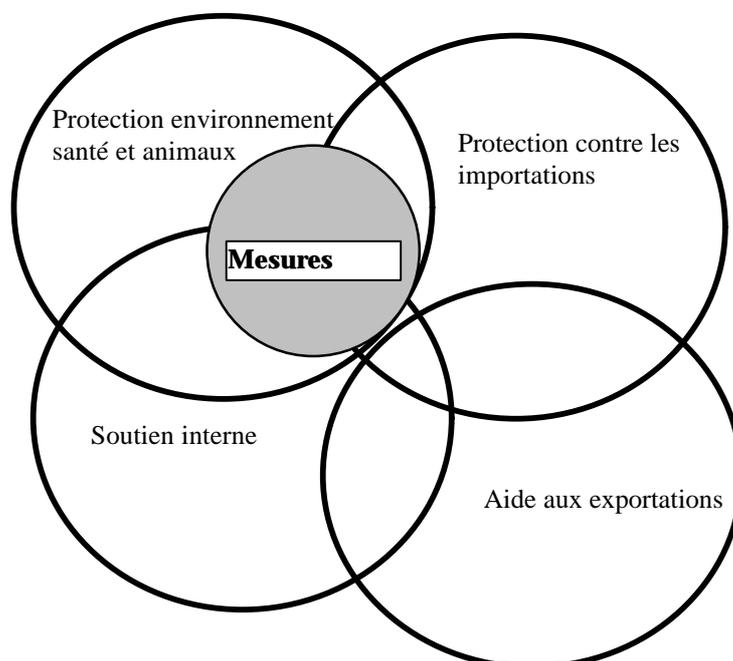
5.1. Introduction

L'objectif de ce chapitre est de tenter de démontrer (hypothèse 2, voir chapitre 2.2) que des Etats comme la Suisse, qui ont à la fois érigé des barrières protectionnistes très importantes et qui ont des politiques publiques de protection de l'environnement, de la santé et de protection des animaux de haut standard, développent, en raison du démantèlement progressif des barrières protectionnistes amorcées lors de l'adhésion à l'OMC, de nouveaux instruments produisant des effets similaires.

C'est au travers de l'analyse diachronique des instruments de la politique agricole (outputs) que je tenterai de mettre en évidence les changements qui ont eu lieu entre 1990 et 1999 et de démontrer le lien de causalité entre l'adhésion de la Suisse à l'OMC (variables structurelle explicative) et le changement des instruments (outputs, ici variables à expliquer).

Je me propose de faire une présentation synthétique diachronique des principaux instruments, regroupés en fonction de leurs objectifs (chapitre 5.2) puis de présenter plus en détail les instruments, qui font partie de l'un ou de plusieurs des quatre groupes susmentionnés, mais qui sont basés sur des procédés et méthodes de production (PMP) (chapitre 5.3). Ces derniers peuvent avoir des effets de distorsion sur les échanges et peuvent, avec la justification ou le prétexte de protéger la santé des consommateurs ou l'environnement, être utilisés à des fins purement protectionnistes.

Afin de mieux comprendre le processus à analyser (utilisation ou création de nouveaux instruments pour obtenir des effets similaires), j'examinerai plus en détail (chapitre 5.4) comment on utilise un des instruments basé sur des PMP, la *déclaration obligatoire* (tableau synthétique de l'utilisation de l'instrument en 1990 et 1999) mais surtout comment on tente de l'utiliser (tableau synthétique des interventions parlementaires). La déclaration obligatoire, qui est une condition pour la mise sur le marché d'un produit, est un exemple d'une part du processus d'adaptation de la politique agricole à une nouvelle réalité des marchés et d'autre part de la tentative de protéger les producteurs suisses sous prétexte de protection des consommateurs, des animaux et de l'environnement.



5.2. Les différents instruments

Comme illustré par le graphique ci-dessus les instruments de la politique agricole suisse peuvent être subdivisés en quatre différents groupes principaux en fonction des objectifs poursuivis: Protection du marché et des producteurs contre les importations (chap.5.2.1), aide aux exportations (chap.5.2.2), soutien interne (chap.5.2.3), et mesures de protection (de la santé des consommateurs, de l'environnement, des animaux etc.) liées aux activités agricoles (chap.5.2.4). Certaines mesures peuvent avoir plusieurs objectifs (elles se trouveraient à l'intersection de deux ou plusieurs cercles dans le graphique). Les paiements directs contre prestation écologique, par exemple, sont à la fois une mesure de soutien interne et de protection de l'environnement. Les prescriptions sur les denrées alimentaires portant sur des résidus de pesticides ou de médicaments ont pour objectif principal la protection de la santé du consommateur, elles peuvent également constituer une barrière non-tarifaire efficace contre les importations, si les concentrations tolérées diffèrent d'un pays à l'autre.

5.2.1. Mesures de protection contre les importations

1990	1999
<p><u>Mesures tarifaires</u></p> <p>Droits de douane (tous les produits)</p> <p>Droits préférentiels contractuels (en faveur de certains pays, AELE, CE)</p> <p>Droits préférentiels autonomes (pays en voie de développement)</p> <p>Compensation variable du prix de la matière première</p> <p>Droits supplémentaires (certains fromages)</p> <p>Droits supplémentaires sur les quantités excédentaires (vin rouge, légumes congelés)</p> <p>Suppléments de prix (produits fourragers, huiles etc.)</p> <p>Autres taxes diverses:</p> <ul style="list-style-type: none"> - taxes sur les produits importés (beurre, sucre, œufs etc.) - taxe vétérinaire (viande, poisson) - taxe de monopole (spiritueux) - taxes phytosanitaires, etc 	<p><u>Mesures tarifaires</u></p> <p>Droits de douane (Accord agricole: 36% de réduction en moyenne sur 6 ans, 15% au moins sur chaque ligne tarifaire)</p>
<p><u>Mesures quantitatives</u></p> <p>Interdiction d'importer (lait frais, certains arbres fruitiers etc.)</p> <p>Monopoles d'importation (beurre, matière fourragère, céréales panifiables)</p> <p>Contingents d'importation (pommes de terre, vin blanc, fleurs coupées etc.)</p> <p>Système des trois phases (fruits et légumes)</p>	<p><u>Mesures quantitatives</u></p> <p>Contingents tarifaires</p>

Système de prise en charge (céréales, œufs, volaille, viande etc.)	Système de prise en charge
---	-----------------------------------

Avant la mise en œuvre de l'accord agricole du GATT, les instruments de protection à la frontière pouvait être divisés en deux catégories principales, les mesures tarifaires (taxes, droits de douanes droits préférentiels, suppléments de prix etc.) et les mesures quantitatives (interdiction d'importation, monopoles d'importation, contingents, système des trois phases etc.)

Tout ce système complexe a été désintégré. Conformément aux articles 23 et 23b (entrés en vigueur en 1994) de la loi fédérale sur l'agriculture (ancienne) il a été remplacé par des droits de douane, (calculés indépendamment pour chaque produit et équivalent à la somme de toutes les taxes antérieures)

La tarification généralisée n'a pas entraîné en soi une réduction de la protection à la frontière, puisque les différentes charges à la frontière ont été additionnées et transformées dans leur intégralité en droit de douane, mais représente un gain au niveau de la transparence.

Les limitations quantitatives ont été remplacées par le système des contingents tarifaires (dont les quantités par produit sont déterminées en fonction de celles importées pendant la période de référence, 1986-1988). Le droit de douane appliqué pour le contingent tarifaire est le même que celui du contingent de la période de référence alors que le droit de douane pour les produits supplémentaires importés hors contingent est celui, beaucoup plus élevé, résultant de la tarification.

Le système de prise en charge n'a pas été supprimé, l'importateur qui veut bénéficier d'une part de contingent tarifaire doit prouver qu'il a d'abord acheté une certaine quantité du même produit sur le marché interne (par ex. les œufs).

5.2.2. Mesures d'aide aux exportations

1990	1999
subventions aux exportations (bétail, fromage, chocolat : schoggigesetz)	subventions aux exportations (bétail, fromage, chocolat : schoggigesetz) Accord agricole: 21% de réduction des quantités subventionnées et 36% de réduction budgétaire.

Etant donné l'écart important entre les prix des produits agricoles suisses et ceux des produits de pays voisins, il n'a été et n'est encore possible d'exporter sans des subventions importantes de la part de la Confédération.

L'accord agricole de l'OMC prévoit la diminution de 20% des quantités subventionnées et 36% de réduction budgétaire. Dans le cadre des négociations de cet accord, la Suisse a espéré ne pas devoir réduire les quantités de produits d'exportation subventionnés, mais elle n'a pu obtenir satisfaction face à la pression du groupe de Cairns et des Etats-Unis notamment. (La diminution de plus de 20% des quantités de fromage subventionnés peuvent avoir un impact important sur le contingentement laitier si des alternatives ne sont pas trouvées).⁵¹

5.2.3. Mesures de soutien interne

⁵¹ Conseil Fédéral, 1994, Message relatif à l'approbation des accords du GATT/OMC

1990	1999
Réglementation des marchés par la Confédération.	Réglementation des marchés par la Confédération.
Primes visant à orienter la production	Primes visant à orienter la production**
Garantie des prix	Garantie des prix**
Garantie d'écoulement des produits	Garantie d'écoulement des produits**
Paiements directs liés à la production (primes de culture)	Paiements directs liés à la production (primes de culture)**
Remboursement des redevances sur les carburants.	Remboursement des redevances sur les carburants.
Mesures sociales: allocations familiales	Mesures sociales: allocations familiales*
Recherche, formation, vulgarisation	Recherche, formation, vulgarisation*
Aide à l'ajustement structurel	Aide à l'ajustement structurel*
Paiement directs compensatoires (zones aux conditions de production difficiles)	Paiements directs compensatoires (non liés à la production)*
	Paiements directs contre prestations écologiques *
Etc.	Etc.

* Mesures faisant partie de la “ boîte verte ” : pas d'engagement de réduction

** Mesures faisant partie de la “ boîte orange ”: engagement de réduction de 20% en 6 ans.

L'objectif de toutes ces mesures existantes en 1990 et 1999 est de compenser le manque de compétitivité des produits agricoles suisses et de maintenir un certain niveau de vie aux producteurs.

Le soutien interne lié à la production était de 5,3 milliards de francs pendant la période de référence, il était même de 5,7 milliards en 1993, il ne pourra se monter qu'à 4,2 mia en 2002, conformément aux engagements de réduction de 20 % pris lors de la ratification de l'accord agricole.⁵² Cette réduction des mesures de soutien liées aux produits, ayant donc des effets importants de distorsion sur les échanges, peut être compensée intégralement, sans limitation et sans engagements de réduction par des mesures n'ayant pas d'effets directs sur les échanges, en particulier des paiements directs non liés à la production, mesures qui font partie de la “ boîte verte ”.

La Suisse doit donc renoncer progressivement à des mesures telles que les primes de cultures et le soutien des prix au profit de mesures non liées aux produits. En 1993 les articles 31a et 31b de la loi fédérale sur l'agriculture entrent en vigueur; ils instituent d'une part les paiements directs complémentaires, déterminés en fonction des surfaces, de la zone géographique et des difficultés d'exploitation, et qui sont destinés à compenser la baisse des revenus des agriculteurs, et d'autre part les contributions pour prestations écologiques, qui encouragent des formes de production plus respectueuses de l'environnement (production intégrée ou biologique).

En 1996, le montant des quelques 36 mesures appartenant à la “ boîte verte ” s'élevait à 2,97 milliards de francs, dont 888 mio. pour les paiements directs compensatoires et 634 mio pour les

⁵² Conseil Fédéral, 1994, Message relatif à l'approbation des accords du GATT/OMC

paiements directs contre prestations écologiques.⁵³ En 1998 Le montant global des paiements directs compensatoires s'élevait à 825 mio et des paiements écologiques à 745 mio.⁵⁴

5.2.4. Instruments de protection de l'environnement, de la santé et des animaux :

Le premier tableau ci-dessous donne une présentation très synthétique des différents types d'instruments ou de mesures, qui sont liées à l'activité agricole, et qui visent à protéger l'environnement, la santé et les animaux. Certains de ces instruments qui concernent plus spécifiquement des modes de production, seront repris au chapitre suivant (5.3).

1990	1999
<p>subventions à la recherche, formation et vulgarisation (étude et diffusion de modes de production plus conformes à l'environnement)</p> <p>incitations financières ou indemnités de prestations (contributions d'estivage visant à éviter l'érosion, contributions à la préservation de biotopes)</p> <p>payements directs octroyés avec conditions: (contribution au détenteurs d'animaux si base fourragère suffisante, contributions à l'exploitation du sol si instructions d'exploitation précises sont respectées).</p> <p>interdiction ou restriction d'importation (produits ne respectant pas les prescriptions en matière de sécurité pour la santé et l'environnement)</p> <p>interdiction ou limitation d'exploitation contre rétribution (protection de biotopes)</p> <p>régime d'autorisations (constructions ou transformations d'installations)</p> <p>Certifications</p> <p>réglementations ou prescriptions protectrices: dans de très nombreux textes légaux existent des dispositions directement conçues pour l'agriculture: - Protection de la nature et du paysage</p>	<p>subventions à la recherche, formation et vulgarisation *(étude et diffusion de modes de production plus conformes à l'environnement)</p> <p>paiements directs contre prestations écologiques^{°°} * Art.31a et 31b de l'ancienne Lagr, art 70 et ss de la nouvelle loi sur l'agriculture (production intégrée, biologique, aménagement de surfaces de compensation écologique, stabulations particulièrement respectueuses des animaux, jachères, production céréalières extensives etc.)</p> <p>interdiction ou restriction d'importation^{°°} (produits ne respectant pas les prescriptions en matière de sécurité pour la santé et l'environnement)</p> <p>interdiction ou limitation d'exploitation contre rétribution (protection de biotopes)</p> <p>régime d'autorisations ° ° (constructions ou transformations d'installations)</p> <p>Certifications ° °</p> <p>réglementations ou prescriptions protectrices ° °: de nouvelles lois et de très nombreuses ordonnances ont remplacé celles qui étaient en vigueur en 1990, mais les objectifs principaux n'ont pas changé. Les services compétents</p>

⁵³ OFAG, 1997, Soutien interne: Suisse-Liechtenstein, année civile 1996, Mesures exemptes de l'engagement de réduction " Catégorie verte "

⁵⁴ OFAG, 1999. Les montants de 1999 ne sont pas encore disponibles et ne seront pas comparables à ceux des années précédentes en raison d'une refonte du système des paiements directs.

<p>-Substances dangereuses: 2 annexes sur engrais et produits de traitement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protection des sols - Etudes d'impact - Traitement des déchets - Protection de l'air - Protection des eaux - Protection des animaux - Santé des animaux - Protection de la santé (loi et ordonnances sur les denrées alimentaires) <p>Déclaration obligatoire (composants d'un produit)</p> <p>Labels</p>	<p>disposent actuelle ment d'outils plus performants.</p> <p>Déclaration obligatoire °° :(extension au pays d'origine et aux modes de production)</p> <p>Labels. °° (extension importante, en particulier pour mettre en valeur des modes de productions)</p>
--	---

* **Mesures faisant partie de la “ boîte verte ”**

°° **Instruments qui peuvent être basés sur des méthodes de production (PMP), voir chap. 5.3**

Les types d'instruments visant à protéger la santé, l'environnement et les animaux n'ont pas changé entre 1990 et 1999, ce sont à la fois les normes et les standards qui ont évolué. Les prescriptions par exemple sont devenues plus sévères et plus contraignantes en raison de choix politiques et des progrès de la science. Ces nouveaux développements se sont faits néanmoins avec le souci de ne pas créer des obstacles inutiles au commerce, c'est-à-dire en respectant les principes de *l'accord sur les obstacles techniques au commerce* et *l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires* et d'harmoniser autant que possible les nouvelles dispositions avec celles de l'UE.

5.3. Instruments basés sur des méthodes de production (PMP)

L'objectif de ce chapitre est de présenter et de définir de manière plus détaillée quelques instruments, mentionnés pour la plupart ci-dessus dans le chapitre 5.2.4, mais qui sont ou qui peuvent être basés sur des méthodes de production. L'un d'entre eux, la *déclaration obligatoire*, sera analysée au chapitre suivant (5.4). Comme déjà mentionné précédemment, ce sont des instruments qui permettent de donner des garanties ou des informations au consommateur non seulement sur la sécurité des produits, mais également sur la conformité des modes de production avec certains principes éthiques.

Dans de nombreuses politiques sectorielles, telles, entre autres, la politique de la santé, la protection des animaux, la protection de l'environnement et la politique agricole, l'usage d'instruments basés sur des méthodes de production, et en particulier sur celles n'ayant pas d'influence sur le produit lui-même, sont à l'étude. L'usage de ces instruments vise essentiellement à orienter le comportement du consommateur et par là à favoriser certains produits issus de certaines méthodes de production.

Les principaux instruments PMP, certains d'entre eux utilisés dans le cadre de la politique agricole suisse, d'autres proposés par différents acteurs, mais qui n'ont pas, ou pas encore été mis en œuvre, sont tous susceptibles d'être des obstacles au commerce. Ils sont présentés ci-dessous, du plus restrictif au moins restrictif ainsi que les activités de contrôle qui leur sont liées et qui sont les plus communément utilisées.

A. Interdictions et restrictions d'importation

Ces mesures qui interdisent ou restreignent la commercialisation de certains produits qui ne respectent pas certaines méthodes de production. Ces restrictions visent en principe à protéger un intérêt public particulièrement essentiel.

Exemples : L'UE tente d'interdire les produits cosmétiques testés sur des animaux, les USA ont tenté d'interdire l'importation du thon mexicain pêché avec des filets menaçant les dauphins. En Suisse on tente d'augmenter considérablement les droits de douane pour les produits agricoles issus de modes de productions interdits en Suisse (future mise en œuvre de l'art. 18 de la nouvelle Lagr ?)

Cet instrument ne peut à l'heure actuelle pas être utilisé pour protéger un marché contre des produits dont on ne peut démontrer scientifiquement le danger pour la santé ou l'environnement, ni pour appliquer un traitement différencié à des produits similaires, car il viole le principe de non-discrimination.

B. Réglementations sur les méthodes de production

Ce sont des prescriptions qui fixent des spécifications techniques sur de PMP utilisés dans la fabrication d'un produit. Elles constituent une condition pour la mise sur le marché et s'appliquent par conséquent aussi bien à la production nationale qu'aux produits importés. Elles fixent des standards et des exigences quant aux méthodes de production, afin de protéger des intérêts publics essentiels. Pour le consommateur, elles offrent une protection absolue puisque les produits non-conformes ne peuvent être commercialisés.

Exemples : Dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire ces réglementations sont en vigueur. Elles ne représentent pas d'obstacles majeurs au commerce dans la mesure où il s'agit d'une pratique reconnue internationalement et consacrées par le CODEX et par le fait qu'elles sont généralement harmonisées. Elles peuvent toutefois avoir un impact négatif sur les coûts de production et sur la diminution du choix des produits, les PME et les pays en voie de développement ne disposant souvent pas de l'expertise nécessaire.

C. Déclaration obligatoire (voir développement au chapitre 5.4)

La déclaration est un signe ou une dénomination qui donne des informations sur les caractéristiques d'un produit. Elle constitue une condition pour la mise sur le marché et s'applique à l'ensemble des produits commercialisés.

Son but est de différencier les produits et de donner une information au consommateur qui orientera son comportement.

Exemples : La loi sur les denrées alimentaires exige la déclaration de certaines informations sur les aliments. La nouvelle loi sur l'agriculture prévoit la déclaration des méthodes de production interdites en Suisse, qui n'est pas encore mise en œuvre.

Pour les opérateurs économiques, la déclaration a un impact beaucoup moins important que la réglementation sur les méthodes de production. Elle représente toutefois un surcoût (nécessité d'étiquetage sur toute la chaîne de distribution)

D. Taxes incitatives

Ce sont des instruments fiscaux qui sont appliqués en assignant un prix aux différents modes de production utilisés. Elles constituent un moyen d'intervention des pouvoirs publics afin de décourager certains modes de production et d'en encourager d'autres. Elles sont prônées comme moyen d'internaliser les coûts externes.

Exemple : Il n'y a pas encore de taxe en vigueur qui concerne des produits agricoles. Une proposition a été déposée au parlement en 1995 (Motion Onken, voir ci-dessous) visant à introduire des taxes incitatives sur les produits suisses et importés qui ne seraient pas produits de manière durable.

La mise en œuvre de tels instruments est très complexe. En plus de l'expertise nécessaire à définir une taxe qui permette d'atteindre l'objectif visé, il faut également une structure pour récolter et redistribuer la taxe.

E. Droits de douane préférentiels

Ce moyen d'intervention des pouvoirs publics vise à favoriser certains modes de production (produits bio par exemple), mais uniquement pour des produits importés.

Exemple: Une motion a été déposée en 1995⁵⁵ demandant à ce que les produits écologiques soient importés avec un droit de douane minimum qui ne dépasse pas le taux du contingent tarifaire.

La mise en œuvre d'une telle mesure est en violation du principe de non-discrimination, car elle favorise, donc discrimine des produits similaires. Toutefois, dans le cadre de la gestion des contingents tarifaires, l'OFAG réserve une part du contingent à des produits écologiques. Il autorise même l'importation de produits bio hors contingent, mais au taux de douane du contingent⁵⁶, afin de satisfaire à la demande croissante des consommateurs. Cela constitue néanmoins une mesure discriminatoire en faveur des produits biologiques.

F. Paiements directs contre prestation écologique

Ce moyen d'intervention des pouvoirs publics encourage certains modes de production et par conséquent en décourage d'autres. Il consiste à donner une compensation financière annuelle en fonction des surfaces cultivées selon certains modes de production, des systèmes de stabulations d'animaux de rente, du type d'arbres fruitiers etc.

Exemples : Les paiements directs pour les agriculteurs qui pratiquent la production intégrée ou biologique, pour des systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux etc.

La mise en œuvre est très lourde, elle présuppose une évaluation et un suivi de la situation individuelle de chaque producteur, ce qui pose naturellement des problèmes de contrôle.

Comme les prestations sont dissociées de la production, ces mesures ont en principe peu d'impact sur les échanges (mesures figurant dans la "boîte verte"). Toutefois comme il s'agit quand même de subventions, elles avantagent les producteurs nationaux.

G. Labels

Ce sont des signes volontaires attestant qu'un produit possède des qualités et des caractéristiques spécifiques préalablement fixées dans un cahier des charges (à caractère public ou privé), établissant un niveau de qualité supérieure et contrôlé par un tiers indépendant.

Ils ne constituent pas une condition pour la mise sur le marché.

⁵⁵ Conseil national, 1995, motion von Felten, 95.3608

⁵⁶ OFAG, 1998, entretien avec un fonctionnaire responsable.

Ils ont pour objectif d'encourager certains comportements des consommateurs et par là de favoriser certains modes de production, et permettent au producteur de mettre en évidence les qualités supérieures de son produit.

Exemples : La loi sur l'agriculture prévoit la création de plusieurs labels. Le label "produit biologique" peut être utilisé par tous les producteurs dont les méthodes de production sont conformes aux prescriptions de l'agriculture biologique.

La mise en œuvre du système des labels pour les produits agricoles n'est pas aisée car les méthodes de production sont complexes et diversifiées, ce qui rend l'établissement du cahier des charges difficile. La profusion de labels écologiques ou bio, dont les standards diffèrent, peut créer la confusion chez le consommateur. En Suisse on trouve plus de 20 labels écologiques différents pour les produits alimentaires correspondant à des méthodes de production différentes (organo-biologiques, bio-dynamiques, production intégrée), à des organismes certificateurs différents, à des gammes de produits différents (légumes, production animale) ou à des distributeurs différents (Bio-Migros ou Coop Natura Plan)⁵⁷. Signalons également que des labels attribués par les distributeurs eux-mêmes, sans vérification par un organisme tiers, sont peu crédibles.

Le label étant une désignation volontaire qui n'est pas une condition pour la mise sur le marché, il ne représente pas un frein aux échanges dans le cas de reconnaissance mutuelle des organismes certificateurs, et n'est pas discriminatoire pour les produits importés.

Par contre si le consommateur du pays importateur choisi en priorité des produits avec labels issus de modes de production spécifique, il a la possibilité de faire pression et d'influencer "en toute légalité", c'est à dire conformément aux règles du commerce international, les méthodes de production dans les pays producteurs.

Les activités de contrôle précédant la mise sur le marché

H. Autorisation

L'autorisation est une évaluation par une autorité publique de la conformité d'un produit ou de méthodes de production aux prescriptions techniques. Elle est une des conditions pour la mise sur le marché.

Exemples : Autorisation de mise sur le marché de denrées génétiquement modifiées.

L'autorisation donne une grande sécurité au consommateur que les produits consommés sont conformes aux prescriptions, mais c'est une procédure lourde, coûteuse et lente qui peut causer des freins aux échanges en l'absence de reconnaissance mutuelle des autorisations.

I. Certification

C'est une évaluation, par une tierce partie, de produits ou de méthodes de production pour vérifier leur conformité aux prescriptions techniques, ou aux normes fixées dans un cahier des charges. Elle est une des conditions pour la mise sur le marché dans le cas des prescriptions techniques obligatoires, mais pas dans le cas de labels volontaires.

Exemples: Elle est souvent utilisée pour évaluer le respect de prescriptions dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire, mais également dans les programmes de labels écologiques.

La certification permet à l'Etat de déléguer certaines tâches, tout en ayant la certitude quant à la conformité des produits et méthodes de production. Cette sécurité est également offerte au consommateur. L'Etat doit néanmoins assurer la reconnaissance et la surveillance des

⁵⁷ WWF Suisse, 1996, Guide des labels écologiques pour les denrées alimentaires

organismes certificateurs nationaux et étrangers. De par la concurrence qui existe entre les organismes certificateurs, les prix de la certification baissent ce qui est un avantage pour les producteurs.

J. Approbation d'établissement

C'est une évaluation par une autorité publique d'un établissement afin de vérifier sa conformité aux prescriptions techniques. Elle constitue une condition pour la mise sur le marché.

Exemple: Elle se pratique avant tout dans le domaine vétérinaire, et permet de vérifier la conformité des lieux avec les règles d'hygiène fixées dans les prescriptions techniques.

5.4. La déclaration obligatoire

5.4.1. Introduction

Afin d'aller plus avant dans l'examen des moyens utilisés par un Etat pour réintroduire ou maintenir certaines mesures protectionnistes, justifiées (ou prétextées) par des impératifs de protection de la santé ou de l'environnement, je me propose d'analyser un des instruments mentionné ci-dessus: la *déclaration obligatoire*. C'est un instrument moyennement restrictif pour les échanges, contrairement aux interdictions ou restrictions d'importations, mais qui est contraignant (condition pour la mise sur le marché), contrairement aux désignations volontaires ou labels, (qui ne sont pas une condition pour la mise sur le marché) dont l'utilisation est certes réglementée mais libre.

La déclaration obligatoire est utilisée de très longue date (elle figure dans la loi sur les denrées alimentaires de 1905) dans le but de mettre en garde, de protéger ou d'informer les consommateurs, sur les composantes, les caractéristiques, et beaucoup plus récemment les méthodes de production d'un produit. Cet instrument est compatible avec les règles du commerce international dans la mesure où:

- il est justifié par un intérêt public prépondérant,
- il n'est pas introduit de manière unilatérale
- il respecte le principe de non-discrimination (pas de discrimination entre "produits similaires")

C'est à la fois au travers d'une analyse diachronique des dispositions légales concernant la déclaration obligatoire liées à des méthodes de production (comparaison 1990, 1999, chapitre 5.4.2) mais également au travers des interventions parlementaires (chapitre 5.4.3) que l'on peut observer les pressions qui existent en Suisse depuis 1995 pour augmenter la densité normative en matière de déclaration obligatoire et par là les barrières aux importations.

5.4.2. La déclaration obligatoire de produits et PMP: bases légales

1990	1999
Constitution, Art 69 bis (introduit en 1897) La Confédération peut légiférer sur le commerce des denrées alimentaires: Protection de la santé et contre la tromperie.	Constitution, Art 69 bis (introduit en 1897) La Confédération peut légiférer sur le commerce des denrées alimentaires: Protection de la santé et contre la tromperie
Loi fédérale sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels du	Loi fédérale sur les denrées alimentaires, (LDAI) RS 817.0 du 9.10.1992, entrée en vigueur

<p>8.12.1905 Art. 54 “ Le CF rendra obligatoire la déclaration des additifs ” modifié en 1979 par “ Il édicte des prescriptions sur la déclaration de la composition des denrées alimentaires ” (RO 1979, 1758)</p>	<p>le 1.7.1995. Art 20 Obligation de renseigner le consommateur Art 21 “ Le CF décide s’il y a lieu de fournir au consommateur des informations supplémentaires telles que,..., les méthodes de production ”.</p>
<p>Ordonnance sur les denrées alimentaires du 26 mai 1936 Art. 13 Régleme la déclaration des denrées alimentaires. Dernière modification en 1987 (RO 1987, 1727)</p>	<p>Ordonnance sur les denrées alimentaires (ODAI) RS 817.02, du 1.3.1995, entrée en vigueur le 1.7.1995. Art 21(modif. 19.12.1997) Etiquetage visible et rédigé dans une langue nationale. Art.22, lettre e (modif. 19.12.1997) obligation de déclaration du pays de provenance Art.22, lettre k Obligation de déclaration des OGM Art 22a (introduit 19.12.1997) Précise et complète l’art 22 lettre e (indications sur le pays de production) Art 23 (modif. 19.12.1997) Etend les dispositions de l’article 22 aux denrées en vrac</p>
<p>Ordonnance sur les déclarations du 15.7.1970. Régleme la déclaration obligatoire des poids et des quantités</p>	<p>Ordonnance sur les déclarations (RS 941. 281) du 8.6.1998 entrée en vigueur 1.7.1998 Régleme la déclaration obligatoire des poids et des quantités</p>
<p>?</p>	<p>Loi sur l’information des consommatrices et des consommateurs (RS 944.0) du 5.10.1990, entrée en vigueur le 1.5.1992 Art. 2: Les caractéristiques essentielles des biens mis en vente doivent être indiquées. L’obligation de déclarer incombe à celui qui met en vente Art. 3. Les milieux économiques et les organisations conviennent des indications à donner. Ils tiennent compte des normes internationales et respectent le principe de non-discrimination. Art. 4 : Le CF peut fixer la forme et le contenu de la déclaration</p>
<p>Loi fédérale sur l’agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l’agriculture) du 3.10.1951, entrée en vigueur 1.1.1954 Aucune disposition sur la déclaration</p>	<p>Loi fédérale sur l’agriculture RS 910.1 du 29.4.1998, entrée en vigueur le 1.1.1999 Art 14,15,16 Dispositions sur la désignation <u>volontaire</u> des produits et les modes de production, les origines etc.(correspondent aux art.18a, 18b et 18c, introduit en 1997 dans l’ancienne Lagr) Art 18 Introduit la déclaration obligatoire des produits importés dont le mode de production est interdit en Suisse.</p>
	<p><i>Projet du DFE d’Ordonnance sur le marché des</i></p>

	<p><i>œufs</i> du 15.6.1998 art. 18 al 2 <i>estampillage du nom du pays d'origine</i> art. 18 al.3: <i>Pour les œufs produits en batterie, déclaration obligatoire et estampillage sur chaque œuf du mot " batterie "</i></p>
<p>Ordonnance concernant le marché des œufs et l'approvisionnement en œufs, du 15.8.1990 Art. 15 Les œufs importés doivent être estampillés soit avec les lettres " IMP ", soit avec le nom du pays.</p>	<p>Ordonnance sur le marché des œufs, OO, RS 916.371 du 7.12.1998, entrée en vigueur le 1.1.1999. Art. 12 Estampillage du nom du pays d'origine, pour les œufs importés</p>
	<p>Projet du DFE d'Ordonnance sur le bétail de boucherie du 15 juin 1998 Art.10 <i>Pour la viande importée, déclaration de l'utilisation d'hormones de croissance ou d'antibiotiques</i></p>
<p>Ordonnance concernant le marché de bétail de boucherie du 22.3.1989 Aucune disposition sur la déclaration</p>	<p>Ordonnance sur le bétail de boucherie OBB, RS 916.341 du 7.12.1998, entrée en vigueur 1.1.1999 Aucune disposition sur la déclaration.</p>

Le tableau ci-dessus n'a pas la prétention d'être exhaustif en ce qui concerne la déclaration obligatoire, il se limite aux dispositions principales touchant à l'agriculture, aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, et qui en majorité concernent des modes de production. (Toutes les dispositions concernant les engrais ou les toxiques par exemple en sont exclues).

Il se divise en deux parties principales:

A. Les dispositions concernant les denrées alimentaires:

On peut observer que la déclaration obligatoire des additifs était déjà prévue dans la loi sur le commerce des denrées alimentaires de 1905. En 1990 la disposition en vigueur prévoyait la déclaration de la *composition des denrées* uniquement. En 1999 par contre est incluse au niveau de la loi, (LDAI) sous les *désignations particulières* (art.21), la possibilité de déclaration obligatoire *des modes de production ou de préparation*.

Au niveau de l'ordonnance (ODAI) on trouve des dispositions soumettant à déclaration obligatoire des modes de production dont on peut trouver la trace dans le produit (PMP lié au produit), en particulier la *déclaration des produits modifiés génétiquement* (art 22 lettre k). Cette disposition est acceptée par l'OMC dans la mesure où l'on admet que le produit OGM n'est pas *similaire* au même produit cultivé traditionnellement.

On y trouve également la déclaration obligatoire d'un élément qui ne peut être décelé au niveau du produit lui-même, *le pays de production* (art 22 lettre e). Cette disposition est complétée par l'article 22a, qui précise les conditions requises pour pouvoir déclarer un " produit suisse ". Si cette disposition est légitimée par le souci d'informer le consommateur sur la provenance des produits qu'il consomme, elle a toutefois un objectif clairement protectionniste, puisqu'elle vise avant tout à différencier les produits suisses des autres. L'ordonnance du DFI mettant en œuvre l'art.22 a alinéa 5 de l'ODAI (désignation de manière exhaustive des denrées pour lesquelles des compléments d'informations sont à indiquer sur la provenance des matières de base et des

ingrédients) n'existe pas encore. Selon mes interlocuteurs on s'achemine vers une obligation de déclaration des produits de base uniquement pour les cas où il peut y avoir confusion entre un produit suisse et un produit importé. Par exemple pour le chocolat on devrait déclarer la provenance du lait et du sucre, mais pas du cacao puisque " *de toute façon on ne produit pas de cacao en Suisse* "

L'ordonnance sur les déclarations protège le consommateur contre la tromperie concernant la déclaration des poids et des quantités, il n'y a pas de dispositions concernant des modes de production, mis à part les différents types d'emballages.

La loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC) est une nouvelle loi qui est entrée en vigueur qu'en 1992. Elle stipule que les *caractéristiques des produits* doivent être indiquées (art.2), ce qui peut inclure les modes de production. Elle donne le pouvoir aux milieux économiques et aux organisations de consommateurs de convenir des indications à donner, mais ils doivent *tenir compte des normes internationales et respecter le principe de non-discrimination*. (art.3)

En conclusion, dans la législation concernant les denrées alimentaires, la déclaration obligatoire s'est étendue entre 1990 et 1999 à d'autres caractéristiques que la composition des produits: caractéristiques dépendant du mode de production (PMP liés au produit), par exemple les produits OGM, ou déclaration de caractéristiques non décelables dans le produit telles que le *pays de production*. Il semblerait toutefois que, à ce jour, aucune déclaration obligatoire de mode de production non lié au produit n'ai été mis en œuvre sur la base des lois mentionnées ci-dessus.

B. Les dispositions de la loi fédérale sur l'agriculture.

En 1990 il n'y avait pas de disposition spécifique concernant les déclarations dans la loi sur l'agriculture de 1951. Ce n'est qu'en 1997 qu'ont été introduits les articles 18a et 18b donnant mandat au Conseil Fédéral de réglementer la *désignation volontaire (ou facultative)* des modes de production., ainsi que des indications géographiques et appellations d'origine (art.18c) ceci dans le but de *promouvoir la qualité et l'écoulement des produits agricoles*.

En 1999 entre en vigueur la nouvelle loi sur l'agriculture, les mêmes dispositions existent aux art.14,15 et 16.

La nouvelle loi sur l'agriculture contient une disposition pour le moins étonnante compte tenu des contraintes liés aux règles du commerce international, il s'agit de l'article 18 qui stipule à l'alinéa 1:

Art. 18 Produits issus de modes de production interdits

*1 Dans le respect des engagements internationaux, le Conseil fédéral édicte des dispositions relatives à la **déclaration des produits issus de modes de production interdits en Suisse**; il relève les droits de douane de ces produits.*

A première vue cette disposition ne peut pas être mise en œuvre, le Conseil Fédéral ne peut pas à la fois respecter les règles du commerce international et édicter des dispositions qui discriminent des produits sur la base de PMP non liés au produits et non décelables dans le produit final. Il ne peut pas non plus discriminer de tels produits similaires en augmentant les droits de douane.

Cette disposition n'était pas prévue dans le projet de la nouvelle loi sur l'agriculture du Conseil Fédéral du 26 juin 1996⁵⁸, elle a été introduite par la Commission de l'économie et des redevances (CER) du Conseil National (comme art.16a du projet). Les débats au Conseil National n'ont pas porté sur l'opportunité de cet ajout de la part de la commission, mais uniquement sur le choix entre la version de la majorité " *le CF édicte ...* "(qui a été choisie) et de la minorité " *le CF peut édicter...* ". Personne ne s'y est opposé sur le fond. L'intervention de certains parlementaires est très explicite sur les objectifs réels de cette disposition:

" *Es geht um den Schutz von Schweizer Produzenten vor Erzeugnissen, die im Ausland mit Methoden hergestellt werden, die in der Schweiz verboten sind* " (A.Jans)

" *Es ist auch im Interesse der Schweizerischen Landwirtschaft, dass dort in jedem Fall eine Deklaration erfolgen muss, wo Produkte mit Produktionsmethoden, welche in der Schweiz verboten sind, importiert werden,[...]* " (P.Vollmer)

" *Die Schweizerischen Produzenten mit ihren vielen Anbau und Produktionsvorschriften brauchen einen gewissen Schutz vor dem Import von Massenwaren.* " (J.Lötscher)⁵⁹

Cette disposition a passé également par l'approbation du Conseil des Etats qui n'y a apporté que des modifications mineures.

C'est lors de l'élaboration de *l'ordonnance sur le marché des œufs* (RS 916.371) et *l'ordonnance sur le bétail de boucherie* (RS 916.341) que le DFE a tenté de mettre en œuvre cette disposition, puisque de la viande et des œufs issus de modes de production interdits en Suisse sont importés sans restriction et sans déclaration. Les projets du DFE prévoyaient explicitement la *déclaration obligatoire* de la mention " *batterie* " pour les œufs et " *produite à l'aide d'hormones* " ou " *produite à l'aide de stimulateurs antimicrobiens* " pour la viande. Ils prévoyaient en plus l'importation de ces produits au taux hors contingent.

Le Conseil Fédéral a supprimé ces dispositions qui ne figurent plus dans la version définitive des ordonnances qui sont entrées en vigueur le 1.1.1999. La seule déclaration qui subsiste pour les œufs est l'obligation d'estampillage du pays de provenance.

En raison de cette situation, les milieux intéressés (initiative de l'USP, mais cosignée par les organisations de défense des consommateurs et de protection des animaux) reviennent à la charge au début 1999 en accusant le Conseil Fédéral de temporiser " *Bundesrat handelt schleppend: Der Bundesrat hat[...].dem Willen von Volk und Parlament bisher nicht entsprochen* " ⁶⁰ Ils ont adressé une demande à l'OFSP, exigeant entre autre: " *L'élaboration rapide d'une ordonnance rendant obligatoire la déclaration des méthodes de production pour les denrées alimentaires importées dont le mode de production est interdit en Suisse.* " ⁶¹

En conclusion, on peut dire que dans la loi sur l'agriculture une disposition légale est entrée en vigueur en 1999 qui prévoit une déclaration obligatoire et un traitement douanier discriminatoire basés sur des PMP non liés au produit, disposition qui est donc en violation avec les règles de l'OMC. Malgré les pressions des milieux concernés cette disposition n'a pas encore pu être mise en œuvre au niveau des ordonnances.

⁵⁸ Message du Conseil Fédéral du 26 juin 1996

⁵⁹ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil National, session d'automne 1997, pp 2020 à 2024

⁶⁰ Union Suisse des paysans, communiqué de presse du 6.1.1999

⁶¹ Fédération Romande des Consommateurs, 1999, " J'achète mieux " No 271

5.4.3. Interventions parlementaires concernant les déclarations obligatoires de produits agricoles ou denrées alimentaires

Référence	Type intervention	Enoncé	Réponse du Conseil Fédéral
CN 95.3071	Motion Onken	Promotion de la production agricole correspondant aux critères du développement durable: taxes d'incitation + déclaration des denrées alimentaires.	Examen des taxes d'incitation par le groupe IDARIO, la déclaration sera améliorée par la nouvelle Lagr, et révision de l'ODAL.
CN 95.3121	Motion Vollmer	Demande instauration d'une déclaration détaillée des produits alimentaires.	?
CN 95.3130	Motion Weyeneth	Demande déclaration obligatoire incluant pays d'origine, mode de production, mode de transport, méthodes de conservation et producteur.	La législation permet déjà de fournir des infos détaillées aux consommateurs. Impossible de donner suite aux points 3 et 5 (mode de transport et producteur)
CN 95.3154	Interpellation Strahm Rudolf	Le CF est-il disposé à introduire une déclaration obligatoire indiquant aussi les méthodes de production et d'élevage.	?
CN 95.3404		Interpellation Kühne	Comment le CF s'assure t'il que la viande aux hormones fait l'objet d'une déclaration ? L'obligation de déclarer le pays de provenance permet au consommateur de choisir
CN 96.3175	Postulat CSSS-CN	Invite le CF à introduire sans délai l'obligation de déclarer la provenance et les méthodes de production des denrées alimentaires.	L'indication du mode de production n'est judicieuse que si elle est définie en droit. La nouvelle Lagr donnera les bases légales pour une différenciation basée sur les méthodes de production.
CN 96. 3279	Motion Meier Hans	Origine et mode de production du soja doivent être déclaré	Propose de classer la motion. L'art 22 de l'ODAL règle cette question.
CN 96.3296	Postulat Kunz	Dénonce le fait que la viande aux hormones ne fasse pas l'objet au moins d'une déclaration obligatoire	L'interdiction ne se justifie pas pour des raisons de santé publique. La déclaration de la viande aux hormones n'est pas prévue dans la loi.
CN 96.3412	Motion Eberhard	Afin de reconnaître plus facilement les produits suisses, les règles qui régissent l'indication de provenance doivent être précisées	L'ODAL sera modifiée et améliorera la situation. Le CF est toutefois lié par ses engagements internationaux.
CN 96.3472	Motion Vollmer	Déclaration de la provenance des produits. Eviter l'abus de déclaration " produit suisse "	L'ODAL sera modifiée et améliorera la situation. Le CF est toutefois lié par ses engagements internationaux.
CN 96.5029	Question Fehr Hans	Le CF peut-il imposer une déclaration obligatoire des produits agricoles importés	La différenciation selon les modes de production n'est pas compatible avec le principe de non-discrimination.
CN 96.5053	Question Speck	Il demande au CF, qui a modifié en mai 96, sans consultation, des dispositions de l'ODAL concernant la déclaration obligatoire de l'origine de la viande, d'en différer la mise en œuvre.	Le CF ne voit aucune raison d'ajourner l'application de la déclaration obligatoire pour la viande et les produits carnés, en vigueur depuis le 1.5.1996
CN 97.1011	Question ordinaire urgente Von Felten	Etiquetage OGM: Demande si le CF peut supprimer la dérogation prévue dans la disposition transitoire	Refus

CN 97.2010	Pétition Union suisse des paysans	Demande déclaration claire de l'origine et des modes de production	Il est difficile de rendre obligatoire des déclarations sur les modes de productions. La loi sur l'agriculture permet les déclarations volontaires (labels)
CN 97.3025	Motion Vollmer	Etiquetage OGM: Demande suppression de la dérogation dans la disposition transitoire	Propose rejet de la motion
CN 97.3558	Interpellation Ehrler	Soja OGM: Peut-on instaurer une déclaration portant également sur les méthodes de production. La déclaration doit être visible et claire	L'art 22 al k de l'ODAI l'étiquetage " produit OGM " remplit déjà cet objectif.
CN 98.5169	Question Gonseth	Lors de la prochaine révision de l'ODAI, le CF est-il prêt à améliorer la déclaration des OGM, par une formule explicite comme dans la directive européenne?	Ce projet s'appuie sur le règlement No 1139/98 de l'UE et prévoit que les produits OGM pourront être étiquetés conformément au droit communautaire.
CN 98.5171	Question Imhof	Si le CF ne fixe pas de valeur limite pour les OGM, tous les producteurs vont devoir déclarer des OGM car ils ne peuvent garantir qu'il n'y en ait pas à l'état de traces.	Une méthode d'analyse quantitative est mise au point, et l'OFSP, se basant sur cette méthode, élabore une nouvelle réglementation en fonction de critères quantitatifs
CN 98.5234	Question Fässler	Demande des précisions sur les difficultés qui ont empêché le CF de mettre en œuvre la déclaration obligatoire des modes de production interdits en Suisse.	Difficultés techniques, problèmes liés à la déclaration, crainte des réactions des pays membres de l'OMC
CN 98.5235	Question Tschuppert	Pourquoi le CF a t'il renoncé à mettre en œuvre la déclaration des modes de production interdits en Suisse, conformément à l'art 18 LAgr	Difficultés techniques, problèmes liés à la déclaration, crainte des réactions des pays membres de l'OMC

Entre 1995 et 1998 on ne compte pas moins de 20 interventions parlementaires (motions, postulats, interpellations, questions et pétition) concernant les déclarations des denrées alimentaires basées sur des méthodes de production. Certaines concernent spécifiquement les OGM ou la viande aux hormones, mais la majorité concernent les denrées alimentaires en général. Mis à part une seule exception, qui demande à différer la mise en œuvre d'une disposition (Question Speck 96.5053) les demandes vont unanimement dans le sens d'introduire *l'obligation de déclarer non seulement la provenance, mais également les méthodes de production des denrées alimentaires.*

L'argumentation, lorsque disponible, varie peu d'une intervention à l'autre, quel que soit l'intervenant ou son parti politique. On se soucie effectivement de la santé des consommateurs et de leur droit à l'information, notamment en ce qui concerne les OGM, mais on se soucie surtout du fait que les consommateurs doivent pouvoir choisir entre les " bons produits ", c'est à dire les produits suisses, et les autres...

La crainte, face à la libéralisation qui est amorcée, est de voir déferler des produits qui vont faire une concurrence très forte aux produits nationaux et vont mettre en danger les producteurs. Ces mêmes produits sont importés depuis des années et même des décennies sans soulever tant d'émoi parmi les consommateurs ou parmi les élus qui se préoccupent de leur santé, mais maintenant, face à la nouvelle situation, des moyens doivent être trouvés pour mettre en valeur et rendre attractifs les produits nationaux tout en créant le plus d'obstacles possible à la " concurrence déloyale ".

Les réponses du Conseil Fédéral, soit par écrit, soit par la voix d'un conseiller fédéral lors de sessions parlementaires, sont pratiquement toujours les mêmes et s'articulent en trois volets :

- La législation sur les denrées alimentaires permet déjà de fournir des informations aux consommateurs sur la provenance des produits.
- La loi fédérale sur l'agriculture donne les bases légales pour une différenciation basée sur des méthodes de production (agriculture biologique, intégrée, de montagne)
- Il est difficile de rendre obligatoire la déclaration des modes de production, la différenciation basée sur des PMP non-liés au produit n'étant pas compatible avec le principe de non-discrimination. Le Conseil fédéral rappelle qu'il est lié par ses engagements internationaux.

5.5. Synthèse et retour à l'hypothèse 2

5.5.1. Synthèse

Nous avons vu au chapitre 5.2.1 que les instruments de protection contre les importations ont été complètement modifiés suite aux accords de l'OMC, bien que la protection elle-même n'ait pas considérablement baissé. Le système actuel est beaucoup plus transparent et se prête beaucoup mieux à la mise en œuvre des engagements de réduction progressive du niveau de protection.

Le principe des subventions aux exportations (chapitre 5.2.2) demeure mais fait également l'objet d'engagement de réduction, à la fois budgétaire et quantitative.

Les mesures de soutien interne ont également subi une transformation importante (chapitre 5.2.3), même si le niveau de soutien global a encore peu baissé. Le grand principe est de diminuer progressivement les mesures de soutien liées au produit et ayant des effets importants de distorsion sur les échanges (mesure de la boîte orange) et de maintenir, voire de développer des mesures de soutien non directement liées au produit qui ont par conséquent moins d'impact sur les échanges (mesures de la "boîte verte") et qui peuvent compenser quantitativement la baisse du soutien lié à la production. Ces mesures représentent un enjeu très important, elles sont fondamentales pour la survie des producteurs, et permettent également de donner une orientation plus écologique à l'agriculture suisse.

Il est important de signaler que, lors des négociations de l'accord agricole, les pays ayant une agriculture très protectionniste se sont battus pour défendre le principe de la "boîte verte", mais surtout pour y inclure le plus de mesures possible. Selon mes interlocuteurs de l'OFAG il est fort probable que les paiements directs sans contre-prestations soient exclus de la "boîte verte" lors du prochain round de négociations. Il est donc essentiel, pour pouvoir assurer à long terme le même niveau de soutien, qu'une conversion s'opère en faveur des paiements avec contre-prestations écologique, ce qui est déjà en cours.

Les mesures de protection de la santé, de l'environnement et des animaux (chapitre 5.2.4) ont continué à se développer en Suisse de manière à faire face aux innovations technologiques (produits OGM, par exemple) mais également afin de correspondre aux souhaits, aux aspirations de sécurité et aux principes éthiques d'une majorité de la population.

Afin que ces développements ne soient pas des obstacles disproportionnés au commerce, ils se sont faits de manière concertée, en particulier avec un souci d'harmonisation avec les directives de l'UE, et en respectant les principes de l'accord sur les obstacles techniques au commerce et de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.

La présentation du sous-ensemble que sont les instruments basés sur des PMP (chapitre 5.3) mais surtout l'analyse plus en détail de l'évolution de l'utilisation de la déclaration obligatoire (chapitre 5.4) permettent de mettre en évidence que :

- La différenciation de produits agricoles sur la base des méthodes de production, a, sous la pression des milieux concernés, été concrétisée par l'adoption de bases légales (loi sur l'agriculture)
- Cette différenciation ne peut à ce stade être concrétisée que par des mesures facultatives ou volontaires, la mise en œuvre de mesures contraignantes se heurte à l'interprétation qui est faite actuellement du principe de non-discrimination des produits similaires.
- Si l'on ne peut pas (encore) mettre en œuvre des mesures contraignantes telles que la déclaration obligatoire de modes de production, on exige par contre une déclaration obligatoire des pays de provenance des produits. C'est un pis-aller, mais c'est une mesure facile à mettre en œuvre, du moins pour les produits non transformés, et qui présente le double avantage d'informer le consommateur sur l'origine du produit (suisse ou pas, ce qui est une mesure de soutien aux producteurs nationaux) et indirectement sur les méthodes de production (si le consommateur veut éviter la viande aux hormones, il achète du bœuf européen).
- Depuis la signature des accords de l'OMC, le Conseil Fédéral est soumis à des pressions constantes et insistantes tant des milieux agricoles, des milieux de protection de l'environnement, de protection des animaux et de défense des consommateurs qui vont dans le même sens : créer les bases légales et mettre en œuvre un système de déclaration obligatoire de modes de productions (l'art.18 de la nouvelle loi sur l'agriculture en est la première concrétisation). Chacun de ces groupes de pression poursuit ses propres objectifs, mais nous pouvons observer dans ce dossier une convergence d'intérêts qui crée une coalition "contre nature".

5.5.2. Retour à l'hypothèse 2

L'hypothèse 2 (voir chapitre 2.2) était que les pays très protectionnistes et ayant des standards élevés en matière de protection de l'environnement, de la santé et des animaux, ne pouvant plus aussi facilement protéger leurs producteurs et leur marché contre des produits indésirables suite aux engagements pris lors de leur adhésion à l'OMC, sont en train de développer, (ou du moins de tenter de la faire), des moyens produisant des effets similaires, moyens qui peuvent exercer une pression sur les normes de production des pays producteurs.

Cette hypothèse postule une relation de causalité entre l'adhésion de la Suisse à l'OMC, (variable structurelle) et le changement des instruments de la politique agricole (outputs) entre 1990 et 1999.

L'agriculture suisse se trouve depuis les accords de l'OMC en 1995 en tension entre deux pôles opposés, voire incompatibles :

- Le maintien d'un niveau de qualité des produits et de sécurité souhaité par les consommateurs ainsi que le respect de prescriptions de plus en plus strictes concernant les modes de production qui font baisser la productivité.

- La nécessité de devenir plus compétitif pour survivre économiquement à la libéralisation progressive des marchés qui découlent des accords de l'OMC.

La stratégie de la Suisse pour atténuer cette tension et protéger ses producteurs s'articule en trois volets :

1. Le soutien financier direct aux producteurs

Comme nous l'avons vu précédemment le soutien financier lié aux produits est à long terme condamné par les accords de l'OMC, les paiements directs sans contre-prestations sont possibles mais seront probablement soumis à des engagements de réduction dans les prochaines années. Si la Suisse veut maintenir un niveau élevé de paiements directs, elle devra donc opérer un glissement vers des modes de production encore plus respectueux de l'environnement. Cela restera le seul moyen " légal ", conforme aux règles de commerce international, qui pourra être utilisé pour compenser la baisse des revenus des agriculteurs.

2. La valorisation des produits suisses en utilisant la qualité et les modes de production comme arguments de marketing.

La Suisse s'est donné les bases légales et est en train de mettre en œuvre tout un système de différenciation basé sur la provenance des produits (pays de production défini de manière de plus en plus pointue dans l'ODAI, AOC dans la Lagr) et sur les modes de productions (labels culture biologique, intégrée, etc.). L'objectif principal est de pouvoir tirer profit des contraintes imposées par les réglementations plus sévères sur les modes de production, et de la garantie de qualité, en orientant les consommateurs vers ces produits, certes plus chers, mais conformes à ce que le consommateur suisse dit exiger au niveau de sa santé, sa sécurité ainsi qu'au niveau éthique (protection de l'environnement et des animaux).

Avant les accords de l'OMC, on pouvait interdire ou limiter à des contingents l'importation de produits qui auraient menacé les producteurs suisses. La stratégie développée actuellement, pour atteindre le même objectif, est donc l'utilisation des désignations volontaires ou labels, instruments autorisés par les règles du commerce international.

3. L'introduction de nouvelles barrières techniques aux frontières afin de freiner l'importation de produits jugés indésirables ou dont les modes de production sont interdits en Suisse.

Les milieux agricoles apparemment n'ont pas entièrement confiance en la cohérence des consommateurs suisses qui exigent un niveau de qualité et le respect de principes éthiques dans les modes de production, mais qui ne sont pas forcément disposés à en payer le prix, surtout si on leur offre des produits similaires nettement moins chers.

Ce sont donc ces milieux qui sont les plus actifs à faire pression et à exiger que l'on introduise pour les produits importés une déclaration obligatoire des modes de production, évidemment surtout de ceux qui seront perçus de manière négative par le consommateur suisse et auront un effet dissuasif. Le consommateur ainsi informé devrait éviter ces produits afin, non pas forcément de soutenir l'agriculture suisse, mais de boycotter des méthodes de productions qu'il condamne.

Dans ce cas de figure on se trouve à la limite de ce qui est accepté par les règles de l'OMC, on peut imposer en toute légalité la déclaration obligatoire de modes de production qui laissent une

trace dans le produit (OGM) mais on viole le principe de non-discrimination si l'on veut de manière unilatérale, différencier des produits similaires (PMP non-liés aux produits) On se trouve ici dans une zone limite ou " zone grise " dont la frontière pourrait bouger lors du prochain cycle de négociations de l'OMC. Les mêmes pays qui se sont battus pour le principe de la " boîte verte ", demanderont à légaliser le principe de discrimination des produits similaires sur la base de PMP.

On essaye ici à nouveau d'utiliser des moyens, qui se trouvent dans la zone grise, afin obtenir des effets similaires à ceux produits par les anciennes mesures protectionnistes qui ont été démantelées: la protection des producteurs suisses contre la " concurrence déloyale ".

En conclusion nous pouvons déduire des trois volets de la stratégie mentionnés ci-dessus que suite aux accords de l'OMC, la Suisse a effectivement développé de nouveaux instruments, se substituant au système de protection qui est en voie de démantèlement, lui permettant de maintenir un haut niveau de protection de son agriculture sans sacrifier ses standards et ses objectifs en matière de protection de l'environnement, de la santé et des animaux.

L'hypothèse 2 est donc confirmée.

Il resterait néanmoins à savoir dans quelle mesure ces instruments restrictifs pour le commerce peuvent effectivement exercer une pression sur les modes de production de pays tiers. Théoriquement on pourrait démontrer que, selon le principe de l'offre et de la demande, le choix des consommateurs qui favorisent certains modes de production a une répercussion sur les producteurs, également si les producteurs sont dans un pays étranger. Néanmoins cette pression dépend de la puissance commerciale du pays qui prend la mesure, de celle des pays producteurs, et du degré de dépendance commerciale de la branche d'activité en question.

Dans les cas qui nous intéressent, on pourrait concevoir que quelques producteurs européens adaptent leurs modes de production aux exigences des consommateurs suisses pour trouver un marché, mais il est clair que la pression exercée par l'introduction par la Suisse d'une déclaration obligatoire (perçue comme négative) de modes de production, ou la généralisation des labels (caractéristiques positives) n'aura pratiquement aucun effet sur les modes de production dans l'UE, et encore moins aux Etats-Unis de par le poids économique respectif des pays concernés.

6. Conclusion

La Suisse, qui a décidé d'interdire certains modes de production pour des raisons de santé des consommateurs, de protection de l'environnement ou fondées sur des valeurs (protection des animaux), a été contrainte d'autoriser l'importation de produits issus de ces mêmes modes de production, afin principalement de respecter ses engagements internationaux pris lors de la ratification des accords commerciaux multilatéraux (chapitre 4). Un Etat peut donc décider unilatéralement d'appliquer des standards plus élevés que ceux de ses partenaires commerciaux en matière de modes de production, mais ne peut protéger son marché contre des produits similaires importés, plus compétitifs en raison même de la différence de mode de production. En ce sens les accords commerciaux multilatéraux sont une contrainte voire un obstacle à l'élaboration de politiques publiques nationales de haut standard dès que les mesures prises ont un impact sur le commerce. (Hypothèse 1)

Cette situation est devenue un problème beaucoup plus aigu suite à l'adhésion de la Suisse à l'OMC, qui a amorcé le démantèlement des barrières protectionnistes et la diminution du soutien interne. La Suisse développe de nouveaux instruments, acceptés ou tolérés par l'OMC, lui permettant de protéger son agriculture contre la concurrence accrue tout en maintenant ses standards en matière de protection de l'environnement, de la santé et des animaux. (Hypothèse 2) Des coalitions se sont créées entre différents lobbies et exercent des pressions importantes sur le Conseil Fédéral pour que certains instruments, encore plus restrictifs pour le commerce et basés sur des méthodes de production, soient mis en œuvre dans les plus brefs délais. Ce dernier se trouve dans une impasse car la mise en œuvre de ces dispositions, visant à discriminer des produits similaires, sont en violation des règles de l'OMC.

Cette étude, qui s'est limitée aux *outputs*, a mis en évidence certains effets de la mondialisation sur une politique publique, la politique agricole suisse, en analysant les instruments, les mécanismes de défense que peut développer un pays très protectionniste pour maintenir un secteur d'activité. Elle constitue le premier pas d'une approche beaucoup plus large, (incluant les *impacts* et les *outcomes*) qui viserait à étudier les effets et les conséquences de ces mesures, les réactions des milieux concernés, la capacité d'adaptation des milieux agricoles aux nouvelles réalités et la nouvelle organisation des marchés.

Afin donc d'étendre l'étude aux *impacts* et aux *outcomes*, il serait pertinent de poursuivre la recherche en évaluant ces mêmes instruments en termes de:

- **motivation ou objectifs réels** des différents acteurs qui font pression pour la mise en œuvre (protection de la santé, de l'environnement global, défense du droit des consommateurs, défense des producteurs etc.)
- **respect du principe de proportionnalité** et des sous-principes, la *nécessité* de l'intervention de l'état, l'*adéquation* des instruments aux objectifs visés et la *subsidiarité* (existe t'il d'autres mesures concevables, produisant les mêmes effets, mais moins restrictives pour le commerce).
- **respect du principe de non discrimination:** interprétation stricte de l'OMC ou ouverture à une interprétation moins restrictive.
- **faisabilité ou applicabilité:** en termes techniques, économiques et juridiques
- **efficacité:** en tenant compte de la puissance commerciale du pays qui prend la mesure par rapport à celle des pays dont les exportations sont visées
- **efficience :** relation entre les coûts d'utilisation (frais administratifs, incidences négatives sur les échanges) et ceux d'autres mesures considérées comme applicables et efficaces.

Sans procéder à l'étude plus approfondie proposée ci-dessus, il est évidemment très difficile de formuler des recommandations. Toutefois il est évident que le Conseil Fédéral ne peut ni ignorer les revendications des différents lobbies en invoquant le respect de ses engagements internationaux, ni leur donner entière satisfaction en violant ses obligations internationales.

Son action pourrait se situer à trois niveaux :

- Au niveau **multilatéral** : Lors des négociations de l'Uruguay Round la Suisse a œuvré, dans le cadre de la négociation de l'accord agricole, afin de faire reconnaître le principe de la multifonctionnalité de l'agriculture et de la "boîte verte" et ceci avec un certain succès. Il serait actuellement judicieux de viser à faire reconnaître par l'OMC le principe de la *discrimination des produits en fonction de méthodes de production*, en particulier dans le domaine sensible des denrées alimentaires. La plupart des pays européens, très soucieux de la qualité des denrées alimentaires et secoués par de récents scandales, y seraient probablement favorables; en effet la mise en œuvre de ce principe impliquerait à priori une définition très précise de certains modes de production, une transparence accrue pour le consommateur et une plus grande traçabilité des produits.
- Au niveau **bilatéral** avec l'UE : Certains pays européens et l'UE ont pris durant les derniers mois des positions claires et fermes dans certains dossiers (maintien de l'interdiction d'importation de la viande aux hormones malgré la condamnation par l'OMC, interdiction d'importation de produits alimentaires modifiés génétiquement) en opposition avec leurs engagements internationaux, et ceci apparemment plus pour des questions de principe ou de choix de société que par pur protectionnisme économique. En faisant front commun avec l'UE dans ces dossiers, la Suisse pourrait empêcher des produits, dont la production est interdite au niveau interne, d'avoir accès libre à son marché. Elle y gagnerait en cohérence et en crédibilité surtout auprès des producteurs et des consommateurs nationaux. Il ne s'agit pas d'enfreindre délibérément les règles auxquelles elle a souscrit, mais de faire alliance avec ceux qui ont le poids nécessaire et la volonté de modifier ces règles.
- Au niveau **interne** : Le très grand nombre d'interventions parlementaires (chapitre 5.4.3) et d'actions des différents lobbies sont un signe que les différents acteurs, qui militent pour le maintien ou la fixation de standards plus élevés, ne se satisfont plus des réponses qu'ils reçoivent du gouvernement, en particulier le rejet quasi systématique de leurs propositions par "respect des engagements internationaux". Le Conseil Fédéral devrait définir avec les différents acteurs une ligne à suivre et des objectifs à atteindre, basés uniquement sur des fondements éthiques et d'acceptabilité sociale et non sur des buts purement protectionnistes, et défendre cette ligne dans les instances internationale.

Bibliographie

- ANDERSON Kym, Blackhurst Richard, 1992, Commerce mondial et environnement
- APPLETON Arthur Edmond, 1997, Environmental labelling programs, Thèse no 568, Université de Genève
- ARDEN-CLARKE, Charles, WWF, 1994, Green Protectionism
- Conseil Fédéral, Septième rapport sur l'agriculture, Berne, 1992
- Conseil Fédéral, Message relatif à l'approbation des accords du GATT, 1994
- Conseil Fédéral, Message relatif aux modifications à apporter au droit fédéral dans la perspective de la ratification des accords du GATT/OMC, 1994
- Conseil Fédéral, Message concernant la réforme de la politique agricole, deuxième étape, (politique agricole 2002), 1996
- DAWKINS Kristin, 1995, Ecolabelling, Consumers' right to-know or restrictive business practice ? (Executive summary) gopher://gopher.igc.apc.org
- Direction générale des douanes, statistiques du commerce extérieur de la Suisse
- Fédération Romande des Consommateurs, 1999, "J'achète mieux " No 271 et 272
- HORBER, Rudolf, Die schweizerische Agrarimportkonzeption, Reihe Wirtschaftspolitik, Band 5, 1981
- HORBER, Rudolf, Die Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT als Herausforderung für die schweizerische Landwirtschaft, GATT 94 und die Welthandelsorganisation, p.255-274, Europa Institut Zürich, 1996
- KNOEPFEL, P., avec la collaboration de LARRUE, C., KISSLING-NÄF, I., BENNINGHOFF, M. 1997. *Analyse comparée de politiques publiques*, Support de cours no 3. Chavannes-près-Renens: IDHEAP
- "Le Temps ", 19 mars 1999 et 17 avril 1999
- MESSERLIN, Patrick, La nouvelle organisation mondiale du commerce, Paris 1995
- MORTON, S, 1996, Global trade and environment, Bibliography
- OCDE, 1997, Etiquetage écologique: effets de certains programmes (OCDE/GD(97)105)
- OCDE, 1997, Procédés et méthodes de production: Cadre conceptuel et étude de l'utilisation des mesures commerciales fondées sur les PMP. (OCDE/GD(97)137)
- OCDE, 1995, Report on trade and environment to the OECD council at ministerial level
- OCDE, David Ervin, 1997, Agriculture, échanges et environnement: prévoir les enjeux fondamentaux
- OFAE, 28.01.1998, Groupe de travail sur les procédés et méthodes de production. Rapport de synthèse
- OFAG, 1997, Soutien interne: Suisse-Liechtenstein, année civile 1996, Mesures exemptes de l'engagement de réduction "Catégorie verte"
- O'CONNEL Mary Ellen, Using trade to enforce international environmental law: implication for United States law, Global Legal studies Journal I,2

- OESTER, H, 1998, “ Legehennenhaltung ohne Käfigbatterien- Erfahrungen aus der Schweiz ” Zentrum für tiergerechte Haltung, Hausgeflügel und Kaninchen, Zollikofen
- OMC, 1994, Accord sur les barrières techniques au commerce (OTC)
- OMC, 1994, Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)
- OMC, 29.08 1995, Historique des négociations sur le champ d’application de l’accord sur les obstacles techniques au commerce... WT/CTE/W/10
- OMC, 1995 à 1998 Bulletins du Comité du Commerce et de l'Environnement de l'OMC
- Recueil systématique du droit fédéral
- Recueil officiel du droit fédéral
- PARLEMENT: Bulletins officiels de l’Assemblée Fédérale
- PETERSMANN, E.-U, 1995, International and European Trade and Environmental Law after the Uruguay Round
- REITERER Michael, 1994, The international legal aspects of process and production methods, World competition, vol 17, no 4
- SCIARINI, Pascal, La Suisse face à la CE et au GATT, 1994. Thèse
- SCIARINI, Pascal, Réseau politique interne et négociations internationales: le GATT, levier de la réforme agricole suisse, Swiss political science review, 1(2-3) p.225-252
- Tribunal Fédéral: Arrêt du 10.09.1997, ATF 123 II 376
- Union suisse des paysans (USP): communiqués de presse
- WWF Suisse, 1996, Guide des labels écologiques pour les denrées alimentaires
- ZELLER, Willy, Massvolle Neuordnung des Agrarhandels, die Ergebnisse der Uruguay-Runde, p.57-63, 1994
- ZIEGLER, Andreas R., 1995, Das neue GATT, die WTO und Möglichkeiten schweizerischer Umweltpolitik, in “Schweizerische Umweltpolitik im internationalen Kontext”, pp.77-105