

## LA QUESTION AGRICOLE DANS LA RELATION CANADA – UNION EUROPÉENNE

par *Christophe Peyron*

### *Commerce des produits agricoles entre l'Union européenne et le Canada*

L'Union européenne est le premier importateur et le premier exportateur mondial de produits agroalimentaires : en 2000, ses importations s'élevaient à 75,9 milliards de dollars et ses exportations à 71,6 milliards de dollars. L'Union souffre d'un déficit commercial de près de 4,3 milliards de dollars dans ce secteur; ce qui dément l'accusation selon laquelle elle protégerait excessivement son marché intérieur.

D'après Eurostat, le commerce bilatéral Canada – Union européenne de produits agricoles représentait en 2000, 4,9 milliards de dollars, soit 9,2 % du total des échanges entre les deux partenaires. L'Union européenne exporte 2,07 milliards de dollars de produits agricoles vers le Canada et importe 2,81 milliards de dollars de produits agricoles de ce pays.

#### Les 5 principales exportations en 2000

EXPORTATIONS À DESTINATION DE L'UNION EUROPÉENNE	EXPORTATIONS À DESTINATION DU CANADA
légumes à cosse secs (375 millions de dollars)	vins de raisins frais (520 millions)
froment et méteil (298 millions)	Alcool éthylique non dénaturé (144 millions)
graines de lin (129 millions)	chocolat et autres préparations (126 millions)
fèves de soja (127 millions)	fromages et caillebotte (108 millions)
fruits (62 millions)	produits de la boulangerie, de la pâtisserie (89 millions)

L'agriculture est une pomme de discorde entre les deux partenaires. Néanmoins le Canada a connu plusieurs succès dans sa relation agricole avec l'Union européenne. En effet, seul trois pays, dont le Canada, ont un accord sur les normes vétérinaires avec l'Union, qui régleme le commerce des animaux, du poisson et des produits du poisson. L'accord prévoit des mécanismes permettant la reconnaissance de mesures sanitaires équivalentes entre le Canada et l'Union européenne en vue de faciliter les échanges commerciaux.

Dans la relation Canada – Union européenne, les irritants du commerce agricole ont essentiellement trois sources :

- 1. la Politique agricole commune de l'Union ;**
- 2. la sécurité alimentaire et le principe de précaution ;**
- 3. les obstacles non tarifaires au commerce.**

Plusieurs de ces dossiers font l'objet de négociations à l'Organisation mondiale du commerce et devraient progresser plus rapidement vers un règlement en raison du lancement du cycle du millénaire à Doha en novembre 2001. En effet, les progrès bilatéraux souffrent à la fois d'un manque de volonté politique et des réalités politiques du secteur agricole de l'Union européenne, la voie pour un règlement de la question agricole semble multilatérale et non pas bilatérale. Le Farm Bill risque par ailleurs de faire d'railler le processus des négociations et de relancer les guerres commerciales UE – États-Unis. Le Groupe de Cairns a vivement réagi, rappelant aux États-Unis les engagements pris à Doha. L'Union européenne a, elle aussi, vivement réagi.

## La PAC et le « cycle du millénaire »

La Politique agricole commune comprend un ensemble de règles et de mesures qui régissent la production, les échanges et le traitement des produits agricoles dans l'Union européenne et accorde une importance accrue au développement rural. La protection qu'elle assure aux producteurs agricoles européens constitue pour le Canada une préoccupation capitale en matière de commerce.

**A Doha, l'Union européenne a été offensive sur le dossier agricole, car elle pouvait se targuer d'avoir plus qu'appliqué les accords de Marrakech – réduction des droits de douane, des soutiens internes et des subventions à l'exportation. A titre d'exemple, elle a réduit plus qu'elle ne s'était engagée à le faire ses subventions à l'exportation. Ainsi, en 1998, les dépenses de l'Union au titre des restitutions à l'exportation s'élevaient à 9,4% de la valeur totale des exportations agricoles, comparé à 55 % en 1992.**

## La réforme de la PAC dans le respect de l'Agenda 2000

En juillet 1997, la Commission a proposé la réforme de la PAC dans le cadre de l'Agenda 2000, qui a dressé un plan de la politique communautaire future, dans l'optique de l'élargissement. Agenda 2000 constitue la réforme la plus radicale et la plus globale de la politique agricole commune depuis sa création. Dans le prolongement du programme lancé en 1992, il a fourni une base solide pour le développement futur de l'agriculture de l'Union, en particulier la réforme comprend des mesures pour :

- l'amélioration de la compétitivité des produits agricoles sur les marchés domestiques et mondiaux ;
- la promotion d'un niveau de vie équitable pour la population agricole ;
- l'élaboration d'une nouvelle politique de développement rural ;
- l'intégration dans la PAC de considérations environnementales ;
- l'amélioration de la qualité et de la sécurité alimentaire ;

D'une manière générale, l'approche de l'Union européenne dans les négociations agricoles est fondée sur Agenda 2000 et ses résultats. Concernant les objectifs et les intérêts de l'Union dans ces négociations, qui ont commencé en mars 2000, ils reposent sur les éléments suivants :

- la nécessité de traiter les aspects non commerciaux de l'agriculture ;
- l'application d'un traitement spécial et différencié aux pays en développement ;
- l'amélioration de l'accès aux possibilités du marché.

Les négociations permanentes de l'OMC sur l'agriculture, jumelées à la nouvelle ronde de négociations, constituent pour le Canada le meilleur moyen d'influencer positivement la réforme de la PAC. Après un long processus de consultations auprès des intervenants du secteur agroalimentaire, le gouvernement du Canada a annoncé en août 1999 sa position initiale en vue des négociations agricoles de l'OMC. La priorité du Canada en matière commerciale était d'obtenir le démantèlement de la Politique agricole commune européenne. Les objectifs du Canada sont d'obtenir que l'UE cesse de subventionner ses exportations de produits agricoles, d'accroître considérablement l'accès des producteurs agricoles canadiens au marché européen, et d'obtenir que les subventions à la production pratiquées par l'Union européenne ne soient pas de nature à fausser les échanges commerciaux. Il faut noter qu'en 2003, la clause « disposition de paix » prévue dans l'Accord de l'OMC sur l'Agriculture sera échue et les subventions de l'Union européenne pourront être contestées.

**Lors des négociations sur l'agriculture, le Canada s'associe traditionnellement aux États-Unis et aux membres du Groupe de Cairns pour faire pression sur l'Union européenne. Le Farm Bill vient remettre en question l'alliance avec les États-Unis.**

Le projet de déclaration, proposé à la veille de la conférence de Doha par le président du conseil général de l'Organisation mondiale du commerce, l'ambassadeur Harbinson, retenait un objectif d'élimination des subventions à l'exportation, reposant sur l'idée d'une « marchandisation » de l'agriculture, inacceptable pour l'Union européenne. Ce projet reprenait la revendication du groupe de Cairns, qui comprend le Canada, l'Australie et d'autres grands pays exportateurs agricoles hors États-Unis et Union européenne.

D'autres points opposent l'Union européenne et le groupe de Cairns :

- la référence à une réduction substantielle des soutiens internes ;
- l'absence de progrès sur la protection des indications géographiques ;
- la place trop modeste accordée à la multifonctionnalité de l'agriculture (celle-ci ayant pour l'Union européenne une fonction plus large que seulement commerciale : protection de l'environnement, aménagement du territoire, sûreté alimentaire, bien-être des animaux).

**L'Union européenne a finalement obtenu à Doha un résultat conforme au mandat de 1999**

1. Le texte fixe un agenda et un calendrier, sans préjuger des résultats : il est prévu que « s'appuyant sur les travaux accomplis à ce jour et sans préjuger du résultat des négociations, les pays s'engagent à des négociations globales visant à : des améliorations substantielles d'accès aux marchés ; des réductions, en vue de leur retrait progressif, de toutes les formes de subventions à l'exportation ; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges ». Le texte n'impose pas la suppression des subventions à l'exportation au terme du cycle de Doha, la suppression devient un objectif de très long terme. Comme le souhaitait l'Union européenne, la direction des négociations est donnée, et non pas son point d'arrivée, ce qui lui permettra de déterminer sa position dans les négociations à venir en fonction du rythme de réforme de la PAC. Enfin, la signification exacte du terme « substantielles » qualifiant les réductions aux soutiens internes, sera déterminée par la négociation à venir ;
2. Dans le texte, la spécificité de l'agriculture, fortement contestée à Seattle, est confortée. Les préoccupations traditionnelles (accès au marché, soutien interne, soutien à l'exportation) sont équilibrées par la prise en compte des préoccupations non commerciales, qui ont déjà donné lieu à l'ouverture, au sein de l'OMC, de travaux techniques, portant sur la sécurité sanitaire des aliments, le développement rural, le bien-être des animaux, l'environnement, les indications géographiques, ou encore la qualité des produits ;
3. Sur les indications géographiques, l'accord prévoit une avancée importante : la négociation d'un système multilatéral d'enregistrement et de notification des indications géographiques, pour les vins et spiritueux. En outre, il est prévu de commencer la discussion devant conduire à l'extension de ce registre à d'autres produits.

Si le Canada a décidé de reconnaître les revendications de l'Union européenne en faveur de la prise en compte d'une fonction non commerciale de l'agriculture, celui-ci n'en considère pas moins que l'aide de l'UE visant à préserver la multifonctionnalité de l'agriculture, ne doit pas fausser les échanges commerciaux. Les deux partenaires devraient collaborer à l'élaboration d'une définition internationale du principe de multifonctionnalité.

## **La sécurité alimentaire et le principe de précaution**

Les craintes que suscite la sécurité des aliments constituent l'un des plus importants défis que doivent relever les producteurs canadiens cherchant à vendre des produits sur le marché européen. Les échecs du système réglementaire européen, la maladie de la vache folle (ESB) et l'épidémie de fièvre aphteuse, frappent très négativement les produits canadiens, qu'il s'agisse de bœuf aux hormones ou d'aliments génétiquement modifiés (OGM).

**Pour rétablir la confiance et protéger la santé du public, l'Union applique de plus en plus le principe de précaution dans la formulation des décisions réglementaires.**

D'un point de vue canadien :

- le « principe de précaution », en vertu duquel on devrait interdire un produit risquant d'être nocif même en l'absence de données scientifiques concluantes, devient un obstacle au commerce ;
- l'évaluation des produits à chaque étape de leur utilisation doit se faire à la lumière des données scientifiques. Les décisions réglementaires doivent demeurer fondées sur une évaluation scientifique du risque.

### **Le canola génétiquement modifié**

En 1995, les exportations canadiennes de canola ont culminé à 425 millions de dollars. Aujourd'hui, vu la situation actuelle de la réglementation en Europe, les exportations canadiennes de canola vers l'Union sont éliminées, et ce, depuis 1997. La position canadienne : le canola génétiquement modifié produit au Canada ne présente aucun risque pour la santé ou l'environnement

Pour débloquer le processus d'approbation et rétablir la confiance du public à l'égard des OGM, la Commission européenne a proposé en juillet 2000 une nouvelle loi sur l'approbation des OGM. Cette mesure, officiellement approuvée par le Parlement européen le 14 février 2001, rencontre l'opposition de certains États membres, qui exigent de nouvelles concessions (telles des modifications au régime d'étiquetage des OGM de l'Union) et un système de traçabilité des OGM qui nécessiterait des documents spéciaux pour les expéditions vers l'Union de céréales et oléagineux génétiquement modifiés. Au mieux le nouveau régime d'approbation ne sera pas approuvé avant l'automne 2002.

Il serait nécessaire de parvenir au sein de la communauté internationale à une entente sur les définitions des produits génétiquement modifiés ou transgéniques, sur des normes scientifiques de production de ces produits acceptables par tous les pays et sur les règles d'étiquetage requises. Dans cette perspective, le Canada et l'Union européenne, ne partageant pas le même point de vue sur la biotechnologie et l'application de l'approche de précaution, devrait chercher à convenir du sens à donner à l'approche de précaution et de la façon de l'appliquer à la réglementation.

### **Les hormones de croissance**

En 1989, l'Union européenne a interdit le traitement du bétail aux hormones de croissance ainsi que l'importation du bœuf ayant subi ces traitements. Le Canada, comme les États-Unis, s'est toujours opposé à

cette interdiction car il ne croit pas qu'elle soit scientifiquement fondée. Cette interdiction de l'UE constituerait une barrière non tarifaire au commerce, d'autant plus que l'organisme international qui établit les normes de sécurité alimentaire (Codex alimentarius) a souscrit à l'innocuité des hormones de croissance.

Le Canada et les États-Unis ont contesté l'interdiction et obtenu gain de cause auprès de l'OMC. Toutefois, l'Union européenne n'ayant pas respecté la décision de l'OMC en modifiant ses règlements, le gouvernement du Canada a été forcé de prendre des mesures de représailles contre elle. Ces mesures – des tarifs de 11,3 millions de dollars sur le bœuf, le porc, les concombres et les marinades d'Europe – ont été approuvées par l'OMC en juillet 1999.

L'Union européenne continue toujours de prétendre que son interdiction est fondée scientifiquement et ne constitue pas une mesure protectionniste. Le 30 avril 1999, le Comité scientifique des mesures vétérinaires en rapport avec la santé publique (CSMVSP) a adopté une Opinion concluant que l'on peut envisager des effets endocriniens, immunologiques, neurobiologiques, immunotoxiques et cancérigènes (particulièrement l'oestradiol 17) ainsi que des effets sur la croissance pour les six hormones étudiées. Suivant cette opinion, confirmée le 3 mai 2000, la Commission européenne a proposé, le 24 mai 2000, de 1) modifier l'interdiction en vigueur afin d'interdire catégoriquement l'utilisation de l'oestradiol 17 et 2) de maintenir l'interdiction provisoire visant les cinq autres hormones. Avec l'entrée en vigueur de cette directive, la Commission considère que l'Union respecte ses obligations envers l'OMC.

### ***Les barrières non tarifaires***

Dans sa relation avec l'Union européenne, le Canada est aussi confronté à plusieurs problèmes plus traditionnels d'accès au marché. Parmi les plus litigieux, deux ont trait aux barrières non tarifaires sur le vin et le bois d'œuvre résineux.

#### **Le vin**

Jusqu'à très récemment, l'accès des vins canadiens au marché européen a été très limité. Dans la recherche d'une solution à ce différend bilatéral, le Canada s'est toujours fixé pour objectif principal d'obtenir un accès sûr et prévisible pour ses vins de qualité.

En avril 2001, le Canada a atteint son objectif de longue date : convaincre l'Union européenne de permettre par la voie d'une dérogation pour le vin de glace canadien, principal produit d'exportation de l'industrie vinicole canadienne sur le marché européen. La dérogation de l'Union vise également les importations de vins de qualité certifiée de deux provinces canadiennes, l'Ontario et la Colombie-Britannique. En échange, le Canada a accepté de discuter avec l'Union de tous les points de litige concernant les vins et les spiritueux, y compris la question de l'utilisation d'indicateurs géographiques.

#### **Le bois d'œuvre résineux (nématode du pin)**

Pour empêcher l'introduction en Europe du nématode du pin l'Union européenne insiste, depuis juillet 1993, pour que tout le bois d'œuvre résineux exporté du Canada, à l'exception du cèdre, soit traité à la chaleur. Ce règlement a éliminé dans les faits les exportations canadiennes de ce produit en augmentant considérablement les coûts de production des entreprises canadiennes. À compter du 1<sup>er</sup> octobre 2001, cette interdiction a été élargie aux matériaux d'emballage en bois (du Canada, des États-Unis, de la Chine et du Japon). Comme la plupart des produits manufacturés peuvent être emballés dans des produits du bois, les estimations indiquent que la mesure pourrait toucher jusqu'à 70 % des exportations canadiennes vers l'Union.

Le Canada considère qu'il est victime d'une réglementation trop exigeante du bois résineux non traité visant à contrôler le nématode du pin. Le gouvernement canadien s'est constamment opposé à cette réglementation, en soutenant que le risque de transmission du parasite aux forêts européennes est minuscule. Le Canada songe actuellement à contester l'interdiction européenne. Les pourparlers se poursuivent mais rien ne semble progresser. Il se peut que le Canada doive s'adresser à l'OMC pour obtenir essentiellement un règlement à cet égard.