

## ANALYSE

### Quelle nouvelle donne pour les politiques agricoles ?

Activité économique essentielle au plan mondial, l'agriculture se trouve aussi au carrefour d'enjeux collectifs majeurs comme la sécurité alimentaire ou la préservation de l'environnement, que le seul jeu du marché ne permet pas de prendre efficacement en compte.

Dans les prochaines années, les effets combinés de la libéralisation des échanges, des objectifs de lutte contre la pauvreté inscrits dans le Millenium Round, du changement climatique, de l'introduction des bioénergies et des innovations biotechnologiques vont conduire à des mutations majeures des conditions de l'activité agricole.

D'ores et déjà, aux États-Unis (nouveau Farm Bill en 2007) comme en Europe (processus de réexamen de la Politique agricole commune à partir de 2008), les réflexions autour de nouvelles réformes des politiques agricoles sont lancées, tandis que reprennent les pourparlers en vue de la réouverture des négociations de l'OMC.

La présente note fait le point sur ces évolutions et sur les perspectives qu'elles dessinent pour l'agriculture du XXI<sup>e</sup> siècle.

#### Des enjeux anciens à la problématique renouvelée

##### *Comment assurer la sécurité alimentaire ?*

Longtemps, le défi agricole de l'humanité fut « simplement » d'arriver à se nourrir (surtout) et se vêtir (un peu). La productivité était faible et les guerres, les maladies, les aléas climatiques, les entraves au commerce de la nourriture venaient fréquemment rappeler l'acuité des risques de pénurie alimentaire, aux conséquences dramatiques pour les individus et les sociétés<sup>1</sup>. À partir de l'entrée dans **une période d'abondance, dont la PAC fut l'un des principaux instruments en Europe, la constitution de marchés régionaux stables et le développement d'un marché international dynamique ont cependant permis d'envisager progressivement, en cas d'aléa régional, de trouver – au « prix fort » en cas de crise, au meilleur prix en situation « normale » –, les moyens de nourrir la population.**

L'ouverture des marchés fragilise les appareils de production agricole en les exposant à la concurrence. Dans ce contexte, **les pays autosuffisants et les pays agro-exportateurs (États-Unis en tête) restent attachés à la maîtrise de leur sécurité alimentaire à travers la sécurisation de l'appareil de production** et sa pérennité dans le temps : ne pas entamer le potentiel productif en raison d'aléa transitoire (insuffisance de récolte, ou prix trop bas) demeure stratégique tant sur le plan de la sécurité que sur celui du développement durable.

Dans un souci d'équilibre entre ouverture des marchés et protection, les outils de régulation évoluent : **des mécanismes individuels d'assurance** à l'égard du marché comme des aléas (calamités agricoles) et **des politiques globales à fonctionnement assurantiel** par rapport aux variations du marché ont ainsi fait leur apparition, nécessitant de nouveaux arbitrages. Ainsi, l'assurance récolte individuelle, au-delà de la couverture d'aléas ponctuels (calamités comme la grêle, etc.), pose le problème de l'ampleur collective de ces contre-performances (par exemple sécheresses à l'échelle d'un continent), et donc de la nécessité probable de réassurance publique. Le deuxième axe suppose d'accepter une certaine variabilité des budgets publics. C'est le cas de la politique agricole américaine, ce qui met d'ailleurs parfois les États-Unis dans une position de négociation internationale inconfortable quand leurs budgets s'envolent. Le soutien presque inconditionnel à l'activité qu'impliquent ces politiques se traduit par des effets pervers collatéraux : il entretient la hausse du prix du foncier agricole ou autorise une distribution de plus en plus oligopolistique à fixer des prix non rémunérateurs pour les producteurs.

#### De nouveaux enjeux qui changent la donne

##### *La donne bioénergétique bouleverse le fonctionnement des marchés...*

Partout dans le monde, les bioénergies sont en développement. La biomasse est la seule source d'énergie disponible pour 2,6 milliards d'individus<sup>2</sup>. La mobilisation du potentiel agricole (surfaces, marchés) pour la production de carburants est une mutation profonde. Dans l'Europe agricole des 30 dernières années, l'augmentation rapide des gains de

<sup>1</sup> La forte hausse du prix du maïs au Mexique, due à l'accroissement de la demande de biocarburants aux États-Unis et aux spéculations des stockeurs, a provoqué l'envol du prix de la tortilla et nécessité non pas un ajustement du marché mais une réponse immédiate du gouvernement mexicain (prix encadrés).

<sup>2</sup> *Sustainable Bioenergy, a Framework for Decision Makers*, United Nations, 2007: <http://esa.un.org/un-energy/pdf/susdev.Biofuels.FAO.pdf>

productivité et des rendements s'est soldée par la saturation du marché alimentaire, d'où des prix tendanciellement bas et une réduction du nombre de producteurs. Les politiques incitatives de soutiens par les prix concouraient à ce choix quantitatif au détriment de l'ajustement aux débouchés, avec des conséquences importantes (intensification, surproduction...). Les mécanismes de soutien des prix et d'absorption des excédents ont été débordés<sup>3</sup>, ce qui a conduit à un contrôle quantitatif de la production par le gel des terres. **Le développement des agrocarburants, nouveau débouché, renouvelle la demande et offre des perspectives de prix soutenus. Le monde agricole en attend une revitalisation de l'économie rurale.** Les incidences en sont déjà pour partie visibles : la production de bioéthanol absorbe aujourd'hui 40 % de la production de maïs des États-Unis (qui de fait ne seront plus exportateurs), entraînant des spéculations et une hausse durable des prix. Certaines projections estiment cette hausse à environ + 40 % à l'horizon 2020, alors que sans hypothèse bioénergétique, les perspectives étaient couramment de - 30 %. Les filières animales sont aussi concernées : aliments, marché des co-produits modifiés.

*...et se traduit par un débat vif sur les effets à terme de l'apparition de ces nouveaux débouchés*

**À moyen terme, le développement des agrocarburants risque de susciter une nouvelle « faim de terre » dont l'extension mondiale reste encore à déterminer.** Elle pourrait mobiliser des espaces divers (jachères, forêts, etc.) et des cultures alimentaires, dans un contexte d'augmentation de la demande alimentaire de pays en forte croissance (hausse de la consommation de protéines animales de la Chine, de l'Inde). Cette double perspective suscite **les interrogations de nombreux analystes (FAO, ONG) sur la capacité de l'agriculture mondiale à nourrir l'humanité durablement et remet sur le devant de la scène des scénarios malthusiens.**

**D'autres analyses tempèrent ces inquiétudes<sup>4</sup> :** en cas de tension sur la ressource alimentaire, les prix énergétiques serviraient de « plafond » pour les produits agricoles qui retourneraient alors vers l'alimentation. Toutefois, les incertitudes restent grandes sur les conditions de mise en place d'un tel mécanisme d'auto-régulation et sur la substituabilité des filières énergétique et alimentaire.

Enfin, certains anticipent **des conséquences positives de ces prix durablement élevés pour la revitalisation des agricultures vivrières afin de nourrir et faire vivre les populations rurales des pays pauvres.** Cette revitalisation ne pourrait se faire là aussi sans un temps d'adaptation et de montée en puissance des agricultures rurales d'autant qu'il devrait rester des populations incapables d'acheter à ces prix.

Quelles que soient les perspectives retenues, **l'agriculture ainsi relancée par ces nouveaux débouchés ne sera pas pour autant à l'abri des cycles classiques de surinvestissement, d'endettement et de surintensification.** Ces risques sont ainsi évoqués par la FAO dès le passage aux agrocarburants de deuxième génération.

## **Le débat sur les politiques agricoles tarde à prendre la mesure de ces nouveaux enjeux**

**À l'échelle mondiale, la tendance à la libéralisation de l'agriculture connaît des inflexions**

Les politiques agricoles se sont véritablement structurées à l'aube du XX<sup>e</sup> siècle. Après une période de libéralisation des échanges y compris des échanges alimentaires, et dans un contexte d'instabilité géopolitique, des mécanismes de protection (droits de douanes, « offices » dès les années 1930, contrôle des marchés agricoles) ont été mis en place pour garantir l'autonomie alimentaire au sein de blocs et l'agriculture a longtemps résisté à son intégration dans la discipline de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)<sup>5</sup> : les premiers accords en 1947 autorisaient presque tous les instruments de protection.

**Dans les années 1980, la confiance dans les mécanismes de marché est revenue. Dans le même temps, l'expérience accumulée sur les dispositifs de protection a montré leurs imperfections.** La concurrence entre les pays sur les accès aux marchés agricoles (pays du groupe de Cairns<sup>6</sup> qui revendiquent l'accès aux marchés) et l'élargissement à d'autres marchés (biens et services) ont enfin ouvert la négociation agricole à l'OMC. De réels avantages collectifs, à l'échelle mondiale, mais aussi nationale, ont ainsi découlé de l'élimination de systèmes de soutien, jugés générateurs de distorsions ou de dévoiement de la production. Les 7 et 8 juillet 2005, à Gleneagles, les huit principales puissances mondiales dont la France ont ainsi acté la fin des subventions à l'exportation (céréales, aviculture, porc, sucre, produits laitiers) « à une date crédible ». Ces subventions (« restitutions ») touchaient 5 % à 10% des exportations en corrigeant la différence entre le prix européen et le prix mondial.

Toutefois, ces arguments pour l'effacement complet des soutiens et des entraves aux échanges de produits agricoles reposent sur des modèles<sup>7</sup> de plus en plus contestés, qui prédisent une augmentation faible du « bien-être global » (moins de 1 %) au prix de fortes baisses de revenus pour les agriculteurs occidentaux (jusqu'à 30 %). Aussi, dans le cadre du cycle de Doha, **les acteurs agricoles ont été contraints de discuter de l'effectivité des gains de la libéralisation et d'explicitier les enjeux stratégiques, territoriaux et économiques de l'agriculture.** En effet, pour un nombre grandissant d'observateurs, les évaluations de la libéralisation agricole n'ont pas assez pris en compte ni les imperfections de ce marché ni les autres enjeux de l'agriculture. Selon de nombreux économistes, la longueur du cycle

<sup>3</sup> Encore aujourd'hui par exemple, les difficultés de débouchés pour le maïs rencontrées par la Hongrie suscitent l'intervention européenne, conduisant les agriculteurs à produire « pour l'intervention » plutôt que pour le marché.

<sup>4</sup> « Biofuels : An Emerging Threat to Europe's Food Security? – Impact of an Increased Biomass Use on Agricultural Markets, Prices and Food Security: A Longer-Term Perspective », Notre Europe, *Policy Paper*, mai 2007 : [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Polycypaper-Schmidhuber-EN.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Polycypaper-Schmidhuber-EN.pdf)

<sup>5</sup> Intégration obtenue lors de la conclusion de l'Uruguay Round en 1994.

<sup>6</sup> Pays agro-exportateurs regroupés afin d'inscrire en priorité l'accès aux marchés agricoles dans les négociations commerciales internationales.

<sup>7</sup> Les modèles utilisés ont donné une importance variable aux obstacles aux accès aux marchés, par rapport aux mesures de soutien (subventions). Ceux de la Banque mondiale, privilégiant l'impact des entraves aux marchés, ont prévalu.

de production, l'importance des aléas climatiques, l'absence d'élasticité de la demande (d'où la grande volatilité des prix agricoles) empêcheraient en réalité de tirer le meilleur parti d'un fonctionnement de marché libre supposé spécialiser les pays producteurs. À titre d'exemple, les variations de prix, chaotiques, ne sont pas intégrées dans les modélisations qui produisent souvent des tendances de prix agricoles « lisses »<sup>8</sup>.

À cette critique du mode de régulation par le marché, s'est greffée la prise en compte de plus en plus nette **des biens publics mobilisés ou transformés par l'agriculture – paysage, eau, biodiversité** – bien qu'aucune fiscalité ou marché de permis sur ces « biens » ne soient pour l'heure opérationnels et que les modèles actuels n'en tiennent pas compte.

**Enfin, dans les négociations, un équilibre semble atteint.** Les pays comme les États-Unis ne sont pas prêts à aller plus loin dans les concessions, les partisans d'une libéralisation accrue de l'agriculture (Brésil, Inde) atteignent eux aussi leurs limites en matière d'ouverture de leur secteur industriel et de services, face aux ambitions chinoises.

Dans ce contexte, après avoir parié sur l'ajustement structurel, les instances internationales reconnaissent à nouveau la nécessité des politiques de développement agricole comme vient de le faire connaître récemment la Banque mondiale.

### **À l'échelle de l'Europe, la PAC initialement très agricole devient de plus en plus rurale**

L'agriculture européenne a pris son avenir en main en 1962, cinq ans après le traité de Rome, dans un Marché commun tout neuf limité à 6 pays en pleine reconstruction. Elle s'est fortement inspirée des systèmes de protection nationaux préexistants. La complexité actuelle fait oublier cette « simplicité » initiale. L'objectif d'autosuffisance alimentaire paraît sur l'amélioration de la productivité par le soutien direct de la production agricole<sup>9</sup>, l'intensification, la mécanisation, l'usage d'intrants chimiques. Trois mécanismes économiques et réglementaires y concourent : l'unicité des marchés (pas de droits de douane, harmonisation des réglementations), la préférence communautaire et la solidarité financière. Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) a financé la politique sur les marchés *via* sa section garantie, les structures agricoles *via* sa section orientation, cette dernière cofinancée par l'État membre. **Cette action est devenue une politique socio-structurelle dans les années 1970** avec la recherche d'une **augmentation accrue de productivité** par la libération de main-d'œuvre induite **par une modernisation accélérée des exploitations**<sup>10</sup>. La dimension territoriale a été introduite pour des raisons d'équilibre social, environnemental et économique. **L'Europe a aussi commencé à porter un regard non agricole sur le développement rural** : le FEDER en 1975 s'est inscrit dans les fonds structurels<sup>11</sup>, très multisectoriel et coordonné par objectifs. La PAC a intégré en 1992 des mesures dites d'accompagnement sur les aspects non productifs (environnement et développement local). Le deuxième pilier de la PAC s'est ainsi étoffé<sup>12</sup>.

La nécessité de définir des modalités de soutien compatibles avec les règles de non-distorsion sur les marchés applicables dans les négociations internationales a joué en complément d'une réelle politique rurale : l'objet affiché des financements s'est éloigné de l'acte de production lui-même, tout en restant une politique de revenu agricole. La part des dépenses de développement rural a fortement augmenté lors des adhésions des 10 nouveaux États membres, leur permettant, par exemple, de développer des politiques en faveur du maintien des populations rurales. **La France, première bénéficiaire à hauteur de 17,5 % du « FEOGA garantie », quatrième derrière l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie si on intègre le « FEOGA orientation », s'est surtout consacrée aux actions les plus « agricoles »** : l'indemnité compensatrice de handicaps naturels et les mesures agri-environnementales sont majoritaires. D'autres pays ont davantage mobilisé d'autres outils plus multisectoriels.

## **Concevoir de nouvelles régulations agricoles**

### **Surmonter les scories de l'héritage**

Indépendamment du degré de régulation discuté plus haut, se pose la question des imperfections des systèmes de soutiens actuels. À titre d'exemple, les prix garantis ayant conduit à l'explosion des dépenses, le passage aux paiements à la surface s'est fait en conservant les écarts régionaux de revenu acquis par le système précédent : sur des prix garantis lors de la vente de la récolte, les paiements aux agriculteurs des régions à haut rendement étaient supérieurs. Lors du passage à des paiements directs à la surface et non plus à la quantité produite, les écarts de subventions ont été conservés en faveur des hauts rendements. La hausse des cours accroît encore cette inégalité. De même, l'efficacité des soutiens devient discutable quand ils entraînent directement une hausse du prix du foncier auquel sont attachés les droits à subventions : ceci pose un problème crucial pour la transmission et la reprise des exploitations agricoles. En outre, le soutien public au revenu met la filière aval en position de force pour exiger des prix extrêmement bas, non rémunérateurs.

Plus généralement, les politiques, faites de strates successives de réglementations et fondées sur des références historiques désormais inadaptées, sont particulièrement difficiles à faire évoluer et à expliciter. Ainsi les indemnités compensatoires de handicaps naturels, dont bénéficient plus de 100 000 exploitations, reposent en France sur 400 cahiers des charges différents : une telle complexité, outre qu'elle fige la situation, conduit à s'interroger sur la sélectivité des critères retenus. Appartient-il à la réglementation de s'ajuster aux situations particulières ou doit-elle promouvoir un

<sup>8</sup> *Libéraliser l'agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités*, J.-M. Boussard, F. Gérard et M.-G. Piketty, Ed. Cirad, Coéd. CEMAGREF, IFREMER, INRA, 2005.

<sup>9</sup> Article 33 du traité de Rome, 1957.

<sup>10</sup> Plan Mansholt de 1968, aboutissant à la directive de 1972 sur la modernisation des structures.

<sup>11</sup> FEOGA orientation, FEDER, Fonds social européen.

<sup>12</sup> La part du développement rural dans les dépenses agricoles est passée de 4 % en 1988 (soit 1 140 millions d'euros sur 28 775) à 20,4 % en 2004 (10 047 millions d'euros sur 48 345), avec une perspective de 18,5 % en 2013.

cadre global, plus lisible, dont l'adaptation relèverait du projet économique et de l'insertion de l'exploitation dans les particularités de son territoire ?

L'efficacité attendue d'une politique s'efface alors derrière le maintien de situations acquises. La concomitance des réformes et des négociations internationales a aussi compliqué la définition des aides : des prouesses sont nécessaires pour intégrer les dispositifs existants aux « boîtes bleues ou vertes » de l'OMC. Détenir la pratique et la connaissance de ce maquis de règlements constitue à soi seul un avantage comparatif !

Des outils nécessaires comme un simple bilan coûts/avantages de telle ou telle mesure sont simplement oubliés. Ils seraient pourtant indispensables pour légitimer et orienter les soutiens collectifs. Certaines mesures pourraient même prendre alors un sens nouveau. Ainsi, les quotas laitiers, non transférables entre régions, se sont révélés une mesure importante d'aménagement de l'espace et de soutien qualitatif aux élevages de montagne et à la production de laits ciblés à la source de quelque 300 fromages. Faute de ce genre d'ouverture, il est tentant d'assimiler les soutiens à un revenu public du capital foncier ou à une rente<sup>13</sup>.

### ***Participer à l'inscription des agricultures mondiales dans une vision agricole globale***

Même si les potentiels productifs naturels sont très inégalement répartis dans le monde, parier même partiellement sur l'ajustement aux avantages comparatifs doit tenir compte de deux éléments de fond : il continuera d'exister d'importantes populations rurales sur des espaces peu productifs et la sécurité des approvisionnements reste stratégique. Dans ce contexte, la reconnaissance de **la nécessité des politiques de développement agricole et de l'échec des politiques d'ajustement structurel pour les pays les plus pauvres** marque probablement un premier pas vers une régulation mondiale, conciliant des objectifs de sécurité alimentaire, les enjeux bioénergétiques et le développement des pays pauvres. Selon les ONG, une agriculture intensive en travail (et donc en emplois ruraux) est une réponse à privilégier pour ces pays.

#### **NRA (nouvelles régulations agricoles), un nouveau modèle économique agricole international**

Des responsables économiques, syndicaux, politiques des milieux agricoles (mais pas seulement) ainsi que des philosophes, sociologues sont à l'origine du Mouvement pour une Organisation mondiale de l'agriculture (MOMA). Il se propose d'arriver à une régulation mondiale agricole en complément des objectifs de l'OMC et des politiques comme la PAC. Il part d'un double constat : d'une part, il n'est pas dans la vocation de l'OMC ou de la PAC de prendre en charge les objectifs d'indépendance alimentaire ou de lutte contre la pauvreté dans le monde, d'autre part, les modèles sous-jacents des décisions actuelles sont incomplets ou inadaptés aux spécificités agricoles (inélasticité de la demande, spéculation, facteurs de dépendance, risques climatiques, accords préférentiels, aléas du marché...).

Le modèle NRA en cours devrait venir en aide à la décision. Il serait être composé d'un module économique central d'équilibre général, autour duquel graviteraient les modules permettant des corrections selon les spécificités propres à l'agriculture et l'alimentation, et des prises en compte accrues des effets sur la pauvreté, les trappes à sous-développement induites, les impacts sur l'innovation, l'environnement, etc.

(Pour des explications plus complètes : site du MOMA : <http://www.momagri.org/>)

### ***Prendre en compte les préférences collectives et les aspirations des citoyens***

Si l'opinion publique européenne se dit globalement favorable aux évolutions actuelles de la PAC, elle en ignore cependant la plupart des ressorts.

**L'intégration des attentes de la société, fondement *in fine* de la légitimation des soutiens, nécessite de mieux connaître l'interaction de l'agriculture avec les espaces et les sociétés qui l'entourent<sup>14</sup>.** Cette exigence permettrait de bâtir une vision de **la politique agricole plus en cohérence avec la Stratégie de Lisbonne** : mieux orientés, les 10 milliards d'aides à ce secteur pourraient produire plus d'externalités et pas seulement de nature agricole (emploi, pluriactivité, valorisation des espaces, des services, etc.). Par ailleurs, chaque exploitation est rattrapée par les implications d'un droit de l'environnement sous contraintes nationale et internationale, de choix technologiques, nutritionnels ou réglementaires (traçabilité) qui se définissent dans une concurrence internationale, et par les « voisins » de l'espace rural, prescripteurs et clients. Dans le même ordre d'idée, la prise en compte de **l'environnement, aujourd'hui mal évalué et mal inséré dans l'économie agricole**, pourrait faire l'objet de transactions dans un système d'échanges, de permis et de certificats. De même, les acteurs territoriaux occupent une place croissante dans la négociation agricole avec peu de leviers : le pilotage des crédits du développement rural au plus près du territoire est une perspective qui pourrait être intéressante.

Enfin, l'agriculture en France occupe une position singulière qui ne peut être négligée : premier maillon de la chaîne d'alimentation, elle est le fondement du modèle de sécurité sanitaire français. **L'affaiblissement de l'amont des filières agricoles et agroalimentaires risquerait de déboucher sur une perte d'influence quant à la promotion et à la défense d'un modèle de sécurité sanitaire conforme à nos préférences<sup>15</sup>.** L'objectif alimentaire doit rester ambitieux : nourrir les gens en quantité, en qualité et dans une perspective de santé, quels que soient leurs revenus<sup>16</sup>.

> Jean-luc Pujol, Département Recherche, Technologie et Développement Durable

<sup>13</sup> Cf. le mode d'évaluation, très théorique, d'une PAC constante de 10 milliards d'euros, actualisée comme une dette : J. Delpla et C. Wyplosz, *La fin des privilèges, payer pour réformer*, Hachette, 2007.

<sup>14</sup> Le projet SASSPO, « Agriculture pour le développement durable - Un dialogue sur la demande sociétale, les tensions et les options de la politique » illustre les manques dans ce domaine.

<sup>15</sup> Le modèle français porte en soi une vision d'un aliment vivant, d'une sécurité active tributaire de populations microbiologiques favorables et d'une traçabilité généralisée alors que les modèles d'importation portent en germe une conception du stérile quand ce ne sont pas simplement les pratiques qui sont problématiques.

<sup>16</sup> Aux États-Unis, le Programme des Bons alimentaires (Food Stamp Program), créé en 1964, permet aux familles à faible revenu d'acheter des denrées alimentaires au moyen de bons officiels ou de cartes de crédit spécifiques. Le Gouvernement fédéral finance le montant de l'aide, les États les coûts de gestion.

# BRÈVES

## Union européenne

### > SOUTIEN DE LA COUR DE JUSTICE À L'INTERVENTION DES SYNDICATS V/A L'ACTION COLLECTIVE ?

Le 23 mai le droit des syndicats à recourir à l'action collective a été énoncé dans son principe par deux avocats généraux de la Cour de Justice dans leurs conclusions relatives aux affaires « Laval » et « Viking ». L'affaire « Viking » oppose un syndicat de marins finlandais (FSU) à l'exploitant finlandais (Viking Line ABP) d'un service de ferry entre Helsinki et Tallinn et désireux de transférer le lieu d'établissement d'un de ses navires en Estonie. Dans cette affaire, l'avocat général a rappelé que le droit d'établissement permet un commerce intracommunautaire efficace. Il a ensuite souligné que « *l'ordre économique européen est solidement ancré dans un contrat social* ». Les travailleurs ne doivent pas supporter à eux seuls les conséquences négatives d'un déménagement dans un autre État membre. Ils doivent pouvoir se faire entendre des employeurs et des gouvernements. D'où le caractère fondamental, inscrit dans la Charte des droits fondamentaux, de l'action collective. Il importe cependant, selon l'avocat général, d'en définir les objectifs et l'horizon pour maintenir l'équilibre entre les parties en présence. **Il distingue l'action destinée à conserver les emplois et conditions de travail existantes de celle visant à empêcher une entreprise ayant déjà déménagé au sein de l'Union de fournir légalement ses services dans l'État membre où elle s'était auparavant établie.** Si la première est légitime selon lui, la deuxième ne l'est pas car elle pourrait cloisonner le marché du travail dans l'Union et multiplier le « *risque de représailles permanentes* » entre groupes sociaux.

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=FR&Submit=rechercher&numaff=C-438/05>

> M.-C. M.

### > UNE CONCEPTION RÉGIONALE DE LA SÉCURITÉ DES FRONTIÈRES : LANCEMENT DU RÉSEAU EUROPÉEN DE PATROUILLES FRONTALIÈRES

Le réseau européen de patrouilles côtières permanentes a été officiellement lancé le 24 mai 2007, à l'initiative de l'agence FRONTEX, en collaboration avec les États membres concernés (Portugal, Espagne, France, Italie, Slovénie, Malte, Grèce et Chypre). Circonscrit aux frontières maritimes méridionales, le réseau est conçu comme un nouvel outil flexible permettant de renforcer le contrôle et la gestion de l'immigration clandestine afin de détecter les situations d'urgence en mer. Ce nouveau dispositif repose notamment sur la création, dans les États membres concernés, de centres de commandement régionaux coordonnés par FRONTEX. La sphère d'intervention de ces nouvelles activités opérationnelles se distingue donc de celles des opérations conjointes ou des équipes d'intervention rapide pilotées par FRONTEX (Cf. *Note de veille n° 56*) qui recourent aux contributions d'autres États membres. Le réseau envisage également une coopération directe avec les États tiers intéressés, en particulier les pays d'Afrique du nord et de l'ouest. À l'heure où l'Espagne semble pointer du doigt le « manque de solidarité communautaire » de Malte en la matière, **l'Europe espère ainsi promouvoir au niveau régional le développement de la confiance mutuelle et une culture de partage de l'information en matière de sécurité des frontières extérieures.** La concrétisation durable de cette approche régionale, sous l'égide de FRONTEX, pourrait le cas échéant servir de levier à une politique plus globale de gestion intégrée des frontières extérieures.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/702&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

> H. J.

### > LOBBYING : L'INITIATIVE EUROPÉENNE DE TRANSPARENCE SUR LA SELLETTE

Le 21 mai, le Commissaire européen Siim Kallas a confirmé pour le printemps 2008 son projet de registre d'enregistrement des lobbyistes présents à Bruxelles. Si ce registre est présenté comme volontaire, il n'en doit pas moins comporter, selon la Commission européenne, des mesures incitatives (Cf. *Note de veille n° 51*). La Société des professionnels des affaires européennes continue à dire qu'il en résultera un « traitement de faveur » pour les seules structures enregistrées. Elle juge donc ce dispositif inéquitable. Irina Michalowitz, chercheuse à l'European Platform of Women Scientists, minimise quand à elle les conséquences d'un tel registre. Dans le dossier de mai du CERI-Sciences Po consacré au lobbying, elle estime en effet que la Commission européenne devrait continuer à associer à ses consultations toutes les expertises qu'elle juge les plus utiles, que les sources en aient été enregistrées ou non. Elle est plus critique sur la stratégie même de la Commission européenne. Selon elle, **la Commission fait une erreur tactique en focalisant le débat relatif à la transparence sur les sources de financement des lobbyistes.** Elle en renforcerait ainsi l'image négative alors qu'elle reconnaît par ailleurs leur apport.

<http://www.euractiv.com/fr/affaires-publiques/enregistrement-groupes-pression-recommandent-prudence/article-164026> ; [http://www.ceri-sciences-po.org/archive/mai07/art\\_im.pdf](http://www.ceri-sciences-po.org/archive/mai07/art_im.pdf)

> M.-C. M.

## International

### > CELLULES SOUCHES : UN PROJET DE LOI AUTORISANT LA CRÉATION DE CHIMÈRES AU ROYAUME-UNI

Revenant sur sa position de décembre dernier, le gouvernement britannique a présenté le 17 mai une nouvelle proposition de réforme de sa loi sur la bioéthique (Human Fertilisation and Embryology Act) de 1990, qui autorise sous conditions la création *in vitro* de chimères ou d'embryons hybrides humain-animal : ces chimères, obtenues par l'implantation du noyau d'une cellule humaine à l'intérieur d'un ovocyte animal, ne devront pas excéder une durée de vie de quatorze jours et leur implantation dans un utérus est interdite. Cette révision intervient après que la *Human Fertilisation and Embryology Authority*, haute autorité britannique en charge de la régulation des activités d'assistance médicale à la procréation et à la recherche en embryologie, saisie par deux groupes de scientifiques en novembre de demandes d'autorisation de création de telles entités biologiques, à des fins de recherche et pour pallier à la pénurie d'ovocytes féminins, a décidé le 11 janvier de retarder sa décision en attendant les résultats d'une consultation nationale prévue pour l'automne. Elle intervient également après que les députés du *Science and Technology Select Committee* (équivalent de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques) a rendu le 28 mars un avis en faveur de la création de telles chimères à des fins de recherche et appelé à la mise en place d'un comité de bioéthique parlementaire permanent. Le nouveau projet de loi du gouvernement britannique sera soumis à l'examen pré-législatif d'un comité parlementaire spécialement installé à cet effet, dont les conclusions sont attendues d'ici le 25 juillet prochain. **Si les avancées de la génétique soulèvent des questions éthiques et morales, elles posent également celles des structures réglementaires et législatives les plus adaptées pour les traiter.**

(Sources : Department of Health, *Human Tissue and Embryos Draft Bill* :

[http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsLegislation/DH\\_074718](http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsLegislation/DH_074718) ;

House of Commons Science and Technology Committee, *Government Proposals for the Regulation of Hybrid and Chimera Embryos*, Fifth Report of Session 2006-07, 28 mars 2007 :

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmsctech/272/272i.pdf>)

> **N. B.**

### > VERS UNE PROMOTION DES CULTURES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉES AU JAPON

Le 22 mai, le ministère japonais de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche a organisé la première réunion du groupe d'étude chargé de proposer, d'ici la fin de l'année, des mesures de promotion de la R & D de produits génétiquement modifiés (GM). Le gouvernement les présente comme un moyen de résoudre des problèmes environnementaux, énergétiques et alimentaires au Japon. Il souligne également l'importance d'informer la population, les Japonais étant majoritairement opposés aux OGM. Le groupe d'étude envisagerait dans un premier temps de **promouvoir la R & D dans le domaine non alimentaire**, par exemple pour des variétés de riz à haut rendement pour la production de bioéthanol, des plantes pouvant absorber les éléments toxiques du sol comme les métaux lourds ou des variétés de fleurs ornementales, **avant d'ouvrir la voie à la commercialisation des produits GM dans le domaine alimentaire**. Quelques éléments interrogent cependant : la capacité de la filière rizicole à produire un bilan effectif de serre favorable quand **un quart du méthane mondial provient des rizières**, et la capacité de maîtrise progressive et acceptée de variétés alimentaires. À cet égard, on rappellera que la facilité de transfert génétique entre variétés de riz avait conduit le gouvernement japonais, face à l'opposition de la population, à interdire l'importation et la culture de riz modifiés, pour préserver les variétés sans OGM.

(Sources : Press release du Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 18/05/07 ; Asahi - 22/05/07)

> **N. B. & J.-L. P.**

## Rapport, étude

### > EPA AND NANOTECHNOLOGY : OVERSIGHT FOR THE 21<sup>ST</sup> CENTURY

Dans une étude publiée en mai par le Woodrow Wilson International, centre d'études américain initiateur en 2005 du *Project on Emerging Nanotechnologies*, J. C. Davies estime que le développement rapide des nanotechnologies manque cruciallement d'encadrement scientifique et institutionnel. Les impacts incertains sur la santé et l'environnement, la diversité des applications et des produits présents dans la majorité des secteurs, imposent selon lui **l'établissement urgent d'un « oversight system », ensemble de mesures préventives visant à identifier les risques potentiels en assurant la surveillance et le contrôle des nanoproduits tout au long de leur cycle de vie** (y compris traitement des déchets et recyclage). L'auteur pointe en particulier les faiblesses fonctionnelles et politiques de l'Environmental Protection Agency (EPA), principale agence fédérale américaine pour la protection de l'environnement qui joue un rôle majeur dans la définition des orientations de recherche pour les applications et implications des nanotechnologies à l'environnement. Alors que les nanoproduits et nanomatériaux se différencient davantage par leurs activités biologique et écologique, l'EPA place les nanoproduits sous l'égide de lois inadaptées comme le Toxic Substances Control Act – qui régule les produits selon leurs propriétés chimiques – ou le Clean Air Act basé sur des concentrations de masse. La mise en place d'un « oversight system » peu intrusif permettant aux

nano d'atteindre leur potentiel technologique maximal passe, selon l'auteur, par **une réforme en profondeur de l'EPA**. Il invite donc les pouvoirs publics à s'interroger sur le rôle, les compétences, les ressources humaines et budgétaires de cet organisme.

<http://www.nanotechproject.org/124/52307-epa-and-nanotechnology-oversight-for-the-21st-century>

> *P. R.*

### > **ÉCARTS SALARIAUX EN FRANCE SELON L'ORIGINE DES PARENTS**

Publiée en mai, une étude de l'Institute for the Study of Labor (IZA), organisme allemand de recherche spécialisé dans l'analyse économique des marchés du travail nationaux et internationaux, analyse les écarts de salaires entre les personnes dont les deux parents sont nés en France ou à l'étranger (Europe du sud, Afrique du nord). Elle se fonde sur une exploitation de l'enquête sur la structure des salaires en 2002, effectuée par l'INSEE auprès des employeurs et des ménages dans le cadre d'un programme quadriennal d'Eurostat. Sur cette base, les auteurs décomposent les écarts de salaire en une partie expliquée par les caractéristiques individuelles (formation, expérience, etc.) et une partie résiduelle, traduisant potentiellement un effet de discrimination. Tout en soulignant les risques d'un biais de sélection attribué aux différences d'accès à l'emploi selon l'origine, **les auteurs montrent l'existence d'une faible discrimination salariale et d'une forte ségrégation professionnelle**. Par exemple, l'écart de salaire de 8,4 % observé en 2002 entre l'ensemble des hommes nés de parents respectivement français et maghrébins, s'expliquerait intégralement par les caractéristiques individuelles. **Enfin, quelle que soit l'origine, les écarts de salaires bruts ou résiduels seraient bien plus élevés entre les sexes**. À cet égard, près des deux tiers de l'écart salarial entre les hommes et les femmes nés de parents français proviendrait d'un effet de discrimination.

(Source : R. Aeberhardt et J. Pouget, (2007), « National Origin Wage Differentials in France : Evidence from Matched Employer- Employee Data ». *Discussion Paper* n° 2779: <http://ftp.iza.org/dp2779.pdf>)

> *C. G.*

### > **BUDGET EUROPÉEN : À LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE « RESSOURCE PROPRE »**

Le *think tank* Notre Europe a publié en mai une étude de Jacques Le Cacheux visant à identifier une nouvelle « ressource propre » pour financer l'Union européenne, laquelle remplacerait ou compléterait les ressources communautaires actuelles, tirées des droits de douane (environ 15 % du total), de la TVA perçue par les États membres (environ 15 %) et des contributions étatiques basées sur le revenu national brut (environ 70 %). Le point de départ de l'auteur est clair : le système actuel est opaque pour les citoyens et, compte tenu de l'importance qu'il accorde aux contributions nationales, incite trop les États à privilégier la logique du « juste retour ». Son point d'arrivée est plus incertain : s'il détaille les avantages et limites des nouvelles ressources qu'il juge les plus prometteuses, notamment droits d'accise sur l'alcool et le tabac, « taxes CO<sub>2</sub> » sur le fuel et le kérosène, ainsi qu'impôt européen sur les sociétés, il souligne aussi qu'**aucune d'entre elles ne réunit l'ensemble des qualités requises en termes de simplicité, de rentabilité et d'équité entre États**. Dans ce contexte, l'adoption d'une nouvelle ressource communautaire semble d'autant plus difficile que, comme le rappelle l'auteur, elle constitue une priorité pour le Parlement européen, mais pas nécessairement pour les gouvernements nationaux.

[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud57-FundingtheEUBudget\\_02.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud57-FundingtheEUBudget_02.pdf)

[http://ec.europa.eu/budget/documents/revenue\\_expenditure\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/budget/documents/revenue_expenditure_fr.htm)

> *Y. B.*

### > **LES AGROCARBURANTS NE SONT PAS « TOUJOURS » PLUS RESPECTUEUX DE L'ENVIRONNEMENT QUE LES CARBURANTS FOSSILES, SELON UNE ÉTUDE SUISSE**

Les offices fédéraux de l'énergie, de l'environnement et de l'agriculture suisses ont publié le 22 mai une étude consacrée à l'écobilan des agrocarburants (bioéthanol, biométhanol, biodiesel et biogaz) dans différentes filières agricoles. Les résultats confirment que pour la majorité des biocarburants il existe « un conflit d'objectifs entre la minimisation des émissions de gaz à effet de serre et un bilan écologique global positif ». De nombreux biocarburants permettent en effet de réduire de plus de 30 % les émissions de gaz à effet de serre mais **l'étape de production agricole (matières premières et technologies utilisées pour cette production) représente à elle seule un impact écologique important (pollution atmosphérique, acidification du sol, perte de biodiversité, etc.) susceptible de faire finalement préférer les carburants fossiles pour des raisons environnementales**. La promotion des biocarburants, par le biais de mesures fiscales par exemple, doit donc favoriser les bonnes pratiques agricoles lors de la production des matières premières (comme par exemple l'absence de brûlis lors de la production d'huile de palme). L'étude mentionne enfin la possibilité de mettre en place une certification des biocarburants comme facteur d'identification des filières et pratiques minimisant les impacts au cours de leur cycle de vie.

<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8514.pdf>

> *N. B. & J.-L. P.*

Rédacteurs des brèves : Nathalie Bassaler (RG), Yves Bertoncini (DAEF), Christelle Gilles (DTEF), Hélène Jorry (DIS), Marie-Cécile Milliat (DIS), Jean-Luc Pujol (DRTDD), Philippe Rossinot (DRTDD)

# Brèves

*Directrice de la publication :*  
Sophie Boissard, directrice générale  
*Directeur éditorial :*  
Bruno Hérault, rapporteur général  
*Rédactrice en chef et responsable  
de la cellule de veille :*  
Nathalie Bassaler, chargée de mission

Pour consulter les archives  
de la Note de Veille  
en version électronique :  
[http://www.strategie.gouv.fr/  
rubrique.php3?id\\_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique  
18 rue de Martignac  
75700 Paris cedex 07  
Téléphone 01 42 75 61 00  
Site Internet : [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

