



N° 2018

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

– LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de la **Convention internationale pour la protection des végétaux** (ensemble une annexe), telle qu'elle résulte des amendements adoptés à Rome par la **vingt-neuvième session de la conférence de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture**,*

– LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation du **traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture** (ensemble deux annexes),*

PAR M. JEAN-JACQUES GUILLET,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 241, 250 (2003-2004) 18, 44 et T.A. 25, 26 (2004-2005)

Assemblée nationale : 1915, 1916

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – L’ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L’ALIMENTATION ET L’AGRICULTURE	7
II – LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DES VEGETAUX	9
A – LA CONVENTION DE 1951	9
B – LES MODIFICATIONS RENDUES NECESSAIRES PAR L’ACCORD SANITAIRE ET PHYTOSANITAIRE DE L’OMC	10
III – LE TRAITE INTERNATIONAL SUR LES RESSOURCES PHYTOGENETIQUES POUR L’ALIMENTATION ET L’AGRICULTURE	13
A – LES STIPULATIONS DU TRAITE	13
B – UNE REPOSE PARTIELLE AUX QUESTIONS POSEES PAR LA BREVETABILITE DU VIVANT	15
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	19

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale est saisie de deux projets de loi adoptés par le Sénat, autorisant l'approbation de deux conventions internationales négociées au sein de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA).

Le projet de loi autorisant l'approbation de la Convention internationale pour la protection des végétaux, telle qu'elle résulte des amendements adoptés à Rome par la vingt-neuvième session de la conférence de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, a été déposé au Sénat le 17 mars 2004 (n° 241, session ordinaire de 2003-2004). Il a été adopté en séance publique le 10 novembre 2004 sur le rapport de M. Jean Puech.⁽¹⁾ Il a été déposé à l'Assemblée nationale le 12 novembre 2004 (n° 1915).

Le projet de loi autorisant l'approbation du traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture a été déposé au Sénat le 13 octobre 2004 (n° 18, session ordinaire 2004-2004). Il a été adopté en séance publique le 10 novembre 2004 sur le rapport de M. Robert Del Picchia.⁽²⁾ Il a été déposé à l'Assemblée nationale le 12 novembre 2004 (n° 1916).

Après avoir rappelé les compétences et le fonctionnement de l'OAA, votre Rapporteur présentera les deux conventions dont l'Assemblée est saisie.

(1) Rapport de M. Jean Puech, Sénateur, au nom de la Commission des Affaires étrangères et de la Défense (n° 44, session ordinaire 2004-2005)

(2) Rapport de M. Robert Del Picchia, Sénateur, au nom de la Commission des Affaires étrangères et de la Défense (n° 18, session ordinaire 2004-2005)

I – L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE

La création de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) ou *Food and Ariculture organization of the United nations* (FAO) trouve son origine dans la Conférence de Hot Springs (Virginie) qui s'est tenue en pleine seconde guerre mondiale en 1943. Quarante-quatre chefs de gouvernement se sont alors engagés à fonder une organisation permanente pour l'alimentation et l'agriculture. Dès la fin du conflit, l'OAA est fondée à Québec et reçoit le statut d'organisme spécialisé des Nations unies. Son siège est établi à Washington D.C. jusqu'en 1951, date à laquelle l'Organisation est transférée à Rome. Elle comporte aujourd'hui 187 États membres auxquels il convient d'ajouter l'Union européenne.

L'objectif de l'OAA est de veiller à ce que les êtres humains aient un accès régulier à une nourriture de bonne qualité qui leur permette de mener une vie saine et active. Pour ce faire, l'OAA cherche à améliorer les niveaux de nutrition, la productivité agricole et la qualité de vie des populations rurales. Elle intervient également en donnant des conseils juridiques, par exemple en cas de réforme foncière dans un Etat. En cas de catastrophes naturelles (sècheresse, inondations, invasions de criquets...), l'organisation intervient sur le terrain et fournit une assistance.

Les quatre grands domaines d'activité de l'OAA sont les suivants :

— recueillir et diffuser l'information en analysant les données utiles au développement agricole ;

— partager l'expertise en matière d'élaboration des politiques agricoles ;

— servir de lieu de rencontre et d'échanges entre Etats en réunissant responsables politiques et experts des différents pays ;

— fournir une assistance opérationnelle en soutenant les projets de développement agricole en liaison avec les pays donateurs, les banques de développement et les bailleurs privés.

Les membres de l'OAA se réunissent tous les deux ans en Conférence. Ils élisent pour trois ans un Conseil comportant 49 membres chargés de gérer l'Organisation et d'en diriger les activités. La Conférence nomme le Directeur général de l'Organisation, qui est actuellement un ressortissant du Sénégal, M. Jacques Diouf.

L'OAA emploie 3 450 agents, dont 1 450 ont le statut de fonctionnaire. La moitié travaille au siège et l'autre moitié est répartie dans les bureaux régionaux implantés dans une centaine de pays. Le budget de l'organisation est financé par les contributions des membres dont le montant total est défini par la Conférence. Pour l'exercice 2004-2005, le budget s'élève à 749,1 millions de dollars US.

L'OAA est directement impliquée dans la mise en œuvre du volet alimentaire des Objectifs de Développement du Millénaire visant à la réduction de la pauvreté dans le monde. Ces objectifs, définis par l'Assemblée générale de l'ONU en 2000, s'inscrivent dans le prolongement des conclusions du Sommet mondial de l'alimentation organisé par l'OAA en novembre 1996.

L'Organisation est également un partenaire clé dans la mise en œuvre de trois grandes conventions environnementales signées lors du sommet de la Terre de Rio (1992) : la convention sur la diversité biologique, la convention sur le lutte contre la désertification et la convention sur le changement climatique.

Enfin, l'OAA a directement contribué à l'élaboration de certaines conventions. L'article XIV de l'acte constitutif de l'Organisation prévoit en effet que sa Conférence « *peut approuver et soumettre à l'examen des Etats membres des conventions et accords relatifs à l'alimentation et à l'agriculture* » et que son Conseil peut « *approuver et soumettre à l'examen des Etats membres (...) des accords relatifs à l'alimentation et à l'agriculture qui intéressent spécialement les Etats membres de zones géographiques déterminées* ». La Convention internationale pour la protection des végétaux et le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ont été approuvés dans ce cadre : le premier le 6 décembre 1951 et le second le 3 novembre 2001.

II – LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DES VEGETAUX

A – La convention de 1951

La Convention internationale pour la protection des végétaux est un traité multilatéral déposé auprès du secrétariat de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture. Adoptée par la Conférence de l'OAA le 6 décembre 1951, cette convention est entrée en vigueur le 3 avril 1952 et elle a été ratifiée par la France en 1958. Elle a été amendée une première fois en 1979, lors de la vingtième session de la Conférence de l'OAA. Ces amendements sont entrés en vigueur le 4 avril 1991, la France les ayant acceptés dès le 29 octobre 1980.

L'objectif de la convention est d'organiser une coopération internationale pour prévenir la dissémination et l'introduction d'organismes nuisibles aux végétaux, qu'ils soient sauvages ou cultivés. Elle vise également à promouvoir l'adoption par les Etats de mesures appropriées de lutte contre ces organismes.

En matière de prévention, la convention prévoit que chaque Etat partie doit établir une liste d'organismes de quarantaine pour les végétaux qui se trouvent sur leur territoire. Cette liste concerne l'ensemble des organismes susceptibles de provoquer des dommages majeurs aux productions agricoles et de mettre en péril les exploitations agricoles, et pour lesquels il n'existe pas de moyens de lutter de manière économiquement supportable ou sans préjudice pour l'environnement.

En France, cette liste est établie par le Ministère de l'agriculture. La directive européenne 2000/29/CE a pour sa part élaboré une liste de 350 organismes nuisibles contre lesquels il convient de protéger les végétaux. Afin d'éviter que ne soient introduits dans l'Union ou disséminés en son sein des organismes nuisibles aux végétaux, cette liste est régulièrement mise à jour par le comité permanent phytosanitaire qui siège à Bruxelles.

La convention vise par ailleurs à harmoniser les normes en vigueur dans les différents Etats parties. A cette fin, elle s'appuie sur les organisations nationales de protection des végétaux qui ont pour tâche de procéder à des inspections sanitaires des végétaux faisant l'objet d'échanges internationaux. En France, les 22 services régionaux de protection des végétaux jouent ce rôle au côté des bureaux des douanes disposant d'une compétence phytosanitaire. Dans ce cadre, les produits végétaux ne peuvent entrer sur le territoire qu'après une inspection systématique et rigoureuse.

La convention prévoit par ailleurs, qu'à l'exportation, l'organisation nationale du pays exportateur doit garantir le respect de la réglementation en vigueur dans le pays importateur par la délivrance d'un certificat phytosanitaire.

B – Les modifications rendues nécessaires par l'accord sanitaire et phytosanitaire de l'OMC

En 1994, l'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS), conclu dans le cadre de l'OMC, a désigné la Convention internationale pour la protection des végétaux comme l'instrument d'harmonisation des mesures sanitaires et phytosanitaires existant en matière de commerce international. L'accord SPS vise à concilier les exigences du libre-échange avec le principe de protection contre les risques sanitaires et phytosanitaires. Selon cet accord, les mesures nationales fondées sur les normes internationales en vigueur sont réputées justifiées, tandis que les autres doivent être fondées sur une analyse scientifique des risques phytosanitaires.

Lors de sa vingt-neuvième session, qui s'est tenue à Rome en novembre 1997, la Conférence de l'OAA a adopté des amendements à la Convention internationale pour la protection des végétaux, afin d'en assurer l'articulation avec l'accord SPS de l'OMC et afin d'y intégrer les dernières évolutions en matière de protection de la santé des végétaux.

La France importe chaque année environ 35 500 lots de végétaux et produits végétaux. Elle exporte annuellement environ 70 000 lots et comporte quelque 2 500 exportateurs pour lesquels les mesures phytosanitaires présentent un coût important. Elle est donc concernée au premier chef par les règles du commerce international applicables aux végétaux. Aussi a-t-elle joué un rôle très actif dans l'élaboration des amendements à la convention. Ceux-ci permettent de mieux concilier les règles de libre échange avec le respect des règles phytosanitaires en prévoyant le renforcement du rôle des organisations nationales de protection, la création d'une commission des mesures phytosanitaires, l'institution d'un secrétariat spécifique, le renforcement de l'assistance technique et l'institution d'un mécanisme de règlement des différends.

- *Le renforcement du rôle des organisations nationales de protection*

Les organisations nationales de protection sont chargées par la convention d'établir les certificats phytosanitaires en procédant à des inspections. Les amendements demandent aux Etats parties de confier à ces organisations de nouvelles responsabilités dans les domaines suivants : l'analyse des risques phytosanitaires ; la protection des zones menacées ; la désignation et la surveillance des zones indemnes ou à faible prévalence d'organismes nuisibles ; la garantie, après la certification, de la sécurité phytosanitaire des végétaux exportés.

- *La création de la Commission des mesures phytosanitaires*

L'accord SPS conclu au sein de l'OMC reconnaît les normes phytosanitaires élaborées dans le cadre de la convention internationale pour la protection des végétaux. Ces normes peuvent désormais justifier des restrictions aux principes du libre échange promus par l'OMC. Pour cette raison, la procédure d'élaboration des normes phytosanitaires a été modifiée. Une commission des mesures phytosanitaires a été instituée par les amendements à la convention. Elle regroupe l'ensemble des membres de l'OMC. Elle se réunit annuellement pour élaborer les normes applicables.

- *L'institution d'un secrétariat spécifique*

De 1951 à 1992, la convention était administrée directement par la FAO et mise en œuvre par les organisations nationales compétentes pour la protection des végétaux. Le secrétariat de la convention a été établi en 1992 et formellement institué en 1997 par les amendements à la convention. Il est responsable de la coordination et de la programmation du travail des instances de la convention internationale pour la protection des végétaux. Il est également doté de compétences opérationnelles en matière d'assistance technique.

- *Le renforcement de l'assistance technique*

L'assistance technique constitue un volet important de la convention. Elle permet de renforcer les institutions phytosanitaires des différents pays. L'identification des besoins et la mise en œuvre de programmes de coopération incombent au Secrétariat de la convention.

- *L'institution d'un mécanisme de règlement des différends*

Afin d'éviter que les Etats ne substituent aux barrières tarifaires des barrières phytosanitaires, les amendements à la convention fixent précisément le cadre des restrictions au commerce international que peuvent prescrire les Etats. Ceux-ci peuvent réglementer l'importation de végétaux, afin d'empêcher l'introduction ou la dissémination d'organismes nuisibles sur leur territoire. Les amendements à la convention précisent que ces restrictions doivent être « *justifiées techniquement, répondant à de réelles nécessités d'ordre phytosanitaire, adaptées aux véritables risques encourus et entravant au minimum les mouvements internationaux de personnes et de marchandises* ». En cas de manquement à ces principes, les Etats sont fondés à porter plainte devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC, conformément aux stipulations de l'accord SPS de 1994.

III – LE TRAITE INTERNATIONAL SUR LES RESSOURCES PHYTOGENETIQUES POUR L’ALIMENTATION ET L’AGRICULTURE

A – Les stipulations du traité

Le traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture a été adopté le 3 novembre 2001 par la Conférence de l'Organisation internationale des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture. Il a été signé le 6 juin 2002 par la Communauté européenne et par ses Etats membres. L'Union a approuvé le traité le 31 mars 2004.

Les ressources phylogénétiques peuvent se définir comme les ressources génétiques d'origine végétale, ce qui inclut le matériel de reproduction et de multiplication végétative. Elles sont le plus souvent obtenues par la sélection des semences ou par l'hybridation. Dans la période la plus récente, ces techniques ont été enrichies par les biotechnologies qui permettent de manipuler le vivant en agissant directement sur les gènes d'une espèce.

La Conférence de l'OAA a adopté en 1983 un engagement international sur les ressources phylogénétiques. Cet engagement non contraignant se fondait sur le principe universellement admis selon lequel les ressources phylogénétiques constituent le patrimoine commun de l'Humanité. Il visait à inventorier les sélectionneurs et les prospecteurs de ressources phylogénétiques présentant un intérêt économique ou social.

L'adoption de la convention sur la diversité biologique en 1992 devait remettre en cause l'engagement de 1983. Cette dernière reconnaît en effet le principe de souveraineté des Etats sur leurs propres ressources biologiques et introduit l'objectif de partage juste et équitable des avantages résultant de leur exploitation. Dès 1993, la Conférence de l'OAA reconnaissait la nécessité de réviser l'engagement de 1983 pour l'harmoniser avec la nouvelle convention. En 1996, 155 pays réunis à Leipzig pour une Conférence technique internationale sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture décidaient de la mise en place d'un plan mondial pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques. Ce plan prévoyait notamment la réalisation d'un état des lieux des ressources phylogénétiques à l'échelle mondiale.

Compte tenu de son ampleur, la mise en œuvre de ce plan d'action nécessitait un cadre juridique contraignant assorti de moyens financiers pérennes. La convergence de vues sur ce point entre l'OAA et la Conférence des parties à la convention sur la diversité biologique a facilité l'élaboration du traité international sur les ressources phylogénétiques, dont l'objectif principal est d'assurer la conservation et l'utilisation durables des variétés, qu'elles soient présentes dans la

nature ou sélectionnées par l'homme. Le traité comporte trois volets principaux : il définit les droits des agriculteurs vis-à-vis des ressources phytogénétiques ; il institue un système multilatéral d'accès et de partage des avantages ; il définit le régime de propriété intellectuelle applicable aux ressources génétiques végétales.

- *Les droits des agriculteurs*

Pour la première fois dans le droit international, l'apport des agriculteurs à la biodiversité est reconnu. Le traité leur reconnaît par ailleurs le droit de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication. Ces droits leur sont ainsi reconnus, alors même que nombre de groupes agro-industriels cherchent à protéger par les règles de la propriété intellectuelle les créations variétales ou les autres avancées phytogénétiques.

- *Le système multilatéral d'accès et de partage des avantages*

Le traité instaure un système multilatéral d'accès et de partage équitable des avantages procurés par les ressources phytogénétiques. Ce faisant, il vise à instaurer une conservation et une utilisation durables des ressources phytogénétiques tant pour les variétés cultivées les plus récentes que pour les variétés anciennes et les espèces sauvages.

Ce système repose sur un réseau de centres internationaux de recherche agronomique, chargés de constituer des collections de matériels phytogénétiques. L'accès facilité aux ressources est accordé lorsqu'il vise la conservation et l'utilisation à des fins de recherche, de sélection et de formation pour la sécurité alimentaire. Elle est exclue pour les utilisations chimiques, pharmaceutiques ou pour d'autres utilisations industrielles. Par ailleurs, elle s'applique à un nombre limité d'espèces énumérées en annexe au traité. Cette liste comporte 35 plantes vivrières et 29 plantes fourragères, qui représentent environ 80 % des apports caloriques mondiaux. En raison de l'opposition de certains Etats, certaines espèces cultivées importantes, comme la tomate ou le soja, ne figurent pas dans cette liste.

- *Le régime de la propriété intellectuelle*

Le traité prévoit qu'aucun droit exclusif ne pourra être revendiqué sur les ressources phytogénétiques « sous la forme reçue du système multilatéral » : il s'oppose ainsi aux atteintes au domaine public. Il réaffirme par ailleurs le principe de libre accès à la variabilité génétique, qui reconnaît à tous le droit de sélectionner et de créer de nouvelles variétés. Le traité fait par ailleurs implicitement référence au système européen des obtentions végétales et animales, qui reconnaît la protection de la propriété intellectuelle aux inventeurs de variétés nouvelles, sans pour autant interdire la production de semences de fermes ni la création de nouvelles variétés à partir de ces dernières.

Ce système, distinct de la législation américaine sur les brevets qui offre une protection absolue de la propriété intellectuelle, protège la combinaison

spécifique des gènes constituant la variété, mais non les gènes eux-mêmes qui demeurent dans le domaine public. Ce système équilibré permet à la fois de rémunérer les sélectionneurs, sans pour autant priver les tiers de la possibilité de faire des recherches pour découvrir de nouvelles variétés.

B – Une réponse partielle aux questions posées par la brevetabilité du vivant

En posant le principe du libre accès à la variabilité génétique, le traité privilégie de fait le système des obtentions végétales qui laisse libre l'accès à la ressource génétique en écartant le paiement de royalties sur les variétés. Il précise ainsi la portée du principe défini par la convention sur la diversité biologique de 1992 reconnaissant aux Etats la souveraineté sur leurs ressources biologiques. Ce faisant, il vise à empêcher l'appropriation du patrimoine phytogénétique du domaine public à des fins privées, sans pour autant exclure la rémunération des innovations, que celles-ci soient le fruit de sélections ou d'hybridations de variétés ou l'oeuvre des biotechnologies en cas de production d'OGM.

Ce point rejoint les discussions en cours à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha entamé en 2001. Le mandat de Doha a en effet expressément prévu que les accords sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC) conclus dans le cadre de l'OMC seraient révisés pour tenir compte de la convention sur la diversité biologique. Les débats en cours portent sur la possibilité de rendre obligatoire la divulgation de la source de certains brevets se fondant sur des savoirs traditionnels ou sur des matériels génétiques. Ils portent également sur la mise en place de mécanismes permettant de partager les avantages tirés de brevets fondés sur des pratiques ou des matériels relevant de communautés locales. Ces débats sont de même nature que ceux qui ont conduit les membres de l'OAA à conclure le traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

Les discussions en cours dans le cadre du cycle de Doha et la mise en oeuvre du traité soumis à notre Assemblée doivent donc permettre d'atteindre un point d'équilibre entre l'exigence de rémunération des innovations au rang desquelles figurent les OGM et l'existence d'un domaine public important accessible au plus grand nombre.

CONCLUSION

La convention internationale pour la protection des végétaux et le traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture constituent des textes équilibrés qui présentent pour la France le plus grand intérêt compte tenu de l'importance de son secteur agricole. L'ensemble de la production française de semences représente 1,3 million de tonnes et un chiffre d'affaires de 1,72 milliard d'euros. La France se situe en outre au troisième rang mondial des exportateurs. Elle a donc tout intérêt à l'entrée en vigueur rapide de ces deux conventions dans la négociation desquelles elle a d'ailleurs joué un rôle moteur. Pour ces raisons, votre Rapporteur propose à la Commission d'adopter les deux projets de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 22 décembre 2004.

Après l'exposé du Rapporteur et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté les projets de loi (n^{os} 1915 et 1916).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les présents projets de loi.

NB : Les textes de la convention et du traité figurent en annexe aux projets de loi (n^{os} 1915 et 1916).

N° 2018 – Rapport de la commission des affaires étrangères sur les projets de loi adoptés par le Sénat autorisant l'approbation de la Convention internationale pour la protection des végétaux (ensemble une annexe), telle qu'elle résulte des amendements adoptés à Rome par la vingt-neuvième session de la conférence de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture et autorisant l'approbation du traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (ensemble deux annexes) (rapporteur : M. Jean-Jacques Guillet)