

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 février 1992.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) à la suite d'une mission effectuée aux Etats-Unis du 15 au 27 septembre 1991, pour étudier la situation actuelle de l'économie américaine, notamment son agriculture, et la position de ce pays dans le cadre des négociations du GATT,

Par MM. Philippe FRANÇOIS,
Henri BANGOU, Jean BOYER, Francisque COLLOMB, Roland
COURTEAU, Aubert GARCIA, Jean HUCHON, Alain PLUCHET
et Jean ROGER,

Senateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, vice-présidents ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Tregouet, secrétaires ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barrauz, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blazot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Desire, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Guillot, Remy Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Felix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moirard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Tra-ert.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UNE AGRICULTURE AMÉRICAINE PUISSAMMENT SOUTENUE	11
A. LA SITUATION DU SECTEUR AGRICOLE	12
1. 1991 : Une année de consolidation	12
2. Les échanges agro-alimentaires	13
3. Les échanges bilatéraux	16
B. LES POLITIQUES AGRICOLES AMÉRICAINES	18
1. Les programmes de soutien aux exportations	18
<i>a) Les subventions à l'exportation du programme Export Enhancement program (E.E.P.)</i>	18
<i>b) Les garanties de crédit</i>	19
<i>c) Les autres types d'aides</i>	20
2. Les soutiens directs	21
3. Le Farm Bill 1990-1995	22
II. LE DIFFÉREND AGRICOLE ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET LA COMMUNAUTÉ	25
A. LA PERSISTANCE DES CONTENTIEUX BILATÉRAUX	25
1. Les hormones	26
2. Le contentieux "abattoirs"	26
3. Le parcel "oléagineux"	27
4. Le corn gluten feed	29
5. La prorogation de l'accord maïs	30

	<u>Pages</u>
B. LES NEGOCIATIONS DU GATT	31
1. Les positions de départ	31
2. Le compromis de Genève et la relance des négociations .	32
3. L'échec de la conférence de Bruxelles	34
4. La prolongation des négociations	36
III. L'ANALYSE DE LA DÉLÉGATION	41
A. QUELLES PERSPECTIVES D'ACCORD?	41
B. L'AGRICULTURE "OTAGE" DES NÉGOCIATIONS	42
1. Des négociations dominées par le différend agricole	42
2. Un mauvais procès fait à la Communauté	44
C. NE PAS CÉDER AUX PRESSIONS AMÉRICAINES	47
CONCLUSION	51
ANNEXE I : Composition de la délégation	55
ANNEXE II : Programme des entretiens et visites de la délégation:	57

Mesdames, Messieurs,

La mission effectuée aux Etats-Unis d'Amérique par une délégation (1) de la Commission des Affaires économiques et du Plan, du 15 au 27 septembre 1991, avait pour objet initial d'examiner la situation de l'économie américaine, notamment de son agriculture, ainsi que la position de ce pays dans le cadre des négociations du GATT.

Or, il est rapidement apparu que le volet agricole de ces négociations devait monopoliser l'essentiel des visites et des entretiens (2).

La plupart des interlocuteurs américains rencontrés se sont, en effet, montrés peu réceptifs aux ouvertures faites par les membres de la délégation en direction d'autres dossiers (la propriété intellectuelle, les services ou le contentieux AIRBUS, par exemple) et ont systématiquement ramené la discussion sur les problèmes agricoles.

Cet accent mis sur le dossier agricole a conforté le délégation dans le sentiment que, dans le cadre des négociations multilatérales en cours, ce sont les Etats-Unis qui, volontairement, font de la "libéralisation" des échanges agricoles le dossier central et l'éventuelle pierre d'achoppement de ces négociations.

(1) Voir en annexe la composition de la délégation, page 55

(2) Voir en annexe le programme de la délégation, page 57

Clairement exprimée par la plupart des personnalités politiques rencontrées, la position des Etats-Unis est simple : sans déblocage du dossier agricole, c'est-à-dire en réalité sans concessions de la Communauté dans le sens des intérêts américains, pas de conclusion des négociations du GATT.

Conviction profonde ou position tactique, la politique agricole commune a systématiquement été mise en posture d'accusée. Les critiques à son égard ont été unanimes. Quatre principaux griefs lui ont été, cumulativement ou alternativement, adressés : par le biais de ses subventions à l'exportation, elle serait responsable de la désorganisation actuelle du marché international et de la détérioration du niveau des prix ; elle assurerait une protection induue au marché communautaire par le biais de normes, notamment sanitaires, injustifiées ; elle serait antiéconomique en favorisant le gaspillage des ressources ; elle constituerait, enfin, le principal obstacle au développement des pays du Tiers Monde et des pays de l'Est.

Le jugement est sans appel.

C'est la politique agricole commune (PAC) qui déstabiliserait les marchés internationaux, notamment céréaliers, avec sa politique de restitutions à l'exportation ; c'est la PAC qui interdirait le développement des pays du Tiers Monde et le décollage des pays de l'Est en protégeant abusivement son marché ; c'est la PAC qui pousserait à la surproduction de denrées, qu'elle est incapable de consommer, et qui ne peuvent être vendues sur le marché international qu'"à coup" de subventions...

Par delà cette critique radicale à l'encontre de ses mécanismes fondamentaux, la PAC a été vigoureusement mise en cause dans un certain nombre de dossiers bilatéraux, notamment l'interdiction des viandes traitées aux hormones.

En revanche, de leur côté, les mécanismes américains de soutien à l'agriculture ont été présentés comme exempts de toute critique. Seuls quelques rares interlocuteurs ont admis que, tout comme les restitutions à l'exportation, le système des deficiency payments aurait une incidence sur l'incitation à produire et sur le niveau des prix internationaux. De la même façon, les programmes américains de soutien aux exportations ont été présentés comme le moyen d'éviter que les produits américains ne soient évincés du marché international par les productions communautaires, massivement aidées à l'exportation.

Les Etats-Unis seraient, ainsi, sans reproche.

Les deficiency payments ? Sans incidence sur l'incitation à produire et sur le prix international des céréales.

Les subventions à l'exportation ? Le seul moyen d'éviter d'être évincé du marché international par les pratiques déloyales de la Communauté.

La protection de pans entiers de l'agriculture par le "waiver" (1) ? Une protection légitime d'un nombre limité de secteurs sensibles.

Les excédents américains ? La conséquence logique d'un pays naturellement agricole et exportateur.

L'article 301 du Trade Act (2) ? Le moyen de ramener à la raison les pays protectionnistes...

Cette analyse que son manichéisme apparente davantage au procès en sorcellerie qu'à l'analyse objective des dysfonctionnements induits par les différents politiques agricoles, les Etats-Unis sont apparemment parvenus à la faire partager par la plupart des Etats parties aux négociations en cours.

Chargée de tous les péchés, la PAC est devenue, aux yeux de la Communauté internationale, un bouc émissaire commode et l'excuse toute trouvée à un éventuel échec des négociations.

C'est sans doute là, la faute ou l'échec le plus grave de la Communauté : n'avoir pas su convaincre les autres partenaires que le GATT n'était pas le champ clos d'un affrontement entre deux logiques, l'une libérale, dont les Etats-Unis seraient les champions, l'autre protectionniste dont la Communauté serait le "chevalier noir" mais bien celui d'un conflit que se livrent deux puissances exportatrices. Conflit d'intérêt qui oppose la C.E.E., nouvelle venue parmi les grandes puissances agricoles, et les Etats-Unis, puissance traditionnellement dominante qui ne se résigne pas à la perte de son hégémonie.

(1) Dérogation au GATT dont les Etats-Unis bénéficient depuis 1955, permettant des restrictions aux importations afin de protéger la production intérieure des importations à moindre prix.

(2) Disposition permettant aux Etats-Unis d'infliger unilatéralement des sanctions commerciales à l'encontre des Etats dont les pratiques sont jugées déloyales.

C'est bien parce qu'ils sont parvenus à faire partager leur analyse que les Etats-Unis peuvent, péripéties après péripéties, maintenir leurs revendications quasiment inchangées depuis le début des négociations : que la Communauté cesse de soutenir, au moins à l'exportation, son agriculture et l'équilibre des marchés internationaux sera restauré.

La délégation est revenue convaincue que l'"angélisme" du discours américain sur les bienfaits du libre échange et la nécessité de le restaurer masquait, en réalité, des intérêts beaucoup plus triviaux, ce qu'un certain nombre d'interlocuteurs a d'ailleurs très crûment reconnu.

Derrière les critiques "théoriques" formulées à l'encontre des politiques agricoles perturbatrices des mécanismes internationaux, ce sont bien les pertes de parts de marché enregistrées par les Etats-Unis qui sont mal acceptées. Il n'est pas sans signification de relever que, lors des entretiens, seule la C.E.E. en a été présentée comme bénéficiaire, les autres pays exportateurs (Canada, Australie) n'ayant, curieusement, jamais été mentionnés.

Il est manifeste que les Etats-Unis cherchent, en réalité, à obtenir de la C.E.E. la réduction voire la disparition de certaines de ses exportations, afin de récupérer les parts de marché perdues et redevenir le "leader" incontesté sur les marchés internationaux de produits agricoles.

A défaut d'un accord allant dans le sens de leurs revendications (ouverture du marché communautaire et suppression des subventions à l'exportation), la plupart des interlocuteurs ont clairement laissé entendre que les Etats-Unis pourraient être amenés, pour tenir compte de la "frustration" de leurs agriculteurs, à soutenir davantage leurs exportations.

Il faut le dire clairement, derrière l'alibi du libre échangeisme, ce que veulent les Etats-Unis, c'est récupérer les parts de marché qu'ils ont perdues, c'est évincer la Communauté des marchés internationaux, c'est le démantèlement de notre politique agricole commune.

Si elle est revenue des Etats-Unis convaincue qu'il était impératif de ne pas céder aux pressions américaines, la délégation a également acquis la certitude qu'il fallait absolument éviter de réformer la PAC sous la contrainte des négociations du GATT.

En dépit des dénégations, telle qu'elle est envisagée, la réforme de la PAC s'inscrit bien, avec son système d'aides directes en

étroite parenté avec les deficiency payments, son gel obligatoire des terres, son rapprochement des prix intérieurs des prix internationaux, son financement par le contribuable et non plus par le consommateur, dans l'optique d'un ralliement à la "philosophie agricole américaine".

Que la réforme de la PAC soit nécessaire, nul n'en disconvient après trente ans. Il reste que cette réforme ne doit pas être un reniement et la consécration d'une dérive amorcée depuis plusieurs années. Trop complaisante aux exigences américaines, cette réforme rendrait paradoxalement un accord agricole au GATT superflu : la Communauté procédant d'elle même à l'autolimitation de son potentiel agricole et à son retrait des marchés internationaux.

La délégation se refuse à envisager une telle hypothèse.

Adopté par la Commission des affaires économiques le 28 janvier dernier, le présent rapport, après avoir brossé un rapide panorama de la situation actuelle de l'agriculture et des politiques agricoles américaines (I) ainsi que des principaux différends agricoles entre les Etats Unis et la Communauté (II), rassemble l'essentiel des conclusions (III) (1) que la délégation a cru devoir tirer de son déplacement aux Etats-Unis et des éléments d'information dont elle a pu disposer par ailleurs.

Que tous ceux qui, à des titres divers, ont contribué à l'intérêt et à la qualité de ce déplacement soient ici remerciés.

Au premier chef, nos interlocuteurs américains, en France et aux Etats-Unis, dont la cordialité de l'accueil ne s'est jamais démentie et avec lesquels les échanges de vues, pour francs et directs qu'ils aient été, ne se sont jamais départis d'un souci de compréhension mutuelle puisé dans l'amitié qui lie nos pays.

La délégation s'en est également à remercier les personnels des postes diplomatiques et consulaires ainsi que des postes d'expansion économique, à la compétence et à la disponibilité desquels elle a été particulièrement sensible.

(1) Ces conclusions avaient fait l'objet d'un compte rendu devant la commission des Affaires économiques et du Plan de 9 octobre 1991 puis d'une conférence de presse le 17 octobre.

I. UNE AGRICULTURE AMÉRICAINE PUISSAMMENT SOUTENUE

Il est apparu, surtout lors des entretiens et visites effectués en Californie (dans une moindre mesure dans le Middle West) que l'agriculture américaine était confrontée à des contraintes importantes, qu'il s'agisse de contraintes climatiques, comme la sécheresse qui sévit depuis plusieurs années en Californie, ou de contraintes imposées par l'évolution de la société américaine, notamment le très fort développement des exigences en matière d'environnement ou les mesures dissuasives prises à l'encontre de la consommation de vin, qu'un certain nombre des interlocuteurs rencontrés ont comparé à une nouvelle prohibition.

La délégation a été sensible à la dénonciation de la pression, jugée excessive, des lobbies de l'environnement.

Cependant, sous réserve de ces contraintes climatiques et de société, la situation générale de l'agriculture paraît bonne. Les professionnels rencontrés mettent les difficultés actuelles éprouvées sur les marchés internationaux sur le compte de la PAC.

Enfin, la quasi totalité des personnes rencontrées ont tenu à présenter l'activité agricole comme une activité économique comme une autre. Dans cette optique, les aides diverses, à l'exportation ou internes, doivent par principe être démantelées, même si, comme l'ont admis la plupart des interlocuteurs, elles peuvent temporairement être maintenues.

Or, derrière cet "ultra-libéralisme" de façade, d'ailleurs relayé par les organisations professionnelles agricoles, il existe bien une politique agricole américaine, en fonction de laquelle les producteurs se déterminent, qu'il s'agisse des programmes de "set aside", de gel des terres à des fins de protection des sols ou des programmes de promotion des exportations mis en place par certains Etats, notamment la Californie.

A. LA SITUATION DU SECTEUR AGRICOLE

1. 1991 : Une année de consolidation

L'agriculture américaine avait été fortement touchée par une crise sévère en 1985 et 1986, à laquelle avait succédé une période de rétablissement de 1987 à 1990.

Pour 1991, les résultats, globalement très moyens, sont contrastés selon les productions : les productions animales se comportent favorablement, à l'exception du lait, tandis que les productions végétales, notamment le blé et le soja ont connu une année difficile.

Alors qu'il avait cru de façon ininterrompue depuis 1986, le montant total des ventes se sera stabilisé en 1991 et devrait représenter de l'ordre de 164 à 169 milliards de dollars. Deux productions sont particulièrement affectées : le blé (- 5% pour les prix ; - 25 % pour le volume, compte tenu d'un programme important de gel des terres) et le lait, dont le prix diminue de 20 %.

La stagnation des ventes, couplée à une légère progression des coûts de production, entraîne une baisse du revenu des agriculteurs, pour la première fois depuis 1986.

Le revenu net se situerait entre 40 et 45 milliards de dollars, contre 47 milliards de dollars en 1990, et 31 en 1986.

La population agricole continue de se réduire sur le rythme observé depuis le début des années 1980 : - 2,5 % par an.

Aujourd'hui, la population agricole ne représente plus que 2 % de la population totale, soit 4,8 millions de personnes. Cette population représentait encore 15,3 % de la population totale en 1950, 8,7 % en 1960, 4,8 % en 1970 et 2,7 % en 1980... Cependant, 28 % de la population américaine -67 millions d'habitants- sont recensés comme vivant en milieu rural.

Le nombre d'exploitations agricoles continue, lui aussi, à se réduire, quoique sur un rythme plus modéré : en moyenne, 1,3 % par an.

De 2,43 millions en 1981, le nombre d'exploitations est ainsi passé à 2,1 millions en 1991.

2. Les échanges agro-alimentaires

Le solde extérieur agricole proprement dit diminue nettement en 1991 pour atteindre 14,5 milliards de dollars contre 17,1 milliards en 1990. Il reste, par conséquent, très inférieur à l'excédent record de 1981 : 25 milliards de dollars. Cependant, depuis la crise agricole qui avait fait chuter le solde à 5,4 milliards de dollars en 1986, on assiste à une remontée progressive : 7,2 milliards de dollars en 1987, 14,3 milliards en 1988, 18,2 milliards en 1989...

Pour le commerce agro-alimentaire, une évolution symétrique est perceptible : redressement de 1986 jusqu'en 1989, infléchissement depuis 1990 (16,6 milliards de dollars contre 20,6 milliards en 1989).

Le taux de couverture évolue de la même façon : 141 % en 1986, 180 % en 1988, 197 % en 1989 mais 172 % en 1990.

Comme l'illustre le tableau ci-après, l'analyse des flux à l'importation et à l'exportation fait apparaître la même évolution : la dégradation très nette des exportations jusqu'en 1986 puis leur redressement. On constate, par ailleurs, une progression régulière des importations.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Exportations (1)	35,8	29,14	27,97	30,77	40,04	41,96	42,85
Importations (2)	23,5	24,2	25,87	26,64	26,60	29,80	31,72

Source : Douanes américaines
Unité : milliard de dollars

(1) Données FAB
(2) Données CAF

S'agissant des exportations, ces dernières ont été très puissamment aidées par les subventions fédérales versées dans le cadre de l'Export Enhancement Program (E.E.P.) (1) mis en place

(1) programme de soutien aux exportations

depuis 1985. Au total, ce sont de 1986 à 1990, près de 3 milliards de dollars -dont les deux tiers en 1988 et 1989- qui ont soutenu directement les exportations américaines. La corrélation entre le redressement des exportations américaines et les subventions à l'exportation est particulièrement nette.

On observe que plus des deux tiers des exportations sont constituées de produits bruts ou à faible valeur ajoutée, même si la part des produits transformés progresse régulièrement.

Comme l'illustre le tableau ci-après, les douze principaux clients agro-alimentaires des Etats-Unis représentent, selon les années, de l'ordre des trois quarts ou des deux tiers des exportations.

Pays	Part des exportations agro-alimentaires	
	1990	1989
Japon	24,98	22,85
Canada	10,52	5,34
Mexique	5,90	6,13
U.R.S.S.	5,57	8,03
Belgique	5,09	3,22
Pays-Bas	3,95	4,14
Taiwan	3,90	3,88
Corée du Sud	3,87	3,81
Hong Kong	2,60	2,43
R.F.A.	2,59	2,33
Espagne	2,45	2,24
Royaume Uni	2,11	1,75
TOTAL	73,53	66,15
Autres pays	26,47	33,85

On notera qu'après le Japon, les deux principaux pays clients sont le Canada et le Mexique, dont la place devrait encore être

renforcée par la signature du Traité de libre échange avec les Etats-Unis.

La Communauté, de son côté, reste le second débouché pour les Etats-Unis, pour un montant d'exportations de 8,5 milliards de dollars en 1990, soit une progression de 1,1 milliard de dollars par rapport à 1989.

S'agissant des importations, on constate une progression régulière au cours des dernières années, sur le rythme annuel de 5 % par an.

Pays	Part des importations agro-alimentaires	
	1990	1989
Canada	15,22	15,18
Mexique	10,03	9,48
Brésil	6,43	5,90
Australie	4,26	3,66
Franco	3,74	3,94
Thallande	3,38	3,09
Colombie	3,04	2,94
Equateur	3,01	3,34
Pays-Bas	2,99	2,88
Nouvelle Zélande	2,84	2,90
Royaume-Uni	2,79	3,09
Italie	2,76	2,54
TOTAL	60,49	58,94
Autres Pays	39,51	41,06

Si par pays, les deux nations limitrophes, le Canada et le Mexique, restent les deux principaux fournisseurs, c'est la Communauté, prise dans son ensemble, qui constitue le premier fournisseur de produits agro-alimentaires, avec 5,3 milliards de dollars (alors qu'elle en importe 8,5 milliards). En

1990, le solde commercial entre la Communauté et les Etats-Unis est positif pour ces derniers de près de 3 milliards de dollars, soit plus de 30 % par rapport à 1989.

3. Les échanges bilatéraux

S'agissant, enfin, des relations bilatérales franco-américaines, la France apparaît comme le cinquième fournisseur (le quatrième en 1989) et le quinzième client des Etats-Unis.

Au cours des cinq dernières années, l'évolution de la balance commerciale s'établit comme suit :

EVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE FRANCO-AMERICAINE EN PRODUITS AGRO-ALIMENTAIRES

	1986	1987	1988	1989	1990
Importations américaines en provenance de France	7,0	6,6	6,5	7,2	6,3
Exportations américaines vers la France	4,4	5,0	5,2	5,0	4,9
Solde	2,6	1,6	1,3	2,2	1,4
Taux de couverture (%)	159	132	125	144	127

Source : Douanes françaises

Unités : Milliards de francs

Le solde de nos échanges avec les Etats-Unis reste positif bien qu'ayant diminué de près de 50 % par rapport à 1989. Cette diminution s'explique à la fois par la hausse progressive du franc par rapport au dollar tout au long de l'année 1990, ainsi que par le blocage, par les administrations américaines, des importations de vins contenant des résidus de procymidone.

Les principaux postes d'exportation concernent trois domaines bien particuliers : les boissons et alcools pour plus de la moitié, les vins pour un quart, les fromages pour 5%.

Il apparaît ainsi que les exportations françaises, concentrées sur quelques postes à forte valeur ajoutée, sont particulièrement sensibles aux fluctuations des marchés et de la monnaie, ainsi qu'aux obstacles aux importations, qu'il s'agisse de normes sanitaires ou de mesures de rétorsion.

Postes	1990	
	Valeur (en millions de francs)	Part des exportations totales (en %)
Boissons, alcools, tabacs, dont	3 582	56,13
. Eaux de vie (Cognac...)	1 635	25,62
. Liqueurs, spiritueux	338	5,30
. Champagne et mousseux	989	15,50
. Eaux minérales	490	7,68
Vins, dont	1 493	23,39
. Vins courants	223	3,49
. Vins AOC	1 270	19,90
Lait et produits laitiers, dont	413	6,47
. Fromages	264	4,14
. Caséines	135	2,12
Viandes et conserves	77	1,21
TOTAL	5 152	80,73
TOTAL TOUTS PRODUITS AGRO-ALIMENTAIRES	6 382	100,00

Source : Douanes françaises

A l'opposé, la France achète aux Etats-Unis des produits à faible valeur ajoutée : viande fraîche (13 % des importations), fruits (11 %), aliments pour animaux (11 %), riz (10 % de nos importations)...

Une analyse plus approfondie fait apparaître qu'une quarantaine de produits représente plus de 90 % des exportations agro-alimentaires françaises, qui, pour certaines d'entre elles, occupent des parts de marché très importantes : 100 % pour le Roquefort, 96 % pour les "vins mousseux", 70 % pour les eaux minérales (80 % en 1989), 53 % pour les vins rouges et 43 % pour les vins blancs (mais, respectivement 63 et 45 % en 1989)...

B. LES POLITIQUES AGRICOLES AMÉRICAINES

1. Les programmes de soutien aux exportations

a) Les subventions à l'exportation du programme Export Enhancement program (E.E.P.)

Lancé en 1985, sous la forme du BICEP (Bonus Incentive Export Program), ce programme a pour objectif de concurrencer sur les marchés internationaux les exportations en provenance de la Communauté. Selon les interlocuteurs rencontrés, il s'agit de compenser par des subventions directes l'effet des restitutions à l'exportation de la Communauté. Doté à l'origine de 1,5 milliard de dollars, ce programme a fait l'objet de financements complémentaires. En 1991, il a été ainsi doté de 900 millions de dollars.

Depuis 1985 et jusqu'au 15 juillet 1991, il aura ainsi mobilisé 3,5 milliards de dollars permettant de financer l'exportation de produits pour une valeur de 12,3 milliards de dollars.

Le tableau ci-après récapitule les subventions versées au titre de ce programme par type de produits :

(en millions de dollars)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	TOTAL
Blé	10,9	126,6	541,6	819,5	288,9	241,9	2029,4
Farine	11,6	58,5	69,4	32,2	29,7	13,1	214,5
Céréales fourragères	-	28,4	144,1	63,1	3,8	34,1	273,5
Semoule	-	-	12,4	-	-	-	12,4
Malt	-	0,4	10,0	5,6	0,3	5,6	21,9
Riz	-	1,5	1,2	13,0	0,2	-	15,9
Aliment bétail (volaille)	-	-	10,0	6,6	-	-	16,6
Huile végétale	-	-	1,0	50,3	11,4	4,4	67,1
Poulets congelés	-	31,9	60,3	6,8	3,8	10,8	113,6
Vaches laitières	-	8,6	74,2	10,0	-	-	92,8
Oeufs	-	0,02	5,1	4,9	0,6	1,9	12,5
TOTAL	22,5	255,9	929,3	1012,0	338,7	311,7	2870,1

Source : Ambassade de France aux Etats-Unis - Services d'expansion économique

Au total, ce sont 90 millions de tonnes de blé, 4 millions de tonnes de farine (en équivalent grain), 9 millions de tonnes d'orge, 600 000 tonnes d'huile végétale, 200 000 tonnes de poulets qui auront été exportées des Etats-Unis grâce à ce programme.

b) Les garanties de crédit

Deux programmes de garanties de crédits à l'exportation ont été mis en place dès 1986 : les programmes GSM 102 à court terme (pour les crédits de 1 à 3 ans) et GSM 103 pour les crédits de 3 à 7 ans.

Le Farm Bill (1) de 1986 avait fixé l'enveloppe maximale d'octroi de garanties annuelles à 5 milliards de dollars pour le GSM 102 et à 500 millions de dollars pour le GSM 103. Le Farm Bill de 1990 a reconduit les enveloppes en les complétant par une enveloppe de 1 milliard de dollars par an par les exportations à

(1) Loi agricole

destination des pays de l'Est et décidé que 25 % de ces crédits devaient concerner l'exportation de produits transformés.

Même si la totalité des enveloppes annuelles n'a pas été consommée, il reste que ce système a favorisé les exportations américaines, dans la mesure où les opérateurs se sont vus garantir du risque financier.

(en milliards de dollars)

CRÉDITS GARANTIS	1988	1989	1990
GSM 102	4,14	5,1	3,960
GSM 103	0,363	0,425	0,332
TOTAL	4,503	5,525	4,292

c) Les autres types d'aides

A côté des subventions à l'exportation et des garanties de crédit, d'autres types d'aide concourent à soutenir les produits agro-alimentaires américains à l'exportation.

Le programme de crédit d'aide alimentaire (PI. 480) permet, par exemple, d'exporter chaque année 1,5 milliard de dollars de marchandises, soit, environ, 10 millions de tonnes de céréales.

De son côté, le programme de promotion des exportations, créé par le Farm Bill de 1985 sous le nom de Target Export Assistance Program (TEAP), reconduit par le Farm Bill de 1990 sous le nom de Marketing Promotion Program (M.P.P.), a mobilisé annuellement 100 millions de dollars de 1986 à 1988, puis 200 millions de dollars depuis 1988.

L'objet initial du TEAP était de financer les actions de promotion dans les pays où les exportations de produits américains avaient été affectées par des pratiques jugées déloyales des autres pays exportateurs. Le nouveau programme accorde une priorité pour l'affectation des crédits à ces produits, mais permet également à d'autres produits d'en bénéficier.

Ces crédits servent à financer la promotion de produits américains à l'étranger dans le cadre d'actions proposées par les professionnels qui en financent au moins 50 %.

C'est ainsi, par exemple, qu'en 1991 l'Américain Soyabean Association a bénéficié de 16 millions de dollars, le Cotton Council de 18,4 millions de dollars, le California Wine Institute de 15 millions de dollars...

2. Les soutiens directs

Le système américain de soutien au revenu agricole repose, essentiellement, sur le mécanisme des deficiency payments, c'est-à-dire de versements compensatoires entre le prix d'objectif (target price) et le prix du marché ou le loan rate (prêt hypothécaire de campagne) si le prix du marché est inférieur au loan rate.

Le target price joue un rôle comparable à celui du prix indicatif de la PAC. Fixé chaque année par le ministère de l'agriculture, il est censé assurer une rémunération correcte aux producteurs qui auront souscrit à un programme de gel des terres.

Le loan rate constitue un prix plancher qui jouera lorsque le prix du marché lui sera inférieur. Il correspond au prêt de campagne consenti à l'agriculteur qui accepte de retarder la commercialisation de sa production. Durant les neuf mois de la validité de ce prêt, le producteur peut commercialiser sa production et rembourser le prêt et ses intérêts. Cette solution sera retenue lorsque le prix du marché sera supérieur à celui du loan rate. A l'inverse, lorsque le prix du marché reste inférieur au loan rate, la récolte non vendue devient la propriété du ministère de l'agriculture au prix du loan rate, sans paiement d'intérêt. Dans cette dernière hypothèse, le loan rate joue le rôle d'un prix plancher.

Le deficiency payment correspondra au différentiel entre le prix d'objectif et le prix du marché ou celui du loan rate lorsque le mécanisme du prix garanti aura été amené à jouer.

Le système des deficiency payments ne bénéficie qu'à un nombre restreint de "*cultures de programme*": blé, riz, coton, céréales fourragères. Les autres cultures : soja, colza, tournesol, ne bénéficient que du système du loan rate, mais pas des deficiency payments.

En outre, le système des deficiency payments est un système optionnel : l'exploitant doit en demander le bénéfice en

souscrivant un contrat spécifique avec l'administration comportant un engagement de gel d'une partie des terres, dans une proportion fixée annuellement. La production couverte par le contrat est déterminée sur la base d'un rendement historique de référence propre à l'exploitation. Le montant des deficiency payments est limité à 50 000 dollars par exploitation.

Après un sommet de près de 26 milliards de dollars en 1986, les dépenses de soutien direct ont diminué jusqu'en 1990, où elles ont atteint 6,5 milliards de dollars.

3. Le Farm bill 1990-1995

Promulguée en novembre 1990 le *"Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990"* -le Farm Bill- constitue le cadre de la politique agricole américaine de 1991 à 1995 (campagnes 90-91 à 94-95).

Ce programme quinquennal n'apporte en réalité que peu de modifications par rapport à celui mis en place en 1985.

Le mécanisme des aides directes est maintenu : les target price du blé, maïs, coton et riz sont maintenus à leur niveau de 1990. En revanche, le loan rate sera fixé à 85% de la moyenne du prix de marché des cinq années précédentes au lieu de 75%.

De leur côté, les différents instruments de soutien aux exportations sont reconduits. Les GSM 102 et 103 se voient respectivement dotés de 5 milliards et de 500 millions de dollars par an. L'EEP bénéficiera, annuellement, de 500 millions de dollars. Le programme TEAP est remplacé par le M.P.P., et doté de 200 millions de dollars par an. Enfin, un programme spécifique d'aide aux nouvelles démocraties mobilisera, chaque année, 200 millions de dollars.

Les principales modifications consistent en la création d'un marketing loan pour les oléagineux et en l'instauration d'une flexibilité optionnelle pour les grandes cultures.

Le marketing loan est un prêt dont le prix est ajusté au prix du marché. L'agriculteur peut emprunter son montant, qu'il devra rembourser soit au prix du loan soit au prix du marché, lorsque ce dernier est inférieur au marketing loan. Un tel système permet en réalité d'aider l'exportation des oléagineux : les Etats-Unis pourront exporter au prix du marché, leurs agriculteurs bénéficiant

éventuellement du différentiel entre ce prix du marché et le marketing loan.

La flexibilité optionnelle d'assolement, de son côté, permet à l'agriculteur d'utiliser 10% de la surface de base de chaque culture pour y faire une autre production. Sur ces surfaces, il conserve le bénéfice des prix de soutien, mais pas des éventuels deficiency payments. En outre, il conserve ses droits historiques en surface de la culture originelle.

Sur la base du Farm bill, les dépenses de soutiens directs à l'agriculture devraient s'élever à 54 milliards de dollars pour la période 1990-95.

Cependant le volet agricole de la loi budgétaire votée en 1990 tendant à réduire le déficit de 500 milliards de dollars sur la période 1990-95, comprend un certain nombre de dispositions réduisant le coût de la politique agricole de 13 à 14 milliards de dollars.

Il s'agit de l'instauration d'une taxe de participation aux programmes (2% par exemple, pour les oléagineux) mais surtout de l'introduction du concept de "Triple base".

Pour les cultures bénéficiant du système des deficiency payments, la superficie cultivée est divisée en trois fractions -la triple base- :

- une partie doit être mise en réserve obligatoire (Acreage Reserve program). Elle ne peut être cultivée, sauf dans un but de conservation des terres, et dans ce dernier cas, sans mise de produits sur le marché ;

- une partie -15%- est libre d'utilisation mais ne bénéficie pas des deficiency payments. Sur cette superficie soumise à la "flexibilité normale" l'agriculteur ne bénéficie donc pas des soutiens au revenu, mais continue à bénéficier du soutien des prix, par le biais des loan rates ou des marketing loans ;

- le solde est soumis au régime "normal" des deficiency payments.

Pratiquement, la triple base réduit de 15 % les superficies éligibles aux deficiency payments pendant la période 1990-1995.

Compte tenu des réductions de dépenses prévues par la loi budgétaire, le coût des aides directes à l'agriculture américaine est estimé à 40 milliards de dollars pour la période considérée.

II. LE DIFFÉREND AGRICOLE ENTRE LES ÉTATS UNIS ET LA COMMUNAUTÉ

A. LA PERSISTANCE DES CONTENTIEUX BILATÉRAUX

En 1990-1991, comme les années précédentes, c'est essentiellement avec les Etats-Unis que la C.E.E. a connu des difficultés en matière de commerce international de produits agricoles.

On constate d'ailleurs, depuis le début de l'année 1991, un net regain du nombre de contentieux évoqués au GATT et dans le cadre bilatéral C.E.E./Etats-Unis. Deux raisons principales, liées à l'échec de la réunion ministérielle de l'Uruguay-round en décembre 1990, expliquent cette évolution.

C'était, en effet, dans le cadre d'un accord agricole au GATT que les différents Etats condamnés devaient mettre en conformité leurs pratiques nationales avec les conclusions des panels (1) agricoles qu'ils avaient perdus. Le Japon est concerné par le panel "*restitutions quantitatives*", le Canada par celui sur les produits laitiers, la Communauté enfin, par le panel "soja". Le contentieux "*maïs*", pendant depuis l'entrée dans la Communauté du Portugal et de l'Espagne, devait lui aussi être réglé dans ce cadre.

L'absence d'accord en 1990 a conduit les Etats-Unis à demander la mise en oeuvre des conclusions de ces panels, sans attendre l'achèvement de l'Uruguay round, dont le terme était repoussé.

L'autre raison du durcissement des relations entre la Communauté et les Etats-Unis réside dans l'attitude de ces derniers qui, pour maintenir la pression sur la Communauté sur un certain nombre de dossiers (le régime oléagineux, la directive "*abattoirs*" l'entrée du maïs américain en Espagne) menacent d'exercer des mesures de rétorsion en application du Trade Act.

(1) comités d'arbitrage

1. Les hormones

La position des Etats-Unis sur ce dossier est claire et elle a d'ailleurs été exposée sans détours à la délégation : l'interdiction de la commercialisation dans la C.E.E. de viandes contenant des hormones ne repose sur aucune justification scientifique et constitue une entrave à l'accès au marché. Il faut souligner qu'en rétorsion, les Etats-Unis ont appliqué des droits de douane ad valorem de 100 % sur certaines exportations communautaires pour un montant de 100 millions de dollars. Alors que la décision communautaire est par la même ainsi compensée, les Etats-Unis n'en continuent pas moins à maintenir leur pression pour obtenir la suppression de cette interdiction.

Si aucun fait nouveau n'est intervenu depuis octobre 1990 dans un contexte bilatéral C.E.E./Etats-Unis, la Communauté est cependant parvenue à éviter, fin juillet 1991, que le "*codex alimentarius*" fixe des normes maximales de teneur en résidus hormonaux pour les produits carnés. La Communauté a pu ainsi éviter que la partie américaine puisse renforcer sa position en s'appuyant sur des normes "*scientifiques*" internationales.

Il reste que pour les Américains, l'interdiction des viandes aux hormones, quand bien même elle s'applique aussi aux productions communautaires, n'est qu'un habillage, dénué de tout fondement scientifique, de la volonté de la C.E.E. de protéger son marché de la viande.

De la même façon le contentieux "*abattoirs*" a été présenté à la délégation comme la conséquence du refus de la Communauté de reconnaître les garanties objectives des règles d'abattage américaines.

2. Le contentieux "*abattoirs*"

Les Etats-Unis, à plusieurs reprises, ont en effet contesté la procédure communautaire d'agrément des abattoirs produisant des viandes destinées aux échanges entre Etats-membres (directive du 26 juin 1964). Ils font valoir tout d'abord que cette directive

contrevient au principe du GATT du traitement national puisque l'agrément ne concerne pas les abattoirs dont la production est consommée dans l'Etat d'implantation et, qu'à ce titre, elle introduit une discrimination entre les produits importés et les produits nationaux.

Plus fondamentalement, -et c'est le point de vue qui a été développé lors des entretiens qu'a eus la délégation- les Etats-Unis contestent le principe même de cette directive, qui fixe des règles sanitaires d'abattage qui ne correspondent pas à la logique de leurs propres règlements sanitaires. Ces derniers reposent, en effet, sur des règles sanitaires strictes en aval, dont le respect est assuré par des contrôles des viandes. Les Etats-Unis demandent, par conséquent, que soit reconnue l'équivalence des législations et que, par conséquent, l'agrément inutile exigé des abattoirs américains soit supprimé.

Le conflit s'est durci en juillet 1990, à la suite d'une visite d'inspection des 25 abattoirs américains agréés. Constatant l'inapplication des règles d'agrément, la Communauté avait suspendu l'agrément de l'ensemble de ces abattoirs. Relayant les protestations des professionnels, les Etats-Unis au début de 1991 ont menacé la Communauté d'une demande de panel.

A la mi-1991, les deux parties sont convenues, d'une part, de mettre en place une liste allégée des normes obligatoires, d'autre part, de se livrer à un exercice de comparaison des deux législations, susceptible de déboucher sur la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des deux législations.

Lors de la visite de la délégation, ce contentieux paraissait donc en voie de règlement.

Or, compte tenu des réticences manifestées par les Américains, la C.E.E. n'a tout d'abord pu redonner son agrément, sur la base des normes allégées qu'à 5 des 25 abattoirs américains agréés. En octobre, elle a autorisé la reprise des importations en provenance de dix abattoirs agréés.

3. Le panel "oléagineux"

Contrairement aux deux dossiers précédents, ce sujet n'a été abordé que par les représentants de l'administration américaine, reprochant à la Communauté de tarder à modifier sa législation conformément au panel qu'elle avait perdu.

Le régime communautaire des oléagineux a, en effet, fait l'objet d'un arbitrage défavorable, fin 1989.

Il a ainsi été estimé que le versement de l'aide aux transformateurs de la Communauté introduisait une discrimination selon l'origine des graines (contraire à l'article III du GATT) et qu'il avait pour effet de protéger les producteurs d'oléagineux de la Communauté des évolutions du marché mondial, empêchant ainsi les Etats-Unis de bénéficier des concessions tarifaires (droits nuls sur les importations de soja américain) accordées en 1962 (contraire à l'article II du GATT).

Il faut cependant souligner que l'arbitrage ne remet pas en cause l'existence de subventions, mais conteste le mode de versement aux tritrateurs et leur caractère de compensation totale des fluctuations du prix mondial. Par rapport à la plainte américaine qui, en fait, contestait l'existence même du secteur oléagineux européen supposé être responsable des pertes de marché américaines dans les années quatre-vingt, le panel reste donc équilibré dans ses conclusions.

La C.E.E. avait accepté les conclusions du comité d'arbitrage et indiqué qu'elle se conformerait à ses recommandations, dans le cadre de la mise en oeuvre des résultats de l'Uruguay Round. Les Etats-Unis avaient de leur côté suspendu les mesures de rétorsion.

En théorie, la Communauté disposait d'une marge de manoeuvre certaine.

La condamnation au titre de l'article II permet à la Communauté, en renonçant à une compensation totale de maintenir une compensation partielle des fluctuations des prix, en introduisant une franchise.

La condamnation au titre de l'article III, si elle interdit à la C.E.E. de maintenir l'aide aux tritrateurs, versée en aval de la production, la laisse libre d'introduire des mécanismes de soutien des prix perçus par le producteur.

Or, la réforme de l'Organisation commune de marché (O.C.M.) adoptée à la fin de 1991 ne tire pas parti de ces marges de manoeuvre.

Le système actuel d'aides versées aux tritrateurs est remplacé par un système compensatoire d'aides à l'hectare régionalisées et versées directement au producteur, ne couvrant que partiellement les variations des cours mondiaux.

Cette réforme s'inscrit, en outre, en dépit des dénégations, dans le projet de réforme de la PAC et manifeste le souci de déconnecter l'aide au produit et les aides directes, entrant dans la boîte "verte"(1), dans la perspective des négociations du GATT.

Alors que le panel du GATT imposait seulement que l'aide communautaire soit versée au producteur et non plus au tritrateur et que cette aide ne compense que partiellement et non plus totalement les fluctuations des prix internationaux, la réforme adoptée anticipe sur la réforme envisagée de la PAC, avec le souci apparent de la rendre compatible avec ce que pourrait être le résultat des négociations agricoles du GATT.

Les Etats-Unis ne se satisfont pourtant pas de la réforme adoptée par la Communauté. Avant même l'adoption de cette réforme, dès le 8 octobre, les Américains avaient indiqué qu'ils jugeaient non conforme aux "obligations de la C.E.E." la proposition de réforme de l'organisation commune du marché des graines oléagineuses sur la base de laquelle les ministres de l'Agriculture des Douze sont ensuite parvenus, le 22 octobre, à un compromis. Selon eux, ce nouveau régime sur lequel le Parlement européen devait encore se prononcer, ne répondait pas aux "engagements" que la Communauté avait pris devant le G.A.T.T., après l'arbitrage rendu par le panel.

4. Le corn gluten feed

Ce dernier conflit qui avait contribué à animer les relations entre la Communauté et les Etats-Unis paraît aujourd'hui avoir été réglé à la convenance des deux parties.

Le corn gluten feed, résidu de la production de l'amidon de maïs, bénéficie d'une consolidation tarifaire à droit zéro dans la C.E.E., depuis 1967. Cependant, la détermination normative du produit n'avait jamais été faite.

Or, l'amélioration des techniques d'analyse et le renforcement des contrôles douaniers communautaires, notamment à Rotterdam, qui traite 80 % des importations communautaires de résidus de maïs, ont permis de mettre en évidence que les

(1) Ensemble des mesures admises au GATT et ne devant pas faire l'objet d'une réduction

importations de corn gluten feed recouvraient en réalité des importations de mélange de corn gluten feed, de tourteaux de germe de maïs et d'autres résidus (brésures et sons de maïs), à forte teneur en amidon. Il s'est ainsi avéré que les Etats-Unis exportaient, sous une nomenclature qui leur permet d'accéder en franchise de droit au marché communautaire, des produits dont la teneur en matière grasse et amidon justifierait qu'ils acquittent des prélèvements. La fraude porterait sur plus d'un million de tonnes.

Après avoir plaidé qu'ils n'avaient pas la preuve formelle de ces fraudes, les Etats-Unis ont finalement accepté de négocier avec la Communauté. La Commission proposait une teneur maximum en amidon de 25 % et de 3,5 % en matière grasse. Les Américains demandaient un taux de 33 % pour l'amidon et 7 % pour la matière grasse.

La Commission et l'administration américaine se sont finalement mises d'accord sur une définition du corn gluten feed qui devra avoir une teneur maximale de 20 % en amidon, 4,5 % en matière grasse et 40 % en protéines.

Les producteurs de maïs demandent, maintenant, que soit donnée une définition identique pour les tourteaux de germe de maïs.

5. La prorogation de l'accord maïs

En 1986, les Etats-Unis avaient bénéficié, en compensation de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté, d'un accord quinquennal leur réservant un accès préférentiel sur le marché espagnol pour 2 millions de tonnes de maïs et 300 000 tonnes de sorgho, volumes dont sont déduites les importations espagnoles de produits de substitution aux céréales.

Déjà, en 1990, sous la pression des américains, la prorogation de cet accord avait été accordée pour 1991.

La Commission a décidé de reconduire cet accord en 1992, sans que cette prolongation d'un an préjuge de l'attitude de la C.E.E. pour les années suivantes.

Il n'en reste pas moins, que cette année encore, les Américains paraissent être parvenus à reconduire d'un an un accord profitable, venant normalement à expiration en 1990.

B. LES NÉGOCIATIONS DU GATT

1. Les positions de départ

Prévu à l'origine pour durer quatre ans, le nouveau cycle de négociations multilatérales a été lancé lors de la conférence de Punta del Este en septembre 1986.

S'agissant du volet agricole de ces négociations, les objectifs des principales parties à ces négociations différaient. Pour les Etats-Unis, il s'agit d'obtenir le démantèlement des mécanismes communautaires et en particulier la suppression totale des subventions à l'exportation. De son côté, la C.E.E. voulait obtenir la reconnaissance des mécanismes fondamentaux de la PAC et demandait que soient prises en compte les aides directes américaines. Enfin, les pays du groupe de CAIRNS (1) réclamaient la réduction globale des politiques de soutien agricole.

Lors de la déclaration de Punta del Este, tous les participants se sont mis d'accord pour inclure les politiques de soutien à l'agriculture dans le champ des négociations dans le but *"d'améliorer l'environnement compétitif grâce à un accroissement de la discipline concernant l'utilisation de toutes les subventions directes et indirectes"*. Par conséquent, l'objectif fixé était en retrait du souhait américain de suppression totale des subventions et incluait les aides directes versées aux agriculteurs.

Les premières propositions américaines, de juillet 1987, reflétaient leur position initiale. Il s'agissait, d'une part, de l'élimination totale des subventions aux exportations dans un délai de dix ans, et d'autre part du démantèlement sur la même période des barrières tarifaires -ou non- aux importations.

En outre, les Américains demandaient l'harmonisation des réglementations concernant la santé et l'hygiène animale ainsi que le traitement des viandes.

En réponse à l'option *"zéro"* des Etats-Unis -qui d'ailleurs ne comportait aucun engagement sur les aides directes- la

(1) Groupe de quatorze pays exportateurs, dont le Canada, l'Argentine, l'Australie, la Nouvelle Zélande...

Communauté avait, en octobre 1987, arrêté sa position consistant en une réduction graduelle de toutes les formes de soutien, directes et indirectes.

2. Le compromis de Genève et la relance des négociations

L'opposition radicale des deux propositions devait entraîner, en décembre 1988, l'échec de la réunion à mi-parcours de Montréal. Le redémarrage des négociations n'avait été possible à Genève, en avril 1989, que par l'adoption d'un texte de compromis prévoyant des *"réductions progressives substantielles de soutien et de la protection de l'agriculture"*. La thèse communautaire de la globalité des réductions, sans que soient privilégiées les subventions à l'exportation, avait donc prévalu. En outre, la Communauté avait obtenu que le rééquilibrage de la protection externe -concernant les produits de substitution des céréales (P.S.C.)- soit inclus dans les négociations. La Communauté, enfin, avait accepté que soit étudiée l'option de la tarification, consistant à transformer en droits de douane les obstacles aux importations.

Cependant, il est rapidement apparu que les Etats-Unis entendaient remettre en cause le compromis dégagé à Genève.

Ils ont ainsi déposé, en octobre 1989, une proposition globale sur l'ensemble des thèmes de la négociation. Le plan comprenait trois volets :

- la tarification des barrières non douanières. Il s'agit de convertir les quotas à l'importation, les dérogations et les prélèvements variables en tarifs, puis de les réduire progressivement pendant dix ans. Cependant, la tarification ne s'appliquerait qu'au-delà des contingents tarifaires à l'importation, dont les volumes seraient fixés en fonction des évolutions des années passées et augmentés progressivement ;

- le démantèlement en cinq ans des subventions à l'exportation. Seraient concernées toutes les subventions directes : les restitutions communautaires, comme le système américain d'Export Enhancement Program (E.E.P.) ;

- la suppression en dix ans des soutiens internes, liés à la production.

Selon le plan américain, les aides internes seraient ainsi ventilées en trois catégories : les aides à supprimer progressivement en dix ans (les mesures de soutien par les prix, les "deficiency payments" non découplés (1) ; les aides autorisées (aides directes découplées, programmes concernant l'environnement...) ; les aides "soumises à discipline" (en gros, ce qui n'est ni autorisé, ni interdit) qui seraient progressivement réduites.

En fait, le maintien de la notion de découplage permettrait d'exclure du dispositif la plupart des aides américaines au revenu, considérées comme sans influence sur la production et, par conséquent, dispensées de l'effort de réduction éventuellement décidé.

De son côté, en décembre 1989, la Communauté avait présenté ses contre-propositions. A cette occasion, elle avait réaffirmé la nécessité de conserver des mécanismes de régulation des prix du marché et de préserver le système du double prix.

S'agissant de la réduction des soutiens agricoles, la Communauté proposait la mise en place d'un instrument global de mesure et de négociation permettant de mesurer, et ultérieurement de réduire, la totalité des soutiens, et non seulement les protections aux frontières. Cet instrument, appréhenderait ainsi par conséquent les aides dites "découplées" américaines.

Elle proposait d'autre part de commencer par une première étape de réduction des soutiens pendant une période de cinq ans. Elle demandait enfin que soient pris en compte les efforts effectués depuis 1986.

A ces conditions, la Communauté se déclarait prête à introduire certains éléments de tarification. Elle proposait ainsi de calculer pour les produits couverts par l'unité de mesure du soutien :

- un élément fixe de protection visant à combler l'écart entre les prix intérieurs et extérieurs et comportant un élément de préférence communautaire ;

- un élément variable destiné à "corriger les variations monétaires et à prendre en compte les fluctuations de marché dans certaines limites à convenir".

(1) C'est-à-dire les aides directes au revenu ayant un impact sur le niveau de la production.

3. L'échec de la conférence de Bruxelles

La conférence ministérielle de Bruxelles, en décembre 1990, qui devait permettre la conclusion des négociations, s'est soldée par un échec.

La dernière année de négociation avait vu en effet les positions respectives se durcir, tandis que, de son côté, la Communauté paraissait éprouver des difficultés à afficher une position unanime.

L'accord cadre, censé concilier les points de vue, présenté en juillet 1990 par le président du groupe de négociations sur l'agriculture, s'était avéré excessivement favorable aux positions américaines. Il envisageait des engagements spécifiques sur chacun des domaines, ne prenait pas en compte les efforts entrepris par la Communauté depuis 1986, prévoyait la tarification totale des barrières à l'importation sans rééquilibrage de la protection externe...

Rejeté par la Communauté, le projet d'accord n'était pas retenu lors du sommet des Sept à Houston comme une base de négociations. Ce sommet débouchait en effet sur un compromis plus équilibré prévoyant des engagements spécifiques et cohérents sur chacun des trois volets.

A la veille de la Conférence de Bruxelles, les deux parties étaient parvenues à présenter leur offre agricole.

Globalement les Américains avaient peu infléchi leurs positions initiales. Revenant sur le compromis dégagé en février et avril 1989, les Etats-Unis faisaient une proposition globale mais prévoyant des engagements spécifiques sur chacun des volets (- 75 % en dix ans sur les soutiens internes et les mesures de protection aux frontières ; - 90 %, sur la même période, pour les subventions à l'exportation).

De son côté, la Communauté était parvenue -avec difficulté- à élaborer, en novembre 1990, son "offre" agricole caractérisée, sur la période 1986-1996, par une diminution de 30 % des soutiens internes, la tarification et la réduction de 30 % des prélèvements mobiles, et la diminution des subventions, résultant naturellement de la baisse des soutiens internes. En contrepartie, la C.E.E. avait demandé le rééquilibrage de la protection aux frontières à l'encontre des produits de substitution des céréales.

Le tableau ci-après synthétise la position des deux principaux partenaires à la veille de la Conférence de Bruxelles.

	Propositions américaines en 1990	Offre communautaire de novembre 1990
Soutiens internes	Réduction de 75 % en 10 ans (par rapport à la norme globale de soutien sur 1986-1988)	Réduction de 30 % en 10 ans, sur la période 1986-1996
Accès au marché	Conversion en équivalents tarifaires, puis réduction de 75 % sur 10 ans sur la base du montant moyen 1986-1988, à partir de 1991.	Tarifification de certaines mesures aux frontières, et réduction de 30 % de l'élément fixe en résultant (1)
Subventions à l'exportation	Réduction de 90 % sur 10 ans, à partir de 1991, sur la base du montant atteint en 1986-1988	Ajustement résultant de la baisse des soutiens internes

(1) La Communauté distingue, dans les prélèvements mobiles aux frontières, une partie fixe résultant de la différence entre le prix moyen international sur la base 1986 et 1988 et le prix d'intervention majoré de 10 % et une partie mobile, destinée à compenser l'effet des variations monétaires et, partiellement, les fluctuations des prix internationaux. Elle demande, en contrepartie, le rééquilibrage progressif de la protection aux frontières pour les produits (PSC) entrant sans droits.

La rencontre ministérielle de Bruxelles entre les pays participant à la négociation a été interrompue le 7 décembre, après le refus par la Communauté, le Japon et la Corée, d'accepter, au sein du groupe de travail sur l'agriculture, un projet de compromis présenté par le Président du groupe. Les Etats-Unis et l'Australie avaient pris l'initiative de la rupture et de la séparation de la conférence.

4. La prolongation des négociations

● La reprise des négociations

Les négociations n'ont été officiellement débloquées qu'en février 1991, à Genève ; la Commission usant de *"la marge de manoeuvre"* dont, malgré les protestations françaises, elle avait estimé pouvoir disposer, y a admis le principe d'"engagements spécifiques contraignants" sur chacun de ces volets.

Après la prolongation par le Congrès du mandat de négociation donné à l'administration américaine (*"fast track"*), cet exercice technique s'est prolongé en juin et juillet pour aboutir au constat que les principaux partenaires de la négociation agricole campaient sur les positions exprimées dans leurs offres agricoles.

Par ailleurs, la réunion des chefs d'Etat des sept pays les plus industrialisés, mi-juillet, a permis qu'au plus haut niveau politique soit réaffirmé l'attachement à un résultat rapide du cycle d'Uruguay, si possible avant la fin de 1991. Le "G7" a mis en avant quatre dossiers particuliers : droits de douane, agriculture, services et propriété intellectuelle qui devront être globalement traités, ce qui interdit tout *"préalable agricole"*.

Estimant avoir fait preuve de flexibilité, la Communauté attendait de ses partenaires un infléchissement symétrique de leur position.

Les 8 et 9 novembre, lors du dernier sommet entre la C.E.E. et les Etats-Unis, la volonté de faire preuve de flexibilité pour permettre le succès de l'Uruguay Round, d'ici à la fin de l'année, avait été réaffirmée.

Les Etats-Unis s'y seraient montrés disposés à modifier leur proposition sur le démantèlement des subventions agricoles : réduction de 35 % sur cinq ans, au lieu de 75 % sur dix ans (90 % pour les subventions à l'exportation). La C.E.E., quant à elle, s'en tenant officiellement à son offre de 30 % sur dix ans, à compter de 1986.

La C.E.E. et les Etats-Unis restaient cependant divisés sur le rééquilibrage de la protection aux frontières réclamé par la Communauté, sur les soutiens aux exportations et sur le maintien des mesures unilatérales de rétorsion (la section 301 du Trade Act).

C'est cette position que M. Louis MERMAZ, ministre de l'agriculture et de la forêt, avait exposée, lors de son audition devant la commission des Affaires économiques et du Plan, rappelant que la position de la Communauté était claire : l'accord doit être global et concerner l'ensemble des dossiers ; un accord agricole passe par le rééquilibrage de la protection communautaire. Il avait été réaffirmé que le mandat donné à la Commission était inchangé et qu'il n'y avait pas lieu d'y faire entrer plus de flexibilité tant que les Etats-Unis ne modifiaient pas, de leur côté, leurs demandes. Enfin, M. Louis MERMAZ avait souligné que ces derniers refusaient tout rééquilibrage portant sur les produits de substitution aux céréales (F.S.C.), la prise en compte des fluctuations du dollar et la renonciation à l'article 301 du Trade Act qui leur permet d'user de rétorsions commerciales unilatérales, laissant entendre qu'ils pourraient seulement s'abstenir de l'utiliser.

● Le compromis DUNKEL

Elaboré par le directeur général du GATT, le compromis global présenté, le 20 décembre dernier, a été rejeté par le conseil des Ministres de la Communauté le 23 décembre dernier qui l'a jugé beaucoup trop déséquilibré en faveur des thèses américaines.

Les Douze ont, en effet, relevé qu'outre trois secteurs sur lesquels le document DUNKEL n'est pas satisfaisant : les négociations tarifaires, les services et la propriété intellectuelle, les propositions en matière agricole sont défavorables à la Communauté.

S'agissant tout d'abord de l'accès au marché, il prévoit la tarification, puis la réduction des obstacles aux importations. Cette réduction, sur la période 1993-1999, devrait atteindre 36 % par rapport au niveau de protection atteint en septembre 1986, avec un minimum de 15 % par ligne tarifaire. Il prévoit, en outre, conformément aux revendications américaines, un accès minimum au marché de 3 % par rapport au niveau de la consommation intérieure atteint en 1986, qui devrait passer à 5 % en 1999. En revanche, contrairement à ce que réclamait la Communauté, le rapport DUNKEL n'envisage aucun rééquilibrage de la protection extérieure à l'encontre des produits de substitution des céréales.

Le commissaire à l'agriculture, M. Mac SHARRY, avait fait valoir, sur ce point, que l'accès minimum au marché ferait, par exemple, passer brutalement les importations communautaires de viande porcine de 70 000 tonnes par an à 500 000 tonnes.

Pour la France, cet accès minimum aurait pour conséquence de considérablement réduire les exportations françaises en direction des autres pays de la Communauté, qui représentent, aujourd'hui 70 % de ses exportations agro-alimentaires totales.

S'agissant des soutiens internes, le document prévoit la réduction des soutiens, autres que ceux entrant dans la boîte verte, de 20 % entre 1993-1999 par rapport à la moyenne de 1986-1989. Les soutiens inférieurs à 5 % de la valeur de la production n'auraient pas à être réduits. Il semble que les propositions du directeur général du GATT aboutissent, de fait, à exonérer les deficiency payments de toute diminution, dans la mesure où ils auraient déjà été réduits de 25 à 30 % par rapport au niveau atteint en 1988.

S'agissant, enfin, des subventions à l'exportation, le compromis présenté par M. DUNKEL prévoit, entre 1993 et 1999, la réduction de 36 % des crédits qui y sont consacrés, mais aussi la diminution de 24 % des quantités qui bénéficient d'aide aux exportations. Le document DUNKEL, en outre, considère que les deficiency payments américains, ne constituant pas des aides à l'exportation - ce que conteste la Communauté - seraient exonérés de toute réduction à ce titre.

Pour le blé, les propositions DUNKEL auraient pour effet de ramener les exportations communautaires de blé à 13 millions de tonnes, contre 17 millions de tonnes en moyenne sur la période 1986-1990. Les exportations s'étaient élevées à 20-21 millions de tonnes en 1990 et à 23 millions de tonnes en 1991. Selon le ministre de l'agriculture, la limitation des exportations communautaires se traduirait par une amputation de 50 % de la capacité exportatrice de la France. Rappelons sur ce point que la Communauté s'était prêtée au jeu américain de la limitation quantitative des exportations, puisque M. Mac SHARRY avait émis l'hypothèse que ces dernières pourraient être limitées à 14 millions de tonnes, et que M. Jacques DELORS, Président de la Commission, avait estimé qu'il était impossible de descendre en dessous de 15 millions de tonnes (soit 13 millions de tonnes avec le rééquilibrage de la protection).

Enfin, rien dans le document DUNKEL ne garantit à la Communauté qu'un accord au GATT la mettrait à l'abri de nouvelles mesures unilatérales de réduction de la part des Etats-Unis.

Il faut par ailleurs noter que, s'agissant des appellations d'origine, il ne semble pas que le projet de compromis permette d'assurer la protection des appellations d'origine contrôlée européennes.

● **Un nouveau sursis**

En dépit des très vives critiques émises par la Communauté, réaffirmées au Conseil des affaires générales du 11 janvier à l'encontre du rapport DUNKEL, il a été décidé le 13 janvier de poursuivre les négociations.

Les 108 nations intéressées sont ainsi convenues de poursuivre les négociations jusqu'à Pâques 1992 afin d'arriver à un accord, donnant ainsi un nouveau sursis aux négociations en cours.

III. L'ANALYSE DE LA DÉLÉGATION

A. QUELLES PERSPECTIVES D'ACCORD ?

Concernant l'issue des négociations, tous les interlocuteurs politiques rencontrés ont clairement affirmé que le déblocage du dossier agricole était la condition indispensable pour boucler les négociations.

Ce point a constitué le noyau dur de l'argumentation développée : en l'état actuel, il est illusoire d'espérer un accord, tant que la Communauté ne se sera pas mise sérieusement à négocier le dossier agricole.

En revanche, s'agissant de la "chronologie", deux thèses divergentes avaient été exposées.

- Un "accord cadre" avant la fin de l'année 1991

Pour les uns, il était nécessaire et possible de trouver une base d'accord général avant la fin de l'année 1991, pour peu que la Communauté se mette enfin à négocier sérieusement, ce que d'après les personnalités rencontrées, elle n'avait pas encore fait. Les mois suivants pourraient être alors consacrés aux mises au point "techniques", compte tenu de l'accord de principe ainsi dégagé avant le 31 décembre. Cette thèse a été tout particulièrement développée par les officiels directement en charge des négociations au GATT.

- Des négociations qui doivent se poursuivre afin de parvenir à un bon accord global

Les partisans de cette thèse estimaient, au contraire, que l'essentiel était de parvenir à un résultat global satisfaisant sans se préoccuper excessivement d'un calendrier : la qualité du paquet est

pour les Etats-Unis plus important que la date de conclusion. Par conséquent, dans cette hypothèse, la date butoir du 31 décembre était sans intérêt.

● Les Etats-Unis souhaitent-ils, réellement, parvenir à un accord ?

En dépit du souhait manifesté de parvenir à un accord, la délégation, à plusieurs reprises, a pu s'interroger sur la volonté réelle des Etats-Unis de parvenir à un accord, se demandant si ces derniers n'auraient pas intérêt à un échec des négociations du GATT, qui leur permettrait de ne pas faire de concessions sur les autres dossiers (services, propriété industrielle) sur lesquels leur position paraît moins assurée. Ils feraient ainsi porter la responsabilité d'un échec, qui les arrangerait, sur l'intransigeance de la Communauté, tout en obtenant par ailleurs une réforme drastique de notre politique agricole commune qui leur donnerait satisfaction dans le secteur agricole.

Une telle hypothèse n'aurait rien d'invraisemblable si l'on veut bien considérer que l'agriculture a volontairement été traitée comme le principal dossier de ces négociations.

B. L'AGRICULTURE "OTAGE" DES NEGOCIATIONS

1. Des négociations dominées par le différend agricole

La position adoptée par ses interlocuteurs a conforté la délégation dans le sentiment que c'était de manière volontaire que l'agriculture avait été présentée comme le volet le plus sensible de ce cycle de négociation.

En effet, si l'agriculture n'est que l'un des seize thèmes définis précisément dans la déclaration de Punta del Este, elle a, néanmoins, dès le début focalisé la majeure partie de l'attention.

Dès la réunion ministérielle de Punta del Este, la négociation agricole a été dominée par l'affrontement direct entre les deux grands partenaires : la C.E.E. et les États-Unis. Cette opposition n'a jamais cessé et a dominé les grandes étapes du cycle (Montréal en décembre 1988, Genève en avril 1989 puis Bruxelles en décembre 1990), apparaissant comme la responsable des crises successives qu'ont connues les négociations.

La négociation du GATT a en effet été engagée dans un contexte de crise profonde des marchés agricoles. Pour un certain nombre de participants, notamment les pays exportateurs du groupe de CAIRNS, l'un des objectifs prioritaires est la suppression des mécanismes qui déséquilibrent ces marchés.

Les États-Unis, que l'on peut difficilement tenir pour un pays "fair trader" en matière agricole, ont su habilement relayer la revendication "maximaliste" de ces États ce qui leur a permis, notamment, de masquer leurs réticences à faire des concessions sur d'autres dossiers.

Enfin, dans la philosophie du GATT, largement partagée par l'O.C.D.E., le secteur agricole, qui bénéficie de règles dérogatoires, doit rentrer dans le droit chemin du libre-échange.

Sur ce sujet particulièrement conflictuel, s'exerce une très forte pression, compte tenu des enjeux que représente l'actuel cycle de négociation. L'objectif très large assigné à ces négociations, c'est-à-dire la libéralisation des échanges et le renforcement des règles et disciplines de l'accord général, l'importance des nouveaux sujets mis en discussion (textiles, propriété intellectuelle, services...), le grand nombre des participants font de ce cycle le plus vaste et le plus ambitieux jamais engagé.

Son échec porterait une grave atteinte au système multilatéral, renforcerait le protectionnisme et raviverait la guerre commerciale entre les principaux partenaires. La pression est donc très forte pour qu'un accord soit finalement dégagé.

Or, dans ces négociations, le démantèlement des mécanismes de subvention à l'exportation et de protection des marchés agricoles - intérêt objectif des pays "fair traders" et revendication tactique des États-Unis - a été considéré comme une condition indispensable au bouclage des autres dossiers.

La délégation est convaincue que ce sont les États-Unis qui font du dossier agricole le dossier central et l'éventuelle pierre

d'achoppement des négociations du GATT. Leur position est claire : sans déblocage du dossier agricole, pas d'accord général.

Il faut en outre souligner que la position adoptée par les Etats-Unis présente, pour ces derniers, un triple intérêt : elle permet de camoufler que sur les autres dossiers les blocages ne proviennent pas de la Communauté ; elle mobilise derrière les Etats Unis et contre la Communauté les pays du Tiers Monde et les pays exportateurs agricoles ; elle ouvre la possibilité de faire supporter à la seule Communauté un échec éventuel des négociations.

Or, la position très dure adoptée par les Etats-Unis dans la négociation n'est possible que parce que la Communauté a pu être présentée comme le principal responsable du dérèglement des marchés internationaux, analyse que malheureusement les Etats-Unis sont apparemment parvenus à faire partager à une majorité d'Etats représentés au GATT.

2. Un mauvais procès à la Communauté

La PAC fait en effet l'objet des critiques les plus sévères : elle fausserait le marché international par le biais des subventions à l'exportation ; elle interdirait l'accès au marché communautaire pour des motifs fallacieux (hormones, par exemple) ; elle pénaliserait les pays du Tiers Monde et les pays de l'Est.

Dans la logique du GATT, les fondements mêmes de la PAC -préférence communautaire, système des prélèvements et restitutions, soutien du revenu par les prix- ne peuvent être tenus que pour des mécanismes pervers qui faussent le libre jeu des mécanismes du marché.

Or, si cette analyse peut être comprise de la part des pays exportateurs qui n'aident que marginalement leurs agriculteurs (l'Australie, la Nouvelle Zélande ou l'Argentine, par exemple), elle est infiniment plus contestable de la part d'un pays comme les Etats-Unis. Ces derniers aident, en effet, puissamment leur agriculture par le biais des deficiency payments et par celui des aides à l'exportation.

Les Etats-Unis sont apparemment parvenus à faire largement partager l'idée que les "deficiency payments" sont sans incidence sur l'incitation à produire et sur le niveau des prix internationaux.

S'il est exact que le système de deficiency payments permet de maîtriser la production dans la mesure où ils sont associés à un gel obligatoire des terres, en revanche, on conçoit plus difficilement que le complément significatif de revenu qu'ils apportent ne joue pas sur l'équilibre des exploitations et la décision de continuer à produire.

Si les céréaliculteurs américains vendent, en théorie sans aides, sur le marché international au cours mondial, c'est parce qu'une aide directe substantielle leur est versée par l'Etat fédéral... Leurs coûts de production sont ainsi couverts par le prix de vente au prix mondial et par l'aide directe : le prix de vente ne reflète donc pas un prix économique, résultant des coûts de production. Par là-même, le système maintient à la baisse les prix internationaux.

Ces dépenses de soutien ne concernent qu'un nombre limité de produits : les céréales fourragères, le blé, le riz, le soja, la laine, le coton, le tabac et les produits laitiers. Après avoir culminé à près de 26 milliards de dollars en 1986, elles ont été progressivement réduites et représenteront en 1992 11 milliards de dollars, soit très grossièrement un montant équivalent au quart du FEOGA pour une population agricole dix fois moins importante que celle de la Communauté.

En outre, alors que la logique du système des deficiency payments est de permettre l'écoulement à l'exportation au prix mondial sans subvention, pour récupérer les parts de marché perdues, les américains ont mis en place des programmes de soutien aux exportations.

La mise en oeuvre de ces programmes a permis la reconquête des parts de marchés perdues. La part des exportations subventionnées est passée en trois ans de 17 % en 1985-1986 à 60 % en 1988-1989. Dans le même temps, la part américaine dans le marché mondial de blé a augmenté de 30 % à 40 %.

Ce système, en contradiction avec la logique américaine qui tend à considérer que les deficiency payments permettent aux produits américains de se placer sur le marché mondial sans subventions, aura en réalité fortement aidé les Etats-Unis à concurrencer la C.E.E. et la France, notamment au Maghreb et en Afrique, leurs marchés traditionnels.

Cette pratique commerciale américaine a, en outre, contribué à casser la formation d'un prix mondial stable reflétant l'offre et la demande et aura favorisé l'effondrement des prix mondiaux des céréales en 1986-1987.

Il aura par ailleurs obligé la Communauté à aligner ses restitutions sur ces prix lesquels en définitive reflètent moins des données économiques qu'une volonté plus ou moins nette de remporter des marchés. Faut-il rappeler que les américains étaient passés, pour le blé, de 50 % du marché en 1980 à 30 % en 1986 ?

Faut-il enfin rappeler que l'arsenal américain de barrières tarifaires ou non tarifaires doit fortement nuancer la prétention des Etats-Unis à se présenter comme un Etat "fair trader". Par exemple les produits carnés frais, quelle que soit leur origine animale, les produits laitiers ou dérivés, destinés à l'alimentation animale, ainsi que de nombreuses variétés de fruits et légumes ou autres plantes comestibles et ornementales sont interdits d'importation.

Le système des permis d'importation et des agréments d'usines, obligatoires, les agréments d'étiquette, occasionnent, en particulier aux entreprises françaises, des frais parfois considérables et les obligent à des procédures très lourdes et souvent à se retirer du marché.

Associées à une volonté protectionniste, les réglementations sanitaires peuvent s'avérer une barrière difficile à franchir. C'est notamment le cas dans le secteur des caséines, soumis à de fortes pressions de la part du lobby laitier, et, dans une moindre mesure, dans le secteur des fruits et légumes pour lequel la liste des parasites recensés est très longue.

Le "*waiver agricole*", dont bénéficient les Etats-Unis, en contrepartie de leur participation au GATT, place, de fait, des pans entiers de l'agriculture américaine en dehors des règles du GATT. Le système de contingentement qui s'applique aux importations de coton, produits laitiers, arachides, produits chocolatés et sucre permet de contenir efficacement les importations dans des secteurs jugés sensibles.

De son côté, la nouvelle loi commerciale "*trade and competitiveness act*" de 1988 modifie et renforce la section 301 de la loi commerciale de 1974. Cette loi vise à rendre plus efficaces ou plus automatiques des rétorsions à l'encontre de pays dont les pratiques sont jugées déloyales. Ce renforcement qui dote les Etats-Unis d'un nouvel instrument dans le cadre de sa politique commerciale de reconquête des marchés permet l'usage de pratiques protectionnistes unilatérales, contre lesquelles d'ailleurs de nombreuses parties contractantes au GATT s'élèvent.

Enfin, les études les plus récentes de l'O.C.D.E. font clairement apparaître que les montants consacrés par les Etats-Unis

au soutien de leur agriculture sont comparables à ceux de la Communauté : si l'aide totale ramenée à l'hectare y est inférieure, celle accordée en moyenne à chaque agriculteur y est bien supérieure.

Le différend entre les Etats-Unis et la Communauté ne résulte donc pas de l'affrontement entre deux logiques, l'une protectionniste, l'autre libérale mais bien de la concurrence que se livrent deux puissances exportatrices, qui toutes deux mettent en oeuvre des pratiques peu compatibles avec les principes du libre échangeisme.

Cet ensemble de considérations milite en faveur du maintien de la position défendue jusqu'ici par la Communauté.

C. NE PAS CÉDER AUX PRESSIONS AMÉRICAINES

Dès l'origine, la Communauté, suivant la position de la France, a plaidé pour une approche globale et équilibrée. Ce qui signifie que dans le "paquet" final, chacun des participants à la négociation doit trouver sur certains dossiers des motifs de satisfaction équilibrant les concessions qu'il aura pu être amené à faire sur d'autres. Mais, cette exigence d'équilibre vaut pour la négociation agricole elle-même : les avancées qui seront consenties ne doivent pas être le seul fait de la Communauté.

La prise d'engagements spécifiques et réalistes sur les trois volets de la négociation agricole n'est envisageable que si une cohérence peut être assurée entre eux, afin que les partenaires de la Communauté, et singulièrement les Etats-Unis, assument leur part dans la réduction des soutiens publics à ce secteur.

Placée en posture d'accusée, la Communauté ne doit pas céder aux pressions qui s'exercent sur elle, l'enjoignant pratiquement de démanteler la PAC, alors que les autres Etats se garderaient de faire des concessions significatives.

Les propositions faites sont cohérentes et réalistes alors même que les Etats-Unis proposent au GATT un démantèlement quasi total des mécanismes internes et externes dont, curieusement, on ne trouve guère de trace dans leur dernier "Farm Bill".

Cette fermeté dans les négociations du GATT doit aussi prévaloir dans le cadre du processus en cours de réforme de la PAC. Il serait à cet égard désastreux que la PAC soit réformée sous la contrainte des négociations du GATT.

La Commission a en effet adopté, le 9 juillet dernier, un ensemble de dispositions concernant les organisations communes de marché des céréales, des oléo et protéagineux, du lait, des viandes bovines et ovines et du tabac, qui couvrent 75 % de la production agricole.

Ce projet repose sur quatre idées directives :

- rapprocher les prix communautaires des prix internationaux en diminuant en trois ans les prix des céréales de 35 %, les prix de la viande bovine de 15 %, les prix du lait de 10 % ;

- maîtriser la production avec le gel des terres, obligatoire pour les exploitations "professionnelles", la diminution de 3 % des quotas, le plafonnement des primes à l'élevage ovin ;

- compenser, de façon sélective, les pertes de revenus par des aides directes ;

- mettre en place des mesures socio-structurelles d'accompagnement.

Si la nécessité de réformer la PAC peut difficilement être contestée, il reste que le projet de la Commission est loin d'être satisfaisant.

Il repose, tout d'abord, sur le double postulat que le rapprochement des prix intérieurs des prix internationaux permettra d'augmenter la compétitivité des céréales par rapport aux substituts et que les prix sur le marché mondial se redresseront. Les mesures proposées dans le secteur des produits animaux découlent logiquement des décisions prises dans le secteur céréalier.

Or, sans rééquilibrage de la protection communautaire, les P.S.C. continueront à être plus compétitifs que les céréales communautaires. Ce sont en effet des sous-produits de la transformation industrielle (éthanol, jus de fruit...) dont le seul coût est celui de l'acheminement en direction de la Communauté. Les produits pourront donc s'adapter sans grande difficulté à la baisse du prix des céréales pour rester compétitifs.

Il est impossible dans ces conditions de partager l'analyse de la Commission qui espère gagner des parts de marché au détriment des P.S.C., pour un volume de 8 millions de tonnes.

En outre, le lien établi entre l'abaissement du coût des céréales et celui de la viande bovine est pour une large part artificiel.

L'abaissement du coût des céréales profitera d'ailleurs essentiellement aux élevages intensifs et aux viandes blanches.

Enfin, si, combinée au gel obligatoire, la baisse des prix intérieurs entraînera une réduction du coût budgétaire au titre des restitutions à l'exportation, celui-ci subsistera tant que le niveau mondial des prix ne se sera pas amélioré. Or, il semble bien que la Commission espère un redressement de ces prix sous l'effet de la réduction des quantités produites. C'est ne considérer les prix mondiaux des céréales que comme la résultante de l'équilibre entre l'offre et la demande, en omettant totalement qu'ils sont surtout, en l'état actuel, la conséquence de la guerre commerciale que livrent à la Communauté les Etats-Unis pour recouvrer leurs parts de marchés perdues.

Par ailleurs le financement de cette réforme ne paraît pas suffisamment assuré.

Selon la Communauté, la réforme de la PAC se traduira par des dépenses estimées pour le FEOGA -garantie à 38,8 milliards d'écus en 1997 (+ 9,5 % par rapport à l'avant-projet de budget pour 1992). La Commission estime que sans réforme, le budget du FEOGA-garantie devrait atteindre 41,7 milliards d'écus.

De leur côté, les mesures d'accompagnement devraient représenter de l'ordre de 1,5 milliard d'écus par an.

En année moyenne, l'augmentation sera donc de 2,25 milliards d'écus. Le chiffre obtenu pour 1997 correspond, selon la Commission, au montant extrapolé de la ligne directrice agricole. Dans la mesure où elle retient l'hypothèse d'une croissance de la ligne directrice sur le rythme d'une croissance du P.N.B. communautaire de 2,5 %, la Commission estime ainsi qu'il ne sera pas nécessaire de relever la ligne directrice, même si au cours de la mise en oeuvre, un dépassement d'1,5 milliard d'écus est envisagé.

Or, ces estimations paraissent excessivement optimistes, on peut redouter qu'en cas de risques de dépassement, les compensations-annoncées soient fortement réduites.

D'autant plus que le système proposé aura pour effet de faire supporter par le budget communautaire, sinon par les budgets nationaux, le soutien qui passe aujourd'hui par le consommateur.

On peut redouter enfin que le système mis en place, contrairement à l'argumentation développée par la Commission, contribue à freiner la compétitivité des exploitations les plus productives. A terme, c'est le rôle de la France comme première puissance exportatrice qui risque d'être mis en cause. Les services de

la Commission estiment que les exportations communautaires de céréales, qui sont aujourd'hui de 33,5 millions de tonnes, baisseraient de moitié.

Plus généralement, et en dépit des déclarations sur la déconnection des deux "exercices" de la négociation du GATT et de la réforme de la PAC, force est enfin de constater que les mécanismes proposés traduisent un alignement sur la philosophie américaine des *deficiency payments*.

*

*

*

CONCLUSION

La délégation chargée par la commission des Affaires économiques et du Plan de faire, au nom du Sénat, le constat d'une situation au mois de septembre 1991 ne peut, au moment de la rédaction de ce rapport, ignorer les décisions prises par la Commission de Bruxelles après que lui eut été confiée la responsabilité de la réforme de la politique agricole commune.

Dès son retour de mission, lors d'une conférence de presse tenue le 17 octobre 1991, la délégation avait souhaité, après les avoir fait approuver par la commission des Affaires économiques, présenter les principales conclusions auxquelles elle était parvenue.

Elle estimait alors qu'il était impératif d'une part, de ne pas céder aux pressions américaines exercées dans le cadre du GATT, d'autre part, d'éviter de réformer la PAC sous la contrainte.

Les développements récents qu'ont connus ces deux dossiers confirment la validité de l'analyse alors effectuée. Si elle se félicite de la fermeté adoptée jusqu'ici par la France, la commission des Affaires économiques et du Plan ne peut que regretter que la Commission des Communautés ait cru pouvoir proposer une réforme de la PAC, en rupture avec les principes qui avaient présidé à sa création et à son développement.

Donnant ainsi l'impression de céder aux exigences américaines, envisageant de calquer les mécanismes de la future PAC sur ceux des Etats-Unis, bouleversant les principes originels de la PAC qui fut à l'origine de la construction européenne, la Commission a pris, en la matière, une lourde responsabilité.

La délégation souligne, en particulier, que le transfert du coût de la politique agricole commune des consommateurs aux contribuables, par le biais du budget communautaire, voire de celui des Etats membres, fait peser, en dépit des dénégations officielles, une réelle incertitude sur le maintien du financement de la PAC.

La conduite de la politique agricole communautaire risque donc, désormais, d'être étroitement conditionnée par des

considérations purement budgétaires, donc politiques. Avec les risques que cela comporte.

Enfin, entreprise alors même que les négociations du GATT ne sont pas achevées, la réforme de la PAC s'avère un exercice périlleux.

La commission des Affaires économiques et du Plan formule le vœu que la nécessaire défense des intérêts agricoles de la Communauté continue à prévaloir sur le souci de rendre compatible la PAC avec les conclusions supposées des négociations du GATT.

A défaut, il s'agirait du renoncement unilatéral de la Communauté à sa vocation naturelle de grande puissance agricole.

ANNEXES

ANNEXE I

COMPOSITION DE LA DELEGATION

MM. **Philippe FRANÇOIS**
Vice-président de la Commission
Président de la Délégation

Jean HUCHON
Vice-président de la Commission

Francisque COLLOMB
Secrétaire de la Commission

Henri BANGOU

Jean BOYER

Roland COURTEAU

Aubert GARCIA

Alain PLUCHET

Jean ROGER

ANNEXE II

ENTRETIENS ET VISITES DE LA DÉLÉGATION

Lundi 16 septembre 1991 (Sacramento)

- Entretiens à l'Université de Californie, U.C. Davies
 - Dr. R. F. FRIDLEY, Executive Associate Dean, College of Agricultural & Environmental Sciences
 - Julian ALSTON, Associate Professor, Dept. of Agricultural Economics
 - Ray BORTON, Senior Economist, California Dept. of Food & Agriculture
 - Cornelius GALLAGHER, Vice President, Bank of America Agricultural Operations
 - Boo VICE, President, California Farm Bureau Federation
 - Rich ROMINGER, Exploitant, Ancien directeur du Department of Food & Agriculture
 - Dr. Alex MC CALLA, Professor, Dept. of Agricultural Economics

- Visite de l'exploitation agricole de M. ROMINGER (2 400 ha essentiellement en maraîchage).

Mardi 17 septembre 1991 (Sacramento)

- Entretiens au California Farm Bureau avec :
 - R. SCHULLER, Chief Deputy du California Department of Food & Agriculture
 - A. CHADWICK, California State World Trade Commission
 - B. HARTZELL, President California Association of Winegrape Growers
 - L. RUTH, President Agricultural Council of California
 - J.M. PELTIER, President California Pear Growers
 - S. EASTER, Directeur de la coopérative Blue Diamond Growers

• Déjeuner offert par l'Office du Protocole du Sénat, avec la participation de diverses personnalités politiques, membres du Sénat et de l'Assemblée de Californie dont M. et Mme DAVIS, M. et Mme RUSSEL.

• Entretiens sur les problèmes d'environnement liés à l'agriculture à la California Agency, avec :

- J. STROCK, Secrétaire d'Etat pour la protection de l'environnement

- J. SHARPLESS, Directrice du bureau de contrôle sur la pollution de l'air

- J. WELLS, Directeur du bureau de contrôle de l'utilisation des produits chimiques

- D. CLAYPOOL, Département de contrôle des ressources en eau

- B. BORZILLERI, Département de contrôle et gestion des substances toxiques

- R. CHANDLER, Bureau de contrôle et de gestion des déchets industriels

- D. WHEELER, Secrétaire d'Etat Agence des ressources

• Entretien avec le représentant du Gouverneur Pete Wilson pour les problèmes commerciaux

• Cocktail offert par le Consul général de France, M. Roy d'ALBERT, en présence de personnalités des milieux politiques et économiques, françaises et américaines

Mercredi 18 septembre 1991 (Palo Alto)

• Entretiens à Meadowood (Napa Valley) sur le thème du financement de l'agriculture avec :

- B. PORTET, Président du vignoble Clos du Val

- J.M. VALETTE, Humbrecht & Quist (société d'investissement)

- A. RODDY, Executive officer -Napa National Bank

- R. NICHOLSON, Directeur de la société International Wine Associate

- Visite de Robert Mondavy Winery, conduite par M. Robert MONDAVY

- Visite de Clos du Val Winery, conduite par M. PORTET

- Cocktail offert par le Conseiller commercial, Mme Patricia POULIQUEN, en présence des membres de la Communauté française de San Francisco

Jeudi 19 septembre 1991 (Palo Alto / Chicago)

- Présentation de la Silicon Valley, avec :

- D. KLEIN, Responsable du secteur industriel PEE de San Francisco

- M. RAPPOPORT, P.D.G. de Neuron Data

- M. ZAMBELLI, P.D.G. de Matra Design Semiconductor, Conseiller du commerce extérieur de la France

- Visite de la société NEURON DATA, conduite par M. RAPPOPORT

Vendredi 20 septembre 1991 (Chicago)

- Entretien avec des représentants de l'American Farm Bureau

- M. John K. HOSEMANN, "Senior economist" et Directeur du département recherche économique de l'AFBF

- M. Mechel PAGGI, Economiste spécialisé dans les relations internationales - Département recherche économique de l'AFBF

- Visite du Chicago Board of Trade : présentation du CBOT par M. Didier VARLET, Conseiller du commerce extérieur de la France et Directeur général de la société CARR futures, filiale d'Indosuez. Rencontre avec un "trader" spécialiste des contrats à terme pour les céréales - Visite guidée du "Floor".

- Visite d'une exploitation de polyculture-élevage à Woodstock, Illinois (production de maïs, soja, lait : 540 ha en culture et 880 ha en élevage)

• Entretiens avec :

- Mme Ann HUGUES, Présidente du McHenry County Board, élue sous l'étiquette républicaine
- M. Philip NELSON, Président de l'Association des producteurs de soja de l'Illinois
- M. Larry HARRIS, Directeur du McHenry County Farm Bureau
- M. le Président du Conseil d'administration du McHenry County Farm Bureau

• Visite guidée de l'exploitation agricole Hugues Seed Farm

• Réception organisée par le Consul général de France, M. Yves GAUDEUL, en compagnie des responsables des syndicats locaux, de représentants du département de l'agriculture de l'Etat de l'Illinois et de la Communauté économique locale, d'élus et d'agents des groupes d'intérêt concernés.

Lundi 23 septembre 1991 (New-York)

• Visite du Hunts Point Terminal Produce Cooperative Associations (marché en gros de l'agglomération new-yorkaise), commentée par M. Bruce PIEL, Directeur général.

• Déjeuner offert par M. Gérard d'ABOVILLE, Consul général de France, en présence de personnalités des milieux économiques et financiers américains.

• Entretiens au World Trade Center avec des représentants du Port Authority of New York and New Jersey avec :

- . Mme Rosemary SCANLON, Chief economist ;
- . Mme Loretta BRATH, Coordinator, regional and international programs ;
- . M. George TOBJY, Manager, international business and development ;
- . M. Marvin KIRSHNER, Chief environmental engineer ;
- . M. Harry BARR, Deputy Chief, Real estate division.

• Visite des bureaux du poste d'expansion économique à New-York, conduite par M. Bernard THOER, Conseiller commercial.

Mardi 24 septembre 1991 (Washington)

- Entretien avec M. Richard CROWDER, Under Secretary for International Affairs and Commodity Programms
- Entretiens à l'Ambassade avec :
 - Jean-Daniel TORDJMAN, Ministre plénipotentiaire, Chef des Services de l'Expansion économique aux Etats-Unis
 - Jean-Baptiste DANIEL, Attaché agricole
 - Thierry WETZEL, Attaché agricole adjoint
 - Marie-Hélène FORGET, Chef du service juridique
 - Philippe FAVRE, Chef du service économique
- Entretien avec M. de LA GARZA, Président de la Commission de l'Agriculture, et avec MM. Charles STENHOLM (D-Texas) et ROBERT (Kansas)
- Visite du Congrès
- Réception organisée par M. Jean-Daniel TORDJMAN, Ministre plénipotentiaire, Chef des Services de l'Expansion économique aux Etats-Unis, en présence de personnalités françaises et américaines.

Mercredi 25 septembre (Washington)

- Entretien avec M. l'Ambassadeur Julius KATZ, Adjoint de Mme HILLS (United States Trade Representative)
- Entretien avec les représentants de la délégation de la Commission des Communautés européennes à Washington : M. Corrado PIRZIO-BIROLI, Adjoint au Chef de la Délégation et M. Jacques VONTHRON, attaché agricole
- Entretien avec M. Thomas DUESTERBERG, Assistant Secretary, Politique économique Internationale (U.S. Department of Commerce)
- Entretien avec M. Robert FAUVER, Deputy Under-Secretary for Economical and Agricultural Affairs (State Department)
- Dîner à la Résidence de l'Ambassadeur présidé par M. Michel LENNUYEUX-COMMENE, Ministre conseiller

Jeudi 26 septembre (Washington)

- **Entretien avec le Sénateur Thomas DASCHLE (D-South Dakota) Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry**
- **Entretien avec le Sénateur Larry CRAIG (R-Idaho) Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry**
- **Entretien avec M. Ralph ICHTER - Euroconsultants.**