

N° 84

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1993.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1)

sur

les enjeux des négociations agricoles du GATT,

Par M. Marcel DAUNAY,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldagues, Claude Estier, Jacques Golliet, Michel Ponistowski, vice-présidents ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, secrétaires ; Mme Monique Ben Guiga MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Yves Guéna, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Louis Perrein, Jacques Rocca Serra, René Trégouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I - DES NÉGOCIATIONS BIAISÉES	7
A - Les principales étapes	7
<i>a) Le point de départ</i>	7
<i>b) Les échecs successifs</i>	8
<i>c) Le tournant de 1991-92</i>	8
<i>d) Le pré-accord de Blair House</i>	10
<i>e) La réaction française</i>	11
<i>f) Le Conseil spécial de septembre 1993</i>	13
B - Quelques enseignements	15
<i>a) Des négociations mal conduites</i>	15
<i>b) Une marge très étroite</i>	16
II - UN ENJEU IMPORTANT	17
A - Les effets prévisibles du pré-accord	18
<i>a) Une double contrainte</i>	18
<i>b) Un lourd impact</i>	20
<i>c) Des conséquences nationales inquiétantes</i>	27
B - Les améliorations nécessaires	29
III - LESTRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	31
Annexe I Commerce extérieur français des produits agro-alimentaires	
Annexe II Le problème du gluten de maïs	
Annexe III Liste des auditions	

«L'Europe doit dire qu'elle veut que son agriculture peuple et jardine son espace, qu'elle assure sa sécurité alimentaire et sa place sur les marchés mondiaux. Elle doit dire sans peur et sans honte que cela (...) fait partie de la définition qu'elle donne d'elle-même et de ce qu'elle considère comme ses intérêts fondamentaux».

Edgard Pisani

Mesdames, Messieurs,

Les négociations du GATT et particulièrement leur volet agricole ont fait déjà couler beaucoup d'encre. Si votre rapporteur a souhaité allonger encore la liste des analyses et des prises de position sur ce sujet, c'est qu'il a le sentiment que, malgré les innombrables commentaires, les véritables enjeux des négociations agricoles n'apparaissent pas toujours clairement.

A entendre certains -notamment à l'étranger- les réticences françaises seraient le signe d'un protectionnisme exacerbé, un prétexte pour bloquer une libéralisation des échanges que notre pays considérerait avec frilosité ; "mauvais joueur" du commerce international, la France, cramponnée à ses singulières habitudes de subventionner les exportations, serait pratiquement seule à freiner la conclusion d'un accord, pourtant unique remède aux difficultés des pays développés, auxquels il apporterait quelque 130 milliards de revenus supplémentaires (1).

Selon d'autres -plutôt en France- les inconvénients du pré-accord de Blair House seraient largement surestimés : tout au plus conduirait-il à restreindre nos exportations de céréales en dehors de la Communauté, c'est-à-dire une part minime de nos échanges : il serait dès lors absurde d'entraver, pour un désavantage aussi réduit,

(1) Voir le rapport conjoint de la Banque mondiale et du Centre de développement de l'OCDE intitulé «Libéralisation des échanges : conséquences pour l'économie mondiale» par Jan Goldin, Odin Knudsen et Dominique van der Mensbrugge, OCDE 1993.

une libéralisation globale des échanges à laquelle notre pays, quatrième exportateur mondial, aurait éminemment intérêt.

Or, pour votre rapporteur, de telles manières de présenter les négociations agricoles du GATT, dans l'état actuel du cycle de négociations, ne sont pas acceptables.

Tout d'abord, le Gouvernement français a proclamé à maintes reprises sa volonté d'aboutir à un accord au sein du GATT et son attachement à la libéralisation des échanges ; la seule condition de fond qu'il ait posée - à savoir que l'accord soit équilibré - est parfaitement conforme à la philosophie du GATT, qui prévoit la réciprocité des concessions. Présenter l'attitude de la France comme dictée par un souci protectionniste est donc sans fondement.

Il est non moins inexact de présenter les réserves françaises comme le seul obstacle à la conclusion d'un accord, même si une certaine presse internationale se fait inlassablement l'écho de cette accusation. Le commissaire européen aux relations extérieures, sir Leon Brittan, peu suspect de sympathies excessives pour les thèses françaises, a lui-même récemment reconnu (1) que « les pays asiatiques n'ont toujours pas fait d'offres importantes » et que les Etats-Unis sont revenus sur le pré-accord qu'ils avaient accepté en juillet dernier à Tokyo dans le cadre de la Quadrilatérale (2), notamment au sujet de la réduction de moitié des « pics tarifaires » ; il a précisé à cet égard : « je ne peux accepter l'offre américaine, qui est une offre diminuée ».

Faut-il par ailleurs rappeler que les Etats-Unis ont mis en place depuis 1987 un programme de soutien aux exportations agricoles - incluant des subventions, des garanties de crédit et des efforts de promotion - dont les moyens n'ont cessé d'augmenter ? Faut-il souligner qu'ils refusent de renoncer à leurs instruments unilatéraux de défense commerciale (récemment utilisés à l'encontre de l'acier européen), pourtant contraires à la philosophie du GATT ? Il n'est certainement pas conforme à la réalité de faire de notre pays le « mouton noir » des négociations commerciales dans une société de « fair traders ».

Il est tout aussi peu acceptable de présenter comme quasiment négligeables les conséquences du pré-accord de Blair House pour l'agriculture française et européenne : bien au contraire, comme on le verra dans la suite du présent rapport, ces conséquences

(1) Voir l'interview publiée le 21 octobre par le quotidien « Libération ».

(2) Cette formation de négociation comprend les Etats-Unis, le Japon, le Canada et la Communauté européenne.

seraient lourdes pour un grand nombre de secteurs agricoles et remettraient en cause l'équilibre de la politique agricole commune, voire le maintien de la préférence communautaire.

A l'inverse, votre rapporteur ne peut dissimuler son scepticisme devant les analyses qui chiffrent à l'avance, à l'unité près, les bienfaits d'un accord commercial en milliards de dollars. La récession actuelle, que nul n'avait annoncée, ne devrait-elle pas être là pour inciter les prévisionnistes à la prudence ? Et peut-on se fier sans réserve à des analyses qui se bornent à examiner le supplément de revenus censé découler d'un accroissement des échanges, sans prendre en compte les coûts sociaux, en termes d'emploi ou d'aménagement du territoire, pouvant découler de cet accroissement ? De plus, sans méconnaître l'impact psychologique favorable que pourrait avoir un accord au sein du GATT, n'est-il pas quelque peu disproportionné, et donc porteur de déceptions ultérieures, d'y voir le remède assuré aux difficultés actuelles des économies développées ? (1)

Par ces remarques, votre rapporteur n'entend pas suggérer que l'accord qui se dessine peut-être devra être apprécié, le moment venu, dans une optique de « tout ou rien ». Il va de soi que l'objet même des négociations du GATT est de définir un compromis, ce qui suppose des concessions : encore faut-il que celles-ci soient réciproques et qu'il existe une proportion raisonnable entre les avantages attendus et les sacrifices consentis. Ni un échec des négociations, ni un accord déséquilibré, inéquitable, ne seraient favorables à notre pays et à la Communauté : c'est pourquoi votre rapporteur soutient sans réserve les efforts du Gouvernement pour entraîner nos partenaires européens sur la « voie étroite » entre ces deux dangers.

(1) Il convient de souligner que, de toute manière, les quelque 200 milliards de dollars supplémentaires que les accords du GATT pourraient apporter, selon l'OCDE, à l'économie mondiale dans son ensemble au bout de dix ans, représentent « sept mois du déficit budgétaire américain, ou encore moins de 1 % du PNB mondial », si bien qu'on peut se demander si une baisse des taux d'intérêt allemands ne parviendrait pas au même résultat en quelques mois - (P. Riché, "Petit catalogue des idées reçues", *Libération*, 25.11.1992).

I - DES NEGOCIATIONS BIAISEES

Avant de porter une appréciation sur le contenu du pré-accord de Blair House, il importe de revenir sur les conditions de sa négociation, afin notamment de déterminer quelle marge d'action subsiste au moment où les discussions vont entrer dans leur phase ultime.

A. Les principales étapes

a) Le point de départ

Le cycle d'Uruguay a été lancé en 1986 à Punta del Este à la demande des Etats-Unis. Les objectifs de ce nouveau cycle étaient :

- d'intégrer au GATT les secteurs qui en avaient été précédemment écartés (agriculture, textile, commerce des services, propriété intellectuelle) ;

- de réduire les barrières non tarifaires de toute nature (subventions, normes techniques et sanitaires...);

- de transformer le GATT en l'organisation mondiale du commerce (OMC) dont la création avait été prévue en 1946 et dont le GATT a jusqu'à présent tenu lieu.

A la demande de la Communauté, les négociateurs s'étaient mis d'accord sur les principes d'une approche d'ensemble de la diminution des entraves au commerce international et d'un échange global de concessions devant permettre de conclure la négociation. Il s'agissait, pour la Communauté, d'éviter un traitement isolé du dossier agricole dont les Etats-Unis entendaient manifestement faire un thème majeur de la négociation alors qu'ils adoptaient une attitude défensive dans de nombreux autres domaines. L'exigence de globalité n'excluait pas un traitement spécifique des questions agricoles, qui ne peuvent être purement et simplement ramenées à celles que pose le commerce des produits industriels et des prestations de service : il s'agissait seulement de garantir l'équilibre du résultat des négociations.

Cependant, alors que l'agriculture représente moins du dixième de la valeur des échanges mondiaux, les Etats-Unis ont réussi à placer la libéralisation des échanges agricoles au centre des négociations ; de ce fait, la politique agricole commune s'est trouvée en permanence en position d'accusée, étant présentée à la fois comme une entrave importante à l'efficacité du libre échange et comme le principal obstacle à la conclusion d'un accord général. Dès

lors, aucune négociation véritablement globale et multilatérale n'a pu avoir lieu pendant plus de cinq ans, les discussions restant pour l'essentiel centrées sur le désaccord euro-américain concernant l'agriculture.

b) Les échecs successifs

En 1987, les Etats-Unis ont demandé la suppression totale des subventions directes et indirectes à l'agriculture (« option double zéro ») d'ici l'an 2000, exprimant ainsi la volonté d'un démantèlement total de la politique agricole commune (alors que le système américain d'aide aux revenus aurait pu être préservé).

En 1988, la conférence de Montréal a échoué sur les questions agricoles ; le terme des négociations, initialement fixé à décembre 1990, a été reporté à décembre 1992.

En 1989, les Etats-Unis ont proposé de réduire de 70 % les soutiens à l'agriculture, en demandant que la négociation soit menée selon trois volets distincts (l'accès au marché, le soutien interne, l'aide aux exportations) ; en réponse, la Communauté, réaffirmant son attachement aux principes de la PAC, a demandé à nouveau que la négociation soit effectivement globale, et s'agissant de l'agriculture, que les négociations prennent en compte non seulement le soutien par les prix et les subventions à l'exportation, mais également les aides aux revenus.

En 1990, le Conseil a défini un mandat de négociation pour la Commission. L'offre communautaire contenait des concessions importantes :

- une réduction de 30 % de l'ensemble des mesures de soutien à l'agriculture, sur une période de dix ans à compter de 1986 ;

- une tarification des prélèvements sur les importations (c'est-à-dire leur conversion en droits de douane fixes), sous la double condition de la mise en place d'un élément correcteur permettant de compenser les fluctuations du dollar par rapport à l'écu, et d'un rééquilibrage de la protection en direction des produits de substitution aux céréales (PSC) ;

- une diminution progressive de la protection à la frontière, reflétant la diminution du soutien interne.

Malgré cet effort en direction des demandes américaines, la conférence de Bruxelles en décembre 1990 a été un nouvel échec.

c) Le tournant de 1991-92

• En décembre 1991, devant l'enlisement des négociations, le directeur général du GATT, M. Arthur Dunkel, a présenté lui-

même un projet d'accord concernant les trois volets mis en avant par les Etats-Unis au sujet de l'agriculture :

- s'agissant de l'aide aux exportations, le projet Dunkel prévoit, en prenant pour base les références 1986-90, une réduction de 24 % du volume des exportations subventionnées, et de 36 % du montant des subventions ;

- s'agissant de l'accès au marché, le projet prévoit, d'une part, un accès minimum de 5 % mis en place progressivement, et, d'autre part, une tarification des prélèvements communautaires et la réduction progressive de 36 % des tarifs ainsi obtenus ;

- s'agissant du soutien interne, il devra être réduit de 20 % en moyenne par rapport à la période 1986-88, les aides au revenu étant pour leur part exonérées de la réduction du soutien.

Le projet Dunkel fait ainsi droit aux principales revendications américaines vis-à-vis de la Communauté, tout en excluant des négociations les aides directes qui forment l'ossature du type de soutien à l'agriculture adopté par les Etats-Unis.

En revanche, les demandes communautaires sont largement ignorées par le projet Dunkel, qui ne prévoit qu'une compensation partielle et progressive des fluctuations des prix à l'importation et n'assure aucun rééquilibrage de la protection communautaire pour limiter les importations de PSC.

Bien qu'ayant été, pour ces raisons, rejeté par la Communauté, le projet Dunkel est resté sur la table des négociations dont il est de facto devenu la base.

• En mai 1992, la Communauté a adopté une profonde réforme de la politique agricole commune :

- pour les grandes cultures, les prix garantis sont fortement abaissés, cette baisse étant compensée par des aides directes à l'hectare (dans la limite d'une surface de base définie par des références historiques) subordonnées à une condition de mise en jachère pour un taux variant selon que le sol est fixe ou rotatif ;

- pour la viande bovine, les prix garantis sont également abaissés, tandis que les primes aux bovins mâles et à la vache allaitante sont relevées ;

- le régime des quotas laitiers est reconduit pour sept périodes annuelles.

Cette réforme a constitué un pas dans la direction des thèses américaines, la baisse des prix devant conduire à une

diminution du volume exportable et la mise en place d'aides directes rapprochant les mécanismes de soutien communautaires du système américain. Cependant ces concessions de fait n'ont entraîné aucune réduction des demandes américaines. La Commission a déclaré solennellement, à l'époque, que la Communauté ne consentirait dans le cadre du GATT aucune concession excédant les conséquences de la réforme de la PAC. Votre rapporteur avait alors exprimé son scepticisme devant cette stratégie et souligné le risque que la réforme de la PAC ne soit « une concession unilatérale n'ayant même pas l'avantage d'éclaircir l'avenir » (rapport d'information n° 498, 1991-92). Ces appréhensions ont été malheureusement confirmées peu après.

d) Le pré-accord de Blair House

Le 21 novembre 1992, la Commission et l'administration américaine ont signé, sur la base du projet Dunkel, un projet d'accord concernant uniquement l'agriculture et ajoutant d'importantes contraintes aux efforts déjà consentis dans le cadre de la réforme de la PAC.

Le pré-accord comprenait à l'origine deux principaux aspects : l'un traitant du volet agricole du GATT, l'autre relatif au contentieux euro-américain sur les oléagineux. Ce dernier aspect était en réalité séparable du cycle d'Uruguay : c'est dans le cadre des dispositions en vigueur que le soutien communautaire à la production d'oléagineux avait été condamné par deux « panels » successifs ; le mémorandum d'entente de novembre 1992, qui mettait fin à ce conflit spécifique, a donc été adopté séparément par la Communauté en juin 1993. Les stipulations du pré-accord de Blair House concernant proprement le cycle d'Uruguay comprennent trois principaux aspects :

- tout d'abord, conformément au projet Dunkel, le pré-accord prévoit une réduction de 20 % sur 6 ans du soutien interne, celui-ci étant défini comme le produit du volume de production par l'écart entre prix mondial (1) et prix garanti (les aides directes à l'hectare ne sont donc pas comprises dans le soutien interne). Le pré-accord apparaît toutefois plus restrictif que le projet Dunkel dans la mesure où il précise que la réduction du soutien devra s'effectuer secteur par secteur, sans péréquation possible, ce qui limiterait singulièrement la marge de manoeuvre de la Communauté. Par ailleurs, la « clause de paix » concernant le soutien interne est valable seulement pour six ans : le droit pour la Communauté de préserver ses mécanismes de soutien à l'issue de cette période n'est donc pas garanti.

(1) On peut s'étonner de voir un prix aussi artificiel, dépourvu de véritable signification économique, servir de base au calcul.

- en second lieu, là encore dans la ligne du projet Dunkel, un accès au marché de 3 % puis 5 % minimum est garanti, tandis que les prélèvements communautaires sont transformés en droits de douane fixes, lesquels doivent être réduits de 36 % sur 6 ans. La clause de sauvegarde qui accompagne cette tarification, afin de tenir compte des fluctuations excessives des prix à l'importation, est partielle et progressive. Par ailleurs, le pré-accord n'assure pas le rééquilibrage de la protection communautaire pour prendre en compte le développement des importations de produits de substitution aux céréales, qui restent admis à droit nul : bien au contraire, la controverse sur la composition du gluten de maïs (corn gluten feed) est tranchée, dans un mémorandum annexé au pré-accord, dans le sens des demandes américaines, en autorisant une composition intégrant jusqu'à 15 % de brisures de maïs et comprenant des solubles de distillerie résultant de la production d'éthanol. Enfin, il n'apparaît pas clairement si l'accès minimum au marché doit être entendu produit par produit (interprétation américaine) ou par grandes catégories de produit (interprétation de la Commission).

- en troisième lieu, une baisse de 21 % du volume des exportations subventionnées (contre 24 % dans le projet Dunkel) et de 36 % du budget de soutien aux exportations est prévue ; les paiements compensatoires américains, qui pourtant aident en fait les producteurs américains à exporter à bas prix, ne sont pas pris en compte.

e) La réaction française

• Dès le lendemain de la conclusion du pré-accord, le 21 novembre 1992, la France a déclaré celui-ci "inacceptable" et a indiqué qu'elle invoquerait, le cas échéant, le compromis de Luxembourg pour empêcher son adoption s'il n'était pas modifié. Elle a fait valoir que la Commission avait outrepassé son mandat et s'était comporté en "mandataire infidèle" en acceptant un texte contraire aux directives de négociation adoptées par le Conseil en 1990 et incompatible avec la politique agricole commune.

Cependant, quelques semaines plus tard, le 17 décembre, la Commission a déposé à Genève une offre agricole comprenant "une liste d'engagements chiffrés". Dénonçant ce "deuxième manquement grave au mandat qui avait été donné", le ministre des Affaires étrangères s'est alors déplacé à Genève, le 20 décembre, pour signifier aux autorités du GATT que cette offre devait être considérée comme "sans valeur juridique".

Ces démarches ont certes empêché que le pré-accord ne soit considéré comme engageant légitimement la Communauté d'une manière définitive ; mais la France se retrouvait isolée tant au sein de la Communauté que sur le plan international où son attitude

apparaissait comme le principal obstacle à un accord d'ensemble au sein du GATT.

• Le nouveau Gouvernement issu des élections de mars 1993 s'est efforcé de sortir la France de cette situation bloquée, qui l'enfermait dans une logique de « tout ou rien » intenable dans une négociation.

Dans un mémorandum rendu public au mois de mai, le Gouvernement a recadré la position française en affirmant clairement l'engagement de la France en faveur d'une libéralisation des échanges dans un cadre juridique applicable à tous les Etats, et en soulignant au contraire la contradiction entre les pratiques unilatérales des Etats-Unis et les principes du GATT. Au sujet du volet agricole, le mémorandum précise que le compromis de Blair House « n'est pas acceptable en l'état » et précise les conditions essentielles d'un accord équilibré, compatible avec la PAC réformée :

- la pérennisation de la « clause de paix »,
- le droit, pour la Communauté, de faire évoluer les mécanismes de la PAC dans la limite des soutiens acceptés,
- le renforcement de la clause de sauvegarde par une meilleure prise en compte des fluctuations monétaires,
- le rééquilibrage de la protection communautaire à l'égard du gluten de maïs,
- la reconnaissance de l'interprétation de la Communauté concernant le niveau d'agrégation pour l'accès au marché,
- le droit pour la Communauté de participer à la probable expansion des marchés mondiaux.

Ensuite, au mois de juin, le Gouvernement a accepté le compromis sur les oléagineux (conclu en même temps que le pré-accord du GATT, mais indépendant de celui-ci) qui faisait suite à deux condamnations de la Communauté par le GATT sur la base des règles en vigueur.

Parallèlement, il a transmis à la Commission et à nos partenaires de la Communauté un second mémorandum contenant :

- d'une part, des suggestions quant aux modalités de l'amélioration de l'accord de Blair House qu'il serait nécessaire d'obtenir pour rendre celui-ci compatible avec la PAC réformée ;
- d'autre part, un questionnaire adressé à la Commission ayant pour but de faire ressortir que la Commission avait outrepassé

son mandat en acceptant le compromis de Blair House, et que celui-ci n'était pas compatible, en l'état actuel, avec la PAC réformée.

Ces efforts n'ont pas été inutiles : tout d'abord, la France a obtenu la réunion d'un Conseil spécial, les 20 et 21 septembre 1993, en vue de l'adoption d'une position commune ; ensuite, la Commission a reconnu, dans ses réponses publiées peu avant la réunion du Conseil spécial, qu'elle avait été « au-delà de son mandat » (1) en acceptant le pré-accord et qu'il existait des « problèmes de compatibilité » entre la PAC et celui-ci.

f) Le Conseil spécial de septembre 1993

La réunion conjointe des ministres des Affaires étrangères et des ministres de l'Agriculture des Douze a permis à la France de se trouver bien moins isolée dans la mesure où la Communauté a désormais adopté une position commune faisant droit en partie aux thèses françaises.

Certes, les conclusions adoptées par le Conseil spécial ont pour effet de légitimer l'offre déposée à Genève par la Commission et précisent que, pour l'adaptation des organisations communes de marché non encore réformées, il sera « tenu compte du contexte de l'Uruguay round » ; cependant, elles reprennent la position française sur des points essentiels :

- le pré-accord de Blair House n'est pas considéré comme engageant définitivement la Communauté, puisque celle-ci se propose au contraire de poursuivre les discussions en vue d'un accord acceptable par toutes les parties ;

- la nécessité d'assurer la pérennité de la politique agricole commune ainsi que le respect de ses principes de base, notamment la préférence communautaire, est clairement réaffirmée, de même que la nécessité de maintenir la vocation exportatrice de la Communauté et de lui assurer sa place sur le marché international des produits agricoles.

(1) La Commission a avancé, pour se justifier, qu'elle s'était du moins conformée à la décision du Conseil de décembre 1991 sur le projet Dunkel. Cet argument ne peut guère faire illusion : dans sa décision de décembre 1991, le Conseil a jugé le projet Dunkel inacceptable et a exigé sa modification ; il n'a nullement renoncé aux conditions posées dans sa décision de novembre 1990 sur le volet agricole du GATT. De plus, affirmer que tout projet d'accord différent du projet Dunkel est conforme au mandat du Conseil, dès lors que celui-ci a rejeté celui-là, est une étrange conception du mandat de négociation... Faut-il d'ailleurs rappeler que le pré-accord de Blair House, s'il s'écarte certes sur certains points du projet Dunkel, s'en inspire très largement et, du point de vue de la Communauté, ne l'améliore qu'assez marginalement ?

Il est clair, dans ces conditions, que la Communauté tout entière, et pas seulement la France, ne pourrait sans se renier accepter un accord qui n'améliorerait pas le compromis de Blair House en ce qui concerne le respect de la préférence communautaire et le régime des exportations.

LES CONCLUSIONS DU CONSEIL SPECIAL

«... S'agissant du volet agricole, le conseil a examiné la question de la compatibilité du pré-accord de Blair House avec la politique agricole telle qu'elle a été réformée en 1992.

«Le conseil a pris note des réponses fournies par la Commission aux points spécifiques soulevés par la délégation française et plusieurs autres délégations. Dans ce contexte, les points suivants ont été discutés : clause de paix, clause de sauvegarde, produits de substitution des céréales, appréciation des engagements en fin de période, agrégation, écoulement des stocks, croissance du marché mondial.

«A la lumière de cette discussion, certaines orientations générales ont été définies à l'intention de la Commission.

«En ce qui concerne l'accès au marché dans le domaine agricole, le conseil a confirmé que l'offre communautaire déjà soumise à Genève fait partie intégrante de la position de la Communauté.

«Pour les secteurs dont les organisations communes de marché n'ont pas encore été modifiées, le conseil et la commission s'engagent à adopter les dispositions nécessaires pour assurer les revenus agricoles et la préférence communautaire. Seront pris en compte dans ces secteurs les conditions et principes agricoles et financiers qui ont été appliqués pour l'ensemble du secteur agricole. Il sera aussi tenu compte du contexte de l'Uruguay round.

«Le Conseil a souligné l'importance d'obtenir une tarification de la part des pays tiers qui permette une ouverture réelle de leurs marchés agricoles.

«La Communauté doit s'assurer que ses engagements internationaux soient compatibles avec la PAC. Dans ce contexte, le conseil a confirmé sa position selon laquelle les résultats du cycle d'Uruguay dans le secteur agricole ne peuvent avoir pour effet de mettre en cause directement ou indirectement la pérennité de la politique agricole commune ainsi que le respect de ses principes de base et notamment la préférence communautaire. Dans le même esprit, le conseil a souligné la nécessité de maintenir la vocation exportatrice de la Communauté et de lui assurer sa place sur le marché international des produits agricoles.

«A la lumière de ces orientations, la Commission conduira ses prochaines discussions avec le partenaire américain et sur le plan multilatéral, pour rechercher un accord acceptable pour toutes les parties.

«Le conseil est convenu de suivre de façon permanente l'évolution des négociations dans les instances appropriées et entendra un nouveau rapport de la Commission le 4 octobre.»

B. Quelques enseignements

a) Des négociations mal conduites

L'examen du déroulement des négociations montre que la Communauté s'est constamment laissé enfermer dans une position défensive, en permettant aux Etats-Unis de centrer les négociations sur les questions agricoles et en acceptant d'aborder celles-ci dans la logique de la position américaine, c'est-à-dire en mettant d'avance hors de cause le mode de soutien adopté par les Etats-Unis pour leur agriculture. Bien qu'étant, dans l'ensemble, un espace économique plutôt plus ouvert que les Etats-Unis, la Communauté est ainsi apparue réticente à une libéralisation des échanges, pourtant conforme à ses intérêts dès lors qu'elle s'effectuerait de manière équilibrée. Inversement, les Etats-Unis ont réussi à tenir en dehors de la discussion leur arsenal de défense commerciale unilatérale, pourtant en lui-même incompatible avec le multilatéralisme professé par le GATT.

Ensuite, il apparaît que la Communauté a commis une erreur en décidant de réformer la PAC préalablement à un accord au sein du GATT car, contrairement aux assurances données au moment de la réforme, cette attitude n'a ni dissuadé les Etats-Unis de demander des concessions supplémentaires, ni empêché la Commission de les accepter.

Enfin, le fonctionnement des institutions communautaires a été gravement défectueux. Outrepassant son mandat et le rôle que lui attribue le traité CEE, la Commission s'est dans les faits arrogé le pouvoir d'engager la Communauté et de mener les négociations selon ses propres conceptions. Le traité de Rome prévoit qu'il incombe au Conseil de définir les orientations de la négociation et de conclure les accords, la Commission étant chargée, en consultation avec un comité spécial (le «comité 113») désigné par le Conseil, d'appliquer les orientations ainsi définies. Ces dispositions sont battues en brèche dès lors que la Commission s'exonère des mandats du Conseil, se borne à informer ex post le comité 113, et s'abstient de rendre compte régulièrement de son action : quel rôle reste-t-il au Conseil si son seul pouvoir est d'accepter ou de refuser in fine un accord global sur l'élaboration duquel il n'a aucune prise ?

Votre rapporteur ne tient cependant pas la Commission pour seule responsable de cette dérive des pratiques communautaires : en effet, des carences du Conseil, qui n'a pas suffisamment cherché à orienter et à contrôler les négociations, ont permis, sinon provoqué, cette déviation, en laissant un vide que la Commission n'a pas manqué d'occuper.

Il est impérativement nécessaire de revenir dans ce domaine à un fonctionnement équilibré des institutions de la Communauté, en restituant au Conseil les responsabilités et l'autorité qui sont les siennes. La Commission doit agir dans le cadre des directives du Conseil, rendre compte fréquemment de son action, et conduire les négociations en étroite association avec le comité désigné à cet effet par le Conseil. L'actuel Gouvernement s'est employé à un tel redressement et ses efforts ont commencé à porter leurs fruits, puisque les conclusions du Conseil spécial du 21 septembre précisent que «le Conseil est convenu de suivre de façon permanente l'évolution des négociations dans les instances appropriées» : votre rapporteur se félicite de cette attitude et souhaite que le Gouvernement fasse preuve à cet égard de la plus ferme vigilance.

b) Une marge très étroite

Il reste que ce redressement intervient à un stade extrêmement tardif des négociations, où la marge de manoeuvre de la France et de la Communauté apparaît singulièrement restreinte. Les Etats-Unis persistent à considérer que le pré-accord de Blair House engage la Communauté et refusent donc de continuer les discussions dans le domaine agricole, indiquant qu'il s'agit désormais d'une «affaire entre Européens». Le commissaire européen chargé de l'agriculture, M. Steichen, s'est opposé à toute «réouverture» du pré-accord et a réaffirmé, encore récemment, que celui-ci n'est pas, pour l'essentiel, incompatible avec la PAC réformée. Le commissaire européen chargé des relations extérieures, M. Brittan, est paradoxalement apparu, quant à lui, plus conscient de la nécessité d'obtenir des améliorations au compromis de Blair House. Cependant, il est clair que nos partenaires de la Communauté sont, dans leur très grande majorité, disposés à accepter un accord final qui ne modifierait que très marginalement le pré-accord. La tâche du Gouvernement apparaît donc extrêmement difficile.

II - UN ENJEU IMPORTANT

La marge de négociation s'étant rétrécie à l'extrême, ne faut-il pas se résigner par avance à accepter le pré-accord sans modification importante ? D'autant que, selon certains, il s'agirait là d'une affaire somme toute mineure : va-t-on, estiment-ils, prendre le risque d'une crise au sein de la Communauté, d'un isolement international de la France, tout cela pour éviter de réduire quelque peu des exportations agricoles réalisées aux frais des contribuables ?

Votre rapporteur ne peut admettre une telle présentation des enjeux de la négociation.

Tout d'abord, la présence de la Communauté sur les marchés internationaux de produits agricoles n'a pas seulement une portée économique, mais aussi une portée politique : une Europe absente de ces marchés, dépourvue d'identité commerciale, est destinée à rester plus un « espace » qu'une « puissance ».

Aussi et surtout, l'application du pré-accord en son état actuel aurait de lourdes conséquences pour la Communauté et particulièrement la France, en termes d'emploi, d'aménagement du territoire, de balance commerciale ; les équilibres de la politique agricole commune - qui reste un des principaux ciments de la Communauté - seraient durablement altérés et la recherche de nouveaux équilibres pourrait s'avérer coûteuse et conflictuelle.

Enfin, le compromis de Blair House est inéquitable dans la mesure où les paiements compensatoires (deficiency payments), principal instrument utilisé par les Etats-Unis pour soutenir leur agriculture - et indirectement leurs exportations agricoles - sont totalement exemptés des disciplines de réduction. Ainsi, la limitation des subventions directes à l'exportation n'aura qu'un effet réduit pour les producteurs américains, alors qu'elle pèsera fortement sur les producteurs européens, compte tenu de la différence des mécanismes de soutien. On n'est donc pas en présence d'un compromis mettant fin à une « anomalie » - l'ampleur des subventions communautaires aux exportations agricoles - mais bien d'une nouvelle contrainte frappant de manière inégale des agricultures qui, sous des formes différentes, bénéficient dans les deux cas d'un important système de soutien, le soutien américain étant sans doute moins élevé globalement, mais nettement plus élevé par exploitation, les exploitations américaines étant quatre fois moins nombreuses que les exploitations européennes.

A. Les effets prévisibles du pré-accord

Il est certes difficile de dégager avec précision l'impact qu'aurait sur l'agriculture française et communautaire l'application du pré-accord de Blair House, compte tenu du grand nombre des paramètres et du caractère très évolutif d'un contexte où entrent en jeu les fluctuations des marchés internationaux, l'entrée en vigueur progressive de la réforme -d'ailleurs encore incomplète- de la PAC, et le quasi-flottement des monnaies participant au SME ; à quoi s'ajoutent les imprécisions d'un compromis mal négocié, qui fait l'objet d'interprétations contradictoires. Il est néanmoins possible de montrer que cet impact serait en tout état de cause important et mettrait vraisemblablement en cause l'avenir de la PAC.

a) Une double contrainte

Les stipulations du compromis de Blair House soumettent l'agriculture de la Communauté à une double contrainte de réduction des exportations, par une diminution du soutien et une baisse en volume des exportations subventionnées, et d'augmentation des importations, par l'effet combiné de l'accès minimum au marché communautaire et de la tarification et de la réduction des prélèvements à l'importation. Cette double contrainte conduira nécessairement à l'apparition d'un surplus non exportable, qu'il ne sera possible d'annuler qu'au prix de nouvelles mesures restrictives, notamment un recours accru au gel des terres.

Selon la Commission, les baisses de prix compensées par des aides directes, prévues par la réforme de la PAC, devraient empêcher, dans la plupart des secteurs, la formation des surplus non exportables, en permettant une reconquête du marché communautaire (voire, dans certains secteurs, l'apparition d'une capacité d'exporter sans restitutions) tout en favorisant la désintensification des productions. Ainsi, le pré-accord n'entraînerait pas (ou peu) de sacrifices supplémentaires par rapport à la réforme de la PAC.

Cette analyse n'est cependant pas recevable, dans la mesure où elle repose sur des hypothèses peu réalistes et néglige les conséquences de certains aspects du pré-accord.

Tout d'abord, les effets de la baisse des prix prévue par la réforme de la PAC sont d'ores et déjà en partie contrecarrés par la hausse des prix en monnaie nationale qu'ont entraîné, dans plusieurs Etats de la Communauté, les récentes évolutions monétaires dues à la crise du SME.

Ensuite, le postulat d'une stagnation, voire d'une régression de la productivité des exploitations ne paraît guère tenable : l'intensité accrue de la concurrence sur le marché communautaire - que ce soit entre les producteurs communautaires ou entre ceux-ci et leurs concurrents extérieurs à la Communauté - ainsi que le gel des terres (puisque ce ne seront pas les meilleures terres qui seront gelées) inciteront au contraire les agriculteurs à accroître la productivité, d'autant que les techniques à leur disposition continueront vraisemblablement à progresser.

Par ailleurs, les contraintes découlant de la baisse en volume des exportations subventionnées seront aggravées par la nécessité d'écouler des stocks existants, compte tenu du fait que le pré-accord ne prévoit pas pour ceux-ci de traitement spécifique.

Enfin et surtout, la reconquête du marché intérieur paraît singulièrement aléatoire compte tenu de l'atténuation des effets des baisses de prix en Ecus (pour les raisons citées), de la garantie d'accès minimum de 3 % puis 5 % pour les pays tiers, de l'atténuation de la préférence communautaire (en raison de la tarification et de l'abaissement des prélèvements à l'importation) et de l'absence de rééquilibrage de la protection à la frontière vis-à-vis des produits de substitution aux céréales (puisque au contraire les importations de gluten de maïs se poursuivront à droit nul sans aucune limitation et pourront même se développer en bénéficiant de la définition élargie de ce produit acceptée dans le pré-accord). De même, l'apparition, dans certains secteurs, d'une capacité d'exporter sans restitutions semble fort peu probable, étant donné que le principal instrument du soutien américain à l'agriculture n'est pas affecté par l'accord et que les coûts de production américains, à la parité actuelle du dollar, sont inférieurs aux coûts européens.

Ainsi, les effets de la réforme de la PAC ne suffiront manifestement pas à mettre la Communauté en situation de remplir les obligations contenues dans le pré-accord.

Il n'est donc pas excessif de voir dans le compromis de Blair House une forme de « piège » enserrant l'agriculture communautaire dans une double contrainte contradictoire de baisse des exportations et de hausse des importations, qui appellera inévitablement une deuxième vague de sacrifices après ceux découlant de la réforme de la PAC.

Dans ces conditions, l'avenir de la PAC devient pour le moins incertain, d'autant que le pré-accord ébranle un de ses principes de base - la préférence communautaire - et ne met que provisoirement le soutien communautaire à l'agriculture à l'abri de la

contestation (la « clause de paix » contenue dans le compromis de Blair House n'étant valable que pour six ans).

b) Un lourd impact

• Les exportations communautaires avec restitutions ayant, dans la plupart des secteurs, nettement augmenté par rapport à la moyenne de la période 1986-1990, qui sert de référence pour la diminution du volume des exportations subventionnées, la réduction réelle sera généralement bien supérieure au taux de 21 % fixé par l'accord, comme le montre le tableau ci-dessous :

Effets d'une réduction en volume de 21 % des exportations subventionnées de la CEE

(Millions de tonnes)

Produits	Exportations actuelles Mars CEE		Période de référence moyenne 1986-1990	Plafond proposé	Réduction des exportations communautaires actuelles	
	CEE	dont France				
Blé et farine de blé	22,00	10,20	17,00	13,40	8,60	39,00 %
Céréales secondaires	13,00	9,80	12,60	9,90	3,10	23,00 %
Viande bovine	1,30	0,24	1,00	0,79	0,50	38,00 %
Viande porcine	0,60	-	0,49	0,39	0,27	38,00 %
Volailles	0,52	0,30	0,37	0,29	0,19	44,00 %
Beurre	0,29	0,04	0,41	0,32	-	-
Lait écrémé en poudre	0,25	0,01	0,30	0,24	0,01	4,00 %
Fromages	0,48	0,07	0,38	0,30	0,18	37,50 %
Autres produits laitiers	1,24	-	1,10	0,86	0,38	30,60 %

• Pour les céréales, le pré-accord devrait entraîner, en supposant une évolution des rendements de l'ordre de 1 %, l'apparition d'un excédent net non exportable compris entre 9 et 15 millions de tonnes, compte tenu de la réduction de près de 8 millions de tonnes des exportations, de l'augmentation des importations (de 3 à 7 millions de tonnes selon l'interprétation

retenue pour l'accès minimum), des phénomènes de report des cultures d'oléagineux vers les céréales (en raison de l'encadrement des surfaces cultivées en oléagineux en application du compromis, déjà accepté par la Communauté, concernant ce secteur) et de la reconquête limitée du marché intérieur des céréales (en raison de l'atténuation des baisses de prix et surtout des facilités accrues accordées aux importations de produits de substitution aux céréales).

Comme un million de tonnes d'excédent non exportable appelle une augmentation d'environ 1 % du taux de gel des terres, celui-ci pourrait donc passer -si cet instrument de gestion est seul utilisé pour combattre les excédents non exportables- de 15 %, taux retenu pour la réforme de la PAC, à une fourchette comprise entre 24 et 30 % ; une autre solution possible serait de combiner une augmentation plus limitée du taux de gel et une nouvelle baisse de prix, qui ne pourrait être compensée que dans une faible mesure par des aides directes, compte tenu des contraintes du budget de la Communauté.

Il est à noter que la France serait particulièrement touchée par des mesures supplémentaires de gel : principal pays céréalier de la Communauté (avec 25 % des superficies et 35 % de la production), la France compte, en proportion, peu de petites exploitations exemptées de gel et parvient à des rendements supérieurs à la moyenne ; de ce fait, elle supporterait à elle seule environ 40 % de la réduction des volumes produits si le seul instrument utilisé était le taux de gel.

Il convient d'observer qu'une baisse du dollar par rapport aux monnaies européennes pourrait aggraver les inconvénients du pré-accord, en permettant aux producteurs américains de pénétrer davantage sur le marché communautaire, puisque la clause de sauvegarde accompagnant la tarification et la réduction des prélèvements communautaires n'autorise qu'une compensation partielle et progressive des fluctuations excessives de prix. La nécessité d'écouler les stocks existants (soit près de 28 millions de tonnes) constituerait également un facteur aggravant, à défaut d'une amélioration du pré-accord dans ce domaine.

• Pour la viande bovine, la réduction de 21 % en volume des exportations subventionnées (réduction qui serait en réalité de 38 % par rapport à la situation actuelle) conduirait, dans l'hypothèse probable d'une légère diminution de la production comme de la consommation dans les prochaines années, à la formation d'un excédent non exportable de 100.000 tonnes en 1994 et de 480.000 tonnes au terme de la période transitoire. Un tel excédent ne pourra être combattu que par des mesures fortement restrictives.

Plusieurs facteurs pourraient aggraver encore cette évolution :

- l'application du pré-accord dans le secteur de la viande blanche (porcs, volailles), en suscitant là également un surplus non exportable, accentuerait la concurrence entre les types de viande ;

- l'application du pré-accord dans le secteur laitier, entraînant une réduction des quotas, provoquerait une diminution corrélative du cheptel et, par là, la mise sur le marché de quelque 250.000 tonnes de viande ;

- la nécessité d'écouler les stocks existants (environ 900.000 tonnes) serait, comme dans le cas des céréales, source de graves difficultés supplémentaires ;

- en raison de l'atténuation de la préférence communautaire, la protection à la frontière pourrait se révéler insuffisante, en cas de forte baisse du cours mondial, pour empêcher le développement des importations extra-communautaires ;

- l'offre présentée à Genève par la Commission prévoit l'ouverture d'un contingent annuel d'importation supplémentaire de 18.000 tonnes d'«Hilton beef» - viande de haute qualité concurrençant particulièrement la production spécialisée allaitante réalisée en France- alors que l'accès minimum de 5 % du marché communautaire est déjà réalisé dans le domaine de la viande bovine ;

- enfin, l'engagement de la Commission de ne pas accorder de subventions aux exportations de viande bovine destinées à l'Asie du Sud-Est va empêcher la Communauté de pénétrer le seul marché solvable en expansion pour cette production. (L'existence de cet engagement a été confirmée lors de la réunion du Comité Spécial Agriculture du 10 mars 1993).

• Pour la viande porcine, la réduction des volumes exportés avec restitutions serait de 38 % : en effet, les exportations communautaires subventionnées sont passées de 497.000 tonnes durant la période de référence à 633.000 tonnes (dernier chiffre disponible) ; la réduction de 21 %, appliquée aux 497.000 tonnes de la période de référence, aboutit à un volume exportable avec restitutions de 393.000 tonnes, d'où l'apparition d'un excédent de 240.000 tonnes.

Selon la Commission, cet excédent devrait pouvoir en réalité être exporté sans restitutions, la baisse du prix des céréales rendant la production communautaire plus compétitive. Cette analyse l'a conduite à prévoir d'ores et déjà une baisse de 24 % des restitutions pour 1994. Cependant, les estimations disponibles montrent qu'en réalité la diminution du coût de production liée à la baisse du prix des céréales est d'un montant inférieur à l'avantage actuellement constitué par les restitutions.

Par ailleurs, la contrainte d'accès minimum au marché, dans l'interprétation américaine du pré-accord -c'est-à-dire en appliquant les modalités retenues par le projet Dunkel- serait particulièrement lourde : elle imposerait (à supposer que l'offre existe, le marché mondial du porc restant pour l'instant peu développé) des importations supplémentaires de 547.000 tonnes, soit près de sept fois les importations actuelles. Dans l'interprétation de l'accord retenue par la Commission, fondée sur la globalisation des importations de viande, les importations supplémentaires à effectuer seraient seulement de 36.600 tonnes.

L'application du pré-accord dans son interprétation américaine, s'ajoutant à la diminution des restitutions, autoriserait de graves inquiétudes pour un secteur où, grâce à d'importants investissements, les producteurs français ont réussi à faire passer le taux national d'auto-approvisionnement de 78 % en 1987 à plus de 90 % en 1992. La menace n'est pas immédiate en raison de l'effondrement actuel des prix à la production (non à la consommation...), mais elle ne manquerait pas de se concrétiser à une phase ultérieure du cycle.

• Pour la production de volailles, secteur dans lequel les exportations de la Communauté ont atteint 520.000 tonnes en 1992, l'application du pré-accord conduirait à la limitation à 290.000 tonnes du volume exportable avec restitutions (les exportations subventionnées s'élevant à 365.000 tonnes pour la période de référence), soit une baisse de 44 %, équivalant à une réduction en volume de 230.000 tonnes.

L'accès minimum au marché imposerait, à consommation inchangée, un supplément d'importations de 17.500 tonnes si l'on retient l'interprétation de la Commission, mais de 164.000 tonnes si l'on retient l'interprétation des Etats-Unis (la Communauté n'important à l'heure actuelle que 2,2 % de sa consommation).

Selon la Commission, ces contraintes ne devraient pas peser fortement sur le secteur, la baisse du prix des céréales permettant d'exporter sans restitutions. Cette analyse (qui a amené

la Commission à prévoir pour 1994 une diminution de 27 % des restitutions) paraît cependant peu réaliste. En effet, malgré la baisse prévue par la réforme de la PAC, le prix des céréales restera plus élevé en Europe qu'aux Etats-Unis ; de plus, la législation environnementale communautaire est plus contraignante que la législation américaine, et les coûts salariaux européens, dans le secteur agricole, sont - à la parité actuelle du dollar - supérieurs aux coûts américains ; enfin et surtout, le marché mondial de la volaille est un marché où tous les compétiteurs s'appuient sur d'importantes subventions à l'exportation : ainsi, dans le cas du marché, particulièrement « porteur », du Moyen Orient, les subventions américaines à l'exportation (1) sont très supérieures aux restitutions communautaires (par unité de produit, elles représentent près du double).

La contrainte en volume frappant la production communautaire va intervenir dans un marché en pleine expansion, comme le montre le tableau ci-dessous :

Evolution des exportations de volailles 1986-1992

	Moyenne 1986-1990	Evolution entre 1986 et 1990	1992	Evolution entre moyenne 1986- 1990 et 1992
Communauté	365.000 tonnes	+ 29 %	520.000 tonnes	+ 42 %
Etats-Unis	415.000 tonnes	+ 104 %	777.000 tonnes	+ 87 %
Brésil	244.000 tonnes	+ 33 %	360.000 tonnes	+ 48 %

L'application du pré-accord empêcherait l'aviculture communautaire de participer à l'expansion rapide du marché, due à l'effet combiné du développement démographique des pays

(1) Le jour même (8 octobre 1993) où la Commission a décidé, sans consulter le comité de gestion, un abaissement immédiat de 17 % du montant des restitutions pour la volaille, les Etats-Unis ont ouvert un contingent d'exportation à destination de l'Egypte, subventionné à hauteur de 849 dollars par tonne (pour un prix international compris entre 1100 et 1200 dollars la tonne).

importateurs et de l'accroissement de la consommation par personne. La part de marché de Communauté, qui atteignait 26 % en 1986 et 22 % en 1992, pourrait ainsi revenir à 8 % en 1999.

L'aviculture française serait fortement touchée par les contraintes du pré-accord : assurant 27 % de la production européenne, elle réalise 60 % des exportations de la Communauté, dégageant au total un excédent commercial de 5,4 milliards de francs ; par ailleurs, les 50.000 emplois de la filière sont, pour les deux tiers, concentrés dans deux régions (Bretagne et Pays de Loire). Les exportations françaises vers les pays tiers (310.000 tonnes) étant presque égales aux exportations vers les autres pays de la Communauté (370.000 tonnes), l'impact du pré-accord, dans ce secteur d'avenir, serait particulièrement lourd.

• Pour la production laitière, la réduction effective en volume des exportations subventionnées serait inférieure à 21 % compte tenu de la diminution des exportations communautaires après la période de référence, comme le montre le tableau ci-dessous :

Reduction quantitative
des exportations subventionnées de la CEE de 21 %
par rapport à la période 1986/1990
(en milliers de tonnes)

	Exportations (1) moyenne 1986/1990	Exportations réelles 1991	Objectifs à l'horizon 1999	Evolution des exportations 1991/1999
Beurre + Butter-oil	417	294 (3)	329	+ 35 (+12%)
Poudre écrémé	308	205	243	+ 38 (+18%)
Poudres grasses	541	617	427	- 190 (-31%)
Lait concentré	401	316	317	+ 1 (-)
Fromages	367	428	290	- 138 (-32%)
Laits liquides et yaourts	214	274	169	- 105 (-38%)
En équivalent-lait	13.500	12.300	10.700	- 1.600 (-13%)

(1) hors aide alimentaire

(2) hors fromages exportés sans restitutions soit 50.000 tonnes

(3) hors exportations de 60.000 tonnes de beurre de l'Allemagne de l'Est vers la CEE.

Exprimée en équivalent-lait, la réduction en volume des exportations subventionnées serait donc en moyenne de 13 %, mais avec de très importantes disparités selon les produits, puisque les exportations subventionnées pourraient augmenter dans le cas du

beurre et de la poudre de lait écrémé, alors qu'elles devraient diminuer de plus de 30 % pour les fromages, poudres grasses et laits liquides (cependant le statut de ces derniers au regard de l'accord demeure incertain).

La contrainte de limitation des exportations subventionnées entraînerait une réduction des quotas de 1,6 à 2,4 % suivant les hypothèses. La réduction de 1,6 % résulterait directement de la diminution du volume exportable ; elle pourrait être aggravée par deux phénomènes :

- la difficulté d'augmenter les exportations dans les secteurs où le pré-accord le permet, compte tenu de l'état du marché solvable et de la diminution des restitutions ; or, un maintien des ventes à leur niveau actuel porterait à 2,3 % la réduction nécessaire des quotas ;

- la diminution de 36 % des restitutions impliquerait, à des cours inchangés, soit une diminution du prix du lait, soit une réduction plus forte du volume des exportations subventionnées : cette dernière hypothèse conduirait, au total, à une diminution de 2,4 % des quotas.

Par ailleurs, la contrainte d'accès minimum induirait un doublement des importations, qui passeraient, au terme de la période couverte par le pré-accord, de 1,45 à 2,9 millions de tonnes en équivalent-lait, ce qui nécessiterait une réduction supplémentaire de 1,5 % des quotas.

Selon les hypothèses, la réduction des quotas serait donc au total comprise entre 3,1 et 3,9 % ; elle atteindrait environ 5 % en cas d'application aux laits liquides de la règle de l'accès minimal.

Selon la Commission, cette obligation pourrait être atténuée par les facteurs suivants :

- une augmentation régulière de la consommation de fromages (de 1 à 2 % par an) et de produits laitiers frais (1 % par an),

- une diminution de la production de 2 millions de tonnes pour l'Italie et l'Espagne par application effective des quotas,

- la non-utilisation du contingent d'importation de fromages, les fromages importables correspondant mal au goût européen.

Une telle analyse paraît extrêmement optimiste. Ainsi, les prévisions effectuées par la Commission lors de la réforme de la PAC concluaient à une stabilité de la demande intérieure ; de

même, il paraît vraisemblable que le contingent d'importation de fromages trouvera un débouché dans les pays du Nord de la Communauté.

Il apparaît ainsi que le pré-accord se traduira par une réduction des quotas et probablement une baisse du prix du lait, ce qui pèsera sur les revenus des producteurs. Surtout, la baisse des exportations et l'augmentation des importations concerneront principalement les secteurs à forte valeur ajoutée (fromages, poudres grasses). La réduction des quotas se traduira nécessairement, à consommation inchangée, par une dégradation de la balance commerciale nationale et contribuera à aggraver le marasme du marché de la viande bovine.

c) Des conséquences nationales inquiétantes

Premier pays agricole de la Communauté, la France assure 24 % de la production communautaire et fait partie des principaux producteurs mondiaux de céréales. En 1992, les exportations agro-alimentaires françaises se sont élevées à 36 milliards de dollars, faisant de notre pays le deuxième exportateur mondial derrière les Etats-Unis (47 milliards de dollars).

L'application du pré-accord de Blair House, s'ajoutant à la réforme de la PAC et aux difficultés nées des fluctuations monétaires, compromettrait cette position et pèserait sur l'emploi et le solde extérieur dans un secteur économique qui reste important (l'agriculture et les industries agro-alimentaires représentant ensemble près de 7 % du PIB).

La population active agricole représente 6 % de la population active nationale et reste au coeur de la vie économique et sociale des zones rurales. Les contraintes très sensiblement accrues que le pré-accord ferait peser sur les productions agricoles aggraverait la concurrence et amplifieraient le mouvement de réduction du nombre des exploitations, et par voie de conséquence, des emplois liés à celles-ci dans de nombreux secteurs, conduisant ainsi à renforcer le processus de désertification de ces zones. Dès lors, l'objectif d'un meilleur aménagement du territoire national, qui suppose avant tout de stopper le déclin de l'espace rural, serait indirectement remis en question.(1)

(1) Votre rapporteur regrette de n'avoir pu tenter un chiffrage des effets spécifiques sur l'emploi d'une application du pré-accord, en raison de l'insuffisance des informations disponibles et des problèmes méthodologiques d'une telle étude, qui devrait faire intervenir de très nombreuses données et des phénomènes d'interaction complexes.

Par ailleurs, l'instabilité accrue des conditions économiques des exploitations freinerait les investissements indispensables à la modernisation permanente exigée par un contexte de plus en plus concurrentiel.

Ainsi, l'application du pré-accord porterait atteinte à des intérêts nationaux importants et cela de manière pratiquement irréparable, les contraintes du pré-accord étant telles que des correctifs paraissent très difficilement envisageables tant à l'échelon communautaire qu'à l'échelon national.

B. Les améliorations nécessaires

Compte tenu des analyses qui précèdent, votre rapporteur souscrit pleinement à la position du Gouvernement jugeant le compromis de Blair House «inacceptable en l'état».

Il ne s'agit pas là, répétons-le, de prôner une logique du «tout ou rien» qui conduirait à l'isolement de la France. Mais, à l'inverse, la Communauté ne risquerait-elle pas sa crédibilité, à l'intérieur et à l'extérieur, en se résignant à un accord inéquitable et portant atteinte à des intérêts majeurs pour une partie au moins des Etats membres ? Au moment où le traité de Maastricht - dont votre rapporteur a été un ardent défenseur - entre en vigueur, la Communauté pourrait-elle conserver la nécessaire confiance des peuples, si elle ne se montrait pas capable de tenir compte des préoccupations essentielles de chacun des Etats membres ? Importants contributeurs nets au budget de la Communauté, les contribuables français ne risqueraient-ils pas de s'interroger sur une solidarité qui paraîtrait à sens unique ?

L'étroitesse de la marge de négociation ne doit donc pas conduire à renoncer à rechercher les améliorations indispensables pour desserrer la double contrainte du pré-accord et, par là, obtenir la latitude nécessaire pour en atténuer les effets. C'est là, au contraire, le seul moyen d'éviter de se retrouver le moment venu devant un dilemme - accepter le pré-accord en l'état ou provoquer l'isolement de la France - dont les deux branches seraient également contraires à l'intérêt national.

Appuyant les propositions avancées par le Premier ministre et le ministre de l'Agriculture, votre rapporteur estime que la Communauté devrait se fixer pour but d'obtenir les améliorations suivantes :

- une reformulation de la clause de sauvegarde accompagnant la tarification et la réduction des prélèvements communautaires,

de manière à assurer une compensation appropriée des fluctuations excessives ;

- **un assouplissement des méthodes d'application de la réduction des exportations subventionnées, qui pourrait prendre plusieurs formes :**

- soit le remplacement de la double limitation, en volume et en soutien, par une contrainte portant uniquement sur le soutien, quitte à réduire celui-ci davantage ;
- soit la prise en compte des hausses éventuelles de la demande mondiale, au moins pour certains secteurs ;
- soit, dans le cas des céréales, par l'établissement d'un lien entre l'évolution des importations de produits de substitution aux céréales et la définition du volume de céréales exportables avec restitutions ;

- **une réinterprétation des conditions de mise en oeuvre de la réduction du soutien interne : celle-ci devrait être appréciée globalement et non secteur par secteur, afin de conserver la capacité d'adaptation indispensable à l'efficacité de la P.A.C. ;**
- **une clarification, conforme à l'interprétation de la Commission, des conditions de mise en oeuvre de l'accès minimum : celui-ci devrait s'effectuer par grandes catégories de produit, et non ligne tarifaire par ligne tarifaire ;**
- **une reprise des discussions concernant le problème du gluten de maïs (voir annexe II), qui doit être abordé dans le cadre global du volet agricole du G.A.T.T. compte tenu de ses conséquences sur l'équilibre de la P.A.C. réformée ;**
- **une reformulation de la « clause de paix » (à laquelle le compromis de Blair House n'accorde qu'une validité temporaire, alors que les concessions faites par la Communauté sont définitives car consolidées dans le cadre du G.A.T.T.), de manière à assurer son application au-delà de la période de six ans prévue par le pré-accord ;**
- **l'introduction de dispositions complémentaires permettant l'écoulement des stocks existants, en plaçant ceux-ci en dehors des disciplines prévues pour les exportations subventionnées.**

III - LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

La délégation du Sénat pour les Communautés européennes s'est réunie le mardi 9 novembre 1993, sous la présidence de M. Jacques GENTON, pour l'examen du présent rapport.

M. Marcel DAUNAY a indiqué que son rapport, fondé sur de nombreuses auditions, s'efforce avant tout de mesurer les conséquences qu'entraînerait, sur l'agriculture française et européenne, une application du pré-accord de Blair House en son état actuel. Certains articles parus dans la presse française présentent ces conséquences comme minimales, tandis que la presse anglo-saxonne estime que l'attitude de la France, qu'elle juge dictée par un protectionnisme inavoué, prive la communauté internationale des bienfaits considérables d'un accord au sein du GATT. Or, ces appréciations ne sont pas exactes : en tant que membre de la Communauté européenne, la France est un pays largement ouvert ; par ailleurs, le gouvernement français ne s'est jamais opposé à la libéralisation des échanges, mais a seulement demandé l'équilibre des concessions, ce qui est conforme à la philosophie du GATT. Les Etats-Unis, en revanche, persistent à refuser d'abandonner leur arsenal de défense commerciale unilatérale, pourtant contraire au multilatéralisme du GATT. Enfin, les bienfaits qu'apporterait la conclusion rapide des négociations ne doivent pas être surestimés, même si l'impact psychologique d'un accord serait assurément bénéfique.

Abordant le contenu du pré-accord, M. Marcel DAUNAY a notamment souligné les points suivants :

- la réduction de 20 % du soutien interne devrait s'effectuer secteur par secteur, ce qui limiterait considérablement la capacité d'adaptation de la politique agricole commune (PAC), et la « clause de paix » ne préserverait la Communauté que pour six ans ;

- la préférence communautaire ne serait plus garantie, en raison de la tarification et de la réduction des prélèvements communautaires, ainsi que de la garantie d'accès minimum au marché communautaire ;

- loin d'assurer le rééquilibrage de la protection communautaire à l'égard des produits de substitution aux céréales, le

pré-accord aggraverait le déséquilibre actuel en légitimant une définition plus large de ces produits ;

- l'agriculture européenne subirait pleinement les effets de la diminution de 21 % du volume des exportations subventionnées, et de la réduction de 36 % du budget de soutien aux exportations, alors que les paiements compensatoires dont bénéficie l'agriculture américaine, qui aident en fait celle-ci à exporter à bas prix, ne seraient pas affectés.

Examinant ensuite l'impact du pré-accord sur les principaux secteurs agricoles, M. Marcel DAUNAY a apporté les précisions suivantes :

- pour les céréales, il provoquerait l'apparition d'un surplus non exportable de 9 à 15 millions de tonnes, ce qui conduirait à faire passer le taux de gel des terres, de 15 % actuellement, à une fourchette comprise entre 24 % et 30 % ; une telle mesure toucherait particulièrement la France, qui devrait à elle seule assurer 40 % environ de l'effort de la Communauté ;

- pour la viande bovine, l'excédent non exportable serait d'au moins 480.000 tonnes, les exportations devant diminuer de 38 % par rapport à la situation actuelle ; cet excédent ne pourrait être combattu que par des mesures restrictives (baisse des prix, réduction du nombre des primes) ;

- pour la viande porcine, l'excédent non exportable serait de 240.000 tonnes, les exportations diminuant de 38 % ; si la contrainte d'accès minimum était appliquée selon l'interprétation des Etats-Unis, les importations devraient être multipliées par 7 ;

- pour la volaille, la réduction des exportations serait de 230.000 tonnes (c'est-à-dire une baisse de 44 %), tandis que les importations augmenteraient soit de 17.000 tonnes, soit de 164.000 tonnes selon l'interprétation européenne ou américaine de l'accord ;

- pour la production laitière, la diminution des exportations serait moins forte (- 13 %), mais elle porterait surtout sur les produits à forte valeur ajoutée, notamment les fromages ; selon les hypothèses, la réduction des quotas laitiers serait comprise entre 3 et 5 %.

M. Marcel DAUNAY a estimé que, dans ces conditions, l'application du pré-accord entraînerait nécessairement une deuxième vague de sacrifices pour l'agriculture européenne, après ceux qui découlent de la réforme de la PAC, et aurait notamment de graves conséquences en France sur l'emploi, sur la balance commerciale (actuellement excédentaire de 53 milliards de francs

dans le secteur agricole et agro-alimentaire, la France étant le deuxième exportateur mondial dans ce secteur) et sur l'aménagement du territoire (car la diminution de la population active agricole qu'entraînerait la mise en oeuvre du pré-accord accentuerait le déclin des zones rurales).

Concluant son propos, M. Marcel DAUNAY a déclaré approuver sans réserve la position du Gouvernement jugeant le pré-accord «inacceptable en l'état», et a apporté son soutien aux propositions d'amélioration du compromis de Blair House formulées à plusieurs reprises par le Premier ministre et les ministres compétents.

M. Michel CALDAGUÈS a relevé que les Etats-Unis ont obtenu, dans le pré-accord agricole, une définition des aides qui leur est très favorable, puisqu'elle met leur propre système de soutien à l'abri ; il a souligné qu'en matière industrielle, où les concessions semblaient devoir être plus équilibrées, les Etats-Unis sont revenus sur leurs engagements. Il a affirmé qu'une grande partie du problème réside dans le secteur des céréales, compte tenu de l'importance du prix des céréales pour les autres productions, et a estimé que, dans ce secteur, les Etats-Unis bénéficient d'avantages naturels tels que la Communauté peut légitimement revendiquer une certaine spécificité de son agriculture. Il a enfin déploré que la Commission ait outrepassé son mandat et n'ait pas suffisamment défendu les intérêts européens.

M. Xavier de VILLEPIN a souligné la diversité des intérêts en jeu, les intérêts des viticulteurs ou des industriels du secteur agro-alimentaire paraissant bien différents de ceux des céréaliers et des producteurs de viande ou de lait. Il a en outre interrogé le rapporteur sur les conséquences qu'aurait, pour les négociations du GATT, un échec de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

M. Jacques GOLLIET a interrogé le rapporteur sur les risques de conflits commerciaux en cas d'échec du cycle d'Uruguay.

En réponse, M. Marcel DAUNAY a apporté les précisions suivantes :

- la demande française d'une amélioration du pré-accord de Blair House a des enjeux beaucoup plus larges que la défense d'intérêts catégoriels, car le texte, en l'état, aurait des conséquences fortement négatives sur l'emploi et l'aménagement du territoire ; au demeurant, le rapport ne prône pas une logique du «tout ou «rien», mais la recherche d'un accord équilibré ;

- les producteurs de vin seraient vraisemblablement pénalisés par un échec des négociations ; pour les industries agro-alimentaires, la situation est difficile à apprécier, compte tenu de la diversité des secteurs ;

- le pré-accord tend à aggraver encore le déséquilibre de la protection communautaire en favorisant un développement des importations de produits de substitution aux céréales ;

- en raison du lien entre productions céréalières et productions animales, et entre les différentes productions animales, le pré-accord affecterait en réalité presque toutes les productions et ne peut donc être réduit à ses conséquences sur les exportations de céréales ;

- un échec de l'ALENA amènerait peut-être les Etats-Unis à plus de souplesse dans les négociations du GATT ;

- la Communauté a évolué vers une plus grande cohésion, le Royaume-Uni lui-même semblant montrer plus de compréhension envers les thèses françaises.

M. André ROUVIÈRE, tout en souhaitant que les améliorations nécessaires soient obtenues, s'est interrogé sur l'attitude à adopter dans le cas contraire.

M. Marcel DAUNAY a rappelé que le rapport soutient la position du Gouvernement sur ce sujet. Il a déploré que le mauvais fonctionnement des institutions communautaires et l'attitude de la Commission européenne aient conduit à une situation où la marge de manoeuvre est très étroite. Il a souligné que le pré-accord de Blair House n'a toujours pas de valeur officielle.

M. Jean DELANEAU a déploré que le Conseil n'ait pas, en temps utile, donné des directives suffisamment précises à la Commission. Il s'est interrogé sur l'évolution de la position du Japon.

M. Xavier de VILLEPIN a indiqué que le Japon assouplira vraisemblablement sa position sur le riz, une mauvaise récolte l'obligeant d'ores et déjà cette année à importer une partie de sa consommation. Il a précisé que le Japon est actuellement soumis à de fortes pressions américaines et va sans doute annoncer des concessions. Il a cependant exprimé des doutes quant à l'ouverture réelle du marché japonais.

M. André ROUVIÈRE a estimé que les critiques adressées à la Commission sont excessives, le pré-accord ayant été en réalité le résultat d'un long dialogue et d'un effort de compromis.

M. Marcel DAUNAY a regretté que le Conseil, et plus particulièrement le précédent gouvernement français, n'aient pas fait preuve d'une vigilance suffisante vis-à-vis de l'évolution des négociations. Il a estimé que la décision de réformer la PAC avant un accord au sein du GATT avait été une erreur.

M. Michel CALDAGUÈS a jugé que l'ensemble du dossier témoigne de la volonté des Etats-Unis de faire énergiquement prévaloir leurs propres intérêts. Il a souhaité que la Communauté fasse preuve de fermeté, en estimant qu'une reculade européenne inciterait les Etats-Unis à réclamer toujours plus de concessions sans offrir de réelles contreparties.

M. Marcel DAUNAY a rappelé la tentative du négociateur américain, M. Kantor, pour lier les négociations concernant l'agriculture et celles concernant l'aéronautique.

M. Jacques GENTON a indiqué que les présidents des principaux groupes aéronautiques européens ont récemment réaffirmé leur revendication d'un accord sectoriel pour l'aviation civile dans le cadre du GATT afin de tenir compte de la spécificité de cette industrie.

M. André ROUVIÈRE a estimé qu'il sera difficile de modifier le compromis de Blair House et a jugé que le rapport se montre à cet égard trop catégorique.

M. Marcel DAUNAY a rappelé, en réponse, la radicalité des déclarations récentes de M. Jack Lang concernant la culture, autre secteur où le projet d'accord soulève de graves problèmes pour la Communauté. Il a souhaité que la position du gouvernement sur le GATT recueille le plus large soutien, au-delà des clivages politiques.

Puis la délégation a adopté à l'unanimité le présent rapport, M. André Rouvière s'abstenant.

ANNEXE I

COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS DE PRODUITS AGRO-ALIMENTAIRES (1992)

(en millions de francs)

Produits	exportations			importations				
	CEE	pays tiers	total	CEE	pays tiers	total	part CEE	part tiers
céréales et mixturées	27 409	11 302	38 711	2 022	1 214	3 236	62	38
boissons et alcools	21 755	18 282	40 017	6 572	1 013	7 585	87	13
produits laitiers	14 530	5 619	20 149	9 161	544	9 705	84	6
viandes	14 042	4 618	18 660	17 614	2 898	20 610	85	15
fruits et légumes	10 954	1 382	12 346	11 491	10 465	21 956	52	48
sucres	6 571	2 855	9 526	1 714	1 582	3 276	52	48
graines d'oléagineuses	5 676			1 056				
total	141 186	54 838	196 024	98 463	46 005	142 468	68	32

ANNEXE II

LE PROBLÈME DU GLUTEN DE MAÏS

Lors des cycles de négociations du GATT des années 1960, la Communauté a successivement accepté, en 1962, l'entrée à droit nul du soja et de ses dérivés, en 1967, l'entrée à droit nul de tous les produits de substitution aux céréales, notamment les déchets résultant de transformation des céréales (« corn gluten feed », c'est-à-dire gluten de maïs).

Les importations de ces produits à bas prix se sont rapidement développées.

Toutefois, l'embargo sur le soja décrété par les Etats en 1973 à la suite d'une récolte insuffisante a conduit la Communauté à adopter un système de soutien à la production communautaire d'oléagineux. Ce système a été condamné à deux reprises par le GATT ; finalement, un compromis a ce sujet a été conclu, simultanément au compromis sur le volet agricole du GATT, par les Etats-Unis et la Commission : ce compromis, qui a été accepté par le Conseil en juin 1993, définit une limite fixe à la surface emblavée en oléagineux dans la Communauté.

En revanche, les importations de gluten de maïs ont continué à se développer, privant les céréales européennes d'une partie de leurs débouchés dans l'alimentation animale.

C'est pourquoi, dans le mandat de négociation défini par le Conseil en novembre 1990, un rééquilibrage de la protection communautaire à l'égard du gluten de maïs était clairement présenté comme la contrepartie nécessaire à une diminution globale de la protection communautaire. Cette exigence est apparue d'autant plus justifiée après la réforme de la PAC décidée en mai 1992, dont l'équilibre suppose une reconquête du marché intérieur de l'alimentation animale.

Le problème du gluten de maïs s'est compliqué lorsque plusieurs contrôles douaniers ont révélé que les exportateurs américains mélangeaient à ce produit des brisures de céréales : or, étant un mélange, le produit aurait dû, aux termes de la législation douanière, cesser de bénéficier du droit nul. Plusieurs cargaisons ont alors été bloquées dans des ports européens. A la suite des protestations américaines, un arrangement transitoire fut mis au point en novembre 1991 par les Etats-Unis et la Commission, laissant

ouverte la possibilité d'un mélange, mais dans de très faibles proportions. Les discussions se sont poursuivies et ont abouti à un accord entre la Commission et les Etats-Unis, conclu en même temps que le compromis sur le volet agricole du GATT.

En complète contradiction avec le mandat reçu par la Commission, cet accord n'assure aucun rééquilibrage de la protection communautaire à l'encontre du gluten de maïs, qui continuera à bénéficier d'un droit nul.

En outre, l'accord entérine une définition large du produit, qui pourra contenir jusqu'à 15 % de brisures de céréales et comprendre des solubles de distillerie résultant de la production d'éthanol (industrie qui, au demeurant, bénéficie aux Etats-Unis de subventions). Ainsi, non seulement le rééquilibrage exigé par le Conseil n'est pas obtenu, mais le déséquilibre est aggravé, puisque l'accord se traduira par une augmentation des importations de céréales (de 1,7 à 3 millions de tonnes suivant les estimations) et cela à droit nul, donc en privant le budget communautaire de recettes douanières pour au moins 300 millions d'écus (soit 2 milliards de francs environ).

Enfin, il est à noter que l'accord ne permettra pas d'éviter la fraude sur la composition du gluten de maïs : il prévoit en effet que les douanes communautaires n'effectueront plus de contrôle microscopique des livraisons ; cette méthode, jugée « peu fiable » par les Etats-Unis, est celle qui avait permis aux douanes communautaires de découvrir l'addition de brisures de céréales au gluten de maïs.

ANNEXE III

LISTE DES AUDITIONS

- Auditions de la délégation

- M. Pierre CORMORÈCHE, Président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (A.P.C.A.)
- M. Christian LIGEARD, Conseiller au cabinet du ministre de l'Agriculture

- Auditions du rapporteur

- M. Pierre CHEVALIER, Secrétaire général de la Fédération nationale bovine (F.N.B.)
- M. Luc GUYAU, Président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (F.N.S.E.A.)
- M. Guy de HAUT de SIGY, Directeur de la Fédération nationale des producteurs de lait (F.N.P.L.)
- M. Christian JACOB, Président du Centre national des jeunes agriculteurs (C.N.J.A.)
- M. Jacques RISSE, Directeur de la Fédération des industries avicoles (F.I.A.)
- M. Jean-Paul SINGUIN, Directeur de l'Institut technique de l'aviculture (ITAVI)
- M. Michel VAN DEN BOSSCHE, Président de la Fédération nationale porcine (F.N.P.), Président de l'Institut technique du porc