

## LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNAUTAIRE DANS LES REFORMES DE LA PAC

### INTRODUCTION

La Politique Agricole Commune a connu au cours des dix dernières années trois Réformes, une en mars 1992 qui a substitué un régime d'aides compensatoires accompagné d'une baisse progressive des prix garantis au traditionnel système de soutien par les prix dans le secteur des grandes cultures, une en 1999 dite de « l'Agenda 2000 » qui a transformé ces aides compensatoires en aides aux revenus et élargi le champ d'application de la Réforme de 1992 et celle enfin, dite de « la Mid-Term Review », de juin 2003 qui a rassemblé toutes les aides aux revenus en une seule aide à l'exploitation et a introduit leur découplage et leur modulation.

Dans une **première partie** nous tenterons de définir le poids ou plutôt le rôle de la politique commerciale dans ces trois Réformes. Dans **une seconde partie**, nous analyserons les effets, sur la conduite et la gestion de la PAC, des engagements pris au GATT, puis à l'OMC et dans les accords bilatéraux conclus par la Communauté avec ses partenaires commerciaux. Dans une **troisième partie** enfin, nous nous interrogerons sur le devenir de la politique commerciale agricole communautaire et partant sur l'avenir de la PAC elle-même.

### I LE POIDS DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA COMMUNAUTÉ DANS LES RÉFORMES DE LA PAC

Lorsqu'on lit les différentes propositions de réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) avancées par la Commission depuis le tout début des années quatre-vingt-dix et les règlements arrêtés à la suite par le Conseil des Ministres de l'Agriculture, on est surpris de constater que le chapitre consacré, dans chacune des Organisations Communes des Marchés (OCM) touchées par ces réformes, aux **Mécanismes des échanges**, donc à la politique commerciale, ne fait l'objet d'aucune analyse et d'aucune proposition.

Les trois réformes qui sont intervenues ces dix dernières années ont modifié fondamentalement le système de soutien des prix et des revenus, sur lequel la PAC avait été bâtie en 1962 et avait vécu trente ans durant. Elles ont changé de manière substantielle les règles de l'intervention. Les mécanismes relatifs aux échanges, eux, en revanche, n'ont fait l'objet d'aucune modification.

#### *Pourquoi la politique commerciale des OCM n'a-t-elle pas été changée ?*

Plusieurs **explications** peuvent en fait être données.

Il n'est pas inutile de rappeler, ici, l'importance majeure qu'avaient revêtu dans les années soixante, les mécanismes des échanges, les prélèvements et les restitutions, lors de l'instauration des OCM, et dans le fonctionnement de celles-ci jusqu'au milieu des années Quatre-Vingt. Les plus

anciens se souviendront à cet égard du conflit opposant les Six, sur le poids respectif à donner dans les OCM à l'article 39 du Traité (les objectifs de la PAC) et à l'article 110 (le « développement harmonieux des échanges »). Il avait été tranché en faveur de l'article 39, les prélèvements et les restitutions concourant plus à la réalisation des objectifs de la PAC- c'est ainsi que Sicco Mansholt l'avait présenté – qu'à la mise en place d'une réelle politique commerciale agricole.

Toucher frontalement à ces mécanismes, lors des Réformes successives, eût paru sacrilège. Sans doute est-il resté, chez les auteurs de ces Réformes, un petit soupçon de « *vache sacrée* » pour ces mécanismes fondateurs de la PAC. Leur caractère intouchable dans la construction et le fonctionnement de la PAC, qui procède du principe de préférence communautaire, laquelle est la seule raison d'être de l'existence même de la Communauté comme Union douanière, pourrait être une explication de ce mutisme.

Dès lors, les Réformes n'ayant pas touché directement et fondamentalement les dispositifs à l'importation et à l'exportation des OCM, les Ministres n'ont pas manqué, chaque fois à leur retour de Bruxelles, de faire valoir auprès des Organisations Professionnelles Agricoles qu'ils se sont battus pour sauvegarder la préférence communautaire et maintenir le système des restitutions à l'exportation.

Mais la seule explication valable, à mon avis, de ce silence est le caractère secondaire pris par ces mécanismes, dans l'arsenal de toutes les mesures régissant les OCM qui ont été mises en place pour servir à l'équilibre des marchés et donc contribuer à la politique de soutien des prix.

Le caractère secondaire pris par les mécanismes à l'importation et à l'exportation, au regard de l'intervention, des quotas et des aides directes, n'empêche cependant par que **les Réformes ont affecté fondamentalement le fonctionnement de ces mécanismes et même ont contribué à leur démantèlement**. La baisse des prix des céréales et leur alignement sur les marchés mondiaux ont rendu superfétatoires les restitutions à la production et à l'exportation, celles-ci ayant pour objet, en effet, de compenser le handicap des prix de soutien élevés dans la Communauté par rapport au prix prévalant sur le marché mondial. Elles ont permis de freiner l'importation des produits de substitution. Mais plus généralement encore, les réformes ayant eu pour objectif de mettre un frein à l'expansion de la production communautaire, les importations n'ont pas cessé d'augmenter, les exportations subventionnées, elles, ayant diminué de manière sensible.

### ***Le poids de l'extérieur dans les réformes de la PAC.***

Les trois réformes de la PAC qui sont intervenues depuis le début des années Quatre-Vingt ont, pour leur plus grande part – c'est le deuxième fait sur lequel je voudrais insister – été dictées sous la pression de l'extérieur.

Si l'instauration des quotas dans le secteur du lait en 1984 et la mise en place des Q.M.G. (les Quantités Maximales Garanties) dans les autres secteurs s'expliquent par la volonté de diminuer les coûts budgétaires des OCM et de recouvrer un équilibre des marchés (en dégonflant la formation des excédents), ces deux objectifs, bien que toujours affichés dans les propositions de la Commission, n'ont guère pesé dans les dernières réformes de la PAC.

Toutes les explications ont été données sur la naissance de la **Réforme de la PAC de 1992**, toutes plus fantaisistes les unes que les autres. Or, historiquement, les faits se sont déroulés comme suit :

### 1<sup>ère</sup> étape : le Panel Oléagineux

En 1987, les Etats-Unis avaient demandé un Panel au GATT contre la Communauté. Les Etats-Unis prétendaient alors que la politique d'aides instaurées en 1974 dans le secteur des oléagineux et protéagineux érodait les avantages tarifaires de débouchés obtenus principalement pour le soja. S'il n'était pas faux que le régime d'aide communautaire se traduisit par une augmentation de la production CEE de colza et de tournesol, les Etats-Unis souffraient en fait de l'érosion de leurs débouchés graines et tourteaux de soja à cause de l'apparition du Brésil et de l'Argentine dans ces secteurs. Ils s'attendaient à obtenir, au travers de ce Panel et des discussions bilatérales Washington/Bruxelles, un quota de graines de soja et de tourteaux (avec un taux d'accroissement annuel) à leur seul avantage. Quelques fonctionnaires de la Commission – juristes du GATT – réussirent à convaincre leurs autorités de ne pas emprunter cette voie, mais à se conformer strictement aux règles du GATT, en transformant l'aide à la transformation (qui existait depuis 1974) en une aide directe versée aux producteurs, conforme à l'article III.

L'aide compensatrice de la réforme Mac Sharry était ainsi née.

### 2<sup>ème</sup> étape : les travaux préparatoires de l'Uruguay-Round

Un certain vendredi après-midi, à son retour d'une réunion particulièrement difficile du Comité à Haut Niveau de l'Agriculture du GATT, Guy Legras, alors Directeur Général de l'Agriculture, vint bavarder dans mon bureau et conclut la conversation en me disant « On ne va plus pouvoir résister longtemps avec la PAC ». Je le surprends en lui répondant « Adoptons le système américain de « deficiency payments » puisqu'il est béni au GATT ». J'ai le week-end pour travailler avec mon équipe sur le plan budgétaire «cette idée « folle ». La suite n'a pas d'intérêt ici.

La Réforme de 1992 est donc née sous la pression des Négociations Commerciales du GATT.

Toutes les autres explications qui ont été avancées, comme la reconquête du marché intérieur pour les céréales, la discipline budgétaire ou, l'instauration voulue par J. Delors en 1988 d'une politique d'aide aux revenus (plutôt qu'un soutien par les prix), sont venues par après, pour habiller cette Réforme de 1992 qui, convient-il de le souligner, a plutôt pris à contre-pied les Américains, lesquels, pendant longtemps, au même titre que les agriculteurs français n'y ont pas cru.

**La Réforme de mars 1999, dite de « l'Agenda 2000 »,** a permis à la Communauté de remplir les engagements contractés par elle à Marrakech en 1992, dans le cadre de l'Accord OMC sur l'Agriculture, notamment en matière de restitutions à l'exportation (tant sur le plan quantitatif que sur le plan budgétaire).

On nous expliquera que **la toute récente Réforme, décidée** par les Ministres à Luxembourg **le 26 juin 2003**, visait à faire le point sur la PAC, après les négociations d'Elargissement, avant d'être à Vingt-Cinq autour de la table du Conseil ; qu'elle ne visait aussi qu'à répondre aux attentes ou aux exigences de la Société, ébranlée tout au long de la dernière décennie par les crises alimentaires (dioxine, listeria, ESB, fièvre aphteuse...) et les atteintes à l'environnement ; enfin, qu'elle devait répondre au désir des agriculteurs de ne plus être enfermés dans un carcan administratif et aspirant à plus de liberté dans le choix de leurs productions.

La Commission nous a expliqués que ses propositions avaient également pour objectif de ranger définitivement dans « la boîte verte » OMC, les aides aux revenus adoptées dans la plupart des OCM et qu'il convenait pour ce faire de les découpler.

Le découplage qui fait partie de ces « fausses bonnes idées », avancées par les Etats-Unis lors des négociations de l'Uruguay-Round pour donner une « virginité gattienne » à leur propre politique, est devenue une sorte d'idée-culte dans la Communauté, apportant par miracle, le remède à tous les maux de la PAC. L'idée avait prévalu en effet, lors de ces négociations, que pour être la moins distorsive possible sur les échanges extérieurs, l'aide au revenu devait être découplée de la production. Des paramètres avaient été établis permettant de classer les aides au soutien des prix et des revenus dans des boîtes vertes (bleues), oranges ou rouges selon le cas. Ce qui, soit dit en passant, n'empêchait pas que des engagements complémentaires aient pris à l'importation et à l'exportation. Dans les précédentes négociations commerciales multilatérales, au Dillon-Round, au Kennedy-Round et au Tokyo-Round, on s'était contenté d'engagements à l'importation et à l'exportation, corrigés à l'occasion par quelques Panels, sans pour autant que les résultats de ces négociations soient aussi négatifs qu'on ait bien voulu le dire.

Les Commissaires Fischler et Lamy s'employèrent, douze mois durant, à convaincre les Ministres européens de l'Agriculture que, sans découplage il n'y avait pas de Réforme de la PAC qui vaille et que la Communauté porterait seule la responsabilité d'un échec à la Conférence Ministérielle à Cancun, s'il n'y avait pas de Réforme de la PAC.

Mais, la Commission avait oublié simplement deux faits :

- Le premier, que les Etats-Unis s'étaient imposés – ce qui est rare - ce qu'ils conseillaient ou exigeaient des autres de faire. Mais, cela dura seulement deux ans. En 1996 en effet, en contradiction formelle avec leurs engagements pris à l'OMC et, « *punica fides* », sous la pression de la dure « loi du Marché » (dont ils étaient les brillants hérauts) et du Congrès, ils élargirent l'application des « *loans rates* » et des « *marketing loans* » et instaurèrent des « paiements anti-cycliques. Le découplage de l'Uruguay-Round était ainsi mort-né aux Etats-Unis, le pays instigateur de ce principe.
- Le second fait est que, dans une négociation quelle qu'elle soit, on commence par faire des « concessions négatives » et qu'une fois les règles de négociations connues et précisées, on renonce à ces concessions négatives. En bref, « *on ne vend pas la peau de l'ours avant de l'avoir tué* ». Cette belle réforme de la PAC de juin 2003, avec son découplage mirobolant qui allait permettre à la CEE d'être mis au pinacle des vertueux de l'OMC a somme toute été retourné à l'expéditeur par les trois-quarts des Membres de l'OMC à Cancun, aucun négociateur, (... se considérant même comme le meilleur) n'ayant réussi à convaincre que les 35 milliards d'Euros d'aides directes aux agriculteurs communautaires, parce qu'ils étaient découplés, permettaient un meilleur accès sur le marché de la Communauté ou un arrêt aux subventions à l'exportation.

Voilà donc l'histoire vraie des récentes Réformes de la PAC, toutes nées, donc, sous la pression du GATT ou de l'OMC.

## **II LES EFFETS DES DISCIPLINES DU GATT ET DE L'OMC ET DES ACCORDS BILATÉRAUX SUR LA POLITIQUE DES ECHANGES DE LA COMMUNAUTE**

*L’empreinte du GATT et de l’OMC sur la Politique Agricole Commune ne date pas de l’Accord de Marrakech de 1994*, comme on voudrait nous le faire croire aujourd’hui.

À écouter nombre de professeurs ou de chercheurs, à écouter également nombre des négociateurs actuels, y compris communautaires, l’agriculture aurait toujours été, de 1947 à 1994, hors des règles du GATT.

Cela est absolument erroné.

Nous nous amuserons à noter que Messieurs Fischler et Lamy, dans une Tribune récente donnée au « *Monde* », soulignaient dans leurs propos liminaires que la Communauté était le premier importateur mondial de produits agricoles, que plus des trois-quarts des produits en provenance des pays en développement entraient à droit nul sur le marché communautaire. Mais ils oubliaient de dire, dans le même article, que cette situation était le fruit, pour une très large part, des concessions faites par la Communauté dans les précédentes Négociations Commerciales Multilatérales, le Dillon-Round, le Kennedy-Round, le Tokyo-Round ou dans les négociations dites XXIV § 6 (suites aux divers élargissements de la Communauté).

La Communauté importe chaque année près de 60 Mio/t. de produits destinés à l’alimentation animale, des produits protéiques comme des produits énergétiques. Les 22 Mio/t. de tourteaux d’oléagineux importées chaque année, les 18 Mio/t. de graines oléagineuses, les 4 Mio/t. de manioc, les 4 Mio/t. de corn gluten feed, à droit zéro, n’existent-elles pas parce qu’il y a eu les négociations tarifaires du Kennedy-Round en 1967 et du Tokyo-Round en 1978 ?

Les 1,6 Mio/t. de sucre importées annuellement des ACP, de l’Inde, de Cuba et du Brésil, les 75.000 tonnes de beurre néo-zélandais, les 420.000 tonnes de viande bovine importées des Etats-Unis, d’Argentine, du Brésil, d’Australie (viandes de transformation, Hilton beef,...) ne trouvent-elles pas leur origine dans les négociations XXIV § 6 du GATT.

Le GATT interdisait les restrictions quantitatives. La Communauté n’en a pas instauré dans le PAC, bien que les Etats-Unis aient vécu avec une dérogation (un waiwer) de 1950 à 1994, encadrée par les dispositions de l’article XI et XIII du GATT.

La Communauté n’est pas à l’origine des disciplines, plutôt laxistes, concernant les subventions et notamment les subventions à l’exportation qui sont inscrites à l’article XVI, section B du GATT. Le monde sortait de la guerre ; ce qu’il importait était de produire toujours plus pour approvisionner à moindre prix, souvent sous forme de dons ou de crédits, l’Europe et ses colonies ainsi que le Japon. Le GATT en 1950 avait pu même écrire, en addendum à l’article XVI, que :

- « Le fait qu’une partie contractante n’était pas exportatrice du produit en question pendant la période représentative antérieure n’empêchera pas cette partie contractante d’établir son droit d’obtenir une part dans le commerce de ce produit,
- « Un système destiné à stabiliser soit le prix intérieur d’un produit primaire, soit la recette brute des producteurs nationaux de ce produit, indépendamment des mouvements des prix à l’exportation, qui a parfois pour résultat la vente de ce produit à l’exportation à un prix inférieur au prix comparable demandé aux acheteurs du marché intérieur pour le produit

*similaire ne sera pas considéré comme une forme de subvention à l'exportation au sens du paragraphe 3 ... ».*

Ce n'est que fort tard, au milieu des années Soixante-Dix, lorsque la Communauté devint un exportateur notable de produits agricoles, en faisant usage de restitutions à l'exportation pour être présent sur les marchés mondiaux, que l'on se préoccupa à Genève de régénérer les disciplines contenues à l'article XVI du GATT, fondées essentiellement sur le non-dépassement des parts de marché traditionnelles :

*« Les parties contractantes devraient s'efforcer d'éviter d'accorder des subventions à l'exportation des produits primaires. Toutefois, si une partie contractante accorde directement ou indirectement, sous une forme quelconque, une subvention ayant pour effet d'accroître l'exportation d'un produit primaire en provenance de son territoire, cette subvention ne sera pas octroyée d'une façon telle que ladite partie contractante détiendrait alors plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit, compte tenu des parts détenues par les parties contractantes dans le commerce de ce produit pendant une période représentative antérieure ainsi que de tous facteurs spéciaux qui peuvent avoir affecté ou qui peuvent affecter le commerce en question ».*

La Communauté fit sienne cette discipline, bien qu'il fallût attendre les négociations de l'Uruguay-Round en 1978 pour que, formellement, elle admit que les restitutions étaient ... une forme des subventions à l'exportation, la Communauté ayant en effet, plaidé avec succès, leur caractère *sui generis*, en 1964-1968, lorsqu'elle présenta les mécanismes des OCM au Comité II du GATT.

C'est lors de ces négociations de l'Uruguay-Round que fut également pris acte de l'impossibilité de mettre en place des disciplines de prix, au travers d'accords internationaux par produits, et que les principaux pays exportateurs usant de subventions à l'exportation s'engagèrent à ne pas vendre en dessous du prix mondial (règle dite de « *l'undercut* »).

Des panels furent instruits principalement contre la Communauté dans les années Soixante-Dix et au début des années Quatre-Vingt. Jamais la Communauté ne fut prise « la main dans le sac », la Commission veillant, il est vrai, lors de la fixation hebdomadaire des restitutions, à ne pas précéder les baisses de prix engendrées par les autres exportateurs, l'augmentation constatée de ses exportations étant le plus souvent due aux politiques erratiques de ses concurrents.

**L'Accord OMC sur l'Agriculture, conclu à Marrakech en 1994, a substantiellement modifié les disciplines à l'exportation du « GATT de 1947 ».**

Nous les rappellerons ici, succinctement. Tous les Membres de l'OMC subventionnant directement leurs exportations de produits agricoles se sont engagés à réduire quantitativement de 21% et financièrement de 36% en six ans leurs exportations subventionnées, les Membres s'interdisant, de plus, d'introduire des aides à l'exportation pour des produits où elles n'existaient pas.

Un peu moins de dix ans se sont écoulés depuis l'instauration de ces nouvelles disciplines à l'exportation. Les enseignements suivants peuvent être tirés :

- Ces disciplines, il faut le dire, étaient essentiellement conçues pour contraindre la Communauté dans ses velléités exportatrices. Cette dernière s'était laissée accuser par tous

ses concurrents d'être à l'origine de toutes les difficultés qu'ils rencontraient sur le marché mondial. Or, le respect scrupuleux de ses engagements par la Communauté n'a pas mis fin à leurs difficultés.

Deux raisons à cela : d'une part les détracteurs de la politique de restitution se sont trompés de cible. Le marché mondial des produits agricoles est fondamentalement « un marché de surplus », aux mains d'une multitude d'opérateurs. Ce marché restera toujours soumis aux aléas quantitatifs et de prix qui sont l'apanage d'un tel marché ; d'autre part, les disciplines actuelles OMC à l'exportation ne visent que les aides directes à l'exportation, et plus spécifiquement celles communautaires. En fait, elles auraient dû concerner toutes les mesures ayant un effet concurrentiel négatif sur les marchés mondiaux. Ainsi, ne saurait-on établir artificiellement, comme aujourd'hui artificiellement dans l'Accord sur l'Agriculture OMC de 1994, une différence entre les subventions directes et les autres aides de soutien interne, tels les paiements anticycliques américains, les boards australiens ou néo-zélandais ou les dévaluations brésiliennes ou argentines des monnaies, par exemple, en considérant que seules les premières ont un effet sur les marchés mondiaux et qu'elles doivent donc rentrer sous disciplines, les secondes devant en être exonérées.

- On ne saurait faire grief à la Communauté, en second lieu, de n'avoir pas appliqué l'Accord OMC sur les subventions à l'exportation. Si cela eût été le cas, un Panel n'aurait pas manqué d'être instruit contre elle. Il est remarquable du reste - ironie du sort - que le seul Canada, un membre du Groupe de Cairns - ait été fustigé pour son programme de soutien à l'exportation (dans le secteur des produits laitiers) et condamné.

La baisse drastique en dix ans du budget des restitutions à l'exportation dans le FEOGA (- de 10,2 Milliards € en 1993, on est passé à 3,4 Milliards en 2002) - n'est pas intégralement due aux engagements pris par la Communauté à l'OMC. Mais ceux-ci y ont contribué d'une façon notable. Par ailleurs, tous les produits n'ont pas été affectés de la même façon par les engagements contractés à l'OMC par la Communauté et ce, en raison non seulement des années de référence 1986-1990 qui avaient été choisies, (cas du beurre et de la farine par exemple) ou des prix qui ont prévalu sur le marché mondial pour le calcul des références de base des engagements, mais en raison également des réductions des prix internes décidées dans le cadre de l'Agenda 2000 (cas des céréales). Pour d'autres produits en revanche, comme pour la volaille, les fromages, les produits hors annexe I à base de sucre et le sucre lui-même, les engagements de réductions budgétaire et quantitative des exportations subventionnées, pris à Marrakech, ont été extrêmement contraignants.

On observera toutefois que, dans l'ensemble, les exportations communautaires de produits agricoles et de produits agro-alimentaires se sont maintenus au cours des dix dernières années au même niveau, soit aux alentours de 58/59 milliards de dollars, et que la part de la Communauté dans les échanges mondiaux de ces produits - exportations s'entend - continue à se situer à 6,7%.

**Les engagements pris à l'importation par la Communauté, lors des négociations de l'Uruguay-Round**, paraissent avoir eu plus de conséquences sur la PAC que les engagements contractés à l'exportation.

Nous rappellerons tout d'abord que les prélèvements à l'importation (comme les prix minimum, les prix de référence, les auto-limitations et autres instruments non tarifaires) qui, pour un grand nombre de produits, isolaient la Communauté du marché mondial, ont été tous supprimés

et remplacés par des droits ad valorem consolidés, ces droits ayant été progressivement réduits de 37% sur six ans.

La possibilité d'appliquer la clause de sauvegarde spéciale agricole prévue à l'article 5 de l'Accord agricole conclu à Marrakech, à savoir, celle de percevoir à l'importation un droit additionnel si les prix d'offres à l'importation sous-passaient un certain niveau de prix de référence historique (1986-88) inscrit dans les tablettes de l'OMC ou si les importations dépassaient en quantités les engagements pris à l'importation, a permis d'atténuer fortement l'impact de cette substitution des prélèvements par un droit de douane fixe, la Communauté ayant pratiquement fait un usage permanent de cette possibilité depuis 1995.

La suppression de cette clause de sauvegarde, qui est envisagée dans le cycle des Négociations de Doha, aurait un effet catastrophique sur la protection du marché communautaire et la préférence communautaire.

Les engagements d'accès minimum prescrits dans l'Accord de Marrakech à l'article 4 – 4 puis 5 % de la consommation - ont, comme pour l'exportation, affectés davantage certains marchés que d'autres.

On ne saurait passer sous silence ici le fait que le mode de calcul des prix à l'importation des céréales servant de calcul pour les droits à percevoir à l'importation, consolidé dans la liste de concessions communautaires à l'OMC, mal négocié en fait par la Commission, n'a pas permis à la Communauté de se protéger contre les importations de blé ou d'orge, à bas prix, des pays de la Mer Noire. La Communauté s'est ainsi trouvée être première importatrice mondiale de blé, avec 10 à 12 Mio/t. en 2001 et 2002. La correction de cette « bévue » a obligé la Communauté à déconsolider cette formule de calcul des droits à l'importation et à offrir, en compensation le 19 décembre 2002, un contingent de 2.981.600 tonnes de blé tendre (de qualité basse et moyenne).

Les engagements pris dans le cadre du GATT et de l'OMC ne sont pas les seuls « responsables » de la situation dans laquelle se trouve la Communauté du point de vue de ses échanges agricoles.

**Depuis le début de son existence, en effet, la Communauté n'a pas cessé de conclure des accords bilatéraux et plurilatéraux avec la plupart de ses partenaires commerciaux.**

Ces accords ont revêtu diverses formes et leurs portées et effets, en termes commerciaux, est différente selon les pays partenaires.

Les plus accomplis de ces Accords sont les Accords d'union douanière, passés avec la Turquie en 1964, Andorre en 2000 et Saint marin en 2002.

Les accords de libre-échange qui réciproquement, suppriment ou réduisent progressivement les droits de douane et éliminent les restrictions quantitatives sont les plus nombreux. Ils ont commencé avec Malte en 1971 et la Suisse en 1972 et ont connu un grand développement dans les années Quatre-Vingt-Dix, puisque pas moins de 18 pays, aussi différents que les Pays Méditerranéens, l'Afrique du Sud, le Chili ou le Mexique, ont conclu des accords de ce type avec la Communauté, sans compter ceux passés avec les futurs adhérents (passés en 1993 et 1994) qui vont être caducs en avril prochain.



Troisième série d'accords, les Accords commerciaux préférentiels, le plus connu aujourd'hui étant l'Accord Cotonou (de décembre 2000) qui est en passe d'être transformé en Accords de Partenariat Economique (APE) fondés sur le libre-échange. Dans cette catégorie, on retrouve aussi l'accord passé avec la Syrie en 1978 qui devrait lui aussi être prochainement remplacé par un Accord euro méditerranéen d'Association, de même nature que ceux passés avec l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie qui rentrent dans cette catégorie.

Quatrième série d'accords, les accords commerciaux non préférentiels qui revêtent eux aussi des formes très différentes et des contenus très dissemblables. Ils sont aujourd'hui au nombre de 25, certains porteurs d'un devenir important, comme ceux en négociation avec le Mercosur et les pays d'Amérique latine ou ceux passés avec la Russie et tous les anciens pays constituant l'URSS, (l'Ukraine, le Turkménistan, la Géorgie, etc.) puisqu'une « *libéralisation commerciale réciproque des échanges* » y est envisagée.

A ces accords bilatéraux et plurilatéraux s'ajoutent **les concessions faites unilatéralement par la Communauté**, bien que procédant d'engagements pris sur le plan multilatéral.

Ainsi en est-il des préférences généralisées (SPG) accordées en 1974 (à la Conférence de la CNVCED) et sans cesse renouvelées pour une période de cinq ou six ans.

Les concessions à l'importation de produits agricoles consenties aux Pays les Moins Avancés (les PMA) - que seule (avec le Canada) parmi les Pays Développés, jusqu'à présent la Communauté a octroyées, quoique ce dispositif ait été accepté par tous les Pays Développés à la Conférence Ministérielle de l'OMC de Singapour en 1998 - pourraient avoir des conséquences importantes dans des secteurs sensibles comme le sucre, l'alcool, les fleurs coupées ou le riz.

Nous ne saurions négliger, enfin, **les gestes politiques**, d'apparence innocente, qui, faits par la Communauté de-ci de-là en faveur de groupes de pays qu'elle entend économiquement aider, sont loin d'être « *gratuits* ». Lorsqu'elle a ainsi décidé que les sucres originaires de certains pays de l'ex-Yougoslavie non candidats à l'adhésion pourraient rentrer dans la Communauté en franchise de droits, sans limite quantitative, elle était loin de se douter qu'en l'espace d'une année, les importations en provenance de ces pays seraient multipliées par dix, passant de 28.000 t à plus de 300.000 t.

### **III QUEL AVENIR POUR LA POLITIQUE COMMERCIALE AGRICOLE COMMUNAUTAIRE ET POUR LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ?**

La Politique Agricole Commune n'a pas connu, sauf peut-être au cours des premières dix années de son existence, la situation privilégiée d'isolement - la « *forteresse communautaire* » - que ses détracteurs, externes et internes, lui ont le plus souvent prêtée.

Sait-on qu'encore aujourd'hui - cela du reste a toujours été le cas - **la balance commerciale agricole de l'Union Européenne présente un solde négatif global** et spécifiquement dans les domaines suivants : les animaux vivants et les préparations de viandes, les légumes et les fruits, les

graines et fruits oléagineux, les résidus et déchets des industries alimentaires pour l'alimentation animale, sans parler du café, du thé, des épices et du cacao et de ses préparations ?

La Communauté a-t-elle suffisamment fait valoir, dans les enceintes internationales, que l'approvisionnement en produits protéiniques et énergétiques pour sa production de viandes et de lait dépend à plus de 30% des importations de pays tiers ? S'imagine-t-on que les produits importés destinés à l'alimentation animale s'élèvent à près de 60 Mio/tonnes, soit l'équivalent, en tonnage, de la production céréalière française totale ?

Nul doute qu'avec les accords OMC à venir et les autres accords bilatéraux qu'elle a contractés ou va encore passer, la Communauté sera demain, davantage encore que maintenant, importatrice de produits agricoles et qu'elle devra en conséquence, pour faire face à ses engagements, réduire sa propre production dans de nombreux secteurs agricoles.

**L'un des objectifs assignés à la Politique Agricole Commune par le Traité de Rome, à savoir l'approvisionnement de la Communauté pourrait donc, dans un avenir proche, ne plus être assumé pleinement par l'agriculture et l'agro-industrie européennes.**

La « *vocation exportatrice* » de la Communauté a été, dans les années Quatre-Vingt et Quatre-Vingt-Dix, le slogan revendicatif des agriculteurs français et d'un cercle significatif d'hommes politiques de tous bords. Mais cette antienne a aujourd'hui disparu du vocabulaire. Lors des discussions sur la Réforme de la PAC de 2002-2003, les leaders syndicaux ont bien un temps accompagné les agriculteurs pour revendiquer un place pour l'agriculture européenne dans l'alimentation mondiale et dénoncer le démantèlement de la PAC et de la vocation exportatrice communautaire que les propositions de réforme de la Commission pouvaient générer.

La Commission n'a pas cru devoir répondre à ces revendications et critiques du passé, attachée qu'elle était à faire passer le découplage des aides comme la panacée universelle qui allait lui valoir la paix dans le monde de l'OMC, quoique persuadée en son for intérieur que les restitutions à l'exportation vivaient leurs dernières heures.

C'est faute de n'avoir pas défini, en son temps, lorsque la Communauté est apparue sur le marché mondial, les éléments d'une vraie **politique communautaire à l'exportation**, dont les restitutions ne seraient qu'un instrument parmi d'autres, que cette situation de renonciation à avoir une place sur ce marché risque de se produire.

La restitution n'avait pas vocation, osons le dire, à être l'instrument privilégié de la présence communautaire sur le marché mondial ; tout au plus pouvait-elle être son accompagnateur.

La Cour des Comptes européenne, dans son dernier Rapport Spécial n° 9/2003 sur les restitutions (JO du 8.9.2003) est clair à cet égard. Je cite le paragraphe 12 :

« En matière de gestion du marché, la Commission a pour principal objectif la stabilité du marché intérieur à un niveau de prix de nature à empêcher les produits de basculer dans le système d'intervention qui est plus coûteux. Les restitutions à l'exportation sont considérées comme l'un des instruments permettant d'atteindre cet objectif. La maximisation des exportations ne fait explicitement pas partie es objectifs de la gestion du marché ».

Ce point de vue, largement partagé dans la Communauté, explique le faible engagement de la Commission à défendre à l'OMC le principe même des restitutions à l'exportations et leur usage raisonné.

Leur disparition totale, programmée à terme à l'OMC – n'en déplaise à M.M. Fischler et Lamy - n'est pas de bonne politique, surtout si on laisse subsister, chez les autres partenaires commerciaux de l'UE, y compris chez les pays développés, d'autres instruments d'incitation à l'exportation, plus pernicieux encore que les restitutions à l'exportation communautaires.

**Une réelle politique commerciale agricole communautaire reste à construire, à l'importation comme à l'exportation. Il y va de la survie de la PAC et plus généralement du maintien de pans entiers de l'agriculture européenne.**

Il est encore temps de relever ce défi.

---