

N° 213

SÉNAT

PREMIERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990 - 1991

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 16 janvier 1991.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 janvier 1991.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée,

sur

l'état et les perspectives de la négociation commerciale multilatérale de l'Uruguay

Par M. Marcel DAUNAY,

Senateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, *président* ; Michel Caldagues, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, *vice-présidents* ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Hubert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Trégouët, *secrétaires* ; MM. Hubert d'Andigné, Germain Authié, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Descours, Jean Dumort, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Jacques Golliet, Yves Guéna, Emmanuel Hamel, Remi Herment, André Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Robert Pontillon.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I- LE DÉROULEMENT DE LA NÉGOCIATION	5
A - Le GATT	5
B - Péripéties de l'Uruguay Round	6
C - La conférence ministérielle de Bruxelles	8
II- LES THÈMES DE LA NÉGOCIATION	9
A - Le dossier agricole	9
B - Les autres thèmes	15
III- LES PERSPECTIVES DE LA NÉGOCIATION	23
A - L'état de préparation des dossiers	23
B - La flexibilité des positions de négociation	24
C - En cas d'échec ?	27
IV- LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	31
V- LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION	33
ANNEXES :	
1. Evaluation des conséquences des propositions européennes et américaines en matière agricole (source INRA)	39
2. La nouvelle législation agricole américaine : le farm bill 1991-1995 (Source : Bureau des Affaires agricoles de l'Ambassade des Etats-Unis en France)	43
3. La situation de l'agriculture australienne (Source : supplément au n° 79 de Chambres d'Agriculture) ..	61

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

A la fin de l'année 1990, votre Délégation a décidé d'étudier l'état et les perspectives de la négociation commerciale multilatérale d'Uruguay, habituellement dénommée Uruguay round, dont les résultats détermineront le cadre juridique du commerce international à l'horizon de l'an 2000. Sachant que, de l'opinion de la plus grande partie des observateurs économiques, le développement du commerce international est apparu ces dernières années comme un des principaux moteurs de la croissance économique mondiale, sur laquelle son influence ne devrait pas diminuer, il était indispensable d'évaluer l'Uruguay round à un moment où ses perspectives d'aboutissement semblent compromises et où pourrait se profiler un protectionnisme revigoré, d'autant plus pernicieux qu'il se parerait des atours de la bonne volonté déçue.

Pour la préparation de ce rapport d'information, votre rapporteur s'est rendu à Bruxelles le mardi 8 janvier. Il a tiré un parti précieux des analyses que lui ont exposées M. Jean-Marie METZGER, ministre-conseiller à la représentation permanente de la France auprès des Communautés ainsi que MM. Guy LEGRAS, directeur général de la DG VI de la Commission, Sylvain BISARRE, directeur adjoint, Hugo PAEMEN, directeur général adjoint à la DG I, chargé de la négociation du G.A.T.T. Des informations utiles lui ont d'autre part été transmises par MM. Bruno ROSTAIN, conseiller technique au Cabinet du ministre du commerce extérieur et Daniel BIGOU, sous-directeur des affaires européennes et internationales à l'Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture (A.P.C.A.).

Votre rapporteur, en dressant le panorama de l'équilibre incertain auquel est parvenue la négociation en ce début de 1991, a pu mettre en lumière un certain nombre d'interrogations et de perspectives sur lesquelles il importe que votre Délégation se prononce.

I. LE DÉROULEMENT DE LA NÉGOCIATION

A) Le GATT

Il est utile de rappeler très brièvement le contenu du GATT. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Entré en vigueur le 1er janvier 1948, le GATT est un traité multilatéral qui organise le commerce international des produits industriels et agricoles. Unique cadre multilatéral des échanges mondiaux, il a, pour sa gestion, donné naissance à une organisation internationale dotée d'une structure institutionnelle embryonnaire. Au sommet de cette pyramide institutionnelle se situent la session des parties contractantes, puis le Conseil des représentants, qui se déterminent généralement selon la règle du consensus. Parmi les 96 parties contractantes actuelles, se trouvent tous les grands Etats industrialisés et quelques anciennes démocraties populaires. Deux tiers des membres sont des pays en voie de développement. Enfin, l'URSS et la Chine n'ont pas encore accédé au GATT, leur candidature est pendante. On reconnaît généralement que la pratique du consensus assure aux principales puissances commerciales une certaine maîtrise des orientations du GATT.

L'Accord est centré sur quelques principes fondamentaux, en particulier la clause de la nation la plus favorisée qui oblige chaque partie contractante à accorder aux autres signataires le traitement douanier dont bénéficie son fournisseur le plus avantage. Il s'agit donc d'un mécanisme d'extension automatique des accords commerciaux bilatéraux les plus libéraux. L'accord n'autorise, d'autre part, l'existence de protections douanières que sous la forme de droits de douane qui sont consolidés, ce qui interdit de les augmenter sur un produit sans compensations négociées sur d'autres. Il faut mentionner cependant l'existence d'exceptions à cette règle : l'Australie, tête de file des "exportateurs loyaux" du groupe de Cairns dans l'Uruguay round, a jusqu'à présent échappé à la consolidation de ses tarifs douaniers. Des quotas à l'importation, en principe exclus, peuvent être institués en cas de difficultés graves de balance des paiements. Il en est de même pour l'édiction de mesures d'urgence et de sauvegarde en cas d'accroissement brutal des importations lésant les producteurs d'un signataire du GATT. Par ailleurs, l'agriculture bénéficie d'un statut particulier qui tient compte des spécificités de ce secteur : les restrictions à l'importation et les subventions à l'exportation sont autorisées dans certaines conditions définies par

l'accord. Une procédure de règlement des différends esquisse la juridictionnalisation de l'exécution de l'accord. Elle fait intervenir, dans un premier temps, des consultations entre parties contractantes, puis une procédure de conciliation, et aboutit éventuellement à la mise en oeuvre d'une procédure d'arbitrage au sein de "panels" d'experts dont les conclusions doivent être entérinées à l'unanimité par le Conseil du GATT.

Ainsi dessiné dans ses grandes lignes en 1947, le GATT n'est pas resté une structure figée mais s'est développé et précisé au fil de négociations commerciales multilatérales (NCM), les "rounds" dont l'Uruguay round est la dernière manifestation. Parmi les huit négociations qui se sont succédé depuis 1947, on retient en particulier les deux dernières : le Kennedy round (1963-1964) a permis une baisse moyenne de 35 % des protections tarifaires et l'adoption d'un certain nombre de codes tels que le code anti-dumping, ainsi que de mécanismes préférentiels pour les pays en voie de développement ; le Tokyo round (1971-1973) a permis une nouvelle baisse des tarifs de 34 % en moyenne et l'adoption de nouveaux codes, dont celui des achats gouvernementaux. Ces codes, à la signature desquels n'ont participé qu'une partie des membres du GATT, tendent à faire progresser dans des domaines particuliers la libéralisation des conditions du commerce international.

B) Péripéties de l'Uruguay round

Le lancement d'un nouveau cycle de négociations multilatérales, en septembre 1986, dans la ville de Punta del Este en Uruguay, a été le résultat d'une initiative des Etats-Unis. L'aggravation du déficit de leur balance commerciale au début des années 1980 (28 milliards de dollars en 1981, 148 milliards en 1985) a engendré au Congrès des Etats-Unis de fortes pressions protectionnistes que la perspective d'un nouveau round du GATT permettait de contenir tout en laissant espérer la possibilité d'ouvrir des marchés nouveaux aux exportations.

Constatant en particulier qu'une baisse de leurs exportations agro-alimentaires était à l'origine d'une part significative de leur déficit commercial, les Etats-Unis ont mis en cause ce qu'ils considèrent comme la "concurrence déloyale" de la Communauté, et ont entrepris, avec la reconquête des marchés extérieurs perdus, grâce à la mise en oeuvre de vigoureux programmes d'aide à l'exportation (BICEP puis EEP), la remise en cause de la politique agricole commune. Cette politique a été déployée dans plusieurs directions, elle explique la multiplication des "guerres

commerciales" qui ont opposé les Etats-Unis à la Communauté ces dernières années ; son point d'application privilégié a cependant été l'Uruguay round dont l'agriculture est apparue, dès l'origine, comme le thème central.

La Communauté est entrée de son côté dans la négociation avec la volonté d'améliorer les conditions du commerce international dans des secteurs où elle est fortement exportatrice (services, propriété intellectuelle, investissements...). En matière agricole, la contrainte budgétaire interne incitait à prendre en considération la possibilité de mettre fin à la surenchère des subventions à l'exportation et à tenter de redéployer la protection du marché communautaire en faveur des produits de substitution aux céréales.

Parmi les autres parties contractantes, le groupe de Cairns, composé de dix pays agricoles d'Amérique du Sud et d'Asie, ainsi que de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle-Zélande, a entrepris d'orienter la négociation dans le sens de la diminution des politiques de soutien agricole.

La conférence ministérielle de Punta del Este a effectué la synthèse de ces objectifs dans la déclaration d'ouverture du nouveau cycle de négociations multilatérales. Celle-ci envisage en particulier l'extension des règles du GATT au secteur des services, ainsi que le renforcement de celles applicables à la propriété intellectuelle et aux services. Par suite, ont été constitués quinze groupes de travail qui couvrent l'ensemble des problèmes abordés : droits de douane, mesures non tarifaires, ressources naturelles, textile et habillement, produits agricoles, produits tropicaux, articles de l'accord général, accords et arrangements issus des négociations commerciales multilatérales, sauvegardes, subventions et mesures compensatoires, propriété intellectuelle, investissements, règlement des différends, fonctionnement du système du GATT, commerce des services.

Au cours de son déroulement prévu pour couvrir une durée de quatre années, la négociation a oscillé entre le blocage, généralement provoqué par le caractère inconciliable des positions prises en matière agricole, et la relance obtenue grâce à la conclusion de compromis ambigus.

L'échec à mi-parcours de la session ministérielle tenue à Montréal en décembre 1988, a ainsi fait craindre un blocage définitif de la négociation, relancée en avril 1989 à Genève sur la base d'un accord dont la suite des discussions a montré qu'il ne correspondait pas aux intentions réelles des Etats-Unis, d'où un nouveau blocage après le rejet par la Communauté, en juillet 1990, d'un projet d'accord-cadre agricole trop éloigné des principes de

compromis admis auparavant. Le sommet des sept pays les plus industrialisés, tenu à Houston le 11 juillet 1990, a permis toutefois de relancer le processus en vue de la phase finale du cycle d'Uruguay qui devait aboutir à un accord global, lors d'une réunion ministérielle convoquée à Bruxelles du 3 au 7 décembre 1990.

C) La conférence ministérielle de Bruxelles

La rencontre ministérielle de Bruxelles entre les 107 pays participant à la négociation a été interrompue le 7 décembre, on le sait, après le refus par la Communauté, le Japon et la Corée, d'accepter, au sein du groupe de travail sur l'agriculture, un projet de compromis présenté par M. Matt HELLSTROEM, Président suédois du groupe. Les Etats-Unis et l'Australie ont pris l'initiative de la rupture et de la séparation de la conférence. Des contacts bilatéraux ont depuis lors été repris.

II. LES THÈMES DE LA NÉGOCIATION

A) Le dossier agricole

1) *Le rôle central du dossier*

Dès le lancement de l'Uruguay round, sa conclusion est apparue liée à l'aboutissement de la négociation menée sur le dossier agricole. En effet, lors de la conférence de Punta del Este, la Communauté a obtenu la reconnaissance du caractère global des échanges de concessions qui concluront le round et, par voie de conséquence, l'établissement d'un lien entre la conclusion du dossier agricole et celle des autres dossiers. Il s'agissait de prévenir une évolution qui aurait, sous la pression des Etats-Unis, accéléré le traitement du dossier agricole et conduit la Communauté à accepter des concessions sur celui-ci sans obtenir de contreparties sur les services, les tarifs douaniers, la propriété intellectuelle et autres thèmes d'importance majeure pour l'économie communautaire. La formule de la "globalité" permettait cependant une négociation spécifique sur l'agriculture, dont la problématique ne peut être ramenée à celle du commerce des produits industriels ni des prestations de services. De fait, l'essentiel des pressions américaines a porté sur le dossier agricole sur lequel a été focalisée l'attention de l'opinion, et qui est apparu comme l'enjeu majeur de l'Uruguay round alors même que le commerce des produits agricoles ne représente que 5 % du commerce international et que l'objet du cycle de négociations est la libéralisation de l'ensemble de celui-ci.

C'est ainsi, on l'a vu, que l'impossibilité d'élaborer un compromis agricole a provoqué plusieurs blocages de la négociation avant de conduire à l'ajournement de la réunion ministérielle de Bruxelles qui devait conclure le round en décembre dernier. Il convient de rappeler en particulier l'échec de la session ministérielle de mi-parcours, tenue à Montréal en décembre 1988, dont les conséquences ont été surmontées grâce à l'accord conclu en avril 1989, à Genève, lors de la réunion du Comité des négociations commerciales du GATT, sur la réduction des soutiens à l'agriculture. Il est intéressant, avant d'esquisser la problématique du dossier agricole, de rappeler les termes de cet accord qui apparaît comme un

point d'équilibre, un moment susceptible de déboucher sur un règlement équilibré du dossier.

2) *Les éléments en discussion et le clivage euro-américain*

Le texte de l'accord de Genève ne prévoit pas l'élimination totale des subventions mais seulement des "réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture". La Communauté semblait ainsi obtenir la confirmation que la négociation portait, comme elle l'entendait, sur la totalité des aides directes et indirectes affectant directement ou indirectement les échanges agricoles internationaux (soutiens internes, obstacles à l'accès aux marchés, subventions à l'exportation), sans privilégier les subventions à l'exportation et, en particulier, les restitutions communautaires. C'était donc l'ensemble des instruments de soutien qui devait être négocié, sur un plan d'égalité, et faire l'objet d'engagements de caractère global. Le concept de globalité des réductions, qui complétait ainsi celui de globalité des résultats du round, prévalait donc sur l'approche américaine d'engagements spécifiques sur chacun des instruments de soutien. Cependant, l'accord précisait que la réduction des aides et des protections se ferait soit par le biais d'une mesure globale de soutien, instrument élaboré par la suite pour rendre opérationnelle la notion de globalité, soit par des négociations sur les politiques et mesures spécifiques agricoles, comme le demandaient les Américains qui n'ont pas manqué de se saisir de cette échappatoire, soit par une combinaison des deux formules. En outre, la Communauté faisait, aux termes de l'accord de Genève, une concession en acceptant d'étudier l'option de la "tarification" qui consiste à convertir en droits de douane les obstacles à l'importation, remet donc en cause les prélèvements et altère ainsi à terme, la préférence communautaire. En contrepartie, la Communauté obtenait que le rééquilibrage de la protection externe soit inclus dans la négociation. Il s'agissait donc pour elle d'améliorer sa protection pour les produits de substitution aux céréales et les matières grasses végétales qu'elle importe actuellement sans prélèvements, à droits faibles ou nuls.

L'accord de Genève résolvait les clivages entre la position américaine et celle de la Communauté, dans un "paquet" suffisamment ambigu pour servir de base à un compromis opérationnel si la volonté politique de conclure avait existé. Or, la poursuite de la négociation a montré que les États-Unis n'ont en rien altéré des objectifs de négociation que l'on peut décrire comme la reconquête des marchés extérieurs grâce au démantèlement du

système communautaire d'aide à l'exportation, la pénétration plus large du marché communautaire, et la diminution du coût budgétaire de leurs soutiens internes, d'ores et déjà poursuivie en application des farm bills: le dernier en date couvre la période 1991-1995 et entend réduire de 25 % les aides publiques au secteur agricole.

Ces objectifs les amènent à interpréter les divers compromis conclus depuis Punta del Este dans le sens du traitement séparé des trois volets de politique agricole qu'ils ont identifiés : les soutiens internes, les obstacles à l'accès aux marchés, et les subventions à l'exportation sur lesquelles ils souhaitent faire porter l'essentiel des mesures de réduction.

Dans ces trois domaines, ils souhaitent la conclusion d'accords quantifiés. Il convient de noter qu'ils considèrent, contre toute vraisemblance, que les deficiency payments, qui constituent l'ossature de leur politique agricole, doivent être exclus de la négociation dans la mesure où ils n'influenceraient pas le niveau de la production et ne participeraient donc pas au dérèglement des échanges internationaux de produits agricoles. Cette position revient à imputer à la politique agricole commune le poids principal de la réduction du soutien. Au fil de la négociation et des propositions successives présentées par les Etats-Unis, cette intention a été reprise sous diverses formes et complétée par des éléments accessoires.

On peut exposer, à titre de démonstration, la dernière proposition formelle de négociation américaine, présentée le 16 octobre en vue de la discussion ministérielle de décembre dernier.

Ce projet prévoyait :

- une réduction du soutien interne de 75 % sur dix ans, mise en oeuvre au moyen de la mesure globale du soutien préconisée par la Communauté, et excluant les deficiency payments ;
- une réduction de 90 % des subventions à l'exportation pour tous les produits sur une période de dix ans à partir de 1991 ;
- la tarification de la protection aux frontières sur la base de son montant moyen en 1986-1988 et la réduction des tarifs douaniers ainsi obtenus de 75 % en moyenne en dix ans à partir de 1991.

Au cours des discussions qui ont eu lieu sur cette proposition, les Etats-Unis ont aussi manifesté l'intention d'obtenir une garantie d'accès minimum s'élevant à 3 % de la consommation sur le marché européen des différents produits agricoles, ainsi que des engagements exprimés en volumes exportés ou en pourcentages de diminution des dépenses budgétaires sur la réduction des aides à l'exportation

La Communauté, pour sa part, a adopté non sans difficultés, le 6 novembre dernier, une offre qui, fondée sur le principe de globalité des engagements de réduction de soutien, préserve les instruments d'aide à l'exportation et tend au maintien de la préférence communautaire selon des modalités assouplies par rapport au mécanisme actuel des prélèvements à l'importation.

L'offre communautaire, adoptée par le Conseil des ministres sur proposition amendée de la Commission, se présentait schématiquement de la façon suivante :

a) Une proposition de réduction de 30 % de l'ensemble des mesures de soutien à l'agriculture sur une période de dix ans à compter de 1986. Cette réduction devait être mesurée tous produits et tous types d'aides confondus, à la seule exception d'instruments très spécifiques tels que les indemnités de calamités et les aides aux investissements. Le choix de 1986 comme début de la période de référence est logique puisqu'il correspond au début de l'Uruguay round et avantageux puisqu'il permet d'inscrire au crédit de la Communauté les réductions de soutien déjà effectuées dans le cadre de la réforme des organisations communes de marchés lancée à la même époque (et dès 1984 pour le secteur laitier).

On considère généralement qu'une baisse moyenne s'élevant à 15 % du soutien est d'ores et déjà obtenue par rapport aux 30 % proposés. Selon une étude de l'INRA (cf. annexes), les modifications des prix nominaux à la production restant à opérer sur la période de 1990-1995 seraient les suivants (si les propositions de réforme de la P.A.C. actuellement élaborées sous l'égide du commissaire Mac Sharry étaient adoptées, la baisse des prix serait beaucoup plus importante encore : de 30 à 40% pour les céréales) :

- céréales : - 9,3 % ;
- oléagineux et protéagineux : - 16,1 % ;
- viande bovine et ovine : - 9,5 %
- porc et volaille : - 6,6 % ;
- produits laitiers : 0 %.

Selon des calculs fondés sur les mêmes hypothèses, les Etats-Unis auraient, dans le cadre du farm bill 1986-1990, d'ores et déjà réduit leur soutien interne de 30 %, sauf pour le boeuf, ce qui les amènerait à geler jusqu'en 1995, en termes nominaux, la protection dans les secteurs céréalier, laitier, sucrier, des oléagineux, du porc et de la volaille.

On mesure, grâce à cette approche chiffrée, l'étendue des concessions consenties par la Communauté en faveur de la meilleure organisation du commerce international des produits agricoles. Il est vrai que, dans le cadre de l'offre de novembre 1990, la Communauté se réserve le choix des modalités pratiques de réduction du soutien global. Il ne résulte, en particulier, de cette proposition aucun engagement spécifique sur les restitutions, dont la diminution suivrait celle des prix à la production, plus proches de ceux du marché mondial.

b) Une proposition de transformation de la protection à la frontière comportant deux éléments principaux.

Il s'agit, d'une part, d'une tarification partielle des prélèvements sur les importations. Ceux-ci devraient, selon l'offre communautaire, comporter un élément fixe compensant la différence entre des prix mondiaux de référence calculés sur une moyenne des années 1986 à 1988 (situés alors à un très bas niveau), et les prix communautaires d'intervention moyens de la même période majorés de 10 % (au titre de la préférence communautaire). Un élément variable, appelé facteur de correction, devait permettre de compenser intégralement l'effet des fluctuations monétaires (afin d'annuler les avantages qu'une baisse du dollar conférerait aux importations en provenance des Etats-Unis) et partiellement (jusqu'à 30 %) les variations des cours mondiaux.

Il s'agit, d'autre part, du principe de la "réduction progressive de la protection à la frontière reflétant la réduction du soutien interne", disposition ambiguë substituée par le Conseil à la proposition de la Commission de réduire de 30 %, d'ici à 1996 l'élément fixe des prélèvements.

Enfin, la tarification partielle était consentie en échange d'un "rééquilibrage" de la protection externe ; il s'agissait en l'occurrence de la création de contingents d'importations égaux aux quantités moyennes importées de 1986 à 1988 pour les produits de substitution aux céréales. Des droits de douane modérés, de 6 % à 12 % selon les produits, auraient été appliqués à ces contingents.

Ces propositions, jugées sévères par le monde agricole, avaient le mérite de préserver les instruments de la politique agricole commune, et de ne pas dénaturer le principe de la préférence communautaire. On peut les interpréter comme une tentative d'aboutir à un accord avec les Etats-Unis en vue de la maîtrise de la production agricole et du désencombrement des marchés mondiaux. Cet objectif de bon sens, dont la réalisation suppose de la part du monde agricole l'acceptation de lourds sacrifices,

est en contradiction radicale avec la politique américaine de reconquête des marchés extérieurs.

3) *Le rôle des pays en voie de développement et du groupe de Cairns*

Les pays en développement et le groupe des treize "exportateurs loyaux" auraient pu rompre le clivage États-Unis-Communauté qui structure la négociation agricole, en faisant valoir leurs propres intérêts dont la spécificité est incontestable. Il est en effet patent que la proposition américaine provoquerait une forte remontée des cours mondiaux, qui représenterait une lourde charge pour les pays en voie de développement importateurs nets de produits agricoles, dans la plupart des cas démunis de ressources en devises. La Communauté a d'ailleurs avancé l'idée d'alléger, pendant une période transitoire, cette charge supplémentaire.

Il s'agirait de fournir des produits alimentaires et de l'octroi d'une aide financière. C'est sur les instances de la Communauté que cette nécessité avait été mentionnée dans l'accord conclu à Genève en avril 1989. Par ailleurs, la Communauté a adopté, sur d'autres dossiers intéressant directement les intérêts exportateurs des pays en voie de développement, celui des produits tropicaux et celui des textiles en particulier, des positions très ouvertes. On sait, d'autre part, le régime préférentiel et le soutien que la Communauté accorde aux exportations de 66 pays de la zone Afrique, Caraïbes et Pacifique, et les avantages commerciaux qu'elle consent dans le cadre des accords passés avec les pays méditerranéens. On retient enfin que la Communauté est le principal importateur mondial de produits agricoles.

Or, les pays en voie de développement ont, tout au cours de la négociation, soutenu la position américaine, globalement ralliés à l'argumentation selon laquelle la Communauté désorganise les marchés mondiaux avec des prix de dumping contre lesquels ils n'arriveront en aucun cas à entrer en concurrence. De nombreux interlocuteurs de votre rapporteur ont mis en cause à cet égard l'efficacité de la Commission, la faiblesse de sa politique de communication ; certains ont mis en doute l'existence d'une volonté réelle de rallier les pays en voie de développement aux thèses communautaires. Quoi qu'il en soit, le problème doit être posé et la Communauté doit faire valoir son action en faveur de ces pays que la logique des intérêts économiques ne devrait pas ranger au côté des États-Unis.

En ce qui concerne le groupe de Cairns, on constate aussi un soutien aux propositions américaines : il propose de réduire, d'ici l'an 2000, de 90 % les subventions à l'exportation et de 75 % les soutiens internes. Le Canada a cependant présenté des propositions particulières moins sévères. Il n'est pas inutile de rappeler à ce propos que l'Australie, qui a pris avec les États-Unis l'initiative de la suspension de la réunion de Bruxelles en décembre, vient de décider l'abattage subventionné de dix millions de moutons afin de soutenir le prix de la laine. Les "exportateurs loyaux" peuvent être mis en contradiction avec leurs principes affichés (cf. fiche annexe sur l'Australie).

B) Les autres thèmes de la négociation

Les quatorze thèmes examinés outre l'agriculture au sein des groupes de travail constitués dans le cadre de l'Uruguay round traitent de matières essentielles pour les intérêts exportateurs de la Communauté. Il est difficile de décrire l'état d'avancement des travaux sur chacun d'entre eux dans la mesure où la brusque suspension de la réunion ministérielle de décembre dernier a interrompu des tractations qui n'avaient pas encore permis, dans la plupart des cas, d'effectuer le partage entre les oppositions de fond et les attitudes tactiques, et moins encore d'esquisser l'équilibre général des avantages et des concessions qui constituera l'aboutissement de l'Uruguay round.

Il est possible toutefois de présenter les principaux éléments des dossiers essentiels.

1) *Les services*

Les pays industrialisés ont demandé et obtenu la discussion de l'extension des règles et disciplines du GATT au secteur des services. Le GATT est ainsi appelé à devenir, à une échéance encore indéterminée, le "GATTS" (Accord général sur le commerce, les tarifs et les services). Il s'agissait pour les pays industriels de faciliter le développement des échanges dans ce secteur considéré comme un des principaux facteurs de la croissance dans les prochaines décennies. Les pays en voie de développement, en revanche, craignaient les conséquences d'une plus grande ouverture

sur leur secteur tertiaire, en particulier dans le domaine financier et celui du tourisme.

Les discussions ont porté à la fois sur l'identification des problèmes posés (par exemple, définition des échanges de services, liste des secteurs à inclure dans la négociation) et sur les règles à leur appliquer : transparence des règles nationales relatives à l'activité de prestataire de services, clause de la nation la plus favorisée, principe du traitement national selon lequel le même traitement est appliqué aux prestataires étrangers et nationaux.

Les conclusions de la négociation pourraient prendre la forme d'un accord qui comporterait des parties communes avec le GATT (par exemple sur le règlement des différends) et qui pourrait comporter un certain nombre d'annexes sectorielles sur les services financiers, les télécommunications, les transports, l'audiovisuel, secteurs clés des échanges de services.

Les Etats-Unis, marqués par une forte tradition de bilatéralisme dans ces secteurs, et se prévalant de l'ouverture du marché américain, notamment dans les télécommunications, ont infléchi une position initialement très favorable à l'extension des règles du GATT aux services. Ils se prononcent en particulier contre l'adoption de la clause de la nation la plus favorisée, considérant que son application reviendrait à conférer à des Etats moins ouverts qu'eux des avantages sans contrepartie. De son côté, la Communauté considère que l'adoption de la seule clause du traitement national serait insuffisante pour garantir l'accès au marché américain, notamment en matière de services financiers, en raison de la fragmentation de celui-ci. Elle se prononce donc pour l'adoption de la clause de la nation la plus favorisée nonobstant les avantages unilatéraux que certains pays pourraient en tirer, afin de garantir à terme la libéralisation effective des échanges internationaux de services. Quant aux pays en voie de développement, ils seraient disposés à une ouverture qui pourrait se concrétiser en échange de contreparties sur les textiles et les produits tropicaux et moyennant un traitement particulier qui permettrait le développement de leurs activités de services.

2) *Le code anti-dumping*

Il s'agit de renforcer les dispositions du code anti-dumping adopté lors du Kennedy round. La discussion met en présence essentiellement la Communauté qui souhaite que soient adoptées des dispositions interdisant le contournement des règles du

code et les pays exportateurs d'Asie qui souhaitent que soit précisée la notion de dumping et mieux encadré le déroulement des procédures anti-dumping.

En ce qui concerne le contournement des règles, la Communauté tente d'obtenir la reconnaissance des mesures qu'elle a prises afin de contenir le phénomène des usines d'assemblage : 40 % d'un produit fabriqué à l'intérieur de la Communauté par un exportateur soumis à un droit anti-dumping pour le même produit doivent être d'une autre provenance que le pays exportateur. Cette législation communautaire a été déclarée contraire au GATT par un récent panel (instance d'arbitrage au GATT) constitué sur plainte du Japon. Il est intéressant de noter qu'au sein de la Communauté, la Grande-Bretagne, le Danemark et les Pays-Bas sont opposés au renforcement des moyens de lutte contre les pratiques de dumping et que les Etats-Unis sont restés en retrait sur ce dossier pour le moment, en dépit des intérêts qu'ils auraient à faire valoir contre le Japon et, éventuellement, semblait-il, contre le Canada qui possède des usines d'assemblage sur leur territoire.

3) *Les mesures tarifaires*

Les droits de douane sont actuellement de 15 % en moyenne dans les pays industrialisés. La Communauté demande l'élimination des "pics" douaniers américains et des barrières tarifaires qui protègent les nouveaux pays industrialisés. Les propositions communautaires se sont heurtées de la part des pays tiers à des demandes de compensation dans le domaine agricole. L'objectif théorique de la négociation reste la réduction moyenne de 30 % des tarifs actuellement consolidés dans le cadre du GATT.

4) *La propriété intellectuelle*

Les droits de propriété intellectuelle sont, pour la plupart, déjà protégés par toute une série de conventions internationales - Convention de Berne sur le droit d'auteur, Convention de Paris sur les brevets, Traité de Rome sur les droits voisins, Traité de Washington sur la protection des semi-conducteurs, etc... - qui n'ont cependant qu'un impact limité : certaines ne sont pas encore entrées en vigueur, d'autres ne prévoient qu'une protection minimale et, d'une manière générale, elles n'entrent jamais en

vigueur qu'entre un nombre limité de pays. L'idée d'inclure la protection de la propriété intellectuelle dans l'accord général du GATT est la conséquence de cette situation.

En ce qui concerne les principes de base, il y a divergence sur l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Des petits pays, comme les pays nordiques, la Suisse ou Hong Kong, insistent pour pouvoir bénéficier de cette clause ; la Communauté s'oppose à son application.

Pour ce qui est des normes de protection, on distingue sept secteurs de la propriété intellectuelle : le droit d'auteur, les marques, les indications géographiques, les dessins, les brevets, les topographies de semi-conducteurs et la protection des renseignements non divulgués.

Des désaccords subsistent pour quatre de ces points :

- droit d'auteur : une importante controverse oppose la Communauté européenne aux États-Unis sur le droit moral. En Europe, l'auteur dispose d'un droit moral inaliénable, tandis que le copyright américain ne reconnaît pas cette paternité de l'oeuvre. Le copyright laisse ainsi une très grande marge de manoeuvre à l'acheteur des droits, qui peut, dans le cas d'un film, le coloriser, introduire des coupures et autres modifications sans l'autorisation de l'auteur ;
- brevet : les pays en voie de développement ne veulent pas que le brevet soit partie à l'accord. D'autre part, les États-Unis et les pays nordiques estiment que certaines variétés végétales et animales peuvent faire l'objet de brevets ;
- appellation d'origine : la Communauté européenne, la Suisse, l'Autriche et la Yougoslavie veulent une protection élevée des appellations d'origine pour le vin, tandis que certains pays en voie de développement axent la protection sur d'autres produits, comme le thé ou le café. Les autres pays sont opposés à une trop grande protection ;
- protection des renseignements non divulgués : la fabrication de certains produits (savoir-faire) ne peut faire l'objet d'une protection par le brevet. Il s'agit, par exemple, de la "formule" de fabrication du coca-cola. Les pays industrialisés estiment cependant que ces formules doivent rester secrètes, tandis que les pays en voie de développement sont en faveur d'un transfert du savoir-faire.

D'une manière plus générale, les parties contractantes du GATT n'ont pas encore réglé la question de savoir si l'accord sur la propriété intellectuelle doit être incorporé au GATT

(position de la Communauté) ou faire l'objet d'un accord séparé (position soutenue par les Etats-Unis et quelques pays en voie de développement).

De même, l'Inde et un certain nombre de pays en voie de développement estiment qu'il faut conclure un accord séparé sur le commerce des marchandises de contrefaçon et des marchandises pirates. Il s'agit de clarifier les dispositions existantes du GATT et de prévoir des dispositions pour entraver ce commerce de contrefaçon sans toutefois faire obstacle au trafic normal des marchandises. Sur ce point là également, la Communauté, appuyée par les Etats-Unis, est d'avis que l'accord sur les marchandises de contrefaçon doit être partie à l'accord général.

5) *Les subventions*

Il s'agit de définir les subventions publiques susceptibles de faire l'objet d'un examen devant le GATT. Les Etats-Unis visent des cas comme celui d'Airbus Industrie, la Communauté souhaite que soient condamnées seules les subventions dont l'effet sur le commerce est notoire et prouvé par la partie lésée. En cas de subventions autorisées, la fixation de droits compensateurs serait possible.

Les Etats-Unis ont adopté sur ce dossier une attitude extrémiste en revendiquant l'interdiction de toutes les subventions publiques, y compris en faveur de la recherche scientifique et technologique et du développement régional. Sur ce dossier non réglé se pose aussi le problème des dérogations à accorder aux pays en voie de développement, qui n'ont cessé de répéter qu'il leur était nécessaire de recourir aux subventions pour financer leurs infrastructures, le développement de leur marché et même pour inciter leurs exportateurs.

6) *Les textiles et habillement*

Ce secteur représente 9 % du commerce mondial, avec une moitié composée d'exportations des pays en développement contingentés par l'accord multifibres.

Une évolution de la négociation à partir de septembre dernier a permis l'identification d'un certain nombre de principes de compromis qui pourraient servir de base à un accord formel. Il s'agit de définir les conditions du démantèlement de l'accord multifibres qui protège l'industrie textile occidentale depuis 1974, et celles de la réintégration de ce secteur dans le droit commun du GATT.

Les pays exportateurs acceptent que le démantèlement de l'accord multifibres soit opéré au cours d'une période transitoire, dont la durée, non encore définie, pourrait être de six à quinze ans. Pendant cette période, les ventes resteraient encadrées par des accords textiles bilatéraux entre exportateurs et importateurs. Les Etats-Unis étaient opposés au maintien du cadre bilatéral de l'accord multifibres. L'application du régime de liberté des exportations serait effectuée produit par produit, le choix des catégories effectuant le passage d'un régime à l'autre restant à déterminer. Les contingents d'importations des pays industriels seraient augmentés selon un rythme à définir, dans l'attente de la libéralisation complète du commerce. Enfin, le problème des clauses de sauvegarde que les importateurs pourraient mettre en oeuvre en cas de flux massifs en provenance de pays tiers, ne semble pas réglé. Le règlement du dossier paraît, d'autre part, lié à l'évolution de dossiers annexes : protection de la propriété intellectuelle, règles anti-dumping, subventions, sur lesquels les milieux européens du textile souhaitent que soient réalisées des avancées en contrepartie des efforts consentis.

7) *Le règlement des différends*

Le GATT comporte un système de règlement des différends dont le fonctionnement n'est pas satisfaisant de l'avis général.

Quand une partie contractante se juge lésée par des infractions au GATT commises par une autre partie, des consultations bilatérales ont lieu. En cas d'échec, le conflit peut être soumis au Conseil du GATT qui peut décider la constitution d'un groupe, ou "panel" composé généralement de trois experts indépendants. Celui-ci se prononce sur la violation de l'accord général et propose des solutions au Conseil qui les approuve par consensus, ce qui permet au pays condamné de s'y opposer. De plus, l'exécution des conclusions approuvées par le Conseil n'est pas obligatoire, leur seule

force exécutoire résidant dans les mesures de rétorsion que peut prendre la partie lésée.

Le caractère peu opérationnel de cette procédure est un indice de la faiblesse du système commercial multilatéral du GATT dont le renforcement implique une certaine juridictionnalisation du règlement des différends. La Communauté a une position nuancée dans la mesure où une juridictionnalisation sommaire accentuerait d'autres faiblesses du fonctionnement actuel des panels. Ceux-ci condamnent souvent la Communauté, sur des dossiers dont les enjeux sont de plus en plus significatifs : en matière agricole, mais aussi récemment en matière de procédure anti-dumping. Or, le fondement juridique des conclusions des panels paraît souvent fortement contestable. Plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur ont estimé que ces groupes dépendaient largement des travaux préparatoires fournis par le service juridique du GATT qui, sous l'influence des sentiments hostiles à la politique agricole commune semblant prévaloir au sein de l'organisation, a développé une interprétation du GATT extrêmement restrictive pour la mise en oeuvre des clauses un tant soit peu dérogatoires aux principes généraux de non-discrimination énoncés par l'accord. Ce serait particulièrement frappant en ce qui concerne l'interprétation des clauses de l'article XI du GATT qui énoncent des exceptions à l'interdiction des restrictions quantitatives dans les échanges : les panels se réfèrent à une série de conditions préalables d'origine "jurisprudentielle" qui dénaturent l'objectif poursuivi par les rédacteurs de l'article XI.

Ceci explique que la Communauté tente d'imposer une conception particulière de la juridictionnalisation. Celle-ci impliquerait l'abandon du principe du consensus, l'appel à des professionnels des secteurs en cause pour la constitution des panels (moyen d'écarter les stérilisantes méthodes d'interprétation utilisées par les panels), et la création d'un organe d'appel des décisions des panels indépendant du secrétariat du GATT.

En outre, la Communauté lie l'aboutissement de ce dossier à l'abandon par les Etats-Unis du système de rétorsions unilatérales de la section 301 du trade act de 1988.

III. LES PERSPECTIVES DE LA NÉGOCIATION

La plupart des interlocuteurs consultés par votre rapporteur n'ont pas avancé de prévisions sur les chances d'aboutissement de l'Uruguay round, qui paraissent incertaines. Il importe de dessiner les facteurs d'évolution de celui-ci et d'envisager la situation en cas d'échec.

A) L'état de préparation des dossiers

1) Le premier facteur susceptible d'influencer l'aboutissement de la négociation est l'état d'avancement des quinze thèmes sur le plan technique. Comme il a été indiqué ci-dessus, on ne peut évaluer l'existence d'oppositions de fond, ou simplement tactiques, entre les différents interlocuteurs. Il est difficile de savoir si les difficultés dont les Etats-Unis font état sur tel ou tel point particulier (on pense, en matière de protection de la propriété intellectuelle, au droit moral des auteurs ou à la date d'effet de la protection des brevets) sont dues à l'influence difficilement surmontable des lobbies nationaux ou sont de simples positions tactiques appelées à disparaître lors des derniers marchandages. Il est en effet de la nature d'une négociation diplomatique d'entretenir l'ambiguïté sur ses résultats jusqu'aux ultimes discussions, et de faire du non-dit un argument de négociation.

La plupart des personnes consultées dans le cadre de la préparation du présent rapport d'information ont estimé que la levée du préalable agricole paraissait susceptible de donner une impulsion décisive au traitement des autres dossiers. M. PAEMEN, responsable de la négociation pour la Commission européenne, a ainsi observé que l'interruption de la réunion ministérielle de Bruxelles, après le rejet par la Communauté, le Japon et la Corée d'une proposition de compromis présentée par le président suédois du groupe de négociation agricole, a coupé l'élan perceptible dans les autres secteurs. A partir de cette constatation, et se fondant sur les progrès virtuels réalisés en ce qui concerne en particulier les services, M. PAEMEN a estimé qu'il n'était pas impossible d'espérer conclure la négociation dans un délai de deux semaines, pour autant que soit adopté sur l'agriculture un compromis satisfaisant toutes les parties.

2) L'agriculture reste donc au centre de la négociation et des pressions qui sont actuellement exercées en vue de la poursuite de l'Uruguay round. Il est intéressant d'évaluer l'état des positions en présence sur ce dossier. Il est manifeste que de compromis ambigus, celui de Genève en avril 1988 a été évoqué ci-dessus, en interprétations maximalistes américaines, la Communauté a été acculée à une position de refus qui la fait apparaître comme responsable de l'échec de Bruxelles et qui risque de faire porter sur elle le poids de l'effort à consentir pour sortir de l'impasse.

Or, il existe sur le dossier agricole une irréductible contradiction, examinée dans la seconde partie de ce rapport, entre les objectifs de négociation américains et les intérêts exportateurs de la Communauté. Cette contradiction ne pourra être résolue que par l'abandon par une des parties de ses objectifs, sous l'influence de facteurs dont le paragraphe suivant tente de dresser la liste. Il est loisible à votre rapporteur d'estimer, et d'inviter votre Délégation à juger, qu'en matière agricole, la Communauté ne peut guère, sans mettre en danger son espace rural, aller au-delà des concessions offertes dans ses propositions de novembre dernier.

Dans ces conditions, la Communauté doit en particulier refuser l'acceptation pure et simple de la tarification de la protection extérieure, écarter l'octroi aux importations des pays tiers d'une garantie d'accès minimum à un marché communautaire saturé et, enfin, doit écarter tout engagement spécifique et quantifié sur les restrictions à l'exportation.

En l'état des choses, rien ne garantit que la Communauté maintiendra une position ferme sur ces conditions irréductibles du maintien de la politique agricole commune.

B) La flexibilité des positions de négociation

1) *La position de la Communauté*

La Communauté est un ensemble d'États aux intérêts commerciaux fort disparates. ce qui explique la difficulté qu'éprouve le Conseil à définir les positions que la Commission, négociateur de la Communauté, doit soutenir dans les instances de négociation. Il suffit de rappeler à cet égard le caractère particulièrement laborieux de l'élaboration de l'offre communautaire agricole en novembre dernier. Il semble aussi que certains États

membres ne manifestent pas un égal enthousiasme pour la totalité des positions communautaires sur les dossiers non agricoles. On a déjà signalé, à titre d'exemple, que les Pays-Bas, le Danemark et la Grande-Bretagne resteraient réservés à l'égard du renforcement du code anti-dumping.

Lors des entretiens que votre rapporteur a eus pour la préparation de ce rapport d'information, un fort accent a été mis sur le rôle d'un duo franco-allemand pour la définition et le maintien des positions de négociation communautaires par le Conseil des ministres. Cela a été particulièrement net pour l'agriculture avec l'adoption d'orientations préservant les principes fondamentaux de la politique agricole commune.

Bien que l'on ait constaté l'attachement du Conseil à la cohésion de la Communauté, il existe donc en son sein des pressions en faveur d'un assouplissement des propositions communautaires. La solidité de l'axe franco-allemand a permis, le principe de cohésion aidant, d'éviter en décembre dernier que ces pressions n'infléchissent la position de la Communauté. On ne sait cependant si, dans les prochaines semaines, l'Allemagne ne sera pas amenée à rejoindre les partisans de compromis nouveaux. Il importe, en effet, de noter que le ralliement de l'Allemagne à une position dure en matière agricole ne correspond pas à la logique des intérêts de l'agriculture allemande, peu exportatrice, pour laquelle une diminution accentuée des aides à l'exportation ne serait guère dommageable, et dont la structure s'accommoderait bien d'une réorientation de la protection communautaire vers un système de deficiency payments. Par ailleurs, l'Allemagne est attachée à des progrès sur les autres volets de l'Uruguay round et ses milieux industriels exerceraient des pressions en faveur d'une conclusion rapide de la négociation. Enfin, les États-Unis effectueraient leurs propres pressions dans le même sens.

A l'encontre de ces éléments peu encourageants pour l'évolution du dossier agricole, on relève, selon certains interlocuteurs de votre rapporteur, l'identité de vue entre la France et l'Allemagne sur le renforcement de l'intégration communautaire dans la préparation des conférences intergouvernementales de Rome sur l'Union politique et sur l'Union économique et monétaire. Cette situation pourrait favoriser le maintien du partenariat franco-allemand dans l'Uruguay round et, par voie de conséquence, prévenir toute flexibilité excessive du Conseil sur le dossier agricole.

L'action de la Commission européenne, négociateur de la Communauté sur la base des mandats de négociation adoptés par le Conseil, est aussi à examiner. Votre rapporteur a reçu des échos divers sur le rôle de la Commission dans la négociation. M. PAEMEN,

négociateur de celle-ci, souligne qu'elle négocie sur la base d'instructions claires du Conseil.

Il faut noter que l'indiscutable précision des mandats de négociation du Conseil n'exclut parfois pas une ambiguïté qui laisse à la Commission toute la marge de manoeuvre du négociateur. Or, le négociateur communautaire semble parfois user de cette marge selon des procédés et dans un sens peu susceptibles d'emporter l'approbation de son mandant. On en trouve une illustration dans les attitudes novatrices que la Commission a prises, sans en référer préalablement au Conseil, lors de la rencontre ministérielle de Bruxelles. Celle-ci a réuni, en dehors des séances plénières, le comité des négociations commerciales, cinq groupes de travail dont celui sur l'agriculture présidé par M. Matt HELLSTROEM, et une "Chambre verte" présidée par M. DUNKEL, directeur général du GATT, où ont eu lieu des discussions informelles entre les délégations principales. La Commission, au cours des "chambres vertes", a présenté des perspectives d'assouplissement de l'offre agricole communautaire :

- un certain accès minimum à l'importation ;
- un certain engagement sur la limitation des quantités exportées à trois conditions : que les deficiency payments soient inclus, que le rééquilibrage de la protection trouve une solution, que les résultats de l'Uruguay round impliquent la "paix" (suppression de la section 301 du Trade Act américain ; reconnaissance des mécanismes de la politique agricole commune) ;
- l'exclusion de certains produits du "rééquilibrage", en n'y maintenant que le manioc et le corn gluten feed.

Le Conseil a rejeté cette esquisse qui tend à faire accepter par la Communauté des engagements spécifiques sur les trois volets du dossier agricole et qui revient ainsi très malencontreusement sur le principe de globalité de la mesure de réduction des soutiens.

Il reste que dans les discussions informelles bilatérales qui ont lieu actuellement, rien ne garantit que la Commission ne propose pas à nouveau le même schéma avant de le transmettre au Conseil au sein d'un projet de compromis global présenté comme la dernière chance d'aboutissement de l'Uruguay round. Votre rapporteur souhaite que la Délégation du Sénat invite le Conseil à refuser toute solution dont l'adoption n'aurait pas eu son aval avant d'être proposée aux pays tiers.

Il convient aussi de relever le lien entre l'évolution de la négociation du GATT et la présentation par la Commission d'un nouveau projet de réforme de la politique agricole commune. Selon

certaines appréciations, la Commission pourrait tenter de s'appuyer sur cette dernière invitation à la réforme pour faire accepter aussi bien par le Conseil que par les Etats tiers un paquet agricole très éloigné de l'offre communautaire de novembre. On peut aussi considérer qu'il serait souhaitable, compte tenu des initiatives qu'appelle la perspective d'un nouveau dérèglement des dépenses budgétaires et le gonflement des stocks communautaires, de revoir les mécanismes de la politique agricole commune avant de conclure le round sur des bases assainies dans un délai de quelques mois. La réponse à la question de l'opportunité de l'initiative du commissaire Mac SHARRY dépend en fait d'une appréciation au fond sur les orientations d'une réforme dont les éléments sont encore très vagues et que votre rapporteur n'a pu analyser dans le cadre de ce rapport.

2) *La position des Etats-Unis*

La position des Etats-Unis reste apparemment inflexible. Il ne semble pas que l'expiration à la fin du mois de février 1991 du "fast track" ait une incidence sur celle-ci. Aux termes de cette procédure, le Congrès a pris l'engagement d'accepter ou de rejeter en bloc les résultats de l'Uruguay round, empêchant ainsi que l'action des lobbies ne dénature le compromis accepté par l'administration et ne relance la négociation.

3) *Les autres positions*

Il semblerait qu'à l'irritation manifestée par les pays en voie de développement et les membres du groupe de Cairns après la rupture de la réunion de Bruxelles, ait succédé, en particulier en Amérique latine, une volonté de reprendre le dialogue avec la Communauté. Le commissaire ANDRIESEN, en charge des relations extérieures, doit d'ailleurs rencontrer plusieurs pays latino-américains en Uruguay les 25 et 26 janvier prochain.

C) *En cas d'échec ?*

Les perspectives d'évolution de la négociation étant rien moins qu'incertaines, il est utile d'évoquer les conséquences possibles d'un échec de l'Uruguay round.

La première hypothèse à examiner est celle de la relance des "guerres commerciales" à l'occasion desquelles les Etats-Unis mettent en cause au GATT des aspects particuliers de la politique agricole commune, obtiennent la constitution de panels et adoptent des mesures de rétorsions commerciales contre les exportations communautaires en application de la section 301 du Trade Act de 1988 qui énonce les moyens de sanctionner les mesures ou pratiques gênant les exportations américaines. Après deux trimestres consécutifs de croissance négative, les Etats-Unis sont officiellement en état de récession, ce qui devrait faciliter la démonstration par les producteurs nationaux des préjudices que leur cause la politique agricole commune et favoriser le déclenchement de plaintes au GATT et de rétorsions commerciales.

Or, comme il a été indiqué à votre rapporteur à la Direction générale de l'agriculture de la Commission, le système communautaire d'aide à l'exportation peut faire l'objet de mise en cause dans la procédure de règlement des différends du GATT. D'une part, en effet, les prélèvements variables sur les importations, entérinés sur le plan politique contre les concessions que l'on sait sur les importations de soja et d'oléagineux, n'ont jamais été formellement admis par le GATT, d'autre part, les restitutions seraient attaquables sur la base de l'article XVI GATT qui condamne les subventions à l'exportation qui aboutissent à détenir "plus qu'une part équitable du commerce mondial". Or, les parts du marché des céréales détenues par la Communauté progressent depuis plusieurs années. Plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur ont insisté sur la vulnérabilité "juridique" de la Communauté dans ces domaines. Certains ont d'ailleurs noté que la faiblesse du système de règlement des différends et le peu de suites concrètes données jusqu'à présent aux conclusions des panels du GATT relativisaient les inconvénients de cette situation. Quoiqu'il en soit, les guerres commerciales, qui provoquent un climat difficile dans les relations américano-communautaires et qui introduisent des incertitudes dans la cohésion de la Communauté, apparaissent comme une perspective inopportune. Il faut cependant tenir compte, quant à leur probabilité, de la situation internationale qui devrait faire hésiter les Etats-Unis devant l'ouverture de "seconds fronts" contre l'Europe dans le domaine commercial.

Une hypothèse plus probable dans le cas d'un échec de l'Uruguay round est le retour au bilatéralisme des relations commerciales. Les Etats-Unis négocient d'ores et déjà un accord de libre échange avec le Mexique et paraissent sur ce terrain, qui satisfait leur protectionnisme rémanent, plus efficaces que la Communauté. Celle-ci, du fait de sa dépendance à l'égard du commerce international et du fait de l'hétérogénéité des intérêts commerciaux des Etats membres, serait en meilleure posture dans le

cadre multilatéral du GATT que dans la logique protectionniste du bilatéralisme. Ajoutons que la montée éventuelle du protectionnisme altérerait le développement des échanges commerciaux qui semble avoir largement tiré la croissance des récentes années.

Si l'hypothèse d'un échec de l'Uruguay round ne peut apparaître que comme un événement pernicieux, on ne doit pas pour autant considérer qu'un report de quelques mois de sa conclusion serait dangereux. Une telle évolution, pour autant qu'elle permette d'aboutir à un accord, permettrait au contraire d'affiner l'examen technique des dossiers, loin d'une précipitation qui ne saurait qu'être défavorable aux intérêts de la Communauté.

IV. LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

M. Marcel Daunay a présenté son rapport d'information lors de la réunion de la délégation tenue le 23 janvier 1991.

Au cours de la discussion qui a suivi, M. Paul Masson s'est interrogé sur l'articulation entre les projets de réforme de la P.A.C. et la poursuite de l'Uruguay round. Demandant au rapporteur s'il disposait d'informations sur l'orientation probable des projets de réforme, il a estimé anormal que dans une matière aussi sensible que la politique agricole commune, la Commission ait manifesté des ouvertures sans en avoir auparavant référé au Conseil des Ministres.

M. Marcel Daunay, rapporteur, a répondu qu'il n'avait obtenu, lors du séjour effectué à Bruxelles pour la préparation de son rapport d'information, que des informations sur les initiatives prises par la Commission sans autorisation du Conseil. En ce qui concerne l'orientation de la réforme de la P.A.C., sans pouvoir d'ores et déjà avancer des appréciations de fond, il s'est déclaré inquiet qu'une réforme soit conçue au travers du filtre du G.A.T.T., ainsi que des conséquences qui pourraient en résulter pour le monde rural.

M. Jean François-Poncet a noté que, s'il n'était pas douteux que la Commission des Communautés a pris l'initiative d'une proposition de réforme profonde de la politique agricole commune, il n'était pas possible de le lui reprocher car c'est le Traité de Rome qui lui attribue le pouvoir de proposition, de même qu'il confère au Conseil celui de refuser la proposition de la Commission. Il a aussi remarqué que des éléments étrangers à la négociation d'Uruguay, tel que le dérapage des dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie, expliquent l'initiative de la Commission, dans la mesure où ils amènent à revoir les mécanismes actuels. Il a ajouté qu'il serait fâcheux que l'on mélange les deux exercices que constituent, d'une part, la réforme de la politique agricole commune, et, d'autre part, la négociation d'Uruguay, et que l'on procède à cette réforme sous la pression d'une négociation internationale.

M. Jacques Golliet a déploré que la Commission ait cru devoir élaborer une proposition de réforme de la P.A.C. sans attendre les conclusions de l'Uruguay round. Il a proposé à la délégation d'insérer clairement dans ses conclusions qu'elle le déplore.

M. Guy Cabanel a observé qu'aux problèmes exposés par M. Jean François-Poncet s'ajoutait un aspect budgétaire. Il est en

effet nécessaire de redéfinir le cadre budgétaire encadrant la progression des dépenses agricoles sans attendre la fin de la négociation du G.A.T.T. Ceci explique que la Commission ait dû poser dès aujourd'hui le problème de la réforme de la P.A.C.

M. Marcel Daunay, rapporteur, répondant aux différents intervenants, a observé que la Communauté serait en rupture financière dès le mois de septembre prochain. Il a aussi estimé que la guerre du Golfe risque de renforcer le poids politique des Etats-Unis dans l'Uruguay round. Le moment est donc mal choisi pour relancer la réforme de la P.A.C. avec un effet d'annonce qui va encourager les Etats-Unis, forts de leur position politique, à augmenter le niveau de leurs exigences.

M. Jean Delaneau, de son côté, s'est félicité de l'accent mis par le rapporteur sur l'intérêt de la conclusion d'un accord sur le dossier de la propriété intellectuelle. Il s'agit là en effet d'un domaine très complexe, dont les conséquences économiques sont de plus en plus importantes et où il serait urgent d'aboutir.

Au terme de ce débat, la délégation a adopté à l'unanimité les propositions de conclusions présentées par son rapporteur, amendées dans le sens des observations formulées au cours du débat.

V. LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

S'étant informée des circonstances qui ont conduit à la suspension de la réunion ministérielle devant conclure le cycle de négociation d'Uruguay le 7 décembre 1990, et ayant pris en considération l'ensemble des éléments de cette négociation,

S'agissant de la poursuite du cycle de négociation,

LA DÉLÉGATION,

- se félicite que la Communauté renoue les fils de la négociation, notamment en poursuivant un dialogue constructif avec les pays en voie de développement exportateurs et importateurs de produits agricoles et en intensifiant les contacts déjà noués par la Commission européenne avec les pays latino-américains, en vue de la conclusion du cycle d'Uruguay dans des délais raisonnables ;

- estime, en ce qui concerne ces délais, que le report à une échéance de quelques mois de l'éventuelle conclusion de la négociation ne serait pas nécessairement préjudiciable au succès des positions communautaires de négociation ;

- demande que le Conseil des ministres, autorité politique de la Communauté, contrôle étroitement l'évolution des positions communautaires de négociation afin de parvenir à l'élaboration d'un compromis global fondé sur une répartition équitable des avantages et des concessions entre les différents secteurs d'activité et entre les différentes parties à la négociation ;

- constate avec satisfaction que le Conseil des ministres a jusqu'à présent maintenu la cohésion de la Communauté sur les principes définis par lui au cours de la négociation et relève le rôle joué à cet égard par l'Allemagne qui a su faire prévaloir la solidarité communautaire sur une conception étroite de ses intérêts nationaux ;

- estime que ces éléments sont de bon augure pour le renforcement de l'intégration communautaire dans le cadre des

conférences intergouvernementales de Rome sur l'Union politique et sur l'Union économique et monétaire ;

- souhaite qu'une réflexion ait lieu sur les moyens de remédier aux carences constatées dans les procédures communautaires de négociation et qu'un effort soit entrepris pour populariser les propositions de la Communauté et valoriser les concessions consenties par elle en faveur des pays en voie de développement afin de faire apparaître la portée authentique de sa politique de coopération ;

S'agissant des thèmes de la négociation,

LA DÉLÉGATION,

- attache une importance particulière à l'aboutissement du dossier des services et tout spécialement de celui du difficile problème de la propriété intellectuelle ;

- souhaite un renforcement significatif du code anti-dumping et met en garde contre toute évolution à l'issue de laquelle le label communautaire serait attribué à la production d'usines de montage n'utilisant pas un pourcentage significatif de consommations intermédiaires d'origine communautaire ;

- approuve les concessions pouvant être accordées aux pays en voie de développement en matière de commerce textile et des produits tropicaux, ainsi que les clauses dérogatoires et transitoires qui pourraient leur être appliquées dans les autres secteurs eu égard aux besoins du développement ;

- note que les nouveaux pays industrialisés devraient être exclus du régime des pays en voie de développement, au moins dans les secteurs où leur croissance est un fait acquis ;

- demande que la Communauté maintienne fermement le caractère global de ses propositions de réduction du soutien agricole en s'abstenant de prendre des engagements spécifiques et chiffrés sur les différents volets du dossier agricole et en évitant d'entrer ainsi dans une logique d'effacement de la préférence communautaire et de démantèlement des instruments communautaires d'aide à l'exportation ;

- estime non conforme à la réalité économique la position des Etats-Unis selon laquelle, les deficiency payments, n'encourageant pas l'augmentation de la production, ne devraient pas être pris en compte dans la négociation, mais relève cependant l'intérêt de cette approche dans l'hypothèse où, comme certaines informations permettent de l'envisager, la Communauté pourrait s'orienter vers l'adoption d'un système analogue dans le cadre d'une nouvelle réforme de la P.A.C. ;

- déplore que la Commission ait cru pouvoir proposer une nouvelle réforme de la politique agricole commune sans attendre la conclusion de la négociation multilatérale du G.A.T.T. ;

- souhaite que le perfectionnement de la procédure de règlement des différends implique une juridictionnalisation plus poussée de la procédure, la séparation entre les instances de règlement des différends et le secrétariat général du GATT, la participation de professionnels des secteurs en cause aux groupes chargés de dire le droit, et insiste sur la nécessité de subordonner la conclusion du dossier à l'obtention de compromis satisfaisants sur les dossiers sectoriels, en particulier l'agriculture ;

- rappelle enfin que l'achèvement du grand marché intérieur communautaire améliore les facilités de pénétration de cet espace économique par les entreprises des Etats tiers alors que les entreprises européennes restent pénalisées par la fragmentation du marché américain, en particulier dans le secteur des services financiers, largement ouvert dans la Communauté.

LISTE DES ANNEXES

Annexe n° 1

Evaluation des conséquences des propositions européennes et américaines en matière agricole (source INRA)

Annexe n° 2

La nouvelle législation agricole américaine : le farm bill 1991-1995 (Source : Bureau des Affaires agricoles de l'Ambassade des Etats-Unis en France)

Annexe n° 3

La situation de l'agriculture australienne (Source : supplément au n° 79 de Chambres d'Agriculture)

ANNEXE N° 1

Evaluation des conséquences des propositions européennes et américaines en matière agricole (source INRA)

L'AGRICULTURE AU GATT EVALUATION DES PROPOSITIONS AMERICAINE ET EUROPEENNE

Dans les documents joints, les résultats des simulations effectuées à partir de la proposition américaine d'octobre 1989 et de la proposition de la Communauté Européenne de novembre 1990 ne doivent être comparés qu'avec la plus grande prudence. En effet, l'évaluation de la proposition américaine a pour base les données de l'année 1988, seules disponibles lorsque les calculs ont été effectués, et concerne les années 1988-93 alors que l'évaluation de la proposition européenne a pour base l'année 1990 et concerne les années 1990-95. De plus, depuis octobre 1989, les Etats-Unis ont légèrement assoupli leur position. On notera cependant que, dans les deux cas de figure, c'est la CEE qui doit fournir l'effort d'ajustement le plus grand.

EVALUATION PRELIMINAIRE DES EFFETS DE LA PROPOSITION DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE AUX NEGOTIATIONS DU GATT

Les conséquences de la proposition européenne sur les prix mondiaux des différents produits agricoles ainsi que sur l'agriculture de la Communauté Européenne sont simulées à l'aide d'une version mise à jour du modèle MISS (Modèle International Simplifié de Simulation) calé sur l'année de base 1990.

HYPOTHESES DE CALCUL

L'élément clé de la proposition européenne est la réduction de 30 % de la Mesure Agrégée de Soutien (UMS, Unit Mesure Support) à l'agriculture en fonction du prix de référence des produits agricoles en 1986 et du prix nominal au producteur en 1995. Dans la mesure où l'évolution dans le temps des prix nominaux est déterminée par la proposition, l'évaluation des résultats de celle-ci est très sensible au taux d'inflation choisi. On a retenu l'hypothèse d'un taux annuel d'inflation de 3 %.

Les modifications des prix nominaux à la production des principaux produits agricoles sur une période de cinq ans (1990-1995) en tenant compte des réductions de soutien ont été évaluées comme suit (en %) :

	Prix nominal	Prix déflaté
Céréales	- 9,3	- 24,3
Oléagineux et protéines	- 16,1	- 31,1
Boeuf, veau, mouton	- 9,5	- 24,5
Porc et volaille	- 6,6	- 20,6
Produits laitiers	0,0	- 16,0
Sucre	- 5,5	- 20,1
Reste de l'agriculture	- 1,2	- 16,2

Autres hypothèses retenues :

- Les aliments importés pour animaux (oléagineux, gluten de maïs, autres PSC) sont soumis à une taxe de 6 %, et de 12 % pour les tourteaux. Le quota de manioc importé est maintenu au niveau de 1990.
- Compte-tenu des ajustements déjà effectués par la Communauté, le quota laitier est réduit de 2 % par an sur cinq ans ; le prix du lait n'est pas réduit en valeur nominale.
- Les prix à la consommation sont ajustés sur le même taux que celui adopté pour les prix au producteur en ce qui concerne les céréales, le sucre, les produits laitiers, la viande de porc et la volaille. Compte tenu de l'inflation, ils baissent pour le boeuf, le veau, le mouton et le reste de l'agriculture.

Hypothèses concernant les États-Unis :

D'après les calculs des Équivalents de Subvention à la Production (qui ne sont pas exactement identiques à ceux des Mesures Agrégées de Soutien), les États-Unis ont déjà réduit leur aide d'environ 30 %, sauf pour le boeuf. On a donc retenu l'hypothèse d'un gel des prix nominaux des céréales, des produits laitiers et du sucre, d'un maintien de la protection nominale pour les oléagineux, le porc et la volaille, et d'une libéralisation du boeuf.

RESULTATS

1- Les effets de la proposition européenne sur les prix mondiaux (de 1990 à 1995)*

(Variation de prix en %)	Prix nominal (ECU 1995)	Prix réel (ECU 1990)
Céréales	+ 18,5	+ 3,5
Tourteaux de soja	- 0,5	- 16,5
Huile (sauf olive)	+ 9,9	- 6,1
Gluten de maïs	- 3,8	- 18,8
Manioc	+ 18,9	+ 3,9
PSC	- 12,1	- 27,1
Boeuf	+ 23,6	+ 8,6
Porc et volaille	+ 12,2	- 2,8
Lait	+ 28,3	+ 13,3
Sucre	+ 16,7	+ 1,7
Autres produits agnc.	+ 23,3	+ 8,3

* Avec un taux d'inflation annuel de 3 % : il faut noter que ce scénario n'applique pas les réductions de soutien dans les pays autres que la CEE et les États-Unis.

Les prix mondiaux, en termes nominaux et sur la base d'un taux d'inflation de 3 % par an, augmentent pour la plupart des produits sauf pour les aliments pour animaux (tourteaux, gluten de maïs, autres PSC) ; les prix du manioc augmentent compte-tenu des tendances de la consommation humaine. Ce sont les prix du boeuf et des produits laitiers qui enregistrent l'augmentation la plus forte.

2- Les effets de la proposition européenne sur l'économie de la CEE*

	1990	1995		modification	
		nominal	réel	nom.	réelle
Revenu agricole	128,1	106,5	92,6	- 21,6	- 35,4
Dépenses budgétaires	25,4	12,9	11,2	- 12,6	- 14,2
Gains du consommateur					+ 34,5

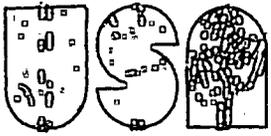
* En milliards d'ECU

En termes réels, le revenu agricole devrait diminuer de 4,9 % par an. Si l'on fait l'hypothèse d'une diminution de la population active agricole de 2 à 3 % par an, le revenu par agriculteur devrait baisser de 1,9 à 2,9 % par an. Si les économies budgétaires réalisées étaient reversées en totalité aux producteurs restants, la diminution du revenu par tête serait ramenée à environ 1 % par an. Enfin, si une partie des gains du consommateur était utilisée à des paiements de compensation, les revenus pourraient être maintenus au niveau de 1990 en termes réels.

Louis Mahé, ENSAR
Hervé Guyomard, INRA
Novembre 1990

ANNEXE N° 2

La nouvelle législation agricole américaine : le farm bill 1991-1995 (Source : Bureau des Affaires agricoles de l'Ambassade des Etats-Unis en France)



AGRICULTURE

Lettre mensuelle du Bureau des Affaires Agricoles de l'Ambassade des Etats-Unis en France

Numéro 8
Novembre 1990

LA NOUVELLE LEGISLATION AGRICOLE AMERICAINE

1991-1995

Diminution des subventions, rôle accru du marché et renforcement des mesures de protection de l'environnement: telles sont les principales orientations de la nouvelle loi agricole, le "Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990" (FACT), et du compromis budgétaire auquel sont parvenus le Congrès et l'administration américaine le 16 octobre dernier. Le FACT, qui doit être signé fin novembre par le président Bush, accroît également l'effort de recherche et de vulgarisation pour améliorer la compétitivité de l'agriculture américaine et promouvoir des systèmes de production plus respectueux de l'environnement.

Diminution des subventions

Les besoins budgétaires pour le soutien des marchés agricoles, sur l'ensemble de la période 1991 à 1995, sont estimés à 40,8 Mds \$. Ce montant représente une réduction de 25% par rapport au budget prévu sur la base des programmes actuels, et une baisse de 47% en comparaison des dépenses réalisées entre 1986 et 1990. Les céréaliculteurs, mais aussi les producteurs de sucre, d'arachides, de lait, de tabac, etc. participeront à l'effort de rigueur budgétaire. Les diminutions de soutien mises en oeuvre par les Etats-Unis devront être prises en compte dans les négociations de l'Uruguay Round.

Rôle accru du marché

Les programmes de soutien gouvernementaux du "Food Security Act 1985" ont été modifiés pour répondre aux contraintes budgétaires et donner à l'agriculteur une plus grande flexibilité d'assolement. Les dispositions concernant la flexibilité d'assolement constituent l'une des principales nouveautés de la nouvelle loi agricole (voir pp. 7 à 9). Elles visent à inciter les "farmers" à orienter leur production en fonction des signaux du marché, plutôt que du niveau relatif de soutien des différentes cultures. Ainsi, la surface admise à bénéficier de paiements

*

Directeur de la publication:
Rédacteur en chef:

Herbert F. Rudd, Conseiller agricole
Jean-Christophe Debar, agro-économiste

compensateurs pour les cultures de programme (céréales et coton), est réduite de 15% pour chaque agriculteur participant aux programmes gouvernementaux. Sur 15% de sa surface de référence en cultures de programme, dite surface de base, l'agriculteur produira les récoltes de son choix, sauf des fruits et des légumes, et sera rémunéré aux prix du marché, sans paiements compensateurs.

Le "farmer" pourra en outre, s'il le souhaite, cultiver jusqu'à 10% de la surface de base qu'il détient pour une culture de programme donnée, en toute autre culture de son choix, fruits et légumes exclus. Il ne touchera pas de paiements compensateurs sur cette partie de l'assolement.

Au total, c'est donc un quart des superficies bénéficiant des programmes de soutien à la production de céréales et de coton, soit quelque 17 millions ha (presque l'équivalent de la surface arable en France), qui pourront être cultivés selon la demande du marché, sans paiements compensateurs.

Meilleure protection de l'environnement

Le cadre réglementaire mis en place par la législation de 1985 pour préserver les ressources naturelles des dégradations d'origine agricole est renforcé (page 14). Le programme décennal de mise en réserve des sols fragiles est étendu à 16-18 millions d'ha (environ 10% de la surface cultivable), soit 2 à 4 millions d'ha de plus que la surface actuelle, d'ici 1995. Des programmes spéciaux sont mis en oeuvre pour la protection des zones humides, la sauvegarde de la qualité des eaux et le reboisement. Un contrôle de l'utilisation des produits phytosanitaires est institué. Enfin, le FACT prévoit de développer la recherche et la vulgarisation en faveur des systèmes de production à faible consommation d'intrants chimiques.

*

Le compromis budgétaire récemment adopté lie la mise en oeuvre des réductions de soutien des marchés agricoles et des dispositions du "Food, Agriculture, Conservation and Trade Act", à l'évolution des négociations de l'Uruguay Round.

- Si aucun accord n'est conclu au GATT d'ici le 30 juin 1992, le secrétaire américain à l'Agriculture devra augmenter d'un milliard de dollars les fonds prévus pour les programmes d'aide à l'exportation (page 13), et instituer un "marketing loan" pour le blé et les céréales secondaires (page 6). Le secrétaire à l'Agriculture pourra également supprimer toute obligation de mise en jachère pour participer aux programmes annuels de soutien gouvernementaux -- et ce, quelque soit le rapport stocks/utilisation pour les céréales et le coton (page 5);

- Si un accord est conclu au GATT, mais non appliqué d'ici le 30 juin 1993 en raison d'un rejet du Congrès, le secrétaire à l'Agriculture pourra suspendre les réductions de soutien décidées dans le cadre du compromis budgétaire pour les cultures de programme et, soit augmenter les subventions à l'exportation du programme EEP, soit instituer un "marketing loan" pour le blé et les céréales fourragères.

En cas d'échec de l'Uruguay Round, donc, les Etats-Unis ne réduiront pas unilatéralement leurs aides à l'agriculture et se donneront les moyens de contrer les pratiques commerciales déloyales de leurs concurrents.

*

"USA AGRICULTURE" présente ici les dispositions du "Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990" relatives au soutien des prix et des revenus, à la qualité du grain, aux programmes d'aide alimentaire, de subvention et de promotion des exportations, à la protection de l'environnement, ainsi qu'à la recherche et à la vulgarisation agricoles. Certaines de ces dispositions ne sont encore connues que dans leurs grandes lignes. Les mesures concernant le développement rural, le crédit à l'agriculture, le programme d'assurance récolte, ainsi que l'aide alimentaire aux catégories sociales défavorisées, ne sont pas abordées.

* *

*

SOMMAIRE

I- SOUTIEN DES PRIX ET DES MARCHES

1-1- Céréales et coton

- 1-1-1- Jachère annuelle
- 1-1-2- Prix de soutien
- 1-1-3- Paiements compensateurs
- 1-1-4- Programme "triple base"
- 1-1-5- Flexibilité optionnelle

1-2- Oléagineux

1-3- Sucre

1-4- Lait

1-5- Autres productions

II- QUALITE DU GRAIN

III- AIDE ALIMENTAIRE, SUBVENTION ET PROMOTION DES EXPORTATIONS

3-1- Aide alimentaire

3-2- Subvention des exportations (EEP)

3-3- Promotion des exportations (HMP)

3-4- Garanties de crédit à l'exportation (GSM)

IV- PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

4-1- Renforcement de la réglementation existante

4-2- Extension du programme à long terme de mise en réserve des sols fragiles

4-3- Protection des marais

4-4- Sauvegarde de la qualité des eaux

4-5- Contrôle de l'utilisation de produits phytosanitaires

4-6- Promotion des systèmes de production à faible consommation d'intrants chimiques

4-7- Protection des forêts

4-8- Autres mesures

V- RECHERCHE ET VULGARISATION

I- SOUTIEN DES PRIX ET DES REVENUS

1-1- Céréales et coton

1-1-1- Jachère annuelle

Selon la législation actuelle, le pourcentage de jachère annuelle requis pour participer aux programmes gouvernementaux de soutien à la production de céréales et d'oléagineux, est déterminé par le volume prévisionnel des stocks de fin de campagne. Afin de mieux prendre en compte les besoins du marché, au plan domestique comme à l'export, le "Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990" (FACT) institue comme nouveau critère de déclenchement de la jachère annuelle le rapport stocks/utilisation (S/U) prévu pour la campagne en cours.

Exemple: Blé - Si S/U est inférieur ou égal à 40%, la jachère sera comprise entre 0 et 15%; si S/U est supérieur ou égal à 40%, la jachère sera comprise entre 10 et 20%. La jachère est exprimée en pourcentage de la surface de base blé de l'exploitation, c'est-à-dire de la surface moyenne cultivée en blé (jachère comprise) pendant les cinq années précédentes.

Les niveaux maxima de jachère annuelle prévus par le FACT sont de 20% pour le blé et les céréales secondaires, 35% pour le riz et 25% pour le coton. Le pourcentage maximum de jachère annuelle applicable au titre du programme blé est inférieur à celui prévu par la loi agricole de 1985 (30%), et à celui effectivement appliqué pour cette culture en 1987 et 1988 (27,5%). En liaison avec la préparation de la nouvelle législation, en septembre dernier, la jachère annuelle au titre du programme blé 1991 a été fixée à 15%, contre 5% en 1990.

En vertu des dispositions du FACT, la jachère annuelle au titre du programme maïs 1991 sera comprise entre 7,5% et 20%. Elle était de 10% en 1990.

1-1-2- Prix de soutien

La principale innovation du FACT en matière de prix de soutien concerne le prix plancher, ou prêt hypothécaire de campagne ("loan rate"). Le "loan rate" est le prix minimum que peut obtenir l'agriculteur participant aux programmes gouvernementaux en hypothéquant sa récolte auprès de l'organisme fédéral d'intervention, la "Commodity Credit Corporation" (CCC).

- Prix plancher:

. Blé et céréales secondaires: Le prix plancher "de base" du blé et des céréales secondaires est fixé par le FACT à 85% (contre 75% actuellement) de la moyenne des prix de marché pendant les cinq années précédentes, années la plus favorable et la moins favorable exclues. Le prix plancher de base ne peut être inférieur à 89,65 \$/t pour le blé, et 69,29 \$/t pour le maïs, sauf si ces niveaux dépassent 80% de la moyenne des prix de marché sur la période de référence. Il ne peut diminuer de plus de 5% d'une année sur l'autre. Le

secrétaire à l'Agriculture peut cependant réduire le prix de base de 5 à 10%, en fonction du rapport prévisionnel stocks/utilisation pour la campagne en cours (voir ci-dessous). Il peut également opérer une diminution supplémentaire du prix plancher de 10%, quelque soit le rapport stocks/utilisation, afin d'assurer la compétitivité des exportations américaines.

L'ajustement du prix plancher de base en fonction du rapport stocks/utilisation (S/U) est prévu comme suit:

- Blé (maïs): Si S/U supérieur à 30% (25%), baisse de 10%;
Si S/U inférieur à 30% (25%), mais supérieur à 15% (12,5%),
baisse de 5%;
Si S/U inférieur à 15% (12,5%), aucune baisse.

Selon certaines estimations préliminaires, en supposant que le secrétaire à l'Agriculture use de la faculté de réduire le prix plancher de base de 10% + 10% = 20%, le prix plancher du blé pour la campagne 1991/92 pourrait s'établir à 76,1 \$/t, en hausse de 6% par rapport à 1990/91 mais en baisse de 5% par rapport à la moyenne des campagnes 1987/88 à 1989/90. De même, le prix plancher du maïs, en 1991/92, pourrait s'établir à 64,2 \$/t, en hausse de 5% par rapport à la campagne actuelle mais en baisse de 7% par rapport à la moyenne des campagnes 1987/88 à 1989/90.

. Riz et coton: Le FACT maintient le système de "marketing loan" actuellement en vigueur pour le riz et le coton. Dans ce système, l'agriculteur participant aux programmes de soutien gouvernementaux bénéficie d'un prêt hypothécaire de campagne ("loan rate"), fixé par la CCC, et rembourse ce prêt au cours du prix mondial si le prix mondial est inférieur au "loan rate". La différence entre le "loan rate" et le prix mondial, appelée "marketing loan", est à la charge de la CCC.

Aucune modification n'est apportée au mode de calcul du prix plancher applicable au riz et au coton, par rapport à la législation actuelle. Le prix plancher ne peut diminuer de plus de 5% d'une année sur l'autre, et ne peut être inférieur à 143 \$/t pour le riz et 1101 \$/t pour le coton.

- Prix d'objectif:

Les prix d'objectif ("target prices") déterminent le niveau des paiements compensateurs versés aux producteurs de céréales et de coton (voir ci-dessous). Pour la période 1991 à 1995, le FACT gèle les prix d'objectif de ces cultures à leur niveau actuel, soit: 147,0 \$/t pour le blé, 108,3 \$/t pour le maïs, 236,1 \$/t pour le riz et 1605,7 \$/t pour le coton.

1-1-3- Paiements compensateurs

Les paiements compensateurs versés aux producteurs de céréales et de coton participant aux programmes gouvernementaux de soutien des revenus, sont égaux à la différence entre le prix d'objectif et le prix de marché, ou le prix d'objectif et le prix plancher si le prix de marché est inférieur au prix plancher.

- Dans la législation actuelle, le prix de marché retenu pour le calcul des paiements compensateurs est le prix moyen constaté pendant les cinq premiers mois de la campagne, pour les céréales, ou pendant les douze mois de la campagne, pour le coton. Le FACT stipule qu'à partir de 1994, les paiements compensateurs versés aux producteurs de céréales seront calculés sur douze mois de campagne, comme pour le coton. Ce changement devrait entraîner des économies budgétaires dans la mesure où la moyenne des prix de marché sur l'année entière est généralement supérieure à la moyenne sur les cinq premiers mois de la campagne, période où les prix ont tendance à chuter suite à la mise en marché de la nouvelle récolte.

- La nouvelle loi agricole réduit également le montant maximum de paiements compensateurs et d'aides versées au titre du "marketing loan", de \$ 500.000 à \$ 250.000 par individu.

1-1-4- Programme "triple base"

Afin de réduire le déficit budgétaire et permettre une plus grande flexibilité d'assolement, le FACT réduit la surface donnant droit aux paiements compensateurs d'un pourcentage égal à 15% de la surface de base pour chaque agriculteur participant aux programmes de soutien des céréales et du coton.

Exemple (voir tableau p. 8)

Votre surface de base en blé, c'est-à-dire la surface moyenne cultivée en blé (jachère comprise) pendant les cinq années précédentes sur votre exploitation, est de 100 ha. Si la législation de 1985 n'avait pas été modifiée, votre surface de base en 1991 se répartirait en: (1) 15 ha de jachère annuelle obligatoire pour percevoir les soutiens gouvernementaux; (2) 85 ha bénéficiant du prêt hypothécaire de campagne et des paiements compensateurs au titre du programme blé. D'après le FACT, votre surface de base en 1991 se divise en: (1) 15 ha de jachère annuelle; (2) 15 ha de "triple base" ne donnant pas droit au versement de paiements compensateurs; (3) 70 ha bénéficiant du prêt hypothécaire et des paiements compensateurs au titre du programme blé.

Sur les 15 ha de "triple base", vous pouvez planter la culture de votre choix, sauf des fruits et des légumes. Si vous semez une culture de programme ou un oléagineux, vous aurez accès au prêt hypothécaire de campagne en vigueur pour la culture correspondante. Quelque soit l'emblavement de la "triple base", et sous réserve que vous cultiviez la totalité des 70 ha en blé, vous conserverez intacte votre surface de base blé de 100 ha pour 1992.

PROGRAMME "TRIPLE BASE" ET FLEXIBILITE OPTIONNELLE
D'ASSOLEMENT: APPLICATION AU PROGRAMME BLE 1991

Exemple: Producteur ayant une surface de base blé de 100 ha

	Selon la loi agricole de 1985	Selon le FACT	
		"Triple base"	"Triple base" + flexibilité optionnelle d'assolement
	-----	hectares	-----
Surface de base	100	100	100
Jachère annuelle obligatoire	15	15	15
"Triple base" <u>1/</u>	0	15	15
Flexibilité optionnelle d'assolement <u>1/</u>	0	0	10
Surface cultivée en blé, avec paiements compensateurs	85	70	60

1/ Surfaces cultivables en n'importe quelle culture sauf fruits, légumes, haricots secs et pommes de terre.
Ces surfaces ne bénéficient pas de paiements compensateurs, mais donnent droit aux prix planchers si elles sont cultivées en céréales, coton ou oléagineux.

Exceptionnellement, en 1991, les producteurs de blé d'hiver -- dont la culture est, pour l'essentiel, déjà en place -- ont le choix entre participer au programme "triple base" ou voir leurs paiements compensateurs calculés sur la base d'une moyenne de prix de marché de douze mois.

1-1-5- Flexibilité optionnelle

Outre le programme "triple base", qui est obligatoire, le FACT donne à l'agriculteur la possibilité de diversifier ses emblavements tout en protégeant sa surface de base. Ce sont ainsi 10% de la surface de base d'une culture de programme donnée qui peuvent être plantés en une autre culture, sans versement de paiements compensateurs sur cette partie de l'assolement.

Exemple (voir tableau p. 8)

Si vous optez pour la flexibilité d'assolement, en 1991 votre surface de base blé de 100 ha se répartira en: (1) 15 ha de jachère annuelle obligatoire; (2) 15 ha de "triple base"; (3) 10 ha cultivés en une autre culture que le blé, et ne donnant droit à aucun paiement compensateur; et (4) 60 ha donnant droit au prêt hypothécaire et aux paiements compensateurs au titre du programme blé.

Sur les 10 ha où s'applique la flexibilité, vous pouvez planter la culture de votre choix, sauf des fruits et des légumes. Il ne vous sera cependant possible de cultiver du soja que si le prix de marché prévisionnel de ce dernier dépasse d'au moins 5% le prix plancher du soja, fixé par le FACT à 184,4 \$/t. Si vous semez une culture de programme ou un oléagineux, vous aurez accès au prêt hypothécaire de campagne en vigueur pour la culture correspondante. Quelque soit l'emblavement de ces 10 ha, et sous réserve que vous cultiviez la totalité des 60 ha en blé, vous conserverez intacte votre surface de base blé de 100 ha pour 1992.

*

L'impact du programme "triple base" et de la flexibilité optionnelle d'assolement mis en oeuvre par la nouvelle législation agricole dépendra, bien sûr, du niveau relatif des prix de marché et du montant des soutiens fédéraux pour les différentes cultures. Selon certaines estimations, le programme "triple base", qui oblige l'agriculteur à déterminer ses emblavements uniquement sur la base des prix de marché (avec le soutien, le cas échéant, d'un prix plancher pour les cultures de programme et les oléagineux), devrait entraîner un accroissement de la sole soja au détriment, notamment, du maïs. En revanche, l'effet de la flexibilité optionnelle d'assolement pourrait être plus limité, l'agriculteur devant, dans ce cas, arbitrer entre une production bénéficiant de paiements compensateurs et une culture rémunérée au seul prix du marché (avec le soutien, le cas échéant, d'un prix plancher pour les céréales, le coton et les oléagineux).

1-2- Oléagineux

Le FACT institue un "marketing loan" pour le soja et les autres oléagineux (graines de coton, tournesol, colza, lin, carthame et moutarde). Pour le soja, le prêt hypothécaire de campagne au titre du "marketing loan" est fixé à 184,4 \$/t, soit une augmentation de 9% par rapport au prix plancher de la récolte 1990. Une taxe égale à 2% du prêt de campagne est créée pour contribuer à la résorption du déficit budgétaire, de sorte que le prêt hypothécaire effectivement touché par les producteurs de soja est de 180,7 \$/t. Selon certaines estimations, le prix plancher au titre du "marketing loan", compte tenu de la retenue de 2%, devrait être fixé à 180,6 \$/t pour les graines de coton et 192,3 \$/t pour les autres oléagineux.

Comme pour le riz et le coton, le prêt hypothécaire consenti au producteur d'oléagineux au titre du "marketing loan" est remboursable au cours du prix mondial si ce dernier est inférieur au prêt hypothécaire de campagne. La différence entre le prêt hypothécaire de campagne et le prix mondial est à la charge de l'organisme fédéral d'intervention, la CCC.

1-3- Sucre

Dans la législation actuelle, un prêt hypothécaire de campagne est accordé aux fabricants de sucre qui s'engagent à payer aux planteurs de betteraves et de cannes à sucre un prix minimum fixé par l'USDA, et variant par région de production. Le prêt de campagne est établi pour le sucre de canne, le prêt consenti aux fabricants de sucre de betterave étant fixé de façon "équitable et raisonnable" par rapport au sucre de canne.

Le FACT gèle le prêt hypothécaire de campagne pour le sucre de canne à son niveau actuel, soit 396,8 \$/t, valeur brute. Le prêt dont bénéficieront les fabricants de sucre de betterave entre 1991 et 1995 devrait donc être proche de celui fixé en 1990, soit 483,5 \$/t de sucre blanc (moyenne nationale pondérée par région de production). Le prix net minimum payable aux planteurs, en 1990, varie de 33,1 \$/t à 38,6 \$/t de betterave à sucre, et de 19,8 \$/t à 28,4 \$/t de canne à sucre, selon les régions.

A partir de 1991, une taxe de 1% est instaurée sur le prêt de campagne du sucre pour contribuer à la résorption du déficit budgétaire.

Le FACT reconduit la disposition législative actuelle, selon laquelle le programme de soutien à la production de sucre ne doit rien coûter au gouvernement américain. C'est pour respecter cette disposition, et maintenir le prix de marché intérieur du sucre à un niveau suffisamment élevé pour que les fabricants aient intérêt à rembourser leurs prêts hypothécaires, que les importations de sucre sont contingentées aux Etats-Unis. Le quota global d'importation de sucre pour l'année fiscale 1991, commencée le 1er octobre dernier s'élève à 1,725 millions de tonnes. Quatre pays: la République dominicaine, les Philippines, le Brésil et l'Australie, détiennent 54% du quota.

La nouvelle loi agricole prévoit de contingenter la commercialisation du sucre produit aux Etats-Unis lorsque les prévisions d'importation de sucre en début d'année fiscale, sont inférieures à 1,25 millions de "tonnes courtes" (1 tonne courte = 0,907 tonne métrique).

1-4- Lait

Le FACT établit un prix minimum de soutien du lait égal à 222,5 \$/t, identique au niveau actuel, sur la base d'une teneur en matière grasse de 3,67%. Ce prix pourra être augmenté en fonction du volume d'achats publics de produits laitiers.

Afin de participer à la réduction du déficit budgétaire, les producteurs de lait devront acquitter une taxe de 1,10 \$/t en 1991 et 2,42 \$/t de 1992 à 1995. Cette taxe sera remboursée si l'éleveur peut prouver que sa production de lait n'a pas augmenté par rapport à l'année précédente.

D'ici le 1er août 1991, l'USDA devra faire au Congrès différentes recommandations pour limiter la croissance des achats publics de produits laitiers. Les actions proposées par l'USDA ne devront consister, ni en un programme d'abattage obligatoire, ni en réductions du prix de soutien. Si le Congrès ne met pas en place de nouvelle législation pour les produits laitiers avant le 1er janvier 1992, et s'il est prévu que les achats de produits laitiers excèdent 3,17 millions de tonnes d'équivalent-lait (base matière sèche) en 1992, ainsi que chacune des années suivantes, l'USDA pourra imposer aux producteurs de lait des taxes visant à couvrir la totalité des coûts d'achats publics de produits laitiers au-delà de 3,17 millions de tonnes.

Enfin, le FACT crée un fonds de promotion, financé par les transformateurs, pour aider les produits laitiers liquides à soutenir la concurrence des autres boissons.

1-5- Autres productions

Les programmes de soutien à la production d'arachides, de miel, de laine et de mohair sont reconduits sans modification majeure. Une taxe égale à 1% du prix hypothécaire de campagne, pour les arachides, le miel et le tabac, et 1% du montant des aides, pour la laine et le mohair, est instituée dans le cadre du compromis budgétaire.

Les aides aux producteurs de miel seront limitées à 200.000 \$ par individu en 1991 et 125.000 \$ par individu à partir de 1994.

Le FACT limite également, pour la première fois, les subventions aux producteurs de laine et de mohair. Les aides versées à ces producteurs ne pourront excéder 200.000 \$ par individu en 1991 et 125.000 \$ par individu à partir de 1994.

II- QUALITE DU GRAIN

Les dispositions du FACT concernant la qualité du grain ne sont pas encore connues avec précision. Cependant, la nouvelle loi agricole prévoit des modifications importantes des normes de qualité des céréales et des oléagineux, qui devraient notamment améliorer la qualité du grain exporté.

Les normes de classification de l'USDA vont être revues pour refléter, pour la première fois, la valeur économique des grains. Le mélange de grains sains avec des grains contaminés sera interdit.

Le FACT vise également à instituer, dans les programmes fédéraux de soutien à la production de céréales et d'oléagineux, des incitations à la commercialisation de lots de grains contenant moins d'impuretés.

III- AIDE ALIMENTAIRE, SUBVENTION ET PROMOTION DES EXPORTATIONS

3-1- Aide alimentaire

Le FACT introduit dans les programmes d'aide alimentaire les modifications les plus importantes jamais réalisées depuis vingt-cinq ans. Ces modifications concernent essentiellement certaines modalités du programme "Food for Peace", plus connu sous la dénomination de Public Law (P.L.) 480.

La nouvelle législation agricole confère à l'USDA la responsabilité du titre I de la P.L. 480, tandis que l'AID (Agence américaine pour le développement international) se voit chargée des titres II et III de ce programme. Le titre I gère l'attribution, à certains pays en voie de développement, de prêts à long terme (20-40 ans) et à taux réduit (3-4%) pour l'importation de produits alimentaires et, éventuellement, de bois. Ce titre couvre environ 70% de la valeur totale des marchandises exportées dans le cadre du programme "Food for Peace". Le titre II de la P.L. 480 concerne la donation de denrées aux pays nécessitant une aide alimentaire d'urgence, aux organisations non gouvernementales et au Programme alimentaire mondial de l'Organisation des Nations unies. Le titre III de la P.L. 480, également dénommé "Food for Development Program", s'adresse aux pays qui importent des marchandises dans le cadre du titre I, revendent ces marchandises localement et investissent les fonds obtenus dans des projets de développement faisant l'objet d'un agrément préalable. La dette due par ces pays pour les opérations de titre I est effacée à concurrence des fonds ainsi investis.

Le FACT ne prévoit pas de changement majeur dans les titres I et II de la P.L. 480. En revanche, il redéfinit et élargit le titre III de cette loi en faveur de certains pays les moins avancés, sélectionnés selon des critères déterminés (PNB par tête, malnutrition, etc.). Les fonds obtenus en contrepartie de la vente de denrées importées au titre I pourront servir, notamment, à encourager

l'économie de marché dans les pays bénéficiaires et promouvoir les exportations agricoles américaines. Une disposition de la nouvelle loi agricole permet également au président des Etats-Unis d'annuler la dette due par les pays les moins avancés au titre I de la P.L. 480, lorsque ces pays entreprennent des réformes économiques appropriées.

Enfin, le FACT renforce le programme d'aide technique agricole, dit "Farmer to Farmer", et en fait un titre distinct de la P.L. 480 (titre V). Les pays à revenu intermédiaire, ainsi que les pays récemment parvenus à la démocratie, auront désormais accès à ce programme.

Le budget de la P.L. 480 pour l'année fiscale 1990, achevée le 30 septembre dernier, était de 1,52 Md \$, dont 849 millions \$ consacrés aux titres I et III. Les produits exportés dans le cadre du programme "Food for Peace" et des autres projets d'aide alimentaire ont représenté 4% de la valeur totale des exportations agricoles américaines en 1988.

3-2- Subventions à l'exportation (EEP)

L'"Export Enhancement Program" (EEP) est reconduit, avec un budget d'au moins 500 millions \$ par an. Ce montant est légèrement supérieur à la valeur des bonus accordés dans le cadre de ce programme, ces deux dernières années. Les subventions EEP ont culminé à 1 Md \$ pendant l'année fiscale 1988.

Le FACT vise à consacrer un quart du budget EEP à l'exportation de produits à haute valeur ajoutée (huiles végétales, viandes, etc.) entre 1991 et 1995.

3-3- Promotion des exportations (MPP)

Le programme "Targeted Export Assistance" (TEA), rebaptisé "Marketing Promotion Program" (MPP), est reconduit à son niveau actuel, soit 200 millions \$ par an. Ce budget sert à financer des actions de promotion sur les marchés étrangers, en coopération avec des associations professionnelles américaines, pour des produits alimentaires, en général à forte valeur ajoutée, dont l'exportation subit une concurrence déloyale de la part de certains pays concurrents.

3-4- Garanties de crédits à l'exportation (GSM)

Les garanties de crédits à l'exportation accordées par la Commodity Credit Corporation sont reconduites à leur niveau actuel. Chaque année, pendant la durée du FACT, les garanties de crédits à court terme (3 à 36 mois), ou GSM-102, pourront couvrir au moins 5 Mds \$ d'exportations, et les garanties de crédits à moyen terme (3 à 10 ans), ou GSM-103, ne seront pas inférieures à 500 millions \$.

Les programmes GSM-102 et GSM-103 de la CCC ont couvert environ 10% de la valeur totale des exportations agricoles américaines ces dernières années.

Le FACT autorise également l'octroi de garanties de crédits d'un montant total de 1 Md \$, sur l'ensemble de la période 1991-1995, en faveur des pays récemment parvenus à la démocratie. Cependant, ces garanties de crédits ne sont pas liées exclusivement à l'achat de produits agricoles.

IV- PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

4-1- Renforcement de la réglementation existante

Le cadre réglementaire du "Food Security Act" de 1985, liant l'attribution d'aides fédérales pour le soutien des prix et des revenus agricoles au respect de certaines dispositions écologiques, est renforcé.

Depuis 1986, les agriculteurs cultivant des terres considérées comme particulièrement sensibles à l'érosion, ou souhaitant mettre en culture des prairies permanentes et des terres boisées, ont été obligés d'élaborer un plan de lutte contre l'érosion (limitation du travail du sol, culture en courbes de niveau, terrasses, etc.) sur la partie correspondante de leur exploitation. Ces plans couvrent 54 millions ha et concernent 70% des exploitations américaines. Selon la loi, ils devront être appliqués dans leur intégralité, au plus tard d'ici le 1er janvier 1995, pour permettre aux agriculteurs de continuer à bénéficier des programmes de soutien gouvernementaux.

Le "Food Security Act" de 1985 a également supprimé toute aide de soutien des prix et des revenus agricoles aux "farmer" qui mettent des marais en culture. Si cette disposition a fortement ralenti la conversion des zones humides, habitat privilégié de nombreuses espèces sauvages, près de 200.000 ha de marais ont néanmoins disparu, dont 88.000 ha à cause de l'activité agricole, entre 1982 et 1987.

Le FACT précise les sanctions encourues par les contrevenants en matière de lutte contre l'érosion et de protection des marais, ainsi que les conditions d'application de ces sanctions, afin de rendre la législation plus transparente et plus efficace.

4-2- Extension du programme décennal de mise en réserve des sols fragiles

Depuis 1986, le "Conservation Reserve Program" (CRP) rétribue les agriculteurs qui s'engagent à ne pas cultiver certaines terres sensibles à l'érosion pendant une période minimale de dix ans. Les terres retirées de la production doivent être enherbées ou plantées d'arbres, moyennant aide financière de l'USDA. Le CRP couvre actuellement 13,6 millions ha et sera étendu, selon le FACT, à 16-18 millions ha d'ici 1995. Cette surface représente environ 10% de la surface cultivable aux Etats-Unis.

L'aide versée aux agriculteurs souscrivant au CRP, entre 1986 et 1989, s'est élevée, en moyenne, à 122 \$/ha/an. L'USDA a attribué, en outre, 92 \$/ha (payables en une seule fois) pour participer aux frais d'établissement du couvert végétal destiné à protéger le sol contre l'érosion. Les subventions perçues au titre du programme décennal de mise en réserve des sols fragiles sont plafonnées à 50.000 \$ par exploitation et par an.

En vertu de la nouvelle législation, le CRP accueillera désormais, non seulement des sols sensibles à l'érosion, mais aussi, plus généralement, des terres dont le retrait peut être utile pour la protection de l'environnement, telles que prairies, brise-vent, haies, etc.

4-3- Protection des marais

Dans le cadre du CRP, l'agriculteur pourra concéder à l'Etat fédéral, contre redevance, les marais existant sur son exploitation, pour une durée de 30 ans ou plus. Près de 400.000 ha de marais pourront ainsi être mis en réserve dans les cinq prochaines années. Priorité sera donnée aux zones servant de refuge aux oiseaux migrateurs et autres espèces sauvages.

4-4- Sauvegarde de la qualité des eaux

Un nouveau projet, le "Water Quality Incentive Program" (WQIP), est créé pour encourager les agriculteurs à mettre en oeuvre des pratiques culturales sauvegardant la qualité des eaux. L'agriculteur dont le plan d'action aura été approuvé par l'USDA pourra recevoir jusqu'à 3500 \$ par an pour empêcher la pollution des eaux par les engrais et les produits phytosanitaires. Selon la nouvelle loi agricole, le WQIP pourra couvrir 4 millions ha d'ici 1995.

Le volet développement rural du FACT prévoit également d'aider davantage les petites communautés rurales à améliorer leurs systèmes d'épuration des eaux potables et de traitement des déchets. Actuellement, 2000 communes rurales ne respectent pas les normes sanitaires fédérales pour l'eau potable en raison du manque d'infrastructures adéquates.

4-5- Contrôle de l'utilisation de produits phytosanitaires

Afin d'améliorer la protection du consommateur et de l'environnement, les agriculteurs devront désormais tenir un registre d'utilisation des produits phytosanitaires les plus dangereux. Ces registres seront confidentiels, mais pourront être consultés par les autorités fédérales et locales, ainsi que par les services de santé. Ils devront être conservés au moins deux ans.

Une telle disposition est déjà en vigueur, depuis début 1990, en Californie (voir "USAG" no 3).

4-6- Promotion des systèmes de production à faible consommation d'intrants chimiques

Les programmes de recherche et de vulgarisation, concernant les systèmes de production plus respectueux de l'environnement, vont être fortement développés (voir V).

Plus généralement, le programme "triple base" et la flexibilité optionnelle d'assolement, mis en oeuvre dans le cadre des nouvelles mesures de soutien des prix et des revenus agricoles (voir I,1-1), faciliteront les rotations culturales et permettront à l'agriculteur de mieux contrôler la fertilité du sol et l'état sanitaire des cultures, en utilisant moins d'engrais et de produits phytosanitaires.

4-7- Protection des forêts

Pour la première fois, la législation agricole contient des dispositions en faveur des forêts. Diverses mesures sont prévues pour protéger 10 millions ha de forêts privées et aider les Etats à entretenir leur patrimoine forestier. Le FACT crée également la fondation "America the Beautiful" pour promouvoir le reboisement, à partir de fonds publics et privés (voir "USAG" no 4).

4-8- Autres mesures

Un Bureau de la qualité de l'environnement est créé au sein de l'USDA pour évaluer l'impact des programmes agricoles sur l'environnement et coordonner les actions destinées à améliorer la qualité de l'environnement. Le FACT autorise également la création d'un Conseil de l'environnement destiné à orienter la politique de l'USDA dans ce domaine.

Un programme de recherche sera lancé sur les conséquences du réchauffement global de l'atmosphère pour l'agriculture et la forêt. Parallèlement, le Service des forêts mettra en place un bureau de coordination de ses activités internationales, ainsi que des instituts de recherche pour promouvoir la protection des forêts tropicales.

Pour mieux répondre aux préoccupations croissantes des consommateurs concernant la salubrité des aliments, la nouvelle loi agricole établit, pour la première fois, des normes nationales pour les produits alimentaires dits "biologiques". L'application de ces normes doit clarifier la situation actuelle, caractérisée par la multiplication de critères propres à chaque Etat en matière de produits biologiques. Les méthodes de production, les produits employés, les tests analytiques utilisés pour cette catégorie de produits, seront désormais soumis à des règles uniformes dans tout le pays.

Enfin, le FACT autorise le lancement d'un projet pilote visant à protéger les terres agricoles contre l'urbanisation et la conversion à d'autres types d'activité.

V- RECHERCHE ET VULGARISATION

La nouvelle législation agricole accroît substantiellement l'effort de recherche et de vulgarisation pour améliorer la compétitivité de l'agriculture américaine, encourager l'adoption de pratiques culturelles plus respectueuses de l'environnement et trouver de nouveaux débouchés aux produits agricoles.

Le budget des bourses de recherche de l'USDA va augmenter graduellement de 70 millions \$ à 500 millions \$ par an. Les collèges agricoles disposeront également de davantage de moyens pour développer leurs actions de recherche.

Un effort important sera fait pour promouvoir les systèmes de production à faible consommation d'intrants chimiques ("Low Input Sustainable Agriculture", LISA). Le programme LISA pourra bénéficier, chaque année, de 40 millions \$, soit dix fois le montant des sommes qui lui sont actuellement consacrées. La recherche sur la gestion intégrée des ressources sera dotée de 20 millions \$, et un budget de même montant pourra être alloué aux actions d'information et de vulgarisation auprès des agriculteurs. Au total, ce sont donc 400 millions \$ qui pourront être dépensés entre 1991 et 1995, pour mettre au point et populariser une agriculture plus soucieuse d'écologie.

Toujours en matière d'environnement, la protection de la qualité des eaux fera l'objet d'un programme de recherche et de vulgarisation approfondi à l'USDA. Un Bureau de climatologie agricole sera mis en place au sein du ministère de l'Agriculture pour améliorer et développer l'utilisation de données météorologiques par les agriculteurs.

Enfin, le FACT crée un Centre de recherche appliquée et de commercialisation des produits agricoles, pour encourager le développement de nouveaux produits à partir de matières premières agricoles. De nouveaux programmes de recherche et de promotion, financés par les producteurs, sont autorisés pour les oléagineux, les noix de pécan, les champignons et les limes.

ANNEXE N° 3

La situation de l'agriculture australienne (Source : supplément
au n° 79 de Chambres d'Agriculture)

Le groupe de Cairns*

Australie

■ Situation de l'agriculture : vers une libéralisation ?

Superficie totale (km ²)	7 682 300
Population (millions d'hab.)	16,263
PIB/hab. 1988 (\$)	11 919
Taux d'inflation 1989	4,75 %
Taux de chômage 1988 (maximum en 1983 : 9,86 %)	7,14 %
Balance commerciale 1988 (milliards de \$ austr.)	- 1,265
Superficie agricole (48 millions d'hectares)	6,1 %
Part de la population active agricole	5,8 %
Superficie « moyenne » par exploitation	2 900 ha
Part des exportations agricoles dans les exportations de tous produits	40,4 %
	(laine 13,8%)
Solde de la balance agricole 1987 (milliards \$ US)	+ 6,26
Participation au revenu national (1987)	4,3 %

Productions agricoles 1988	Millions de t
Blé	13,8
Céréales	22,1
Orge	3,6
Canne à sucre	26,8
	Millions de têtes
Bovins	23,5
Ovins	164

L'agriculture australienne se caractérise par un système de production extensif exploitant les importants avantages comparatifs du pays (superficies, climat, etc.). Elle est un important exportateur agricole, principalement en matière d'ovins (premier producteur mondial) et de laine, dont l'Australie assume la moitié des ventes sur les marchés internationaux.

Malgré la mise en œuvre, depuis 1988, d'un programme fédéral de réduction des aides à l'ensemble des secteurs économiques, l'agriculture australienne continue à être subventionnée de manière diffuse par le cumul d'aides dispensées à divers niveaux (État fédéral, État, région).

Certaines productions bénéficient encore du système de double prix (blé, produits laitiers, sucre, riz, œufs...). Le marché des produits laitiers bénéficie toujours d'un soutien élevé (ESP de 30 à 55 %).

A l'exportation, les productions australiennes sont compétitives en raison du mode de production très extensif (sans possibilité crédible d'intensification) et de l'érosion du dollar australien par rapport au dollar américain.

Le marché australien reste protégé par des mesures sanitaires de quarantaine (en raison de son

insularité), et par des mesures tarifaires ou contingentes. L'interdiction d'importation de sucre a été remplacée en mai 1988 par un droit de douane de 35 % qui devrait être ramené à 15 % en 1995.

En effet, il est prévu que ces restrictions douanières soient réduites jusqu'à leur suppression totale en 1995. La réforme en cours n'en prévoit pas moins qu'il subsistera alors une protection douanière moyenne de 15 % (5,44 % pour la CEE) ; certaines productions industrielles bénéficieraient exceptionnellement encore de droits de douane élevés (35 % pour le secteur automobile, 55 % pour l'habillement...), alors qu'un des objectifs des négociations en cours est justement de supprimer de telles crêtes tarifaires. En fait, l'Australie devra vraisemblablement offrir des concessions dans le domaine industriel qu'elle tentera d'échanger contre des concessions faites par ses partenaires dans leur secteur agricole.

Cette réforme recueille en général l'appui des syndicats mais ne fait pas l'unanimité du secteur agricole.

Les producteurs australiens de tabac ont affiché leur désaccord avec cette politique en se retirant de la centrale syndicale. Les producteurs de coton estiment également qu'ils se défendent mieux seuls. Dans le secteur de la laine, le marché stagnant, la participation des éleveurs au fonds de régulation pourrait passer de 8 à 25 % du produit des ventes, en vue d'une réduction de la production. Néanmoins, aucune reprise du marché ne semble envisageable avant trois ans.

(*) Cairns, ville australienne où un groupe de pays (Australie, Nouvelle-Zélande, Canada, Brésil...) s'est officiellement rassemblé pour la première fois pour constituer une « troisième force » face à la CEE et aux États-Unis.