HAL
open science

La politique agricole commune dans le commerce mondial des produits agro-alimentaires

Gabrielle Rochdi

To cite this version:

Gabrielle Rochdi. La politique agricole commune dans le commerce mondial des produits agro-alimentaires. RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2005, 01, pp.37. halshs-02260761

HAL Id: halshs-02260761

https://shs.hal.science/halshs-02260761v1

Submitted on 26 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DE L'INFLUENCE DES REGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL SUR LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Gabrielle ROCHDI, Maître de Conférences à la Faculté de Droit de Valenciennes et du Hainaut Cambrésis

Evoquer "la PAC dans le commerce mondial", c'est évoquer le commerce des produits agricoles, un commerce qui s'illustre par la concentration de son offre, toujours majoritairement en provenance des pays du nord de la planète. C'est aussi la concentration des marchés non pas en fonction des besoins alimentaires, mais en fonction de la solvabilité des clients. Enfin, c'est encore soulever le problème de la concentration des produits concernés[1] en fonction des impératifs de stockage et des conditions de production, indépendamment des traditions alimentaires des consommateurs.

Dès lors, le produit agricole constitue un instrument de la géostratégie internationale, que ce soit au titre de l'arme alimentaire (mesures d'embargo sur les produits alimentaires), au service de l'indépendance alimentaire et davantage encore, au service des performances commerciales. Pour s'en convaincre, 40 % des différends examinés dans le cadre multilatéral concerne le secteur agricole.

Malheureusement, les fonctions alimentaires et sociales ou encore celles de la biosécurité et du développement durable ne figurent toujours pas au rang de priorités dans les échanges mondiaux de produits agricoles.

Ainsi, par son caractère mercantile avant tout, le commerce des produits agricoles dans le monde fait l'objet d'un traitement à part auquel la Politique agricole commune de la Communauté européenne se trouve assujettie.

1- Statut particulier du secteur agricole dans le cadre du GATT

Cette situation particulière du produit agricole, explique que l'agriculture ait fait l'objet d'un traitement de faveur dans les négociations internationales. En 1947, lors de la création du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), les USA, alors perçus comme le « grenier du monde » ont revendiqué des mesures de dérogation appelées *waivers* pour la plupart des produits agricoles. De ce fait, ces produits ont échappé à la libéralisation du commerce mondial envisagée par le GATT. Cette situation a permis à la PAC de se mettre en place sans se trouver inquiétée par les règles du droit international.

2- Une reconnaissance internationale moyennant concessions à l'égard des USA.

Destiné à assurer l'auto approvisionnement de la C.E.E en matière de produits agricoles, la PAC a bénéficié de la complaisance des Etats unis. Politiquement, à une époque où l'Union soviétique menait une campagne de satellisation des pays européens, ces derniers n'ont pas cherché à contester l'objectif d'auto suffisance alimentaire que se donnaient les pays

[1]Essentiellement le sucre, les céréales, les produits laitiers et la viande bovine…

d'Europe occidentale avec la PAC. Il faut d'ailleurs garder à l'esprit que la PAC a été consolidée en 1962, soit un an après la construction du mur de Berlin.

De même, dans les instances internationales, la PAC devait bénéficier d'une reconnaissance tacite dans le cadre du GATT[2] en particulier pour son système de restitutions aux exportations jugé équitable dès lors que "*la Communauté n'en retirait pas plus qu'une part équitable du commerce mondial*".

En réalité, la PAC est restée à l'abri de toute mise en cause tout pendant que le système américain s'est imposé à elle. Il s'avère en effet que le GATT est très vite apparu comme l'instrument de résonance du *leadership* commercial américain, un *leadership* que ces derniers ne manquaient pas de faire valoir en tant que pourvoyeur de l'Europe au sortir de la seconde Guerre mondiale.

L'hégémonie américaine s'est donc très vite imposée à la Communauté. A l'occasion du Dillon Round, la C.E.E consentira une première baisse des droits d'entrée sur les fruits et légumes en provenance des Etats-Unis. Surtout, une franchise de douane pour les produits oléagineux et protéagineux[3] ainsi que sur les produits transformés à partir de ces matières premières destinées à l'alimentation du bétail[4] en provenance des USA sera établie.

Lors du Kennedy Round, de 1964 à 1967, un droit zéro sera de nouveau concédé pour le manioc et d'autres PSC.

Par la suite, les cycles de Tokyo de 1973 à 1979 ont conduit à la réduction des droits de douane pour certains produits agricoles, et à certains accords spécifiques sous la forme d'*arrangements*, par exemple dans le secteur des produits laitiers et de la viande bovine. A cette époque, la pression des USA sur la PAC va s'accentuer, prenant la forme de critiques de plus en plus vives, laissant penser que l'exception agricole dans les négociations internationales ne durera pas très longtemps.

Enfin, en 1987, les Etats Unis sont parvenus à négocier à leur avantage une nouvelle réduction des prélèvements agricoles sur certains contingents des céréales[5] en contrepartie de l'intégration des marchés espagnols et portugais dans la C.E.E.

3- La PAC dénoncée par les USA comme une "vaste citadelle imprenable"

Cet équilibre fragile s'est déstabilisé à partir des années 70 avec l'entrée en concurrence de la CEE et des USA. En effet, pour assurer l'écoulement de ses surplus agricoles la CEE va devoir se lancer à la conquête de marchés extérieurs.

Parallèlement, l'élargissement de la CEE à de nouveaux Etats et la mise en place du marché intérieur européen va constituer un autre motif de contestation de la PAC. Les Etats-Unis prétendaient en effet que l'intégration renforcée en Europe favorisait les seuls débouchés communautaires au détriment des exportateurs traditionnels qui se voyaient privés d'un marché solvable.

---

[2] General Agrement on Tariff on Trade.
[3] Tournesol, colza, soja.
[4] PSC : produits de substitution aux céréales.
[5] Maïs et sorgho.

Le contexte économique devenait également plus difficile ; essoufflement de la croissance économique, surproduction agricole et insolvabilité des pays du Tiers-Monde réduisant la part des marchés mondiaux.

Pour leur part, les Etats-Unis se trouvaient en prise à l'accroissement des stocks agricoles en raison de l'élévation du cours du dollar et de l'embargo céréalier sur l'URSS.

Entre 1982 et 1985, le Gouvernement fédéral adopta deux types de mesures :

- Sur le plan interne, il multiplia par 3 les aides directes à l'agriculture sous la forme de *deficiency paiements* ou aides directes à l'hectare en faveur des exploitations qui consentaient au gel des terres.
- Au plan externe, les Américains mettront en accusation la PAC comme étant la cause de leurs difficultés agricoles et demandèrent l'ouverture de négociations agricoles dans le cadre du GATT. Ils se dotèrent par ailleurs d'un vaste programme de subventions aux exportations sur des produits et des zones ciblées en particulier sur les zones où la Communauté exportait le plus (programmes BICEP et EEP).

4- La prise en compte de l'agriculture dans le cycle de l'Uruguay Round

Les négociations se sont ouvertes en 1986 à Punta del Este pour se conclure le 15 avril 1994 par la signature des accords de Marrakech.

L'ouverture des débats sur l'agriculture dans une enceinte internationale marquait la fin de « l'exception agricole ».

Plus qu'ailleurs, sur ce chapitre, les discussions tourneront très vite à l'affrontement direct entre les USA et la CEE. Soutenus par les plus libéraux du groupe des Cairns (Nouvelle Zélande et Australie), les premiers se montraient partisans d'une suppression totale des soutiens à l'agriculture (option double zéro), tandis que la CEE n'acceptait que leur réduction[6].

Placée sur la défensive, la Communauté sera contrainte de procéder à la Réforme de la PAC. Ce changement dans les positions des protagonistes favorisera l'adoption de plusieurs accords sur l'agriculture lesquels seront signés à Marrakech le 15 avril 1994[7].

- L'AAUR constitue l'accord de base. Il en ressort à la fois une plus grande transparence et une ouverture accrue des marchés agricoles.

Désormais la règle commune des droits de douane s'impose comme seule forme de protection aux frontières. Ces droits de douane fixes ont été progressivement réduits dans leur montant par rapport à la période de référence 1986-88.

---

[6] Avec du recul on peut observer que les négociations de l'Uruguay Round répondaient davantage à la préoccupation américaine de résorber l'excédent de production qu'à organiser durablement les échanges internationaux sur des bases saines…

[7] Sur le plan agricole, les accords signés le 15 avril 1994 comprennent : l'AAUR (Accord agricole de l'Uruguay Round), l'accord SPS (accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires), et dans une moindre mesure, l'accord TBT (accord sur les obstacles techniques aux échanges).
On peut encore évoquer les interférences de l'accord TRIPS (accord sur les droits de propriété intellectuelle) avec le secteur des produits agricoles et plus globalement des produits agro-alimentaires en matière d'indications géographiques. Cet accord est appelé à se développer à l'avenir s'agissant des questions des produits biologiques, de la brevetabilité du vivant ou encore de la protection des innovations dans le domaine de la biotechnologie.

A leur tour, les aides à l'exportation ont fait l'objet d'un encadrement. Les subventions à l'exportation ont été réduites de 21% en volume et de 36 % en valeur entre 1995 et 2000 par rapport à la même période de référence.

S'agissant des soutiens internes[8], une réduction a également été prévue, sachant que les modalités ont varié sur la base d'un classement des aides par couleur.

Dans la boîte "verte" seront classées les aides totalement découplées de la production c'est à dire sans effet sur les volumes produits ou échangés[9].Ces aides n'étaient concernées par aucun engagement de réduction.

Dans la boîte "orange" ou "jaune" seront classées les aides qui n'entrent pas dans les précédentes catégories. Ce sont des aides couplées à la production et sont ainsi réputées agir sur le niveau des échanges. Elles ont ainsi été visées par les engagements de réduction.

Dans la boîte "bleue" entreront des versements fondés sur une superficie ou des rendements fixes ou encore attribués en fonction d'un certain nombre de têtes de bétail. Ces aides seront perçues comme une catégorie intermédiaire entre les aides soumises à l'engagement de réduction ("boîte orange") et les aides qui en sont exonérées ("boîte verte"). Elles doivent être accordées en compensation de programmes de limitation de la production. A ce titre, elles se sont provisoirement trouvées exemptées des engagements de réduction.

Enfin, la signature d'une clause de paix a provisoirement relâché la tension dans les relations entre les USA et la CEE. Jusqu'à l'échéance du 31 décembre 2003, les signataires se sont engagés à ne pas contester les instruments de la politique agricole d'un Etat dès lors que les règles de soutien interne, les règles de subventions aux exportations et celles de l'accès au marché seront respectées.

- L'accord SPS porte quant à lui sur les réglementations et les contrôles concernant la santé humaine, celle des animaux et la préservation des végétaux. Selon cet accord, lorsqu'un Etat adopte une norme sanitaire ou phytosanitaire différente de celle recommandée par les instances de normalisation internationale comme le *Codex Alimentarius*, il doit pouvoir se justifier sur une base scientifique.

L'affrontement de la Communauté européenne aux USA et au Canada dans l'affaire du bœuf aux hormones offre un bel exemple des difficultés rencontrées pour l'application de cet accord.

- S'agissant enfin de l'accord BTB, celui-ci couvre pour sa partie agricole les réglementations techniques portant par exemple sur les emballages, l'étiquetage, les contrôles de conformité, en l'occurrence, des spécifications qui ne relèvent pas de l'accord SPS.

5- L'agriculture dans les négociations commerciales multilatérales en cours (Cycle de Doha)

L'accord de Marrakech avait prévu qu'un nouveau cycle de négociation s'ouvre au 1er janvier 2000. Après l'échec de la Conférence de Seattle qui s'est tenue du 30 novembre au 3 décembre 1999, c'est au cours de la Conférence ministérielle de Doha au Qatar en novembre 2001 que le processus de négociations commerciales multilatérales a été relancé.

---

[8] Pour leur calcul, ces aides dites "domestiques" ont été exprimées au moyen de la MGS (Mesure Globale de Soutien).

[9] Par exemple, les aides au stockage à des fins de sécurité alimentaire, les aides agri-environnementales ou encore les aides à la formation ou à la recherche.

Présenté comme le "cycle pour le développement" (*Doha development round*) ce cycle reconnaît la nécessité d'accorder un "traitement spécial et différencié" aux pays en développement. Au-delà de cette reconnaissance, sa particularité est d'imposer les voix contestataires de certains pays en développement comme par exemple l'Inde qui va revendiquer la possibilité de fabriquer des médicaments génériques. L'autre événement sera l'adhésion de la Chine.

Sur le plan du processus de négociations, le principe retenu sera celui de discussions globales ("*on n'est d'accord sur rien, tant que l'on n'est pas d'accord sur tout*"). L'agriculture a vocation à occuper une place privilégiée au même titre que les questions de concurrence, de propriété intellectuelle ou de transparence des marchés publics. Les négociations ont été prévues pour s'achever au 1er janvier 2005, sachant qu'une Conférence à mi-parcours a été prévue.

Celle-ci s'est ouverte à Cancún au Mexique le 10 septembre 2003 et s'est terminée sans résultat à l'issue de quatre jours de négociations[10].

Sur le plan agricole, la nouveauté a été l'arrivée de nouveaux interlocuteurs qui ont permis de rompre avec le traditionnel affrontement entre les USA et l'Union européenne. Ainsi, les pays agro-exportateurs du Groupe des 22[11] se sont montrés les plus virulents à l'encontre des politiques agricoles des Etats du Nord en matière de subventions aux exportations qui selon eux, perturbent les marchés intérieurs des pays du sud.

En fonction du calendrier des principaux acteurs du commerce international, il faut attendre 2005 pour une reprise active des négociations multilatérales. Souhaitons que dans l'intermède les plus forts n'en profitent pas pour imposer la diplomatie de l'arbitraire par des accords bilatéraux négociés à leur avantage… Au-delà de l'arbitraire étatique, c'est la domination des multinationales de l'agro-alimentaire qui est à redouter...

Ainsi, tout le paradoxe de l'OMC est de prôner la régulation internationale des échanges par la dérégulation des politiques agricoles au niveau local.

En tant que politique prescriptive, la PAC s'est trouvée directement affectée par ce processus. On peut dès lors s'interroger pour connaître le poids du commerce international sur la PAC. Le multilatéralisme s'impose t- il en Europe comme un facteur de contrainte ou au contraire comme un facteur de progrès pour l'activité agricole ?

La réponse ne peut être complètement tranchée. Elle diffère suivant l'approche que l'on retient de la PAC.

Eu égard à son régime d'échanges extra-communautaires, on ne peut que constater l'amputation dont a été victime la PAC ces dernières années. Cela dit, si la préférence

[10] Les discussions ont achoppé très rapidement sur les questions dites de Singapour (droits de douane, propriété intellectuelle, concurrence et investissements) emportant un blocage de l'ensemble des négociations dont celles consacrées à l'agriculture.

[11] Afrique du sud, Argentine, Brésil, Bolivie, Chili, Colombie, Indonésie, Thaïlande…, des pays du groupe des Cairns auxquels se sont joints entre autres, la Chine, l'Inde Cuba, le Mexique.

communautaire reste la plus touchée, cette amputation reste encore toute relative. D'une part parce que la PAC n'a jamais eu pour objectif de conquérir les marchés extérieurs. D'autre part parce que le principe de l'avantage comparatif qui tend à localiser la production là où elle revient le moins cher, place d'ailleurs l'Union européenne en mauvaise position.

En aval, l'onde de choc de l'ordre concurrentiel mondial s'est également ressentie sur les mécanismes internes de la PAC dès l'instant que ces derniers entretenaient un lien avec le système d'échanges extérieurs. En l'occurrence c'est le principe d'unicité des prix qui s'est trouvé affecté avec la fin du système de soutien par les prix.

Pourtant, au-delà de l'aspect identitaire, il semble bien que cette pression extérieure ait favorisé la dimension fondamentale de la PAC en la conduisant à aménager un modèle européen d'agriculture à la fois respectueux de valeurs sociétales et rémunérateur pour la population agricole.

Il en ressort que si l'on peut avancer l'idée d'une remise en cause de la PAC dans les fondements qui lui avaient été réservés en 1962, cette remise en cause n'est pas forcément synonyme de démantèlement. Elle implique en effet la régénérescence de cette politique en fonction du contexte actuel.

Dès lors, on peut s'accorder pour déceler dans les règles du commerce international un véritable aiguillon pour la PAC, l'obligeant à s'adapter pour répondre tant aux contraintes externes de la mondialisation (ouverture des marchés et lutte contre les pratiques anticoncurrentielles) qu'aux contraintes internes (élargissement de l'Union européenne et coût de la PAC).

Pour autant, il faut se garder du discours réducteur de la réforme de la PAC sous l'unique pression des règles du commerce international. S'il est vrai que ces règles justifient pour une large part la dénaturation des mécanismes fondateurs de la PAC, on ne peut faire abstraction des raisons internes à la PAC liées à son coût budgétaire et à son productivisme exacerbé. En quelque sorte, le débat international n'a été que le détonateur d'un système au bord de l'explosion.

De façon plus profonde, la fin de "l'exception agricole" dans le cadre international préfigure peut-être la fin d'une longue tradition d'interventionnisme agricole dans le cadre interne d'une Union européenne élargie à de nouveaux Etats membres.

Comme un miroir qui réfléchit les signes de l’âge, les règles du commerce international interpellent en effet sur la place de la PAC au sein des compétences communautaires.

Sur le plan strictement agricole, il s’agit d’appréhender la réalité moderne où la pénurie alimentaire n’est plus la préoccupation majeure, où le produit agricole est transformé pour devenir un produit industriel.

Sur le plan du droit matériel de la Communauté, il s’agit de redéfinir le cadre réservé à la PAC en tenant compte des nouvelles politiques et actions qui se sont développées au fil des grandes étapes de la construction communautaire.

A l'échelle planétaire également, cette question de l'identité de la PAC mérite d'être posée. Il ne fait pas de doute en effet que le contexte d'unification des politiques pèse sur l'agriculture européenne dans le sens de l'alignement de la PAC sur le système du commerce international.

Cela dit, on peut toujours prétendre à la survie de la PAC eue égard à son esprit volontariste. Même dans un contexte renouvelé celle-ci continue à se justifier, au plus dans les traditionnels termes de la suffisance alimentaire, pour le moins sous l'angle qualitatif de la sécurité alimentaire. Il ne fait aucun doute en la matière que la pression internationale a joué un rôle moteur sur la PAC, l'obligeant à opérer une mutation que le contexte intérieur ne permettait pas de réaliser.

Cette mutation traduit toute la plasticité d'une politique pilote pour l'édifice communautaire. Cette politique a démontré depuis 1962 l'efficacité de ses mécanismes d'intégration. Au prix de lourdes discussions internes, elle traduit la continuité de l'engagement communautaire tout en laissant un espace de référence et de compétences pour de nouvelles actions.

Dès lors, si la PAC peut encore s'imposer au plan interne quant à sa force d'intégration, à l'extérieur, elle peut également servir de modèle quant au processus à suivre.

L'orientation strictement marchande de cette politique à ses débuts a eu les résultats que l'on connaît… En posant aujourd'hui la question des valeurs qui s'appliquent à l'agriculture, la Communauté porte un regard sur elle-même qui pourrait s'avérer riche d'enseignement dans les négociations internationales.

Ainsi, en cherchant à défendre aujourd'hui son modèle d'agriculture, l'Europe souligne que les débats ont été menés à l'envers à l'OMC, car les délégations nationales ne s'intéressent pas aux politiques agricoles en elles-mêmes, mais seulement à l'effet de ces dernières sur les échanges agricoles.

Or chacun sait qu'en matière de diplomatie, la maturité repose moins sur les choix politiques que sur le temps. Les Etats de la CE ont mis presque quarante ans pour arriver à cette prise de conscience. Combien d'années faudra-t-il pour l'OMC qui réunit aujourd'hui une diversité de 146 Etats.

S'il convient d'admettre l'influence du contexte international sur la PAC, c'est de l'effet déstructurant dont il sera question dans un premier temps, avant d'examiner ensuite l'effet dynamisant de ce même contexte.

I - LA PAC REMISE EN CAUSE DANS SES FONDEMENTS

La conclusion du volet agricole des Accords de Marrakech a constitué une avancée importante en instaurant une discipline commune pour tous les Etats membres de l'OMC en matière de commerce des produits agricoles. Après avoir pris soin de dégager des définitions communes sur le système de comptabilisation des aides (classement dans des boîtes), les engagements de réduction des soutiens porteront sur l'accès au marché, les subventions à l'exportation et les aides domestiques.

Les mécanismes de la Communauté européenne ont souffert d'être plus visibles ce qui a valu à la PAC d'être la première touchée. Mais ce n'est là qu'apparence car les contraintes de l'OMC ont eu des vertus purifiantes pour la PAC, lui permettant de se dégager de coûteux mécanismes ne présentant plus aujourd'hui la même nécessité qu'auparavant.

Ainsi, la PAC s'est trouvée directement ébranlée dans l'un de ses fondements essentiels, celui de la préférence communautaire visant à protéger le marché intra-communautaire de la concurrence externe dans les secteur agricole (**A**).

De façon moins directe, les accords de Marrakech vont précipiter la Réforme de 1992, laquelle aura pour conséquence de rompre avec le soutien des prix (**B**).

A - La remise en cause de la préférence communautaire

La PAC a assuré pendant trente ans le succès de l'agriculture européenne en déconnectant le marché communautaire du marché mondial par un double système d'écluses à l'entrée et à la sortie des produits du territoire intra communautaire : les prélèvements à l'importation et les restitutions à l'exportation.

Ce système de préférence communautaire va se trouver directement affaibli par les Accords de Marrakech. Considérée comme n'importe quelle activité, l'agriculture sera alors soumise aux forces du marché.

Pour les échanges de produits agricoles, cette évolution va entraîner l'application de droits de douane fixes aux importations à la place des prélèvements agricoles. Quant aux restitutions à l'exportation des mesures de réduction vont s'imposer.

<u>- Pour les importations :</u> Pendant trente ans, la plupart des produits agricoles de la C.E.E ont été protégés des baisses de prix sur le marché mondial par le biais d'un système de prélèvement à l'importation versé par l'importateur au F.E.O.G.A. La particularité de ce prélèvement était d'être automatique et variable. Il correspondait à la différence entre le prix d'entrée à la frontière communautaire[12] et le prix mondial.

Au premier janvier 1995, ce mécanisme est devenu incompatible avec le droit du commerce international. Le système d'équivalents tarifaires s'est appliqué à sa place. Des droits de douane fixes ont remplacé les prélèvements agricoles sous l'appellation de "tarification". Par ailleurs, ces droits ont été prévus pour être réduits de 36% en moyenne quant à leur montant.

Cette transformation du système de protection du marché communautaire est venue porter atteinte à l'un des fondements de la PAC. Cela dit, elle ne fait que traduire la fin du contexte qui présidait à la création de la PAC. En 1962, la Communauté était déficitaire dans une grande majorité de produits. Les efforts engagés pour développer la production intérieure exigeaient alors que soient prévus des mécanismes de protection contre l'arrivée de produits extérieurs portant concurrence aux produits communautaires.

Dès lors que la Communauté a accédé à l'autosuffisance alimentaire à la fin des années 70, ces mécanismes ne se justifiaient plus, sous peine de paraître dans leur dimension protectionniste. C'est d'ailleurs sur ce sujet que les Etats-Unis vont étayer leurs premières critiques.

De même, la réduction des prix européens prévue dans le cadre de la Réforme de la PAC en 1992 justifiera à son tour la mise en cause des prélèvements agricoles. Dès lors que les prix de la Communauté tendent au niveau des prix mondiaux, la protection renforcée aux frontières communautaires n'avait plus lieu d'exister.

[12] Prix de seuil, fixé chaque année par le Conseil.

Enfin, il apparaît que dans les faits les droits de douane ont été aménagés de telle façon que les engagements de réduction de tarif sont restés limités[13]. Comme l'ont fait ses rivaux américains ou australiens, l'Union européenne a fait porter les baisses de droits de douane sur les produits les moins sensibles. Ainsi, le sucre, l'huile d'olive, le vin, les fruits et légumes ou encore le lait en poudre ont subi une réduction de 20 % seulement. En contrepartie, et pour rester dans la fourchette de réduction globale de 36 %, de fortes réductions ont été concentrées sur des produits importés en quantités faibles ou qui se trouvaient frappés par des droits réduits (cacao par exemple). De façon générale, la déprime des cours mondiaux au moment de l'entrée en vigueur des Accords de Marrakech a permis de fixer des droits relativement élevés.

Pour les restitutions aux exportations. La baisse du niveau des soutiens à l'exportation a conduit les restitutions européennes à perdre une grande part de leur efficacité. Là encore, la portée de ce démantèlement est à relativiser…

Sur le fond, l'effet de ces mesures de réduction devrait être en principe indifférent sur la PAC étant donné que la vocation première de cette politique n'est pas de conquérir des marchés, mais d'assurer l'auto approvisionnement et le relèvement du niveau de vie de la population agricole dans la Communauté.

Il s'avère ensuite que sous l'effet des baisses de prix résultant de la Réforme de 1992, les réductions prévues en matière de subventions aux exportations n'ont pas pesé trop lourdement sur la compétitivité externe de la PAC.

En outre, la pression qui pouvait résulter du régime de restitutions à l'exportation dans la course aux marchés a constitué une bonne raison pour imposer à l'intérieur des mesures drastiques de réduction de la production.

Surtout, les contraintes internationales en la matière ont été autant de soulagement sur le budget du FEOGA qui a absorbé au titre des restitutions aux exportations jusqu'à 32 % du budget de la PAC pour l'année 1991. En 2001, ces restitutions qui ne portaient plus que sur un tiers des exportations agricoles de la Communauté, représentaient seulement 8 % de ce budget.

La réduction des restitutions et la baisse des prix intérieurs apparaît encore indispensable aujourd'hui pour absorber la production des nouveaux adhérents de l'Union européenne dont les prix sont plus bas que dans les membres actuels.

Enfin, la Communauté est consciente qu'elle doit compter sur la capacité de ses producteurs à réagir aux signaux du marché. Les subventions à l'exportation ne constituent aujourd'hui qu'un des facteurs de l'évolution des parts de marché agricoles. D'autres paramètres s'imposent en effet, comme la dépréciation des monnaies, la faiblesse des coûts de production dans certains pays émergents, la prédisposition naturelle ou encore la valorisation des produits bruts ou transformés et la qualité de ces derniers.

[13] Conseil d'analyse économique : Agriculture et négociations commerciales, D. Bureau et J-C Bureau, La documentation française, 1999.

Conclusion : Sous l'effet de la pression internationale, la protection du marché européen a perdu son caractère automatique et immédiat. Une telle pression était d'ailleurs prévisible étant donné la force de marché solvable que représente l'Union européenne. L'élargissement aux pays d'Europe de l'Est rend ce marché encore plus convoité, puisqu'il comptera 455 millions de consommateurs au 1er mai 2004.

Sur le plan des aides internes, les accords sur le commerce international ne conduisent pas au même type de libéralisation qu'en matière de protection des marchés et de subventions aux exportations. En la matière, la libéralisation ne joue pas dans le sens d'une suppression pure et simple.

Ainsi, les concessions accordées par la Communauté au titre de la préférence communautaire ont-elles permis de préserver le système de soutien interne. Certes, ce dernier ne répond plus aujourd'hui à sa formulation première[14], mais l'essentiel est que le principe du soutien soit préservé.

B- La remise en cause des mécanismes originaires de soutien des marchés

S'agissant des mécanismes internes de la PAC, le débat reste ouvert pour savoir si la Réforme de 1992 est le reflet d'une soumission aux règles du commerce international ou si elle est l'instrument permettant à la Communauté européenne d'imposer la PAC face à ses partenaires. En toute hypothèse, les deux événements sont liés et l'on ne peut nier la pression des négociations internationales sur les dispositions internes.

En prévoyant dans un premier temps des mesures de baisses de prix, la C.E.E cherchait à éviter que les discussions portent sur les mesures à la frontière notamment les aides à l'exportation. De même, s'agissant de l'accès au marché communautaire, elle pouvait plus facilement admettre le mécanisme de tarification.

De façon générale, l'Europe était consciente des accusations qui pesaient sur son système de soutien des prix à la production tel qu'il se présentait dans la version originelle de la PAC. En 1992, la Communauté préféra donc adopter une politique suffisamment proche de celle des USA pour se trouver hors d'atteinte.

Dès lors, elle instaura un système de paiements compensatoires assimilables aux *déficiency paiements* américains. Ces aides directes ont alors été exemptées au titre de la mesures globale de soutien dans la mesure où elles avaient pour finalité de compenser les pertes de revenus résultant de la réduction des prix.

De plus, elles étaient considérées sans effet de distorsion sur les échanges puisqu'elles n'incitaient pas à augmenter la production. Elles étaient subordonnées en effet à la mise en jachère obligatoire d'une surface minimale de 15% de l'exploitation. En cela, la Réforme de 1992 a favorisé le basculement d'une partie des aides PAC de la boîte "jaune" à la "boîte bleue" pour favoriser leur légalité avec le droit international.

[14] Celle du soutien inconditionnel des prix à la production.

Dans les faits, ces nouvelles mesures n'ont pas trop lourdement pesé sur les revenus des agriculteurs européens, elles les ont même favorisés...

La période de mise en œuvre de ces soutiens réformés a coïncidé en effet avec une forte augmentation des cours mondiaux. Cette hausse a permis de compenser la baisse des prix d'intervention.

De plus, les aides directes ont joué leur rôle d'amortisseur pour compenser les baisses de prix communautaires, de même que la réduction du taux de jachère a à son tour favorisé la compensation sur les volumes produits.

Il apparaît enfin que la réduction du système traditionnel de soutien par les prix était souhaitable en termes de jugulation de la production, mais surtout en termes revenus des exploitations. Jusqu'alors, la garantie des prix motivait l'agrandissement des surfaces, la location de nouvelles terres et l'achat supplémentaire d'intrants qui amputait d'autant le revenu des exploitants. S'ajoutait à cela les coûts administratifs que représentait la gestion des prix communs.

Ainsi, avec la fin du soutien des prix, l'activité agricole est entrée dans une logique plus rationalisée.

Transition : Ainsi, les accords de Marrakech ont participé à réformer la PAC vers un système de soutien moins visible, l'aide directe au revenu. Inaugurées en 1992 dans le cadre de la Réforme Mc Sharry, ces aides ont été rediscutées dans le cadre de la Réforme de 1999.

Le problème était alors pour la CE d'anticiper sur les événements ; l'échéance de la clause de paix fixée au 31 décembre 2003 et l'adhésion de nouveaux Etats membres. Ainsi, les accords de Luxembourg[15] ont-ils approfondi la tendance au "découplage", suivant lequel les aides ne sont plus calculées en fonction des capacités productives des exploitants.

Aujourd'hui, ces aides sont versées pour rétribuer des services non marchands tel que la protection de l'environnement ou encore l'entretien de la terre, la sécurité alimentaire ou encore le bien être des animaux. Toute la difficulté pour la Communauté est désormais d'imposer cette nouvelle forme de soutiens de la PAC et de faire reconnaître sa conformité avec le droit du commerce international.

II- LE CONTEXTE INTERNATIONAL FACTEUR DE RENOUVELLEMENT DE LA PAC

S'il faut parler de contrainte internationale pesant sur la PAC, il faut parler de contrainte "salvatrice". En effet, la contestation externe a favorisé la rénovation du système agricole de la Communauté en jouant comme un aiguillon pour lutter contre l'immobilisme de la PAC.

Dans une certaine mesure, les NCM se sont fait l'écho de l'efficacité des mécanismes de la PAC, des mécanismes voués à l'autosuffisance qui se sont révélés performants sur le

[15] Accords des 15 ministres de l'Agriculture signés le 26 juin 2003 entérinés par le Conseil dans les règlements 1782 et suivants du 29 septembre 2003 : JOUE L 270/78 du 21.10.2003.

plan commercial. Aujourd'hui, ces mêmes négociations constituent le révélateur de la formidable plasticité de cette politique.

D'un point de vue formel, le débat à l'OMC a contraint la cohésion interne des pays de l'Union sur le dossier agricole. Ainsi, en 1992, la Commission européenne a-t-elle pu s'adosser à la pression extérieure pour faire avancer la réforme de la PAC[16]. C'est toute la fonction "d'antidote" des NCM pour juguler les prétentions particulières qu'il faut saluer ici.

Cette même pression a conduit imposer à l'Union européenne une logique dans le processus de réforme de la PAC Ainsi, à la différence de celle de 1992, la Réforme de 1999 n'a pas été conclue sous la pression multilatérale, mais décidée par le Conseil. Depuis l'ouverture du Nouveau cycle de Doha, la Commission européenne est capable d'aborder la discussion sereinement sur la base d'un mandat de négociation clair et crédible.

Sur le fond, cette force d'opposition en provenance de l'extérieur a donné l'opportunité à l'Union européenne de développer une conception plus humaniste de l'agriculture, fondée sur des valeurs écologiques, sociales ou encore géographiques. Partant du concept d'"*agriculture durable*", ces valeurs ont été reconnues dans la Réforme du 17 mai 1999. Elles ont été confirmées par les accords de Luxembourg du 26 juin 2003. Il en ressort un modèle de PAC renouvelé, plus fort et capable de s'imposer dans les négociations internationales.

A- La fonction de régulateur commercial de la PAC

Second exportateur et premier importateur mondial de produits agro-alimentaires, l'Union européenne est appelée à jouer un rôle crucial dans le dialogue mondial sur le commerce de produits agro-alimentaires. Il lui revient de démontrer sa bonne foi à l'occasion des prochaines réunions de l'OMC, même si sa loyauté reste tributaire de l'humeur diplomatique.

Elle se défend aujourd'hui de toute prétention de compétition puisque, rappelons-le, la PAC n'a pas pour finalité la conquête des marchés hors de ses frontières. Dès l'instant que sa production est maîtrisée, elle n'a pas à chercher des débouchés à l'extérieur. A l'avenir, l'arrivée de nouveaux compétiteurs comme l'Australie, le Brésil, l'Argentine ou le Chili, qui affichent ouvertement leur soif de marché sur la base d'avantages comparatifs, ne devrait d'ailleurs guère inciter l'Union européenne à s'affirmer dans sa fonction commerciale.

L'un des mérites des accords de Marrakech, fusse à ses dépens, sera de reconnaître la PAC au plan international. Jusqu'alors, sa légitimité internationale restait "négociée" sur la base de concessions tarifaires en faveur des USA essentiellement.

De même, la dénonciation par les USA du système de soutien européen aura le mérite de placer les questions agricoles au cœur des débats sur le commerce mondial et de rompre ainsi avec les pratiques occultes des principaux exportateurs.

[16] La Commission va contourner l'opposition française au pré-accord de Blair House qui avait été signé avec les Etats-Unis, le 20 novembre 1992.

Dès lors, depuis 1995, la Communauté plaide en faveur d'un système multilatéral d'échanges agricoles fondé sur une application non discriminatoire des règles commerciales. Loin de l'unilatéralisme américain, l'Union européenne prône en effet l'ouverture de l'OMC au plus grand nombre d'Etats qui doivent s'engager à appliquer des règles communes en termes d'accès au marché et de libéralisation graduelle. Cette volonté de transparence dans l'établissement des règles du commerce de produits agricoles rompt avec l'approche du libéralisme débridé où la loi du plus fort s'impose.

Alors qu'en 1986 la PAC faisait figure d'accusée, la position de l'Union européenne dans les négociations en cours est tout autre. Déjà en 1992, les Etats européens avaient montré leur bonne volonté en adoptant la Réforme Mc Sharry, autorisant ainsi la reprise des négociations jusqu'à l'accord final.

La Réforme du 17 mai 1999 et l'accord du 26 juin 2003 placent la PAC sinon dans une situation de force au moins dans situation de crédibilité face à ses interlocuteurs mondiaux. La Communauté a ainsi souhaité démontrer à ses partenaires extérieurs sa volonté d'anticiper sur la contrainte internationale en s'adaptant par avance à d'éventuelles critiques quant à son système de soutien agricole[17].

Il revient dès lors à la Commission de prouver que les engagements de Marrakech ont bien été respectés. Elle doit en outre convaincre sur la loyauté de sa relation avec ses partenaires, en particulier avec les pays en développement.

L'Union européenne met en avant la solidarité qu'elle accorde à l'égard des pays du Sud avec des initiatives comme le programme "*tout sauf les armes*" adopté en 2001, qui va conduire en 2009 à la libéralisation totale de l'accès sur le territoire communautaire de certains produits agricoles (riz, sucre, bananes) en provenance des PMA (pour l'essentiel des pays africains).

Si la Communauté ne subit plus avec la même intensité qu'auparavant l'insécurité de la pression internationale, les USA en revanche sont loin de se trouver aujourd'hui dans une situation aussi confortable. La création de l'OMC en 1995 n'a pas empêché l'administration américaine de préserver la Section 301 autorisant le Président des Etats-Unis à faire usage de pouvoirs discrétionnaires en cas de pratiques jugées déloyales par les autorités politiques américaines.

Sur le plan agricole, les USA donnent l'impression de se jouer de la discipline multilatérale, ce d'autant que l'agriculture américaine ne subit pas les mêmes contraintes budgétaires que celles qui s'imposent à la PAC.

Ainsi, tant dans le *FAIR Act* de 1996 que dans le récent *Farm Security Rural Investment Act* adopté le 15 mai 2002, l'administration américaine n'a pas hésité à augmenter les aides internes recouplées ayant une forte capacité de distorsion et à favoriser une politique de subvention des exportations[18].

---

[17] Cette stratégie est considérée comme trop frileuse par certains auteurs qui pensent que l'Union européenne ne se laisse par de marge de concession suffisante pour la suite des négociations : Rapport d'information au Sénat, sur la réforme de la politique agricole commune, G. César, 3 avril 2003, p. 19.

[18] Pour certains, cette attitude déconcertante relèverait d'une stratégie mûrement réfléchie de la part des USA. "En chargeant lourdement la barque", les USA devraient facilement pouvoir convaincre leurs partenaires de leurs efforts, une fois que les dispositions seront arrêtées. En revanche, en optant pour un comportement "vertueux", l'Union européenne engage la discussion sans aucune marge de manœuvre. Rapport d'information au Sénat, sur la réforme de la politique agricole commune, G. César, 3 avril 2003.

Les quinze font également valoir le manque de transparence de certaines aides accordées sous la forme de crédits à l'exportation ou d'aide alimentaire aux USA ou encore via des entreprises commerciales d'Etat en Australie.

Sur le plan des relations avec les pays en développement, les Etats-Unis sont encore loin d'égaler la situation de l'Union européenne. Lors de la Conférence de Cancùn par exemple, ils ont été publiquement mis en cause par les pays cotonniers de l'ouest africain (Mali, Burkina, Bénin, Tchad) pour leurs aides accordées à la production de coton.

Outre sa présence en tant qu'interlocuteur des Etats-Unis, c'est surtout dans le contenu de ses revendications que l'Union européenne fait peser sa voix dans le dialogue à l'OMC. Le mérite pour elle est de présenter une véritable alternative aux forces du marché et ainsi d'opposer une résistance à l'unilatéralisme d'Outre atlantique[19].

B- La voie européenne de la multifonctionnalité

Sur le fond, la PAC ouvre une nouvelle voie vers une conception plus globale des échanges agricoles prenant en compte les intérêts en amont de l'agriculture. L'Union européenne s'efforce de démontrer que la déréglementation de l'agriculture est propice aux fluctuations des cours et d'effondrement des recettes des agriculteurs.

Elle tire notamment les enseignements de la politique agricole améicaine dont les aides découplées ont entraîné une concentration non maîtrisée de la production vers les secteurs les plus rémunérateurs et le dérèglement des cours. Conformément à la tradition, les Etats européens se positionnent donc en faveur d'une gestion rationnelle de l'activité agricole.

Selon eux, l'aménagement de soutiens internes s'avère indispensable dès lors que ces soutiens restent neutres en termes de quantités produites et qu'ils n'influent pas sur les échanges. En outre, ces aides sont rendues particulièrement nécessaires en Europe au vu du niveau des prélèvements sociaux et fiscaux ou encore en raison de l'exigence de respect de normes sévères sur la protection de l'environnement ou sur la sécurité alimentaire qui rendent les coûts de production élevés.

Ainsi, les soutiens actuels de l'agriculture européenne ont-ils pour double vocation d'assurer la rétribution de l'activité (aides découplées), tout en valorisant la fonction sociétale de l'agriculture (aides relevant du développement rural). Depuis 1999, les deux piliers de la PAC traduisent cette orientation[20].

Pour sa part, dans les enceintes multilatérales, l'Union européenne œuvre pour que son modèle d'agriculture multifonctionnelle soit préservé.

Selon les propos de Franz Fischler Commissaire européen à l'agriculture prononcés à la veille du rendez-vous ministériel de Cancun : "*l'OMC doit prendre en compte les intérêts*

---

[19] "*Fair trade*" au lieu du "*free trade*".

[20] Notamment par les règlements n° 1257 et n° 1259 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural et le régime de soutien direct : JOCE, L 160, 20 juin 1999 p. 80.

des consommateurs, l'environnement, le développement rural et la sécurité des denrées alimentaires"[21].

Il en ressort que l'aspect marchand de l'activité agricole doit s'imposer dans une logique globale de prestation de services que les Quinze souhaitent voir reconnue et encadrée dans les enceintes internationales.

Ces derniers plaident pour que soient consacrées les fonctions non commerciales de l'activité agricole qui relèvent du second pilier de la PAC. L'objectif visé est celui d'une "*agriculture durable compétitive, répartie sur tout le territoire européen, y compris dans les régions confrontées à des problèmes spécifiques, capable d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural, et de répondre aux préoccupations et exigences des consommateurs en matière de qualité et de sûreté des denrées alimentaires, de protection de l'environnement et de préservation du bien-être des animaux.*"[22].

L'activité agricole se doit ainsi d'entretenir le paysage et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural (vocation régionale). Elle doit en outre rester pleinement compatible avec le milieu naturel qu'elle doit à la fois valoriser et ne pas affecter (vocation écologique). Enfin, elle doit répondre aux souhaits des consommateurs en matière de produits alimentaires pour des produits sains et de qualité (vocation consumériste).

Cette prise en considération particulière du secteur agricole que la PAC a toujours valorisé, même sous d'autres formes se heurte à l'hostilité des USA et au groupe des Cairns qui estiment au contraire que l'agriculture est une activité marchande comme les autres qui doit répondre aux lois du marché comme n'importe quel secteur. Selon ces Etats, le concept de multifonctionnalité est une forme de protectionnisme déguisé ; le mouvement amorcé de transfert d'un pilier à l'autre de la PAC ne serait qu'un moyen de préserver les soutiens européens.

Influencé par ce discours, le Comité de l'agriculture de l'OMC met quant à lui, en cause la crédibilité du concept d'agriculture multifonctionnelle. Pour faire face, l'Union européenne doit déployer une énergie considérable en vue de démontrer qu'il s'agit là d'une véritable conviction de réforme de l'agriculture européenne et non d'un simple argument de négociation.

La tâche s'avère d'autant plus lourde qu'au sein même de l'Union européenne, certains s'interrogent sur la démarche européenne[23]. Le Parlement européen s'est inquiété en effet de l'orientation libérale donnée à la PAC dans la révision à mi-parcours de 2003 qui conduirait à s'aligner sur les positions américaines et sur celles du groupe des Cairns, au détriment du modèle européen d'agriculture[24].

A l'opposé, d'autres Etats se sont pourtant déclarés lors des dernières négociations agricoles en faveur de la multifonctionnalité. C'est le cas du Japon, de la Norvège, de la

[21] En ce sens, voir les conclusions du Conseil Affaires générales du 27 janvier 2003 définissant la position de l'Union européenne dans le Millenium Round.
[22] Conclusions du Conseil européen de Berlin, 24 et 25 mars 1999.
[23] Rapport d'information au Sénat, sur la réforme de la politique agricole commune, G. César, précité.
[24] Rapport au Parlement européen sur la multifonctionnalité agraire et la réforme de la PAC, n° 2003/2048, 22 mai 2003.

Suisse, la Corée, Israël ou encore la Hongrie, des Etats qui restent soucieux de conserver une forte protection extérieure et de garantir la qualité des produits qu'ils importent.

Hormis cette approche plus globale de l'agriculture, les Européens revendiquent également devant la communauté internationale une plus grande sécurité dans les produits alimentaires. En la matière, l'épisode malheureux de l'encéphalite spongiforme bovine a enseigné aux européens les limites d'une politique agricole guidée par le souci du marché. Sur le plan externe, ils appuient leurs revendications sur l'article 5 de l'Accord SPS[25] inséré dans l'Acte final du cycle de Marrakech.

Selon cette disposition, les Etats sont admis à adopter des normes plus contraignantes que les normes internationales en matière de protection de la vie des personnes et des animaux, dès lors que les risques sont scientifiquement établis.

Cette interprétation quelque peu restreinte du principe de précaution est contestée par les Etats de l'Union européenne. Ces derniers revendiquent en effet un renversement de la charge de la preuve, à savoir que dans l'hypothèse où un Etat redoute un risque pour la santé, il doit pouvoir interdire la commercialisation des produits sur son territoire, même s'il ne peut démontrer l'innocuité des produits.

Cette approche est encore loin d'être unanimement reconnue. Elle a notamment valu à la Communauté d'être mise en cause en 1997 par les Etats-Unis devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC pour ses mesures de restrictions à l'importation de viande bovine traitée aux hormones.

Par la suite, la Communauté s'est encore retrouvée sur le banc des accusés s'agissant des organismes génétiquement modifiés.

En la matière, il semble pourtant que la conception européenne du principe de précaution fasse des émules puisque l'Accord de Montréal conclu le 29 janvier 2000 sur la biosécurité[26], autorise un Etat à interdire l'importation d'un produit génétiquement modifié pour des raisons de protection de la santé et ce, sur la seule base de l'incertitude scientifique, sans avoir à démontrer l'existence du risque.

Au titre des conditions d'accès au marché, l'Union européenne préconise enfin l'établissement d'une "boîte de sécurité alimentaire" au profit des pays en développement. L'objectif prioritaire de l'échange de produits alimentaires à l'échelle de la planète devant être de lutter contre la faim dans le monde. Cette préoccupation reste toujours celle des 49 pays les moins avancés, lesquels représentent le tiers des Etats membres de l'OMC.

L'Union européenne plaide en outre pour une utilisation plus rationnelle de l'aide alimentaire qui reste encore trop souvent un moyen de régulation des marchés soit pour résorber les excédents soit pour se donner des références commerciales auprès de pays receveurs. Le souhait est d'imposer ce type d'aide comme un outil du développement adapté aux besoins des populations touchées.

Conclusion :

La régulation mondiale des échanges de produits agricoles entraîne une vision réductrice du secteur laissant peu de place à l'agriculture locale. Or, tout l'enjeu pour la PAC est bien d'imposer sa vision, sous peine de perdre sa spécificité. En la matière, la tâche s'avère

[25] Accord sur les normes sanitaires et phytosanitaires.
[26] Accord signé sous l'égide des Nations Unies dont on s'interroge sur la compatibilité avec les règles de l'OMC.

difficile pour une Union européenne à 25 membres, même si la réforme de 1999 et celle de 2003 ont largement devancé l'adhésion des nouveaux Etats.

Pour l'heure, la vision européenne de l'agriculture n'est pas dépourvue de logique. L'aspect final de l'activité, c'est à dire le commerce des produits impose en effet de définir des règles communes horizontales qui s'appliquent tout au long du processus productif. En toutes circonstances, les négociations internationales devront aborder ces questions dans la mesure où la réduction consentie en matière de droits de douane est aujourd'hui souvent compensée par des barrières non tarifaires.

Gardons à l'esprit que les accords de 1995 ne constituaient qu'une première étape. Le cycle de négociation du Millenium Round affiche des revendications variées et radicalement opposées. Si l'on peut déceler dans la pression internationale le vecteur d'impulsion de la PAC, il faut rester prudent. La logique du processus impose de penser en effet qu'à l'avenir, cette dernière devra opérer dans des limites de plus en plus restrictives sous l'effet des règles du commerce international.

Avril 2004