

CONSEQUENCES DE L'ACCORD GATT SUR LE SECTEUR DES FRUITS ET LEGUMES

PAOLA VILLA (*)

La ratification de l'Accord GATT du 15 avril a définitivement conclu l'Uruguay Round, l'une des négociations agricoles internationales les plus longues et complexes.

Pour l'instant, il est encore difficile d'évaluer les effets et les impacts sur la production européenne des fruits et légumes car on attend de connaître, de la part de la Commission, l'ensemble définitif des mesures qui feront partie des normes communautaires sur ces produits.

En général, il faut aussi considérer que les retombées de l'Accord, notamment sur certaines parties substantielles où l'on prévoit une révision de la politique de soutien à l'exportation, pourront être atténuées ou amplifiées par différents facteurs: l'évolution du cours du dollar, par exemple, par son influence négative ou positive sur les exportations; la définition des différents accords multi-latéraux entre l'EU et les Pays Tiers. Enfin, il ne faut pas négliger que l'effet global de l'Accord GATT, sur les fruits et légumes, est aussi lié à la réforme de l'Organisation Commune de Marché (OCM) pour ces produits.

Pour résumer, les engagements les plus remarquables de l'Accord peuvent être ramenés à deux aspects principaux: une plus grande ouverture des frontières (un meilleur accès au marché) et la réduction du soutien (interne et de l'exportation).

La présente analyse vise à fournir le tableau général des conditions réservées aux fruits et légumes dans le contexte global de l'Accord pour le secteur agricole et, de plus, une première évaluation des conséquences probables dérivant de l'accord GATT sur la réforme de l'organisation commune de marché de ces produits.

Régime des échanges et protection à la frontière

Tarifcation

Avant de traiter ce sujet il est opportun d'analyser les mécanismes qui règlent actuellement le régime des échanges et l'application du principe de la "préférence communautaire" dont au Traité de Rome. La réglementation communautaire en vi-

Abstract

The sector of fruits and vegetables is experiencing a deep transformation due to the implementation of the trade measures approved by the GATT and by the change at the EEC level of the Common Market Organization.

These interventions will produce notable effects on the production and the market of fruits and vegetables at the community and international level.

The reduction in the budget expense for the internal support envisages other penalties to the sector of fruits and vegetables, if we take into account that the present financial community engagement for fruits and vegetables corresponds to only 3.6% of the total agricultural production against a Gross Marketable Output of the sector equal to 5% of total output. The aggregate measure for the European Union corresponds to about 73.5 mECU; the 20% reduction will decrease such level to 61.2 mECU. Finally, the new tariffing system established by GATT seems to entail notable differences with respect to the present data according to which the calculation of the tariff equivalents was made on the bases of the reference prices in 86/88.

Résumé

Le secteur des fruits et légumes se trouve face à une transformation radicale engendrée par la mise en application des mesures commerciales approuvées par le GATT et par la modification dans le cadre CEE de l'Organisation Commune de Marché.

Ces interventions produiront des retombées remarquables sur la production et le marché des fruits et légumes au niveau communautaire et international.

La réduction des frais de budget pour le soutien interne fait envisager d'autres pénalisations au secteur des fruits et légumes, si l'on tient compte que l'engagement financier actuel de la communauté pour les fruits et légumes n'est que 3,6% du total agricole face à une Production Brute Vendable du secteur égale à 15% de la production globale. La mesure agrégée de soutien pour l'Union Européenne correspond à environ 73,5 mECU; la réduction de 20% portera ce niveau de soutien à environ 61,2 million d'ECU.

Enfin, le nouveau système de tarification établi par le GATT semblerait ne pas comporter des différences significatives par rapport à la donnée actuelle d'après laquelle le calcul des équivalents tarifaires a été fait sur la base des prix de référence en vigueur en 86/88.



(*) Direction Politique Economique - Confagricoltura - Rome.

Une précédente version a paru dans le N. 1 de la Rivista di Politica Agraria.

gueur en matière d'échanges, prévoit pour les fruits et légumes (rég. CE 1035/72), un système mixte formé par les prix de référence et les droits de douane qui grèvent en différente mesure les fruits et légumes.

Les prix de référence s'appliquent à environ 20 produits; expliquons brièvement leur fonction: si ces prix ne sont pas respectés sur le marché communautaire, pour un laps de temps donné (deux jours consécutifs), les produits importés sont grevés d'une taxe compensatoire à la frontière outre que du droit de douane, au cas où il existerait.

En cas de perturbation des prix ou d'autres situations de crise du marché, la Communauté peut aussi se servir d'une clause de sauvegarde qui fait que l'importation des produits concernés soit soumise à un plus fort régime de contrôle réalisé à travers la délivrance de titres et/ou certificats d'importation. Incidemment, ce mécanisme aussi récemment appliqué, a été mis en discussion par certains pays extra-communautaires à tel point qu'un comité a été établi pour discuter la question dans le cadre du GATT vis-à-vis de la Communauté de la part du Chili, successivement réglée d'une manière amicale.

Le mécanisme du prix de référence, ou mieux son application, est depuis longtemps critiqué par les Organisations agricoles européennes (en particulier des Pays Méditerranéens), du fait qu'il n'a jamais réussi à assurer réellement la préférence communautaire vis-à-vis des produits importés.

Ceci est dû d'une part aux méthodologies de calcul des prix de référence qui ne permettent pas de tenir compte d'une manière adéquate du niveau des coûts de production en évolution dans la Communauté, de l'autre, aux défaillances, dans la pratique quotidienne, du mécanisme de compensation (taxe compensatoire) qui, en agissant sur la base des relevés des prix de seuil moyens faits sur les marchés échantillons qui ne sont pas toujours représentatifs de la Communauté, ne réussit pas forcément à garantir la protection accordée à ces produits. Il suffit de penser, par exemple, qu'une évolution discontinue de ces cours (à savoir, si le laps de temps prévu n'est pas dépassé), permet d'obvier à l'application de la taxe compensatoire.

De plus, certains produits maraîchers importants (asperges, fraises, etc.) ne bénéficient pas de prix de référence et, donc, la préférence communautaire à ces derniers se limite aux droits de douane, souvent rendus inopérants par des accords préférentiels accordés aux Pays Tiers.

L'Accord GATT a établi qu'à partir de 1995 (dans le cas des fruits et légumes depuis le mois de juillet) les prix de référence seront substitués par les prix de seuil; les taxes compensatoires transformées en équivalents tarifaires⁽¹⁾ qui devront être réduits en moyenne de 36% (avec un minimum de 15% pour chaque ligne tarifai-

re), à l'horizon '95-2000 (ayant comme base de référence les trois ans 86/88). L'équivalent tarifaire s'applique aux produits importés à des prix inférieurs aux prix de seuil et il sera modulé en fonction du prix atteint par le produit importé (dans le cas des fruits et légumes les prix de seuil ont été établis par échelons, tenant compte du calendrier des importations des produits). Il faut préciser que les prix de seuil et les équivalents tarifaires ont été préétablis sur la base de l'Accord pour tous les produits.

De plus, le niveau des droits (tarifs douaniers actuels) pour les fruits et légumes devra être réduit de 20%, exception faite pour certains produits pour lesquels la diminution concordée sera respectivement de:

- 36% pour les pommes de terre, le raisin de table, les asperges, les noix cassées, les amandes grillées, le jus d'orange naturel, les pommes fraîches dans la période août-décembre avec prix de seuil supérieur à 516 ECU/tonne;

- 50% pour les amandes cassées ou en coques, pommes fraîches dans la période janvier-mars avec un prix de seuil supérieur à 627 ECU/tonne, noix en coques, avocats, pomélos;

- 100% pour les légumes (secs et décortiqués, etc.), amande amère, melons.

Quant aux calendriers d'importation, le GATT n'a pas apporté de variations significatives sauf pour certains légumes telles que les tomates, les concombres et les courgettes, pour lesquels on a reconsidéré les périodes en prévoyant une extension du calendrier à l'occasion des négociations finales de l'Uruguay Round.

Parmi les engagements pris au niveau du GATT il faut souligner l'introduction de la "clause de sauvegarde spéciale", un mécanisme qui permet de renforcer le niveau de protection normalement assuré; en pratique, il s'agit d'un élément additionnel à l'équivalent tarifaire qui "se déclencherait" en des conditions particulières⁽²⁾.

Le nouveau système de tarification, d'après une analyse sommaire, semblerait ne pas comporter des différences significatives par rapport au système actuel (sauf pour certains produits, telles que les tomates et les concombres qui, dans l'Accord final, par rapport à la première négociation ont subi une modification substantielle du niveau des équivalents tarifaires correspondants), comme il résulte aussi d'une analyse faite par le Ministère des Ressources Agricoles et Forestières dans laquelle il soutient que le nouveau mécanisme devrait assurer le même niveau de tutelle et peut être même plus haut, vu que le calcul du niveau des équivalents tarifaires a été fait sur la base des prix de référence en vigueur en 86/88, donc, plus hauts que les prix actuels.

Même si à l'heure actuelle on n'a pas d'indications précises à ce sujet, on peut supposer que, quant aux mécanismes d'application, les prix de seuil agiront plus ou

moins selon le modèle des prix de référence et donc l'équivalent tarifaire agira en tant qu'élément de compensation sur la base des relevés périodiques réalisées sur les marchés européens des différents prix représentatifs des produits qui font l'objet de l'importation.

Malgré tout, on ne peut pas nier que l'abaissement des droits, suivi par celui des équivalents tarifaires, même si d'une manière graduelle, incidera inévitablement sur le niveau de protection global assuré.

En conclusion, l'inconnue qui suscite quelques soucis légitimes est liée aux modalités d'application des nouveaux mécanismes que la Commission jugera d'exploiter pour l'application du futur régime à l'intérieur de l'organisation de marché en vigueur.

Cela, non seulement par rapport au système de vérification et de contrôle du fonctionnement correct des mécanismes, mais aussi, en particulier, aux éléments choisis pour la comparaison avec les niveaux fixés par les prix de seuil, à savoir, les prix à l'importation considérés représentatifs sur les places européennes; juste pour citer un exemple, si ce système devait, en fait, se baser sur une simple comparaison des factures commerciales, le mécanisme n'offrirait pas de garanties suffisantes de couverture; de plus, il pourrait être également simple de contourner les mécanismes de compensation prévus.

Il reste aussi à établir à quelle phase de la commercialisation il faut faire remonter la relevée des prix moyens représentatifs des produits communautaires importés à l'intérieur du marché unique.

A ce sujet, il faudrait faire valoir l'adoption d'un système basé sur la vérification constante et ponctuelle sur le marché communautaire des cotations des produits importés aux différents niveaux de la filière commerciale, au moins jusqu'à la Grande Distribution.

Des considérations analogues peuvent valoir pour la clause de la sauvegarde; le mécanisme est réglé sur des prix (CIF) en moyenne supérieures aux prix mondiaux actuels et, donc, cet outil pourrait rester inefficace car il ne se déclencherait que dans des situations rares et particulières; au contraire, les fruits et légumes, en particulier les cultures excédentaires, nécessiteraient de mécanismes de protection plus adéquats.

⁽¹⁾ Les prix de seuil ont été définis pour tous les produits et ils sont partie intégrante de l'Accord final (Final Schedule).

L'Equivalent Tarifaire représente la différence entre un prix de marché mondial ou d'importation représentatif (établi sur la base d'une valeur moyenne des années de référence 86/88) et un prix de Soutien interne (pour les fruits et légumes il s'agit d'un prix administratif, à savoir formé par différentes formes de soutien) référé à la même période.

⁽²⁾ Ce mécanisme déclenche lorsque le prix à l'importation au début de la campagne est inférieur au prix de "déclenchement", à son tour déterminé comme moyenne des prix à l'importation dans les trois ans 86/88 moins la franchise de 10%.

Accès minimum au marché

Selon l'Accord il a été prévu que chaque Pays s'engagera à garantir un accès minimum dans ses marchés aux produits pour lesquels il n'y a pas d'importations significatives.

Les contingents seront initialement égaux à 3% des consommations communautaires (référées à la période 86/88) pour aboutir après six ans à 5% de la consommation interne.

Pour ces produits, dans les limites des quantités qui feront partie de l'accès minimum, les conditions établies par l'Accord prévoient l'ouverture de contingents tarifaires à droit réduit, égal à 32% des nouveaux tarifs douaniers.

Parmi les modifications à la clause de l'accès minimum accueillies à la fin par les Etats Unis, il y a eu l'agrégation entre les produits homogènes pour le calcul du niveau des quantités, au lieu de postes douaniers individuels, comme il avait initialement été prévu. C'est un fait positif car il permettrait à la Communauté un espace de manoeuvre ultérieur dans les négociations qui seront menées successivement.

D'après l'analyse menée par le Miraaf, l'entente sur l'accès minimum pour les fruits et légumes ne comporterait pas un renforcement substantiel des conditions de privilège accordées, ce qui fait consolider, en pratique, les flux commerciaux d'importation actuels.

Il faut quand même souligner qu'une telle opinion et renforcée par la constatation objective de l'ouverture déjà assez grande du marché européen vis-à-vis des produits extra-communautaires; les places européennes sont caractérisées par la présence, toute l'année, de marchandises pour la plupart importées en conditions facilitées en vertu de l'accès préférentiel accordé à différents pays en développement à travers les accords bilatéraux stipulés cette dernière décennie qui, de fait, ont desserré considérablement la maille de la préférence communautaire.

Même si l'engagement sur l'accès minimum prévu semble, donc, consolider la situation existante, on estime qu'il serait au moins opportun d'être un peu prudent dans l'expression d'un avis définitif sur les résultats de l'Accord, en particulier, si l'on considère que les régimes préférentiels préexistants, en vertu des différents accords bilatéraux et du fait qu'ils ne rentrent pas dans le paquet de l'offre communautaire, sont détachés de la clause de l'accès minimum. De fait, il ne faut pas sous-estimer que certains pays sont déjà en train d'avancer à la Communauté la proposition d'accorder une révision des contingents facilités obtenus sur la base de ces accords (tel que celui avec les pays de la Méditerranée), à partir du principe de "rétablir" la condition de meilleur faveur qui leur avait été accordée avant la conclusion de l'Uruguay Round.

Parmi les clauses de l'Accord, on a aussi accueilli celle relative à la consolidation

des flux d'importation qui si situent à un niveau supérieur à 3% de la consommation interne (accès courant) de la moyenne annuelle des importations réalisées dans la période 86/88. Pour ce qui est des fruits et légumes, ce flux intéresserait les produits suivants: bananes, oranges, petits agrumes, citron, oignons, amandes, jus d'orange concentré, dont on reporte un bilan du Miraaf des contingents actuels et des droits correspondants (**tableau 1**).

Réduction du soutien

Exportations

Sur la base de l'Accord la Communauté s'est engagée à réduire à l'an 2000 le soutien à l'exportation des produits commu-

nautaires vers les Pays Tiers.

Cette réduction devra se faire tant en termes de dépense (dans la mesure de 36% en termes de budget par rapport à la dépense annuelle réalisée dans la période 86/90), qu'en termes de quantité, dans la mesure de 21%, toujours par échelons égaux dans les cinq ans.

Face à un tel engagement, il a été calculé que la Communauté devra réduire sa dépense pour les fruits et légumes de 102,9 mECU à 65,9 mECU (fruits et légumes frais) et de 15,4 mECU à 9,9 mECU (fruits et légumes transformés); en termes de volume, les exportations de fruits et légumes subventionnés descendront de 1.148.000 tonnes à environ 907.000 tonnes pour les produits frais et de 200.800 à 158.000 tonnes environ pour les produits transformés (**tableau 2**).

Tableau 1 Engagements GATT en matière d'accès courant au marché pour les fruits et légumes 1 (*).

Produits	Code N.C.	Contingents (tonnes)	Droit (%)
Bananes	08030012	2100000	100 Ecu/t.
Oranges douces	ex 080510	20000	10
Petits agrumes	» 20	15000	2
Citrons	08053010	10000	6
Oignons	07122000	12000	10
Amandes	ex 080211/12	45000	2
Jus d'orange concentré	ex 20091199	1500	13

(*) Ce tableau se réfère aux contingents consolidés à l'heure actuelle.

Tableau 2 Engagements GATT en matière de réduction des exportations facilitées de fruits et légumes.

Réductions en termes de budget (-36%) en millions d'ECU							
	Niveau de base	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	du budget						
Fruits et légumes frais	102,9	96,7	90,5	84,4	78,2	72	65,9
Fruits et légumes transformés	15,4	14,5	13,6	12,6	11,7	10,8	9,9
Réductions en termes de volumes (- 21%) en milliers de tonnes							
	Quantité de référence	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fruits et légumes frais	1148	1107,8	1067,6	1027,5	987,3	947,1	906,9
Fruits et légumes transformés	200,8	193,8	186,7	179,7	172,7	165,7	158,6

A l'heure actuelle, on n'est pas en mesure de donner un tableau certain des options qui pourront être choisies par la Communauté afin de réaliser ces réductions; de fait, jusqu'à présent, le régime des restitutions à l'importation pour les fruits et légumes n'a pas été caractérisé par des plafonds ou des limites financières de dépense (Feoga); la fixation des montants de restitution était faite périodiquement pour une série restreinte de produits (agrumes, essences à pépins, certaines essences à noyau, fruits en coques, raisin de table, tomate, etc.).

Aux termes de l'Accord, il faut préciser que pour obtenir cette réduction la Communauté n'a aucune contrainte et, donc, qu'elle pourrait faire indistinctement le choix du/des produit/s sur le(s)quels charger l'obligation de la réduction, étant bien entendu qu'il faut satisfaire l'engagement global pris au niveau GATT (paradoxalement il a été calculé, par exemple, que seulement par la suppression des restitutions pour les raisins secs, l'engagement de réduction financière pour les fruits et légumes serait accompli).

Plus concrètement, on estime que la réalisation d'un tel engagement de la part de la Communauté comportera des modifications substantielles des normes en vigueur à partir de l'introduction d'un système de gestion qui tienne compte de la nécessité de "prédéfinir" à l'avance, pour chaque campagne, le niveau de quantité qui font l'objet du soutien à l'exportation afin d'assurer le respect des limites imposées par l'Accord final; parmi les propositions qu'on est en train de formaliser il y a l'introduction d'un système de délivrance de titres à l'exportation, tandis qu'il reste encore à approfondir son fonctionnement.

Pour ce qui est des réductions en valeur, il est logique de supposer qu'il prévale le choix d'imputer les engagements GATT prévus d'une manière plus ou moins homogène sur tous les fruits et légumes.

C'est un sujet complexe qui engagera, les mois prochains, les états membres dans une négociation qui, en tout cas, devra se conclure en temps utile pour respecter les engagements prévus de démarrage du nouveau régime (avant décembre 1995 pour la majorité des produits).

On peut souligner que la réduction du soutien à l'exportation qu'on vient d'évoquer, appliquée aux fruits et légumes qui ont depuis toujours reçu un niveau de soutien assez faible, résulte assez pénalisante; en particulier, sur la base des difficultés croissantes rencontrées pour certains fruits et légumes (voir le cas des agrumes), l'engagement de réduire les quantités est encore plus négatif car il pourrait représenter un élément contraignant à la capacité de reprise du niveau de nos exportations. Une considération finale: d'après les informations disponibles, les orientations de la Commission, au-delà des questions purement techniques (modalités de délivrance des titres, validité et méthodologies, etc.) prévoient que la tâche de transposition de

l'Accord en actes normatifs soit une prérogative exclusive des organes de l'Exécutif Communautaire (au niveau de Comités de Gestion).

Une telle approche, il est évident, soulève quelques perplexités politiques déjà soulevées par certains représentants, parmi lesquels le nôtre aussi, car il y a un conflit de compétence évident entre le Conseil et la Commission, dans le cas actuel où l'application des nouvelles règles GATT coïncide avec la modification de la OCM.

Ceci dit, il est évident que la question ne doit pas être soustimée par notre Pays qui, en moyenne, absorbe environ 25% à 30% des restitutions globales (20% des produits transformés): de fait, dans ce cas aussi, la résolution comportera des actions de pression aussi au niveau politique et, en pratique, chaque pays devra faire valoir ses intérêts dans la négociation du traitement à réserver aux fruits et légumes dans les différents secteurs qui font l'objet du soutien.

Soutien interne

Selon l'Accord, les parties contractantes se sont engagées à réduire le soutien interne au secteur agricole dans la mesure de 20% en cinq ans (par échelons égaux en chaque année de 1995 à 2000) prenant comme référence la dépense soutenue dans les trois ans 1986-88. De plus, sur la base de l'Accord de Blair House, on ne pourra pas dépasser le niveau de dépense, par produit, réalisé en 1992.

Pour calculer ce montant on a défini une base spéciale de calcul, mieux connue comme AMS ou MGS (Mesure Agrégée de soutien) représentative de l'ensemble de toutes les mesures de support direct et de marché fournies aux producteurs pour chaque produit spécifique (3).

L'AMS estimée pour l'Union Européenne correspond à environ 73530 mECU; la réduction de 20% fera baisser ce niveau de soutien à environ 61204 millions d'ECU (Tableaux 3 et 4); cette réduction sera étalée sur un nombre d'années (95-2000).

Exemptions de l'AMS

Le calcul de l'AMS exclut toutes les aides qui correspondent au principe d'avoir des effets nuls ou minima sur le niveau de la production et/ou des échanges.

Ces aides rentrent dans ladite "green box" ou "boîte verte". En particulier on exclut:

(3) L'unité de mesure du soutien (UMS) est donnée pour chaque produit par la différence entre les aides accordées aux producteurs (soutien des prix sur le marché ou d'autres aides directes, à savoir, toutes les subventions en faveur des facteurs de production) et les prix externes dits de référence (prix mondiaux). La différence multipliée par la quantité produit permet d'obtenir la mesure agrégée du soutien (AMS ou MGS, voir tableaux 3 et 4). A considérer aussi que le concept d'AMS ne coïncide pas exactement avec les frais par produit inscrits aux postes de budget Feoga.

Dans le cas des fruits et légumes, vin, tabac, semences, fibres, etc., l'AMS est calculée sur la base des prix administratifs internes multipliés par les quantités produites qui bénéficient de ces prix. Dans ce cas, la mesure agrégée de soutien se définit AMS équivalents ou MGS équivalents (tableau 4).

Tableau 3 Réduction prévues du niveau de soutien interne (AMS).

Base de départ (m ECU)						
1986/88	1995	1996	1997	1998	1999	2000
73530	71476	69442	67367	65313	63259	61204



Tableau 4 Accord GATT. Fruits et légumes: calcul de l'AMS par produit.

	Prix administratif interne (ECU/t)	Prix externe (ECU/t)	Diff. de prix (ECU/t)	Production pouvant bénéficier du soutien (ECU/t)	Soutien total à travers les prix M/ECU	Total M/ECU
Raisin de table	570,3	450,3	120	2306	276,7	276,7
Prunes	722,7	593,4	129,3	953	123,1	123,1
Citron	622,3	302,7	319,6	1399	447,3	447,3
Clémentines	675,2	543,3	131,9	1015	133,9	133,9
Mandarines	311,8	179,9	131,9	347	45,8	45,8
Pommes	626,6	330	296,6	8839	2621,8	2621,8
Poires	569,3	272,7	296,6	2569	761,8	761,8
Abricots	1127,6	843,3	284,3	558	158,6	158,6
Cherises	1562,2	1220	342,2	672	229,9	229,9
Nectarines	916,4	733	163,4	2553	417,2	417,2
Kumquats	311,8	179,9	131,9	4432	56,9	56,9
Oranges	372	283	89	4238	377,2	377,2
Concombres	1200	726,7	473,3	1186	561,3	561,3
Courgettes	730,2	540	190,2	776	147,5	147,5
Artichauts	999,5	713,3	286,2	994	270,1	270,1
Tomates	1200	828	372	5631	2094,6	2094,6
Total fruits et légumes frais				34418	8723,7	8723,7
Ananas	358,8	-32,4	391,2	15	5,9	5,9
Agrumes - citrons	163,2	54,5	108,7	739	81,1	81,1
Citrons	223,2	90,8	132,4	158,5	20,7	20,7
Raisin	1509,4	880	629,4	131	82,3	82,3
Figues	766,8	407,7	359,1	12	4,2	4,2
Tomates	110,7	44,5	66,2	5020	332,3	332,3
Pommes de terre	315,2	311	4,2	5247	22	22
Pêches	335,6	148,9	186,7	443	83,3	83,3
Prunes	1829,8	1221,5	608,3	52	32	32
Poires	374,9	113,6	234,3	77	18	18
Total fruits et légumes transformés				11894	681,8	681,8
Produits divers (vin, sémences, fibres, etc.)						5005,2
Total AMS équivalent						14410,7
Total AMS spécifique (céréales, oléagineuses, huile, etc.)						59159,8
Total AMS spécifiques et équivalents						73530,35
Réduction 20%						58824,28
Crédits 1986/90						2379,9
Niveau soutien interne final						61204,18

– les services d'intérêt général, telle que la recherche, l'information, l'inspection, l'assistance technique, la construction d'infrastructures d'intérêt général;

– détention de stocks pour la sécurité alimentaire;

– aide alimentaire interne;

– aides en cas de catastrophes naturelles; incitatives à l'ajustement structurel, telle que la cessation de l'activité des producteurs et les programmes de retrait des terres et d'autres ressources;

– programmes de protection de l'environnement;

– aides directes aux producteurs, pourvu qu'elles soient détachées du niveau de la production et des prix, dans les années successives à la période de référence 86-88 et qu'elles soient accordées sur:

* une superficie et sur la base d'un rendement fixe par hectare;

* sur moins de 85% du niveau de base de production;

* sur un nombre fixe de têtes de bétail.

Quant à ce dernier point, il faut souligner

que ces normes du GATT permettent d'accorder des aides compensatoires aux céréales, aux graines oléagineuses et aux bovins, sans devoir en réduire le montant de 20%.

Mesures et subventions qui font l'objet de réductions

Selon l'Accord les mesures et les subventions qui font l'objet de réductions sont: concessions de la part des pouvoirs publics ou de leurs organismes de subventions directes, subordonnées aux résultats de l'exportation, y-compris les versements en nature à un secteur productif, ou à une seule entreprise, à des producteurs agricoles, individuels ou associés ou à des bureaux de commercialisation; vente à l'exportation de la part du pouvoir public ou de ses organismes, de stocks agricoles constitués pour des buts non commerciaux à un prix inférieur à celui des marchés internes; quant aux aides alimentaires la concession de ces aides ne

doit pas être liée directement et indirectement aux exportations commerciales de produits agricoles destinées à ces pays bénéficiaires;

versements à l'exportation de la part du pouvoir public (aussi à travers les financements) ou concessions à l'exportation (- pour réduire les coûts de commercialisation, y-compris les coûts d'amélioration de la qualité, la transformation, le transport et la location);

tarifs de transport et locations internes pour l'expédition à l'exportation; subventions aux produits agricoles subordonnées à l'incorporation de ces produits en d'autres produits exportés.

Les effets sur la réforme de l'Organisation Commune de Marché des fruits et légumes

Il n'est pas facile de définir un tableau exact des possibles réductions de soutien au secteur des fruits et légumes vu que, selon l'Accord GATT, l'engagement à la réduction établi par la Communauté concer-

nera l'ensemble global de l'AMS, à savoir, toutes les productions; une hypothèse possible à l'état actuel, est que le choix se porte sur une réduction faite tant en termes qualitatifs que quantitatifs, à savoir à travers un mélange du niveau des aides, des prix et des quantités des différents produits qui reçoivent le soutien.

D'après l'Accord de Blair House, comme il résulte aussi des précédentes Communications au Conseil (Comité Spécial Agriculture - actes de décembre '93), il ne sera pas possible de dépasser pour chaque secteur la dépense établie en '92; cela vaut aussi pour les aides compensatoires éventuelles décidées dans le cadre des adaptations des nouveaux régimes de soutien qui seraient éventuellement établis.

Pour revenir à la question de la retombée du GATT sur la réforme de la OCM pour les fruits et légumes, il faut tout d'abord éclaircir qu' en principe, l'Accord GATT n'impose pas nécessairement la suppression et/ou le bouleversement des principaux mécanismes réglementaires en vigueur aujourd'hui; il faut quand même considérer que le point crucial est représenté par le fait que certaines mesures pourraient, de par leur nature, (d'après les schémas susdits) être exclues de la "boîte verte" et, par conséquent, être sujettes aux réductions décidées par le GATT.

Même si aucune indication définitive officielle n'est fournie, jusqu'à présent, sur les aides qui rentreront dans la fameuse "boîte verte" et celles qui au contraire seront exclues, on peut discuter de certaines hypothèses d'interprétation qui sont actuellement avancées par les experts et qui se basent essentiellement sur la logique interprétative des mêmes normes GATT.

Pour citer un exemple, certains affirment - une hypothèse faiblement fondée - que, à la limite, les indemnités reconnues dans les opérations d'intervention (prix de retrait), elles pourraient être considérées compatibles avec les nouvelles règles du GATT (en tant qu'aides directes aux producteurs) et, en tant que telles, pourraient ne pas subir les réductions nominales. D'après ces hypothèses, aussi les aides prévues pour la transformation (prix minima et compensations financières), en respectant les mêmes principes, pourraient rentrer dans ce contexte, à tel point que dans un document récent du Copa Cogeca, on affirme que celles-ci ne devraient pas faire partie de celles qui devraient subir une réduction de 20%.

Au contraire, il semble plus approprié de faire une analyse au sens inverse, partagée aussi dans les milieux des Organisations Professionnelles Agricoles, d'après laquelle il y aurait inévitablement la conséquence d'une réduction du soutien à la charge des prix institutionnels d'où dérivent les indemnités prévues pour les retraits de marchés et les soutiens à la transformation. De fait, dans le cas des fruits et légumes, le soutien interne se manifeste essentiellement à travers les compensations pour les retraits du marché et pour

la transformation (prix minima) qui, tout en étant des subventions directes au producteur, sont comparables, dans le droit communautaire, à des mesures de soutien du prix, en influençant plus ou moins directement suivant les produits aussi le niveau des cours de marché; ni, tant moins, il s'agit des aides accordées sur la base de la superficie ou de rendements fixes à l'hectare.

Une telle interprétation est confirmée par la récente communication présentée par la Commission (Com. 360 (94) def.) qui anticipe les lignes de proposition que l'Exécutif Communautaire penserait réaliser pour la réforme de l'OCM de secteur, parmi lesquelles, justement, la perspective d'une réduction remarquable des prix institutionnels.

A ce sujet, il est évident qu'on pense procéder à une réduction des niveaux des prix de retrait (et de la transformation) aussi pour donner suite aux engagements souscrits au niveau GATT, malgré le fait que les motivations soutenues par la Commission, dans ce document, soient liées à d'autres objectifs (réorientation et requalification de la dépense communautaire). A cette analyse on ramène aussi l'interprétation de communications beaucoup plus récentes⁽⁴⁾ des Services de la Commission, sur la base desquelles les décisions concernant la réduction du soutien interne seraient concrétisées en phase de définition du paquet des prix de la campagne 95/96. Parmi les cas des mesures de soutien "GATT-compatibles" on a désormais accueilli l'aptitude d'interventions visant à favoriser la promotion et la commercialisation des produits, y-compris la formation du personnel et/ou des opérateurs commerciaux (tandis qu'on excluerait les formes d'"aide à la commercialisation" visant à conditionner le niveau des prix ou les conditions de marché); la même chose se dit pour les aides accordées aux producteurs pour l'exécution de contrôles sur la qualité, pour la réduction du potentiel productif (arrachement définitif) et, enfin les interventions pour la protection de l'environnement⁽⁵⁾.

Comme il a été souligné dans l'introduction, le chapitre concernant la transposition des engagements à la charge du soutien interne reste, donc, le plus "nébuleux" à définir, malgré les possibles et logiques conjectures.

Quelques remarques conclusives:

- tout d'abord, que les perspectives du bilan communautaire ne sont pas tellement agréables, comme la Commission l'a mis en évidence dans des communications précédentes et, donc, en l'absence de corrections, déjà au cours de 1995 quelques problèmes pourraient se poser pour l'exécution de tous les paiements prévus. Cela, à cause des coûts additionnels résultant de la dépréciation de différentes monnaies et de la crise du système monétaire européen; - que, par conséquent, la réforme de la OCM des productions méditerranéennes, sera grevée des contraintes financières

dues, d'une part, aux perspectives incertaines du budget communautaire, de l'autre, aux engagements de "nature GATT": comment ceux-ci pourront se traduire en valeur, par rapport au tableau financier défini par le calcul de l'AMS, on ne peut pas encore le dire; tandis que pour ce qui concerne les mécanismes choisis à ce sujet, il semble logique, lors de la nouvelle réglementation, de déduire le choix d'imputer cette charge aux prix institutionnels; - que, sur la base des considérations initiales concernant les engagements de réduction, la Communauté pourrait décider de réaliser les programmes de réduction de l'AMS en incitant d'une manière différenciée sur les différents produits; - qu'enfin, sur la base du progrès de réforme des Services de la Commission, il semble qu'il n'y ait aucune forme de compensation aux réductions liées au GATT en matière de soutien interne et de l'exportation.

Le tableau pourrait résulter trop pessimiste; mais il reste le fait que la première évaluation faite par les Organisations Professionnelles italiennes et d'autres Pays communautaires sur le projet de réforme avancé par les Services de la Commission, met en évidence justement le souci que l'Exécutif CE veuille lancer, à travers le projet de réforme, une politique de désengagement de la dépense communautaire destinée aux productions de fruits et légumes. Cela serait assez grave si l'on tient compte du fait que l'engagement financier communautaire actuel pour les fruits et légumes (Feoga) correspond seulement à 3,6% du total agricole (face à une production brute vendable de secteur égale à 15% de la production totale).

Le problème résidera, encore une fois, dans la volonté politique d'éviter que le secteur des fruits et légumes subisse d'ultérieures pénalisations qui nuiraient à l'économie générale du secteur.

Compte tenu de ces considérations et, notamment, de celles sur la réduction de la dépense pour le soutien interne, on pourrait même aboutir au cas, qui n'est certes pas souhaitable, d'une négociation entre les membres de l'EU pour gagner le meilleur traitement possible sur ses produits importés. Par cela, sans craindre aucune pessimiste prévision, on estime qu'il faudra établir au préalable des questions préjudicielles afin d'éviter que le secteur des fruits et légumes, et les produits méditerranéens typiques en particulier, soient parmi ceux qui doivent couvrir à la première personne l'exigence de l'UE vis-à-vis des engagements dérivant du GATT. ●

⁽⁴⁾ Communications reportées durant les récentes rencontres au niveau des Comités Agricoles Communautaires du mois d'Octobre '94.

⁽⁵⁾ Dans les lignes de proposition de réforme présentées par la Commission, ces prérogatives seraient permises à travers le "Fonds d'exploitation" des organisations des producteurs reconnues, ce fonds qui devrait en tout cas être activé et alimenté aussi à travers la participation directe de la base de l'association.