

Réforme de la PAC et négociations du GATT : quelle compatibilité ?

Hervé Guyomard
Louis-Pascal Mahé¹

Résumé

Le volet agricole du cycle de négociations multilatérales lancé en septembre 1986 à Punta del Este est jalonné de quelques textes et dates clefs : la publication du compromis Dunkel en décembre 1991 ; la réforme de la Politique Agricole Commune adoptée en mai 1992 ; le pré-accord de Washington – accord de Blair House – conclu en novembre 1992 entre les États-Unis et la Communauté européenne, destiné à ouvrir la voie à la conclusion de l'Uruguay Round. Dès juillet 1987, le conflit entre les États-Unis et la Communauté européenne avait éclaté sur la première proposition américaine qualifiée d'option zéro ; il se traduira par une succession de propositions en 1989 et 1990 dont les principales dispositions sont rappelées ici et qui, tour à tour, seront repoussées par les délégations américaines et européennes. Après l'échec de la conférence de Bruxelles en décembre 1990 et l'enlisement de la négociation qui s'en suit, le texte proposé par A. Dunkel un an plus tard, rejeté par le conseil des ministres de la Communauté, mais intervenant quelques mois avant l'adoption de la réforme de la PAC, va favoriser l'avancée des discussions.

L'enjeu est de trouver un compromis sur les deux aspects de la négociation : d'une part, les politiques de soutien interne, et d'autre part le volet externe qui comprend les mesures d'aides à l'exportation et l'accès à l'importation. Pour estimer la probabilité de parvenir à un accord final, cet article examine comment ont évolué les points essentiels sur lesquels se fonde au départ l'argumentation des deux protagonistes. D'un côté, les États-Unis défendent des objectifs commer-

1. Hervé Guyomard et Louis-Pascal Mahé sont professeurs d'économie à l'École nationale supérieure agronomique de Rennes et économistes au département « économie et sociologie rurales », INRA, Rennes. La rédaction de cet article a été achevée le 30 juillet 1993.

ciaux : il s'agit de protéger leurs débouchés à l'exportation sur les céréales et les ingrédients de l'alimentation animale, et de limiter les effets de la PAC. Ils souhaitent un engagement sur l'ensemble des politiques d'aide à l'agriculture. De l'autre côté, la Communauté refuse de compromettre les acquis de la PAC : elle n'accepte pas le principe de négociations distinctes sur les trois volets ; elle est prête à négocier une réduction de la Mesure globale de soutien mais ne veut s'engager ni sur les subventions à l'exportation ni sur les propositions de tarification avancées par les Américains qui remettent en question le mécanisme des prélèvements variables.

L'évolution des trois dossiers – concurrence à l'exportation, accès au marché, révision du soutien interne – permet l'accord de Blair House en novembre 1992, considéré par beaucoup comme la dernière étape avant l'accord final, mais rejeté par la France pour incompatibilité avec la PAC. Pour apprécier s'il y a ou non compatibilité, les auteurs ont simulé les conséquences de la réforme sur les équilibres de marché. Sur la réduction du soutien interne, la négociation a bien abouti à des termes acceptables pour les deux parties ; les dispositions concernant le volet externe seront par contre plus contraignantes pour les céréales et surtout le lait, la viande bovine et le sucre.

La Politique Agricole Commune (PAC) a été critiquée depuis l'époque même de sa mise en place. Les critiques internes, longtemps négligées, se sont développées d'abord à la faveur de l'adhésion de la Grande-Bretagne qui a mis en avant des incohérences dans la PAC puis, dans les années quatre-vingt, avec l'apparition de surplus coûteux à exporter. Les critiques externes se sont également accentuées au début des années quatre-vingt quand la crise de l'agriculture américaine et celle des marchés internationaux ont attiré l'attention sur les effets de distorsion des échanges agricoles mondiaux dus aux politiques agricoles des pays industrialisés.

C'est dans ce contexte qu'a été lancé le cycle des Négociations Commerciales Multilatérales dit « Uruguay » à Punta del Este en septembre 1986, cycle qui devait accorder une place particulière aux enjeux portant sur les échanges de produits agricoles.

Lors des cycles antérieurs des négociations du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), une certaine libéralisation des échanges de produits agricoles avait été présentée comme une priorité (Dillon Round en 1961-1962, Kennedy Round en 1964-1967 et Tokyo Round en 1973-1979). En ce sens, l'Uruguay Round ne se présente pas différemment. La nouveauté réside dans la reconnaissance quasi générale dans le monde qu'il est urgent de réformer, non seulement les politiques commerciales (subventions aux exportations et restric-

tions à l'importation), mais aussi les politiques de soutien interne². Le déroulement des négociations, depuis le lancement de celles-ci jusqu'à ce jour, rappelle aussi fortement celui des cycles précédents : déclaration d'intention ferme sur la nécessité d'une libéralisation accrue du commerce agricole³, et détérioration rapide des négociations vers un affrontement entre les États-Unis et la Communauté européenne (CE). La nouveauté réside dans le fait qu'aujourd'hui encore, États-Unis et pays du Groupe de Cairns⁴ adoptent une position inflexible sur le problème agricole, affirmant qu'un accord sur les autres dossiers (biens industriels, services, droits de la propriété intellectuelle, etc.) ne sera conclu que s'il y a accord sur le dossier agricole.

Cet article retrace les grandes étapes de la négociation de l'Uruguay Round, depuis son lancement en 1986 jusqu'à la présentation du compromis Dunkel de décembre 1991, et vise à mettre en évidence les objectifs des pays impliqués. L'attention est centrée sur les États-Unis et la Communauté européenne qui se sont affrontés à plusieurs reprises.

Les récents projets de compromis (c'est-à-dire compromis Dunkel de décembre 1991 et accord bilatéral États-Unis-CE de Blair House de novembre 1992) sont ensuite examinés afin de faire apparaître les contraintes susceptibles d'influer sur l'évolution future de la PAC après la réforme en profondeur qu'elle vient de connaître suite aux décisions du conseil des ministres de mai 1992 et de la réunion entre les États-Unis et la Communauté de novembre 1992 à Washington.

La négociation agricole de l'Uruguay Round : l'historique du conflit États-Unis – Communauté européenne

La première proposition américaine émise en juillet 1987, ou option zéro, visait à une complète élimination des mesures de politique agricole – soutien

2. La seconde nouveauté est l'abandon de la référence à un statut spécial qui avait permis d'autoriser des exceptions (subventions aux exportations et restrictions quantitatives aux importations) aux règles générales du GATT et des dérogations spécifiques à certains pays (*waiver* aux États-Unis, prélèvements variables dans la Communauté).

3. « Les négociations viseront à libéraliser davantage le commerce des produits agricoles et à assujettir toutes les mesures touchant l'accès à l'importation et à la concurrence à l'exportation, à des règles et disciplines du GATT renforcées et rendues plus efficaces dans la pratique, en tenant compte des principes généraux régissant les négociations ; par l'amélioration de l'accès aux marchés, au moyen notamment de la réduction des obstacles aux importations ; par l'amélioration de l'environnement compétitif, grâce à un accroissement de la discipline concernant l'utilisation de toutes les subventions directes et indirectes ainsi que des autres mesures touchant directement ou indirectement le commerce des produits agricoles, en incluant la réduction progressive de leurs effets négatifs et en s'occupant de leurs causes » (*Focus*, octobre 1986, p. 4).

4. Groupe de Cairns, groupe de 14 pays exportateurs de produits agricoles qui se sont auto-proclamés « exportateurs loyaux » : Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Îles Fidji, Hongrie, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Thaïlande et Uruguay.

interne et instruments aux frontières — à l'horizon de l'an 2000. Cette position maximaliste des États-Unis fut favorablement accueillie par les pays du Groupe de Cairns, mais immédiatement rejetée par la Communauté européenne (ainsi que par le Japon et les « pays nordiques », Finlande, Norvège et Suède) car elle aboutissait à un démantèlement des principes de base de la PAC : prix intérieurs élevés déconnectés des prix mondiaux et système des prélèvements et restitutions variables⁵.

Lors de la réunion du Comité des négociations commerciales du GATT à Genève en avril 1989, les États-Unis adoptèrent (temporairement) une position plus flexible, en particulier en abandonnant l'idée d'une élimination totale des subventions aux exportations agricoles et en acceptant de discuter des mesures de court terme sans avoir atteint formellement un accord sur les objectifs de long terme. Les négociations aboutirent alors à la signature de l'accord-cadre de Genève qui prévoyait, qu'avant la fin de l'année 1990, les parties contractantes se mettraient d'accord sur un programme et un calendrier de mesures à court terme et de réformes à long terme.

En octobre 1989, les États-Unis déposèrent sur la table leur nouvelle proposition détaillée sous quatre rubriques : accès à l'importation, concurrence à l'exportation, soutien interne et mesures sanitaires et phytosanitaires. De façon schématique, cette proposition correspondait à une attitude à nouveau « radicale » de la part des États-Unis qui demandaient la suppression des subventions à l'exportation sur cinq ans et l'élimination des soutiens internes sur dix ans. La réaction de la Communauté fut un nouveau rejet, la proposition d'octobre 1989 étant simplement considérée comme une version élaborée de l'option zéro. La CE réaffirma que le but de la négociation était seulement de réduire progressivement le soutien jusqu'au niveau nécessaire pour rétablir un meilleur équilibre des marchés et une régulation plus franche du commerce agricole mondial par les forces du marché. De plus, les politiques agricoles utilisant différents instruments, les engagements de réduction devaient être formulés sous la forme de diminution des Mesures Globales de Soutien (MGS)⁶ et non en termes de politiques spécifiques.

La proposition américaine d'octobre 1990 reprend les principes de celle d'octobre 1989, en les assouplissant (réduction, sur dix ans, de 75 % des soutiens internes et de 90 % des subventions aux exportations). La position communautaire présentée dans la proposition de novembre 1990 est encore très éloignée du point de vue américain. Elle consiste essentiellement à réduire de 30 % la MGS pour les principaux produits (céréales, riz, sucre, oléoprotéagineux et produits animaux) et à introduire un « équivalent tarifaire » (droit de douane) sur les

5. Restitutions variables : subventions variables à l'exportation qui couvrent la différence entre le prix d'un produit agricole dans la Communauté et son cours sur le marché mondial.

6. Mesure Globale de Soutien (MGS) : indicateur synthétique du soutien du revenu des producteurs agricoles. Cet indicateur comporte les mesures de soutien des prix agricoles proprement dites, les paiements directs et la réduction des coûts des intrants, mais ne comporte pas les aides générales non liées aux volumes produits.

importations d'oléoprotéagineux et de produits de substitution des céréales⁷ afin de rééquilibrer le système des protections entre les différents ingrédients de l'alimentation animale (procédure de rééquilibrage). D'autre part, la Communauté refuse de discuter et de proposer des engagements spécifiques et distincts sur les subventions aux exportations.

La conférence ministérielle de Bruxelles du 3 au 7 décembre 1990, qui devait normalement clore le cycle, se solda par un échec. La Communauté refusa le compromis Hellström qui, à ses yeux, épousait trop étroitement les thèses américaines en reconnaissant explicitement la nécessité d'engagements spécifiques sur les trois volets : le soutien interne, les aides à l'exportation et l'accès à l'importation⁸.

Les négociations du GATT étaient toujours dans l'impasse à la fin de l'année 1991. Les États-Unis avaient certes adopté une position moins intransigeante, acceptant par exemple une réduction des subventions aux exportations limitée à 35 % (*Agra Europe*, 6 décembre 1991). La Commission des Communautés européennes (CCE) avait, de son côté et malgré la protestation de plusieurs États-membres – la France en particulier –, admis en février 1991 le principe « d'engagements spécifiques contraignants » sur les trois volets de la négociation (Sénat, commission des Affaires économiques et du Plan, 1992). Néanmoins, les États-Unis et la CE restaient divisés sur la définition de la tarification, le rééquilibrage, la diminution des subventions aux exportations, le classement des mesures de soutien dans les différentes catégories de tolérance selon qu'elles sont ou non « liées » aux volumes de production – boîtes rouge et verte⁹ – la prise en compte du crédit pour les réductions de soutien déjà réalisées depuis le début du cycle et le maintien de la possibilité pour les États-Unis de prendre des mesures unilatérales de rétorsion (section 301 du Trade Act). Le compromis présenté le 20 décembre 1991 par le secrétaire général du GATT Arthur Dunkel, agissant en tant que président du groupe des négociations commerciales, devait théoriquement permettre de clore les négociations avant le printemps 1992. On sait qu'il n'en fut rien et que l'issue finale du cycle est toujours incertaine.

7. Produits de Substitution des Céréales (PSC) : produits riches en énergie (*corn gluten feed*, autres sous produits de l'industrie du maïs, manioc, son, pulpes de betteraves, drèches de brasserie, résidus d'agrumes,...) entrant en concurrence avec les céréales au sein des rations animales. *Corn gluten feed* : sous-produit des industries de transformation du maïs, amidonneries et distilleries d'alcool de grains de maïs.

8. Le refus communautaire du compromis Hellström est dû également à une prise en compte insuffisante du crédit, en ne retenant pas 1986 comme période de référence. En effet, selon l'Accord-Cadre de Genève, le crédit qui devait être accordé aux parties contractantes ayant réalisé des réformes depuis le début du cycle supposait que les réductions de soutien soient comptées à partir de 1986.

9. Boîtes (verte, jaune, rouge) : classification des mesures de soutien en fonction de leur impact sur les échanges. Dans la *boîte verte* seraient théoriquement placées les mesures sans effet notable de distorsion sur les échanges et qui seraient donc autorisées. Dans la *boîte jaune* figureraient les mesures ayant un impact direct et qui seraient progressivement réduites. La *boîte rouge* comporterait les mesures interdites qui seraient éliminées immédiatement et totalement. Le concept de boîte bleue correspond à des mesures tolérées temporairement, mais soumises ultérieurement à des réductions.

Ce compromis fut, dès le 23 décembre 1991, rejeté par le conseil des ministres de la Communauté¹⁰. Il fut, comme les compromis antérieurs, jugé beaucoup trop déséquilibré en faveur des thèses américaines. Ce texte correspond clairement à une édulcoration marquée de l'ambitieuse déclaration ministérielle de Punta del Este¹¹.

Le compromis Dunkel définit cependant les grandes lignes d'un accord plus limité et permet d'analyser dans quelle mesure la réforme de la PAC satisfait aux engagements proposés. La volonté communautaire de réformer la Politique Agricole Commune, en dehors du cadre du GATT et sans attendre que le résultat du cycle soit connu, est en effet l'événement majeur qui a modifié le jeu de la négociation permettant à la CE de prendre l'initiative, pour la première fois depuis 1986. Dans la mesure où l'Uruguay Round tend à se réduire à une confrontation États-Unis-CE sur le volet agricole, l'accord final éventuel au GATT dépendra, dans une large mesure, des concessions que ces deux acteurs accepteront de faire pour ne pas se séparer sur un constat d'échec.

L'analyse des logiques économiques et politiques des positions de ces deux acteurs, des origines du conflit et des principaux points de désaccord est une étape vers la définition de ce que pourrait être un compromis possible. Cet examen portera d'abord sur les bases économiques des positions des États-Unis et de la Communauté européenne, puis sur les diverses « rubriques » de la négociation (c'est-à-dire concurrence à l'exportation, accès à l'importation et soutien interne) en élargissant l'analyse aux autres parties contractantes afin d'identifier les points d'accord et de désaccord.

La rationalité économique et politique des positions des États-Unis et de la Communauté européenne

La logique de la position américaine

Le souci majeur des États-Unis est d'atténuer, et si possible d'inverser, les conséquences négatives de la PAC sur les échanges de céréales et des ingrédients de l'alimentation animale, principaux intérêts américains à l'exportation.

Les États-Unis n'ont jamais réellement accepté les principes de la PAC, essentiellement parce qu'une protection élevée sur les céréales communautaires impliquait une réduction du débouché européen pour leurs exportations. Ils ont toujours considéré le mécanisme communautaire des prélèvements et restitutions

10. L'attention est ici centrée sur le volet agricole. La CE rejeta également le compromis sur d'autres dossiers, services et propriété intellectuelle en particulier.

11. En ce sens, le déroulement du cycle n'est pas différent de celui des cycles précédents.

variables comme étant contraire aux règles du GATT et ont constamment essayé, mais sans succès à ce jour, d'obtenir sa modification par un classement des prélèvements comme mesures non tarifaires qui auraient dues être progressivement éliminées. Ils ont également cherché à obtenir un accès préférentiel au marché communautaire (sans succès lors du premier élargissement de la CE, mais avec succès lors du second élargissement à l'Espagne et au Portugal).

Les intérêts commerciaux américains sur les tourteaux protéiques¹² et les sous-produits du maïs sont également étroitement liés à la politique céréalière communautaire. Ces produits sont en effet exemptés de droits à l'entrée dans la Communauté. Ces exemptions représentent des concessions antérieures faites par la CE dans le cadre du GATT qui, à l'époque de leurs signatures¹³, ne semblaient pas importantes mais se sont révélées, avec le temps, extrêmement négatives. L'écart entre prix intérieurs des céréales et prix mondiaux des autres ingrédients de l'alimentation animale a en effet favorisé la substitution entre ces deux types de produits au sein des rations animales communautaires. L'importance du débouché communautaire explique le refus constant des États-Unis d'une « harmonisation » de la protection communautaire sur ces produits, soit par taxation des importations, soit par fixation de quotas. Elle explique également le souci américain de limiter le développement du secteur oléagineux communautaire.

Les intérêts commerciaux et les avantages comparatifs des États-Unis sur les céréales et les oléagineux expliquent leur volonté de négociations distinctes sur les politiques d'accès à l'importation, de concurrence à l'exportation et de soutien interne.

La logique de la position communautaire

L'attitude défensive de la Communauté au GATT est davantage dictée par des préoccupations internes, qui sont de corriger les conséquences négatives de décisions antérieures de politique agricole, que par des intérêts commerciaux. Les mesures prises depuis 1984 (instauration des quotas laitiers en avril), et surtout depuis le sommet de Bruxelles de février 1988 (politique de prix restrictive, taxe de coresponsabilité appliquée aux céréales et accrue sur le lait, mécanisme des stabilisateurs et des Quantités Maximales Garanties (QMG) sur les céréales et les oléoprotéagineux,...), ont en effet pour premier objectif de limiter la croissance des dépenses budgétaires. Les propositions de la Communauté au GATT cherchent donc à préserver les principes de la PAC et à corriger, si possible, certains effets pervers liés à des concessions faites dans le cadre des cycles de négociation précédents.

12. Tourteaux (protéiques) : produits de l'industrie des matières grasses constitués par les résidus des graines ou des fruits d'oléagineux obtenus après extraction de l'huile. Ils jouent un rôle important en alimentation animale, en particulier dans l'équilibre azoté de la ration.

13. Négociation XXIV-6 pour les tourteaux protéiques, Dillon Round pour le *corn germ meal*, et Kennedy Round pour le *corn gluten feed*. On pourrait considérer ces concessions de la CE aux États-Unis comme le prix à payer pour le maintien du mécanisme communautaire des prélèvements variables, et par conséquent comme une « bombe à retardement » menaçant la viabilité à long terme de la PAC.

La CE a toujours considéré que la PAC n'était pas négociable et refusé le principe de négociations distinctes sur les politiques de concurrence à l'exportation, d'accès au marché et de soutien interne. En particulier, le mécanisme des prélèvements et restitutions variables étant une conséquence logique des politiques internes, la réduction du soutien interne devrait se traduire par une diminution automatique de la protection et des subventions aux exportations. En conséquence, la CE a accepté de négocier la réduction du soutien interne, mesurée à l'aide de la réduction de la MGS, mais refusé le principe d'engagements spécifiques sur les subventions aux exportations.

La tarification préconisée par les États-Unis a également été rejetée, toujours parce qu'elle impliquait une remise en cause du mécanisme des prélèvements variables. La CE a alors proposé une « procédure différente de tarification » avec :

- fixation de droits de douane comprenant un élément fixe et un facteur de correction variable pour tenir compte des fluctuations des taux de change et des cours mondiaux (maintien donc d'une certaine variabilité dans la protection) ;
- rééquilibrage sur les produits pour lesquels la CE jugeait la protection trop faible¹⁴.

La tarification préconisée par la CE illustre clairement son souci de ne pas remettre en cause les fondements de la PAC et de corriger les effets négatifs liés à des décisions antérieures.

La position communautaire pendant l'Uruguay Round est, de plus, cohérente avec celle adoptée lors des cycles précédents, et notamment pendant le Kennedy Round où la CE avait souhaité que les différentes parties contractantes acceptent de négocier une « certaine » réduction du « montant de soutien », notion très similaire à la MGS. Les États-Unis avaient rejeté cette offre sur l'argument qu'elle permettait à la CE de légitimer le mécanisme des prélèvements et restitutions variables et de maintenir une protection élevée. L'intérêt américain aurait sans doute été d'adopter alors une attitude plus flexible en acceptant de négocier la diminution du montant de soutien, ce qui aurait contraint les développements ultérieurs de la PAC.

Les points d'accord et de désaccord avant le pré-accord de Washington

Si les propositions de ces deux acteurs ont évolué dans le sens d'un « certain » rapprochement, elles reposent toujours sur les mêmes bases :

14. Toutefois, les différences d'intérêts entre États-membres concernant le rééquilibrage expliquent les positions divergentes à cet égard. Sous la pression des Pays-Bas en particulier, la CE a défendu assez mollement le rééquilibrage et a d'ores et déjà accepté fin 1991 le principe d'exclure les tourteaux protéiques de la liste des aliments du bétail importés devant être soumis à des restrictions tarifaires ou quantitatives. De plus, la Communauté semble envisager aujourd'hui un rééquilibrage par fixation de quotas d'importation sur les différents produits de substitution plutôt que par taxation (*Agra Europe*, 13 décembre 1991). Ce choix n'est sans doute pas le meilleur, pour les intérêts français notamment, en particulier parce qu'il maintient la rente des produits de substitution liée aux distorsions de prix.

- engagements simultanés sur toutes les politiques pour les États-Unis ;
- réduction possible du soutien interne et refus d'engagements discriminatoires contre les politiques d'aides aux exportations pour la Communauté.

La permanence de ces positions de principe explique la difficulté à trouver un compromis acceptable par les deux parties contractantes. Elle explique aussi l'accueil favorable de la part des États-Unis des différents compromis, et notamment du compromis Dunkel, et leur refus par la Communauté.

Les points de désaccord entre les États-Unis et la Communauté sont donc, avant le pré-accord de Washington de novembre 1992, très nombreux, aucun des deux acteurs principaux de la négociation n'ayant accepté de faire de réelles concessions par rapport aux objectifs poursuivis, commerciaux pour les États-Unis, de politique interne pour la CE.

La concurrence à l'exportation

Comme nous l'avons déjà souligné, le souci majeur des États-Unis est d'atténuer, et si possible d'inverser, les conséquences négatives de la PAC sur le commerce des céréales et des ingrédients de l'alimentation animale, principaux intérêts américains à l'exportation. Depuis le début des années quatre-vingt, ce souci a augmenté proportionnellement avec les exportations communautaires de céréales. La réaction des États-Unis fut tout d'abord l'instauration d'importants programmes d'aides aux exportations (*Export Enhancement Program*, EEP), et en second lieu la tentative répétée d'imposer une négociation distincte sur le dossier de la concurrence à l'exportation dans l'Uruguay Round.

La volonté des États-Unis et des pays du Groupe de Cairns de réduire les exportations subventionnées, en volume et en valeur, est cohérente avec le gain que ces pays anticipent d'une plus grande libéralisation du marché mondial des céréales. Sans prendre trop de risques sur ses intérêts commerciaux¹⁵, le Japon soutient également le principe d'une réduction des exportations subventionnées.

Sur le point précis des politiques d'exportation, la CE est donc isolée au GATT. Elle refuse de contraindre sa position à l'exportation, en particulier sur les céréales, parce qu'elle n'a pas de gains en termes de balance commerciale à attendre d'une libéralisation des échanges de céréales. Il est clair, de plus, que le coût politique de cette libéralisation serait important¹⁶.

Le rééquilibrage, la tarification et l'accès minimum à l'importation

Les intérêts américains en termes de balance commerciale sur les tourteaux protéiques et les produits de substitution des céréales expliquent le refus

15. Etant donné la situation d'importateur net du Japon pour les différents produits agricoles, à l'exception du riz, dont les importations sont interdites.

16. Il est intéressant de noter que les exportations communautaires de sucre, de produits laitiers et de viande bovine, également fortement subventionnées, ne sont pas la cible des attaques américaines, ce qui s'explique aisément par la balance commerciale et la politique américaine sur ces produits (soutien élevé et quotas d'importation).

constant des États-Unis d'une « harmonisation » ou d'un rééquilibrage de la protection communautaire sur ces produits, soit par taxation, soit par fixation de quotas à l'importation¹⁷. Mais la seule possibilité pour la CE de mettre fin à ce courant artificiel d'importation de substituts céréaliers est de s'assurer que le rapport des prix intérieurs des céréales aux autres ingrédients de l'alimentation animale soit identique au rapport des prix mondiaux et donc d'appliquer le même régime aux frontières, ou du moins un degré de protection équivalent, à l'ensemble de ces produits (protection uniforme inspirée de la théorie du second rang). Cette logique explique la condition constamment mise en avant par la CE (et toujours rejetée par les États-Unis) d'un rééquilibrage de sa protection.

La tarification des mesures aux frontières, telle que proposée par les États-Unis (conversion de tous les instruments de protection en droits de douane, leur consolidation et leur réduction sur une période de temps convenue), a l'avantage de rendre la protection transparente et crée un lien direct entre prix intérieurs et mondiaux. Cette procédure fut utilisée avec succès par les États-Unis dans le cadre de négociations agricoles bilatérales avec le Japon, succès qui explique, pour partie, la volonté américaine d'utiliser cette procédure dans le cadre des négociations multilatérales de l'Uruguay Round. Mais la tarification impliquerait le renoncement à l'un des mécanismes de base de la PAC, les prélèvements variables et leur corollaire, les restitutions variables.

Une tarification stricte sera également difficile à mettre en œuvre dans d'autres pays, car elle exigera la réforme de différents instruments tels que ceux appliqués aux produits bénéficiant du *waiver*¹⁸ aux États-Unis, tels que les quotas d'importation sur les produits laitiers, les œufs et les volailles au Canada, tels que la politique du riz au Japon,... (Hathaway, 1987).

Le soutien interne, le découplage et les « boîtes de Pandore »

Toutes les parties contractantes au GATT acceptent le principe d'une « certaine » réduction du soutien interne. Les désaccords portent sur la manière dont cette réduction doit être mise en œuvre : choix de la période de référence, de la période de transition, du degré de réduction, des instruments qui seront soumis à réduction (problème du découplage et du classement des politiques dans les boîtes), de la mesure de cette réduction, d'un prix de référence variable ou fixe, de la mesure du crédit pour les efforts déjà réalisés (notamment pour les produits sous quotas de production).

Une réduction de la Mesure Globale de Soutien constitue le pivot de la proposition communautaire. Cohérente avec la position pendant le Kennedy

17. Contingent (quota) à l'importation : restriction quantitative du niveau des importations imposée par un pays. Un contingent à l'importation est dit tarifaire lorsque les importations à l'intérieur du contingent supportent un droit de douane inférieur aux importations hors contingent.

18. *Waiver* : la section 22 de l'Agricultural Adjustment Act de 1933, amendé en 1948, stipule que les États-Unis n'appliqueront aucun engagement international en contradiction avec la loi agricole américaine. En 1955, les États-Unis ont négocié un *waiver* (dérogation) couvrant le coton, le sucre, le lait et les cacahuètes les déliant de leurs obligations au GATT en application de la section 22.

Round (réduction progressive du « montant de soutien »), le souci majeur de la CE est la correction de certains effets pervers de la PAC traditionnelle. Les prélèvements et restitutions variables étant conçus comme des conséquences logiques des objectifs de soutien interne, il est donc inutile, dans la logique de la Communauté, de définir des engagements spécifiques sur les mesures aux frontières. Une telle attitude sera constamment rejetée par les États-Unis qui tiennent à imposer des engagements précis sur la diminution des subventions aux exportations, notamment pour les céréales, car leur principal intérêt dans la négociation est la reconquête des débouchés céréaliers vers les pays tiers.

La position communautaire sur le volet du soutien interne est compliquée par le changement des modalités du soutien qu'implique le passage au système d'aides ciblées prévues par la réforme de la PAC (encadré 1).

Si ces dernières sont classées dans la boîte verte ¹⁹ (c'est-à-dire « découplées » ou « déconnectées ») et donc considérées comme théoriquement sans effet sur les volumes de production, elles ne seront pas soumises à un engagement de réduction. Dans ce cas, la mise en œuvre de la réforme conduira à une baisse apparente du soutien sur les céréales et les oléoprotéagineux nettement supérieure aux 30 % de la proposition de la Communauté, et a fortiori aux 20 % proposés dans le compromis Dunkel.

Si, au contraire, elles sont rangées dans la boîte jaune et alors soumises à réduction, les modalités de la réforme peuvent être insuffisantes pour remplir les engagements de diminution de 20 % du soutien interne. Or, il n'y avait pas, jusqu'au pré-accord de Washington de novembre 1992, de définition de ces boîtes acceptée par toutes les parties contractantes. Les aides ciblées de la réforme de la PAC peuvent en partie prétendre à un classement dans la boîte verte pour deux raisons :

- elles sont basées sur des rendements forfaitaires « régionaux » calculés sur le passé (et non sur les rendements individualisés réels) ;
- elles devraient inciter les producteurs à opter pour des systèmes de production moins intensifs.

Toutefois, ces aides compensatrices sont proportionnelles aux surfaces de référence et sont liées, sauf pour la jachère, à la mise en culture effective des surfaces. Les *deficiency payments* ²⁰ américains étant calculés par rapport aux « rendements de programme » et non par rapport aux rendements réels peuvent également être considérés, dans une large part, comme découplés.

Il est clair que la réforme de la PAC n'est réalisable, politiquement et socialement (d'un point de vue strictement communautaire), que si les aides ciblées sont classées dans la boîte verte. Il faut cependant remarquer que les aides accordées aux céréales correspondent bien à des compensations pour des baisses de prix alors que les aides accordées aux oléagineux correspondent à une

19. Voir note 9.

20. *Deficiency payments* : système américain d'aides directes versées aux producteurs.

mise en conformité du soutien avec les conclusions du premier panel ²¹ « soja » (aide versée directement aux producteurs et non plus aux tritrateurs), qui a suivi une procédure parallèle mais en principe indépendante du cycle de l'Uruguay Round. La Communauté semblait donc en mesure de faire accepter le classement des aides dans la boîte verte ²² plus facilement pour les céréales que pour les oléagineux, car les baisses des prix des céréales peuvent être considérées comme de réelles concessions.

Encadré 1

La réforme de la Politique Agricole Commune

Bien qu'abordant les problèmes de l'agriculture communautaire de façon globale, la réforme de la PAC est clairement centrée sur les céréales car ces dernières jouent un rôle central dans l'occupation du sol, la production finale et les interactions animaux-végétaux par l'intermédiaire de l'alimentation animale. Il fallait agir sur le prix des céréales, matière de base à transformer, sous peine de fermer encore plus le marché domestique, et notamment celui de l'alimentation animale, et d'accroître les dépenses de restitutions sur pays tiers.

L'objectif de la réforme dans le secteur des céréales est d'arriver à une meilleure adéquation de l'offre communautaire à la demande intérieure. La baisse, importante et rapide, des prix institutionnels devrait permettre de reconquérir une partie du marché intérieur, et en particulier le débouché le plus élastique, celui de l'alimentation animale. Cette baisse des prix, compensée par un système d'aides forfaitaires à l'hectare, devrait inciter les producteurs à opter pour des techniques culturales moins intensives ce qui, à moyen terme, devrait au moins ralentir le faux de croissance des rendements. A court terme, la réduction de l'offre serait obtenue par un gel de 15 % des surfaces, également compensé par un système d'aides à l'hectare, obligatoire pour bénéficier des aides forfaitaires sur les surfaces cultivées. La compensation est identique pour un hectare cultivé et un hectare gelé. Au total, il devrait en résulter un meilleur ajustement de l'offre à la demande intérieure.

La réforme de l'Organisation Commune de Marché ²³ (OCM) oléoprotéagineux est étroitement liée à celle de l'OCM céréales, l'objectif recherché étant qu'il n'y a aucune incitation particulière à opter pour une production (céréales ou oléagineux) au détriment d'une autre. Le soutien est totalement assuré par un système d'aides forfaitaires à l'hectare avec obligation de gel (compensé) pour bénéficier de ces dernières.

Les productions animales subissent des changements de régimes moins importants. Le principe d'un moindre soutien par les prix et d'un plus grand soutien par le budget est également retenu dans le secteur de la viande bovine (baisse du prix d'intervention de 15 % sur trois ans et augmentation des primes à la tête de

21. Panel du GATT : instance d'arbitrage du GATT composée de représentants des parties contractantes qui examine la plainte d'un pays à l'encontre d'un autre pour non respect de ses engagements à l'égard du Traité.

22. Ou au moins dans une boîte « bleue » dans laquelle les aides seraient autorisées pour une période donnée à des fins de compensation, puis soumises à réduction. L'idée d'une boîte bleue avait été avancée par les États-Unis en décembre 1991, mais la CE n'avait pas réagi favorablement à cette suggestion américaine.

23. Organisation Commune de Marché (OCM) : cadre réglementaire communautaire qui fixe les modalités de la gestion des marchés agricoles qui relèvent de la Politique Agricole Commune.

bétail). La réforme ne touchera que très peu les producteurs laitiers (maintien du système des quotas de production et baisse limitée des prix institutionnels).

La réforme ne concerne pas le secteur du sucre.

Le dispositif est complété par des mesures d'accompagnement (sous la forme d'aides supplémentaires) dans trois programmes : programme agro-environnemental, programme de boisement des terres agricoles, programme de pré-retraite.

Des programmes nationaux d'accompagnement ont également été décidés au niveau des États-membres. Dans le cas de la France, le programme pluriannuel d'accompagnement de la réforme de la PAC comprend trois volets structurels :

- allègement des charges fiscales et sociales ;
- désendettement ;
- aides à la modernisation et à l'extensification.

Les choses en étaient là en novembre 1992, lorsque les négociateurs de la Commission des Communautés européennes et de l'Administration américaine ont mis au point le pré-accord de Washington (dit aussi de Blair House) qui constitue la base d'un accord multilatéral sur les questions agricoles, et par suite sur l'ensemble des dossiers de l'Uruguay Round. On sait que la France est opposée à cet accord et qu'elle menace d'apposer son veto en conseil des ministres sur l'argument que sa compatibilité avec la réforme de la PAC n'est pas démontrée. Il s'agit maintenant d'examiner les éléments déterminants de cette compatibilité.

La compatibilité du compromis Dunkel et du pré-accord de Washington avec la réforme de la PAC

Le pré-accord de Washington reprend les termes du projet de compromis Dunkel en modifiant quelques chiffres sur les engagements et en précisant certaines modalités d'application, en particulier le classement des mesures internes. Il propose également une solution durable au contentieux sur les oléagineux, non réglé par le rapport du second panel soja que la CE avait contesté²⁴.

Le tableau 1 présente une vue synoptique du compromis Dunkel et du pré-accord de Blair House. On retrouve, dans les deux textes, la baisse de 20 % du soutien interne sur six ans, toujours sur la base de la MGS moyenne de la période 1986-1988. Le pré-accord de Washington apporte des modifications importantes par rapport au compromis Dunkel ; il permet de classer les aides prévues par la réforme de la PAC dans la boîte verte et de globaliser pour

24. La partie « oléagineux » du pré-accord de Blair House a été acceptée par le conseil des ministres de la Communauté en juin 1993.

l'ensemble des produits agricoles les engagements de réduction du soutien interne, autorisant ainsi certaines compensations entre productions ²⁵.

Les mesures d'accès aux marchés sont similaires dans les deux textes. Toutefois, selon l'interprétation de la Commission, l'accès minimum de 5 % n'est pas perçu comme une obligation mais comme une possibilité qui se traduit par l'ouverture de quotas tarifaires à droits réduits (de 32 % par rapport aux tarifs de base) sur la différence entre l'accès minimum de 5 % et les importations de la période de référence. Ainsi, le maintien du niveau de l'accès courant ne serait plus imposé. Il faut toutefois remarquer que les interprétations des deux parties ne semblent pas être tout à fait les mêmes sur ce point. La procédure de tarification suppose toujours une baisse de 36 % des équivalents tarifaires en moyenne arithmétique, avec un minimum de 15 % par ligne tarifaire.

La contrainte sur la réduction des volumes exportés subventionnés est toujours sévère, bien que légèrement plus faible : baisse de 21 % sur six ans au lieu de 24 %.

Enfin le pré-accord met un terme au contentieux oléagineux en fixant :

- la surface maximale de production subventionnée dans la CE à 5,128 millions d'hectares, avec un gel égal à celui des autres cultures et au minimum de 10 % après 1993/1994 ;
- une baisse de 1 % des paiements pour tout dépassement de 1 % de la surface de base ;
- une production maximale de tourteaux à partir de graines récoltées sur les terres gelées et destinées à la transformation en biocarburants d'un million de tonnes d'équivalents tourteaux de soja ;
- la renonciation par les États-Unis à toute exigence supplémentaire de compensation pour l'atteinte portée aux consolidations tarifaires antérieures (clause de paix) ;
- un quota tarifaire d'importation de 500 000 tonnes de maïs au Portugal.

Le compromis n'évoque le rééquilibrage que pour mémoire et avalise une définition large des sous-produits de maïs entrant sans droit.

Le pré-accord de Washington est-il compatible avec la réforme de la PAC décidée en mai 1992 ou imposera-t-il de nouvelles réductions des aides ou des prix garantis ? Quelles sont les incertitudes sur la comptabilité future ? La réforme a certes été réalisée « en marge » de la négociation. Cependant il est clair que la pression externe s'est ajoutée aux déséquilibres internes pour imposer la réforme. La réforme adoptée par le conseil des ministres est moins profonde que les projets initiaux de la Commission (COM (91) 100 final ; COM (91) 258 final) et elle correspond à un compromis politique acceptable que des exigences supplémentaires imposées par le GATT pourraient remettre en cause.

25. Le pré-accord correspond à une modification du compromis Dunkel sur ce point : les aides entrant dans le cadre de programmes de contrôle de l'offre ne seront pas soumises aux engagements de réduction si, a) les paiements sont basés sur une surface et des rendements fixes, ou b) s'ils portent sur au plus 85 % du niveau de production de la base ou c) si les paiements à l'élevage sont effectués sur un nombre fixé de têtes de bétail ; les paiements satisfaisant aux critères ci-dessus seront exclus du calcul de la MGS courante totale.

TABLEAU 1

Le compromis Dunkel et le pré-accord de Washington

Compromis Dunkel	Pré-accord de Washington
<p>Soutien interne</p> <ul style="list-style-type: none"> - MGS période de base : 1986-1988 engagement de réduction : - 20 % période d'application : 1993-1999 - engagements théoriquement produit par produit - aides compensatrices et <i>deficiency payments</i> théoriquement exclus de la boîte verte (dans la mesure où ils sont liés à une production) 	<p>Soutien interne</p> <ul style="list-style-type: none"> - MGS période de base : 1986-1988 engagement de réduction : - 20 % période d'application : 1994-2000 - engagements pour l'ensemble des produits - aides compensatrices et <i>deficiency payments</i> inclus dans la boîte verte
<p>Accès à l'importation</p> <p><i>* tarification</i></p> <ul style="list-style-type: none"> période de base : 1986-1988 réduction : - 36 % en moyenne arithmétique minimum : - 15 % période d'application : 1993-1999 clause de sauvegarde <p><i>* accès au marché</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - accès minimum : 3 %, puis progressivement 5 % de la consommation intérieure période de base : 1986-1988 période d'application : 1993-1999 quota tarifaire, tarif bas ou minimal - opportunités d'accès actuelles maintenues et augmentées - obligation ? possibilité ? 	<p>Accès à l'importation</p> <p><i>* tarification</i></p> <ul style="list-style-type: none"> période de base : 1986-1988 réduction : - 36 % en moyenne arithmétique minimum : - 15 % période d'application : 1994-2000 clause de sauvegarde <p><i>* accès au marché</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - accès minimum : 3 %, puis progressivement 5 % de la consommation intérieure période de base : 1986-1988 période d'application : 1994-2000 quota tarifaire : - 32 % du tarif de base - maintien des opportunités d'accès actuelles - pas une obligation, seulement une possibilité ?*
<p>Concurrence à l'exportation</p> <ul style="list-style-type: none"> période de base : 1986-1990 engagement de réduction : - 36 % pour les dépenses - 24 % pour les volumes subventionnés période d'application : 1993-1999 réduction produit par produit 	<p>Concurrence à l'exportation</p> <ul style="list-style-type: none"> période de base : 1986-1990 engagement de réduction : - 36 % pour les dépenses - 21 % pour les volumes subventionnés période d'application : 1994-2000 réduction produit par produit
<p>(Washington) suite des panels « soja »</p>	
<p>surface maximale primée en oléagineux : 5,128 millions d'hectares ; en 1993/1994, gel de 15 % des surfaces et un minimum de 10 % ensuite, surface utilisée à des fins industrielles non comprises jusqu'à concurrence de 1 million de tonnes d'équivalents tourteaux de soja ; renonciation des Etats-Unis à des compensations complémentaires pour atteinte aux consolidations antérieures.</p> <p>* Interprétation de la Commission.</p>	

Le contenu de la réforme est brièvement rappelé dans l'encadré p. 74²⁶. La compatibilité ne peut être appréciée complètement sur la seule base des modalités de la réforme. Il est nécessaire d'en connaître les effets et donc de projeter la situation internationale à un horizon de 3 et de 6 ans, qui sont les termes de la période transitoire de la réforme et de la période d'application du pré-accord, respectivement. Analyser la compatibilité exige donc de simuler les conséquences de la réforme sur l'état de l'agriculture communautaire, et en particulier sur les équilibres de marché et les soldes exportables. Cette simulation a été réalisée à l'aide du modèle MISS (Modèle International Simplifié de Simulation) sur la période 1992/1993 à 1998/1999²⁷ (encadré 2).

Encadré 2

La mise en œuvre des deux scénarios de réforme de la Politique Agricole Commune

Le modèle MISS (Modèle International Simplifié de Simulation) permet d'évaluer les conséquences des changements de politiques agricoles chez les principaux acteurs mondiaux. Les principaux effets estimés portent sur les cours mondiaux, les prix intérieurs, les volumes offerts et demandés dans les différentes zones, les échanges et les indicateurs macro-économiques (budget, revenu agricole, balance commerciale, surplus du consommateur). Dans la version utilisée pour évaluer la réforme de la PAC, le monde est divisé en quatre zones (CE, États-Unis, Pays à économies planifiées et reste du monde). L'ensemble de l'agriculture est couvert et décomposé en dix produits et dix types de facteurs (dont sept ingrédients de l'alimentation animale). Dans chaque zone, il y a deux secteurs d'offre (agriculture et « reste de l'économie ») et deux secteurs de demande (demande dérivée pour l'agriculture et demande finale ou consommation). Le secteur agricole offre les dix produits distingués dans le modèle qui sont utilisés dans les deux secteurs de demande ; le secteur « reste de l'économie » offre les quatre facteurs d'origine non agricole, nécessaires au fonctionnement du secteur agricole.

Le modèle fonctionne en « projection comparative ». Cela signifie que, dans toute simulation, son évolution est guidée par deux types de forces :

- les changements de politiques agricoles qui incitent les agents économiques à réviser leurs plans d'offre et de demande ;
- les effets du progrès technique et des tendances autonomes qui s'exercent à la fois sur l'offre et la demande.

Les paramètres du modèle (élasticités et déplaceurs) ont été calibrés sur la décennie 1979-1988 de manière à reproduire les évolutions des prix mondiaux sur cette période.

La réforme de la PAC est mise en œuvre sous deux hypothèses principales (pour plus de détails, voir Guyomard & Mahé, 1992) : couplage des aides (l'impact des aides forfaitaires sur les capacités de production – pour les grandes cultures et la viande bovine – est donc similaire à un complément de prix), extensification et

26. Pour une analyse économique des effets de la réforme, voir, par exemple, Guyomard al., 1992 ; Mathieu & Ramanantsoa, 1992 ; Folmer & al., 1993.

27. Le modèle MISS est brièvement présenté dans l'encadré 2 et la mise en œuvre de la réforme est détaillée dans Guyomard & Mahé (1992).

ralentissement du rythme du progrès technique pour les grandes cultures. Le scénario 1 est obtenu en utilisant les déplaceurs historiques correspondant à la période 1979-1988, les évolutions des prix mondiaux obtenus dans ce cas sont présentés dans le tableau A1. Le scénario 2 utilise des déplaceurs modifiés dans le reste du monde pour prendre en compte une possible remontée des cours mondiaux (Grii & Yang, 1988); les évolutions des prix mondiaux obtenus dans ce cas sont présentés dans le tableau A2.

TABLEAU A1
Evolution des prix mondiaux dans le scénario 1

En termes nominaux et en % sur trois ans

	1993-1996	1996-1999
Céréales	+ 1,08	- 3,96
Tourteaux	- 10,13	- 6,02
Corn gluten feed *	- 22,09	- 7,81
Manioc	- 2,43	- 2,41
Autres substituts	- 8,43	- 7,58
Bœuf	+ 8,33	+ 4,15
Porc et volailles	- 1,39	- 2,96
Lait	- 1,88	- 1,02
Sucre	+ 1,76	+ 1,95

TABLEAU A2
Evolution des prix mondiaux dans le scénario 2

En termes nominaux et en % sur trois ans

	1993-1996	1996-1999
Céréales	+ 7,27	+ 1,82
Tourteaux	- 0,78	+ 3,66
Corn gluten feed *	- 13,09	+ 2,95
Manioc	+ 4,54	+ 4,57
Autres substituts	+ 0,95	+ 2,15
Bœuf	+ 11,98	+ 7,48
Porc et volailles	+ 2,69	+ 1,13
Lait	+ 2,87	+ 3,28
Sucre	+ 5,86	+ 5,95

* Corn gluten feed : sous-produit des industries de transformation du maïs, amidonneries et distilleries d'alcool de grains de maïs.

Les engagements en matière de soutien interne

Il est possible d'être assez affirmatif à propos de la compatibilité du soutien interne car une grande part de celui-ci repose, après la réforme, sur des bases fixées indépendamment des volumes de production (surfaces et cheptels de référence, quotas de production pour le lait et le sucre). L'évaluation peut être faite à partir des seules modalités de la réforme²⁸.

Le tableau 2 permet de comprendre pourquoi le pré-accord de Washington est plus acceptable pour les agriculteurs de la Communauté que le compromis Dunkel pour lequel nous retenons une interprétation restrictive de la boîte verte.

Trois mesures de soutien susceptibles de donner lieu à réduction sont calculées. La MGS3 correspond à une boîte verte réduite dont toutes les aides prévues par la réforme sont exclues, y compris celles aux terres gelées. La MGS2 correspond à une boîte verte restreinte aux seules aides sur les surfaces gelées. La MGS2, qui inclut donc les aides aux hectares cultivés et à la tête de bétail, est conforme à une interprétation à la lettre du compromis Dunkel. La MGS1 est celle à retenir à la suite de la réunion de Washington. Son niveau est en général plus faible que dans les deux autres cas car elle ne comporte que le soutien dû aux prix garantis (grande boîte verte).

Pour un concept donné de MGS, la compatibilité est acquise pour une baisse de 10 % du soutien en 1995-1996 (indice 90) et de 20 % en 1998-1999 (indice 80) par rapport à la période de base 1986-1988 (indice 100). On constate que ce n'est jamais le cas en fin de période avec une boîte verte étroite (MGS3), sauf pour le bœuf et les oléagineux (par ailleurs sous la menace de l'arbitrage des panels soja). Les secteurs lait et sucre conservent un niveau de soutien trop élevé pour être compatibles avec l'accord. Ce dernier résultat n'est pas surprenant, car la réforme n'a que peu touché le secteur du lait, et pas celui du sucre. Il en va de même pour les céréales dont la MGS3 est à l'indice 96 en 1998/1999. Par contre, une grande boîte verte (MGS1) assure la compatibilité pour les céréales à cause de la baisse importante du prix de soutien. Ce n'est pas le cas pour le lait et le sucre, produits pour lesquels la grande boîte verte n'apporte aucun assouplissement pour la raison évoquée ci-dessus. Un accord au GATT selon les lignes du compromis Dunkel aurait donc exigé d'étendre la réforme à ces secteurs et de revenir à certaines propositions de la Commission incluses dans le projet de juillet 1991.

Une autre disposition du pré-accord de Washington contribue à ôter tout contenu contraignant aux engagements de réduction de 20 % du soutien interne : c'est la globalisation de cet engagement sur l'ensemble du secteur agricole. Les trois dernières lignes du tableau 2 montrent clairement qu'en agrégeant le soutien sur l'ensemble des produits considérés ici, les baisses des prix garantis sur les céréales, les oléagineux et la viande bovine permettent de

28. Il y a quelques exceptions cependant, dont les céréales, la viande bovine et les productions hors-sol où la composante soutien par le marché de la MGS dépend des volumes effectifs. Dans ce cas, les évaluations utilisent les résultats du modèle MISS.

TABLEAU 2

Evolution du soutien interne soumis à négociation selon trois conceptions de la Mesure Globale de Soutien (MGS) [†]

MGS	Base 1986-1988		1992-1993 % base	1995-1996 % base	1998-1999 % base
	Millions d'Ecus	% base			
Céréales					
(1) Soutien par le marché	18 269	100	87	38	40
(2) = (1) + primes hors surfaces gelées	18 269	100	–	89	92
(3) = (2) + primes sur terres gelées	18 269	100	–	94	96
Oléagineux					
(1) Soutien par le marché	2 740	100	0	0	0
(2) = (1) + primes hors surfaces gelées	2 740	100	na	73	73
(3) = (2) + primes sur terres gelées	2 740	100	na	78	78
Lait ^{**}					
(1) Soutien par le marché	27 373	100	94	90	90
(2) = (1) + aides ensilage de maïs + primes ^{***}	27 373	100	–	93	93
(3) = (2)	27 373	100		93	93
Sucre					
(1) Soutien par le marché	5 280	100	98	103	103
(2) = (1) – cotisation sucre	4 486	100	96	101	101
(3) = (2)	4 486	100		101	101
Bœuf					
(1) Soutien par le marché	12 195	100	77	49	26
(2) = (1) + primes	12 665	100	–	58	35
(3) = (2)	12 665	100		58	35
Total					
(1)	65 857	100	–	66	62
(2)	65 533	100	–	85	81
(3)	65 533	100	–	87	83

* Le tableau présente les MGS pour la période de base, pour la période actuelle, et pour les années 1995/1996 (fin de la période d'application de la réforme de la PAC) et 1998/1999 (fin de la période d'application du compromis Dunkel), en niveau (millions Ecus) et en % des MGS de la période de base.

Les MGS sont calculées sur les données historiques jusqu'en 1992/1993, sur des projections à l'aide du modèle MISS après cette date. Les MGS sont évaluées selon trois conceptions de la boîte verte :

– MGS1 = soutien par le marché (MGS soumise à réduction selon le pré-accord de Washington), boîte verte large.

– MGS2 = MGS1 + aides compensatrices à l'hectare et à la tête de bétail (MGS soumise à réduction selon le compromis Dunkel), boîte verte moyenne.

– MGS3 = MGS 2 + aides au gel des terres, boîte verte réduite.

La compatibilité exige que l'indicateur retenu soit, en %, au plus de 80 en 1999.

** Aucune baisse du quota après 1992/1993.

*** 75 % affectés aux vaches laitières.

compenser l'absence de réduction sur le lait et le sucre, qui ainsi se trouvent exemptés des obligations d'ajustement, du moins sur le plan du soutien interne. De plus, l'évaluation de la MGS2 totale du secteur, qui prend l'indice 81 en 1999 (tableau 2, dernière colonne, avant dernière ligne) et donc satisfait pratiquement à la baisse requise de 20 %, montre que la seule agrégation de la MGS sur l'ensemble du secteur agricole permet à la CE d'assurer la compatibilité du pré-accord de Washington et de la réforme de la PAC sans qu'il soit besoin d'inclure toutes les aides dans la boîte verte. Il suffit que les aides au gel soient permises, ce qui est le cas dans le compromis Dunkel²⁹.

Un calcul similaire appliqué aux États-Unis montre que l'extension de la boîte verte et la globalisation des engagements de MGS leur permettent aussi d'épargner leurs secteurs les plus protégés (lait, sucre, voire viande bovine) d'ajustements non programmés dans la loi agricole de 1990.

Il apparaît que la grande boîte verte et la globalisation du soutien arrangent en fait de nombreux pays impliqués dans la négociation car tous ont des secteurs protégés menacés par la concurrence internationale et tous ont recours à des mesures de compensation destinées à atténuer les effets des réformes de politique agricole mises en œuvre. Il apparaît ainsi clairement que toutes les concessions sur les barrières aux échanges ne devenaient envisageables, non seulement pour la Communauté européenne mais aussi pour les États-Unis et pour de nombreux autres pays, qu'à condition d'en annuler en grande partie les effets internes, sur les revenus agricoles en particulier.

Si le traitement des soutiens internes dans le pré-accord de Washington s'est avéré conciliant, il n'en est pas de même pour le volet externe des politiques, en particulier pour les aides aux exportations dont la Communauté fait un usage plus systématique que la moyenne des pays protecteurs, ce qui la met dans une position délicate pour satisfaire à un éventuel accord au GATT sur la base du pré-accord de Washington.

Les contraintes impliquées par les volets externes du pré-accord de Washington

Les volets externes du pré-accord de Washington comportent des dispositions concernant l'accès à l'importation et les aides aux exportations. L'évaluation de la compatibilité sur ces aspects doit être menée simultanément sur les importations et les exportations car les engagements portent sur la réduction des exportations brutes subventionnées, qui sont alourdies par les volumes admis à l'importation dans le cadre de l'accès minimum.

29. On peut faire observer que la Communauté dispose même d'une marge de manœuvre avec le compromis de Washington pour augmenter les aides à cause de la globalisation et du classement dans la boîte verte des aides compensatrices.

L'accès au marché et les restrictions aux importations

Les engagements concernant la réduction des barrières à l'importation sont :

- la tarification, c'est-à-dire la consolidation des équivalents tarifaires et leur réduction de 36 % en moyenne arithmétique (avec un minimum de 15 % par ligne tarifaire et la définition de clauses de sauvegarde pour amortir les fluctuations trop brutales des cours mondiaux) ;
- l'accès au marché avec augmentation des importations à concurrence de 5 % du marché intérieur à l'horizon 2000.

La tarification introduira une nouveauté dans la Communauté en supprimant la variabilité des prélèvements à l'importation³⁰ qui ne pourront plus totalement compenser les variations des prix mondiaux, même si les clauses de sauvegarde prévues atténueront l'impact des changements des cours mondiaux et des parités. Les prix intérieurs dans la CE seront désormais plus sensibles à la situation internationale et la gestion de l'intervention sera moins efficace dans son rôle de stabilisation des prix, à moins de devenir très dispendieuse ce qui est intenable à long terme. D'autres mesures d'assurance des agriculteurs contre les fluctuations de prix seront à prévoir et les marchés à terme devraient, à l'avenir, jouer un rôle accru pour permettre aux acteurs de prendre des positions moins risquées dans leurs transactions. Quant à la réduction des tarifs consolidés, la baisse de 36 % en moyenne arithmétique et de 15 % au minimum devrait être contraignante, au moins pour les produits laitiers et le sucre, mais la définition précise des équivalents tarifaires et des listes d'engagements laisse une marge de manœuvre que l'étape finale de la négociation devra déterminer.

Pour évaluer la compatibilité, l'accès minimum de 4 % de la consommation intérieure en 1996 et de 5 % en 1999, selon une interprétation stricte des termes du compromis Dunkel, a d'abord été retenu. Cette règle détermine les importations qui devraient être admises dans la Communauté à l'horizon 1996 et 1999. Le tableau 3 résume cette évaluation et suggère une augmentation nécessaire des importations par rapport aux volumes observés en 1990 pour de nombreux produits : céréales, fromages et surtout viande de porc et de volailles. A la suite de la réunion de Blair House, la Commission (CCE, 1992) donne une interprétation moins contraignante de l'accès minimum en considérant que les engagements d'accès se limitent à des quotas tarifaires portant sur l'écart entre les 5 % et les quantités importées dans la période de référence. Il n'est pas encore certain que cette interprétation soit admise, mais la Commission en fait une condition de l'accord et les listes déposées au secrétariat du GATT par la Communauté n'ont pas été contestées, du moins jusqu'à présent. Dans ce cas, les importations effectives pourraient diminuer à condition de rester supérieures aux contingents tarifaires indiqués par la Commission (CCE, 1992).

30. Prélèvements variables à l'importation : taxes variables appliquées aux importations communautaires de façon à en relever le prix jusqu'à un niveau au moins égal à celui du prix intérieur.

TABLEAU 3

Accès minimum des importations dans la Communauté - données observées pour 1986-1988 et 1990, engagements requis pour 1996 et 1999

En milliers de tonnes

	1986-1988	1990 ³	1996 ¹	1999 ²
Céréales	7 324	5 675	7 324	7 652
- Blé	2 635	1 351	2 635	2 964
- Céréales secondaires	4 689	4 324	4 689	4 689
Sucre	1 846	1 860	1 846	1 846
Huile d'olive	39	76	57	72
Produits laitiers				
- Beurre et huile de beurre	80	60	80	90
- Fromage	111	113	164	205
- Poudre de lait écrémé	2,3	14	57	71
- Poudre de lait entier	2,1	3,4	10	13
- Lait concentré	2,4	2,4	9	12
Bœuf	492	501	492	492
Porc, volailles et œufs				
- Porc	74	78	500	625
- Volailles	94	135	218	273
- Œufs	39	42	192	241
Mouton	252	287	252	252

1. En 1996, l'engagement est égal au maximum des deux quantités de 1986-1988 ou 4 % des utilisations intérieures de 1986-1988.

2. En 1999, même règle que pour 1996, mais avec un taux de 5 %.

3. Importations de 1991/1992 pour les céréales (source : ONIC).

La concurrence à l'exportation

Le volet « accès minimum » rebondit sur le volet « réduction des aides aux exportations » car, dans les secteurs où l'accès doit être accru, la pression sur les exportations subventionnées va être accentuée d'autant. Le tableau 4 synthétise cette projection en comparant les exportations brutes prévues en 1995/1996 et en 1998/1999 (accès minimum plus exportations nettes issues du modèle MISS) à la suite de la réforme de la PAC, aux quantités autorisées dans le compromis Dunkel.

Dans le tableau 4, deux scénarios internationaux sont envisagés pour évaluer la sensibilité de la compatibilité à la conjoncture internationale :

- le scénario 1 correspond au prolongement de la stagnation et de la crise observées dans la dernière décennie : les prix mondiaux des produits de base continuent à baisser en termes réels ;

TABLEAU 4

Compatibilité de la réforme de la PAC avec les engagements de réduction des exportations subventionnées du compromis Dunkel*

En millions de tonnes

	Scénario 1		Scénario 2	
	1996	1999	1996	1999
Céréales	- 3,7	+ 10,8	-8,2	+ 1,5
Bœuf	+ 0,15	+ 0,47	+ 0,02	+ 0,23
Porc, volailles et œufs	+ 2,05	+ 3,85	+ 2,98	+ 5,85
Sucre	+ 0,1	+ 0,5	+ 0,1	+ 0,5
Produits laitiers (1 000 t)				
Beurre et huile de beurre	- 164,8	- 102,9		
Fromage	+ 141,1	+ 219,5		
Poudre de lait écrémé	- 32,1	+ 9,7		
Poudre de lait entier	+ 47,0	+ 115,2		
Lait concentré	+ 8,7	+ 57,6		

* Les chiffres présentés correspondent à la différence entre les exportations brutes communautaires projetées avec le modèle MISS et les exportations subventionnées permises par le compromis Dunkel. Si le chiffre est négatif, les exportations sont inférieures aux quantités autorisées et la compatibilité est vérifiée. Si le chiffre est positif, les exportations sont supérieures aux quantités autorisées et la compatibilité n'est pas vérifiée.

Dans le scénario de réforme de la PAC 1, les prix mondiaux évoluent comme il est indiqué dans le tableau A.1 de l'encadré 2. Dans le scénario de réforme de la PAC 2, ils évoluent comme dans le tableau A.2.

Les engagements sur les exportations brutes subventionnées supposent que les volumes importés sont ceux du tableau 3. Ils correspondent à une lecture contraignante du compromis Dunkel.

— le scénario 2 correspond à une reprise de la demande mondiale, à un essoufflement du progrès technique dans les pays en développement et à une progression lente de l'agriculture des anciens pays planifiés.

Les tableaux A1 et A2 présentés dans l'encadré 2 contiennent les évolutions de prix mondiaux, endogènes, correspondant à ces deux hypothèses.

Dans le scénario 1, la compatibilité ne pose guère de problème à l'horizon 1995-1996, sauf pour certains produits laitiers et les productions hors sol. Par contre, en 1998-1999, les dépassements des volumes d'exportations subventionnées autorisées sont quasi-généraux et représentent des écarts substantiels (11 millions de tonnes de céréales, 500 000 tonnes de viande bovine, 3 à 4 millions de tonnes de produits hors-sol et 200 000 tonnes de fromages).

Dans le scénario 2, plus optimiste sur les marchés mondiaux, les écarts sont nettement réduits car l'amélioration des cours mondiaux rend l'agriculture de la Communauté plus compétitive et le débouché céréalier communautaire est fortement renforcé par l'abaissement plus marqué du prix communautaire des céréales par rapport au prix des autres ingrédients de l'alimentation animale.

De plus, les productions hors-sol communautaires sont favorisées car la compétitivité relative de la Communauté dans ces secteurs est renforcée par rapport à ses concurrents internationaux qui ne bénéficient pas des mêmes baisses du coût de l'alimentation animale. La possibilité pour la CE de devenir un grand exportateur de volailles et de viande porcine se heurtera cependant à l'établissement de réseaux commerciaux et à la discipline des barrières sanitaires aux importations dans les pays tiers. Seuls les produits laitiers et le sucre montrent un degré de compatibilité à peu près insensible à cette variante sur la demande nette du reste du monde, car les prix de soutien intérieurs restent fixes et élevés et les excédents exportables sont surtout fonction des niveaux inchangés des quotas. Des ajustements dans ces secteurs, retardés lors de la réforme, semblent donc inéluctables. Le paradoxe regrettable est que ce sont les produits nobles qui sont les plus contraints (fromages, poudres grasses) et les produits banals (beurre et poudre), dont les exportations ont fortement chuté depuis la période de référence, qui ne le sont pas. Une possibilité d'agréger les engagements par grands groupes de produits (céréales, viandes, produits laitiers) pourrait être envisagée pour alléger ces contraintes à l'exportation, mais elle n'a pas été incorporée dans les listes déposées par la Communauté à Genève.

Au total, les volets externes d'un compromis sur les bases du document Dunkel auraient été contraignants, sans doute pour les céréales et plus sûrement pour le lait, le sucre et la viande bovine. Plusieurs facteurs d'incertitude viennent toutefois nuancer la conclusion concernant les céréales.

Les incertitudes sur les céréales

Le premier facteur d'incertitude, déjà mentionné et illustré par le scénario 2, concerne l'évolution des marchés mondiaux. Si la tendance baissière des prix agricoles mondiaux se redressait, même modérément, sur un rythme d'environ - 2 % par an au lieu de - 4 %, les perspectives pour les céréales et les productions hors-sol seraient largement modifiées car ces secteurs dépendent directement des prix mondiaux. Dans un tel scénario, la distance entre la réforme et le pré-accord s'annule pour ces deux secteurs, d'une part parce que la CE peut exporter sans restitutions (mais l'ouverture large de débouchés extérieurs mérite examen), d'autre part parce que la consommation animale de céréales dans la Communauté est renforcée par la moindre concurrence des ingrédients importés devenus plus onéreux.

Le second facteur d'incertitude concerne un ralentissement plus marqué du progrès technique dans le secteur des céréales. Les simulations des effets de la réforme sont basées sur une hypothèse de ralentissement de la productivité à deux-tiers du rythme moyen de la décennie 1978-1988. Un abaissement du rythme du progrès technique jusqu'à un tiers des niveaux de cette décennie suffit à résoudre le problème d'incompatibilité dans ce secteur, même en maintenant les tendances internationales du scénario 1 évoqué ci-dessus.

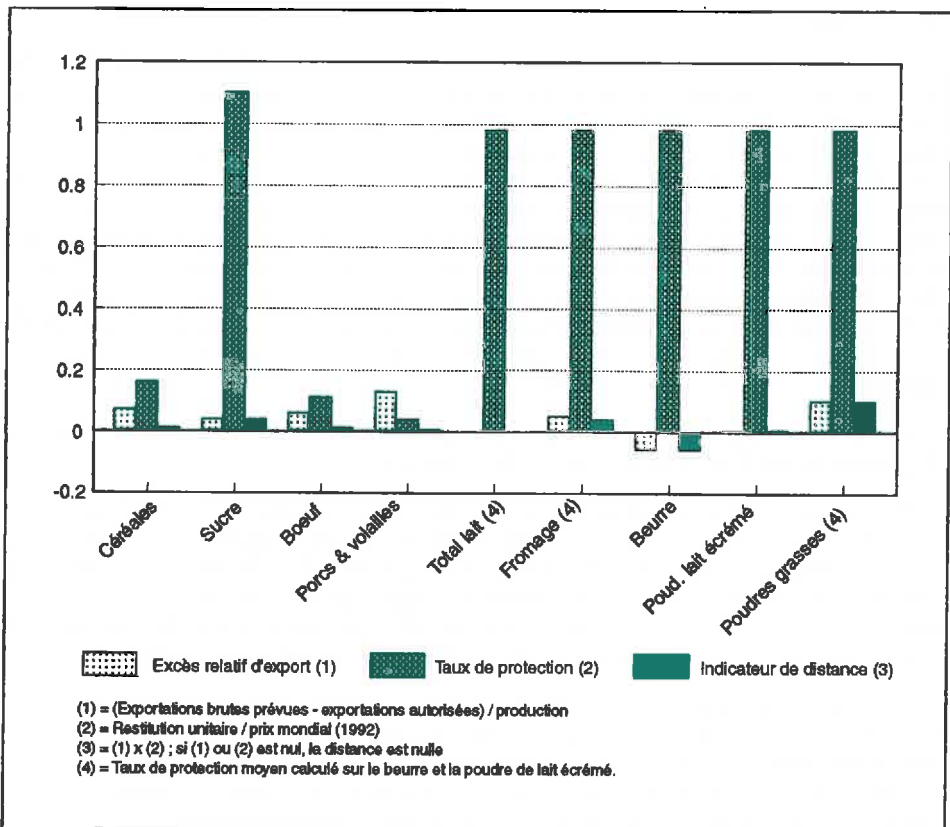
Un troisième facteur d'incertitude concerne la valeur du dollar et les parités monétaires qui peuvent modifier le degré de compatibilité. Une réévaluation du

dollar améliore la compatibilité en renchérissant les cours mondiaux des céréales et des autres ingrédients en Ecus, accroissant ainsi la consommation intérieure de céréales et diminuant le recours aux restitutions.

Un indicateur de distance entre la réforme de la PAC et le pré-accord de Washington est révélateur de la situation différente des diverses productions. Cet indicateur, représenté sur le graphique 1, est construit en multipliant le taux d'excédent (exportations subventionnées en « excès » par rapport aux engagements rapportées à la production) et le taux de protection résiduel en 1999 (restitution unitaire rapportée au prix mondial). Il montre clairement que la distance par rapport à la compatibilité est faible pour les céréales et les productions hors-sol. Des mesures d'accompagnement d'ampleur limitée

GRAPHIQUE 1

Indicateur de distance entre la réforme de la PAC et le pré-accord de Washington



devraient permettre à la Communauté de rendre ces secteurs compétitifs. Par contre, la distance reste forte pour certains produits laitiers et le sucre. Les données de la compatibilité ne sont pas modifiées dans les scénarios variantiels pour ces produits qui devraient donc, comme cela a été évoqué dans les projets de la Commission, faire l'objet d'ajustements qui n'ont été que différés en mai 1992. La viande bovine a également peu de chances d'échapper à de nouvelles contraintes portant soit sur les prix de soutien soit sur les troupeaux de référence.

Conclusions

Notre étude montre que le volet du soutien interne du compromis Dunkel n'était pas compatible avec la réforme de la PAC. Le pré-accord de Blair House, au contraire, en autorisant l'agrégation des produits, permet cette compatibilité. Sur les bases de ce pré-accord, les aides à l'hectare ou à la tête de bétail ne sont plus menacées.

En ce qui concerne le volet externe, il n'y a guère de problèmes en 1996, à la fin de la période d'application de la réforme de la PAC, tout au moins pour les céréales. A l'horizon 1999, la compatibilité est envisageable, mais incertaine, pour les céréales. Elle semble impossible au sens strict pour le lait, la viande bovine et le sucre. La distance par rapport à la compatibilité est faible surtout pour les céréales et les productions hors-sol, produits pour lesquels le taux d'excès d'exportations subventionnées par rapport aux engagements et/ou le taux de restitution deviennent faibles ou nuls selon les scénarios considérés. Pour le lait et le sucre, la distance est plus forte dans sa composante taux de restitution, mais modeste dans sa composante quantité. Des réductions limitées des quotas, accompagnées d'une baisse des prix de soutien conforme à la tarification, pourraient assurer la compatibilité.

Cette étude permet aussi de dégager quelques leçons de la négociation de l'Uruguay Round pour la France et la Communauté.

Il y a une contradiction entre la volonté et la capacité d'exportation d'une part, et le recours systématique aux restitutions de l'autre. Ceci n'est plus possible avec les niveaux courants des excédents. La France ne peut plus compter sur le marché captif communautaire pour s'assurer un avantage commercial. Ce marché intérieur est « contesté » par les produits de substitution et par l'expansion de l'appareil de production des autres États-membres.

La France, pays aux grandes potentialités agricoles, a trop axé sa spécialisation sur les productions soutenues et sur les productions dépendant du budget communautaire pour ce soutien. L'exemple des Pays-Bas, moins dépendants du parapluie communautaire et qui ont su développer des secteurs non soutenus (comme l'horticulture d'ornement), est à méditer.

Les divergences d'intérêts entre États-membres et la faiblesse des institutions communautaires relativement à celles des États-Unis et du Japon empêchent la Communauté et la France de conduire une politique commerciale à la hauteur de leur poids économique dans le monde, comme le montre en particulier le traitement de l'objectif de rééquilibrage de la protection qui a finalement été abandonné dans le pré-accord de Washington.

Un État-membre ne peut développer une vocation exportatrice sur la base de restitutions systématiques financées par la Communauté. La logique d'exportation de certains secteurs pèsera sur les restitutions qui devront un jour ou l'autre être fortement atténuées. Il est donc important que la Communauté rémunère les productions excédentaires à un prix proche du cours mondial pour les dernières quantités livrées. C'est la condition pour devenir un exportateur toléré (céréales, hors sol, viande bovine,...) ou compétitif (produits laitiers transformés, sucre,...) sur les marchés mondiaux. La France serait bien inspirée d'élaborer une stratégie agricole internationale en intégrant ces nouvelles contraintes dans ses anticipations.

Le secteur de l'agro-fourniture est naturellement concerné par les ajustements en cours. La réforme de la PAC a déjà entraîné des baisses de prix. Un accord au GATT, qui ne pourra être sans cesse reporté, continuera de maintenir la pression vers un resserrement de l'écart entre prix intérieurs et prix mondiaux dans les secteurs exportateurs.

L'agriculture française doit donc s'attendre à faire face à des prix plus instables et plus sensibles à la conjoncture internationale, actuellement orientée à la baisse mais susceptible de connaître un redressement à la faveur d'une reprise économique mondiale. Ces évolutions pèseront sur les fournisseurs de consommations intermédiaires à cause du gel des terres³¹ et de l'extensification des techniques. A moyen terme, il y aura reprise de la demande, à un rythme certes ralenti, mais il n'est pas improbable qu'une reprise au moins temporaire des cours mondiaux annulant le recours aux restitutions permette à la Communauté de réduire le gel des terres justifié par les seuls objectifs de contrôle de l'offre. L'extensification due aux baisses de prix et l'instabilité de ceux-ci vont induire une réorientation des formes de progrès technique. La poursuite des rendements maxima va perdre de l'importance au bénéfice de la recherche de variétés et de techniques réduisant les coûts fixes et variables. Les variétés économes en traitements, les qualités de résistance et de régularité vont prendre plus d'importance que par le passé car les nouveaux prix ne justifieront plus les traitements dits « d'assurance ». Les mêmes raisons peuvent aussi accroître la demande pour des variétés encore mieux adaptées aux conditions naturelles locales diversifiées. L'accroissement du rôle du marché dans la régulation de l'agriculture va ainsi valoriser des qualités nouvelles et conduire à une multiplication des créneaux à explorer.

31. Gel des terres ou jachère ou *set-aside* : mesure visant à réduire la production en incitant le producteur à ne pas semer une partie de ses terres.

Références

- Agra Europe*, différents numéros.
- Commission des Communautés européennes (1991), *The Commission's Proposals for the Development and Future of the Common Agricultural Policy : Reflection Paper*, COM (91) 100 final.
- Commission des Communautés européennes (1991), *The Development and Future of the Common Agricultural Policy*, COM (91) 258 final.
- Commission des Communautés européennes (1992), *Volet agricole de la négociation GATT et réforme de la PAC*, Communication de la Commission, SEC (92) 2267 final.
- Conseil des Communautés européennes, (1992) *1579^e session du Conseil, communication à la presse*, secrétariat général, 6539/92 (Presse 85).
- Focus*, GATT Newsletter, différents numéros.
- Folmer C., M. A. Keyzer, M. D. Merbis, H. J. J. Stolwijk, P. J. J. Veenendaal (1993), *Common Agricultural Policy Reform and its Differential Impact on Member States*, SOW-VU, Research Memorandum, 93-01.
- Grili E. R., M. C. Yang (1988), « Primary Commodities, Manufactured Good Prices and the Terms of Trade of Developing Countries : What the Long Run Shows », *World Bank Economic Review*, 2, 1-47.
- Guyomard H., Léon Y., L.-P. Mahé (1992), « La réforme de la PAC et les négociations du GATT : un pas nécessaire pour un compromis minimal ? », *Economie et statistique*, 254-255, 41-61.
- Guyomard H., L.-P. Mahé (1992), *The Common Agricultural Policy Reform and the GATT Negotiation : Between Political Economy and Mercantilism ?*, 28th EAAE seminar, Lisbon, September.
- Guyomard H., L.-P. Mahé, T. Roe (1992), *The EC and US Agricultural Trade Conflict and the GATT Round : Petty Multilateralism ?*, 31st EAAE seminar, Frankfurt-am-Main, December.
- Hathaway D. E. (1987), « Agriculture and the GATT : Rewriting the Rules », *Policy Analyses in International Economics* 20, Institute for International Economics, Washington.
- Mathieu M.-A., J. Ramanantsoa (1992), « Quelles perspectives pour l'agriculture française après la réforme de la PAC ? », *Economie et statistique*, 254-255, 63-73.
- Sénat (1992), *Rapport d'information*, commission des Affaires économiques et du Plan, 254, Paris.