



HAL
open science

L'agriculture au GATT et la nouvelle PAC : la fin d'une exception ?

Herve Guyomard, Louis Pascal Mahe, Terry L. Roe

► To cite this version:

Herve Guyomard, Louis Pascal Mahe, Terry L. Roe. L'agriculture au GATT et la nouvelle PAC : la fin d'une exception ?. La négociation commerciale et financière internationale, Université Nice Sophia Antipolis (UNS). FRA., Jun 1994, Nice, France. hal-01593896

HAL Id: hal-01593896

<https://hal.science/hal-01593896>

Submitted on 4 Jun 2020

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



Ecole Nationale Supérieure Agronomique
**Département Economie,
Gestion et Sciences Sociales**
65, rue de St-Brieuc - 35042 Rennes Cedex - France -



Institut National de la Recherche Agronomique
**Station d'Economie
et Sociologie Rurales**

153693
INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE
Station d'Economie et Sociologie Rurales
DOCUMENTATION
65, Rue de St Brieuc
35042 RENNES CEDEX
TEL. : 99.28.54.08 et 09

L'AGRICULTURE AU GATT ET LA NOUVELLE PAC :

LA FIN D'UNE EXCEPTION ?

par **Hervé Guyomard, Louis-Pascal Mahé et Terry Roe**

Colloque organisé par le **LATAPSES - UMR n° 42 CNRS**
Université de Nice-Sophia Antipolis

**LA NEGOCIATION COMMERCIALE ET
FINANCIERE INTERNATIONALE**

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE
Station d'Economie et Sociologie Rurales
DOCUMENTATION
65, Rue de St Brieuc
35042 RENNES CEDEX
Tél. : 99.28.54.08 et 09

2 et 3 juin 1994

L'AGRICULTURE AU GATT ET LA NOUVELLE PAC: LA FIN D'UNE EXCEPTION ?

par **Hervé Guyomard***, **Louis-Pascal Mahé*** et **Terry Roe****

**ENSA-INRA Rennes et ** Université du Minnesota*

Introduction

Après de nombreuses vicissitudes et des phases de crises aiguës, où l'échec de la négociation du cycle Uruguay du GATT apparaissait comme l'issue la plus vraisemblable, un accord a finalement été signé en Décembre 1993 et confirmé à Marrakech en Avril 1994.

Pour la première fois depuis l'origine du GATT, l'accord comporte un volet agricole contenant des engagements substantiels. Pour la première fois aussi, l'agriculture a joué un rôle considérable, même si la médiatisation extrême du conflit Etats-Unis (EU) - Union Européenne (UE) a quelque peu surestimé son importance dans la négociation. Pour la première fois enfin, la Politique Agricole Commune (PAC) a fait l'objet d'une réforme d'une certaine ampleur, comportant des baisses sensibles des prix garantis et une nouvelle instrumentation du soutien des revenus.

Cette communication vise à proposer une explication de ces événements et à évaluer leur portée. Pourquoi le régime d'exception accordé à l'agriculture avait-il la robustesse constatée jusqu'au cycle Uruguay ? Pourquoi les données internationales récentes ont-elles modifié l'équilibre politique entre les groupes de pression, nationaux et internationaux, concernés par les politiques agricoles ? Quelle est la portée de l'accord du GATT et de la réforme de la PAC ? Est-ce réellement la fin de l'exception agricole du GATT et d'une agriculture fortement régulée dans les pays industrialisés ?

Pour tenter de répondre à ces questions, nous analyserons dans la première section le paradoxe de l'exception agricole du GATT qui fait apparaître le contraste entre l'importance des gains économiques d'une libération des échanges agricoles et le désir, quasi-général jusqu'au cycle Uruguay, des pays industrialisés de maintenir leurs politiques agricoles protectionnistes. Cette analyse reposera sur un jeu bilatéral EU - UE et utilisera les résultats d'un modèle de l'agriculture mondiale. La deuxième section montrera comment l'économie politique et l'action collective interne permettent de comprendre le blocage de la négociation à cause des équilibres domestiques. La troisième section tentera d'expliquer le contenu de l'accord final par un nouvel équilibre entre l'organisation nationale et internationale des groupes de pression. La raison clé est, semble-t-il, l'existence de gains non ambigus de bien-être d'une certaine forme de libéralisation partielle pour un groupe de pays exportateurs dont la pression a été catalysée par le gros joueur que sont les Etats-Unis. Les résultats anticipés de la réforme de la PAC confirment ce point de vue. Enfin, la quatrième section dressera un tableau nuancé de la fin de l'exception agricole et de la portée des réformes engagées. L'accord du GATT conduira à discipliner certains secteurs négligés dans la réforme de la PAC de 1992, mais plusieurs problèmes ne

sont pas résolus par cette dernière qui est insuffisante pour préparer l'agriculture Française et Européenne à l'ouverture internationale du système agricole mondial et à ses nouvelles missions de préservation et de valorisation de l'environnement.

I. LE PARADOXE DE L'EXCEPTION AGRICOLE AU GATT

Les échanges agricoles ont toujours fait l'objet de débats dans les divers cycles de négociations qui ont suivi l'accord du GATT de 1947. Les discussions se sont toujours focalisées sur un conflit Union Européenne - Etats-Unis et les positions des deux géants, contradictoires entre elles, mais aussi sans cohérence interne et avec les principes du GATT, ont fini par déboucher sur des impasses et sur l'acceptation de l'exception agricole. L'agriculture n'est d'ailleurs pas la seule exception au GATT. Les déterminants politiques et économiques des régimes douaniers appliqués à l'agriculture ne nous semblent pas réellement spécifiques à ce secteur. Les particularités tiennent seulement à la place de ce secteur à un stade de développement économique donné et à la position concurrentielle des grands acteurs internationaux en matière agricole.

1. L'exception agricole¹

Lors du cycle Dillon (1960-62) et de la négociation dite XXIV-6, les Etats-Unis et d'autres grands exportateurs agricoles que l'on va retrouver dans le groupe de Cairns lors de la négociation Uruguay, ont contesté la conformité au GATT du système dirigiste de régulation des marchés prévu par le traité de Rome. La compatibilité de la PAC naissante avec le traité du GATT est restée une question ouverte, bien que l'accord de Janvier 1962 entre Etats Membres de la Communauté sur le système des prélèvements-restitutions ait exacerbé les critiques Américaines (Tracy, p. 375). La Communauté concéda seulement la consolidation à des niveaux nuls ou quasi nuls des droits sur les importations d'aliments du bétail (oléagineux, manioc, tourteaux d'oléagineux et de germes de maïs). Ces concessions étaient jugées comme mineures à l'époque dans le sens où ces productions n'avaient pas de groupe d'intérêt constitué. Néanmoins, elles allumaient une "bombe à retardement" qui pèsera sur les développements ultérieurs de la PAC.

Lors du Kennedy Round (1964-67), l'agriculture fit encore l'objet de négociations comme le prévoyait la résolution de la Conférence Ministérielle du GATT de Mai 1963. Les Etats-Unis cherchèrent encore à modifier le système Communautaire des prélèvements variables et à abaisser la protection que ceux-ci procuraient à l'agriculture Européenne. La Communauté adopta une position qui aurait pu avoir des conséquences considérables si les Américains avaient été plus souples, et peut-être plus perspicaces. Elle proposait une "organisation des marchés mondiaux" (une constante de la position Européenne influencée par la France (plan Baumgartner-Pisani)) et une consolidation du

¹ Ce survol historique repose essentiellement sur Jouanneau (1987) et Tracy (1985).

"montant de soutien"². En refusant de négocier sur cette base, les Etats-Unis ont manqué une occasion de contraindre l'évolution future des soutiens des prix en Europe. Il faut en effet se rappeler qu'à cette date la Communauté n'avait pas encore atteint un accord sur les niveaux de prix intérieurs. A part quelques concessions mineures, le cycle fut conclut sans remettre en cause les politiques en vigueur. Deux décisions sont cependant à signaler : un Accord International sur les Céréales qui ne dura qu'un an (1968-69) et la consolidation à niveau nul des droits sur les importations d'un autre sous-produit du maïs (corn gluten feed)) qui se révélera être une seconde bombe à retardement pour la PAC.

Dans la phase de préparation du Tokyo Round (1973-79), les Etats-Unis et les autres exportateurs agricoles ont pour objectif d'obtenir des garanties d'accès au marché Européen tout en réduisant la concurrence de la Communauté sur les marchés mondiaux (dont la place se renforce grâce aux restitutions). Les Etats-Unis essaient d'intégrer les questions agricoles aux autres volets des négociations (par exemple, traiter les prélèvements comme barrières non tarifaires), mais la Communauté obtiendra que l'agriculture fasse l'objet d'un groupe à part et la déclaration de Tokyo (Septembre 1973) reconnaît explicitement l'exception agricole (GATT, 1979, p. 220).

La Communauté exprima clairement par la voix du Conseil des Ministres en Juin 1973 que la PAC était un des éléments de base de son unité et qu'elle ne pouvait ni être mise en question ni faire l'objet de négociations. Dans le mandat dressé par le Conseil en Février 1975, il n'y a plus de proposition de geler le montant de soutien mais des offres détaillées d'accords internationaux sur les produits avec stocks régulateurs des prix à l'intérieur d'une fourchette. En fait, les pays exportateurs étaient surtout préoccupés par les garanties d'accès et la négociation d'un nouvel accord sur les céréales échoua. Deux accords internationaux sans grande portée furent néanmoins signés ; ils concernent le boeuf et les produits laitiers.

Dans la phase finale, les Etats-Unis cherchèrent à pouvoir déférer plus facilement les restitutions de la CEE devant les instances du GATT en précisant la notion de "part équitable du marché" de l'article XVI que les aides à l'exportation ne devraient pas permettre d'acquérir par rapport à une période de référence (normalement les trois années précédentes). La Communauté obtint cependant qu'une déclaration Américaine reconnaisse la vocation exportatrice de la Communauté et que l'article XVI ne "visait pas à geler les parts de marché". La Communauté fit aussi une série de concessions ponctuelles aux Etats-Unis (liste dite "Strauss", comprenant en particulier le quota tarifaire du Hilton beef), à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande.

Les questions agricoles n'ont donc pas été absentes des négociations du GATT, mais un statut spécial, dérogatoire, a toujours fini par s'imposer. Les principaux régimes d'exception s'appliquent :

- à l'article II, qui implique la consolidation des droits de douane (concerne les prélèvements variables),

² Ce concept, défini à partir de l'écart entre un "prix de référence mondial" et le prix au producteur, est similaire à l'Equivalent Subvention au Producteur (ESP) de l'OCDE et à la Mesure Globale de Soutien (MGS) qui a joué un rôle important dans les premières phases du cycle Uruguay.

- à l'article XI, qui en principe n'admet pas le contingentement des importations mais qui tolère les restrictions quantitatives à l'importation dans la mesure où elles accompagnent des mesures de politique domestique (concerne, en particulier, le lait et le sucre aux EU),
- à l'article XVI, qui proscrit les subventions dans le secteur industriel mais les admet pour les produits agricoles sous la vague réserve de la "part équitable du marché" (concerne la plupart des produits exportés par l'UE et, plus récemment, l'Export Enhancement Program Américain),
- aux accords internationaux, pour lesquels la possibilité de restrictions quantitatives aux importations ou aux exportations existe.

Il apparaît que la Communauté a fait preuve d'une continuité pour maintenir l'exception agricole en freinant toute discipline excessive des politiques agricoles par le GATT. Mais les Etats-Unis n'ont pas eu à l'égard de l'agriculture au GATT la cohérence libre-échangiste que leurs critiques à l'égard de la PAC pouvaient laisser imaginer. Ils ont toujours maintenu, l'influence du Congrès aidant, la Section 22 de la Loi d'Ajustement Agricole de 1933. En 1951, le Congrès a renforcé ces mesures en prescrivant au Président de limiter les importations si l'application de la loi l'exigeait (vote d'un amendement selon lequel "aucun accord international ne pouvait être appliqué de façon incompatible avec cette loi"³). Les Etats-Unis ont demandé une dérogation qui leur a été accordée par les parties contractantes en 1955 (Jouanneau, p. 79). De même, la possibilité d'accorder des subventions aux exportations agricoles fut insérée dans le GATT sur l'insistance du Congrès Américain (Warley, 1989).

2. Le paradoxe de l'exception agricole

Le paradoxe tient, i) à l'ampleur du protectionnisme agricole dans les pays industrialisés (cf. tableau 3) alors que les produits concernés n'occupent qu'une faible proportion des échanges et de l'emploi, et ii) à l'importance des gains d'efficacité économique qu'une libéralisation accrue des échanges apporterait. Plusieurs travaux de simulation vont dans ce sens⁴. Une série de scénarios de libéralisation bilatérale partielle ou complète EU -UE à l'aide du Modèle MISS⁵ illustre le paradoxe évoqué.

Le tableau 1 montre clairement l'importance des économies budgétaires liées à la suppression de toutes les mesures internes et douanières. Les économies, qui sont en outre sous estimées⁶, sont considérables, particulièrement en période d'équilibre budgétaire fragile, et l'on est en droit de s'étonner que les deux puissances économiques n'aient pas montré plus d'entrain à aller vers le libre échange.

Les résultats font cependant apparaître que ce sont les effets propres qui dominent, à savoir que c'est la réforme de la propre politique d'un acteur qui importe et que les résultats d'une

³ Ceci affirmait, sans ambiguïté, le principe de la suprématie du droit interne Américain lorsque le GATT le contredisait (Jouanneau, p. 79).

⁴ Voir plusieurs contributions dans Goldin et Knudsen eds. (1990).

⁵ Voir Guyomard et al. (1991).

⁶ Les mesures de stockage public, en principe destinées à stabiliser les prix, n'ont pas été comptées.

libéralisation bilatérale sont peu différents pour le pays qui libéralise. Il y aurait finalement assez peu d'avantages à convaincre le partenaire de l'intérêt d'une libéralisation conjointe. La seconde observation est que les dépenses budgétaires Américaines sont plus sensibles à une suppression complète de la PAC que le FEOGA (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole) ne l'est à l'élimination des soutiens aux Etats-Unis. Il y a donc une asymétrie dans les effets croisés.

Tableau 1. Economies budgétaires liées à une libéralisation des politiques agricoles aux Etats-Unis et dans l'Union Européenne (Milliards d'Ecus)

Union Européenne (UE)	Statu quo (SQ)	Libre échange (LE)
Etats-Unis (EU)		
Statu quo (SQ)	(0,0)	(+11,7)
	(0,0)	(+3,5)
Libre échange (LE)	(+0,6)	(+11,7)
	(+16,5)	(+16,6)

(Source : Johnson, Mahé et Roe, 1993 ; données de 1986). La solution du jeu est définie en caractères gras

Le tableau 2 complète l'image paradoxale du jeu agricole international en fournissant les effets d'une libéralisation sur les autres indicateurs de bien-être. L'élimination des distorsions apporte un gain collectif substantiel aux deux pays, gain bien plus élevé d'ailleurs en Europe qu'aux Etats-Unis qui sont pourtant en apparence plus enclins à une libéralisation.

Tableau 2. Effets de la libéralisation agricoles sur divers indicateurs de bien être (Milliards d'Ecus, base 1986)

Union Européenne (UE)	Statu quo (SQ)		Libre échange (LE)	
Etats-Unis (EU)				
Statu quo (SQ)				
Surplus global	0,0	0,0	+0,3	+8,5
Surplus des consommateurs	0,0	0,0	+0,1	+24,4
Revenu des agriculteurs	0,0	0,0	-2,3	-27,7
Libre échange (LE)				
Surplus global	+3,0	+0,9	+2,7	+8,8
Surplus des consommateurs	+7,5	+0,3	+2,5	+23,8
Revenu des agriculteurs	-21,0	-0,1	-16,4	-26,7
				-

(Source : Johnson, Mahé et Roe, 1993 ; données de 1986). La solution du jeu est définie en caractères gras

Les gains des consommateurs sont considérables en Europe, plus faibles mais néanmoins significatifs aux Etats-Unis. Ce constat est à rapprocher des économies budgétaires nettement plus importantes aux Etats-Unis que dans l'Union (cf. tableau 1). Ces résultats sont dus au fait que le soutien des revenus agricoles aux Etats-Unis est mis en oeuvre par des deficiency payments, qui font peser la charge sur le contribuable, alors que l'Union Européenne soutient les prix qui pèsent sur le consommateur⁷.

Trois indicateurs (économies budgétaires, surplus des consommateurs et surplus global) plaident donc pour une position publique des deux acteurs en faveur des réformes des politiques agricoles. Seul le critère du revenu agricole considéré isolément conduit à une préférence pour le statu quo. Ces résultats, corroborés par d'autres travaux de modélisation⁸, ne permettent pas d'expliquer le paradoxe de la négociation Uruguay : les Etats-Unis pour le mouvement et la Communauté pour le statu quo ou presque. La pondération égalitaire des différents transferts, implicite dans le surplus global agrégé, aurait du conduire les deux acteurs (et la plupart des autres pays industrialisés) à maintenir l'exception agricole au GATT. Or, cela n'a pas été le cas. Les deux sections suivantes visent à éclairer cette situation en prenant en compte l'économie politique de l'intervention des gouvernements en matière agricole et en l'appliquant au jeu stratégique EU - UE.

II. L'ECONOMIE POLITIQUE DU PARADOXE AGRICOLE AU GATT

Cette section a pour premier objet de montrer que la prise en compte de l'influence des groupes de pression permet, mieux que le critère classique du surplus global, de comprendre la tendance à la perpétuation des politiques en place. Il s'agit ensuite de mieux expliquer le rôle des Etats-Unis et de préciser les contours étroits d'un compromis au GATT entre les divers enjeux politiques et économiques.

1. L'économie politique du soutien à l'agriculture

La nouvelle économie publique considère l'action du gouvernement comme endogène au système social composé de groupes de pression plutôt que dictée par la stricte recherche de l'efficacité économique inspirée d'une fonction de bien-être collective où les poids des divers groupes sociaux sont égaux. Plusieurs travaux⁹ relevant de ce courant portent sur les politiques agricoles qui semblent assez bien expliquées par les approches en terme d'action collective, de logique bureaucratique et de stratégies des partis politiques.

L'approche de l'action collective (Olson) apporte une explication du paradoxe entre le faible poids électoral du vote agricole dans les pays industrialisés et le niveau de soutien élevé obtenu par

⁷ On note encore que pour les consommateurs Américains, la libéralisation bilatérale est moins favorable que l'action unilatérale.

⁸ Voir, par exemple, Makki et al. (1994).

⁹ Pour faire bref, on peut citer Olson (1965, 1985), Krueger (1974), Honma et Hayami (1986), Petit (1985), et Gardner (1987, 1988).

les agriculteurs, paradoxe que les explications traditionnelles de politologie basées sur l'importance du vote paysan n'arrivent plus à résoudre. Selon cette approche, les groupes de pression, qui cherchent à obtenir ou à maintenir des rentes, sont d'autant plus efficaces qu'ils sont peu nombreux et que le coût des avantages qu'ils obtiennent de leur influence politique est dispersé sur un grand nombre d'individus. Ainsi les efforts d'influence sont rentables car les gains sont importants et concentrés chez les agriculteurs bénéficiaires, alors que les coûts individuels sont faibles chez les consommateurs ou même chez les contribuables qui sont en grand nombre. Ceci est d'autant plus vrai que la part de l'alimentation dans la consommation est faible dans les pays riches et que les dépenses agricoles ne représentent qu'une part modeste (même si elle n'est plus négligeable) des dépenses publiques. Quant au coût collectif mesuré en terme de charge morte due aux distorsions, il ne représente qu'une fraction assez minime du Produit National Brut (PNB) pour ne pas déclencher une forte réaction à l'égard de ce léger appauvrissement collectif.

Ces conditions de base sont encore accentuées par des spécificités des questions agricoles. L'instabilité des prix fournit l'occasion aux groupes de pression pour obtenir une intervention publique en conjoncture défavorable. Toutefois, lorsque les conditions s'améliorent, le système mis en place est maintenu car le soutien des prix apparaît comme une condition garantissant la valeur patrimoniale capitalisée des actifs spécifiques (terres, équipements, droits à produire) immobilisés dans le secteur, dont l'offre est très inélastique à court et moyen terme. Comme le secteur est constitué d'entreprises individuelles de tailles très diverses, les revenus et les capitaux sont répartis de façon très inégalitaires ce qui à la fois augmente les perspectives de gains individuels des gros producteurs qui animent les groupes de pression, rentabilisant leurs efforts, et permet de mettre en avant la situation des producteurs défavorisés. L'information sur l'état réel des effets inégalitaires des politiques est par contre coûteuse à produire devant l'opinion, et aucun groupe de pression n'a, autant qu'è les agriculteurs, intérêt à générer l'influence politique suffisante pour constituer un contre-pouvoir. L'histoire aussi rend plus difficile l'information du public sur les enjeux actuels des réformes agricoles car les soutiens sont synonymes de sécurité alimentaire que les pénuries de la dernière guerre (en particulier en Allemagne et au Japon), et leurs traces vivaces dans les esprits, ont contribué à légitimer comme objectif politique, au delà du raisonnable, dans les pays industrialisés.

Le volet institutionnel (prise en compte du comportement des relais du pouvoir qui poursuivent un intérêt propre et des coûts de fonctionnement qui déterminent, en partie, le choix des instruments de politique économique) renforce les facteurs favorables au soutien de l'agriculture en pays industrialisés (PI) et à sa taxation en pays en développement (PED). Ceci est clairement illustré par le tableau 3.

En PED, la panoplie des moyens de recettes fiscales est limitée et l'administration faiblement développée. Aussi le recours aux taxes à l'importation et à l'exportation est un moyen plus commode et moins coûteux de prélever des impôts qu'une fiscalité directe ou indirecte exigeante en moyens administratifs dans des économies où beaucoup de transactions ne sont pas comptabilisées et les revenus difficiles à contrôler. Cette situation, qui pénalise le secteur rural et favorise le secteur urbain

industriel, est de plus cohérente avec les données de l'action collective en PED où le secteur agricole représente une part assez grande du PNB pour rendre plus difficile qu'en PI l'effort de l'agriculture pour capter une rente au détriment du secteur industriel naissant, souvent considéré en outre comme prioritaire. Il a d'ailleurs été montré que la protection de l'agriculture avait tendance à augmenter au cours du développement économique parallèlement à la régression relative de la taille du secteur agricole (Honma et Hayami).

L'aspect institutionnel renforce aussi, dans les PI, la robustesse des politiques en place à l'égard des réformes. Les administrations existantes, publiques ou privées, qui trouvent leur justification dans la gestion des programmes agricoles nombreux et complexes, sont naturellement portées à les légitimer.

Les conditions, économiques et institutionnelles, sont donc favorables à la persistance, dans les décisions gouvernementales chez les PI, d'un poids politique relatif des agriculteurs plus élevé que celui des autres groupes sociaux concernés par les politiques agricoles et agro-alimentaires. C'est ce que révèle l'estimation d'une fonction de préférence politique des pouvoirs publics appliquée aux deux principaux acteurs du GATT, l'Union Européenne et les Etats-Unis.

Tableau 3. Structure de la protection agricole en pays industrialisés (PI) et en développement (PED)

a) Taux de protection nominal (TPN) moyen dans 18 PED en %

	Produits exportés 1980-84			Produits importés 1980-84		
	direct (a)	indirect (b)	total	direct	indirect	total
TPN	-11	-29	-40	21	-27	-6

(Source : Krueger, Schiff et Valdès, 1988). (a) dû aux politiques douanières et agricoles ; (b) dû aux politiques de change

b) Taux de protection nominal et Equivalent Subvention à la Production (ESP) de l'agriculture dans l'OCDE en %

	1979-86	1987	1988	1989	1990	1991	1992
TPN	59	96	82	67	75	78	78
ESP	37	49	45	40	43	44	44

(Source : OCDE, 1993). $TPN = (1/1-ESP) - 1$

2. Le jeu agricole Etats-Unis - Union Européenne : l'éclairage des poids politiques

Compte tenu des conditions d'exercice de l'influence politique évoquées plus haut, on peut s'attendre à ce que les positions de négociations au GATT des EU et de l'UE ne soient pas bien représentées par les paiements du tableau 2 car les gouvernements sont incités à donner plus de

poids aux intérêts agricoles qu'aux consommateurs et aux contribuables. De plus, comme les divers groupes d'agriculteurs spécialisés par production ne sont pas dans les mêmes conditions économiques et politiques, on peut s'attendre à ce que leurs poids politiques soient également différents d'un sous secteur à l'autre. Cette différenciation est importante dans la négociation.

Une telle "estimation" des poids politiques relatifs des groupes spécialisés a été conduite en supposant que les deux acteurs, EU et UE, optimisaient, au milieu des années 1980, une fonction de préférence politique des transferts et étaient dans un équilibre de Nash du jeu agricole international (Mahé et Roe, 1990 ; Mahé, Roe et Johnson, 1991 ; Johnson, Mahé et Roe, 1993). Cet exercice révèle effectivement des poids politiques plus élevés en général pour les divers groupes d'agriculteurs que pour les consommateurs et les contribuables. Il révèle aussi une structure voisine des poids aux EU et dans l'UE, avec toutefois des spécificités que l'instrumentation différente des politiques permet de comprendre.

Tableau 4. Poids politiques révélés de la fonction de préférence des gouvernements dans l'Union Européenne et aux Etats-Unis (données de 1986)

	Etats-Unis		Union Européenne	
	rang	poids	rang	poids
Producteurs de sucre	1	1,56	1	1,57
Producteurs de lait	2	1,29	2	1,46
Producteurs d'oléoprotéagineux	3	1,23	3	1,32
Producteurs de céréales	4	1,15	3	1,34
Budget	5	1,00	6	1,00
Eleveurs de bovins	6	0,92	4	1,32
Consommateurs	7	0,87	8	0,83
Eleveurs de porcs et volailles	8	0,85	7	0,95

(Source : Johnson, Mahé et Roe, 1993)

La prise en compte des poids politiques différents dans les objectifs des négociateurs permet de comprendre la difficulté et la durée de la négociation agricole. On constate tout d'abord que les producteurs de lait et de sucre ont l'influence la plus forte, et on peut s'attendre à ce qu'ils soient relativement épargnés dans les libéralisations en cours. De façon plus générale, si les paiements de la matrice du jeu EU - UE sont les fonctions d'objectif gouvernemental (FOG) intégrant les poids politiques révélés, la libéralisation des échanges, bilatérale ou multilatérale, est improbable car elle révèle un coût politique pour les deux acteurs. Ceci est illustré par le tableau 5. De plus, il apparaît aussi que chaque joueur a intérêt à forcer l'autre à réformer sa politique car les économies budgétaires qu'il tire des cours mondiaux plus élevés lui apportent un gain en terme de FOG, comme c'était déjà le

cas en terme de surplus global classique. Enfin, il apparaît aussi que le coût politique de la libéralisation est toujours plus faible aux EU, surtout dans l'hypothèse d'une libéralisation multilatérale¹⁰.

Tableau 5. Paiements du jeu basés sur les fonctions de préférence avec des poids différents pour les différents groupes d'agents, en Milliards d'Ecus

EU	UE	Protection (statu quo)	Libéralisation (LE)
Protection (statu quo)		(0 ; 0)	(0,7 ; - 5,4)
Libéralisation (LE)		(-2,1 ; 1,0)	(-0,9 ; -4,4)

(Source : Johnson, Mahé et Roe, 1993). La solution du jeu est définie en caractères gras

Ces explorations sont assez cohérentes avec la ligne générale des positions de négociation de l'UE, réticente à des engagements de libéralisation, et des EU, nettement plus favorables au mouvement tout en orientant l'accord dans un certain sens - favorable à leurs objectifs - plutôt qu'en cherchant une libéralisation complète.

Pour explorer les contours d'un compromis possible entre statu quo et libéralisation complète, plusieurs scénarios ont été étudiés¹¹ dont l'un basé sur l'élimination des aides aux exportations et aux productions exportées¹² et le versement d'aides directes compensatoires (à financer par les économies budgétaires réalisées) aux groupes de producteurs lésés, dans l'ordre décroissant de leur poids politique. Ce scénario débouche sur un accord potentiel apportant un gain politique aux deux parties comme l'indique le tableau 6.

Il apparaît qu'une libéralisation partielle des échanges (LPE) est alors la stratégie dominante pour les deux pays, et donc finalement la solution du jeu. On peut aussi remarquer que le recours aux paiements directs lève l'obstacle politique aux réformes, même unilatérales, dans les deux pays, ce qui n'est pas sans relation avec l'évolution des politiques agricoles Américaines (lois de 1985 et 1990) et Européennes (projet McSharry).

La prise en compte des poids politiques montre donc que la libéralisation pure et simple est improbable. Une réinstrumentation des modalités de l'intervention publique en agriculture rend possible une libéralisation partielle sans permettre toutefois une libéralisation complète.

¹⁰ Dans une autre étude, Mahé, Roe et Johnson (1991) ont montré qu'une libéralisation étendue aux autres membres de l'OCDE rendait le gain politique d'une libéralisation partielle positive aux Etats-Unis, mais pas dans l'UE.

¹¹ Ces analyses ont été conduites en 1989 et 1990, avant la réforme et le compromis dit Dunkel.

¹² Ce scénario signifie la suppression des restitutions dans l'UE et des paiements compensatoires aux EU.

Tableau 6 : Gains politiques dus à une libéralisation partielle et compensée des échanges (gains mesurés par la fonction d'objectif gouvernemental avec poids différents)

Union Européenne (UE) Etats-Unis (EU)	SQ	LPE	LE
SQ	(0 ; 0)	(402 ; 2057)	697 ; 16
LPE	(2216 ; 517)	(2484 ; 2242)	(2968 ; 640)
LE	(1559 ; 1020)	(2099 ; 2225)	(2600 ; 868)

(Source : Johnson, Mahé et Roe, 1993). La solution du jeu est définie en caractères gras

- scénario SQ : Statu Quo.

- scénario LPE : libéralisation partielle des échanges, compensée : suppression des aides aux exportations et aux productions exportées, accompagnée de compensations découplées (c'est-à-dire, aides directes).

- scénario LE : libéralisation des échanges avec compensation.

III. NOUVELLE DONNE INTERNATIONALE, REFORME DE LA PAC ET COMPROMIS EU - UE

La nouvelle donne internationale qui a fini par déterminer le maintien d'un volet agricole substantiel dans l'accord final est qu'au début des années 1980 la Communauté devient un exportateur important (céréales, lait, viande bovine et sucre) et continue de développer sa production d'oléagineux à l'aide de paiements compensatoires. Les Etats-Unis sont pénalisés par le dollar surévalué, la concurrence de l'Amérique du Sud, et leurs dépenses agricoles de soutien explosent car leurs prix garantis en dollar deviennent excessifs. La logique des positions de négociation des deux principaux partenaires est fortement influencée par cette nouvelle conjoncture et leurs traditions en matière d'instrumentation du soutien à l'agriculture explicitées ci-dessus.

1. Les positions de négociation et la réforme de la PAC

La première proposition Américaine au GATT, ou option zéro, visait à une complète élimination des mesures de soutien à l'agriculture à l'horizon de l'an 2000. Elle fut immédiatement rejetée par la Communauté 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 des restitutions variables. La Communauté proposa, en réponse, d'adopter un processus en deux étapes : actions à court terme pour stabiliser les marchés les plus déséquilibrés et éviter que ces déséquilibres ne s'aggravent ; et réductions à plus long terme des niveaux de soutien, mesurés à l'aide de l'indicateur de la Mesure Globale du Soutien¹³ (MGS).

¹³ Concept voisin de l'ESP, mais basé sur un prix mondial de référence fixé.

Le souci majeur des Etats Unis est d'atténuer, et si possible d'inverser, les conséquences négatives de la PAC sur les échanges des céréales et des ingrédients de l'alimentation animale, principaux intérêts Américains à l'exportation. Les intérêts commerciaux Américains sur les tourteaux protéiques et les sous-produits du maïs sont également étroitement liés à la politique Communautaire céréalière. Ces produits sont en effet exemptés de droits à l'entrée dans la Communauté. Les intérêts commerciaux et les avantages comparatifs des Etats 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.

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, taxes de coresponsabilité appliquées aux céréales et au 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 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 de rounds précédents.

La Communauté 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 domestiques, la réduction du soutien interne devrait se traduire par une diminution automatique de la protection et des subventions aux exportations. En conséquence, la Communauté a accepté de négocier la réduction du soutien interne, mesurée à l'aide de la diminution de la Mesure Globale de Soutien, mais refusé le principe d'engagements spécifiques sur les subventions aux exportations. La tarification préconisée par les Etats-Unis a également été rejetée, toujours parce qu'elle impliquait une remise en cause du mécanisme des prélèvements variables.

La conférence Ministérielle de Bruxelles du 3 au 7 Décembre 1990, qui devait normalement clore le huitième cycle des négociations du GATT, se solda en effet par un échec, malgré l'ultime tentative du Ministre Suédois de l'Agriculture Mat Hellström. Le compromis Hellström, qui reprenait la logique de négociation des Etats-Unis mais proposait des réductions moins sévères pour permettre son acceptabilité par la Communauté, fut rejeté, non seulement par la Communauté, mais aussi par le Japon et la Corée du Sud. La Communauté refusa ce texte qui, à ses yeux, épousait trop étroitement les thèses Américaines en reconnaissant explicitement la nécessité d'engagements spécifiques dans les trois domaines du soutien interne, des aides aux exportations et de l'accès à l'importation¹⁴.

¹⁴ 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.

Le compromis présenté le 20 Décembre 1991 par le Secrétaire Général du GATT Arthur Dunkel, agissant en tant que président du Groupe des Négociations sur le Commerce Agricole, devait théoriquement permettre de clore les négociations avant le printemps de l'année 1992. On sait qu'il n'en fut rien, et que l'issue finale du cycle est restée longtemps incertaine. Ce compromis fut, dès le 23 Décembre 1991, rejeté par le Conseil des Ministres de la Communauté¹⁵ : il fut, comme les compromis antérieurs, jugé beaucoup trop déséquilibré en faveur des thèses Américaines. Ce texte a été cependant le document de base des discussions ultérieures et a déterminé les grandes lignes de l'accord final.

Face à ces pressions, internes et surtout externes, la Commission proposa, d'abord en Février 1991 (COM(91) 100 final), puis en Juillet de la même année (COM(91) 258 final), des objectifs et des orientations pour la future Politique Agricole Commune. Loin de supprimer l'intervention et de libéraliser les marchés agricoles, le projet ouvrait, sans conteste une ère nouvelle dans la conception de l'intervention publique en matière agricole dans la Communauté, en particulier à la faveur d'une réorientation du soutien en faveur des facteurs de production et au détriment des prix des produits.

Le texte finalement adopté en Mai 1992 est certes une version nettement édulcorée du projet initial, notamment en ce qui concerne l'objectif d'une distribution plus équitable du soutien, mais la philosophie des propositions de la Commission est en partie préservée. La réforme de la PAC, bien qu'abordant les problèmes du secteur agricole de façon globale, est de façon évidente centrée sur les céréales car ces dernières jouent un rôle central dans l'occupation du sol, la production finale et les interactions végétaux-animaux par l'intermédiaire du secteur de l'alimentation animale. La logique de la réforme est donc claire et peut être résumée par l'enchaînement suivant :

- i) Une baisse, importante et rapide, du prix des céréales est nécessaire pour reconquérir le marché intérieur, et en particulier le débouché le plus élastique, celui de l'alimentation animale.
- ii) Cette baisse, compensée à l'offre pour les surfaces en culture 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 ralentir la progression des rendements, et donc de la production.
- iii) A court terme, une réduction de l'offre serait obtenue par un gel des surfaces (compensé), obligatoire pour bénéficier des aides forfaitaires.
- iv) Au total, il devrait en résulter un meilleur ajustement de l'offre à la demande intérieure.

2. Action collective internationale, la place de l'agriculture au GATT et la stratégie des Etats-Unis

Les conséquences de la réforme de la PAC pour les Etats-Unis (cf. tableau 7) se révèlent être favorables à la fois du point de vue budgétaire et de la balance commerciale. Il est clair que la réforme de la PAC a été conduite sous la pression des négociations et conçue pour apaiser les critiques des

¹⁵ L'attention est ici centrée sur le volet agricole. La Communauté rejeta également le compromis sur d'autres dossiers, et en particulier ceux des services et de la propriété intellectuelle.

partenaires commerciaux, en particulier celles des Etats-Unis. L'existence de gains de termes de l'échange pour les Etats-Unis explique l'incitation très forte pour ce pays à orchestrer une pression sur l'Europe sous l'égide de la structure du GATT.

Tableau 7 : Principales conséquences, pour les Etats-Unis, de la réforme de la PAC et du compromis Dunkel appliqué à la Communauté (Milliards d'Ecus)

	1993	1996			1999		
		Poursuite de la PAC	Réforme	Compromis Dunkel	Poursuite de la PAC	Réforme	Compromis Dunkel
Revenu agricole	77,5	76,0	76,0	76,0	74,8	74,1	74,9
Coûts budgétaires							
céréales	7,1	6,1	4,9	5,4	5,0	3,5	4,0
lait	0,72	0,76	0,76	0,8	0,83	0,8	0,8
Balance agricole							
céréales	7,1	6,4	7,1	6,8	5,6	6,5	6,1
oléagineux	4,15	4,3	4,1	4,1	4,4	4,7	4,4
corn gluten feed	0,7	0,7	0,6	0,6	0,8	0,6	0,6

(Source : Guyomard, Mahé, Roe et Tarditi, 1993)

Plus généralement, la théorie de l'action collective et des groupes d'intérêts, transposée à l'échelle internationale, fournit une grille de lecture qui permet de mieux comprendre le déroulement de la négociation et de définir les contours de ce que serait un accord final.

La caractéristique de bien public des bénéfices économiques de la libéralisation implique qu'un accord multilatéral au GATT est particulièrement difficile. L'initialisation et la progression d'un processus permettant d'aboutir à une réforme multilatérale des politiques agricoles exigent que certains acteurs jouent un rôle de catalyseur dans l'action collective afin d'assurer à l'ensemble des parties contractantes un certain gain politique. Si tous les pays sont "petits" et de tailles équivalentes, aucun ne prendra l'initiative d'un processus multilatéral coûteux, même si tous ont un intérêt commun à une plus grande libéralisation du commerce agricole. Mais certains acteurs, Etats-Unis et Groupe de Cairns, attendent de la libéralisation du commerce des céréales et des produits de l'alimentation animale un gain commercial très supérieur à celui dont bénéficieraient les autres parties contractantes. Les Etats-Unis et le Groupe de Cairns ont donc un intérêt commercial (qui correspond à un gain des termes de l'échange et de richesse nationale) à la libéralisation, du moins pour les céréales et les produits liés. Ils peuvent donc jouer le rôle de catalyseur dans la négociation. La capacité des Etats-Unis à tenir ce rôle est naturellement renforcée par la taille économique du pays et la crédibilité des menaces de rétorsion en cas d'échec.

Il est clair que les producteurs Américains de céréales et des produits de l'alimentation animale subissent une concurrence croissante de la part de l'Union Européenne depuis le début des années 1980. Dans le cadre du GATT, ils acceptent donc l'idée d'une certaine diminution du soutien interne sur ces productions dans tout le monde car une libéralisation multilatérale permettrait, grâce à l'augmentation des prix mondiaux et à l'utilisation de versements découplés, de maintenir leurs revenus et donc la rentabilité des facteurs primaires spécifiques à l'agriculture.

Cet intérêt Américain à la libéralisation du commerce des céréales explique également la concentration de l'effort sur l'Union Européenne et, dans une moindre mesure, sur le Japon. Il est moins coûteux de faire porter la pression sur les pays membres de l'Union, "gros" agrégat de joueurs défensifs sans unité politique pour réaliser les arbitrages préliminaires à une stratégie de négociation, plutôt que sur de nombreux petits pays protectionnistes. De plus, un accord multilatéral doit spécifier les réformes à entreprendre sous la forme de règles générales s'appliquant à tous. Il forcera donc les pays moins influents dans le jeu à se conformer à l'accord multilatéral préparé par les pays plus importants. Il élargira ainsi les débouchés potentiels pour les pays exportateurs tout en réduisant les coûts domestiques des ajustements.

Il s'avère en effet que la réforme de la PAC et le compromis Dunkel présentent pour les Etats-Unis des conséquences très comparables, leur permettant d'atteindre leurs objectifs essentiels pour "vendre" un accord aux groupes de pression internes, comme l'indiquent les résultats du jeu de libéralisation avec compensation (cf. tableau 6).

Toutefois certains éléments de la réforme n'apportaient, à moyen terme, que des garanties insuffisantes aux Américains sur les trois volets de la négociation : accès minimum aux importations, limitation des exportations subventionnées et découplage du soutien interne. D'où la poursuite de leur effort pour encadrer la PAC, actuelle et future. La Communauté quant à elle, tout en essayant de minimiser les engagements contraignants sur les volets externes, était très attachée à l'acceptabilité au GATT de ses nouvelles aides qui étaient ciblées par production et non totalement découplées. Cette acceptabilité était une condition nécessaire pour "vendre" la réforme à l'intérieur de l'Union. Parallèlement à la négociation, le contentieux oléagineux n'était pas vraiment réglé en dépit de deux condamnations de la Communauté par un groupe spécial du GATT suite aux plaintes déposées par les Etats-Unis¹⁶. La rencontre bilatérale UE - EU de Washington de Novembre 1992 (Blair House) a permis aux deux parties d'atteindre leurs objectifs essentiels : commerciaux pour les EU, "légalisation" des aides compensatrices pour l'UE.

¹⁶ Le panel soja a en effet jugé que le versement de l'aide aux tritrateurs introduisait une discrimination selon l'origine des graines, qu'il avait pour effet de protéger les producteurs Communautaires des fluctuations des cours mondiaux et qu'il empêchait les producteurs Américains de bénéficier (pleinement) des concessions tarifaires accordées antérieurement au GATT. La Communauté a accepté les conclusions de ce panel et introduit, en conséquence, un nouveau système oléagineux (suppression des prix garantis, aide versée directement au producteur et ne compensant que partiellement les variations des prix mondiaux). Néanmoins, les Etats-Unis considèrent toujours que le régime est contraire aux règles du GATT, et qu'il ne satisfait pas aux recommandations du panel.

IV. LA FIN DE L'EXCEPTION AGRICOLE ET EUROPEENNE

La réforme de la PAC est un compromis entre les pressions internes favorables au statu quo et la pression du GATT qui a fini par s'imposer. C'est cette nature de "cote mal taillée" qui porte en germe, à terme, de nouveaux problèmes. L'accord du GATT, avec lequel elle n'est que presque compatible, va la contraindre dans le futur à une plus grande discipline, tout comme il va contraindre les secteurs fortement régulés des autres parties contractantes.

1. L'exception agricole et Européenne reste, mais elle n'est plus ce qu'elle était

Il est possible d'être assez affirmatif à propos de la compatibilité de la réforme de la PAC avec l'accord du GATT sur le plan 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 donc être faite à partir des seules modalités de la réforme¹⁷.

Le pré-accord de Washington (et l'accord final de Marrakech) est plus acceptable pour les agriculteurs de la Communauté que le compromis Dunkel qui donnait une interprétation restrictive de la boîte verte (c'est-à-dire des mesures de politique agricole non soumises à réduction).

Il apparaît que la grande boîte verte et la globalisation du soutien arrange 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 oeuvre. 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 Etats-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 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.

¹⁷ 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 d'une projection avec le modèle MISS. Pour plus de détails, voir Guyomard et Mahé, 1993.

j) Accès au marché et restrictions aux importations

Les engagements concernant la réduction des barrières à l'importation sont, i) 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), et ii) 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 fixant un plafond aux prélèvements à l'importation 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. Il est clair que les prix intérieurs dans l'UE seront désormais plus sensibles à la situation internationale et que 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. 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 manoeuvre qui a été utilisée dans l'étape finale de la négociation. Ainsi l'Union Européenne a retenu une baisse de seulement 20 % de l'équivalent tarifaire pour le sucre et le lait en poudre, produits non concernés par la réforme. De plus, la consolidation des droits de douane ne sera guère contraignante en fait car les modes de calculs utilisés par la Commission pour la période de référence 1986-88 (prix FOB et non CAF, prix d'intervention augmenté de 10% et des majorations mensuelles) conservent une protection confortable en fin de période. Ainsi, le tarif maximum en 2001 sera pour les céréales de 95 Ecus par tonne, ce qui a peu de chances de peser sur les prix intérieurs (prix mondial anticipé : 100 Ecus, prix de seuil : 155, prix d'intervention : 100), à moins d'une reprise de l'inflation.

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. La Commission a fait de cette interprétation une condition de l'accord et les listes déposées au Secrétariat du GATT par la Communauté qui vont dans ce sens n'ont pas été contestées. Cette ouverture automatique sous forme de quotas à tarifs réduits a donc été finalement admise. Les importations effectives pourraient diminuer à condition de rester supérieures aux contingents tarifaires indiqués par la Commission (CCE, 1992), car ce sont maintenant les listes d'engagements déposées qui comptent, l'accord lui-même ne faisant que s'y référer. L'Union Européenne a également agrégé ses engagements d'accès pour l'ensemble des viandes ce qui a permis une diminution sensible des ouvertures de contingents (moins de 300 000 tonnes au lieu d'environ 800 000 tonnes). Néanmoins les importations déjà contingentées devront être au moins égales au niveau de la période de référence et les contingents accordés aux EU lors de l'élargissement et de la négociation soja sont maintenus (maïs et sorgho vers l'Espagne et le Portugal).

En ce qui concerne les Etats-Unis, la tarification peut contraindre leur soutien aux secteurs lait et sucre, mais surtout, semble-t-il, par le maintien, à cause des contingents, des niveaux d'accès de 1986-88.

ii) 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 caractère contraignant, ou degré d'incompatibilité, de l'accord par rapport à la réforme réalisée a été exploré à l'aide du modèle MISS (cf. Guyomard et Mahé, 1993). Les résultats présentés ici correspondent à une interprétation "pessimiste" de Blair House concernant les niveaux de contingents tarifaires à ouvrir, qui sont fortement surestimés, puis qu'ils sont égaux au plafond des 5%. D'autre part, la compatibilité est sensible à la conjoncture internationale des prix agricoles. Le scénario retenu correspond à une prolongation de la situation de stagnation et de crise de la dernière décennie (baisse sensible, au moins 4%, des prix mondiaux des produits de base en termes réels).

Dans le cadre de ces hypothèses, la compatibilité ne pose guère de problème à l'horizon 1995/96, sauf pour certains produits laitiers et les productions hors sol. Par contre, en 1998/99, 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).

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 dans le tableau 8, 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).

Les résultats montrent 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 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 derniers 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.

Le risque d'incompatibilité décrit ci-dessus est atténué pour les céréales (dans l'accord final) parce que les contingents (environ 3 millions de tonnes au lieu de plus de 7 millions) sont inférieurs aux maxima envisagés, et aussi en raison d'un étalement plus favorable des engagements. De plus, un ralentissement légèrement plus marqué du progrès technique, un redressement modeste du trend des prix internationaux, ou un raffermissement du dollar suffiraient à éliminer la contrainte sur les exportations subventionnées de céréales.

Les contraintes pour les productions hors-sol communautaires sont aussi allégées par l'agrégation des viandes dans les quantités ouvertes à l'accès minimum. De plus, la compétitivité relative de l'Union 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 l'UE 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 la 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 inéluctables¹⁸.

Tableau 8 : Indicateur d'incompatibilité entre le pré-accord de Washington et la réforme (1999)

	Excès relatif d'export (1)	Taux de protection nominal (2)	Ecart d'incompatibilité (indicateur de distance : (1)x(2))
Céréales	0,07	0,16	0,01
Sucre	0,04	1,1	0,04
Boeuf	0,06	0,11	0,01
Porcs et Volailles	0,13	0,04	0,005
Total Lait	0	0,98	0
Fromage	0,05	0,98	0,04
Beurre	-0,06	0,98	-0,06
Poudre de lait écrémé	0,006	0,98	0,006
Poudres grasses	0,1	0,98	0,1

(Source : Guyomard et Mahé, 1993). Excès relatif d'exportations = (exportations brutes - engagements)/production

En ce qui concerne les exportations subventionnées, peu d'autres pays seront affectés car, ou bien ils ont déjà réformé leurs politiques (cas des pays Nordiques), ou bien le programme d'aides aux exportations est de moindre ampleur que dans l'UE (cas des EU).

¹⁸ Le paradoxe regrettable est que ce sont les produits laitiers nobles qui sont les plus contraignants (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.

2. Une réforme de la PAC inachevée

Le premier problème de la nouvelle instrumentation de la PAC réside dans l'institution de droits à produire avec primes qui vont maintenir les valeurs patrimoniales de la terre et des exploitations bovines, sans réellement soutenir le revenu du facteur travail proprement dit. Ni les salariés ni les futurs entrants dans la branche n'en bénéficieront beaucoup car ils devront racheter (à défaut d'en hériter) des droits à produire, dont le financement viendra alourdir les coûts. De ce point de vue, les nouvelles aides liées aux facteurs de production sont dans la ligne des quotas de production déjà en place pour le lait et le sucre.

Les aides compensatrices de la réforme sont destinées à compenser les pertes de revenu liées à la baisse des prix agricoles. Elles devraient donc être transitoires et dégressives dans le temps (la dégressivité pourrait être, par exemple, proportionnelle aux gains de productivité). Il serait préférable de les verser sous forme de paiements directs basés sur une référence passée et de rompre le lien avec le foncier, en d'autres termes d'accroître leur caractéristique "découplée", afin d'éviter la constitution d'actifs immatériels qui grèvent les coûts et les évolutions structurelles.

Le second grand problème est lié au gel des terres qui a été conçu, dans la phase ultime de la réforme décidée par le Conseil des Ministres, trop exclusivement comme le moyen de réduire les exportations subventionnées. Tout d'abord le gel des terres va maintenir la pression foncière. L'extensification des techniques et la baisse des rendements attendues de la baisse des prix garantis vont ainsi être fortement atténuées car un prix des terres cultivées maintenu à un niveau élevé va perpétuer les incitations à l'usage d'intrants (engrais, traitements, ...). De plus, le retrait de la production de terres de bonne qualité des régions de grande culture est une perte de richesse (nationale) dans la mesure où ces terres permettraient - et c'est le cas de beaucoup - de produire directement pour le marché mondial au prix qui y prévaut. En fait ce gel des terres n'est justifié que dans la mesure où le prix d'intervention est considéré comme une priorité fondamentale alors qu'il n'apporte qu'une très faible protection par rapport au prix mondial anticipé en fin de période d'application. Le gaspillage de ressources est d'une ampleur considérable.

Les prix intérieurs des céréales devraient donc être alignés sur les cours mondiaux de façon à améliorer la compétitivité internationale des céréales Communautaires, à annuler la "fausse" nécessité du gel des terres et à s'affranchir de la contrainte quantitative au GATT de réduction des exportations subventionnées. Une étape intermédiaire dans ce sens serait de mettre en oeuvre un double marché des céréales ce qui aurait, en outre, l'avantage d'une cohérence accrue avec les règles de fonctionnement de l'OCM oléagineux¹⁹.

La même nécessité politique d'éviter la baisse des revenus, et peut être encore plus des valeurs patrimoniales créées par les politiques de prix élevés, a conduit à manquer l'occasion du virage écologique de l'utilisation de l'espace. Le gel, dit rotationnel, va freiner la restauration des usages

¹⁹ Le problème des distorsions de prix qui restent entre céréales et produits de substitution serait, en outre, en grande partie réglé.

antérieurs de terres dont la vocation naturelle est le retour aux prairies, aux zones tampons des basses vallées qui piègent les effluents, aux zones boisées, ... Paradoxalement, ces usages de la terre qui sont créateurs d'externalités positives, sources de résorptions des pollutions agricoles et d'amélioration des qualités des paysages, ne sont pas subventionnées (ou très faiblement). La raison en est bien sûr que la défense de ces biens publics ne bénéficie pas de l'effort de groupes d'intérêt aussi organisés que les producteurs spécialisés des grandes cultures.

Il faudrait mettre en oeuvre, à la place du système actuel, des aides directes qui rémunèrent les externalités positives (conservation des ressources) et encouragent les pratiques culturales plus respectueuses de l'environnement. Ces aides "écologiques" devraient, au contraire des aides instaurées par la PAC, être explicitement couplées, permanentes, ciblées (c'est-à-dire liées à des objectifs d'entretien de la nature, de maintien de la bio-diversité, de développement rural et régional, ..., et basées sur un zonage des parcelles selon leurs fonctions potentielles). La prime à l'herbe accordée en France est un premier pas dans ce sens.

La réforme de la PAC est un pas, significatif mais insuffisant, dans la direction d'une agriculture Communautaire plus compétitive et plus respectueuse de l'environnement. Les aménagements proposés ci-dessus devraient permettre d'accroître encore cette compétitivité et d'encourager le rôle de l'agriculture dans la préservation de l'espace rural et de l'environnement.

Conclusion

La négociation de l'Uruguay Round marque la fin d'une période où les politiques agricoles étaient, à l'exception de quelques concessions ponctuelles, élaborées indépendamment du GATT. Ce ne sera plus tout à fait le cas. L'accord de Marrakech impose des engagements qui devront être respectés sur les trois volets de la négociation :

- réduction du soutien lorsqu'il est lié aux incitations à produire,
- ouverture minimale aux importations et consolidation des droits de douane ajustés à la baisse, et
- réduction sensible des possibilités de dumping des exportations.

Toutefois, de nombreuses règles de sauvegarde et des contingents tarifaires (accrus) subsistent. De plus, la réponse aux engagements extérieurs pourra se faire en ajustant par rationnement les droits à produire (quotas, terres cultivées, ...) tout en maintenant de fortes distorsions de prix qui sont capitalisées dans les actifs spécifiques, empêchent la mobilité sectorielle (entrée, sortie) et obèrent la compétitivité du secteur.

Même si les soutiens des revenus sont plus découplés des prix, la régulation de l'offre et le gel des terres sont trop exclusivement conçus pour satisfaire aux engagements externes, pour éviter les baisses de revenus et de patrimoines, et pas assez en fonction d'une meilleure compétitivité et d'une meilleure utilisation des ressources foncières et de l'espace rural.

Il y a néanmoins progrès par rapport à la situation précédente des politiques agricoles en pays industrialisés, qui seront maintenant soumises à une discipline minimale. Pour en arriver là, il aura fallu que les grands exportateurs, et en particulier les Etats-Unis, aient une incitation forte sous forme de

gains commerciaux pour convaincre certains de leurs propres groupes de pression qu'une certaine libéralisation leur était bénéfique, pour dépenser les efforts d'orchestration d'une action collective au niveau international débouchant sur un traité basé sur des principes généraux et appliqué à toutes les parties contractantes (au prix de quelques clauses spéciales), pour qu'ils puissent eux-mêmes appliquer ces règles générales à leurs propres secteurs qu'ils protégeaient jusqu'alors par un régime d'exception.

Bibliographie

- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1992), Communication de la Commission, volet agricole de la négociation du GATT et réforme de la PAC, 6539/92 (Presse 85).
- GARDNER, B. (1987), "Causes of US Farm Commodity Programs", *Journal of Political Economy*, 95, 21, pp. 290-310.
- GARDNER, B. (1988), *The Economics of Agricultural Policies*, Macmillan Publishing Company.
- GATT (1979), Les Négociations Commerciales Multilatérales du Tokyo Round, Rapport du Directeur Général, Genève.
- GOLDIN, I. & O. KNUDSEN (EDS.) (1990), *Agricultural Trade Liberalization: Implications for Developing Countries*, Paris, OECD.
- GUYOMARD, H., MAHE, L.-P., TAVERA, C. & T. TROCHET (1991), "Technical Change and EC-US Agricultural Trade Liberalisation", *Journal of Agricultural Economics*, 5, vol.2, pp. 119-137.
- GUYOMARD, H., MAHE, L.-P., ROE, T.L. & S. TARDITI, 1993, The CAP Reform and EC-US Relationships: The GATT as a Cap on the CAP, Center for International Food and Agricultural Policy, University of Minnesota, Working Paper WP93-6.
- GUYOMARD, H. & L.-P. MAHE, 1993, "Réforme de la PAC et négociations du GATT : quelle compatibilité ?", *Economie Internationale*, 55, pp. 63-90.
- HONMA, M. & Y. HAYAMI (1986), "Structure of Agricultural Protection in Industrial Countries", *Journal of International Economics*, 20, pp. 115-129.
- JOHNSON, M., MAHE, L.-P. & T. ROE (1993), "Trade Compromises between the EC and the US: An Interest-Group Game Theory Approach", *Journal of Policy Modelling*, 15, 2, pp. 199-222.
- JOUANNEAU, D. (1987), *Le GATT*, Que sais-je, PUF.
- KRUEGER, A.O. (1974), "The Political Economy of Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64, pp. 291-303.
- KRUEGER, A.O., SCHIFF, M. & A. VALDES (1988), "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economywide Policies", *The World Bank Economic Review*, 2, 3, pp. 255-271.
- MAHE, L.-P. & T. ROE (1990), "EC-US Agricultural Trade Relations: Do Political Compromises Exist?", in Burger, K., De Groot, M., Post, J. & V. Zachariasse eds., *Agricultural Economics and Policy : International Challenges for the Nineties (Essays in Honor of Professor Jan de Veer)*, Amsterdam, Elsevier.

- MAHE, L.-P., ROE, T. & M. JOHNSON (1991), "Political Economy of US-EC Trade Negotiations: An Empirical Theory Analysis", *21st International Conference of Agricultural Economists*, Japan, Tokyo.
- MAKKI, S.S., TWEETEN, L. & J. GLECKER (1994), "Agriculture Trade Negotiations as a Strategic Game", *Agricultural Economics*, 10, pp. 71-80.
- OCDE (1993), *Politiques, marchés et échanges agricoles : suivi et perspectives*, OCDE, Paris.
- OLSON, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- OLSON, M. (1985), "The Exploitation and Subsidization of Agriculture in Developing and Developed Countries", in *Agriculture in a Turbulent World Economy*, Gower.
- PETIT, M. (1985), *Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community*, IFPRI Research Report, 51, Washington.
- RAINELLI, M. (1993), *Le GATT*, Repères, La Découverte.
- RIETHMULLER, P. & T. ROE (1986), "Government Intervention in Commodity Markets: The Case of Japanese Rice and Wheat Policy", *Journal of Policy Modelling*, 8, 3, pp. 327-349.
- SARRIS, A.H. & J.W. FREEBAIRN (1983), "Endogenous Price Policies and International Wheat Prices", *American Journal of Agricultural Economics*, 65, pp. 214-224.
- TRACY, M. (1982), *Agriculture in Western Europe*, Granada.
- WARLEY, T.K. (1989), "Agriculture in the GATT: Past and Future", in Maunder and Valdès eds., *Agriculture and Governments in an Interdependent World*, Proceedings of the twentieth International Conference of Agricultural Economics, Dartmouth.