

La négociation agricole dans l'Uruguay Round

Boisson J.-M.

in

Jouve A.-M. (ed.).
Crises et transitions des politiques agricoles en Méditerranée

Montpellier : CIHEAM
Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 8

1994
pages 5-20

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI950534>

To cite this article / Pour citer cet article

Boisson J.-M. **La négociation agricole dans l'Uruguay Round**. In : Jouve A.-M. (ed.). *Crises et transitions des politiques agricoles en Méditerranée*. Montpellier : CIHEAM, 1994. p. 5-20 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 8)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

La négociation agricole dans l'*Uruguay Round*

Jean-Marie Boisson
Université de Montpellier I (France)

Résumé. L'agriculture a joué un rôle décisif dans l'ouverture puis dans la prolongation de l'*Uruguay Round* bien au-delà des dates limites originellement fixées. La difficulté des négociations provient tout à la fois de la situation de crise, mais également de la structuration des parties contractantes en groupes de pays aux stratégies antagonistes, la négociation étant dominée par le conflit Etats-Unis – Communauté Européenne. L'administration du GATT a tenté de résoudre le problème par parties, en séparant la question agricole du reste de la négociation, puis en décomposant le problème agricole en trois volets : protection, soutien interne, libre accès. Mais cette procédure elle-même a été l'objet de conflits et de stratégies.

Mots clés. GATT – Négociations – Protection – Soutien

Title. *The Agricultural Negotiation within the Uruguay Round*

Abstract. Agriculture has played a crucial role in the opening of the Uruguay Round, and in its delaying far beyond the originally fixed deadlines. The difficulties of the negotiation spring out of the general world crisis and tension on trade, but also, and mainly, from the gathering of the different countries in blocks following opposed strategies, within a context of open conflict between the US and the EC. The GATT Administration has tempted to solve the problem in a piecemeal way, setting apart the agricultural problem and splitting it into three parts: access, internal supports, export subsidies. However, this procedure itself has become part of the conflict and a matter of strategy.

I – Introduction

L'agriculture a joué un rôle décisif dans l'ouverture d'un nouveau *round* du GATT à Punta del Este en 1986. Cela peut paraître surprenant quand on considère sa part décroissante dans le volume du commerce international, et les enjeux que représentent désormais les services (finances, assurances, propriété intellectuelle, etc.) dans les échanges internationaux. Cela provient sans doute du fait que les problèmes que soulève l'agriculture dans les négociations multilatérales présentent un caractère récurrent que les précédents *rounds* n'ont pas résolu. Les principales zones économiques (Communautés Européennes, Etats-Unis, Japon, etc.) ont progressivement rigidifié leurs politiques agricoles internes, qui s'adaptent mal les unes aux autres et dont les problèmes (financiers et budgétaires en particulier) viennent compliquer les problèmes d'ajustement externe.

A cela vient s'ajouter le fait que les Etats-Unis, persuadés – à tort ou à raison – que leur politique agricole interne était mieux adaptée à l'ajustement externe que celle de la Communauté Européenne (et que leur part du marché mondial devrait être plus forte), en ont fait un cheval de bataille en s'appuyant sur d'autres protagonistes au débat.

On évoquera en premier lieu le contexte général des négociations agricoles, avant de dresser un panorama des objectifs poursuivis par les principaux acteurs. On présentera enfin la négociation elle-même et ses résultats.

II – Le contexte général des négociations

On peut synthétiser le contexte et l'origine des débats autour de cinq points principaux :

l'évolution de la position européenne par rapport aux marchés agricoles mondiaux ;

- la divergence des mécanismes de politique agricole ;
- les coûts croissants des politiques agricoles de part et d'autre de l'Atlantique ;
- la perturbation des marchés mondiaux ;
- l'ambiguïté d'enjeux croisés.

1. La mise en œuvre de la Politique Agricole Commune (PAC) et ses indiscutables succès en matière de production ont transformé la Communauté, en vingt ans, d'un espace économique industriel importateur net de produits agricoles en un bloc exportateur net et désormais significatif et systématique de ces mêmes produits à partir des années 1980.

En conséquence, les concessions obtenues sur les mécanismes de la PAC dans les années 1960 (la préférence communautaire) ne sont plus aussi aisément acceptables (en fait, ils ne sont plus acceptables du tout) par les principaux partenaires, depuis que ces mécanismes viennent, par les exportations subventionnées (les fameuses restitutions), perturber significativement les marchés internationaux de certaines denrées (céréales, sucre, lait et produits laitiers, viandes... tous produits dits "tempérés"). La situation est un peu différente lorsqu'il s'agit de produits sans marchés internationaux structurés, le vin de table par exemple, pour lequel la Communauté est excédentaire et doit recourir à des distillations onéreuses, ou pour les fruits et légumes pour lesquels la Communauté est importatrice nette, mais doit néanmoins recourir à des retraits (destructions) pour des raisons de calendrier. Au demeurant, ces produits – s'ils n'ont pas de marchés internationaux structurés – subissent cependant le contrecoup des pressions étrangères, même s'ils sont beaucoup moins protégés que les céréales ou le sucre par exemple.

On doit observer que les intérêts des différents Etats membres de la Communauté sont plus ou moins concernés, mais toutes leurs agricultures participent plus ou moins au débat, de manière variable selon les produits.

2. Le second point à souligner est la divergence, voire la différence de nature des mécanismes de politique agricole mis en œuvre selon les zones. Ils se répartissent schématiquement en deux groupes :

a) Les politiques reposant sur le principe selon lequel le prix à la consommation doit couvrir le prix à la production intérieure. Cette sorte de vérité des prix suppose bien une concurrence entre producteurs mais à l'intérieur de la zone, et selon les efficacités respectives des producteurs intérieurs exclusivement. Cela suppose donc une protection absolue vis-à-vis de la concurrence extérieure : c'est le cas du principe de la préférence communautaire européenne, mais aussi celui des mécanismes des pays de l'ex-Association Européenne de Libre Echange (AELE) (comme la Suisse, la Norvège, la Suède, l'Autriche) ou des pays industriels avancés de l'Asie (Japon, Corée). Ce type de mécanisme n'interfère qu'indirectement (par limitation des débouchés) avec les marchés internationaux et qu'à condition que les zones concernées demeurent importatrices nettes.

b) Les politiques reposant sur le principe selon lequel le prix à la consommation est déterminé – directement ou indirectement – par la concurrence intérieure et internationale. Auquel cas, il peut ne pas couvrir le prix à la production intérieure et la politique agricole consiste à soutenir directement – si elle en a les moyens – les producteurs nationaux, eux-mêmes soumis dans ce cas à certaines disciplines quantitatives. Ce type de mécanisme n'interfère pas – du moins tel quel – avec les mécanismes des marchés internationaux dans lesquels il s'insère. C'est l'attitude des Etats-Unis et d'un certain nombre d'autres pays gros producteurs – vis-à-vis de leur taille – de produits agricoles.

Ce second mécanisme, lorsqu'il y a politique de soutien direct, peut devenir très onéreux. Le premier type de mécanisme l'est tout autant dès qu'il y a production d'excédents. C'est ce que l'on constate depuis vingt ans aux Etats-Unis et en Europe, où les dépenses budgétaires annuelles – au-delà des coûts à la consommation – sont passées d'un niveau inférieur à 5 milliards d'ECUs dans les années 1960 à un niveau supérieur à 20 milliards d'ECUs dans les années 1980.

3. Le troisième point à mentionner est la prise de conscience des effets perturbateurs de la surenchère entre blocs exportateurs pour exporter leurs excédents à coups de subventions les entraînant dans un processus cumulatif pervers, introduisant des distorsions croissantes sur les marchés internationaux et les déprimant fortement par rapport aux coûts de production même les plus efficaces.

Cette situation, outre qu'elle est onéreuse, met les petits pays exportateurs nets, qu'ils soient développés (Nouvelle-Zélande) ou non développés (Indonésie) dans une situation sans espoir puisqu'ils n'ont pas les moyens de suivre cette surenchère. On a pu avancer par ailleurs que ceci permettait de fournir à très bas prix de la nourriture aux pays les plus démunis. Mais cela contribue également, on le sait, à perturber fortement leurs efforts de production agricole interne. Le rapport annuel de la Banque mondiale pour 1986 a présenté une synthèse de travaux sur ces thèmes qui montrent clairement que les résultats obtenus sur les marchés internationaux sont malsains et, en définitive, aboutissent à des transferts peu clairs qui se traduisent par une perte nette d'avantages collectifs.

4. Ceci a suscité la formation d'un groupe de pays, le groupe de Cairns¹ (du nom de la ville d'Australie où ils se sont réunis la première fois en août 1986) rassemblant les petits et moyens pays exportateurs nets. Ce groupe qui rassemble pour le moment quatorze Etats de caractéristiques très différentes (développés ou en voie de développement, est et ouest, sud et nord, ainsi que tous les continents) s'intitule lui-même le groupe des *fair traders* et fait désormais cause commune pour plaider en faveur d'une ouverture des marchés, et d'une concurrence plus loyale (c'est-à-dire sans protection ou subventions excessives).

Ceci contribue donc, globalement, à renforcer les pressions à l'intérieur du GATT et conduisit à ouvrir un nouveau *round* en 1986, à Punta del Este, en Uruguay.

5. Les parties contractantes du GATT décident donc en 1986 de lancer un nouveau *round* qui portera simultanément sur :

a) les thèmes traditionnels encore mal réglés comme l'agriculture, les produits textiles, certains produits industriels de la première génération ;

b) de nouveaux thèmes : les services, la propriété industrielle, les investissements internationaux.

Pour les pays industriels, ce sont ces nouveaux thèmes qui sont les plus stratégiques désormais, tandis que les pays en développement attachés aux débouchés de leurs produits de la première génération industrielle dans les pays développés insistent sur les liens entre thèmes anciens et thèmes nouveaux.

Les Etats-Unis en mettant l'accent sur l'agriculture ont tendu à éclipser ces multiples enjeux croisés.

III – Les objectifs poursuivis par les principaux acteurs

Avant d'analyser les objectifs que chacun des acteurs ou groupe d'acteurs met en avant, on doit tout d'abord évoquer les objectifs généraux affichés et plus ou moins explicitement acceptés par tous, au moins à titre d'hypothèses de départ.

1. Les objectifs généraux affichés

L'objectif très global est de mettre en relations plus directes et plus ouvertes les marchés internes de chaque pays ou groupes de pays et les marchés internationaux. La justification essentielle de cet objectif n'est pas exclusivement inspirée d'une doctrine de libre échange. Elle repose sur l'idée que le cloisonnement des marchés internes et mondiaux entretient sur ces derniers une instabilité permanente et contribue à déprimer les prix et à créer des engrenages pervers de subventions aux exportations, dommageables à tous : aux pays exportateurs nets, qui s'épuisent dans cette surenchère aux subventions, et aux pays importateurs nets, qui profitent à court terme de prix déprimés – mais incertains – au détriment d'une régulation plus homogène de leurs politiques agricoles internes, en particulier celle de leur production vivrière.

Cet objectif doit être poursuivi dans trois directions principales :

- la suppression des barrières non tarifaires ;
- la réduction progressive des soutiens aux prix intérieurs ;
- l'élimination progressive des subventions à l'exportation.

Tout d'abord il convient d'éliminer les barrières non tarifaires de tous ordres : administratives, normatives, etc. Parmi celles-ci, les législations vétérinaires et phytosanitaires, dont la nécessité n'est pas discutable, se traduisent cependant par des effets protectionnistes occultes et non toujours justifiés. Il importe donc de les harmoniser au niveau international.

A. Réduction progressive des soutiens aux prix intérieurs

Les barrières non tarifaires ont souvent comme origine le soutien apporté aux agriculteurs par les prix intérieurs administrés et qu'il faut protéger de la concurrence internationale : le principe plus ou moins accepté est donc de réduire progressivement et d'éliminer à terme les soutiens intérieurs liés aux prix. Si les Pouvoirs Publics estiment devoir soutenir les revenus des producteurs nationaux, ce soutien doit être découplé des mécanismes des prix et s'effectuer par d'autres voies, notamment par la fourniture de biens collectifs (recherche, formation, infrastructures) ou par des aides directes.

B. Elimination progressive des subventions aux exportations

Les subventions aux exportations sont contraires aux principes fondamentaux du GATT. Des concessions ont cependant été historiquement faites dans ce domaine, en particulier à la Communauté Européenne, alors qu'elle mettait en place sa politique commune, dans les années 1960. Elles s'expliquaient alors par la position largement importatrice de la Communauté et avaient été négociées en contrepartie de concessions faites sur le tarif douanier commun et certains produits agricoles. Comme on l'a déjà mentionné, les situations ont changé. La Communauté est désormais devenue exportatrice régulière et puissante. Le mécanisme des subventions à l'exportation (les restitutions), conçu à l'époque comme occasionnel et transitoire, est devenu systématique et volumineux. Il est devenu, de ce fait, l'une des cibles privilégiées des critiques internationales, spécialement de la part des Etats-Unis. Ceci conduit à examiner à présent les stratégies spécifiques de chaque groupe de protagonistes aux négociations.

2. Les objectifs stratégiques des Etats-Unis

Au prix de quelques simplifications, les objectifs américains peuvent être rassemblés autour de quatre thèmes.

– L'objectif le plus général, présenté en premier lieu, est celui d'assurer une expansion de la demande alimentaire mondiale par un approvisionnement à un meilleur coût. L'élasticité-prix de la demande alimentaire mondiale, surtout du fait des besoins des pays en développement, n'est pas aussi rigide que celle des pays industrialisés. Une régularisation des cours, une stabilisation des échanges et une concurrence plus loyale, fondée sur les véritables coûts de production les plus compétitifs devraient relancer la demande. Inutile de préciser que les Américains, se considérant comme les plus compétitifs, estiment implicitement qu'ils en seront les principaux bénéficiaires. Ils espèrent ainsi conquérir des parts de marché, vis-à-vis en particulier de la concurrence européenne artificiellement soutenue par ses restitutions.

– En conséquence, l'objectif complémentaire est de pousser à une réforme profonde de la PAC, avant que les processus d'intégration européenne ne la rigidifie définitivement avec la mise en place de l'Union économique et monétaire. Sur ce point, les Etats-Unis bénéficient d'alliés de poids en Europe, spécialement le Royaume-Uni, et des positions divergentes parmi les pays membres, les restitutions bénéficiant plus spécialement à certains pays membres, alors que le coût de la PAC, qui s'est rapidement accru, pèse sur tous les contribuables européens et effectue une ponction budgétaire qui nuit aux autres actions européennes.

– Parallèlement, les Etats-Unis entendent enrayer la tendance des pays en développement à substituer progressivement des subventions à l'exportation aux taxes sur ces exportations qu'ils pratiquaient souvent pour financer leur budget public.

– Enfin, et ce n'est pas là un objectif accessoire, ils souhaitent rendre la réforme du financement de leur politique agricole (le fameux *farm bill*) plus aisée en allégeant le fardeau budgétaire qu'elle représente.

Dans les négociations internationales, les Américains ont toujours adopté une position "maximaliste" (« double zéro » : « zéro-taxe » ou « zéro-subvention », voire « triple zéro » en y ajoutant la suppression des soutiens intérieurs aux prix) dont l'agressivité maladroite a souvent permis de reconstituer une solidarité européenne parfois minée par une certaine « mauvaise conscience » commerciale. Quant au Japon – et dans une moindre mesure la Corée –, le sentiment de « mauvaise conscience » ne semble pas les avoir effleurés, mais ils sont plus sensibles aux pressions « persuasives » sur les autres compartiments de leur commerce international.

3. Les objectifs stratégiques du groupe de Cairns (les *fair traders*)

Le groupe de Cairns rassemble, on l'a vu, un certain nombre de petits pays, dont les capacités de pressions stratégiques sont moindres et qui rassemblent leurs objectifs sur trois axes.

Ils entendent, en premier lieu, mettre un terme aux dommages que subissent leurs exportations et leurs parts de marché effectives ou potentielles du fait de la surenchère aux subventions à l'exportation qui sévit entre les Etats-Unis et la Communauté européenne.

En conséquence, en tant que pays « petits » et peu puissants, ils sont partisans de soumettre le commerce international à des règles internationales de « bonne conduite » dont ils attendent une meilleure protection contre les comportements arbitraires des deux grands.

Ce faisant, ils espèrent récupérer, et, pour nombre d'entre eux, nouveaux arrivants sur le marché international, prendre des parts de marché significatives, sinon de façon globale, tout au moins à leur échelle.

Il s'agit donc globalement d'une stratégie « raisonnable » et équilibrée de reproches mesurés aux deux « grands », en soutenant la position de l'administration du GATT.

4. Stratégies de la Communauté, de l'AELE et du Japon

Les positions de trois groupes ne sont pas identiques : les pays appartenant alors à l'AELE (Scandinavie, Suisse) et le Japon ne sont pas exportateurs, contrairement à la Communauté dans son ensemble, mais leurs intérêts se rejoignent dans la mesure où ils ont tous des attitudes protectionnistes marquées en faveur de leur agriculture interne tout en étant fortement présents dans le commerce international autre qu'agricole.

Leur stratégie est donc un compromis entre deux objectifs opposés.

D'une part, ils sont attentifs à réduire les tensions sur le commerce agricole international pour ne pas obérer d'autres chapitres de la négociation et s'exposer à des représailles.

Ils entendent d'autre part conserver une flexibilité et une autonomie suffisante de leur politique agricole intérieure, compte tenu des équilibres existant dans leurs structures spécifiques (aménagement du territoire, sécurité minimale d'approvisionnement).

Ils sont, de ce fait, l'objet des attaques convergentes des autres parties à la négociation, et la faiblesse de leur position vient de ce qu'ils ont une attitude globalement défensive plutôt que des objectifs positifs et clairs. Il s'agit en somme d'une stratégie d'attente et de minimisation des concessions.

A côté des ces positions générales, on peut également répertorier un certain nombre de stratégies plus spécifiques entre les divers protagonistes.

5. Les éléments de stratégies plus spécifiques entre les divers protagonistes

Pour les Etats-Unis, il s'agit avant tout d'obtenir de la Communauté une diminution du niveau des prix intérieurs, et par voie de conséquence, celle du niveau des productions, une atténuation de la préférence communautaire et une suppression à terme des subventions à l'exportation.

La pression sur les autres pays industriels (AELE, Japon) vise plutôt à obtenir un accès plus ouvert aux marchés intérieurs.

Le groupe de Cairns poursuit les mêmes objectifs que les Etats-Unis, mais avec plus de discrétion. Il y ajoute, pour faire équilibre, l'objectif de voir baisser les prix intérieurs américains, s'atténuer leur soutien plus ou moins directs aux producteurs et surtout disparaître leurs contingents sur certains produits.

La Commission des Communautés est disposée à des concessions « raisonnables » dans la mesure où cela peut appuyer des tentatives de réforme de la PAC. Il existe en son sein des divergences sensibles selon qu'il s'agit du volet « préférence communautaire » ou du volet « soutien intérieur » aux producteurs. Ces divergences s'atténuent devant chaque poussée d'agressivité américaine. De plus, elle ne souhaite pas « globaliser » trop simplement ses concessions, sans différencier les produits, ni prendre en compte les relations spécifiques établies, par exemple avec les pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique).

La réforme de la PAC, adoptée le 21 mai 1992, a indiscutablement matérialisé les concessions qu'elle pouvait faire, en diminuant très sensiblement le niveau des prix intérieurs, ce qui réduit à la fois la préférence communautaire et le volume des financements nécessaires aux restitutions et, partant, leur volume. La Communauté estime donc avoir fait les concessions nécessaires et attend en retour celles des Etats-Unis... qui se font attendre.

Le Japon, quant à lui, demeure très attaché à certaines protections spécifiques en alléguant des raisons de sécurité alimentaire.

Après avoir brossé un panorama des intérêts et des positions en présence, il est possible d'aborder la négociation elle-même.

IV – La négociation

Après l'échec des négociations menées à Montréal (1990), puis à Bruxelles (décembre 1991), tandis que l'échéance théorique de l'*Uruguay Round* approche à grands pas, le secrétaire général du GATT, Arthur Dunkel, propose un projet d'accord sur l'agriculture² composé d'une vingtaine d'articles, qui doit servir de base à la négociation finale de l'*Uruguay Round*.

Cette proposition reprend les bases de départ de la négociation, mais les concrétise par une série de propositions chiffrées. Globalement, il convient donc de procéder à des réductions progressives mais substantielles du niveau de soutien et de protection, qui permettent une prévention des restrictions et des distorsions dont sont victimes les marchés agricoles mondiaux.

Les parties contractantes doivent s'engager à mettre en œuvre des obligations mutuelles que l'on peut rassembler en trois grands « volets » :

- la limitation et la spécification des soutiens internes à l'agriculture (« *domestic support* ») ;
- la réduction des pratiques protectionnistes et l'accès aux marchés (« *import access* ») ;
- une concurrence plus ouverte sur les exportations (« *export competition* »).

Au travers de ces trois volets, on va d'abord examiner quels sont les points qui font problème, avant d'exposer les propositions du Secrétariat Général du GATT. On terminera par la présentation des positions en présence.

1. Les points à négocier

A. Les soutiens internes

Ils prennent des formes multiples et portent sur l'ensemble des sommes transférées aux producteurs par les prix et les volumes soutenus.

Le principe de la mise au point d'une mesure agrégée de soutien (MAS) a été accepté³, mais il reste à en définir précisément – et de façon homogène – des détails concrets.

En premier lieu, il s'agit de définir :

- a) La gamme des produits concernés et le niveau d'agrégation. Faut-il, par exemple, prendre en consi-

dération des produits – tel que le vin – dont les marchés internationaux ne sont pas bien définis ? Faut-il considérer les céréales produit par produit ou les prendre en bloc ?

b) Les indices de MAS doivent-ils être déterminés en grandeur absolue ou rapportés aux quantités ?

c) Quelle période de référence choisir ? S'agira-t-il d'une année donnée (par exemple, 1986) ou d'une moyenne (1986–1990) ?

d) Il faudra enfin déterminer le montant et la période d'étalement des réductions consenties.

En second lieu, et c'est au moins aussi important, il s'agira de déterminer ce qui entrera dans le groupe des mesures devant faire l'objet d'engagement de réduction ou, pour reprendre le langage de la négociation, ce qui entrera dans :

- la boîte verte : mesures hors du champ de réduction ;
- la boîte rouge : mesures devant faire l'objet de réduction, voire d'élimination ;
- la boîte jaune : mesures devant faire l'objet de négociation.

Le classement des mesures de compensation prévues par la réforme Mac Sharry, par exemple, est un élément stratégique fondamental.

B. Les protections aux frontières

Il s'agit là au moins autant d'une question de niveau de la protection (prix de seuil, droits de douanes) que de nature de la protection. Elle fait référence aux mesures de contingentement, mais surtout aux protections en valeur absolue (et variable) que représentent les prélèvements européens par rapport aux droits de douanes classiques : la transformation des premières en droits de douanes (libellés en pourcentage et non en ECU) a reçu l'appellation de tarification⁴. Deux types de questions se posent à son propos :

- quant à la nature de la tarification : doit-elle être totale ou partielle, c'est-à-dire conservant une part de franchise ajustable ? Quelle en serait la base de référence ? Quels en seraient le montant et le rythme de réduction ?
- quant à son assiette : doit-elle être globale ou désagrégée ? Doit-on, en d'autres termes, procéder à la fixation des équivalents-tarifs ligne par ligne, en distinguant produits de base et produits élaborés, ou doit-on entendre les réductions en moyenne, avec d'éventuelles compensations ?

Il reste enfin à déterminer si les engagements de réduction doivent porter sur des montants en valeur ou des volumes, ou sur les deux ? Doit-on accepter le principe de contingents tarifaires pour assurer une pénétration minimale ?

C. Les subventions aux exportations

Les engagements de réduction doivent-ils, ici encore, s'entendre sur des montants agrégés en valeur ou sur des volumes ?

Doit-on enfin aller jusqu'à prendre en compte des références historiques à des parts de marchés équitables ?

Toutes ces questions paraissent extrêmement techniques et détaillées. Elles sont le lot habituel des négociations du GATT et représentent des enjeux non négligeables et des jours, voire des semaines, de négociations. Ces questions étaient pendantes et très techniques. C'est le mérite de la proposition Dunkel de les avoir prises en considération de façon directe et concrète, sans pour autant, bien entendu, répondre à tous les points en discussion.

2. La proposition « Dunkel »

Reprenons successivement les trois volets.

A. Les soutiens internes (*domestic supports*)

Les principes

Le principe de base est celui de l'engagement de réduction de tous les soutiens internes, sauf exceptions spécifiées.

Cette réduction serait fondée sur une MAS par produits avec des tolérances ou des exceptions pour les pays en voie de développement. Il est introduit un seuil de 5% de la valeur de la production en dessous duquel les réductions n'interviendraient pas (cf. *annexe* sur les MAS).

Ceci suppose donc un accord sur une méthodologie de calcul plus nuancée et plus complète que les équivalents-subsidations au producteur (ESP ou PSE) puisqu'elle porte également sur les prix de référence sur lesquels fonder la mesure des soutiens directs aux prix, et sur les aides directes éligibles que l'on retrouvera plus loin.

Les engagements

Il est proposé de réduire les soutiens internes de 20% sur la période 1993–1999, en se fondant sur une mesure de type MAS par produit, calculée sur la période 1986–88. On tiendrait compte, en outre, des réductions consenties depuis ces dates.

Les bases de calcul

Outre celui des prix de référence (déjà évoqués), le principal problème est de déterminer ce qui entre ou n'entre pas dans le calcul des soutiens internes à réduire, mentionnés dans l'*annexe 2* de la proposition Dunkel.

Les deux principes qui définissent ce qui n'entre pas dans la « boîte rouge » sont les suivants :

- les soutiens directs non pris en compte ne doivent avoir aucun effet de distorsion sur les échanges ou la production, ou tout au moins un effet minimal et indirect (ce qui ouvre la discussion).
- ils doivent être financés par budget public et non par les producteurs (distorsions de commerce) ou les consommateurs (soutien du prix pour les producteurs). Les catégories d'exemptions seraient les suivantes :
 - i) Les services généraux financés sur fonds publics : recherche, formation, infrastructures, luttés épidémiologiques, etc. Ces aides contribuent éventuellement à faire baisser les coûts, mais elles ont un effet d'efficacité bénéfique pour tous (bien collectif).
 - ii) Les aides alimentaires internes, à but sanitaire ou nutritionnel.
 - iii) Les schémas publics d'assurance : couverture sociale, catastrophes naturelles, etc.
 - iv) Les actions structurelles tendant à optimiser l'utilisation des facteurs de production : travail (schéma de retraite), capital (aide structurelle aux investissements).
 - v) Les paiements directs aux exploitants pourvu qu'ils soient découplés de la production.

C'est là un point central, spécialement dans le contexte de la réforme Mac Sharry qui repose largement sur le principe de paiements compensatoires. Cinq critères ont été proposés :

1. Les paiements directs seraient éligibles s'ils sont fondés sur une période de base définie, qu'ils soient calculés sur la base de niveau de revenus, d'utilisation des facteurs, de statut d'exploitant ou encore de niveau de production.
2. Le montant du paiement doit perdre son lien avec la production, passée la période de référence.
3. Le montant du paiement doit perdre son lien avec les prix à la production, passée la période de référence.
4. Le montant du paiement doit perdre son lien avec les facteurs utilisés après la période de référence.

5. En aucun cas ce paiement doit exiger qu'il y ait production.

C'est sur ce point que se concentre alors la négociation dans la mesure où ces critères correspondent mieux aux pratiques américaines de soutien direct. La réforme récemment adoptée pour la PAC insiste en effet sur le lien de la compensation avec les rendements (même si elle repose sur des rendements de référence par surface), et elle retient la possibilité de réajustements automatiques.

Ce point restait donc le plus délicat à négocier, avec celui des subventions à l'exportation.

B. L'accès aux marchés et les pratiques protectionnistes

Les principes

Les principes posés par les articles 4 et 5 se présentaient de la sorte :

L'article 4 précise que tous les éléments de protection doivent être transformés en droits de douanes (« tarification »). Cette mesure vise à éliminer toutes les pratiques de restrictions quantitatives (par exemple les contingents américains) ou de protection variable en valeur absolue (par exemple les prélèvements européens).

Les droits de douanes équivalents doivent être clairement et irrévocablement établis, et devront suivre par la suite les règles établies du GATT. Il est exclu d'introduire d'autres mesures que des droits de douanes clairs et irrévocables, et seulement des droits de douanes en pourcentages.

Pour assurer un minimum d'échanges et de pénétration de tous les marchés, il est proposé d'instaurer un contingent tarifaire minimum (*minimum access*).

L'article 5 introduit cependant la possibilité de clauses de sauvegarde, en cas de trop forte pression extérieure et, en particulier, d'effondrement des marchés mondiaux.

Les engagements

Il est proposé de réduire tous les droits sur une base de moyenne simple de 36% sur la période 1993–99.

Un accès minimum est prévu de l'ordre de 3% de la consommation intérieure pour la première année, à 5% de la consommation intérieure pour la dernière.

Les bases de calcul

De manière à prévenir un maximum d'échappatoires ou de pratiques dilatoires, il est proposé :

- que les droits de douane équivalents (*tariffs-equivalents*) englobent toutes les mesures aux frontières ;
- que le prix intérieur de référence soit un prix de gros représentatif, en monnaie intérieure ;
- que le prix extérieur soit une moyenne représentative des prix c.a.f. aux frontières, dans la monnaie du pays d'importation.

Ces prix seraient calculés sur une moyenne des années 1986–88.

C. Les subventions à l'exportation

Le principe

Le principe en est la proscription pure et simple, en spécifiant plus précisément les cas suivants qui correspondent aux pratiques diverses d'un certain nombre de pays :

- les paiements directs pour améliorer les performances à l'exportation (par exemple l'EEP américain) ;

- l'écoulement des stocks à un niveau de prix inférieur aux prix intérieurs (ex. les restitutions européennes) ;
- les exportations financées par des cotisations payées par les producteurs (ex. les cotisations du régime sucrier européen) ;
- les subventions aux efforts de commercialisation extérieure, comme des coûts de fret différenciés pour les exportations (pratique du Canada par exemple) ;
- les subventions aux intrants des produits agro-industriels à l'exportation (ex. : CEE).

L'article 10 évoque quelques exceptions ou modalités particulières, en particulier l'aide alimentaire, en principe réservée aux cas d'urgence.

Les engagements

Les engagements proposés sont doubles et peuvent éventuellement se recouper :

- d'une part les dépenses budgétaires consacrées aux subventions à l'exportation doivent être réduites de 36% de 1993 à 1999.
- d'autre part, les volumes sur lesquels portent ces subventions doivent être réduits de 20% sur la même période.

La période de référence serait la moyenne 1986–90.

Le reste des articles de la proposition Dunkel concerne un certain nombre de points complémentaires :

- la mise au point de normes internationales et de lignes directrices sur les mesures sanitaires et phytosanitaires ;
- le traitement spécial et différencié des pays en développement, et spécialement ceux qui sont importateurs nets de produits alimentaires ;
- la mise en place d'un comité permanent de l'agriculture chargé du suivi de la mise en place de missions de consultations afin d'assurer la mise en oeuvre et la continuation du processus de réforme.

Les négociations devraient reprendre, après bilan, au moins un an avant le terme de la période d'engagement (1999).

3. Les diverses attitudes vis-à-vis du projet « Dunkel »

1. Pour les Etats-Unis, la proposition Dunkel demeure trop timide par rapport à l'option souhaitable (*0 Levy, 0 Subsidy, 0 Support*). Les réductions envisagées doivent être très sensiblement augmentées ou accélérées. Les taxes à l'importation sont souvent plus hautes qu'il est nécessaire. Même réduites en proportion, elles maintiennent une discrimination (préférence communautaire). Par ailleurs, le soutien des prix et les paiements directs sont souvent complémentaires. Il convient enfin de prendre en compte la gestion directe de l'offre, ce que la Communauté est également prête à faire depuis la création des quotas laitiers. Les Américains, en revanche, demeurent discrets sur des concessions à faire à propos de leurs propres mécanismes de soutien.

2. Pour le groupe de Cairns, la proposition Dunkel est un pas dans la bonne direction, acceptable s'il implique d'être poursuivi ultérieurement, évalué et contrôlé.

3. La Commission a accepté le principe d'une tarification de la protection extérieure, mais en maintenant une franchise variable. Le système de la préférence communautaire fait partie intégrante de sa politique agricole globale, et la Communauté ne peut accepter une tarification totale qui mettrait ses mécanismes de politique interne à la merci des fluctuations erratiques tant des taux de change (l'ECU étant beaucoup

plus stable que les autres monnaies) que des fluctuations mondiales des cours. C'est ici une question de principe, même si la réforme de la PAC atténue sensiblement le problème dans la réalité.

La Commission souhaiterait beaucoup plus de précisions sur le détail des calculs : ainsi la liste des produits à prendre en compte, le niveau d'agrégation, etc.

La Commission est hostile à des engagements sur des volumes, tout à la fois parce que c'est contraire aux règles du GATT et que cela lui poserait en outre des problèmes de redistribution entre Etats membres.

La Commission déplore par ailleurs qu'il n'y ait aucune espèce de référence à l'éventualité de rééquilibrage de la protection (par exemple : en faveur des PSC et des oléagineux). Ceci apparaît cependant comme un élément de négociation plutôt qu'un point de défense ferme.

Enfin, la Commission souligne qu'il peut y avoir incohérence dans des engagements portant sur 36% de réduction en valeur et 20% de réduction en volume dans un contexte où il n'est pas évident (même si les modèles théoriques vont dans ce sens) que les prix mondiaux remontent beaucoup du fait de ces engagements.

D'une façon générale, la Communauté est hostile aux principes d'engagements séparés sur chacun des volets dans la mesure où, dans la PAC, ces volets sont très interdépendants. Un tel engagement lui imposerait des contraintes supplémentaires, alors qu'elle vient de faire un effort considérable en modifiant fortement le niveau de soutien des prix, mais en maintenant le système des deux prix.

4. Le Japon, demeurant sur ses positions, est par ailleurs hostile à une disposition qui lui paraît spécialement taillée pour déjouer ses mécanismes de protection : l'engagement de libre accès pour une quantité minimale (*minimum access commitment*) spécialement pour le riz, et qui pourrait faire un peu baisser le prix intérieur.

5. Dans leur majorité, les économistes – spécialement de formation anglo-saxonne – seraient en faveur d'une proposition plus libérale encore et concentrent leurs critiques sur les quelques engagements quantitatifs de la proposition, qui leur paraissent totalement contraires aux règles du GATT.

Au total, il demeure donc des divergences fortes sur divers points.

En premier lieu, il s'agit de l'hypothèse de tarification complète, à laquelle la Communauté est hostile, même si elle a fait une concession majeure, avec la réforme de la PAC, en diminuant très sensiblement le niveau de soutien des prix intérieurs, ce qui aura, évidemment, des conséquences sur le volume global des restitutions. Les principaux pays parties à la négociation ont fait parvenir à Genève leurs listes d'équivalents-tarifs et l'on peut constater de sérieuses divergences avec les calculs proposés par le GATT⁵. Ceci est de bonne guerre pour débiter une négociation, mais les divergences constatées ne doivent pas bloquer les problèmes de convergence sur des tarifs-équivalents acceptables d'un commun accord.

En second lieu, il convient d'arrêter une méthodologie de calcul des MAS qui reçoivent l'agrément des différentes parties (en particulier en matière de prix de référence) et qui n'ouvrent pas de possibilités trop évidentes d'échappatoire.

Il faudra en troisième lieu s'entendre sur ce qui entre dans les différentes « boîtes » de la négociation, tout particulièrement la « boîte verte ».

Enfin, on ne mesure pas bien encore les conséquences des concessions qui seront consenties sur la pénétration minimale (*minimal access*).

Les différents Etats membres de la Communauté Européenne, bien que solidaires, n'ont pas les mêmes intérêts suivant les chapitres abordés (et les produits) et leur position d'importateurs ou d'exportateurs nets : pour faire simple, les pays importateurs nets sont plutôt attachés au soutien interne et prêts à faire

des concessions sur les volets externes (protection, subventions aux exportations) : c'est le cas par exemple pour l'Allemagne et les céréales. En revanche, les pays exportateurs nets – et ils le sont plus vers leurs partenaires européens que vers l'extérieur – attachent beaucoup d'importance aux mécanismes de la préférence communautaire, sans se désintéresser pour autant du soutien interne. C'est le cas de la France pour les céréales et les grandes cultures. Finalement, le ciment de ces intérêts divergents est qu'ils se croisent étroitement selon les différents produits : céréales, sucre, lait, viandes, pour l'essentiel produits tempérés ou du Nord.

La réforme de la PAC est généralement considérée – spécialement par ses détracteurs – comme une concession majeure faite par la Communauté en vue de faciliter les négociations. Pourtant elle n'a pas été accueillie par nos partenaires avec l'enthousiasme espéré. C'est probablement normal, en situation de négociation. Surtout elle va s'accompagner d'une série de mesures nationales complémentaires qui vont rendre encore plus délicate la défense en commun des positions de la Communauté.

4. Les derniers rebondissements de la négociation : le *Blair House Agreement*

La réforme de la PAC a ouvert la possibilité d'une négociation bipartite entre les Etats-Unis et la Communauté européenne, menée par MM. Mac Sharry et Andriessen. Cette négociation ne demandait pas l'aval des Etats membres, mais elle était soutenue par une grande majorité d'entre eux et eut lieu à Washington en novembre 1992.

Il s'agissait, pour les deux principaux protagonistes du GATT, de tenter de s'entendre sur la base de la proposition Dunkel, pour faire avancer la négociation globale sous la pression du changement de président aux Etats-Unis.

Ces négociations ont abouti à un projet d'accord dit *Accord de Blair House* aux termes duquel les Etats-Unis et la Commission s'engageaient à soutenir un certain nombre de propositions en commun vis-à-vis des autres parties à la négociation du GATT, étant sous entendu que si l'accord était obtenu entre les deux principaux antagonistes, les autres parties seraient mal venues d'y faire obstacle. Le *Blair House Agreement*, ou projet de compromis de Washington, se présente comme un certain nombre de concessions mutuelles entre les Etats-Unis et la Communauté sur la base de la proposition Dunkel, qui laisse cependant de côté ou dans l'ombre un certain nombre de points.

A. Les concessions mutuelles.

A vrai dire, il s'agit pour l'essentiel d'acceptation de la part de la Communauté des propositions Dunkel. Les concessions américaines consistent à renoncer à la position dure – mais réaliste – de « triple zéro ». Examinons-les à partir des trois volets habituels de la négociation.

- Sur l'accès.** Le projet se rapproche de très près de la proposition Dunkel, à quelques nuances : diminution des tarifs ou des équivalents-tarifs de 36% sous couvert d'une clause de sauvegarde spéciale liée aux variations des cours des produits et des monnaies ; le principe de l'accès minimum n'est pas clairement précisé.
- Sur le soutien interne.** La principale concession consiste à accepter que les paiements compensatoires de la réforme Mac Sharry entrent dans la « boîte verte » et ne fassent pas l'objet d'engagements de diminution de 20%. Il s'agit du point principal de l'accord. On peut s'interroger sur sa portée de deux points de vue : tout d'abord il entérine assez largement, par symétrie, les pratiques de paiements compensatoires américaines. Par ailleurs, il paraît vraisemblable que les paiements compensatoires « Mac Sharry » connaîtront à l'avenir, par simple pression budgétaire et politique, une diminution progressive. Au total, cette concession qui fut présentée comme majeure sera probablement plus limitée qu'il n'y paraît.
- Sur les subventions à l'exportation.** Les propositions Dunkel sont légèrement modifiées par l'accord, passant d'une réduction de 24% à une réduction de 21% par produit. C'est pour le moment, le point sur lequel existe la contrainte identifiée comme la plus sévère, spécialement pour les exportations de céréales, essentiellement françaises.

En réalité, ceci fait abstraction d'un certain nombre de points non abordés à Washington où la négociation s'est focalisée sur les produits concernés par la réforme de la PAC, et où un certain nombre de questions n'a pas été évoqué.

B. Les points non évoqués

Tout d'abord la Commission semble avoir complètement renoncé à évoquer l'hypothèse du ré-équilibrage de la protection, entre céréales et produits de substitution. Ceci est regrettable et montre bien que la Commission a subi la pression des pays « éleveurs » du Nord et aussi celle de « l'ambiance » favorable au libre échange : la Commission a été en quelque sorte victime de ce qu'on pourrait appeler le syndrome de la « mauvaise conscience » libérale.

Elle semble ensuite avoir totalement occulté les produits autres que ceux qui étaient impliqués par la réforme de la PAC. Ainsi n'a-t-il pas été question, par exemple, de sucre, point sur lequel les Etats-Unis partagent avec l'Europe les mêmes « faiblesses » protectionnistes.

Surtout, aucune référence n'a été faite aux produits méditerranéens, dont on doit donc penser que le sort serait réglé par l'acceptation implicite de la proposition Dunkel, dont l'application pourrait avoir des conséquences importantes. D'après quelques estimations « à la volée » présentées par les négociateurs français (les seuls à s'être sérieusement opposés au projet d'accord de *Blair House*), les fruits et légumes verraient leurs débouchés réduits de 30 000 tonnes pour les pommes et peut-être de 200 000 tonnes pour les agrumes, pour ne prendre que les principaux fruits, du fait en particulier de l'accès minimum.

Pour le vin, la réduction des aides à l'exportation – qui sont faibles – n'auraient pas d'incidences graves. En revanche, les engagements d'accès minimum (3 à 5% de la consommation intérieure européenne, de loin la plus importante du monde... du fait des pays producteurs) ouvrent aux importations des débouchés considérables (théoriquement près de 3 à 5 millions d'hectolitres) sur tous les segments du marché : vins de qualité en provenance d'Amérique ou de l'hémisphère austral, et surtout vins de consommation courante (en particulier vins de cépage) en provenance de l'Europe de l'Est (Hongrie, Bulgarie, Roumanie et Russie) et d'Amérique latine (Chili, Colombie).

Les règles d'accès minimum devraient également affecter le marché et l'approvisionnement de l'huile d'olive.

Finalement, ce sont les pays méditerranéens de l'Europe ou tout au moins leurs régions méridionales qui sont les moins concernés pour le moment par la réforme de la PAC et la négociation du GATT. Ont-ils quelque chose à y gagner? En ces temps d'incertitude, le problème est plutôt de savoir ce qu'ils ont à y perdre.

Epilogue

Finalement, après un dernier « combat d'honneur » de la France, l'accord du GATT a été signé le 15 décembre 1993 sur la base des propositions Dunkel et du compromis de *Blair House*. Dans la « presse » finale, cependant, un certain nombre de concessions ont été arrachées grâce à une négociation « paquet » qui a un peu brouillé les données.

Ainsi, en matière d'accès au marché, il a été acceptée la proposition européenne d'agréger des secteurs pour compenser les contraintes : par exemple l'accès global « toutes viandes » fait bénéficier les viandes blanches des contingents ouverts en viande bovine et surtout ovine. De même, en matière de limitations des exportations subventionnées, l'engagement a été étalé sur toute la période, pour le cas où les contraintes des premières années s'avèreraient trop fortes (procédure dite de « lissage »). En matière de soutien interne, la « clause de paix » a été prolongée de trois années au-delà de l'échéance. Quelques astuces de définition ont été mises à profit pour lever certaines menaces : l'inclusion de l'obligation d'accès minimal dans l'accès courant, la non tarification du vin qui permet d'éviter l'engagement d'accès minimum, le démantèlement de 20% des équivalents tarifaires, au lieu de 36% pour les fruits et légumes.

En résumé, dans la dernière « ligne droite », l'agriculture européenne a quelque peu bénéficié de l'importance des autres enjeux.

Au total, l'accord affirme les nouveaux principes auxquels doit se plier désormais le commerce international des produits agricoles dont l'essentiel a été « consolidé » par la tarification. Il consacre l'abandon de l'exception dont bénéficiait l'agriculture vis-à-vis des règles du GATT et la place dans le champ de compétence de la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce créée à Marrakech en avril 1994. Mais cet accord donne cependant à la Communauté Européenne une certaine marge de manoeuvre avant de se heurter effectivement aux disciplines ainsi acceptées.

Notes

1. Le groupe Cairns est formé des pays suivants : Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Fidji, Hongrie, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Thaïlande et Uruguay.
2. Dunkel A. (1991), *The Uruguay Round Agreement on Agriculture Proposals*. Text on Agriculture, MTN-TNC/W/FA, dec. 22.
3. Voir annexe sur les mesures agrégées de soutien.
4. Cf. *annexe 2* sur la tarification.
5. Exemple pour le blé :

	Méthode CE	Méthode GATT
Prix intérieur	241,30	212,50
Prix mondial (blé argentin c.a.f)	92,80	92,80
Tarif-équivalent	148,50	119,70
Tarif maximum en 1999	95,00	76,60

Source : Home Grown Cereals Authority (UK), cité par *Agra-Europe*, 10 avril, 1992



Annexe 1

La mesure agrégée de soutien (MAS)

Le besoin de trouver une mesure globale du soutien provient de la différence des mécanismes de politique agricole (cf. le texte ci-dessus). Certains mettent l'accent sur la protection extérieure, le soutien étant apporté essentiellement par les prix, les autres utilisant des mécanismes de soutiens directs, proportionnellement ou pas à la production.

1. Les taux de protection conviennent pour mesurer les soutiens du premier type

- taux de protection nominal : Pd/Pw
- coefficient de protection nominal : $(Pd - Pw)/Pw$

où :

Pd est le prix intérieur

Pw est le prix mondial franco frontière.

avec la nécessité de normaliser la définition de Pd et Pw .

On peut élaborer quelque peu en prenant en compte le fait que la protection peut porter également sur les intrants, auquel cas on se fonde sur les valeurs ajoutées, et non sur la valeur finale. On obtient des taux ou coefficient de protection effective.

2. Les équivalents-subventions au producteur (ESP) ou consommateur (ESC)

Les coefficients de protection ci-dessus font apparaître l'essentiel du soutien dans le cas de mécanismes reposant principalement sur la protection (type prélèvements européens). Mais ils ne sont pas adaptés aux mécanismes de type *deficiency payments*. D'où la proposition d'adopter une autre méthodologie, assez simple dans son principe, consistant à prendre en compte l'ensemble des aides apportées (effectivement ou par mesure équivalente). Selon les cas, on se place au niveau du producteur (les plus courants) ou au niveau du consommateur (quand il existe des programmes de subventions à la consommation).

La méthode consiste à sommer l'aide par les prix et les autres formes d'aides. Ainsi, pour rendre comparables des systèmes aussi différents que celui des Etats-Unis et de la Communauté, la FAO dès 1973, puis l'OCDE et divers organismes ensuite, ont proposé des formules du type :

$$\text{ESP total} = Q (Pd - Pw) + D - L + B$$

où :

Q représente les volumes

D les versements directs

L les prélèvements et taxes à la production

B les autres types de versements d'origine budgétaire

Il s'agit donc là de mesures globales ou agrégées, que l'on peut ensuite rendre unitaires (ou mettre en pourcentages) en divisant par la production finale ou sa valeur :

$$\text{Ex. : ESP unitaire} = \text{ESP total}/Q$$

Tarifification des prélèvements

La tarification (du mot *tariff*, signifiant droits de douane) consiste à remplacer toute barrière protectrice (taxes en valeur absolue, taxes variables, etc.) par des droits de douane fixés en taux, et consolidés, c'est-à-dire non susceptibles d'être changés une fois publiés, sinon à la baisse.

Ex. :

1. Supposons que :

- le cours mondial est à : 120 ECUs
- le prix intérieur à protéger (ou le prix de soutien) est de : 180 ECUs/tonne

Le prélèvement correspondant sera : 60 ECUs/tonne

Le tarif équivalent sera de 50%, prélèvement/cours mondial : $60/120 = 50\%$, soit des droits de 60 ECUs/tonne.

2. Supposons que, pour diverses raisons (meilleure productivité par exemple), le cours mondial tombe à 100 ECUs/tonne :

- le prix intérieur demeure le même : 180 ECUs/tonne
- dans ce cas le prélèvement devient : $180 - 100 = 80$ ECUs

Le prélèvement a varié, le niveau de protection est le même.

En revanche le tarif équivalent devient : $100 \times 0,5 = 50$ ECUs/tonne
et le niveau de la protection est limité à : $100 + 50 = 150$ ECUs/tonne