



**HAL**  
open science

## La réforme de la PAC et le pré-accord de Blair House

Herve Guyomard, Louis Pascal Mahe

► **To cite this version:**

Herve Guyomard, Louis Pascal Mahe. La réforme de la PAC et le pré-accord de Blair House. INRA sciences sociales, 1993, sup 4, pp.1-4. hal-01593977

**HAL Id: hal-01593977**

**<https://hal.science/hal-01593977>**

Submitted on 26 Sep 2017

**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

## RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

### LA RÉFORME DE LA PAC ET LE PRÉ-ACCORD DE BLAIR HOUSE

La réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) était devenue inévitable en raison de la croissance des exportations communautaires et de l'usage quasi systématique des restitutions qui accroissaient la pression internationale sur la Communauté Européenne (CE) et, en particulier, celle des grands exportateurs de produits de zone tempérée. Elle était également indispensable pour préparer l'agriculture communautaire de demain : modérément exportatrice et plus respectueuse de l'environnement.

La négociation du GATT (Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers) se révèle progressivement plus tolérante à l'égard des niveaux de soutien interne des revenus. Elle reste très stricte sur les politiques commerciales, barrières à l'importation et, surtout, aides aux exportations. La réforme de la PAC ne suffira vraisemblablement pas à remplir les exigences du compromis de Washington sur la réduction des exportations subventionnées, tout au moins pour la totalité des productions. Il y a toutefois plusieurs éléments d'incertitude à considérer dans l'examen de cette compatibilité, parmi lesquels figurent l'infléchissement des rythmes de productivité, l'évolution des marchés mondiaux, les variations des taux de change, ... Il est donc intéressant d'examiner la "distance" entre l'agriculture de la CE après réforme et les exigences du pré-accord de Washington.

#### La nature du jeu du GATT

La négociation de l'*Uruguay Round* voit s'affronter deux conceptions portées par deux groupes de pays : d'un côté les exportateurs peu ou moins protectionnistes (groupe de Cairns, États-Unis, quelques Pays en Développement) favorables à l'abaissement des obstacles aux échanges ; de l'autre, les importateurs fortement protecteurs (Europe de l'Ouest et du Nord, Japon, Nouveaux Pays Industrialisés) souhaitant maintenir le *statu quo* ou, en tout cas, maintenir les soutiens internes.

La Communauté, apparentée au second groupe, est cependant dans une position particulière puisqu'elle est exportatrice avec des prix internes élevés qui la conduisent à recourir, de manière quasi systématique, à des restitutions. Elle est donc dans le plus grand embarras, mais elle n'est pas la seule. Tous les pays industrialisés ont des secteurs très protégés, même les exportateurs auto-proclamés "loyaux" (à commencer par le Canada), et même les États-Unis, qui abritent leurs producteurs de lait et de sucre, entre autres, derrière une dérogation acceptée au GATT en 1955 (le *Waiver*). Les pays impliqués dans la négociation ont donc une attitude ambiguë : ils cherchent à tirer parti de l'ouverture des échanges dans les secteurs où ils sont compétitifs et à minimiser les ajustements dans les secteurs qu'ils protègent.

Cette clé de lecture permet de comprendre pourquoi une tolérance croissante s'est affirmée à l'égard des mesures de soutien interne (avec quelques conditions de déconnexion de leur lien avec les volumes produits), alors que la fermeté des exigences sur l'accès aux importations et surtout sur la réduction des subventions aux exportations a été maintenue. Cette évolution se traduit dans le pré-accord de Washington de novembre 1992, par la globalisation des baisses du soutien sur l'ensemble du secteur et l'inclusion des *deficiency payments* américains et des versements compensatoires communautaires dans une boîte verte d'une part, et par le maintien des dispositions sévères du compromis dit "Dunkel" de décembre 1991 pour les politiques douanières d'autre part.

#### Du compromis Dunkel au pré-accord de Washington

Depuis le début de l'*Uruguay Round*, la négociation agricole a porté sur trois principaux chapitres : la baisse des soutiens internes, les mesures affectant l'accès au marché et les mesures qui altèrent la concurrence sur les exportations. Le compromis Dunkel reprend cette classification (cf. tableau 1, col. gauche).

Tableau 1- Le compromis Dunkel et le pré-accord de Washington

Dunkel	Washington
<p><b>I) Soutien interne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- MGS</li> <li>période de base : 1986-88</li> <li>crédit</li> <li>engagement de réduction : - 20%</li> <li>période d'application : 1993-99</li> <li>- engagements théoriquement produit par produit ?</li> <li>- aides compensatrices et deficiency payments théoriquement exclus de la boîte verte (dans la mesure où ils sont liés à une production)</li> </ul> <p><b>II) Accès à l'importation</b></p> <p><i>*tarification</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>période de base : 1986-88</li> <li>réduction : -36% en moyenne arithmétique,</li> <li>minimum : -15%</li> <li>période d'application : 1993-99</li> <li>clause de sauvegarde</li> </ul> <p><i>*accès au marché</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- accès minimum : de 3% à 5% de la consommation intérieure</li> <li>période de base : 1986-88</li> <li>période d'application : 1993-99</li> <li>quota tarifaire, tarif bas ou minimal</li> <li>- opportunités d'accès actuelles maintenues et augmentées</li> <li>- obligations ? possibilité ?</li> </ul> <p><b>III) Concurrence à l'exportation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>période de base : 1986-90</li> <li>engagement de réduction : <ul style="list-style-type: none"> <li>-36% pour les dépenses</li> <li>-24% pour les volumes</li> </ul> </li> <li>période d'application : 1993-99</li> <li>réduction produit par produit</li> </ul>	<p><b>I) Soutien interne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- MGS</li> <li>période de base : 1986-88</li> <li>crédit</li> <li>engagement de réduction : - 20%</li> <li><b>période d'application : 1994-2000</b></li> <li><b>- engagement pour l'ensemble des produits</b></li> <li><b>- aides compensatrices et paiement directs inclus dans la boîte verte</b></li> </ul> <p><b>II) Accès à l'importation</b></p> <p><i>* tarification</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>période de base : 1986-88</li> <li>réduction : -36% en moyenne arithmétique,</li> <li>minimum : -15%</li> <li><b>période d'application : 1994-2000</b></li> <li>clause de sauvegarde</li> </ul> <p><i>*accès au marché</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- accès minimum : de 3% à 5% de la consommation intérieure</li> <li>période de base : 1986-88</li> <li><b>période d'application : 1994-2000</b></li> <li>quota tarifaire : - 32% du tarif de base</li> <li>- seulement un maintien des opportunités d'accès actuelles</li> <li><b>- pas une obligation, seulement une possibilité ?</b></li> </ul> <p><b>III) Concurrence à l'exportation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>période de base : 1986-90</li> <li>engagement de réduction : <ul style="list-style-type: none"> <li>-36% pour les dépenses</li> <li><b>-21% pour les volumes</b></li> </ul> </li> <li><b>période d'application : 1994-2000</b></li> <li>réduction produit par produit</li> </ul>
<p><b>Washington</b> <b>Suite des panels "soja"</b></p> <p>surface maximale primée en oléagineux : 5,128 millions d'hectares en 1993/94, gel de 15 % des surfaces et un minimum de 10 % ensuite, surface utilisée à des fins industrielles non comprises jusqu'à concurrence de 1 million de tonnes d'équivalents tourteaux de soja, renonciation des Etats-Unis à des compensations complémentaires pour atteinte aux consolidations antérieures</p>	

La Communauté, qui refusait le principe d'engagements spécifiques sur les volets douaniers (accès et restitutions) déclarant qu'ils résulteraient automatiquement de la baisse des soutiens internes, n'a pas accepté le compromis Dunkel. Le Japon, la Corée du Sud, et la plupart des pays du Nord de l'Europe ont également exprimé des réserves sur ce compromis. En revanche, les États-Unis et les grands exportateurs ont manifesté leur soutien à ce projet d'accord final du cycle des négociations. Les choses en sont restées là jusqu'à la rencontre de novembre 1992 entre la Communauté et les États-Unis à Blair House.

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

Le tableau 1 présente une vue synoptique du compromis Dunkel et du pré-accord de Blair House. On retrouve la baisse de 20% du soutien interne sur six ans, toujours sur la base de la Mesure Globale du Soutien (MGS) moyenne de la période 1986-88. Les différences importantes par rapport au compromis Dunkel sont le classement des aides prévues dans la réforme de la PAC dans la boîte verte et la glo-

balisation de l'engagement de la réduction sur l'ensemble du secteur agricole qui autorise certaines compensations entre productions. Les mesures d'accès au marché sont similaires dans les deux textes. Toutefois, selon l'interprétation de la Commission, l'accès minimum de 5% n'est pas perçu comme une obligation mais comme une possibilité qui se traduit par l'ouverture de quotas tarifaires à droits réduits (de 32% par rapport aux tarifs de base) sur la différence entre l'accès minimum de 5% et les importations de la période de référence. Ainsi, le maintien du niveau de l'accès courant ne serait plus imposé. Il faut toutefois remarquer que les interprétations des deux parties ne semblent pas être tout à fait les mêmes sur ce point. La procédure de tarification suppose toujours une baisse de 36% des équivalents tarifaires en moyenne arithmétique avec un minimum de 15% par ligne tarifaire. La contrainte sur la réduction des volumes d'exportations subventionnées est toujours sévère, bien que légèrement plus faible : baisse de 21% sur six ans au lieu de 24%. Enfin, le pré-accord met un terme au contentieux oléagineux en fixant la surface maximale de production subventionnée dans la CE à 5, 128 millions d'hectares, avec un gel minimum de 10% après 1993-94 et une production maximale d'un million de tonnes d'équivalents tourteaux de soja à partir des graines récoltées sur les terres gelées et destinées à la transformation en biocarburants. Il apporte aussi la clause de paix dans ce secteur, mais n'évoque le rééquilibrage que pour mémoire et avalise une définition large des sous-produits de maïs entrant sans droit.

Le pré-accord de Washington est-il compatible avec la réforme de la PAC décidée en mai 1992 ou imposera-t-il de nouvelles contraintes de réduction des aides ou des prix garantis ? La réforme a certes été réalisée "en marge" de la négociation. Il est cependant clair que la pression externe s'est ajoutée aux déséquilibres internes pour imposer la réforme. Il est également clair que la réforme adoptée par le conseil des ministres est moins profonde que les projets initiaux de la Commission et qu'elle correspond à un compromis politique acceptable que des exigences supplémentaires imposées par le GATT remettraient en cause. Il est donc important d'évaluer le degré de compatibilité entre le pré-accord et la réforme et d'identifier les éléments d'incertitude qui conditionnent cette compatibilité.

## Une compatibilité partielle

Dans le cas de la réduction du soutien interne, la compatibilité est assurée sans réserve par le classement des aides ciblées dans la boîte verte et la globalisation du soutien ( tableau 2). Ce n'est donc pas ce chapitre qui est contraignant et cette "concession" arrange en fait de nombreux pays, à commencer par les États-Unis qui seraient ainsi dispensés d'ajustements à la baisse du soutien aux productions de lait et de sucre, voire de viande bovine. On peut même faire observer que le classement des aides compensatrices (hors terres gelées) dans la boîte verte n'était pas nécessaire pour assurer la compatibilité PAC-GATT et qu'après Washington, la CE a même une marge de manœuvre pour augmenter les aides à cause de la globalisation (cf. col. 2 du tableau 2). D'autre part, le pré-accord de Washington est moins sévère en terme

**Tableau 2 - Compatibilité de la réforme de la PAC et du pré-accord de Washington : soutien interne**

	MGS3	MGS2	MGS1
Céréales	95	92	40
Oléagineux	78	73	0
Lait	93	93	90
Sucre	101	101	103
Boeuf	35	35	26
Total	83	81	62

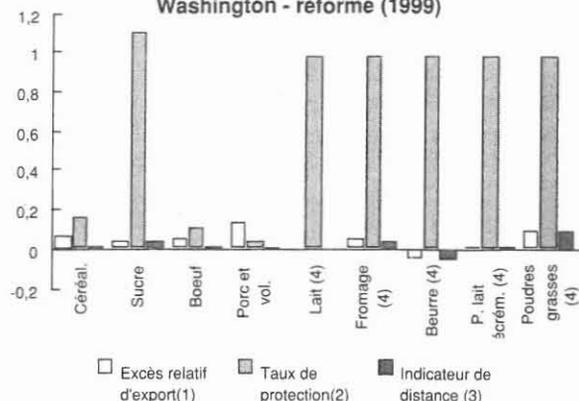
Lecture du tableau. MGS post-PAC évaluée en 1999 en % de la MGS de la période de référence, selon trois conceptions de la boîte verte :  
 1) MGS1 = soutien par le marché (MGS soumise à réduction selon le pré-accord de Washington)  
 2) MGS 2 = MGS 1 + aides compensatrices à l'hectare et à la tête de bétail (MGS soumise à réduction selon le compromis Dunkel)  
 3) MGS 3 = MGS 2 + aides au gel des surfaces. La comptabilité exige que l'indicateur retenu soit au plus de 80 en 1999. Il apparaît ainsi que la grande boîte verte (MGS1) permet d'assurer la comptabilité individuelle, sauf pour le lait et le sucre.

de baisse de MGS (- 20 %) que la proposition de la CE de 1990 au GATT (- 30 %), qui allait au-delà de la réforme actuelle sur ce point.

Concernant le volet externe, il y a lieu d'être plus réservé. La conclusion ne peut être tirée a priori sur la seule base de l'examen des modalités de la réforme et du pré-accord, sauf peut-être en ce qui concerne la tarification (réduction minimale des équivalents tarifaires de 15%) qui devrait affecter le lait et le sucre, productions non ou peu touchées par la réforme.

Dans le cas des engagements de réduction des volumes exportés avec subventions, il est nécessaire d'effectuer une projection des conséquences de la réforme sur les équilibres de marchés pour apporter des éléments de conclusion.

**Graphique 1 - Indicateur de distance pré-accord de Washington - réforme (1999)**



(1) = (Exportations brutes prévues - exportations autorisées)/production  
 (2) = Restitution unitaire/prix mondial (1992)  
 (3) = (1) x (2) ; Si (1) ou (2) est nul, la distance est nulle  
 (4) = Taux de protection moyen calculé sur le beurre et la poudre de lait écrémé.

Dans un scénario de référence conduit avec le modèle MISS (Modèle International Simplifié de Simulation) sur la base des tendances de la dernière décennie pour les marchés mondiaux, en retenant une interprétation stricte de l'accès minimum à 5% des usages internes de la période de référence, en supposant un ralentissement du rythme de progrès technique d'un tiers dans les grandes cultures et une extensification se traduisant par une baisse ponctuelle des rendements de 5 % et un impact du gel des terres de 8,9 % sur la production, la compatibilité n'est pas strictement obtenue. L'ouverture de l'accès minimum, selon une interprétation plus sévère que celle retenue par la Commission, rebondit sur les exportations subventionnées et celles-ci dépassent sensiblement en volume les niveaux imposés par la baisse de 21% par rapport à la base 1986-90 (graphique 1).

- Pour les céréales, la cible est très proche en 1996 mais elle s'éloigne en 1999. A cette date, l'excédent est de l'ordre de 10 millions de tonnes.

- Pour les produits laitiers d'avenir (fromage et produits élaborés), il n'y a guère de doute sur l'incompatibilité. Des restrictions supplémentaires seront nécessaires (à moins d'obtenir une agrégation des engagements sur l'ensemble des produits laitiers, ou de réduire les quotas, ou de baisser les prix selon la tarification).

- Pour le sucre et la viande bovine, des baisses de prix ou des restrictions quantitatives seront nécessaires.

- Pour le secteur hors-sol, le dépassement des quantités autorisées devrait être important à cause de la forte expansion de ce secteur consécutive aux baisses de prix des aliments du bétail (céréales et substituts) si l'on admet l'hypothèse de maintien du rythme passé des gains de productivité dans ce secteur.

Un indicateur de distance entre le pré-accord de Washington et la réforme de la PAC est cependant révélateur. Cet indicateur qui combine le potentiel (exportations subventionnées en "excès" par rapport aux engagements rapportés à la production) et la compétitivité (taux de protection résiduel en 1999), montre que la Communauté Européenne est très proche de satisfaire aux engagements 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.

Il est utile de noter qu'une application du compromis de Washington dans l'ensemble des parties contractantes ne ferait qu'accroître la compatibilité. De plus, d'autres scénarios moins pessimistes pour la compatibilité méritent d'être examinés.

La première variante concerne l'évolution des marchés mondiaux. Un redressement, même modéré, de la tendance marquée à la baisse des prix agricoles mondiaux en termes réels observée sur la décennie passée (tendance ramenée à - 2% par an au lieu de - 4%) change assez nettement la perspective pour les céréales et les productions hors sol. Dans un tel scénario, la distance entre la réforme et le pré-accord s'annule pour ces deux secteurs, d'une part parce que la CE peut exporter céréales et produits hors-sol sans restitutions (mais l'ouverture large de débouchés extérieurs pour ces derniers mérite examen), d'autre part parce que la consommation animale de céréales dans la Communauté est renforcée par la moindre concurrence des ingrédients importés devenus plus onéreux.

La seconde variante est celle d'un ralentissement plus marqué du progrès technique dans le secteur des céréales. Il est clair qu'un abaissement du rythme du progrès technique jusqu'au tiers de la dernière décennie (qui correspond à l'hypothèse pessimiste considérée par la Commission) suffit à résoudre le problème d'incompatibilité dans ce secteur, même en maintenant les tendances internationale du scénario de référence évoqué plus haut.

Ces scénarios variantiels ne modifient pas cependant les données concernant le lait et le sucre qui devraient, de toutes façons et comme cela a été évoqué dans les projets de la Commission, faire l'objet d'ajustements que les décisions de mai 1992 ont différés.

Enfin, il est clair que les parités monétaires peuvent modifier le degré de compatibilité. Une réévaluation du dollar améliore la compatibilité en renchérissant les cours mondiaux des céréales et des autres ingrédients en Ecu, accroissant ainsi la consommation de céréales et diminuant le recours aux restitutions.

Au total, la distance relative à la compatibilité stricte est faible pour les céréales et les productions hors-sol, avec une marge d'incertitude non négligeable. Mais pour les produits laitiers nobles, le sucre et sans doute la viande bovine, des mesures complémentaires d'ampleur limitée (baisse de 2% des quotas laitiers par exemple) seront sans doute nécessaires comme l'envisage la Commission.

## Quel enseignement pour l'agriculture française ?

Plus généralement, quelques leçons peuvent être dégagées de ces négociations pour la France et la Communauté.

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

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

Les divergences d'intérêt entre États Membres et la faiblesse des institutions communautaires relativement à celles des États-Unis et du Japon empêchent la Communauté et la France de conduire une politique commerciale à la hauteur de son poids économique dans le monde, comme le montre en particulier l'abandon de l'objectif de rééquilibrage de la protection, qui a été mis au second plan par rapport au renforcement des compensations. L'intérêt français à long terme était plutôt de rester très ferme sur le rééquilibrage tarifaire.

Il est donc important que la Communauté rémunère les productions excédentaires à un prix proche du cours mondial pour les dernières quantités livrées. C'est la condition pour devenir un exportateur toléré (céréales, hors-sol, viande bovine, ...) ou compétitif (produits laitiers transformés, sucre, ...) sur les marchés mondiaux. La France devrait peut-être élaborer une stratégie agricole internationale en intégrant ces nouvelles contraintes dans ses anticipations.

H. Guyomard, INRA-ESR Rennes  
L. P. Mahé, ENSA Rennes

### Pour en savoir plus

- H. Guyomard, Y. Léon, L. P. Mahé, "La réforme de la PAC et les négociations du GATT : un pas nécessaire pour un compromis minimal ?" *Économie et statistique*, n° 254-255, mai 1992, p. 41-61.
- H. Guyomard, L. P. Mahé, "Le projet Mac Sharry : facteurs de sensibilité du débouché céréalier communautaire", *Économie Rurale*, n° 211, septembre - octobre 1992, p. 20-29.
- H. Guyomard, L. P. Mahé, T. Roe, "The EC and US Agricultural Trade Conflict and the Gatt Round : Petty Multilateralism ?", *31ème Séminaire de l'Association Européenne des Économistes Agricoles*, décembre 1992, Francfort sur le Main, 35 p.
- H. Guyomard, L.-P. Mahé, "La réforme de la PAC et les négociations du GATT : quelle compatibilité ?" *Document de travail INRA-ESR, Unité Politique Agricole et Modélisation*, mai 1993, Rennes, 26 p.

Diffusion, abonnement : INRA Editions, route de Saint-Cyr, 78026 Versailles Cedex France.

Tel : (1) 30 83 34 06. Télécopie : (1) 30 83 34 49.

Abonnement d'un an (6 numéros) : France et CEE 130 F ; Étranger 160 F. Paiement à l'ordre du Régisseur des Publications.

Dépôt légal : 2ème trimestre 1993. Commission Paritaire n° 2147 ADEP.

Réalisation : Texto! 59800 Lille. Impression : Imprimerie Artésienne ZI-62800 Liévin.