



HAL
open science

L'accord agricole de l'Uruguay Round et la réforme de la Politique Agricole Commune : éléments d'analyse et de prospective

Hervé Guyomard, Nadine Herrard, Chantal Le Mouël, Yves Le Roux, Thierry Trochet

► To cite this version:

Hervé Guyomard, Nadine Herrard, Chantal Le Mouël, Yves Le Roux, Thierry Trochet. L'accord agricole de l'Uruguay Round et la réforme de la Politique Agricole Commune : éléments d'analyse et de prospective. [Travaux universitaires] auto-saisine. 1996, 84 p. hal-01594019

HAL Id: hal-01594019

<https://hal.science/hal-01594019>

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.

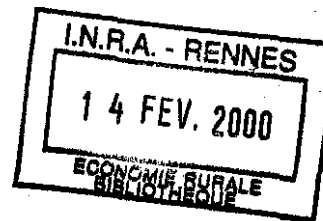


Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

**L'ACCORD AGRICOLE DE L'URUGUAY ROUND ET LA REFORME
DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE :
ELEMENTS D'ANALYSE ET DE PROSPECTIVE**

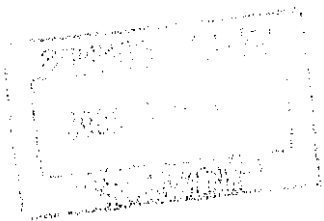
Hervé Guyomard, Nadine Herrard, Chantal Le Mouél, Yves Le Roux et Thierry Trochet

**ENSA de Rennes, Département EGSS
INRA-ESR de Rennes, Equipe PAM
65, rue de Saint-Brieuc
35042 Rennes cedex, France**



Septembre 1996

Rapport pour le Commissariat Général du Plan

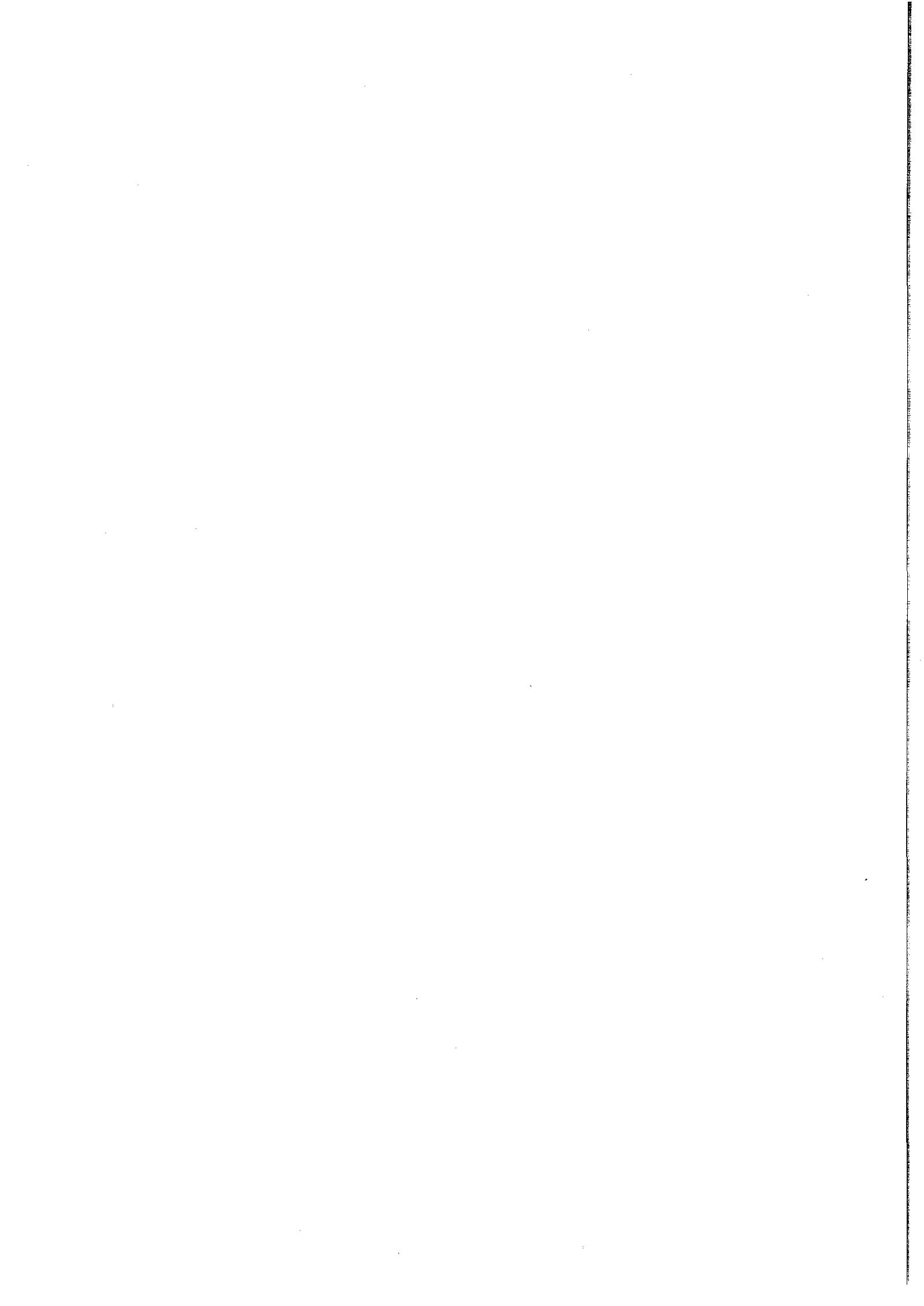


SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
1. UNE REFORME DE LA PAC ENCADREE PAR LE GATT.....	6
1.1. Le film de la négociation Uruguay.....	6
1.2. Une réforme de la PAC sous influence extérieure.....	8
1.3. Une réforme de la PAC insuffisante pour satisfaire les intérêts commerciaux américains.....	9
2. L'ACCORD AGRICOLE DE L'URUGUAY ROUND.....	10
2.1. Soutien interne.....	11
2.2. Accès au marché.....	12
2.3. Concurrence à l'exportation.....	13
2.4. Clause de paix.....	13
2.5. Règlements sanitaires et phytosanitaires.....	14
3. APPRECIATION GENERALE DE L'ACCORD AGRICOLE : PORTEE, LIMITES ET PROBLEMES DE MISE EN OEUVRE.....	14
4. LES CONSEQUENCES DE L'ACCORD AGRICOLE POUR L'UNION EUROPEENNE.....	17
4.1. La liste de l'Union Européenne.....	17
4.1.1. Accès au marché.....	17
4.1.2. Soutien interne.....	19
4.1.3. Concurrence à l'exportation.....	19

4.1.4. Compatibilité PAC-GATT : le problème de la réduction des exportations subventionnées.....	22
4.2. Compatibilité PAC-GATT en termes de réduction des volumes des exportations subventionnées.....	22
4.2.1. Présentation succincte du modèle et des scénarios.....	22
4.2.2. Résultats.....	24
4.2.2.1. Appréciation générale.....	24
4.2.2.2. Analyse par secteurs.....	26
i) Céréales.....	26
ii) Sucre.....	34
iii) Lait et produits laitiers.....	35
iv) Viande bovine.....	36
v) Viandes blanches et oeufs.....	38
5. QUELS AJUSTEMENTS DE LA PAC POUR UN RESPECT DE LA CONTRAINTE GATT A L'EXPORTATION ?.....	39
5.1. Exporter sans subventions ?.....	40
5.2. La gestion des contraintes à l'exportation.....	42
6. UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE POUR LE 21EME SIECLE : UNE EVOLUTION SOUS CONTRAINTES.....	44
6.1. Les limites de l'instrumentation de la PAC actuelle : une perspective intérieure.....	45
6.1.1. Des aides compensatrices mal ciblées.....	45
6.1.2. La "mauvaise" ou "fausse" rationalité du gel des terres.....	46
6.1.3. La nécessité de mieux intégrer les fonctions publiques de l'agriculture.....	46
6.2. Le prochain cycle des négociations multilatérales : l'expression de pays, Etats-Unis en particulier, aux intérêts commerciaux à l'exportation.....	47

6.2.1. Soutien interne.....	47
6.2.2. Accès au marché.....	48
6.2.3. Réduction des exportations subventionnées.....	48
6.2.4. Barrières sanitaires et phytosanitaires.....	49
6.2.5. Régulations gouvernementales.....	49
6.2.6. Accords régionaux.....	49
6.2.7. Protectionnisme vert, social et éthique.....	50
6.2.8. Labels et certifications d'origine.....	50
6.3. La loi agricole américaine d'Avril 1996 : le découplage des politiques d'aides au revenu.....	50
6.4. L'élargissement de l'Union Européenne aux Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) : pas seulement une question budgétaire.....	52
7. CONCLUSION : ELEMENTS DE DEFINITION D'UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE POUR LE 21EME SIECLE.....	54
7.1. Analyse générale.....	54
7.2. Organisation Commune de Marché des grandes cultures, céréales et oléoprotéagineux.....	55
7.3. Organisation Commune de Marché des produits laitiers.....	57
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	60
ANNEXE.....	62
NOTE DE SYNTHESE.....	79



INTRODUCTION

La Politique Agricole Commune (PAC) a été critiquée depuis l'époque même de sa mise en place. Les critiques internes, longtemps négligées, se sont accentuées lors de l'adhésion de la Grande Bretagne qui a mis en avant les inconvénients du soutien des prix et de la préférence communautaire, puis dans les années 1980 avec l'apparition de surplus coûteux à exporter. Les critiques externes, qui ne sont pas nouvelles, se sont développées au début des années 1980 quand la crise de l'agriculture américaine et celle des marchés internationaux ont attiré l'attention sur les conséquences internationales des politiques agricoles des pays industrialisés. Ce contexte a incité certains pays à accorder une place particulière à l'agriculture dans le cycle des Négociations Commerciales Multilatérales du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) dit "Uruguay".

Le trait marquant de la réforme de la PAC de Mai 1992, au delà de sa logique et de son ampleur, est qu'elle a été conduite sous la pression externe exercée par la négociation du GATT, elle-même orchestrée par les Etats-Unis. Cette réforme concerne essentiellement les céréales et les oléoprotéagineux, et dans une moindre mesure la viande bovine. Elle repose sur le principe d'une baisse des prix et des barrières douanières, sur l'introduction d'aides aux facteurs (hectares et effectifs) et sur un gel des terres. Il est remarquable que des difficultés similaires à celles des grandes cultures aient abouti, dans le cas de la politique laitière en 1984, à la mise en place de quotas de production sans baisse des prix garantis. Il est assez clair que les pressions extérieures, par le biais de la négociation du GATT, ont orienté de façon déterminante les modalités de la réforme de la PAC de Mai 1992.

En effet, le cycle de négociations qui s'est terminé en Décembre 1993 par un accord confirmé à Marrakech en Avril 1994 a longtemps buté sur le volet agricole, en particulier à Bruxelles à la fin de l'année 1990, jusqu'à ce que la réforme de la PAC ouvre la voie à un compromis entre les Etats-Unis (EU) et l'Union Européenne (UE). La réforme de la PAC, élaborée de 1991 à 1992, est une réaction à cette pression extérieure, réponse aménagée qui tient compte des oppositions internes au changement.

Le premier objectif de ce rapport est d'analyser si l'Accord Agricole de l'Uruguay Round nécessitera des ajustements, marginaux ou substantiels, de la politique agricole de l'Union Européenne telle qu'elle est aujourd'hui appliquée ou, en d'autres termes, d'analyser dans quelle mesure l'Accord Agricole de l'Uruguay Round et la réforme de la Politique Agricole Commune sont compatibles. Le deuxième objectif de ce rapport est de proposer certains aménagements souhaitables à la PAC dans le sens d'une meilleure satisfaction et intégration des deux fonctions de l'agriculture, i.e., la fourniture de biens en grandes quantités sur des bases internationalement compétitives et la fourniture de biens publics, mal valorisés par le marché, comme l'aménagement de l'espace et la protection de l'environnement. Ces aménagements sont basés sur des critères internes (inefficacité de l'instrumentation actuelle en particulier) et tiennent compte des contraintes externes qui pèsent sur l'évolution de la politique agricole de l'UE (prochain cycle des négociations multilatérales, relations bilatérales EU - UE, intégration des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) à l'UE, etc.)

Le présent rapport est divisé en sept parties.

1. La première partie décrit, de manière succincte, le déroulement de la négociation Uruguay et replace la réforme de la PAC de Mai 1992 dans le contexte des relations agricoles entre l'UE et les EU, relations bilatérales et multilatérales au sein du GATT.
2. La deuxième partie présente le contenu de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round signé à Marrakech en Avril 1994 en détaillant les quatre principaux volets de la négociation, i.e., le soutien interne, les règles et politiques ayant trait à l'accès au marché, les politiques de concurrence à l'exportation, et les règlements sanitaires et phytosanitaires.
3. La troisième partie fournit une appréciation générale de l'accord, en insistant sur sa portée, les limites et les difficultés de mise en oeuvre.
4. La quatrième partie décrit tout d'abord les engagements de l'UE tels qu'ils sont définis dans la liste déposée à Genève en examinant, à nouveau, les trois volets de l'accès au marché, du soutien interne et de la concurrence à l'exportation. Elle présente ensuite les résultats de simulations réalisées à l'aide du modèle MISS (Modèle International Simplifié de Simulation) qui permettent d'étudier la compatibilité de la réforme de la PAC de Mai 1992 et de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round d'Avril 1994, notamment sur les engagements en termes de réduction des exportations subventionnées.
5. La cinquième partie est de nature un peu différente et s'interroge, d'une part sur les possibilités pour l'UE d'exporter sans subventions, d'autre part sur les manières de gérer et d'administrer les "quotas" d'exportation (analyse par produits et examen des ajustements envisageables dans le cadre des politiques actuellement en vigueur).
6. La sixième partie élargit le cadre de l'analyse par une étude des principales contraintes qui pèseront sur les développements futurs de la politique agricole de l'UE, i.e., le prochain cycle des négociations multilatérales, la nouvelle loi américaine d'Avril 1996 et l'intégration des PECO à l'UE. Dans cette partie, les limites internes de la nouvelle instrumentation de la PAC sont également soulignées.
7. La septième partie enfin propose certaines orientations pour la future PAC dans le sens d'une meilleure satisfaction des deux fonctions de l'agriculture, la fourniture de biens en grandes quantités sur des bases internationalement compétitives d'une part, la fourniture de biens publics mal valorisés par le marché comme l'aménagement de l'espace et la protection de l'environnement d'autre part.

1. UNE REFORME DE LA PAC ENCADREE PAR LE GATT

1.1. Le film de la négociation Uruguay

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 agricoles se sont focalisées sur le conflit EU - UE et les positions des deux géants, contradictoires entre elles, mais aussi sans

cohérence interne et en opposition avec les principes du GATT, ont toujours 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 sa place à un stade de développement économique donné et à la position concurrentielle des grands acteurs internationaux dans les échanges agricoles.

Les questions agricoles n'ont donc pas été absentes des discussions au GATT, mais un statut spécial a toujours fini par s'imposer. L'UE a fait preuve d'une continuité à cet égard. Elle a toujours cherché à maintenir l'exception agricole au GATT en s'opposant aux tentatives pour contraindre les définitions des politiques agricoles par des accords multilatéraux. Mais les EU n'ont pas eu à l'encontre de l'agriculture au GATT la cohérence libre-échangiste que leurs critiques à l'égard de la PAC pourraient 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'exigeait¹. La possibilité d'accorder des subventions aux exportations agricoles fut également insérée dans le GATT sur l'insistance du Congrès américain (Warley, 1989).

La nouvelle donne internationale qui a fini par déterminer le maintien d'un volet agricole substantiel dans l'Accord Final de l'Uruguay Round est qu'au début des années 1980, l'UE devient un exportateur important (céréales, lait, viande bovine et sucre) et continue de développer sa production d'oléagineux à l'aide de subventions directes. Les EU 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 acteurs mondiaux pendant le cycle Uruguay est fortement influencée par cette nouvelle conjoncture. Elle est également déterminée par leurs traditions en matière d'instrumentation du soutien à l'agriculture (i.e., soutien par le budget aux EU et soutien par les prix dans l'UE).

Les EU et le groupe des pays exportateurs agricoles connu sous le nom de Groupe de Cairns cherchent, à travers la négociation Uruguay, une libéralisation concertée des échanges agricoles comportant, en particulier, une réforme des politiques intérieures de soutien. Une vision idéaliste de la négociation que l'on pourrait tirer, par exemple, de l'examen à la lettre des premières positions américaines serait de voir dans le cycle Uruguay une extension à l'agriculture des principes multilatéralistes généraux du GATT.

Une telle volonté de réforme concertée n'est pas partagée dans l'UE. Les différents Etats-Membres sont divisés et tardent à formuler une position précise de long terme. L'UE veut, en priorité, préserver les principes de base de la PAC tout en corrigeant certains effets pervers des politiques, et en particulier la croissance des coûts budgétaires. Les problèmes budgétaires de l'UE sont en partie

¹ Vote d'un amendement selon lequel "aucun accord international ne pouvait être appliqué de façon incompatible avec cette loi". Cet amendement affirmait, sans ambiguïté, le principe de la suprématie du droit interne américain lorsque le GATT le contredisait (Jouanneau, 1987, p. 79).

liés aux concessions faites lors des cycles Dillon et Kennedy. La Communauté avait alors autorisé la consolidation des droits sur les oléagineux et les sous-produits céréaliers à des niveaux nuls en contrepartie de l'acceptation, par les autres parties contractantes, des prix de soutien élevés sur les céréales. Le remplacement progressif dans les rations animales communautaires des céréales domestiques par les ingrédients importés à bas prix, tourteaux protéiques et produits de substitution des céréales, explique pour une large part la croissance des excédents céréaliers qu'il faut ensuite exporter sur pays-tiers. Ceci n'est possible qu'à la condition de subventionner les exportations de façon à compenser l'écart entre les prix intérieur et mondial des céréales. C'est ce mécanisme qui explique une partie de la croissance des coûts budgétaires de la PAC pré-réformée. Dans le cadre de l'Uruguay Round, l'UE accepte donc le principe d'une baisse modérée du soutien interne (-20%) et demande une augmentation des droits sur les aliments du bétail importés (procédure dite de rééquilibrage). Les EU, au contraire, exigent des engagements séparés sur trois volets : baisse du soutien interne, accroissement de l'accès à l'importation et diminution des subventions aux exportations.

Le cycle ne peut pas être conclu, comme cela avait été envisagé, en Décembre 1990, les positions étant trop éloignées sur les questions agricoles ainsi que sur d'autres chapitres de la négociation.

1.2. Une réforme de la PAC sous influence extérieure

C'est dans ce contexte qu'a lieu la "fuite" du projet de réforme de la PAC, projet qui marquait la volonté communautaire de conduire la réforme en dehors du cadre du GATT et sans attendre que le résultat du GATT fut connu. Face aux pressions, internes et surtout externes, la Commission des Communautés Européennes (CCE) propose, 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 complètement les marchés agricoles, le projet ouvre cependant une ère nouvelle dans la conception de l'intervention publique en matière agricole dans l'UE, en particulier par 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 et les oléagineux qui ont, beaucoup plus que les productions animales ou le sucre, été au coeur des discussions agricoles du cycle Uruguay.

La logique de la réforme est claire et peut être résumée, pour les céréales, par l'enchaînement suivant :

i) baisse, importante et rapide, des prix garantis pour reconquérir le marché intérieur, et en particulier le débouché le plus élastique, celui de l'alimentation animale.

ii) compensation de ces baisses de prix par un système d'aides à l'hectare, aides basées sur des rendements forfaitaires passés pour inciter les producteurs à opter pour des techniques culturales moins intensives de façon à ralentir la progression des rendements et de la production.

iii) gel des terres pour obtenir une réduction immédiate de l'offre afin de diminuer les excédents.

Il est clair que la réforme de la PAC a été conçue pour apaiser les critiques des grands exportateurs, en particulier celles des EU. La réforme permet en effet de "rapprocher" la politique agricole de l'UE de celle des EU, même si le niveau de soutien reste plus élevé dans l'UE qu'aux EU. La réforme permet donc d'abriter la politique agricole de la Communauté derrière celle des EU face aux remises en cause des politiques agricoles en discussion au GATT.

Cependant, les EU maintiennent leur demande d'engagements précis sur les trois volets de la négociation. Les discussions bilatérales EU - UE, à l'intérieur de la négociation multilatérale, se focalisent donc sur la question de la compatibilité de la nouvelle PAC et du projet de compromis proposé par A. Dunkel qui, pour l'essentiel, épouse la thèse américaine d'engagements simultanés sur les politiques de soutien interne, d'accès au marché et de subventions aux exportations.

Il apparaît clairement, dans les dernières phases de la négociation, que la pondération des objectifs américains se déplace de positions de principe en faveur de la libéralisation et du multilatéralisme vers la garantie d'une satisfaction d'intérêts plus mercantiles de gains de balance commerciale. C'est donc une vision plus prosaïque de la négociation qui s'affirme où les EU et le Groupe de Cairns cherchent des débouchés mondiaux étendus, à meilleur prix et moins concurrencés par les exportations des pays plus protectionnistes qu'eux, pour leurs produits agricoles bénéficiant d'avantages comparatifs, i.e., les céréales et les oléagineux pour l'essentiel. L'évolution de la négociation, et l'examen des discussions parallèles entre EU et UE, montrent clairement que les intérêts commerciaux à l'exportation ont joué un rôle déterminant (voir, par exemple, Guyomard et al., 1993).

1.3. Une réforme de la PAC insuffisante pour satisfaire les intérêts commerciaux américains

La réforme de la PAC apparaît bien comme un compromis étroit entre les pressions externes et internes des différents acteurs concernés. Aux EU, une opposition à la discipline du GATT en matière agricole s'exprime également et la volonté de réforme est loin de faire l'unanimité.

Les gains d'une certaine forme de libéralisation des échanges apparaissent bien théoriques par rapport aux coûts politiques immédiats. En fait, 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, EU 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. Ces joueurs 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 EU à tenir ce rôle est naturellement renforcée par la taille économique du pays et la crédibilité des menaces de rétorsion en cas d'échec.

Les EU maintiennent donc leur pression sur l'UE car la réforme de la PAC de Mai 1992 ne leur apporte, à moyen terme, que des garanties insuffisantes. D'où la poursuite de leur effort pour encadrer la PAC, actuelle et future. L'UE, quant à elle, tout en essayant de minimiser les engagements contraignants sur les volets externes, est très attachée à l'acceptabilité au GATT de ses nouvelles aides qui sont ciblées par production et donc non totalement découplées. Cette acceptabilité est une condition nécessaire pour "vendre" la réforme à l'intérieur de l'Union. Parallèlement à la négociation, le contentieux oléagineux n'est pas vraiment réglé en dépit de deux condamnations de l'UE par un groupe spécial du GATT suite aux plaintes déposées par les EU². La rencontre bilatérale UE - EU de Washington en Novembre 1992 (compromis de Blair House) et l'accord final signé à Marrakech en Avril 1994 permettent aux deux parties d'atteindre leurs objectifs essentiels : commerciaux pour les EU, "légalisation" des aides compensatrices pour l'UE.

2. L'ACCORD AGRICOLE DE L'URUGUAY ROUND

Après huit années de difficiles négociations, le cycle Uruguay du GATT est donc enfin clos. Le 15 avril 1994, 111 "pays" ont signé l'Accord Final de l'Uruguay Round à Marrakech. Pour la première fois depuis l'origine du GATT, un accord comporte des engagements précis et substantiels pour le secteur et les politiques agricoles, en particulier en termes de réduction des subventions aux exportations de produits agricoles.

Le contenu de l'Accord Agricole est présenté en Annexe 1.A de l'Acte Final, Accords Multilatéraux sur le Commerce des Marchandises (Secrétariat du GATT, 1994). Cependant, la portée réelle de l'accord agricole ne peut être appréciée qu'au travers des listes déposées par les différentes parties contractantes, listes qui précisent comment les pays vont mettre en oeuvre l'accord : niveaux des équivalents droits de douane pour la période de base, pourcentage de réduction par ligne tarifaire, etc.

De manière très générale, l'accord agricole de l'Acte Final définit de nouvelles règles pour les secteurs agricoles des parties contractantes alors que les listes précisent les engagements de ces

² 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 aux producteurs et ne compensant que partiellement les variations des prix mondiaux). Néanmoins, les EU considèrent toujours que le régime est contraire aux règles du GATT, et qu'il ne satisfait pas aux recommandations du panel.

parties contractantes. L'accord reprend la logique de la position américaine pendant l'Uruguay Round en définissant des règles pour, i) les politiques de soutien interne, ii) les politiques d'accès au marché, et iii) les politiques de concurrence à l'exportation. Cependant, l'accord comporte nombre d'assouplissements et d'édulcorations par rapport aux propositions initiales (i.e., de 1990) américaines pour qu'il soit acceptable par les pays développés plus protectionnistes que les EU, i.e., l'UE, la Corée du Sud, le Japon, certains pays du Groupe de Cairns, etc. Ces aménagements ont également permis aux EU de faire accepter l'accord par leurs secteurs les plus sensibles et protégés (lait et sucre, par exemple) qui sont difficiles à réformer.

L'Accord Agricole de l'Acte Final dans les trois domaines principaux de la négociation - soutien interne, accès au marché et concurrence à l'exportation - est résumé dans le tableau 1. Ces trois domaines sont analysés successivement. L'attention est ensuite centrée sur la clause de paix, et sur les règlements sanitaires et phytosanitaires.

Tableau 1. L'Accord Agricole de l'Uruguay Round : principales dispositions

Soutien interne	
Règle	Définition de politiques "autorisées", non soumises à réduction, et de politiques "interdites", soumises à réduction : boîte verte versus boîte rouge
Engagement	Réduction du soutien interne de 20 % sur six ans
Mise en oeuvre	Soutien interne mesuré par la MGS sur l'ensemble des politiques rouges Agrégation sur l'ensemble du secteur agricole Agrégation sur l'ensemble des politiques rouges
Exception	Versements associés à des programmes de contrôle de la production non soumis aux engagements de réduction : les deficiency payments américains et les versements compensatoires de la réforme de la PAC appartiennent à cette boîte bleue
Accès au marché	
Règle	Tarifification
Engagement	Réduction des équivalents tarifaires de 36 % en moyenne arithmétique non pondérée, avec un minimum de 15 % par ligne tarifaire, sur six ans
Mise en oeuvre	Conversion de toutes les barrières non tarifaires en équivalents tarifaires, consolidation et réduction de ces équivalents tarifaires
Clause spéciale	Pour les exportateurs, définition d'accès minima (sous forme de quotas tarifaires) et maintien des opportunités d'accès courant Pour les importateurs, définition de droits additionnels si trop forte croissance des importations ou trop forte baisse des prix mondiaux
Concurrence à l'exportation	
Règle	Interdiction de nouvelles subventions aux exportations et définition des subventions aux exportations soumises à réduction
Engagement	Réduction des subventions aux exportations existantes, en valeur (- 36 %) et en volume (- 21 %) sur six ans
Mise en oeuvre	Non précisée

2.1. Soutien interne

L'Accord Agricole classe, en pratique, les politiques agricoles dans deux boîtes, verte pour les politiques autorisées, i.e., les politiques qui n'ont pas ou peu d'effets de distorsion sur le commerce, et rouge pour les politiques soumises à des engagements de réduction, i.e., les politiques qui ont des effets de distorsion sur les échanges. Le niveau total de soutien calculé sur les politiques rouges doit être réduit de 20 % sur six ans, à partir de la période de base 1986-88 et en utilisant l'indicateur de la Mesure Globale du Soutien (MGS). Cette mesure est calculée pour l'ensemble du secteur agricole et pour l'ensemble des politiques rouges et il n'y a donc pas d'engagements par produit ou par

instrument. L'accord spécifie le mode de calcul de la MGS et les listes proposées par les parties contractantes précisent la MGS de la période de base et les engagements annuels de réduction.

Les politiques vertes qui ne rentrent pas dans le calcul de la MGS et qui ne sont pas soumises aux engagements de réduction ne peuvent pas être "attaquées" dans le cadre du GATT. Ce sont les politiques de recherche, de vulgarisation, de contrôle, de marketing et de promotion, d'infrastructure, d'aide alimentaire, de stocks de sécurité alimentaire, d'assurance récolte, de filet de sécurité, de paiements calamité, de retraite, de gel des terres, d'ajustement structurel, d'environnement et de soutien du revenu découplées. De plus, si pour un produit donné, la MGS actuelle représente moins de 5 % de la valeur de la production, il est exempt d'engagement à réduction.

L'exception à la règle "boîte rouge - boîte verte" concerne les deficiency payments américains et les aides compensatrices de la réforme de la PAC qui, bien que non-découplés (au sens de la définition pour une inclusion dans la boîte verte), ne sont néanmoins pas soumis à réduction et ne sont donc pas inclus dans le calcul de la MGS. En pratique, cette exclusion rend la contrainte de la diminution du soutien interne inactive pour les deux pays, du moins sur la période d'application de l'accord. Pratiquement, trois conditions doivent être satisfaites pour que les paiements directs liés à des programmes de contrôle de l'offre ne soient pas soumis à réduction : i) ils doivent être basés sur des surfaces et des rendements fixes, ou ii) ils sont effectués pour 85 % ou moins du niveau de base de la production, ou iii) ils sont versés, dans le cas des primes animales, pour un nombre de têtes fixe.

2.2. Accès au marché

La règle générale qui permet à l'agriculture de se soumettre aux disciplines du GATT est la tarification, i.e., la conversion de toutes les barrières non tarifaires et tarifaires en équivalents-tarifs, la consolidation et la réduction de ces derniers. Les équivalents tarifaires doivent être réduits de 36 % sur les six années d'application de l'accord sur la base d'une moyenne arithmétique non pondérée, avec un minimum de 15 % par ligne tarifaire et en utilisant comme période de base les années 1986-88. A nouveau, les tarifs de base et les réductions annuelles ne sont pas précisés dans l'accord agricole mais dans les listes déposées par les différentes parties contractantes.

La tarification permet de mettre l'agriculture en "conformité" avec les autres secteurs (industriels) et les règles générales du GATT. Il est clair que les négociations futures discuteront, comme cela se passe pour les autres secteurs, de la baisse de ces tarifs (cf. infra). Cependant, à court terme, le mode de calcul des équivalents tarifaires retenu par l'UE et précisé dans sa liste fait que la contrainte sera faible, voire nulle pour l'Union.

De façon à accroître le commerce mondial, à satisfaire les pays exportateurs et à se prémunir de la "mauvaise volonté" des importateurs à ouvrir plus largement leurs marchés, l'accord définit également des accès minima qui correspondent à 3 % de la consommation intérieure en début de période (1995) et qui augmentent à 5 % en fin de période d'application de l'accord (2000). Ces quotas

tarifaires sont soumis à un droit de douane égal à 32 % du tarif de base. Les opportunités d'accès courant, garanties par un quota d'importation ou un accord d'autolimitation des exportations, doivent de plus être maintenues, au moins aux niveaux de celles de la période de base 1986-88.

A nouveau, une clause de sauvegarde spéciale a été introduite dans le cas où les importations "explorent" ou si les prix mondiaux sont "bas". Si le volume des importations excède un niveau de déclenchement (égal à 105 % des importations de la période de base si ces dernières représentent plus de 30 % de la consommation intérieure, 110 % si elles représentent plus de 10 % de la consommation intérieure, et 125 % si elles représentent moins de 10 % de la consommation intérieure), l'importateur peut appliquer un droit additionnel. Alternativement, mais non concurremment, un droit additionnel peut également être imposé si le prix à l'importation est inférieur à un prix de déclenchement égal au prix de référence moyen sur la période 1986-88.

2.3. Concurrence à l'exportation

Les politiques de concurrence à l'exportation ont été, indiscutablement, l'enjeu principal de la négociation agricole du cycle Uruguay, et en particulier entre les deux principaux acteurs du round, EU et UE. La règle fixée par l'accord est simple : interdiction de nouvelles subventions à l'exportation et réduction des subventions à l'exportation existantes. L'accord précise les subventions à l'exportation qui font l'objet d'engagements de réduction : subventions directes, y compris versements en nature, subventions d'écoulement des stocks à l'exportation, subventions de réduction des coûts de commercialisation des exportations, subventions aux transports et subventions aux produits agricoles incorporés dans les exportations. De plus, l'accord précise les règles pour empêcher le contournement des engagements, en particulier en définissant ce que l'on doit entendre par aide alimentaire.

Les parties contractantes de l'accord acceptent de réduire les dépenses budgétaires des exportations subventionnées de 36 % sur six ans et les volumes exportés avec subventions de 21 % sur six ans. La période de base correspond aux années 1986-90. La flexibilité introduite concerne la possibilité d'étalement de la contrainte sur les six années d'application de l'accord (procédure dite de lissage), ce qui permet de minimiser la réduction les premières années.

2.4. Clause de paix

La clause de paix (article 13 de l'Accord Agricole) spécifie, i) que les politiques de soutien interne incluses dans la boîte verte ne pourront pas faire l'objet d'actions aux fins d'application de droits compensateurs et ne pourront pas faire l'objet d'actions contentieuses dans le cadre du GATT (i.e., pas de panels GATT), ii) que les politiques de soutien interne soumises à réduction dans le cadre de l'accord, y compris les politiques bleues des programmes de contrôle de l'offre, sont également exemptés de l'imposition de droits compensateurs (sauf en cas de dommage ou de menace de dommage) et de recours en contentieux à condition que le soutien pour un produit spécifique n'excède pas celui de la campagne de commercialisation 1992, et iii) que les subventions

à l'exportation conformes aux dispositions de l'accord ne seront pas remises en cause dans le cadre du GATT. La clause de paix ne devrait pas faire disparaître les conflits et tensions entre pays signataires de l'Accord Final de l'Uruguay Round, et en particulier entre les UE et les EU. Elle devrait néanmoins permettre de fixer ceux-ci à l'intérieur d'un cadre plus clair et plus précis.

2.5. Règlements sanitaires et phytosanitaires

L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires a pour objectif général d'harmoniser les législations sur la base de normes, directives ou recommandations édictées par les organisations internationales compétentes. Néanmoins, les parties contractantes pourront introduire ou maintenir des mesures qui entraînent un niveau de protection plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures édictées par les organisations internationales si ces mesures nationales sont basées sur des fondements scientifiques sérieux ou si ces mesures sont une conséquence d'un niveau de protection sanitaire et phytosanitaire qu'un pays juge "approprié" (cf. Article 5 de l'Accord sur l'Application des Mesures Sanitaires et Phytosanitaires).

Il est peu douteux que les barrières sanitaires et phytosanitaires aujourd'hui en place correspondent, au moins pour partie, à des objectifs protectionnistes. Le risque d'une augmentation de ces barrières sanitaires et phytosanitaires, en réaction à la baisse des barrières économiques, était donc réel. L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires apparaît donc, malgré son caractère vague et très général, comme un pas important dans la direction d'une plus grande discipline et harmonisation de ces mesures. Néanmoins, à la différence de l'Accord Agricole, l'Accord sur l'Application des Mesures Sanitaires et Phytosanitaires ne contient pas d'engagements en termes d'ajustements des politiques, et les marges de manoeuvre et d'interprétation sont grandes (en particulier parce que les avis scientifiques peuvent diverger sur les implications de telle ou telle pratique, sur la définition du risque sanitaire et phytosanitaire dans la mesure où l'accord permet à un état de définir son propre niveau de risque, etc.). Il est vraisemblable que les conflits sur la définition des normes et des standards seront nombreux. Le traitement des problèmes des hormones de croissance en productions bovine ou porcine, par exemple, permettra de vérifier dans quelle mesure l'accord est une réponse adéquate et de tester si le Comité des Mesures Sanitaires et Phytosanitaires peut jouer le rôle d'harmonisation qui est normalement le sien (pour une analyse de l'Accord sur l'Application des Mesures Sanitaires et Phytosanitaires, voir IATRC, 1994 ; Mahé, 1996).

3. APPRECIATION GENERALE DE L'ACCORD AGRICOLE : PORTEE, LIMITES ET PROBLEMES DE MISE EN OEUVRE

La portée de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round ne doit pas être sous-estimée, même si on est loin des déclarations initiales très ambitieuses sur la nécessité d'une libéralisation accrue du commerce agricole (cf. FOCUS, Octobre 1986, p. 4) et des premières positions des EU et du Groupe de Cairns (cf., par exemple, proposition américaine de Juillet 1987 dite option zéro). Le cycle Uruguay 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 règles et des engagements (cf. tableau 1) qui devront être respectés sur les quatre volets principaux : réduction du soutien interne quand il est lié aux incitations à produire, ouverture minimale aux importations et tarification ajustée à la baisse, réduction sensible des exportations subventionnées et des possibilités de dumping de ces dernières, et harmonisation et discipline accrue des règlements sanitaires et phytosanitaires. Toutefois, de nombreuses règles de sauvegarde existent ou subsistent. De plus, la réponse aux engagements extérieurs pourra se faire par ajustement à la baisse des droits à produire (quotas, surfaces, ...) tout en maintenant de fortes distorsions de prix qui sont capitalisées dans des actifs spécifiques empêchant la mobilité sectorielle (entrée, sortie) et altèrent la compétitivité internationale du secteur agricole. Il y a néanmoins progrès, ou du moins changement, par rapport à la situation antérieure des politiques agricoles dans les Pays Développés qui seront maintenant soumises à une discipline minimale.

L'accord est donc un pas significatif pour soumettre l'agriculture aux règles générales du GATT. Dans le cas particulier de l'UE, la question encore sans réponse aujourd'hui (ou alors avec des réponses contrastées³) est celle de savoir si l'accord agricole va nécessiter des ajustements supplémentaires de la PAC ou pour reprendre l'expression de Helman et al. (1994), de savoir si le GATT et la réforme de la PAC sont différents, similaires, ou redondants ? L'un des objectifs de ce rapport est précisément d'essayer d'apporter quelques éléments de réponse à cette question. On peut cependant noter d'ores et déjà que le GATT va, par construction, contraindre les développements ultérieurs de la PAC en limitant les niveaux de protection, en fixant les niveaux de soutien et en réduisant les possibilités de dumping. Ceci est également vrai pour les autres parties contractantes.

Les limites de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round tiennent, pour une bonne part, à la manière dont les parties contractantes ont précisé, dans leurs listes, leurs engagements : définition des accès minima sur des agrégats de façon à compenser les "plus" par les "moins", "surestimation" des tarifs équivalents par un choix "judicieux" des prix de référence ; utilisation de la moyenne arithmétique non pondérée pour obtenir une diminution en moyenne de 36 % des équivalents tarifaires ; spécification de clauses de sauvegarde "larges" (dans l'accord lui-même) et déclenchement "rapide" de ces clauses par le choix de prix de déclenchement élevés ; définition de clauses particulières pour certains pays de façon à ce qu'ils acceptent de signer l'accord (cf. en particulier le cas du riz au Japon et en Corée), exclusion des programmes de contrôle de production de la MGS (i.e., en particulier, deficiency payments américains et versements compensatoires communautaires), réduction de la MGS sur l'ensemble du secteur agricole et sur l'ensemble des instruments, etc. Il est clair, au vu de l'énumération ci-dessus, que ces limites, i.e., les "aménagements" à la règle, concernent essentiellement les volets du soutien interne et de l'accès au marché, mais pas ou peu le domaine de la concurrence à l'exportation.

³ Josling et Tangermann (1992) estiment que les exportations communautaires de blé ne seraient plus que de 10 millions de tonnes environ. Ils concluent donc à la compatibilité PAC-GATT pour ce produit en termes de respect des engagements GATT sur la réduction des exportations subventionnées. Friedeberg (1993) aboutit à la conclusion inverse.

En pratique, tous les pays impliqués dans la négociation du GATT ont une attitude plus ou moins ambiguë. Ils cherchent à tirer partie de l'ouverture des échanges dans les secteurs où ils sont compétitifs et à minimiser les ajustements dans les secteurs les plus sensibles qu'ils protègent. Cette clef 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 des volumes produits) alors que la fermeté sur la réduction des subventions aux exportations s'est maintenue pendant tout le cycle. L'action collective à l'intérieur des pays suggère que les négociateurs cherchent un compromis par une tolérance sur la réduction du soutien interne qui minimise les coûts politiques d'ajustement. L'action collective transposée à l'échelle internationale est, de manière évidente, influencée par les intérêts commerciaux des exportateurs les plus compétitifs qui cherchent à maximiser les gains d'une libéralisation des politiques et des échanges agricoles.

Le rôle décroissant de la Mesure Globale de Soutien dans la négociation apparaît ainsi comme une condition nécessaire pour faire accepter l'accord du GATT aux groupes de producteurs les plus puissants. Ceci est le cas pour l'UE, mais aussi pour de nombreux pays industriels et notamment les EU, puisque la majorité des joueurs ont certains secteurs non compétitifs pour lesquels il est politiquement difficile de réduire le soutien interne. L'acceptation progressive des EU d'exclure les versements compensatoires des engagements de réduction est cohérente avec la difficulté de réforme de leurs propres secteurs laitier et sucrier, par exemple. La nécessité pour l'UE de minimiser les implications des engagements de réduction du soutien interne fournit un moyen de pression aux EU pour obtenir des engagements contraignants sur les politiques commerciales, notamment sur la baisse des subventions aux exportations. Ce résultat est cohérent avec les données de l'action collective internationale puisque les pays qui ont des intérêts commerciaux manifestes forment un groupe organisé favorable à une discipline plus stricte des barrières aux échanges et des subventions aux exportations. On comprend ainsi mieux pourquoi les négociations qui s'étaient, au début du cycle, focalisées sur les baisses de soutien interne n'ont finalement imposé d'engagements très contraignants que sur les politiques commerciales (pour plus de détails, voir Guyomard et al., 1993). Il faut de plus noter qu'une telle évolution de la négociation avait été anticipée très tôt (cf., par exemple Sanderson, 1987).

Un des éléments principaux de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round qui n'est pas "couvert" par la réforme de la PAC est la tarification qui implique en particulier la suppression des prélèvements variables à l'importation dans l'UE et leur remplacement par des droits de douane. Indiscutablement, la tarification est un des acquis majeurs de la négociation, même si à court et moyen terme, ses conséquences réelles sur le développement des échanges seront très limitées en raison des modes de calcul des équivalents tarifaires et des règles de déclenchement des clauses de sauvegarde (cf. supra). La tarification accroît la transparence et la stabilité du système des échanges, limite la forme et le niveau de protection des marchés agricoles domestiques, et facilite

l'harmonisation des politiques agricoles et le déroulement des négociations agricoles ultérieures⁴. La tarification permet également de placer les modes de régulation du commerce agricole mondial en accord avec les règles et disciplines générales du GATT (Josling, 1993).

On peut légitimement imaginer que la tarification aura des effets importants sur le commerce agricole mondial dans le plus long terme, i.e., par la réduction des tarifs équivalents lors des cycles qui vont suivre celui de l'Uruguay. Cependant, à court terme les conséquences de la tarification Uruguay seront vraisemblablement limitées et l'impact principal de l'accord agricole résultera alors de la réduction des exportations subventionnées.

4. LES CONSEQUENCES DE L'ACCORD AGRICOLE POUR L'UNION EUROPEENNE

4.1. La liste de l'Union Européenne

La liste déposée par l'UE précise les engagements que cette dernière accepte dans le cadre de l'Accord Agricole, en particulier en termes de fixation des équivalents tarifaires et des pourcentages de réduction de ces derniers, d'engagements sur les accès minima à l'importation, de calcul de la MGS, et de dépenses d'exportations subventionnées autorisées. Nous analysons ces éléments successivement.

4.1.1. Accès au marché

L'UE accepte le principe de la tarification de toutes les barrières à l'entrée, et en particulier la transformation des prélèvements variables en équivalents droite de douane. La liste de l'UE fixe les équivalents tarifaires de base et les pourcentages de baisse de ceux-ci par produit (cf. tableau 2). Les modes de calcul retenus devraient assurer, du moins pour les six ans de l'accord, une protection suffisante aux produits agricoles de l'UE, i.e., le maintien d'une préférence communautaire suffisante. On a souvent reproché à l'UE d'avoir choisi une tarification "sale" en essayant de maximiser le niveau du tarif équivalent par un choix judicieux des prix intérieur et extérieur. Ainsi, dans le cas du blé tendre, par exemple, le prix domestique retenu est le prix d'intervention, majoré de 10 % (pour tenir compte de la différence entre le prix de marché et le prix d'intervention) et des majorations mensuelles (pour assurer la protection en toutes saisons), alors que le prix extérieur est le prix FOB argentin. L'utilisation du prix de marché comme prix intérieur aurait eu des conséquences différentes selon les produits, en augmentant la protection ou en la réduisant, selon les cas. Le choix d'un prix FOB à l'exportation revient à augmenter le niveau du tarif équivalent : il est certes ajusté des coûts de transport, mais il reste inférieur au prix CAF (et tient compte des différences de qualité par rapport à une norme communautaire). Le point le plus important à souligner est que les taux de protection de

⁴ On peut, à cet égard, citer l'USDA (United States Department of Agriculture) : "The Uruguay Round marks a beginning, not an end: The Uruguay Round Agreement in agriculture is a first step in moving world agriculture towards more liberalized markets" (USDA, 1994, p. 1).

la période de base sont, de toutes façons, très élevés pour une très grande majorité de produits agricoles (cf. tableau 2), ce qui fait que le choix de prix différents de ceux qui ont été retenus a, en pratique, une importance limitée. Les pourcentages de réduction des tarifs équivalents adoptés par l'UE sont généralement égaux à la moyenne fixée par l'accord, i.e., 36 %. Les taux sont plus faibles pour les produits les plus sensibles (huile d'olive, sucre et poudre de lait écrémé, en particulier).

La clause de sauvegarde contribue également à ce qu'une préférence communautaire substantielle devrait être assurée dans la mesure où l'UE a retenu des prix de déclenchement (prix CAF de la période de base) nettement plus élevés que les prix externes de référence adoptés pour le calcul des tarifs équivalents. Ainsi, le prix de déclenchement est de 148 ECU/tonne pour le blé (à comparer au prix extérieur de référence de 93 ECU/tonne), de 114 ECU/tonne pour le maïs (prix extérieur de référence de 85 ECU/tonne), et de 111 ECU/tonne pour l'orge (prix extérieur de référence de 96 ECU/tonne)⁵.

Tableau 2. Equivalents tarifaires dans l'Union Européenne

Produit	Prix de référence (ECU/t)		Tarif équivalent 1995 (ECU/t)	Tarif équivalent (en % du prix de référence extérieur)	Pourcentage de réduction sur six ans
	extérieur	intérieur			
blé tendre	93	241	149	160,2	36
orge	85	236	145	170,6	36
maïs	96	241	147	153,1	36
blé dur	152	383	231	152,0	36
huile d'olive	809	747	1556	192,3	20
sucre brut	176	600	424	240,9	20
sucre blanc	196	719	524	267,3	20
viande porcine (carcasses)	-	-	839	-	36
viande bovine (carcasses)	1526	4289	20 % + 2,763	237,3	36
viande bovine (gelée)	1423	3436	20 % + 2,013	-	36
poudre de lait écrémé	685	2170	1485	216,8	20
poudre de lait grasse	-	-	2038	-	36
beurre	943	3905	2962	341,1	36

Source : European Union Schedule

La contrainte de l'accès minimum ne sera pas sévère pour la majorité des produits. Le quota tarifaire étant calculé par différence entre le volume d'accès au marché et la moyenne des importations de la période de base, et l'UE ayant obtenu la possibilité d'utiliser des "agrégats" (en particulier un agrégat viandes au lieu d'une application de l'engagement par types de viandes), il apparaît que les nouvelles provisions sont nulles pour de nombreux produits, à l'exception (provisions en fin de période d'application de l'accord) : du blé (281 000 tonnes), des viandes (78 000 tonnes), de la poudre de lait écrémé (69 000 tonnes), du beurre (10 000 tonnes), et des oeufs (208 000 tonnes). De façon plus importante, des provisions d'accès minimum ne sont pas une obligation d'importation, mais simplement une possibilité ouverte sous la forme d'un quota tarifaire.

⁵ De plus, l'Accord Agricole bilatéral EU - UE, signé une semaine avant l'Accord Agricole de Marrakech, fixe le prix auquel une céréale importée peut rentrer dans l'Union au maximum à 155 % au dessus du prix d'intervention effectif (i.e., prix d'intervention multiplié par le coefficient de switchover). En 1995/96, la limite supérieure du prix à l'importation dans l'UE serait donc de 184,7 ECU monétaires par tonne, c'est-à-dire 55 % au-dessus du prix d'intervention théorique à cette date.

Tableau 3. Engagements d'accès minima dans l'Union Européenne

Produit	Accès de la période de base 1986-88 (1000 t)	Consommation intérieure 1986-88 (1000 t)	Nouvel accès (1000 t)	
			1995 (1)	2000 (2)
total viandes	1398	29521	0	78,05
poudre de lait écrémé	2	1429	40,87	69,45
beurre	80	1803	0	10,15
oeufs	32	4792	111,76	207,6
blé	2663	58895	0	300
céréales secondaires	4794	77967	0	0
riz	717	1730	0	0
sucre blanc	1876	10847	0	0
fromages	111	4302	18,06	104,1

Source : European Union Schedule

(1) = consommation intérieure en 1986-88 x 3 %, moins accès de la période de base

(2) = consommation intérieure en 1986-88 x 5 %, moins accès de la période de base

4.1.2. Soutien interne

La MGS de la période de base, telle que calculée par l'UE dans sa liste, s'élève à 73,5 milliards d'ECU. Conformément à l'accord, cette MGS doit être réduite de 20 % sur la période d'application de l'accord ce qui fait que, en tenant compte du crédit de 2,38 milliards d'ECU (crédit lié aux ajustements effectués entre le début de la négociation Uruguay en 1986 et la date de signature de l'accord final), la MGS à la fin de la période d'application de l'accord doit être inférieure ou égale à 61,204 milliards d'ECU. L'UE a décidé d'appliquer la réduction en six tranches égales, même si ceci n'est pas requis par l'accord. Il est clair que l'autorisation d'exclure les paiements compensatoires de la réforme de l'engagement à réduction et la possibilité d'appliquer la baisse sur l'ensemble du secteur et non pas production par production font que l'UE devrait, sans difficultés, respecter cette contrainte. La Commission (SEC(92) 2267 final) évalue la MGS de l'UE à l'horizon 2000 à 51 milliards d'ECU, i.e., 10 milliards d'ECU ou 16 % en dessous de la MGS autorisée par l'accord.

Il faut cependant souligner que le mécanisme du switchover peut poser quelques problèmes. Le calcul de la Commission des Communautés Européennes présenté ci-dessus repose sur un coefficient de 1,157346 (Novembre 1992). L'augmentation du switchover depuis cette date a conduit, mécaniquement, à une augmentation de la MGS. Un nouvel accroissement du switchover d'ici l'an 2000, sans baisse concomitante des prix de soutien, conduirait à un nouvel accroissement de la MGS. Néanmoins, dans la mesure où les monnaies des Etats-Membres peuvent s'écarter aujourd'hui de 15 % de leurs taux pivot, la probabilité d'un réalignement monétaire est plus faible que dans le cas d'une bande de fluctuation étroite, à 2,5 % par exemple.

Au total, il est donc très probable que l'engagement de réduction de la MGS n'aura pas d'effets pour l'UE.

4.1.3. Concurrence à l'exportation

La marge de "manoeuvre" de l'UE dans le domaine de la concurrence à l'exportation est plus limitée. Il est clair que la contrainte de la diminution des exportations subventionnées de 21 % en volume et de 36 % en valeur est la plus exigeante pour l'UE, ainsi que pour d'autres parties contractantes d'ailleurs. Le problème est particulièrement sévère pour les produits agricoles qui ont enregistré de fortes augmentations des stocks et/ou des exportations depuis la période de base. La procédure dite du lissage permet certes de choisir comme point de départ de calcul de la baisse les niveaux "actuels" des exportations (i.e., la moyenne des exportations subventionnées en 1991-92) au lieu des niveaux des exportations subventionnées de la période de base 1986-90 quand les premiers sont supérieurs aux seconds. Néanmoins, le point final doit être une réduction de 21 % en volume à l'issue des six années d'application de l'accord par rapport aux niveaux de 1986-90. En d'autres termes, la procédure de lissage permet de soulager la contrainte les premières années de l'accord, mais le degré de sévérité de l'engagement est identique en fin de période par rapport à un accord qui ne tiendrait pas compte de cette clause. Pour la viande bovine, la période de base retenue correspond à la moyenne 1986-92 pour tenir compte des volumes "anormalement" élevés exportés en 1991 et en 1992. Néanmoins, les quantités additionnelles que l'UE peut exporter grâce à cette clause sont loin d'être négligeables : 8,2 millions de tonnes de blé et de farine de blé tendre, 102 000 tonnes de fromages, 44 000 tonnes d'autres produits laitiers, 362 000 tonnes de viande bovine, 25 300 tonnes de volailles, 16 000 tonnes d'oeufs, 156 000 tonnes de tabac. Naturellement, le lissage permet également aux autres parties contractantes de bénéficier de volumes subventionnés plus importants : 7,4 millions de tonnes de blé pour les EU, par exemple.

Les engagements à respecter dans le domaine de la réduction des exportations subventionnées sont présentés dans le tableau 4 ci-dessous.

Tableau 4. Engagements de réduction des exportations subventionnées dans l'Union Européenne

Produit	Exportations subventionnées de la période de base		exportations subventionnées de la période 1991-92	
	valeur (millions ECU)	volume (1000 t)	valeur (millions ECU)	volume (1000 t)
blé et farine de blé	1783,0	17008,1	2255,0	20255
céréales secondaires	1379,5	12624,5	-	12199
riz	61,8	183,8	-	173
colza	32,2	100,4	-	-
huile olive	85,9	148	-	112
sucre	776,5	1617,0	-	1299
beurre et huile de beurre	1325,4	463,4	-	273
poudre de lait écrémé	370,1	308,0	-	264
fromage	439,2	386,2	550	427
autres produits laitiers	1008,1	1187,9	-	1206
viande bovine	1967,8	1034,3	2028,8	1179,2
viande porcine	183,4	508,6	-	490
volailles	143,2	367,8	147	470
oeufs	39,8	105,4	-	112
vin	64,5	3080,4 hl	-	2954 hl
fruits et légumes frais	102,9	1148,0	-	1039
fruits et légumes transformés	15,4	200,8	-	190
tabac brut	62,9	142,5	106	206
alcools	150,2	1452,4 hl	-	1185 hl
produits incorporés	572,5	-	702	-

Produit	dépenses d'exportations subventionnées (millions ECU)		volumes d'exportations subventionnées (1000 t)	
	1995	2000	1995	2000
blé et farine de blé	2069,4	1141,1	19118,6	13436,4
céréales secondaires	1296,7	882,9	12182,6	9973,4
riz	58,1	39,6	177,3	145,1
colza	30,3	20,6	96,9	79,3
huile olive	80,7	55	142,8	116,9
sucre	730	497	1560,4	1277,4
beurre et huile de beurre	1245,9	848,2	447,2	366,1
poudre de lait écrémé	347,9	236,9	297,2	243,3
fromage	505,2	281,1	406,7	305,1
autres produits laitiers	947,6	645,2	1161,4	938,4
viande bovine	1900,6	1259,4	1118,7	817,1
viande porcine	172,4	117,4	490,8	401,8
volailles	137,8	91,6	440,1	290,6
oeufs	37,4	25,5	107,2	83,3
vin	60,6	41,3	2972,6 hl	2433,5 hl
fruits et légumes frais	96,7	65,9	1107,8	906,9
fruits et légumes transformés	14,5	9,9	193,8	158,6
tabac brut	95,00	40,2	190,4	112,6
alcools	141,2	96,1	1401,6 hl	1147,4 hl
produits incorporés	646,1	366,4	-	-

Source : European Union Schedule

Les réductions sont substantielles pour un grand nombre de produits par rapport à la quantité de base 1986-90 : 3,5 millions de tonnes pour le blé et la farine de blé, 2,6 millions de tonnes pour les céréales secondaires, 340 000 tonnes pour le sucre, 181 000 tonnes pour les fromages, 217 000 tonnes pour la viande bovine, 107 000 tonnes pour la viande porcine, 77 000 tonnes pour les volailles, etc.

4.1.4. Compatibilité PAC-GATT : le problème de la réduction des exportations subventionnées

Au total, la contrainte qui peut, potentiellement, avoir un impact important sur la PAC et nécessiter un ajustement des politiques en vigueur est clairement celle de la réduction des exportations subventionnées. L'engagement à diminution du soutien interne n'est pas réellement contraignant grâce à la possibilité de calculer la MGS sur l'ensemble du secteur et grâce à l'exclusion des paiements compensatoires de la réforme de la définition GATT de la MGS. Le volet accès au marché ne devrait également pas être réellement contraignant, du moins sur la période d'application de l'accord. La compatibilité entre l'accord agricole du GATT et la réforme de la PAC doit ainsi être apprécié, en priorité, sur le volet concurrence à l'exportation. Il s'agit alors de déterminer dans quelle mesure la réforme de la PAC, et la politique qui sera mise en oeuvre de 1996 à 2000, permettront de respecter les contraintes sur la réduction des exportations subventionnées, en valeur et surtout en volume.

Cette analyse de la compatibilité est menée à l'aide de simulations réalisées avec le modèle MISS (Modèle International Simplifié de Simulation) et est présentée dans le paragraphe suivant.

4.2. Compatibilité PAC-GATT en termes de réduction des volumes des exportations subventionnées

4.2.1. Présentation succincte du modèle et des scénarios

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

Le modèle fonctionne en "projection comparative". Cela signifie que, dans toute simulation, son évolution est guidée par deux types de forces (Guyomard et al., 1991):

i) les changements des politiques agricoles qui incitent les agents économiques à réviser leurs plans d'offre et de demande, et

ii) les effets du progrès technique et des tendances autonomes qui s'exercent à la fois sur l'offre et la demande.

Les paramètres du modèle, i.e., les élasticités prix et les déplaceurs du progrès technique, ont été calibrés sur la décennie 1979-88 de manière à reproduire les évolutions des prix mondiaux sur cette période.

Les simulations couvrent la période 1992/93 - 2000/01. Elles sont appliquées par sous périodes de trois ans. La première sous période, i.e., 1992/93 - 1995/96, correspond à la phase d'application de la réforme de la PAC. Cette dernière est mise en oeuvre sous deux hypothèses principales (pour plus de détails, voir Guyomard et Mahé, 1994) : un couplage des aides (l'impact des aides forfaitaires sur les capacités de production - pour les grandes cultures et la viande bovine - est donc similaire à un complément de prix) et une extensification et un ralentissement du rythme du progrès technique pour les grandes cultures. Dans le premier scénario, il y a poursuite de la baisse des prix mondiaux des différents produits conformément aux tendances observées sur la décennie 1979-88. Le scénario 1 est donc mis en oeuvre en utilisant les déplaceurs historiques correspondant à la période 1979-88. Les évolutions endogènes des prix mondiaux obtenus dans ce cas sont présentées dans le tableau 5.1. Dans le second scénario au contraire, il y a reprise de la demande mondiale par rapport aux tendances antérieures. Le scénario 2 utilise donc des déplaceurs de demande modifiés dans le reste du monde pour prendre en compte une possible remontée (du moins en termes nominaux) des cours mondiaux (Grili et Yang, 1988 ; FAO, 1995). Les évolutions endogènes des prix mondiaux obtenus dans ce cas sont présentées dans le tableau 5.2.

Tableau 5.1. Evolutions endogènes des prix mondiaux dans le scénario 1, en termes nominaux et en % sur trois ans.

Produits	1993-96	1996-99
céréales	+01,08	-3,96
tourteaux	-10,13	-6,02
corn gluten feed	-22,09	-7,81
manioc	-02,43	-2,41
autres substituts des cér.	-08,43	-7,58
boeuf	+08,33	+4,15
porc et volailles	-01,39	-2,96
lait	-01,88	-1,02
sucre	+01,76	+1,95

Tableau 5.2. Evolutions endogènes des prix mondiaux dans le scénario 2, en termes nominaux et en % sur trois ans.

Produits	1993-96	1996-99
céréales	+07,27	+1,82
tourteaux	-00,78	+3,66
corn gluten feed	-13,09	+2,95
manioc	+04,54	+4,57
autres substituts des cér.	+00,95	+2,15
boeuf	+11,98	+7,48
porc et volailles	+02,69	+1,13
lait	+02,87	+3,28
sucre	+05,86	+5,95

4.2.2 Résultats

Le tableau 6 présente, pour les principales productions, les écarts entre les volumes exportés par l'UE dans les deux scénarios et les engagements GATT correspondants.

Tableau 6. Compatibilité PAC-GATT en termes de réduction des volumes des exportations subventionnées (millions de tonnes)

	Scénario 1				Scénario 2			
	1992-93	1995-96	1998-99	2000-01	1992-93	1995-96	1998-99	2000-01
Céréales								
exportes brutes (1)	35,1	15,2	26,0	33,2	35,1	10,6	16,6	20,6
engagements GATT (2)	-	31,3	26,6	23,4	-	31,3	26,6	23,4
Compatibilité (1)-(2)	-	-16,1	-0,6	+9,8	-	-20,7	-10,0	-2,8
Sucre								
exportes brutes (1)	4,70	3,07	3,07	3,07	4,70	3,07	3,07	3,07
engagements GATT (2)	-	1,56	1,39	1,28	-	1,56	1,39	1,28
Compatibilité (1)-(2)	-	+1,51	+1,68	+1,79	-	+1,51	+1,68	+1,79
Viande bovine								
exportes brutes (1)	1,32	0,73	1,01	1,20	1,32	0,54	0,66	0,74
engagements GATT (2)	-	1,12	0,94	0,82	-	1,12	0,94	0,82
Compatibilité (1)-(2)	-	-0,39	+0,07	+0,38	-	-0,58	-0,28	-0,08
Produits hors-sol								
exportes brutes (1)								
porcs	0,54	0,69	1,19	1,52	0,54	1,00	1,86	2,43
volailles	0,52	0,66	1,13	1,44	0,52	0,96	1,78	2,33
oeufs	0,16	0,20	0,34	0,43	0,16	0,30	0,56	0,73
total	1,22	1,55	2,66	3,39	1,22	2,26	4,20	5,49
engagements GATT (2)								
porcs	-	0,49	0,44	0,40	-	0,49	0,44	0,40
volailles	-	0,44	0,35	0,29	-	0,44	0,35	0,29
oeufs	-	0,11	0,09	0,08	-	0,11	0,09	0,08
total	-	1,04	0,88	0,77	-	1,04	0,88	0,77
Compatibilité (1)-(2)								
porcs	-	+0,20	+0,75	+1,12	-	+0,51	+1,42	+2,03
volailles	-	+0,22	+0,78	+1,15	-	+0,52	+1,43	+2,04
oeufs	-	+0,09	+0,25	+0,35	-	+0,19	+0,47	+0,65
total	-	+0,51	+1,78	+2,62	-	+1,22	+3,32	+4,72

	1992-93	1995-96	1998-99	2000-01
Beurre et huile de beurre				
exportes brutes (1)	0,20	0,20	0,20	0,20
engagements GATT (2)	-	0,45	0,40	0,37
Compatibilité (1)-(2)	-	-0,25	-0,20	-0,17
Fromage				
exportes brutes (1)	0,47	0,47	0,47	0,47
engagements GATT (2)	-	0,41	0,35	0,31
Compatibilité (1)-(2)	-	+0,06	+0,12	+0,16
Poudre de lait écrémé				
exportes brutes (1)	0,29	0,29	0,29	0,29
engagements GATT (2)	-	0,30	0,27	0,24
Compatibilité (1)-(2)	-	-0,01	+0,02	+0,05
Autres produits laitiers				
exportes brutes (1)	0,93	0,93	0,93	0,93
engagements GATT (2)	-	1,16	1,03	0,94
Compatibilité (1)-(2)	-	-0,23	-0,10	-0,01

4.2.2.1. Appréciation générale

Deux scénarios internationaux sont donc envisagés pour évaluer la sensibilité de la compatibilité PAC-GATT à la conjoncture internationale. Le scénario 1 correspond à une prolongation de la situation de stagnation et de crise de la dernière décennie (baisse sensible des prix mondiaux des produits de base en termes réels). Le scénario 2 correspond à une reprise de la demande mondiale, à un "essoufflement" du progrès technique dans les Pays en Développement et à une progression lente de l'agriculture des anciens pays planifiés.

Dans le scénario 1, la compatibilité ne pose guère de problèmes à l'horizon 1995/96, sauf pour le sucre, certains produits laitiers et les productions hors-sol. Par contre, en 1998/99 et en 2000/01, les dépassements des volumes d'exportations subventionnées autorisées sont quasi-généraux et représentent des écarts substantiels : près de 10 millions de tonnes de céréales, 400 000 tonnes de viande bovine, environ 2,5 millions de tonnes de produits hors-sol et 160 000 tonnes de fromages à l'horizon 2000/01.

Dans le scénario 2, plus optimiste sur les marchés mondiaux, la compatibilité PAC-GATT en termes de réduction des volumes exportés avec subventions est nettement améliorée, du moins pour les deux produits au coeur de la réforme de la PAC, i.e., les céréales et la viande bovine. Pour ces deux produits, il y aurait respect des engagements GATT de réduction des exportations subventionnées sur toute la période d'application de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round. Dans le cas des céréales, le redressement des cours mondiaux des tourteaux protéiques et des produits de substitution des céréales rend les céréales communautaires, valorisées au prix intérieur à la baisse, plus compétitives et favorise leur incorporation dans les rations animales de l'UE. L'augmentation du débouché céréalier communautaire de l'alimentation animale permet alors de respecter la contrainte GATT sur les volumes de céréales qu'il est possible de subventionner à l'exportation. Dans le cas de la viande bovine, le respect de l'engagement GATT à l'exportation est possible dans le scénario 2 en raison d'une augmentation de la consommation intérieure, elle-même due à une compétitivité améliorée de la viande bovine par rapport aux viandes blanches (le prix de ces dernières suit la tendance à la hausse des prix mondiaux). Au vu des résultats présentés dans le tableau 6, il apparaît clairement que les produits qui ne respectent pas la contrainte GATT de réduction des volumes exportés avec subventions sont les deux biens sous quota, i.e., certains produits laitiers et le sucre, et les productions hors-sol. Les produits laitiers et le sucre montrent donc un degré de compatibilité pratiquement insensible à des modifications de l'environnement international car les prix de soutien intérieurs restent fixes et élevés et les excédents exportables sont surtout fonction des niveaux inchangés des quotas. Des ajustements dans ces secteurs, retardés lors de la réforme, semblent donc inéluctables. Le paradoxe regrettable est que ce sont les produits nobles qui sont les plus contraignants (fromages et 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. Dans le scénario 2, les productions hors-sol communautaires sont favorisées car la compétitivité relative de l'UE dans ces secteurs est renforcée par rapport à ses concurrents internationaux qui ne bénéficient pas des mêmes baisses du coût de l'alimentation animale. Il y a donc de très forts dépassements des volumes autorisés à l'exportation dans ce secteur. L'image donnée par les seuls volumes est cependant trompeuse car l'écart entre le prix intérieur et le prix mondial des productions hors-sol est

très faible à la fin de la période d'application de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round. Il est donc envisageable d'exporter sans subventions (cf. infra). 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.

4.2.2.2. Analyse par secteur

i) Céréales

Le premier scénario analysé correspond à une vision que l'on peut qualifier de "pessimiste" où les prix mondiaux des produits agricoles continuent de baisser en termes réels conformément à ce qui avait été observé lors de la décennie 80 : selon ce scénario, les exportations de l'UE dépasseraient les volumes autorisés avant la fin de la période d'application de l'accord. Le second scénario correspond à une vision plus "optimiste" et à un redressement modéré des tendances baissières des prix mondiaux en termes réels : on s'aperçoit alors que la politique agricole de l'UE permettrait de respecter les engagements de l'accord en termes de réduction des exportations subventionnées. Dans ce second scénario, la compatibilité sur la réduction des exportations est assurée essentiellement parce que la consommation animale de céréales dans l'Union est favorisée en raison de la moindre compétitivité prix des ingrédients importés devenus plus onéreux.

La Commission des Communautés Européennes, dans sa note du 25 novembre 1992 (SEC(92) 2267 final), conclut à la compatibilité dans le cas des céréales sur la base de deux hypothèses principales, hypothèses qui ont été largement discutées et débattues. La première est celle du taux de croissance des rendements céréaliers dans l'UE, taux compris entre 0 et + 1 % par an. La seconde est celle de l'augmentation de la demande intérieure de céréales estimée à 12 millions de tonnes à l'horizon de l'an 2000 (par rapport à 1992).

Il est clair que de nombreux paramètres conditionnent le retour à un meilleur équilibre entre l'offre et la demande intérieure de céréales dans l'UE. Ces paramètres sont autant de facteurs d'incertitude quant à la compatibilité de la réforme de la PAC et de l'engagement GATT de réduction des exportations subventionnées de céréales.

Du côté de l'offre, la production communautaire va évoluer en fonction des réactions des céréaliculteurs aux diverses mesures institutionnelles mises en place dans le cadre de la réforme. Ces comportements dépendront, en particulier, des éléments suivants : degré de baisse des prix de marché en réaction à la diminution des prix institutionnels, impact des aides forfaitaires sur l'offre selon qu'elles sont considérées comme des compléments de prix (hypothèse de couplage des aides) ou comme un simple complément de revenu (hypothèse de découplage des aides), impact du gel des surfaces sur les volumes offerts (coefficient de glissement et répartition du gel selon les productions), degré de réduction des inefficacités techniques et allocatives à la suite de la baisse des prix, évolution future des rendements et degré de l'extensification, etc.

Du côté de la demande, la reconquête du marché intérieur de l'alimentation animale par les céréales sera fonction, en particulier, des quatre éléments suivants : i) les niveaux des baisses des prix de marché des céréales, ii) la capacité de réaction et d'adaptation des prix des autres ingrédients de l'alimentation animale, tourteaux protéiques et surtout produits de substitution des céréales (PSC), iii) l'éventuel rééquilibrage de la protection extérieure sur les différents produits de l'alimentation animale, et iv) les politiques appliquées aux productions animales qui déterminent les évolutions des offres de ces produits. Les trois premiers facteurs ont plutôt trait à l'effet de substitution pur (variation des demandes dérivées des ingrédients de l'alimentation animale pour des niveaux des productions animales donnés) alors que le quatrième facteur joue sur l'ampleur de l'effet d'expansion lié aux variations des offres des produits animaux.

Enfin, de manière plus générale, deux autres facteurs d'incertitude sont également à prendre en compte : les tendances d'évolution des prix mondiaux (cf. comparaison des scénarios 1 et 2) et la parité \$ EU - ECU UE.

Nous analysons en détails les facteurs d'incertitude à la demande. Nous analysons ensuite un des principaux facteurs d'incertitude à l'offre, i.e., l'évolution des rendements.

Facteurs clés de la demande de céréales en alimentation animale

a) Il est clair que la substitution céréales-autres produits de l'alimentation animale, à volume des productions animales et prix des autres ingrédients donnés, sera d'autant plus forte que la baisse des prix des céréales sera importante et appliquée sur une période de transition courte. L'hypothèse la plus fréquemment utilisée dans les exercices de simulation est celle d'un alignement des prix de marché des céréales sur le prix d'intervention. Mais les prix de marché peuvent, en pratique, être sensiblement différents du prix d'intervention. Les années d'application de la réforme ont clairement montré que les prix de marché pouvaient être très différents (en l'occurrence plus élevés) que les prix d'intervention.

b) Cette substitution sera néanmoins freinée par la capacité des autres ingrédients de l'alimentation animale à s'adapter à cette baisse dans la mesure où, i) il s'agit pour beaucoup d'entre-eux de sous-produits (corn gluten feed, tourteaux de germes de maïs, pulpes d'agrumes, pulpes de betteraves, drêches de brasserie, etc.), ii) l'offre de manioc, de patates douces, et de mélasse est assez peu élastique, et iii) l'UE est le principal importateur de ces produits et contribue donc fortement à la détermination de leurs prix. Les travaux économétriques (Le Mouél, 1991) confirment ces intuitions, et donnent des élasticités d'offre d'exportation du reste du monde vers l'UE très faibles (0,27 pour le corn gluten feed, par exemple).

Pour le manioc et la patate douce, les baisses des prix des céréales, et celles consécutives des prix des porcs-volailles, vont diminuer les prix d'intérêt de ces matières premières dans l'UE, et donc leurs prix de marché dans le cas où l'accord d'autolimitation des exportations reste en vigueur. Les simulations montrent qu'à l'issue des trois ans d'application de la réforme, le "contingent volontaire" appliqué à ces produits n'est plus contraignant : sa suppression n'entraîne donc pas

d'augmentation des importations communautaires ; elles baissent même légèrement. De ce fait, le prix FOB du manioc thaïlandais ne baisserait que faiblement. La conséquence essentielle de la réforme concernant le manioc serait alors la disparition de la rente des exportateurs associée à l'accord d'autolimitation à cause de la chute du prix du débouché privilégié communautaire. De toutes façons, une baisse éventuelle de la demande communautaire verrait le prix du manioc baisser moins que celui du corn gluten feed, car l'élasticité d'offre du manioc est plus élevée et l'UE n'en est pas l'acheteur exclusif.

Cette plus forte élasticité d'offre internationale est encore plus vraie pour le soja graine et les tourteaux (Le Mouël (1991) trouve des élasticités d'offre d'exportation vers l'UE de, respectivement, 9,4 et 4,5). Le paramétrage du modèle MISS prend en compte ces données économiques concernant les divers marchés de matières premières, et indique une baisse des prix mondiaux des sources de protéines limitée par rapport à celle des sous-produits du maïs (respectivement, de 11 % et de 27 %) à la suite de la réforme. La substitution des céréales aux tourteaux est donc marquée, et l'on doit s'attendre à un rééquilibrage des rations communautaires généralement trop riches en protéines à cause des distorsions de prix qui existaient dans la PAC pré-réformée.

c) La consommation des ingrédients importés et, plus généralement, la composition des rations pour animaux sont également sensibles aux politiques appliquées aux productions animales. Les mesures concernant la viande bovine ont un effet modéré à cet égard, puisque les primes compensent en partie la baisse du prix de ce produit. Le caractère partiel de la compensation est dû à la modulation en fonction de la taille des troupeaux et aux conditions (modestes) de désintensification, qui toutes deux freinent l'usage des aliments concentrés et donc les importations d'ingrédients. Une baisse des quotas laitiers est potentiellement plus importante pour la demande dérivée d'ingrédients, tourteaux et corn gluten feed en particulier. La baisse du prix du lait "équivalente" à une réduction des quotas laitiers de 3 % est en effet de 26,6 % et l'effet de contraction sur la demande dérivée est donc potentiellement très sensible. Le secteur animal le plus déterminant est naturellement celui des porcs et volailles, dont la production exploserait sans la baisse prévisible des prix consécutive à celle des prix des céréales. L'augmentation du débouché céréalier de l'alimentation animale est, toutes choses égales par ailleurs, d'autant plus importante qu'il n'y a pas de frein à la croissance du secteur hors-sol.

d) Enfin, le degré de substitution des céréales aux autres ingrédients de l'alimentation animale est naturellement fonction du traitement douanier de ces derniers. La position communautaire au GATT a toujours affirmé la nécessité d'un rééquilibrage de la protection sur les produits de substitution jusqu'à un niveau cohérent avec celui appliqué aux céréales (cf., par exemple, la proposition communautaire de Novembre 1990). Il est clair que la meilleure possibilité pour l'UE de s'assurer que le rapport des prix intérieurs des céréales aux produits de substitution est identique au rapport des prix mondiaux correspondants est d'appliquer le même régime aux frontières, ou du moins un degré de protection équivalent, à l'ensemble de ces produits (protection uniforme inspirée de la théorie du second rang).

Les simulations réalisées montrent qu'un rééquilibrage modéré (taxation de 10 % des tourteaux protéiques et des produits de substitution) a un effet égal à environ la moitié de celui d'une

baisse de 10 % des prix des céréales. Ce résultat statique d'ampleur limitée ne doit pas être considéré comme décevant, d'une part parce qu'il n'est quand même pas négligeable, d'autre part parce qu'il n'est qu'une borne inférieure des effets prévisibles à moyen et long terme. Si les protections sur les céréales et les ingrédients importés sont "harmonisées", ces derniers n'auront plus un débouché privilégié dans l'UE et leur valorisation dans les régions d'origine sera alors stimulée. Ainsi, le corn gluten feed ne trouverait plus, dans ces conditions, une valorisation plus élevée dans l'UE qu'aux EU puisqu'il devrait supporter un droit de douane qui ramènerait son prix au niveau du prix américain du maïs et que, de plus, le coût du transport lui ôterait sa compétitivité en Europe. L'effet d'aspiration par l'UE des sous-produits, effet lié à l'hétérogénéité du régime douanier appliqué à des produits similaires, disparaîtrait et le débouché communautaire, artificiellement créé et entretenu, pourrait alors être complètement éliminé à terme avec des conséquences importantes pour l'utilisation des céréales en alimentation animale dans l'UE.

Il faut, de plus, insister sur le fait qu'un rééquilibrage basé sur des quotas tarifaires n'aurait pas les effets positifs décrits ci-dessus, car les prix des substituts seraient toujours tirés vers le haut chaque fois qu'une mesure appliquée à l'Organisation Commune de Marché (OCM) des céréales se traduirait par une préférence communautaire d'ampleur sensible. Comme ils n'acquitteraient pas de droits compensateurs, les négociants pourraient encore trouver un intérêt aux importations de produits de substitution dans la mesure où les prix de ces derniers, au départ des zones exportatrices, seraient encore supérieurs aux cours locaux des céréales fourragères (maïs en particulier).

Au total, la reconquête par les céréales du marché communautaire en longue période sera facilitée par, i) un alignement des prix intérieurs sur les cours mondiaux, ce qui n'est pas complètement acquis dans la réforme, ou ii) un rééquilibrage tarifaire flexible et calé sur le régime appliqué aux céréales, y compris dans la gestion à court terme des prélèvements et restitutions, ce qui ne semble plus à l'ordre du jour dans le cadre du GATT.

e) Le chiffre d'augmentation de la consommation animale de céréales retenu par la Commission des Communautés Européennes (SEC(92) 2267 final) correspond à la limite supérieure de la fourchette des différentes estimations disponibles. Les deux simulations présentées dans ce rapport aboutissent à une augmentation de la consommation domestique de céréales, certes inférieure aux 12 millions de tonnes de la Commission, mais néanmoins substantielle. A cet égard, il est intéressant d'analyser les bilans des premières campagnes d'application de la réforme afin de vérifier si les faits permettent ou non de confirmer la logique de la réforme de reconquête du marché intérieur par les céréales communautaires.

Considérons ainsi la campagne 1993-94 illustrée par le tableau 7. La production communautaire de céréales est égale à 161,9 millions de tonnes en 1993, en diminution de 6,3 millions de tonnes par rapport à celle de la campagne précédente (- 3,75 %). Cette diminution est inégalement répartie entre les différentes céréales : - 40,86 % pour le blé dur (- 3,8 millions de tonnes), -5,00 % pour le maïs (- 1,5 million de tonnes), - 3,64 % pour l'orge (- 1,6 million de tonnes), et - 2,87 % pour le blé tendre (- 2,2 millions de tonnes). La surface en céréales est égale à 32,4 millions d'hectares. Elle est de 7,7 % inférieure à celle de la campagne précédente et de 13,5 %

inférieure à celle de la surface de base des années 1989-91. Au total, la surface gelée est égale à 4,6 millions d'hectares et sur ce chiffre, environ 90 % des terres (c'est-à-dire 4,1 millions d'hectares) étaient consacrées aux céréales⁶. Ce pourcentage signifie que le gel a permis de réduire l'offre potentielle de céréales de près de 20 millions de tonnes (chiffre obtenu en utilisant le rendement moyen de la campagne 1993-94, c'est-à-dire 5 tonnes par hectare). Sans le gel, l'UE aurait produit près de 185 millions de tonnes de céréales. Cela ne signifie naturellement pas que le gel des terres est l'instrument le plus adéquat pour satisfaire à l'objectif d'une agriculture communautaire plus compétitive sur les marchés mondiaux. La consommation domestique est en augmentation de 6,7 millions de tonnes, l'accroissement étant dans une très large part le fait de l'alimentation animale (+ 6 millions de tonnes, i.e., de 81,0 à 87,0 millions de tonnes). Cet accroissement du débouché céréalier de l'alimentation animale est essentiellement dû au blé tendre (+ 4,3 millions de tonnes) alors que les utilisations de maïs et d'orge sont pratiquement stables. De plus, cet accroissement est équitablement partagé entre utilisations directes à la ferme et utilisations en aliments composés.

Tableau 7. Equilibres de marché des céréales dans l'Union Européenne (millions de tonnes, comparaison des campagnes 1993-94 et 1992-93)

	blé tendre		blé dur		orge		maïs		total céréales	
	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93
stocks d'ouverture	18,6	16,8	3,6	4,3	10,2	11,1	5,4	3,6	40,0	41,0
dont intervention	15,0	10,8	3,4	4,1	8,8	7,6	3,6	0,5	33,4	26,5
production	74,3	76,5	5,5	9,3	42,3	43,9	28,3	29,8	161,9	168,2
importations	1,0	1,2	0,4	0,1	0,0	0,0	2,1	1,6	3,9	3,6
total disponible	93,9	94,5	9,5	13,7	52,5	55,0	35,8	35,0	205,8	212,8
consommation	61,3	56,6	7,2	7,6	35,5	35,3	27,5	27,3	143,5	136,8
dont alimentation animale	27,5	23,2	0,8	0,7	28,1	28,2	21,1	21,4	87,0	81,0
exportations	19,5	19,3	1,1	2,5	9,3	9,5	3,0	2,3	33,4	36,0
stocks de fin	13,1	18,6	1,2	3,6	7,7	10,2	5,3	5,4	28,9	40,0
dont intervention	6,7	15,0	1,0	3,4	7,2	8,8	1,4	3,6	17,4	33,4

Source : Toepfer International, July 14, 1994

La même image - réduction de l'offre et augmentation de la demande intérieure - se retrouve au niveau de la France pour la même campagne 1993-94 (cf. tableau 8), même si les évolutions sont parfois sensiblement différentes (en proportions du moins). Les productions françaises de blé tendre (- 2,07 millions de tonnes, ou - 6,7 %), de blé dur (- 1,05 million de tonnes, ou - 55,4 %) et d'orge (- 1,67 million de tonnes, ou - 15,8 %) sont en régression. Seule, l'offre de maïs est en légère augmentation (+ 0,25 million de tonnes, ou + 1,7 %). La consommation augmente, essentiellement en raison de l'évolution favorable du débouché de l'alimentation animale qui s'accroît de 0,96 million de tonnes pour le blé tendre (+ 40,8 %), de 0,06 million de tonnes pour l'orge (+ 5,7 %) et de 0,86 million de tonnes pour le maïs (+ 29,0 %).

⁶ Il est intéressant de noter que la participation des agriculteurs au programme de gel est plus faible que prévu. Sur un total de 4 millions d'exploitations éligibles en théorie, 550 000 ont participé au programme. A ce chiffre, on doit ajouter 2 millions de petites exploitations qui sont exemptées d'obligation de gel. Il en résulte que près de 1,5 million d'exploitations n'ont pas participé au programme de gel. Néanmoins, la surface totale gelée correspond, approximativement, au chiffre prévu par la Commission des Communautés Européennes.

Tableau 8. Equilibres de marché des céréales en France (millions de tonnes, comparaison des campagnes 1993-94 et 1992-93)

	blé tendre		blé dur		orge		maïs	
	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93	1993-94	1992-93
production	28791	30856	845	1891	8888	10559	15059	14810
consommation intérieure	9300	8015	560	561	1530	1482	4460	3619
dont alimentation animale	3500	2357			1150	1088	3800	2945

Source : Agra Europe, London, July 29, 1994

Il semble donc, au vu de ces chiffres, que la tendance à la baisse de l'incorporation des céréales dans les rations animales ait pu être "cassée". De même, la tendance à la hausse de l'incorporation des ingrédients riches en énergie et riches en protéines a, elle aussi, été "cassée". Ceci est illustré par le tableau 9 ci-dessous.

Tableau 9. Les ingrédients de l'alimentation animale dans l'Union Européenne (millions de tonnes, comparaison des campagnes 1993-94, 1992-93 et 1991-92)

	1991-92(p)				1992-93(e)				1993-94 (e) y compris Allemagne de l'Est			
	prod.	imp.	exp.	con.	prod.	imp.	exp.	cons.	prod.	imp.	exp.	cons.
Céréales	80,6	2,0	-	82,6	79,9	1,5	-	81,4	84,1	1,5	-	85,6
blé tendre	24,2	-	-	24,2	22,9	-	-	22,9	24,8	-	-	24,8
orge	30,0	-	-	30,0	29,4	-	-	29,4	30,5	-	-	30,5
maïs	18,9	1,6	-	20,5	20,4	1,1	-	21,5	21,3	1,1	-	22,4
autres	7,5	0,4	-	7,9	7,2	0,4	-	7,6	7,5	0,4	-	7,9
Ingrédients riches en énergie	21,0	21,9	0,1	42,8	21,2	23,7	0,1	44,8	21,2	22,2	0,1	43,3
Substituts de céréales	18,8	18,1	0	36,9	19,3	19,3	0	38,6	19,2	18,6	-	37,8
manioc	0	6,8	0	6,8	0	6,9	0	6,9	-	6,9	-	6,9
patates douces	0	0,6	0	0,6	0	0,6	0	0,6	-	0,6	-	0,6
corn gluten feed	1,3	5,0	0	6,3	1,3	5,9	0	7,2	1,3	5,4	-	6,7
sons	10,5	0,1	0	10,6	10,5	-	0	10,5	10,5	-	-	10,5
corn germ meal	0,2	1,2	0	1,4	0,2	1,3	0	1,5	0,2	1,2	-	1,4
pulpes d'agrumes	-	1,6	0	1,6	-	1,6	0	1,6	-	1,5	-	1,5
pulpes de betteraves deshydratées	4,8	1,0	0	5,8	5,2	0,8	0	6,0	5,0	0,7	-	5,7
autres	2,0	1,8	0	3,8	2,1	2,2	0	4,3	2,2	2,3	-	4,5
mélasses	1,4	3,2	0,1	4,5	1,1	3,8	0,1	4,8	1,2	3,0	0,1	4,1
graines animales et végétales ajoutées aux ingrédients	0,8	0,6	0	1,4	0,8	0,6	0	1,4	0,8	0,6	0	1,4
Ingrédients riches en protéines	18,8	30,2	1,4	47,6	18,2	33,5	2,5	49,2	19,2	30,8	1,7	48,3
Tourteaux protéiques	7,1	28,3	0,9	34,5	6,1	30,6	1,6	35,1	6,1	28,3	0,9	33,5
soja	1,3	20,8	0,9	21,2	1,0	22,5	1,3	22,2	0,5	20,8	0,9	20,4
colza	3,7	0,9	-	4,6	3,1	1,2	0,2	4,1	3,4	0,8	-	4,2
tournesol	2,1	1,9	-	4,0	2,0	2,0	-	4,0	2,2	1,9	-	4,1
autres	0	4,7	-	4,7	0	4,9	0,1	4,8	0	4,8	-	4,8
Pois, fèves et lupins	4,2	0,7	0	4,9	4,1	1,5	0,1	5,5	5,0	1,2	0,1	6,1
Fourrages deshydratés	3,9	0,4	0,1	4,2	4,4	0,6	0,2	4,8	4,6	0,5	0,2	4,9
Farines de viande et de poisson	2,8	0,8	0,4	3,2	2,8	0,8	0,6	3,0	2,8	0,8	0,5	3,1
Poudre de lait écrémé	0,8	-	-	0,8	0,8	-	-	0,8	0,7	-	-	0,7
Total	120,4	54,1	1,5	173,0	119,3	58,7	2,6	175,4	124,5	54,5	1,8	177,2

Source: Agra Europe, London, July 1, 1994 (note : les chiffres ne sont pas directement comparables avec ceux du tableau 7 en raison de sources et d'approximations différentes)

L'utilisation en alimentation animale des ingrédients riches en énergie a légèrement diminué sur la campagne 1993-94 par rapport à la campagne 1992-93, passant de 44,8 millions de tonnes à 43,3 millions de tonnes. Les évolutions sont contrastées entre les différentes matières premières : baisse pour le corn gluten feed (- 0,5 million de tonnes, ou - 7,0 %) et les mélasses (-0,7 million de tonnes, ou - 14,6 %) ; stabilité pour le manioc à 6,9 millions de tonnes ou pour les sons à 10,5 millions de tonnes. La consommation par les animaux des matières premières riches en protéines est également orientée à la baisse, passant de 49,2 millions de tonnes pour la campagne 1992-93 à 48,3 millions de tonnes pour la campagne 1993-94. Le point important à noter est l'évolution divergente des oléagineux, qui diminuent de 1,7 million de tonnes (- 4,6 %), et des protéagineux qui augmentent de 0,6 million de tonnes (+ 11,7 %). Les importations d'ingrédients riches en énergie diminuent donc de 7 % environ, celles des ingrédients riches en protéines de 5 %.

Il semble donc que la substitution céréales-autres ingrédients de l'alimentation animale (substitution entendue au sens large, c'est-à-dire incluant les effets prix, à consommation totale d'aliments inchangée, et les effets d'expansion correspondant à une augmentation de la demande en aliments pour des rapports de prix inchangés) ait effectivement eu lieu. Cette évolution des quantités doit être rapprochée de celle des prix des différents ingrédients de l'alimentation animale (cf. tableau 10).

Tableau 10. Prix des différents ingrédients de l'alimentation animale dans l'Union Européenne (ECU par tonne)

	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94
toutes céréales	192,7	182,6	175,3	165,6	169,0	163,4	154,6	129,7
blé tendre	194,5	184,5	179,1	166,5	166,1	166,3	163,6	132,1
orge	177,9	168,2	164,9	156,0	151,4	148,0	143,6	118,5
maïs	211,7	200,9	185,6	177,5	202,6	181,3	157,0	141,3
autres céréales	194,5	184,5	179,1	166,5	166,1	166,3	163,6	132,1
substituts et mélasses	128,4	120,7	125,0	117,8	113,4	117,5	106,4	99,4
manioc	134,9	125,2	122,3	124,5	131,1	131,3	110,8	94,3
corn gluten feed	119,7	114,6	125,6	110,8	97,7	101,3	94,0	91,1
sons	146,2	142,9	152,4	141,9	133,0	140,5	132,7	123,0
pulpes de fruits	-	-	121,1	101,8	101,7	104,0	80,4	76,0
mélasses	73,6	69,0	69,0	69,0	69,0	69,0	69,0	69,0
éléments riches en protéines	166,0	178,5	206,2	153,6	127,5	133,9	130,2	144,5
soja	173,7	186,5	221,2	161,4	132,3	141,6	136,9	156,3
colza	142,7	151,8	178,0	132,0	109,6	116,5	223,6	125,9
tournesol	122,8	134,6	163,8	115,2	91,6	99,7	96,4	115,5
pois et fèves	176,0	176,4	190,2	158,4	142,8	145,1	140,6	135,5

Source : Agra Europe, London, July 1, 1994

Il est clair, au vu des résultats du tableau 10, que la baisse du prix intérieur des céréales a permis une utilisation accrue de ces dernières dans les rations animales communautaires. Cependant, les baisses des prix des céréales ont été inégales entre les deux campagnes, 1992-93 et 1993-94 : - 16,1 % en moyenne, - 19,2 % pour le blé tendre, -17,5 % pour l'orge et -10 % seulement pour le maïs. Il n'est donc pas étonnant que l'augmentation du débouché de l'alimentation animale ait été plus importante pour le blé tendre que pour les autres céréales. Le prix des tourteaux de soja a augmenté de près de 14,2 % alors que le prix des protéagineux a diminué de 3,6 %. Quant aux prix des ingrédients riches en énergie, ils baissent en moyenne de près de 6,6 % avec, cependant, des

évolutions contrastées selon les matières premières : - 15 % pour le manioc, - 3,1 % pour le corn gluten feed, - 7,3 % pour les issues de blé et -0 % pour les mélasses. Ces évolutions différenciées des prix des matières premières riches en énergie sont très largement cohérentes avec celles des quantités présentées dans le tableau 9.

A ce stade de l'analyse, il est intéressant d'étudier, simultanément et plus en détails, le cas du manioc et du corn gluten feed. Nous avons analysé ci-dessus les facteurs clés de la demande communautaire de céréales en alimentation animale et nous avons, en particulier, essayé de justifier pourquoi les prix des produits de substitution de céréales devraient s'adapter à la baisse du prix communautaire des céréales (l'adaptation étant plus "facile" pour le corn gluten feed que pour le manioc). Au vu des chiffres de la campagne 1993-94, il semble que le prix du corn gluten feed ne se soit pas suffisamment adapté (ou n'ait pas pu suffisamment s'adapter) à la baisse du prix communautaire des céréales ce qui a permis une baisse des importations de l'UE (alors que la plupart des études prospectives prévoient, au mieux, une stagnation des tonnages). Nous pensons que cette situation est cependant, pour une large part, conjoncturelle dans la mesure où elle serait principalement due à l'augmentation du cours du maïs (et du soja) américain⁷ et à l'appréciation du dollar par rapport à l'ECU. Le retour à une situation plus normale devrait conduire à une baisse du prix mondial du maïs. Cette baisse devrait diminuer l'intérêt à l'incorporation du corn gluten feed dans les rations américaines et augmenter celui de son utilisation dans les rations communautaires. Quant au manioc, sa capacité d'adaptation à la baisse est limitée par les frais de transport de la Thaïlande jusqu'à l'UE (360 Francs/tonne jusqu'aux Pays-Bas, 440 F/tonne jusqu'en France ; source : Carlier J.-P., 1994, Assemblée Générale de l'EURA, Beaulieu sur mer). La baisse du prix communautaire des céréales devrait rendre le manioc non compétitif sauf si la rente des exportateurs diminue considérablement.

Evolution des rendements céréaliers

Les taux de croissance des rendements céréaliers dans l'UE entre 1975 et 1990 estimés par Home-Grown Cereals Authority sont égaux à 2,1 % par an pour le blé et à 1,6 % par an pour les céréales secondaires. Ces chiffres sont supérieurs à ceux utilisés par la Commission des Communautés Européennes dans son évaluation de la compatibilité. Il est certes difficile de prévoir l'évolution des rendements au cours de la période d'application de l'accord et au-delà car celle-ci est le résultat de plusieurs phénomènes. Le premier point à noter est qu'il n'y a plus d'incitation, en moyenne, à la hausse des rendements puisque l'aide compensatrice est basée sur un rendement de référence et qu'il n'y a pas de versement au delà de ce rendement de référence. D'autre part, la baisse du prix des céréales imposée par la réforme et le "découplage" des aides (car assis sur les surfaces) devraient avoir un impact "une fois pour toutes" sur les rendements. Cet effet prix sera d'autant plus important que la fonction des rendements est élastique. On admet généralement qu'un ordre de grandeur de 0,4 est plausible. Ainsi, Guyomard et al. (1996) évaluent l'élasticité prix réel des

⁷ Inondations du Middle West.

rendements à 0,39 pour le blé tendre, à 0,36 pour le maïs et à 0,23 pour l'orge dans le cas de la France sur données agrégées correspondant à la période 1970-92. Les progrès technologiques et leurs effets sont, naturellement, encore plus difficiles à prévoir. La moindre intensification, probable malgré le gel (cf. infra), due aux baisses de prix et l'instabilité plus grande de ces derniers vont induire une réorientation des formes du progrès technique. La poursuite de la recherche de rendements maxima va perdre de son importance au bénéfice de la recherche de variétés et de techniques visant en priorité à réduire charges fixes et variables. Les variétés économes en traitements, et les critères de résistance et de régularité vont prendre plus d'importance que par le passé car les nouveaux prix ne justifient plus, autant que par le passé, les traitements dits "d'assurance".

En pratique, la question à résoudre est de savoir si la réforme de la PAC, dans sa forme actuelle, fournit les incitations suffisantes pour un retour à des pratiques culturales plus extensives. Les conséquences de la nouvelle instrumentation de la PAC - baisse des prix de soutien, aides compensatrices et gel des terres - sur l'intensification et les rendements sont différents. La baisse des prix et le découplage des aides compensatrices des rendements devraient conduire à une baisse des rendements. Le gel des surfaces aura, quant à lui, un effet contraire en incitant à une intensification sur les terres effectivement cultivées (pour plus de détails sur ce point, voir Guyomard et Mahé, 1995b) et cet effet sera d'autant plus important que le taux de gel sera élevé. Le gel 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. Il va cependant maintenir une certaine pression foncière, et l'extensification des techniques et la baisse des rendements attendues de la baisse des prix (et également du fait que les aides compensatrices sont découplées des rendements effectifs) vont donc être fortement atténuées car un prix des terres cultivées maintenu à un niveau élevé peut perpétuer les incitations passées à un usage intensif d'intrants (engrais, produits de traitement, etc.). De plus, le retrait de terres de bonne qualité des régions de grandes cultures est une perte de richesse nationale dans la mesure où ces terres permettraient - et c'est le cas de beaucoup d'entre elles - de produire directement pour le marché mondial au prix qui y prévaut.

ii) Sucre

Comme pour la grande majorité des produits, les volets réduction du soutien interne, tarification, accès minimum et accès courant ne seront vraisemblablement pas contraignants dans le cas du sucre. En particulier, la préférence communautaire devrait être assurée grâce au tarif équivalent et grâce au droit additionnel de la clause de sauvegarde (le prix de déclenchement (prix d'importation des quotas ACP) est en effet nettement supérieur au cours mondial et l'ouverture du marché est déjà réalisée dans le cadre des accords préférentiels qui obligent l'UE à importer 1,565 million de tonnes).

A nouveau, la contrainte qui peut nécessiter des ajustements des politiques en vigueur est celle de la réduction des exportations, en volume et en valeur (cf. tableau 6). Pour respecter la contrainte en volume, l'UE devrait réduire les exportations subventionnées d'environ 340 000 tonnes⁸, soit 2,8 % environ des quotas A et B. De plus, la contrainte en valeur devrait également être active et nécessiter une réduction des restitutions, réduction qui pourra être obtenue par une baisse du prix d'intervention, une baisse additionnelle des quotas A et B, ou une combinaison des deux instruments.

Bien que l'OCM sucre fasse l'objet de nombreuses critiques (cf. Rapport de la Cour des Comptes Européenne, 1991), sa réforme est continuellement reportée et il est difficile de présager de modifications profondes dans un avenir proche. Réquillart et al. (1994) ont montré que le système actuellement en vigueur, et en particulier la non mobilité des références, était une source d'inefficacités importantes. Réquillart et al. ont également montré qu'il était possible de définir des modes de réduction du quota global qui permettent une augmentation du surplus des producteurs et qu'en ce sens, la réduction des exportations subventionnées "n'apparaît pas comme une contrainte mais plutôt comme une incitation à une meilleure gestion" (Réquillart et al., p. 9). De toutes façons, les ajustements imposés par le GATT apparaissent modérés sauf si le prix mondial du sucre reste à des niveaux très bas. La réduction totale des exportations subventionnées de sucre imposée par le GATT à onze exportateurs⁹ (-1,4 million de tonnes de sucre blanc à l'horizon 2000, i.e., - 1,2 % de la production mondiale) devrait permettre de raffermir les cours même si les deux premiers exportateurs mondiaux, Cuba et Australie, ne subventionnent pas leurs exportations et donc échappent à toute contrainte GATT.

iii) Lait et produits laitiers

La compatibilité PAC-GATT pour les produits laitiers doit être appréciée sur le critère du respect de l'engagement à réduction des exportations subventionnées, dans la mesure où les volets soutien interne et accès au marché ne devraient pas être, ou très peu, contraignants. Les deux scénarios analysés conduisent à un respect des engagements pour le beurre et l'huile de beurre et, dans une moindre mesure, pour la poudre de lait écrémé, i.e., pour les deux produits de base qui ont connu de fortes diminutions des stocks et des exportations depuis l'instauration du régime des quotas (cf. tableau 6). Par contre, les quantités à exporter seraient nettement supérieures aux volumes autorisés dans le cas des fromages, produits "nobles" à forte valeur ajoutée. Le lissage (i.e., le choix de la référence 1991-92 comme point de départ des engagements) permet certes d'éviter une baisse brutale des exportations les premières années d'application de l'accord et ainsi de "gagner" 102 000 tonnes de fromages sur l'ensemble des six années, mais le respect de l'engagement en l'an 2000 nécessitera un ajustement de la politique actuellement en vigueur.

⁸ Ce qui représente - 21 % des exportations subventionnées, mais - 5 % "seulement" des exportations totales de sucre.

⁹ Dont le Brésil, l'Afrique du Sud, le Mexique et l'UE.

La contrainte GATT fait donc qu'il serait possible d'accroître les exportations des produits "d'intervention", beurre et poudre de lait écrémé, produits à faible valeur ajoutée, alors qu'il faudrait réduire les productions "de luxe" à plus forte valeur ajoutée et à plus fort contenu en "emplois". Le beurre et la poudre de lait écrémé sont deux produits vrac. La matière butyrique est aujourd'hui vendue à un prix bas et sur un marché mondial soumis à de fortes fluctuations. La Russie est toujours le premier importateur mondial (180 000 tonnes en 1993, pour un maximum de 440 000 tonnes en 1988), mais les difficultés que connaît ce pays font qu'il est difficile d'imaginer que les exportations subventionnées de beurre (et de poudre de lait écrémé) augmentent à un niveau tel qu'elles permettent de "compenser" les réductions imposées sur les fromages.

Il est clair que le GATT va favoriser les pays qui ne subventionnent pas leurs exportations (Australie et Nouvelle-Zélande), au détriment essentiellement de l'UE qui devra réduire ses exportations de produits nobles. Il est également clair que le secteur laitier n'a pas fait l'objet (ou n'a pas pu faire l'objet) d'ajustements dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992 et que ces ajustements n'ont été que différés. L'UE doit impérativement réfléchir à des ajustements non seulement pour satisfaire au GATT, mais surtout pour améliorer la compétitivité prix internationale de ses produits laitiers et défendre ses parts de marché.

Pour satisfaire aux engagements du GATT, la voie la plus "simple" serait de diminuer les quotas dans une logique de maintien du régime actuel, i.e., du statu quo. Cette position défensive n'est peut être pas la meilleure. Il faut réfléchir à des solutions plus dynamiques qui passent, par exemple, par la possibilité d'exporter sans subventions¹⁰ (par exemple, dans le cadre d'un système de double prix avec un prix soutenu pour une quantité correspondant à la demande intérieure et aux exportations subventionnées autorisées et un prix mondial pour la quantité hors quota). Nous reviendrons sur ce point, de manière générale, dans la suite de ce rapport.

Tableau 11. Stocks, achats publics et exportations subventionnées de beurre et de poudre de lait écrémé dans l'Union Européenne (1) (en tonnes)

	Beurre		Poudre de lait écrémé	
	1983	1993	1983	1993
achats	636 382	32 169	919 897	10 709
stocks au 31/12	692 299	160 577	982 885	36 950
exportations (2)	380 000	200 000	312 000	320 000

(1) UE à 10 en 1983, à 12 en 1993, ex. Allemagne de l'Est incluse

(2) estimations

Source : Commission des Communautés Européennes

iv) Viande bovine

¹⁰ Cette possibilité est très faible dans le cadre du régime actuellement en vigueur étant donné les écarts de prix entre l'UE et les concurrents les plus compétitifs sur le marché mondial. Néanmoins, elle existe pour certains fromages d'Appellation d'Origine Contrôlée.

Pour la viande bovine, les hypothèses adoptées dans le cadre du scénario 2 conduisent à la compatibilité entre la réforme de la PAC et les engagements GATT en termes de réduction des exportations subventionnées. Cette compatibilité s'explique par une stabilisation de la production et par une très légère reprise de la consommation de viande rouge. Dans le scénario 1, un dépassement du volume exportable autorisé est observé avant la fin de la période d'application de l'accord. Celui-ci est modeste relativement à la production (200 000 tonnes, soit environ 2 % de la production communautaire). Il est nettement plus important relativement aux exportations totales (environ 25 % des exportations autorisées).

Les prévisions du scénario 2 sont le reflet d'évolutions "favorables" pour le secteur communautaire de la viande bovine en termes d'équilibre entre l'offre et la demande. Leur réalisation dépend en particulier, i) de l'effectivité d'un "retournement", même timide, de la tendance passée à la baisse de la consommation de viande bovine dans l'UE, et ii) de l'hypothèse selon laquelle les mesures de contrôle de l'offre décidées dans le cadre de la réforme de la PAC sont suffisamment incitatives pour une maîtrise réelle de la production communautaire de viande bovine. Naturellement, les incertitudes liées à la "crise" de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) sont telles qu'il est aujourd'hui très difficile de faire une analyse prospective du secteur communautaire de la viande bovine. Dans cette partie, nous raisonnons indépendamment de la crise de l'ESB. Nous analysons plus en détails et de manière plus spécifique les conséquences possibles de la crise de l'ESB dans l'annexe 1.

Depuis 1985, et malgré de fortes fluctuations cycliques, la tendance de la production communautaire de viande bovine est légèrement à la baisse. Il en est de même pour la consommation, mais à un rythme plus élevé. Si la tendance à la baisse de la consommation n'est pas inversée, ou du moins freinée, la poursuite de la tendance à la baisse de la production sur les bases observées avant réforme n'est donc pas suffisante pour diminuer les surplus à exporter sur pays tiers. A l'offre, deux éléments conditionnent l'évolution de la production : l'effet de report des quotas laitiers sur le cheptel allaitant et de boucherie et l'effet des primes bovines sur la production. A la demande, deux éléments jouent un rôle clé : la substitution entre viandes blanches et viandes rouges et la tendance baissière, hors effet prix, de la consommation de viande bovine dans l'UE.

Depuis son instauration en 1984, la politique des quotas laitiers a eu pour effet de transférer un nombre important de vaches laitières vers le cheptel allaitant et de boucherie. Pour respecter l'engagement de réduction des exportations subventionnées de viande bovine, il serait ainsi nécessaire, toutes choses égales par ailleurs, de décourager le "passage" de 200 000 vaches par an du cheptel laitier vers le cheptel allaitant. De plus, si le respect de la contrainte GATT sur la réduction des exportations subventionnées de produits laitiers est assuré par une réduction des quotas (cf. supra), cette dernière se traduira, mécaniquement, par une contrainte supplémentaire sur les exportations de viande bovine. L'impact des primes aux bovins mâles sur la production de viande bovine est également incertain. Ces dernières ont été substantiellement revalorisées dans le cadre de la réforme de la PAC (60 ECU par animal pour 1993, 75 ECU par animal pour 1994, 90 ECU par animal à partir de 1995). Le problème posé est alors celui du trade-off entre la nécessaire maîtrise de la production, maîtrise qui suppose que les primes ne soient pas trop élevées et/ou que les critères

d'attribution soient suffisamment sévères, et le soutien du revenu des producteurs de viande bovine, qui suppose l'inverse, i.e., des primes élevées et des critères d'attribution "généreux".

A la demande, la baisse du prix à l'intervention, si elle est transmise au prix de marché, aura un effet positif sur la consommation intérieure de viande bovine. Cet effet prix positif est cependant annulé par la baisse du prix des viandes blanches consécutive à la baisse du prix des céréales. Un alignement du prix des céréales sur le prix mondial aurait pour effet de diminuer encore plus le coût de la ration alimentaire des produits hors-sol, donc le prix des viandes blanches, et ainsi de jouer en faveur de la consommation des viandes blanches au détriment de celle des viandes rouges (cf. infra).

Pour la viande bovine, les possibilités d'exporter sans restitutions sont exclues dans les conditions actuelles en raison d'un prix intérieur nettement plus élevé que le prix mondial. Les contraintes à l'exportation sont, de plus, accentuées par l'existence d'un contingent de 550 000 tonnes que l'UE doit ré-exporter du fait de ses accords préférentiels. La marge de manoeuvre de l'UE est donc étroite. Elle est d'autant plus étroite que les marchés d'exportation de l'UE sont limités, en raison tout d'abord des problèmes de fièvre aphteuse¹¹, en raison surtout de la maladie de l'ESB (cf. annexe 1).

v) Viandes blanches et oeufs

Dans le cas des volailles, la réduction des exportations subventionnées de 21 % en volume est à réaliser par rapport à la quantité de base de 368 000 tonnes : les possibilités d'exportations subventionnées seraient de 291 000 tonnes à l'horizon 2000, soit - 77 000 tonnes par rapport à la base, mais - 149 000 tonnes par rapport aux exportations subventionnées de 1992 qui sont égales à 470 000 tonnes (i.e., une diminution de 34 %). Les deux simulations réalisées suggèrent un accroissement très substantiel des productions de viandes blanches qui profitent de la baisse généralisée du coût de l'aliment (céréales naturellement, mais aussi autres produits de l'alimentation animale dont les prix "s'adaptent" à la diminution du prix communautaire des céréales) et ceci malgré la baisse du prix du produit. Les deux simulations montrent également un accroissement très important des exportations et, en conséquence, un dépassement très net de la contrainte GATT à l'horizon 2000. Même si le secteur des volailles est celui qui, proportionnellement, bénéficie le plus de la procédure de lissage, il est très vraisemblable que ce secteur est celui qui est aussi le plus pénalisé, du moins en termes d'exigence de réduction des volumes, par l'accord du GATT.

Le constat est identique dans le secteur de la viande porcine qui bénéficie également du lissage mais qui, au vu des simulations réalisées, dépassera largement la contrainte sur les volumes exportés autorisés.

¹¹ Même si l'UE peut théoriquement avoir accès au marché pacifique ou zone "propre", les marchés traditionnels à l'exportation sont ceux de la zone "sale" où les prix sont nettement plus faibles que dans la zone pacifique.

Il est clair que le secteur de la viande blanche est le principal bénéficiaire, à la demande, de la baisse du prix des céréales et plus généralement de la baisse du coût de la ration qui devrait résulter de la réforme de la PAC (le coût de l'aliment représente, par exemple, les deux-tiers du coût de production des volailles). La réforme de la PAC devrait se traduire par un renforcement de la compétitivité de la filière viandes blanches par rapport aux viandes rouges. La réforme de la PAC conduira également à une diminution des restitutions à l'exportation dans la mesure où c'est le différentiel des coûts de l'aliment entre l'UE et ses partenaires qui détermine, pour une bonne part, le niveau des aides à l'exportation. L'interrogation majeure, pour le secteur des viandes blanches, est donc de savoir s'il y a possibilité d'exporter sans subventions. A cet égard, le maintien d'un écart entre prix intérieur et prix mondial des céréales va clairement pénaliser, sur ce point, le secteur des viandes blanches à l'exportation.

5. QUELS AJUSTEMENTS DE LA PAC POUR UN RESPECT DE LA CONTRAINTE GATT A L'EXPORTATION ?

L'analyse de la compatibilité PAC-GATT sur la concurrence à l'exportation développée ci-dessus soulève trois questions principales :

1. La réforme de la PAC permet-elle de respecter les engagements de l'Uruguay Round de réduction des exportations subventionnées ?
2. Peut-on envisager d'exporter sans subventions, i.e., peut-on envisager des niveaux de prix intérieurs et mondiaux tels que les restitutions ne soient plus nécessaires ?
3. Comment la Commission des Communautés Européennes va-t-elle gérer et administrer les "quotas" d'exportation ?

L'analyse de la partie précédente a clairement montré qu'il sera vraisemblablement difficile de respecter les contraintes de l'Uruguay Round de réduction des exportations subventionnées dans plusieurs secteurs, céréales, sucre, produits laitiers, viande bovine, et produits hors-sol. Le respect des engagements GATT sera d'autant plus difficile à respecter que la conjoncture internationale sera médiocre, i.e., que les prix mondiaux seront bas et que les évolutions macro-économiques dans les différentes parties du monde seront mauvaises. Avant d'analyser plus en détails dans quelle mesure les contraintes de l'Uruguay Round de réduction des exportations subventionnées, et plus généralement les contraintes internes à l'UE (inefficacités des politiques actuellement en vigueur, ...) et externes à l'UE (prochain cycle des négociations multilatérales, intégration des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) à l'UE, ...), pourraient conduire à de nouvelles réformes de la PAC, il est intéressant d'étudier dans quelle mesure et pour quels secteurs l'instrumentation actuelle de la PAC peut, au prix d'ajustements effectués dans le cadre de la politique aujourd'hui en vigueur, permettre de respecter la contrainte de réduction des exportations subventionnées. En d'autres termes, on s'interroge sur, i) les possibilités d'exporter sans subventions, et ii) la gestion et l'administration des "quotas" à l'exportation.

5.1. Exporter sans subventions ?

La réponse à cette interrogation est variable selon les productions. Exporter sans subventions est clairement impossible, dans le cadre des politiques actuellement en vigueur, pour la viande bovine et la majorité des produits laitiers. Pour ces derniers, la possibilité d'un système de prix différencié mérite un examen attentif. Le schéma repose sur un idée simple, la fixation d'un quota de base bénéficiant du soutien tel qu'il existe aujourd'hui et la possibilité de produire hors quota des quantités valorisées au "prix" du marché mondial (cf. fonctionnement du régime sucre). Ce système ne manque pas d'attraits : il permet de s'affranchir de la contrainte GATT à l'exportation, il permet à l'UE d'être présente sur le marché mondial dans une optique de maintien voire de conquête de parts de marché, il ne coûte rien de plus au contribuable communautaire et il est facilement adaptable pour répondre, par exemple, à un accroissement de la demande, etc. Néanmoins, les difficultés de mise en oeuvre d'un régime de prix différencié ne doivent pas être sous-estimées. En premier lieu, le système n'est efficace que s'il n'y a pas substitution entre produits sous quota et hors quota. Même si ceci est techniquement possible dans le cadre de la gestion actuelle des contrats d'approvisionnement aux laiteries, il est fort probable qu'une production hors quota se développera d'abord pour les produits de l'UE qui ne bénéficient pas ou peu de restitutions (certains fromages en particulier) et donc qu'il y ait concurrence entre quantités hors et sous quota. Le second problème à résoudre est de déterminer si les producteurs des différents pays de l'UE ont des coûts marginaux assez faibles pour être compétitifs aux niveaux des cours mondiaux. Une étude basée sur le RICA (Réseau d'Information Comptable Agricole) européen (Barkaoui et al., 1996) suggère que la rente (c'est-à-dire la différence entre le prix moyen payé au producteur et le coût marginal de production du niveau de quota) est substantielle : environ 10 ECU/tonne en France (pour un prix moyen du lait au producteur d'environ 27 ECU/tonne), et environ 8 ECU/tonne en Grande Bretagne (pour un prix moyen du lait au producteur également d'environ 27 ECU/tonne), par exemple. Ces niveaux élevés de rentes sont confirmés, dans le cas de la France, par une étude basée sur le RICA français qui donne un niveau de rente supérieur à 45 % du prix moyen du lait (Delache et al., 1995). Une confirmation de ce résultat est fournie directement par les prix, de location ou de vente, des quotas dans les pays où des marchés des quotas ont été mis en place : ainsi, le prix de location des quotas en Grande-Bretagne en 1991 et 1992 a été, en moyenne, supérieur à 5 pence/litre ; aux Pays-Bas, les prix de vente ont été supérieurs à 4,5 florins par kg (i.e., 13,5 francs/kg).

Une des principales limites de la réforme de la PAC, dans sa version de Mai 1992 et pour le secteur des céréales, est de maintenir un prix intérieur supérieur au cours mondial. Les exportations sont toujours subventionnées, même si la subvention unitaire a été considérablement réduite par rapport à la situation pré-réformée. Le maintien d'un écart entre les prix intérieurs et mondiaux et le gel des terres altèrent la compétitivité internationale des céréales communautaires. L'alignement du prix intérieur sur le prix mondial permettrait de s'affranchir de toute contrainte à l'exportation au GATT (restitutions nulles) et rendrait l'usage du gel des terres caduque. Au total, il en résulterait une amélioration de la compétitivité des céréales communautaires, sur les marchés mondiaux par rapport à nos concurrents internationaux et sur le marché intérieur face aux produits de substitution des céréales. Il faut, de plus, à nouveau insister sur la possible non-linéarité de la réponse de l'utilisation

des céréales en alimentation animale à une baisse de leurs prix. Les simulations semblent montrer que le gain serait d'environ + 5 millions de tonnes en cas de baisse additionnelle du prix intérieur communautaire de 10 ECU. Ce résultat doit certes être confirmé. Notons cependant que des simulations complémentaires menées à partir du modèle MAGALI aboutissent à la même conclusion.

La logique de la réforme, et en particulier de la position française, est de placer la priorité sur la stabilisation des revenus en maintenant un "reliquat" de soutien par les prix au détriment de la compétitivité. Mais les aides compensatrices à l'hectare apportent déjà un confortable "matelas" de sécurité pour la stabilisation des revenus. Un rapprochement systématique des prix de soutien intérieurs et des cours mondiaux permettrait à l'UE de réserver son enveloppe de restitutions pour contrer, de façon uniquement stratégique, le programme américain d'encouragement aux exportations. Ce dernier perdrait ainsi toute légitimité en raison de la symétrie entre les politiques agricoles de part et d'autre de l'Atlantique.

Une première étape dans cette direction serait d'établir un double marché des céréales où les terres actuellement gelées seraient remises en culture, mais la production sur ces dernières serait rémunérée strictement en fonction du prix à l'exportation. Une telle évolution ne serait pas contraire aux principes du GATT puisque les quantités seraient exportées sans subventions. Elle éviterait, en outre, la charge budgétaire correspondant au gel des terres.

A ce stade de l'analyse, il est intéressant d'examiner la possibilité d'exportations sans subventions, même avec les paramètres actuels de la réforme, en fonction des évolutions de la parité US \$ - UE ECU. Considérons le prix d'intervention de 100 ECU verts par tonne en 1995/96, qui correspond à un prix de 138 \$/tonne environ. Il est clair que ce prix n'est pas compétitif par rapport à un prix mondial de 90 \$/tonne (cas du blé la première année d'application de la réforme) et, a fortiori, par rapport à un cours mondial de 70 \$/tonne (cas de l'orge la première année d'application de la réforme). Le changement de parité ECU - \$ nécessaire pour ramener le prix communautaire au niveau du prix mondial serait de passer de 1,38 (i.e., 1 ECU vert = 1,38 \$) à 0,90 (i.e., 1 ECU vert = 0,90 \$), i.e., - 34,8 %. Une augmentation du prix mondial à 100 \$/tonne permettrait d'exporter sans subventions avec une parité de 1,00 (1 ECU vert = 1 \$), i.e., - 27,5 %. Une augmentation du prix mondial à 100 \$/tonne et une baisse du prix communautaire à 90 ECU/tonne permettraient d'exporter sans subventions avec une parité de 1,11 (i.e., 1 ECU vert = 1,11 \$), i.e., -19,5 %. Une augmentation du prix mondial à 111 \$/tonne et une baisse du prix communautaire à 90 ECU/tonne permettraient d'exporter sans subventions avec une parité de 1,23 (i.e., 1 ECU vert = 1,23 \$), i.e., - 10,9 %. Enfin, une augmentation du prix mondial à 120 \$/tonne permettrait à l'UE d'exporter sans subventions si la parité ECU - \$ était de 1,20 (i.e., 1 ECU vert = 1,20 \$), i.e., - 13,0 %.

Une revalorisation du dollar par rapport à l'ECU et une augmentation du prix mondial en \$ pourraient donc permettre à l'UE d'exporter sans subventions une partie des excédents de blé même sans baisse supplémentaire du prix communautaire (cf. dernière ligne du tableau 12). Il est clair que cela sera facilité par un rapprochement du prix de soutien dans l'UE du cours mondial. La possibilité d'exporter sans subventions semble plus difficile pour les céréales secondaires.

Tableau 12. Effets de variations de la parité US \$ - UE ECU et du niveau du prix mondial sur la compétitivité internationale du blé communautaire

prix d'intervention (ECU verts/tonne)	taux de change (ECU/\$)	prix d'intervention (\$/tonne)	prix mondial (\$/tonne)	écart prix d'intervention - prix mondial (\$/tonne)
100	1,38	138	90	48
100	0,90	90	90	0
100	1,00	100	100	0
90	1,11	100	100	0
90	1,23	111	111	0
100	1,20	120	120	0

Note : pour chaque ligne du tableau, les paramètres d'action (prix d'intervention communautaire en ECU/tonne, parité ECU - \$, et prix mondial en \$) sont en italiques.

Un scénario d'augmentation des cours mondiaux tel que, par exemple, le scénario 2 considéré dans la partie 4 de ce rapport, n'est pas irréaliste, en particulier dans un contexte de reprise économique mondiale¹². Il faut de plus souligner que la croissance, en termes nominaux, des prix mondiaux obtenue avec le scénario 2 est vraisemblablement sous-estimée car ce dernier correspond à une application unilatérale de la réforme de la PAC, les politiques agricoles dans le reste du monde étant inchangées. L'application aux EU de l'Accord Agricole multilatéral de l'Uruguay Round devrait réduire les exportations subventionnées américaines de blé, en volume et en valeur. Selon les engagements déposés dans la liste des EU, celles-ci devraient être égales à 14,5 millions de tonnes en l'an 2000 et les dépenses limitées à 363000 \$, i.e., 25 \$ par tonne ce qui correspond à une réduction de la subvention à la tonne de moitié environ par rapport au niveau moyen de 1992.

5.2. La gestion des contraintes à l'exportation

Dans le cas des céréales, si l'UE ne peut pas exporter sans subventions, le respect de l'Accord Agricole du cycle Uruguay entraînera alors une diminution sensible des exportations communautaires. Il s'ensuivra une reconquête des parts de marché par les autres exportateurs, en premier lieu les EU. Ces derniers ne favorisent leurs exportations en octroyant des bonus que pour une partie de celles-ci (de 50 % en moyenne entre 1985 et 1991, cette proportion a toutefois atteint 90 % pour la campagne 1992-93). Les EU pourront dès lors accroître leurs exportations sans subventions, le système de « ciblage » des bonus sous EEP n'ayant plus lieu d'être, du moins pour la grande majorité des exportations. En effet, les pays ciblés par l'EEP sont jusqu'à présent ceux où les EU ont perdu des parts de marché, essentiellement au profit de l'UE. Cette politique de subvention des exportations, qui repose sur un encadrement très étroit (en termes de prix, de quantités, de produits et de destinations), a un caractère extrêmement rigide et coercitif que ne possède pas le système européen des restitutions.

De manière générale, le système d'attribution des restitutions européennes est déjà actuellement un des points faibles de la PAC dans la mesure où le libéralisme de son

¹² Le possible redressement des cours mondiaux des céréales est confirmé par les observations factuelles récentes.

fonctionnement, ou du moins sa souplesse certaine, entraîne un coût non seulement très important, mais, de plus, difficile à contrôler. Les restitutions deviendront encore plus le "talon d'Achille de l'Europe" dès lors que l'UE sera confrontée à l'obligation de diminuer ses exportations subventionnées. Il faudra alors adapter les procédures d'attribution de ces restitutions aux engagements pris dans le cadre de l'accord de l'Uruguay Round. En conséquence, le contrôle quantitatif direct des exportations subventionnées par restitutions mérite un examen attentif. Deux possibilités existent pour contrôler directement les exportations subventionnées des produits pour lesquels les engagements de réduction des exportations subventionnées sont contraignants.

La première solution est d'attribuer aux différents Etats-Membres des quotas d'exportation, sur la base de références historiques. Une fois ces quotas alloués, les opérateurs pourraient gérer librement les exportations de chaque Etat-Membre, en les étalant au mieux sur la campagne annuelle de commercialisation. Ce système très rigide n'autoriserait aucune évolution des parts de marché subventionnées, et les comportements des opérateurs ne seraient que peu motivés par des déterminants commerciaux, comme l'approvisionnement au meilleur prix et la recherche de marchés plus valorisants. Rien ne conduirait à la recherche des niveaux des restitutions les plus bas. De plus, la répartition des quotas sur la base de références historiques peut pénaliser certains pays en fonction du choix de la période de base. Ainsi, si celle-ci coïncide, logiquement, avec la période de base retenue pour la réduction du total des exportations subventionnées (1986-90), cela pénaliserait la France pour les céréales. De plus, ce système poserait le problème de la détermination de la restitution : celle-ci ne serait pas connue de l'exportateur au moment de l'attribution des quotas puisqu'elle dépend, ou devrait dépendre, du cours mondial à la date de l'exportation.

La seconde possibilité est d'avoir recours, en le généralisant, au système d'adjudications des restitutions en attribuant celles-ci tant que le volume annuel autorisé n'est pas dépassé. Les modalités d'utilisation de cette procédure pourraient se faire selon plusieurs variantes : une contrainte quantitative peut être fixée lors de chaque réunion du Comité de gestion concerné (la "barre", en termes de quantité à exporter, pourrait être annoncée avant chaque adjudication hebdomadaire, le cas échéant) ; ou les adjudications de restitutions pourraient être suspendues au moment de l'année où le plafond autorisé serait atteint. Le recours à ce système aurait l'avantage de préserver une partie de l'efficacité de la procédure d'adjudications (Le Roux, 1994 ; Bourgeon et Le Roux, 1996), cette efficacité pouvant toutefois être (légèrement) altérée par le renforcement, par rapport à la situation actuelle, de la contrainte quantitative.

Une alternative au système d'adjudications consisterait à utiliser les seules restitutions de droit commun (i.e., sans adjudications) et à attribuer les certificats correspondants à concurrence du volume autorisé. Utilisé sur l'intégralité de la campagne annuelle, ce système induirait une course aux restitutions entre opérateurs au début de la campagne, et aurait un effet déstabilisateur sur les prix. Appliqué par sous-périodes mensuelles, il nécessiterait une anticipation des prix et de la situation de l'offre et de la demande sur les marchés mondiaux, et celle-ci ne peut être qu'imparfaite.

La mise aux enchères des droits à exporter, donc l'adjudication de restitutions avec contrainte quantitative, semble la procédure la plus appropriée pour répondre au problème de la gestion

quantitative des exportations subventionnées. La Commission des Communautés Européennes a proposé au Conseil, en septembre 1994, "d'adapter la législation agricole relative aux échanges avec les pays-tiers, afin d'assurer le respect des obligations découlant de la réduction progressive du niveau de soutien octroyé pour l'exportation". Cette adaptation consiste en des règles plus strictes de gestion dans l'attribution des restitutions (préfixation obligatoire) et des certificats d'exportation (durée de validité limitée). Mais il est probablement souhaitable que ces règles s'accompagnent d'une généralisation du système d'adjudications.

Enfin, quel que soit le système de gestion des exportations subventionnées qui sera retenu, il est clair qu'une fois le quota annuel atteint, se posera le problème des surplus exportables qui pourront subsister. Ceux-ci devront, ou trouver un débouché sur le marché intérieur, ou être exportés sur le marché mondial. L'absence de débouché interne pour les produits ne pouvant pas être exportés sans subventions, qui conduirait à un accroissement des stocks, renvoie inévitablement au problème central de la maîtrise de l'offre.

6. UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE POUR LE 21EME SIECLE : UNE EVOLUTION SOUS CONTRAINTES

L'Accord Agricole de l'Uruguay Round est un 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 EU, aient une incitation forte sous forme de gains commerciaux pour convaincre certains de leurs propres groupes de pression qu'une certaine libéralisation leur serait 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), et pour qu'ils puissent eux-mêmes appliquer ces règles générales à leurs propres secteurs qu'ils protégeaient jusqu'alors par un régime d'exception.

Il est clair que la réforme de la PAC répondait au souci de la Commission des Communautés Européennes de parvenir à un accord au GATT et donc qu'elle a été fortement influencée par le contexte international. La réforme comporte une réorientation profonde des modalités de soutien, les aides aux facteurs et aux structures de production remplaçant en grande partie les aides aux produits. Néanmoins, ce changement est conduit dans le cadre des Organisations Communes de Marché (OCM) existantes (avec en particulier, dans le cas des céréales, le maintien de prix intérieurs supérieurs aux cours mondiaux), ce qui porte en germe des risques d'inefficacités. Même si les soutiens des revenus par les aides sont plus découplés que les soutiens par les 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.

Le premier objectif de cette sixième partie est de souligner les limites de la nouvelle instrumentation de la PAC, telle qu'elle est aujourd'hui définie, dans le secteur des grandes cultures, céréales et oléagineux. Cette analyse doit permettre de proposer certains aménagements à la

réforme de Mai 1992 dans le sens d'une meilleure intégration des rôles traditionnels de l'agriculture (i.e., la production et l'échange de biens) et des fonctions publiques de l'activité agricole (i.e., la préservation de l'environnement et l'aménagement de l'espace). L'attention est, à nouveau, centrée sur les céréales et les oléagineux. Elle se situe dans une perspective essentiellement intérieure, même si les contraintes externes (i.e., la compétitivité internationale des grandes cultures de l'UE et les relations économiques multilatérales) ne sont naturellement pas ignorées.

La dimension internationale est explicitement prise en compte dans les paragraphes suivants qui présentent les principaux facteurs, en plus de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round, qui vont vraisemblablement contraindre les évolutions ultérieures de la PAC : prochain cycle de négociations multilatérales, développements futurs de la politique agricole américaine et ses implications en termes de relations agricoles internationales, élargissement de l'UE aux PECO, intégration croissante des questions environnementales dans la définition des politiques agricoles, etc. Il est important de souligner dès à présent que le processus d'ajustement de la PAC sera d'autant plus facile (respectivement difficile) à réaliser que les prix mondiaux seront élevés (respectivement faibles). En d'autres termes, la conjoncture internationale est un paramètre clé de la réussite de la "réforme de la réforme", et plus particulièrement de la phase de transition (cf. supra).

6.1. Les limites de l'instrumentation de la PAC actuelle : une perspective intérieure

La philosophie économique de la réforme de la PAC de Mai 1992 est bonne. Elle constitue un ensemble assez cohérent, abordant les problèmes du secteur agricole de manière globale et politiquement acceptable par les différents Etats-Membres et les concurrents internationaux. Elle essaie de concilier divers objectifs (économiques bien sûr, mais aussi de politique sociale, de développement rural et régional, de protection de l'environnement, etc.) reconnaissant ainsi les fonctions multiples de l'agriculture. Mais c'est aussi la volonté implicite de reconnaissance de ces objectifs multiples qui crée le risque de maintenir les distorsions existantes, voire d'en créer de nouvelles. La réforme est centrée sur les céréales et les oléoprotéagineux car ces productions sont au coeur de la PAC par leur importance dans l'occupation du sol, la production finale, les échanges, les dépenses budgétaires et les interactions animal-végétal par l'intermédiaire de l'alimentation animale. La nouvelle instrumentation de la PAC dans le secteur des grandes cultures pose, en particulier, deux types de problèmes (Guyomard et Mahé, 1995a, 1995b) : le premier est celui de la nature des aides directes, qui visent à compenser les pertes de revenu liées aux baisses de prix et non à rémunérer les externalités positives liées à l'activité agricole ; le second est celui de la conception et de l'ampleur du gel des terres, qui répond à une logique de réduction des surplus exportables (de céréales) et non à promouvoir les fonctions publiques de l'agriculture de conservation de l'espace et des ressources. La prise en compte de ces deux points conduit à s'interroger sur le problème d'une meilleure intégration des fonctions publiques de l'agriculture dans la définition de la PAC.

6.1.1. Des aides compensatrices mal ciblées

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. De plus, elles sont en contradiction avec les objectifs déclarés de la PAC et des promoteurs de la réforme.

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.

6.1.2. La "mauvaise" ou "fausse" rationalité du gel des terres

Un second problème est lié au gel des terres qui a été conçu, dans la phase ultime de la réforme décidée par le Conseils des Ministres, trop exclusivement comme le moyen de réduire les exportations subventionnées. Tout d'abord le gel des terres va maintenir la pression foncière. Il va ensuite freiner les incitations à une extensification des techniques. De plus, le retrait de la production de terres de bonne qualité des régions de grandes cultures est une perte de richesse (nationale) dans la mesure où ces terres permettraient 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 appliquées aux oléagineux¹³.

6.1.3. La nécessité de mieux intégrer les fonctions publiques de l'agriculture

¹³ Le problème des distorsions de prix qui restent entre céréales et produits de substitution des céréales serait, en outre, en grande partie réglé.

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 va freiner la restauration des usages 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, etc. 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 subventionnés (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, par exemple 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 biodiversité, de développement rural et régional, etc. 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.

6.2. Le prochain cycle des négociations multilatérales : l'expression de pays, Etats-Unis en particulier, aux intérêts commerciaux à l'exportation

Les fondamentaux de la négociation de l'Uruguay Round seront à nouveau au coeur des débats lors du prochain cycle des négociations multilatérales du GATT. La réforme de la PAC de Mai 1992 et l'Accord Agricole de l'Uruguay Round n'apportent, à moyen terme, que des garanties insuffisantes aux EU et également aux Pays du Groupe de Cairns sur les trois volets de la négociation : découplage du soutien interne, accès minimum aux importations, et limitation des exportations subventionnées. Il est donc vraisemblable que l'effort sera maintenu pour encadrer la PAC, actuelle et future.

Les trois piliers de l'Accord Agricole de Marrakech resteront sans doute les points essentiels de l'ordre du jour du prochain cycle de négociations, qui doit commencer au plus tard en 1999 et viser à des "réductions progressives et substantielles du soutien et de la protection, conduisant à une réforme fondamentale" selon les termes de l'accord de Marrakech. D'autres éléments seront également, vraisemblablement, discutés.

6.2.1. Soutien interne

De nombreuses parties contractantes au GATT ont toujours vu la boîte bleue comme un arrangement entre l'UE et les EU pour s'affranchir des contraintes de réduction du soutien accordé à leurs agriculteurs. Les justifications pour l'exemption de réduction (i.e., que les paiements soient conditionnels à des mesures limitant la production, comme le gel de terres) sont économiquement discutables, les aides concernées n'étant pas sans impact sur la production. La nouvelle loi agricole

américaine adoptée en Avril 1996 est définie de telle façon que tous les paiements américains sont maintenant inclus dans la boîte verte (cf. infra). Il en résulte qu'une pression accrue va vraisemblablement peser sur l'UE pour remettre en cause l'exemption de réduction dont bénéficient actuellement les aides compensatrices liées à la réforme de la PAC de 1992, alors que celles-ci constituent maintenant une forme très importante du soutien à l'agriculture communautaire¹⁴. Cette pression internationale peut être un des facteurs à l'origine d'une remise en cause de la PAC actuelle. Elle va favoriser les discussions sur la réorientation des modalités du soutien interne en faveur de mesures qui seraient sans ambiguïté classées dans la boîte verte, par exemple des paiements environnementaux ou totalement découplés de la production. De manière plus générale, il est vraisemblable que les négociations porteront sur de plus fortes contraintes de réduction des niveaux de soutien interne et sur un durcissement des règles d'éligibilité à la boîte verte.

6.2.2. Accès au marché

La pression internationale devrait également porter sur une poursuite de la baisse des droits de douane ou/et sur des élargissements des quotas tarifaires avec droits de douane réduits. L'existence même des quotas tarifaires, qui laissent entier le problème de niveaux élevés de protection au delà de certaines quantités, pourrait être remise en cause. De nombreux problèmes pourraient se présenter sous un angle très technique. C'est le cas des révisions des modes de calcul de l'accès aux marchés, révisions qui auraient pour objectif de réduire la dispersion actuelle des droits de douane entre produits et de mettre fin aux droits très élevés sur des produits particuliers. C'est aussi le cas des révisions des clauses qui ont permis de minimiser l'impact de l'Accord Agricole de Marrakech, par exemple les combinaisons de droits de douane ad valorem et spécifiques (par kilo) pour convertir les barrières non tarifaires, l'utilisation flexible des concepts d'accès courant et d'accès minimum, les écarts entre droits de douane consolidés et appliqués, ou encore la "dilution" des contraintes entre les produits¹⁵, etc.

6.2.3. Réduction des exportations subventionnées

La poursuite de la réduction des exportations subventionnées donnera sans doute lieu aux pressions les plus fortes. La suppression de toute subvention à l'exportation, qui était dans les propositions initiales de l'Uruguay Round, pourrait ne plus apparaître complètement irréaliste, du moins pour certains produits (céréales) si les cours mondiaux sont élevés, comme le laissent penser certaines projections telles celles de la FAO (1995). Pour l'UE, l'adhésion des PECO pourrait rendre

¹⁴ La validité temporelle de la "boîte bleue" couvre la période de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round. Elle peut être mise en cause après 2003, à la fin de la "clause de paix". D'ici cette date, les aides de ce type ne peuvent pas être augmentées, ce qui signifie qu'il est impossible de compenser de nouvelles réductions des prix par des aides bénéficiant des conditions d'éligibilité à la "boîte bleue".

¹⁵ En caricaturant, les droits de douane sur les clous de girofle sont réduits de 99%, alors que les droits sur le blé et les viandes ne sont diminués que des minima de 15 % de façon à satisfaire à la moyenne de réduction de 36%.

plus aiguës les contraintes de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round et rendre plus difficiles des concessions supplémentaires. La situation est cependant très variable selon les produits. Les problèmes des crédits à l'exportation et de la "comptabilisation" de l'aide alimentaire seront également à l'ordre du jour¹⁶.

Des points, nouveaux ou laissés en suspens jusqu'à présent, seront également au cœur des discussions.

6.2.4. Barrières sanitaires et phytosanitaires

Les réglementations phytosanitaires sont toujours largement utilisées pour limiter les importations dans de nombreux pays, y compris ceux censés être les plus libéraux en matière de commerce (Australie, Canada, etc.). L'Accord Agricole de Marrakech a mis en place un mode de règlement des conflits qui repose essentiellement sur le recours à des experts. L'ordre du jour du prochain cycle devrait comprendre une évaluation, et peut-être une révision, de ces mesures. Il semble, de toutes façons, que ce système ne résolve pas tous les cas, les experts ne pouvant tout décider à la place des consommateurs. Les problèmes des produits issus de la transformation génétique, des utilisations d'hormones dans les secteurs du lait et de la viande, en particulier, ne peuvent sans doute pas être résolus uniquement sur la base de décisions techniques d'un panel d'experts.

6.2.5. Régulations gouvernementales

Il est probable que des pressions seront exercées en faveur d'une élimination des systèmes nationaux de gestion des politiques (marketing boards, offices de commercialisation, de gestion, des transports et des marchés, par exemple). Les structures étatiques sont en effet perçues comme une entrave au jeu des marchés, et donc à la libre concurrence. Des pressions seront peut-être exercées pour que les quotas d'importation soient gérés par des licences d'importation attribuées par un système d'enchères, ou d'autres systèmes empêchant les pays de discriminer à la fois entre les entreprises importatrices et entre les pays d'origine.

6.2.6. Accords régionaux

Les accords régionaux se multiplient sans que l'on sache très bien si les conséquences sont positives ou négatives pour les négociations multilatérales. Le prochain cycle de négociations pourrait soulever la possibilité de classer les différentes politiques (boîtes verte, rouge, etc.) au sein des unions régionales, afin d'apporter une certaine cohérence et une compatibilité entre accords

¹⁶ L'agriculture et le matériel militaire sont les seuls secteurs non couverts par un accord sur les crédits utilisés pour faciliter les exportations (taux d'intérêts, délais de paiement, etc.). Un accord entre les pays membres de l'OCDE portant sur des principes est espéré avant 1998. Il ne serait, de toutes façons, qu'une étape pour des discussions multilatérales visant à en élargir la portée et la couverture géographique (ces discussions sont prévues dans l'Accord Agricole de Marrakech).

régionaux et accords multilatéraux. Des règles pour éviter, limiter ou compenser les effets de 'diversion' des échanges qui accompagnent la formation d'unions douanières ou leur élargissement pourraient être abordées¹⁷. Ceci a une importance particulière pour l'UE qui doit s'élargir et envisage d'étendre les accords commerciaux régionaux, en premier lieu avec les pays du pourtour méditerranéen, mais aussi avec les pays du MERCOSUR et l'Afrique du Sud.

6.2.7. Protectionnisme vert, social et éthique

Le problème du protectionnisme vert, social ou éthique risque également de se poser avec plus d'ampleur. La croissance du nombre de boycotts et d'interdictions d'importations sous prétexte qu'elles génèrent des dommages à l'environnement dans d'autres pays (thon péché avec des méthodes tuant des dauphins, bois tropicaux dégradant la forêt vierge, etc.) nécessite la mise en place de règles. De la même manière, les motivations éthiques des restrictions commerciales (travail des enfants, bien-être des animaux, etc.) devront faire l'objet de décisions multilatérales, les boycotts étant assimilables à des restrictions aux échanges. D'autre part, les pays qui ont mis en place des normes environnementales contraignantes ne seront sans doute pas prêts à tolérer la concurrence de pays qui n'ont pas adopté les mêmes régulations. D'une manière générale, le problème posé est celui de l'établissement unilatéral de barrières non tarifaires fondées sur des critères environnementaux et sociaux, et de l'acceptabilité de ces dernières au niveau international.

6.2.8. Labels et certifications d'origine

Les politiques de labels et de certifications devraient jouer un rôle plus important à l'avenir, qu'il soit positif (information accrue du consommateur sur la qualité) ou plus discutable (protection d'un marché national ou local accrue artificiellement sans lien réel avec la qualité). Elles nécessiteront sans doute une codification internationale. Les récents labels sur la viande, à la légalité douteuse même sur le plan communautaire (cf. viande d'origine française) laissent préfigurer d'un développement de la certification. Des controverses existent toujours sur l'utilisation des noms régionaux, assimilés par certains pays à une propriété industrielle, et sur les règles de certification (labels reposant sur des conditions techniques de production, tels les produits biologiques ou sans hormones, versus labels reposant sur l'origine des productions, en particulier).

6.3. La loi agricole américaine d'Avril 1996 : le découplage des politiques d'aides au revenu

¹⁷ Une union douanière a un effet direct de création d'échanges entre les pays qui la composent. Il a aussi un effet de diversion en remplaçant des importations en provenance des pays tiers par des échanges entre les membres de l'union. Ainsi, lorsque le Royaume-Uni a rejoint la Communauté Economique Européenne, l'effet de diversion s'est exercé au détriment des pays du Commonwealth. L'élargissement de l'UE en 1995 a donné lieu à des compensations aux fournisseurs traditionnels des nouveaux Etats-Membres, sous forme de quotas préférentiels d'importation dans l'UE, négociés sur une base bilatérale.

De manière générale, la nouvelle loi agricole américaine adoptée le 5 Avril 1996 a pour principal objectif d'assurer une transition vers une agriculture essentiellement régie par la loi de l'offre et de la demande en garantissant aux producteurs un montant fixe de subventions, quels que soient les prix de marché et les quantités produites. En contrepartie, les agriculteurs américains peuvent choisir librement leur assolement sans limitation des productions (à l'exception des fruits et des légumes).

L'ancien système des deficiency payments est donc remplacé par un mécanisme d'aides directes fixes indépendantes des niveaux de prix et de production. Pour un agriculteur donné, les aides sont calculées sur la moyenne de celles reçues entre 1990 et 1995. Elles seront progressivement réduites sur les sept années d'application de la loi (i.e., de 1996 à 2002). Ce programme de transition vers une agriculture de marché (Agricultural Market Transition Program) garantit donc aux producteurs qui souscrivent un contrat de flexibilité de production (Production Flexibility Contract) de percevoir une aide fixe au revenu, calculée à partir d'une période de référence et progressivement réduite d'ici 2002. A la différence des deficiency payments qui n'étaient versés aux producteurs que si les cours de marché étaient inférieurs au prix de référence (target price), les nouvelles aides sont dues en tout état de cause, même en cas de prix de marché élevés et quelles que soient les productions choisies et les quantités produites. La participation au programme de réduction des surfaces dit de jachère annuelle (Acreage Reduction Program), auparavant nécessaire pour bénéficier des programmes fédéraux de soutien des prix, est supprimée. Le programme de conservation des sols dit de jachère à long terme (Conservation Reserve Program) est, par contre, maintenu, à hauteur de 14,5 millions d'hectares. Comme le suggère clairement l'intitulé de la loi (Freedom to Farm Act), les agriculteurs ont désormais la liberté totale d'organiser leur assolement comme ils le souhaitent. La loi comprend également diverses dispositions complémentaires comme la réduction des taux des prêts de campagne pour les principales cultures ou la reconduction, légèrement à la baisse cependant, des programmes d'aides aux exportations (subventions à l'exportation, promotion des exportations, etc.). Sur ce dernier point, il faut noter que les aides à l'exportation (Export Enhancement Program) sont réduites plus rapidement que ne l'impose la contrainte de l'Uruguay Round relative à la réduction des exportations subventionnées, mais en contrepartie les garanties de crédit à l'exportation sont maintenues et assouplies. Le mécanisme de soutien aux produits laitiers est également réformé.

La principale conséquence de la nouvelle loi agricole américaine est donc de découpler les aides directes de soutien au revenu des actes de production (à la limite, les producteurs pourront bénéficier des aides calculées sur leurs références historiques sans avoir à produire) et des conditions et politiques de marché (les aides sont versées indépendamment des niveaux des prix de marché). L'enveloppe budgétaire correspondant aux aides est donc connue ex-ante pour sept ans et dégressive sur cette période. En échange, les producteurs sont libres de choisir leurs cultures, de plus sans obligation de gel annuel. Cette loi est la conséquence directe du souci du congrès, à majorité républicaine, de rétablir à échéance de sept ans l'équilibre du budget américain (d'où la programmation de la nouvelle loi agricole sur un intervalle de sept ans, i.e., 1996-2002, au lieu de cinq années auparavant, comme dans le Farm Bill précédant qui couvrait la période 1990-95). Elle

traduit aussi la volonté, voire le credo, de la majorité républicaine d'orienter, encore plus que par le passé, l'agriculture, comme les autres secteurs de l'économie, par les seules lois du marché. L'administration Clinton a, pendant longtemps, rejeté le projet républicain, sur la base de neuf points dont quatre portaient sur le soutien à l'agriculture (filet de sécurité insuffisant pour protéger les agriculteurs en cas de conjoncture défavorable des marchés du fait du découplage augmenté des aides, aides trop élevées en cas de conjoncture favorable des prix, réduction trop forte des aides aux exportations qui pourrait remettre en cause l'objectif politique affiché d'accroissement de la valeur des exportations agro-alimentaires américaines, et suppression de l'obligation pour les agriculteurs d'assurer leur récolte pour une valeur suffisante) et cinq sur les programmes sociaux et environnementaux. Si l'administration Clinton n'a finalement pas opposé son veto à la nouvelle loi agricole, c'est parce que le texte final reprend plusieurs de ses propositions sur la conservation des sols et la lutte contre la pollution des eaux (enveloppe budgétaire correspondant à plus d'un milliard de dollars sur sept ans, au niveau des exploitations, incluant des aides aux éleveurs) et revoit à la hausse les enveloppes des principaux programmes sociaux (maintien de la distribution des repas dans les écoles publiques et extension du programme de bons alimentaires pour les plus pauvres pendant deux ans, par exemple). Si l'administration Clinton n'a finalement pas opposé son veto, c'est aussi sans doute parce que les agriculteurs américains ont été, dès le début, favorables au projet des Républicains, aidés, il est vrai, par une conjoncture actuelle de prix très favorable et par le fait que ce n'est qu'à partir de l'an 2000 que les aides directes découplées baisseront significativement.

Les EU vont, sans nul doute, argumenter du plus grand découplage de leur politique agricole et de l'orientation confirmée et augmentée de l'agriculture américaine vers le marché lors de leurs négociations bilatérales avec l'UE, lors des règlements de leurs contentieux dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), et à plus long terme dans le cadre du prochain cycle des négociations multilatérales du GATT.

6.4. L'élargissement de l'Union Européenne aux Pays d'Europe Centrale et Orientale : pas seulement une question budgétaire

L'intégration des PECO à l'UE représente un enjeu considérable pour l'avenir économique et politique de l'Europe. Cet élargissement est de grande ampleur du point de vue démographique (+ 27 %), mais les PECO sont beaucoup plus pauvres et plus agricoles que la moyenne de l'UE. La production agricole des PECO représente, selon les secteurs, entre 20 et 50 % de la production de l'Europe des 12. L'alimentation et l'agriculture y sont, dans la transition vers l'économie de marché, un enjeu politique et économique qui dépasse la part de l'agriculture dans la production et dans l'emploi. Le secteur agricole risque de poser, comme les autres secteurs dits sensibles, des difficultés particulières si l'on en juge par les autres expériences de création de zones de libre échange.

L'impression qui domine est qu'en l'absence de choc extérieur important, l'achèvement de la transition économique des PECO sera lent. A l'Ouest, la question posée est celle de la possibilité de réaliser l'intégration des PECO sur la base de la PAC actuelle ou dans le cadre d'une politique agricole qui aurait subi des ajustements complémentaires. Le principe de l'intégration ultime étant

posé, les scénarios envisageables sont très nombreux. Ils peuvent cependant être organisés autour de trois critères, i.e., le délai d'intégration, le degré d'intégration, et la simultanéité de l'intégration (tous les PECO ensemble ou individuellement).

En retenant l'hypothèse de l'adhésion simultanée, deux hypothèses peuvent être avancées quant à l'horizon de l'intégration, i.e., un délai de cinq ans (en l'an 2000) et un délai de dix ans (en l'an 2005). Le degré d'intégration lui même peut, par simplification, comporter deux niveaux : i) une intégration complète, c'est-à-dire l'application de toute la PAC en vigueur au moment de l'intégration et l'octroi du régime des Fonds Structurels, et ii) une intégration modulée, comportant l'unicité de marché et la libre circulation des biens, mais un régime transitoire pour les aides compensatrices et les Fonds Structurels.

La pierre d'achoppement la plus souvent citée de l'intégration agricole complète des PECO est le coût budgétaire de l'élargissement de l'UE vers des pays plus agricoles que la moyenne communautaire, et surtout trois à quatre fois moins riches. Le coût de l'élargissement tient au coût d'une PAC étendue à l'Est et aux Fonds Structurels. D'ici cinq ans, l'augmentation de la production dans l'ensemble des PECO ne semble pas en mesure d'alourdir de façon sensible les restitutions sur les céréales et la viande bovine, ni sur les produits laitiers et le sucre puisque la transposition de la PAC supposerait la fixation de niveaux de quotas proches des niveaux actuels de production ou, en tout cas, proches des niveaux actuels de consommation. Une évaluation sommaire de l'augmentation des dépenses du FEOGA Garantie liées au soutien des prix et des primes compensatrices est de l'ordre de 6 milliards d'ECU (Mahé et al., 1995). Les dépenses prévisibles dans le cadre des Fonds Structurels et de Cohésion ont donné lieu également à des évaluations très élevées. Ces évaluations correspondent à des parts du Produit Intérieur Brut (PIB) que les PECO ne sont pas en mesure de "digérer". Des taux de 2 à 4% sont des maxima et ont été retenus pour évaluer les dépenses supplémentaires. La fourchette est comprise entre 3,5 et 8 milliards d'ECU selon le taux de transfert et le délai d'intégration (Mahé et al., 1995).

Dans l'intérêt des PECO, et sans doute de l'Europe toute entière, conforter la transition est un objectif prioritaire. Une intégration, même partielle sans tous les avantages de la PAC, est un atout considérable. De plus, la possibilité pour des PECO d'absorber des transferts (PAC et Fonds Structurels) importants par rapport à leur PIB sont limitées. Une intégration partielle envisageable pourrait comporter :

- le maintien des Fonds Structurels, qui sont le besoin essentiel des PECO pour restaurer leurs infrastructures, leurs services publics, etc. ;
- le report de l'admission aux aides compensatrices sur les grandes cultures et la viande bovine, qui devraient de toutes façons diminuer ;
- l'unification rapide sinon immédiate des prix de marché assurée par la libre circulation ;
- l'extension des quotas de production à prix garantis aux PECO pour le lait et le sucre ; une baisse substantielle du prix garanti de ces productions (- 30 % environ), compensée dans l'UE par des aides

dégressives sur une période longue ; l'instauration d'un système de double ou triple prix pour le lait (cf. infra) ;

- et la réduction du rôle de l'intervention à son véritable objet de stabilisation en "verrouillant" le prix d'achat du stockage public à un niveau ne dépassant pas de 10 % une moyenne mobile du prix FOB.

Un tel scénario peut fonctionner dans le cadre des instruments de la PAC actuelle, mais avec un ajustement des paramètres et des niveaux de façon à conserver l'orientation de l'agriculture par le marché, tout en fournissant un filet de stabilisation des prix. Une telle stratégie présente quelques risques. Elle peut cependant contribuer à une dynamique positive des réformes agricoles, à l'Ouest comme à l'Est.

7. CONCLUSION : ELEMENTS DE DEFINITION D'UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE POUR LE 21EME SIECLE

L'analyse des facteurs d'évolution de la PAC nous permet maintenant de proposer certains aménagements possibles et souhaitables dans une perspective de plus long terme de façon à satisfaire au mieux la double mission de l'agriculture : un rôle marchand naturellement, de production de biens en grande quantité sur des bases compétitives internationalement, et un rôle public d'aménagement de l'espace rural et de préservation de l'environnement, biens mal valorisés par le marché. Nous considérons tout d'abord le cas des grandes cultures, céréales et oléoprotéagineux, puis celui de lait. Ces deux productions ne peuvent pas être traitées sur des bases identiques, ne serait ce que parce que les céréales et les oléoprotéagineux sont au coeur de la réforme de Mai 1992 alors que la production laitière n'a pas fait l'objet de changements à cette occasion. Ces deux exemples montrent cependant qu'il est possible de définir des principes communs de régulation publique et d'instrumentation, i.e., un découplage maximal des politiques de soutien au revenu via un système d'aides directes les plus indépendantes possibles des actes de production et des conditions de marché et un couplage maximal des politiques d'encouragement des fonctions publiques liées à l'activité agricole via un système d'aides ciblées assises sur les facteurs de production (surfaces).

7.1. Analyse générale

L'analyse de la partie précédente nous a donc permis de recenser un ensemble de contraintes qui vont inévitablement conditionner les évolutions futures de la PAC. Même s'il est difficile de hiérarchiser ces contraintes, il nous semble que la nouvelle loi agricole américaine qui introduit des aides directes au revenu fixes, fortement découplées des actes de production des agriculteurs et totalement découplées des conditions d'équilibre de marché des produits, préfigure l'orientation du prochain cycle des négociations multilatérales. La réduction des exportations subventionnées sera encore un élément central du débat dans la mesure où plusieurs parties contractantes, EU notamment, ont toujours un intérêt commercial à une plus grande libéralisation du commerce des céréales et des produits liés (produits de l'alimentation animale) en espérant de cette libéralisation un gain commercial très supérieur à celui dont bénéficieraient les autres pays. Les deux

autres volets majeurs de la négociation du cycle de l'Uruguay Round, i.e., la diminution du soutien interne et l'accès au marché, devraient jouer un rôle plus important que par le passé. C'est en particulier le cas des politiques de soutien interne dans la mesure où les EU vont vraisemblablement essayer de contraindre les dépenses et les instruments du soutien interne dans l'UE en conditionnant le classement des aides directes dans la boîte verte au respect de conditions strictes de découplage. Sur un autre plan, le problème d'une meilleure intégration des politiques agricoles et environnementales de l'UE ne peut pas être analysé indépendamment de l'instrumentation de la PAC. Il nous semble d'ailleurs qu'une intégration des politiques agricoles et environnementales est plus facile si le soutien est assuré par un système d'aides directes au revenu, intégration d'autant plus facile que ces aides directes sont découplées (Munk, 1995). De manière générale, l'argument est qu'une politique de soutien direct au revenu découplé affaiblit la nécessité d'une intégration des politiques agricoles et environnementales dans la mesure où les effets induits des premières sur l'environnement sont sensiblement réduits par rapport à ceux d'une politique de soutien par les prix. Les politiques environnementales peuvent alors être ciblées et spécifiquement définies pour internaliser les effets externes liés à l'activité agricole, effets externes qui ne sont plus aggravés si les instruments des politiques agricoles sont strictement découplés.

L'UE est le second exportateur mondial de produits agricoles. Dans l'hypothèse, réaliste, de croissance de la demande mondiale (FAO, 1995) dans les années à venir, l'UE doit nécessairement réfléchir aux possibilités d'exporter sur pays tiers sans subventions (cf. partie 5) dans la mesure où l'Accord Agricole de l'Uruguay Round fixe un plafond aux exportations qu'il est possible de subventionner et où le prochain cycle des négociations devrait vraisemblablement renforcer cette contrainte. A ce stade, il apparaît clairement qu'il est nécessaire de poursuivre l'analyse en opérant produit par produit. Une des limites principales de la réforme de la PAC de Mai 1992 est en effet que certaines OCM n'ont pas été réformées (sucre et lait, en particulier). Les possibilités d'exportations sans subventions sont donc très différentes selon les secteurs, principalement en fonction du degré de soutien assuré par les prix (cf. supra). A titre d'illustrations canoniques, nous détaillons ci-dessous le cas des grandes cultures céréales et oléoprotéagineux, objet principal de la réforme de la PAC de Mai 1992, et l'exemple de la production laitière, secteur qui n'a pas été touché par la réforme de Mai 1992.

7.2. Organisation Commune de Marché des grandes cultures, céréales et oléoprotéagineux

La terre est un facteur de production spécifique au secteur agricole, immobile et limité en quantité au niveau de la branche par la surface totale disponible. Quel argument peut alors justifier, d'un point de vue économique, le gel d'une partie des surfaces ?

Le recours à cet instrument est généralement motivé par l'objectif de réduction de la production agricole communautaire. Mais le principal problème de l'UE n'est pas de produire trop de céréales par rapport à une demande intérieure, mais de soutenir les prix intérieurs à des niveaux supérieurs aux prix mondiaux, ce qui nécessite le recours à des subventions aux exportations pour écouler les surplus, produits à un coût trop élevé, sur les marchés tiers. Si l'objectif premier du gel est

la réduction des volumes produits, le décideur public devrait chercher à minimiser le coût de production d'un volume donné. Or le gel de la réforme renchérit le coût d'opportunité de la terre et contribue donc à amoindrir la compétitivité de l'agriculture communautaire. Il est vrai que le gel des surfaces, en réduisant l'offre intérieure, devrait limiter les volumes exportés avec subventions. Il va donc faciliter le respect des engagements acceptés dans le cadre de l'accord final au GATT. Mais le prix - en termes de gaspillage de ressources - à payer pour maintenir le prix d'intervention au dessus du cours mondial est élevé.

En cas de dépassement de la quantité autorisée, l'instrument le plus facile à utiliser, dans le cadre de la réforme actuelle avec un prix intérieur toujours supérieur au cours mondial, est un accroissement du taux de gel. Les effets négatifs du gel analysés dans ce rapport seraient alors aggravés : frein à l'extensification, augmentation des coûts de production et du prix des terres, augmentation de la rémunération des propriétaires fonciers au détriment de la rémunération du travail et obération de la compétitivité internationale du secteur communautaire des grandes cultures.

Une des principales limites de la réforme de la PAC, dans sa version de Mai 1992 et pour le secteur des céréales, est de maintenir un prix intérieur supérieur au cours mondial. Les exportations sont toujours subventionnées, même si la subvention unitaire a été considérablement réduite par rapport à la situation pré-réformée. Le maintien d'un écart entre les prix intérieurs et mondiaux et le gel des terres altèrent la compétitivité internationale des céréales communautaires. L'alignement du prix intérieur sur le prix mondial permettrait de s'affranchir de toute contrainte à l'exportation au GATT (restitutions nulles) et rendrait l'usage du gel des terres caduque. Au total, il en résulterait une amélioration de la compétitivité des céréales communautaires, sur les marchés mondiaux par rapport à nos concurrents internationaux et sur le marché intérieur face aux produits de substitution des céréales.

La logique de la réforme, et en particulier de la position française, est de placer la priorité sur la stabilisation des revenus en maintenant un "reliquat" de soutien par les prix au détriment de la compétitivité. Mais les aides compensatrices à l'hectare apportent déjà un confortable "matelas" de sécurité pour la stabilisation des revenus. Un rapprochement systématique des prix de soutien intérieurs et des cours mondiaux permettrait à l'UE de réserver son enveloppe de restitutions pour contrer, de façon uniquement stratégique, le programme américain d'encouragement aux exportations (EEP ou Export Enhancement Program).

Comme nous l'avons déjà souligné, une première étape dans cette direction serait d'établir un double marché des céréales où les terres actuellement gelées seraient remises en culture, mais la production sur ces dernières serait rémunérée strictement en fonction du prix à l'exportation. Une telle évolution ne serait pas contraire aux principes du GATT puisque les quantités seraient exportées sans subventions. Elle éviterait, en outre, la charge budgétaire correspondant au gel des terres.

Des aménagements à la réforme pour le secteur des grandes cultures, céréales et oléoprotéagineux, devraient donc être guidés par les principes suivants:

a) Les aides compensatrices de la réforme sont destinées à compenser les pertes de revenu liées à la baisse des prix agricoles. Elles doivent 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".

b) Les prix intérieurs des céréales devraient 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 oléagineux.

c) Enfin, il faudrait mettre en place un système d'aides directes qui rémunère les externalités positives (conservation des ressources) et encourage les pratiques culturales plus respectueuses de l'environnement. Ces aides "écologiques" devraient, au contraire des aides compensatrices, être explicitement couplées, permanentes, ciblées (c'est-à-dire liées à des objectifs d'entretien de la nature, de maintien de la biodiversité, de développement rural et régional, etc. et basées sur un zonage des parcelles selon leurs fonctions potentielles).

7.3. Organisation Commune de Marché des produits laitiers

Les deux scénarios analysés dans la partie 5 conduisent à un respect des engagements pour le beurre et l'huile de beurre et, dans une moindre mesure, pour les poudres, i.e., pour les produits de base qui ont connu de fortes diminutions des stocks et des exportations depuis l'instauration du régime des quotas. Par contre, les quantités à exporter seraient nettement supérieures aux volumes autorisés dans le cas des fromages, produits "nobles" à forte valeur ajoutée. La contrainte GATT fait donc qu'il serait théoriquement possible d'accroître les exportations des produits "d'intervention", en particulier de beurre, produit à faible valeur ajoutée, alors qu'il faudrait réduire les productions "de luxe", à plus forte valeur ajoutée et à plus fort contenu en "emplois".

Il est clair que le secteur laitier n'a pas fait l'objet (ou n'a pas pu faire l'objet) d'ajustements dans le cadre de la réforme de la PAC de Mai 1992 et que ces ajustements n'ont été que différés. Il est également clair que l'UE doit réfléchir à des ajustements non seulement pour satisfaire au GATT, mais surtout pour améliorer la compétitivité prix internationale des produits laitiers et défendre ses parts de marché.

La rigidité de l'offre est inhérente à la politique des quotas laitiers telle qu'elle est aujourd'hui appliquée dans l'UE. L'excès d'offre par rapport à la demande intérieure est d'environ 15 à 20 millions de tonnes d'équivalent lait. Cet excédent doit nécessairement être exporté sur pays tiers et ceci n'est possible qu'à l'aide de subventions substantielles qui représentent environ 60 % des dépenses totales de l'OCM des produits laitiers (i.e., 60 % sur un total de 4,5 milliards d'écus). En outre, plus de 10 % de la consommation intérieure est fortement aidée sous forme de différents programmes (e.g.,

programme d'incorporation en alimentation animale pour la poudre de lait écrémé ou programme de subvention de la consommation de beurre par les industries agro-alimentaires (Régulation 570/88). Dans le cadre de la politique actuelle, la seule marge de manoeuvre se situe du côté de la demande, intérieure et extérieure. Il est fort improbable que la demande intérieure puisse absorber les quantités additionnelles qu'il ne sera plus possible d'exporter avec subventions dans le cadre des engagements GATT de réduction des exportations subventionnées (environ 1,7 million de tonnes d'équivalent lait). Le problème est renforcé par le fait que les engagements relatifs à l'accès au marché devraient accroître les disponibilités sur le marché de l'UE d'environ 1,3 million de tonnes d'équivalent lait. Il en résulte au total qu'une baisse d'au minimum 3 % du quota global serait nécessaire à l'horizon 2000.

Pour satisfaire aux engagements du GATT, la voie la plus "simple" serait de diminuer les quotas dans une logique de maintien du régime actuel, i.e., du statu quo. Cette position défensive qui consisterait, en quelque sorte, à différer la décision politique de réforme de l'OCM des produits laitiers n'est peut être pas la meilleure. Il faut réfléchir à des solutions plus dynamiques qui passent, par exemple, par la possibilité d'exporter sans subventions¹⁸ (par exemple, dans le cadre d'un système de double prix avec un prix soutenu pour une quantité correspondant à la demande intérieure et aux exportations subventionnées autorisées et un prix mondial pour la quantité hors quota).

La Commission des Communautés Européennes semble aujourd'hui favoriser le choix d'une politique de double prix du lait (Agra-Europe, June 28, 1996). Conformément à ce schéma, la production hors-quota serait valorisée au prix mondial alors que la production sous-quota bénéficierait encore d'un soutien par les prix, mais à la baisse par rapport au niveau actuel de façon à préparer les acteurs de la filière à un démantèlement progressif du régime des quotas. La baisse de revenu des producteurs de lait liée à la diminution des prix de soutien serait compensée par un système d'aides directes.

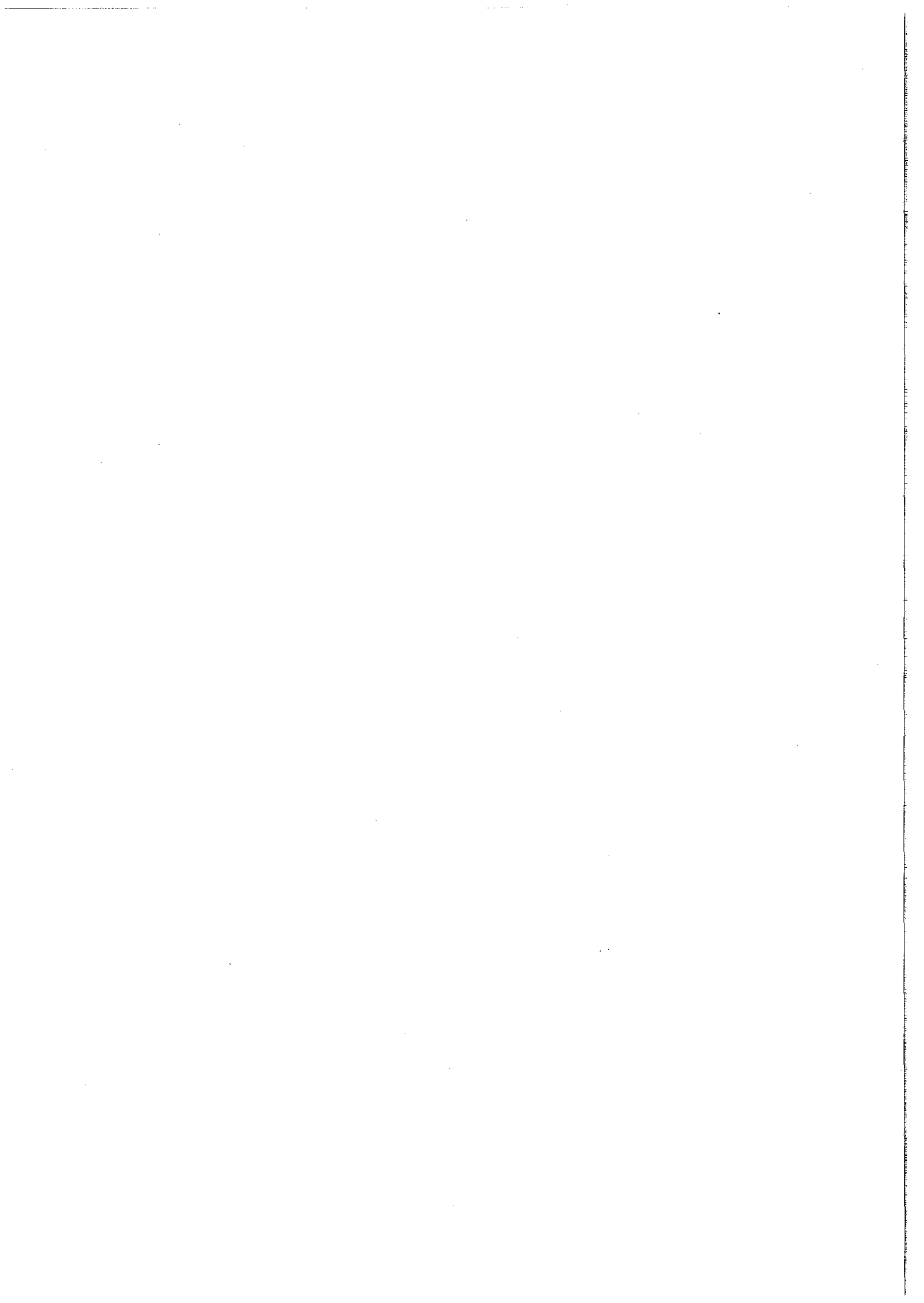
Cette proposition a le triple avantage de, i) préparer à une sortie progressive du régime des quotas, ii) proposer une solution graduelle au problème de la valeur capitalisée des droits à produire, et iii) résoudre le problème lié à l'accession des PECO dans le mesure où ces derniers ne seraient pas éligibles aux aides compensatrices en tant que producteurs hors-quota pour la totalité de leur production.

Outre les problèmes inhérents au système de prix différenciés évoqués précédemment, et en particulier le problème de la substitution entre quantités produites sous et hors quota, la principale "difficulté" de cette proposition est celle du coût budgétaire : une diminution des prix de soutien de 30 % entraînerait ainsi un coût budgétaire d'environ 11 milliards d'écus, sur la base d'une compensation totale à hauteur du quota actuel de 105 millions de tonnes (Marsh et Tangermann, 1996), à comparer avec un coût budgétaire actuel d'environ 4,5 milliards d'écus. Même s'il est possible de réduire cette dépense en modulant la compensation en fonction des niveaux de productivité des exploitations ou

¹⁸ Cette possibilité est très faible dans le cadre du régime actuellement en vigueur étant donné les écarts de prix entre l'UE et les concurrents les plus compétitifs sur le marché mondial. Néanmoins, elle existe pour certains fromages d'Appellation d'Origine Contrôlée.

en tenant compte des gains de productivité d'ici l'an 2000¹⁹, il est cependant clair que le coût budgétaire d'une telle politique sera, de toutes façons, substantiel. Une autre objection est directement liée à la forme de ces aides compensatrices. Ces dernières peuvent être basées sur les effectifs, à l'instar de ce qui actuellement fait en production bovine et dans la droite logique de la réforme de la PAC de Mai 1992. Il est alors possible qu'elles soient contestées dans le cadre de l'OMC à l'occasion du prochain cycle des négociations multilatérales comme ne satisfaisant pas aux critères d'éligibilité à la boîte verte. D'un autre côté, un système de primes basées sur les effectifs permettrait de spécifier des critères d'octroi et/ou de dégressivité, basés par exemple sur le taux de chargement par hectare, la taille du troupeau, etc. de façon à favoriser certains producteurs de zone de montagne, de petite dimension, aux techniques plus extensives, etc. En pratique, un système d'aides directes compensatrices assises sur les effectifs et modulées en fonction de différents critères pose le problème de l'utilisation d'un instrument pour la satisfaction simultanée de plusieurs objectifs, parfois difficilement conciliables, i.e., le soutien du revenu, la redistribution entre producteurs, l'occupation et l'aménagement de l'espace, etc. Tout comme dans le cas des céréales et des oléoprotéagineux (cf. supra), il serait préférable de dissocier aides compensatrices et aides rémunératrices d'effets externes positifs liés, par exemple, à l'aménagement de l'espace et à l'occupation du territoire. Les aides compensatrices destinées à compenser les pertes de revenu liées à la baisse des prix de soutien devraient être transitoires et dégressives dans le temps et, si c'est politiquement possible, modulées en fonction de classes de revenu. Il serait préférable de les verser sous forme de paiements directs strictement découplés, indépendamment de critères d'effectifs et des conditions de marché, pour s'assurer de leur acceptabilité au GATT. A l'inverse, les aides directes qui rémunèrent les externalités positives devraient être explicitement couplées, permanentes et ciblées. La difficulté pratique est la définition d'un cahier des charges qui précise clairement les conditions d'attribution de ces aides et leur acceptabilité dans le cadre de l'OMC par les autres parties contractantes.

¹⁹ Il serait également possible, du moins en théorie, de tenir compte des gains de productivité qui ont été réalisés depuis 1984 et qui, pour une large part, se sont capitalisés dans la rente du quota.



REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AGRA-EUROPE, différents numéros.

BARKAOUI A., BUTAULT J. P., GUYOMARD H., [1996], "Mobilité des droits à produire dans l'Union Européenne : conséquences d'un marché des quotas laitiers à l'échelle régionale, nationale et Communautaire", Document de travail, INRA-ESR Nancy et INRA-ESR Rennes.

BOURGEON J. M., LE ROUX Y., [1996], "Tenders for European Cereal Export Refunds: A Structural Approach", *European Review of Agricultural Economics*, 1, pp. 5-26.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, [1991], The Commission's Proposals for the Development and Future of the Common Agricultural Policy: Reflection Paper, COM(91) 100 final.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, [1991], The Development and Future of the Common Agricultural Policy, COM(91) 258 final.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, [1992], Communication de la Commission, volet agricole de la négociation du GATT et réforme de la PAC, 6539/92 (Presse 85).

COUR DES COMPTES EUROPEENNE, [1991], "Rapport spécial 4/9 sur le fonctionnement de l'Organisation Commune de Marché du sucre et de l'isoglucose accompagné des réponses de la Commission", *Journal Officiel des Communautés Européennes*, C290, 7 novembre 1991.

DELACHE X., GOUDOUNECHE C., GUYOMARD H., MAHE L.-P., IRZ X., [1995], "Analyse micro-économique d'un marché des droits à produire : application aux quotas laitiers en France". *Economie et Prévision*, 117-118, pp. 61-76.

FAO, [1995], "Agriculture mondiale : horizon 2010", Etude de la FAO, sous la direction de N. Alexandratos, FAO Polytechnica, Paris.

FOCUS, différents numéros.

FRIEDEBERG A. S., [1993], "Solved on Shelved: The Oilseed Trade Conflict in Focus", Paper presented to the World Oilseed Conference, Toronto, Canada, 28-30 March 1992.

GRILI E. R., YANG M. C., [1988], "Primary Commodities, Manufactured Good Prices and the Terms of Trade of Developing Countries : What the Long Run Shows", *World Bank Economic Review*, 2, pp. 1-47.

GUYOMARD H., MAHE L.-P., TAVERA C., TROCHET T., [1991], "Technical Change and EC-US Agricultural Trade Liberalisation", *Journal of Agricultural Economics*, 5, 2, pp. 119-137.

GUYOMARD H., MAHE L.-P., MUNK K., ROE T., [1993], "Agriculture in the Uruguay Round: Ambitions and Realities", *Journal of Agricultural Economics*, 44, 2, pp. 245-263.

GUYOMARD H., MAHE L.-P., [1994], "EC-US Trade relations in the Context of the GATT Negotiations and of the Reform of The Common Agricultural Policy", *European Economy*, 5, pp. 1-36.

GUYOMARD H., MAHE L.-P., [1995a], "Le GATT et la nouvelle Politique Agricole Commune : une réforme inachevée", *Revue Economique*, 46, pp. 657-666.

GUYOMARD H., MAHE L.-P., [1995b], "La nouvelle instrumentation de la Politique Agricole Commune", *Economie et Prévision*, 117-118, pp. 15-30.

- GUYOMARD H., BAUDRY M., CARPENTIER A., [1996], "Estimating Crop Supply Response in the Presence of Farm Programmes: Application to the Common Agricultural Policy", *European Review of Agricultural Economics* (forthcoming).
- HELMAR M. D., MEYERS W. H., HAYES D. J., [1994], "GATT and CAP Reform: Different, Similar or Redundant", in Anania, Carter and McCalla eds., *Agriculture Trade Conflicts and GATT: New Dimensions in US-European Agricultural Trade Relations*, Westview Press.
- JOSLING T., [1993], "The Reformed CAP and the Industrial World", VIIth EAAE Congress, Stresa, Italy, 6-10 September 1993.
- JOSLING T., TANGERMANN S., [1992], "Mac-Sharry or Dunkel: Which Plan Reforms the CAP?", IATRC Working Paper 92-10, July 1992.
- JOUANNEAU D., [1987], *Le GATT, Que sais-je*, PUF.
- LE MOUËL C., [1991], "Protection optimale dans un cadre multi-produits : la difficile réforme de la PAC". Thèse de doctorat de l'Université de Rennes I, Février.
- LE ROUX Y., [1994], "L'accord de l'Uruguay Round et les exportations de céréales : les restitutions à l'exportation, talon d'Achille de l'Europe ?", Séminaire franco-québécois, GATT, ALENA, réforme de la PAC : quelles perspectives pour les agricultures canadienne et française, Forêt de Montmorency, Québec, octobre.
- MAHE L.-P., [1996], "Environnement et signes de qualité dans l'OMC : nouveau protectionnisme agricole ? une perspective Européenne", VIII Congress of the European Association of Agricultural Economists, Edinburgh.
- MARSH J., TANGERMANN S., [1996], "Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century", Land Use and Food Policy Inter-Group, European Parliament, Brussels.
- MUNK K., [1995], "The Scope for Integrating Agricultural and Environmental Policies in the EU". Conference on Agriculture and Environment, Club de Bruxelles, Bruxelles, mai.
- REQUILLART V., COMBETTE P., GIRAUD-HERAUD E., [1994], "La politique sucrière européenne après les accords du GATT : une analyse de quelques scénarios d'évolution", Séminaire franco-québécois, GATT, ALENA, réforme de la PAC : quelles perspectives pour les agricultures canadienne et française, Forêt de Montmorency, Québec, octobre.
- SANDERSON F. H., [1987], "Agriculture in the Uruguay Round: A Hard Row to Hoe", National Planning Association, Looking Ahead, Fall 1987.
- SECRETARIAT DU GATT, [1994], "Acte Final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay", Négociations Commerciales Multilatérales, Négociations d'Uruguay, Marrakech, Avril 1994.
- THE INTERNATIONAL AGRICULTURAL TRADE RESEARCH CONSORTIUM, [1994], "The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation", IATRC Commissioned Paper, Number 9, July 1994.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, [1994], "Effects of the Uruguay Round Agreement on US Agricultural Commodities", USDA, Office of Economics, Economic Research Service, GATT-1, March 1994.
- 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.

ANNEXE

QUELQUES ELEMENTS D'ANALYSE MACRO-ECONOMIQUE DE LA CRISE DE L'ESB

L'objectif de cette annexe est double. Il s'agit, en premier lieu, d'analyser quelques impacts potentiels à moyen terme, au niveau sectoriel et au niveau macro-économique (agricole), de la crise de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) et de proposer un cadre de raisonnement qui permette de décrire la logique de ces effets. Dans une première partie, l'analyse est centrée sur l'offre de viande bovine dans l'UE : des modèles nationaux de production de viande bovine sont utilisés pour éclairer les comportements dynamiques à l'oeuvre dans ce secteur. Dans une deuxième partie, les conséquences possibles de la crise de l'ESB sont analysées au niveau des marchés, en prenant explicitement en compte leurs interactions. A cet effet, sont utilisés les résultats de simulations réalisées à l'aide du modèle MISS. Il est important de noter, dès à présent, que le modèle n'est pas véritablement adapté à cet exercice. L'attention est donc centrée sur la logique économique d'ensemble plutôt que sur les chiffres eux-mêmes qui ne sont que des ordres de grandeur et qui doivent être interprétés comme tels. Il s'agit ensuite, dans une troisième partie, de proposer une réflexion sur le problème du comportement des agents face à un risque technologique majeur. On s'interroge sur la manière dont il est possible de rendre compte de comportements "non rationnels" face une situation extrême critique.

1. PRODUCTION DE VIANDE BOVINE DANS L'UE : FACTEURS DYNAMIQUES ET REACTIONS AUX CHANGEMENTS DE L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET DE POLITIQUE AGRICOLE.

Les comportements d'offre de produits animaux donnent lieu, comme les autres produits agricoles, à des modélisations fondées sur la théorie micro-économique du producteur. Le caractère opérationnel de telles représentations des technologies de production et des comportements d'optimisation est particulièrement avéré dans le cadre de modélisations multi-produits. Toutefois, un des aspects fondamentaux des productions animales peut ainsi être négligé. Il s'agit du rôle prépondérant joué par la composante démographique dans la détermination du niveau de ces productions. La prise en compte de cette composante dynamique est à la base de la construction de modèles économiques et démographiques de production de viande bovine dans plusieurs pays de l'Union Européenne. L'estimation économétrique de ces modèles à un niveau fin de désagrégation (sexe, catégories d'âge, types d'animaux, ...) permet une représentation précise des interactions dynamiques entre évolutions démographiques d'une part, et variables économiques et de politique agricole d'autre part. La caractérisation des effets instantanés et de long terme de différentes modifications de l'environnement sur les décisions d'offre peut être particulièrement riche d'enseignements.

1.1. Une représentation démographique et économique des productions nationales de viande bovine dans l'Union Européenne

Le principe général de construction de chacun des modèles nationaux est d'expliquer l'évolution du cheptel et de la production par des déterminants démographiques, économiques et de politique agricole. Le volet démographique caractérise le renouvellement moyen du cheptel (taux de fécondité, taux moyen de renouvellement de chaque catégorie d'animaux, coefficient moyen d'abattage par catégorie, etc.). Le volet économique et de politique agricole vise à mesurer en quoi des modifications de l'environnement conduisent à des arbitrages de la part des producteurs entraînant des écarts par rapport à l'évolution démographique moyenne. Les décisions des producteurs vont consister à choisir, pour les bovins recensés en fin d'année, une répartition entre abattage, exportation, et élevage en vue du renouvellement du cheptel, au cours de l'année suivante. Dans chaque modèle, l'environnement économique est principalement caractérisé par :

- les prix à la production (gros bovins et veaux), exprimés en monnaie nationale et dépendant partiellement des prix d'intervention ;
- l'évolution générale des prix ;
- les facteurs de demande (consommations de viande de gros bovins et de viande de veau), qui influencent partiellement la formation des prix.

Les mesures de politique agricole interviennent dans les décisions d'arbitrage des producteurs de viande bovine au travers des variables suivantes :

- prix d'intervention en ECU ;
- primes attribuées aux producteurs pour le maintien du troupeau de vaches allaitantes et pour les bovins mâles ;
- taux de change de l'ECU vert par rapport à chacune des monnaies nationales ;
- quotas laitiers, 75 % de la viande bovine européenne étant issue du cheptel laitier.

Chaque modèle national de production est construit sur la base de trois modules qui sont fonction du sexe et de l'âge des animaux : (i) jeunes bovins de moins d'un an ; (ii) femelles de plus d'un an (génisses d'élevage et de boucherie, vaches laitières et allaitantes) ; (iii) mâles de plus d'un an (boeufs et bouvillons, taureaux et taurillons). Ces modules définissant les différentes catégories de cheptel sont complétés par des fonctions de production de viande bovine, issues des fonctions d'abattage et des relations caractérisant les poids moyens à l'abattage.

Les modèles ainsi spécifiés et estimés économétriquement sur données annuelles (environ une trentaine de variables endogènes et d'équations par modèle national) permettent de quantifier pour chaque pays les interactions instantanées et dynamiques entre les variables d'effectifs animaux et de production et leurs différents déterminants. Il est ainsi possible de simuler les effets de changements de politique agricole et/ou d'environnement économique sur ces variables de production de viande bovine.

1.2. Des effets intertemporels d'intensité contrastée selon les pays

Une caractérisation synthétique des effets instantanés et à moyen et long terme des variables économiques et de politique agricole sur les niveaux de production de viande bovine peut être tirée de l'examen des élasticités dynamiques des différentes variables endogènes par rapport aux différentes variables exogènes. Ces élasticités sont calculées au point moyen des cinq dernières années de la période d'estimation, et sont issues du calcul des multiplicateurs associés à chaque modèle. Sont distingués les multiplicateurs d'impact (effet instantané d'un choc appliqué sur une exogène), les multiplicateurs de passage ou intermédiaires (effet en $t+1$, $t+2$, ... d'un choc entrevenu, i.e., sans retour au niveau initial de la variable exogène), et les multiplicateurs totaux (effet à long terme).

Les effets possibles de la crise de l'ESB peuvent être éclairés par l'analyse de certaines élasticités dynamiques de la production de gros bovins. Aussi, parmi les élasticités dynamiques associées à ces multiplicateurs, sont présentées dans le graphique 1 celles caractérisant les effets d'une variable économique (le niveau de consommation de viande rouge), et d'une variable de politique agricole (le prix d'intervention des gros bovins, exprimé en monnaie nationale et déflaté par l'indice du prix du Produit Intérieur Brut) sur la production nette de gros bovins (abattages des différentes catégories de gros bovins exprimés en équivalent-carcasse). Le choix de ces variables exogènes se justifie par le fait que la crise de l'ESB se traduit :

- par des changements sensibles des comportements de consommation de viande ; l'analyse d'une baisse de la consommation de viande rouge et de ses effets sur l'offre trouve son intérêt dans la situation actuelle ;
- par des interrogations de la part des décideurs politiques, qui pourraient se traduire, outre les mesures sanitaires, par des décisions concernant la gestion du secteur de la viande bovine : ainsi une baisse du prix d'intervention (i.e., une limitation du soutien du prix à la production) aurait pour effet de mieux maîtriser l'évolution des stocks publics.

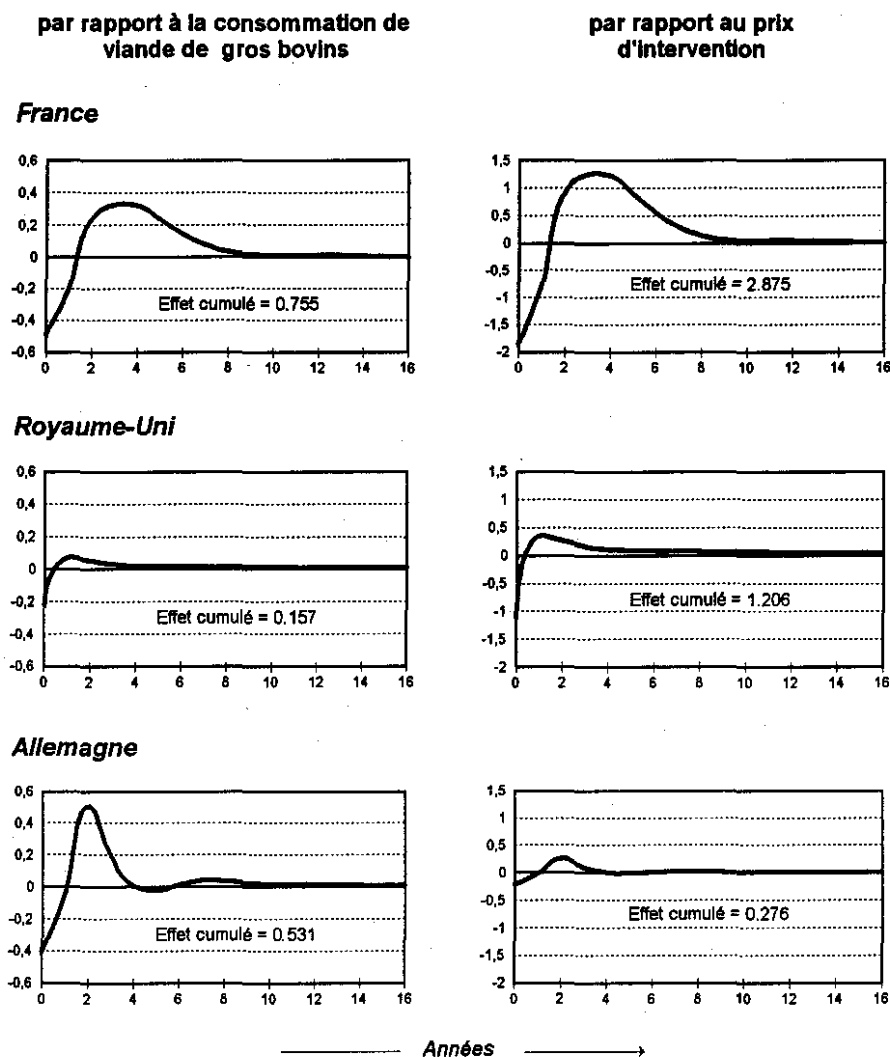
Dans ce contexte d'analyse de scénarios spécifiques, l'interprétation des élasticités du graphique 1 se fait de la façon suivante : une baisse de la consommation de viande rouge se traduit dans un premier temps par une augmentation de la production (partie négative de chaque courbe), puis par une diminution (partie positive). Au total (effet cumulé), la diminution de la consommation se traduit par une baisse de la production. Le même raisonnement peut être tenu pour une diminution du prix d'intervention.

Sont retenus trois pays d'importance significative dans la production européenne de gros bovins : la France (21 % de la production nette de l'Union Européenne au début des années 90), le Royaume-Uni (13 %), et l'Allemagne (22 %).

Les sensibilités temporelles aux chocs des productions nettes de ces trois pays sont d'évolution comparable, mais d'intensité contrastée. Ainsi un choc sur la consommation nationale de viande de gros bovins a partout un effet instantané négatif (i.e., une baisse de la consommation entraîne une augmentation de la production) auquel succèdent des effets positifs (diminution de la

production consécutivement à une baisse de la consommation), l'effet total (ou de long terme) demeurant lui-même positif.

Graphique 1 - Elasticités dynamiques de la production nette de gros bovins



Pour chaque pays, l'effet instantané négatif de la consommation sur la production nette tient à l'effet instantané négatif de l'excès d'offre (excédent de la production nationale sur la consommation intérieure) sur le prix à la production des gros bovins. Ainsi une baisse de la consommation intérieure entraîne instantanément et toutes choses égales par ailleurs une diminution du prix à la production. Cet effet direct est beaucoup plus fort en Allemagne et en France qu'au Royaume-Uni (l'effet plus faible pour ce pays provenant du fait qu'il reste importateur net de viande bovine). A cet effet direct sur le prix se rajoutent des effets induits mais également simultanés sur les effectifs des différentes catégories d'animaux et sur les arbitrages élevage/abattage et exportation/abattage. Au total, l'effet instantané d'une baisse de la consommation consiste en une augmentation de la production nette : à l'année t du choc sur la consommation (Royaume-Uni), et jusqu'en $t+1$ (France et Allemagne), la baisse du prix qui est simultanée à la baisse de la consommation joue en défaveur de l'élevage, mais au profit des abattages. En France par exemple,

la variation du prix a un effet négatif, l'année t , sur les abattages de taureaux et taurillons. Toutes choses égales par ailleurs, les abattages de taureaux et taurillons augmentent dès lors que le prix baisse (l'effet prix traduit ici la non opportunité d'une capitalisation). De même, les effectifs d'animaux mâles de un à deux ans varient en sens contraire du prix : une baisse du prix des gros bovins se traduit donc instantanément par une augmentation du cheptel de bovins mâles de moins de deux ans, ce qui a pour effet, les années suivantes, d'accroître les abattages. Au total donc, et jusqu'en $t+1$, la baisse de la consommation induirait des abattages accrus en France, par les effets directs et par les contraintes d'équilibre démographique. Il faut noter que l'effet négatif de court terme de la consommation sur la production nette (accroissement des abattages suite à une baisse de la consommation) est nettement plus limité au Royaume-Uni, et circonscrit à l'année même du choc.

A cet effet négatif de court terme succèdent des effets positifs de la consommation sur la production nette (i.e., évolution de la production dans le même sens que la consommation), ceux-ci l'emportant dans le temps. Ces effets positifs s'expliquent par des effets en retour et des effets de diffusion de la baisse instantanée du prix, consécutive à une baisse de la consommation. Une baisse du prix, suite à une baisse de la consommation, a tendance à accroître les abattages dans un premier temps. Les effets instantanés sur les effectifs sont différents selon les catégories d'animaux. Un effet total plus fort sur les abattages que sur les effectifs se traduit nécessairement au bout de quelques années par une diminution des cheptels, et partant par une réduction des abattages. A échéance de moyen, voire de long terme, la baisse des abattages va l'emporter sur la hausse initiale.

En France par exemple, la baisse du prix a pour effet de diminuer le cheptel d'animaux mâles de plus de deux ans mais d'augmenter les effectifs d'animaux plus jeunes : la propagation de ces effets dans le temps tend à réduire les effectifs, et par conséquent les abattages. Cet effet de long terme, particulièrement sensible en France (élasticité de long terme de la production nette de gros bovins à la consommation de viande rouge égale à 0,76) et d'intensité non négligeable en Allemagne (0,53), est nettement plus limité au Royaume-Uni (0,16). L'interprétation de ces élasticités, en particulier leurs valeurs absolues, doit toutefois être faite avec précaution : l'effet cumulé d'une variation de la consommation sur la production est quasi-nul au bout de quatre à cinq ans (les effets positifs annulant les effets négatifs initiaux). Cet effet cumulé ne devient strictement positif qu'ensuite, sa valeur asymptotique n'étant, le plus souvent, approchée qu'après huit à dix ans. Ce délai d'ajustement à la valeur d'équilibre peut dépasser l'horizon raisonnable d'analyse d'un choc conjoncturel. Il convient donc de conclure qu'une baisse significative de la consommation de viande de gros bovins a un effet limité à moyen terme (trois à cinq ans) sur la production. La hiérarchie entre pays de ces effets, mêmes limités, est toutefois à prendre en considération.

Ces effets dynamiques de la consommation sur la production se voient renforcés si, de plus, un choc est donné au prix d'intervention des gros bovins (voir graphique 1, où la variable exogène sur laquelle est fait le choc est le prix d'intervention en monnaie nationale déflaté par l'indice du prix du PIB). En fait, cette variable joue dans le même sens que la consommation dans la relation déterminant le prix à la production. Aussi, une limitation de l'intervention, qui se traduit par un moindre soutien des prix, conjuguée à une baisse de la consommation, accentuerait de façon

significative la baisse de la production à long terme. De façon instantanée et à très court terme, l'accroissement des abattages serait également de plus forte ampleur.

La hiérarchie des effets de long terme d'une variation du prix d'intervention place à nouveau la France très nettement au premier rang. Ici encore, il faut souligner que cet effet de long terme devient significativement positif à échéance de quatre à cinq ans seulement. L'effet cumulé est également important au Royaume-Uni : ceci tient au fait que les effets annuels se maintiennent à un niveau faible mais entretenu pendant plusieurs années.

En résumé, la caractérisation de quelques-uns des effets dynamiques de variables économiques et de politique agricole sur la production de gros bovins montre finalement qu'une baisse de la consommation de viande rouge aurait un impact également à la baisse sur la production. Cet effet serait surtout sensible pour les producteurs français, alors qu'il serait très limité au Royaume-Uni. Toutefois, si on limite l'analyse d'impact à un horizon de quatre à cinq ans, cet effet serait partout très faible, voire quasi-nul. Une limitation de l'intervention l'amplifierait significativement. Il s'avère donc qu'un choc sur la consommation de viande bovine n'entraîne pas de rupture de tendance significative pour l'offre, du moins à moyen terme : c'est sous cette hypothèse que sont analysées les conséquences macro-économiques potentielles de la crise de l'ESB, à l'aide de simulations réalisées avec le modèle MISS.

2. QUELQUES ELEMENTS SUR LES IMPACTS MACRO-ECONOMIQUES POSSIBLES A MOYEN TERME DE LA CRISE DE L'ESB

L'analyse des conséquences macro-économiques à moyen et long terme de la crise de l'ESB est particulièrement difficile. En plus des incertitudes traditionnelles inhérentes aux exercices de prévision et/ou de simulation à moyen terme, se pose ici le problème d'une rupture éventuelle de certaines évolutions tendancielle, en premier lieu au niveau de la consommation de viande bovine dans l'UE et dans le reste du monde, en second lieu au niveau de la consommation des autres viandes dans l'UE et dans les différentes parties du monde. L'objectif de cette section est de décrire les effets macro-économiques, et la logique de ces derniers, à moyen terme, i.e., pour un horizon de trois ans environ, de la crise de l'ESB en supposant que cette dernière peut essentiellement se traduire par :

- i) une baisse exogène durable de la consommation de viande bovine dans l'UE,
- ii) une interdiction totale des utilisations des farines de viande dans les rations animales communautaires,
- iii) un choc exogène durable, négatif ou positif selon les scénarios analysés, sur les consommations des autres viandes (i.e., porc et volailles) dans l'UE,
- iv) une poursuite des tendances passées, hors effets prix et effets revenu, des consommations des viandes rouge et blanche dans les autres parties du monde.

Les scénarios de crise étudiés supposent, de plus, que les autorités britanniques n'interviennent qu'à dose homéopathique au niveau des abattages domestiques et qu'il n'y a donc pas d'impact sensible, ceteris paribus, sur l'offre communautaire de viande bovine.

2.1. Description des scénarios : hypothèses et mise en oeuvre à l'aide de MISS (Modèle International Simplifié de Simulation)

Les principales hypothèses des différents scénarios analysés sont reportés dans le tableau 1.

Tableau 1. Principales hypothèses des scénarios étudiés

i) Scénario de référence

- h1) Pas de modification des instruments de la Politique Agricole Commune utilisés en 1996 sur la période 1996-99.
- h2) Demande mondiale soutenue, ce qui va entraîner une évolution favorable à la hausse (au moins en termes nominaux) des prix mondiaux endogènes (évolution cohérente avec les prévisions des principaux organismes internationaux et en "rupture" par rapport à la tendance à la baisse des années 1980).

ii) Scénario de crise bovine limitée

En plus des hypothèses h1 et h2 ci-dessus,

- h3) Baisse exogène, ceteris paribus, de la consommation communautaire de viande bovine de -10 % en 1999 par rapport à 1996.
- h4) Interdiction totale des utilisations des farines de viande dans les rations animales communautaires.
- h5) Efficacité de l'intervention sur le marché communautaire de la viande bovine pour maintenir le prix de marché au niveau du prix d'intervention.
- h6) Ecoulement des stocks d'intervention de viande bovine sur le marché mondial (i.e., pas de défiance du reste du monde vis-à-vis de la viande bovine communautaire par rapport au scénario de référence).

Variante "report"

- h7) Accroissement exogène, ceteris paribus, de la consommation des viandes de porcs et de volailles de +3,13 % par rapport à 1996 (traduction d'un phénomène éventuel de report).

iii) Scénario de crise bovine étendue (à l'ensemble des viandes dans l'Union)

En plus des hypothèses h1, h2, h3, h4, h5 et h6 ci-dessus,

- h8) Baisse exogène de la consommation communautaire de viande de porcs et de volailles de -5 % par rapport à 1996 (traduction d'une défiance des consommateurs européens vis-à-vis de toutes les viandes).

iv) Scénarios de crise bovine, sous contrainte GATT

Les scénarios de crise bovine limitée et étendue sont également simulés sous l'hypothèse supplémentaire suivante :

h9) Exportations subventionnées de viande bovine sur pays tiers limitées à la contrainte GATT en volume.

Les effets à moyen terme de la crise de l'ESB sont analysés à l'horizon 1999. Ils peuvent être appréciés par comparaison avec les données de l'année de base 1996 ou, de manière plus pertinente, par comparaison aux résultats en 1999 d'un scénario de référence (poursuite de la Politique Agricole Commune de 1996) appliqué sur la période 1996-1999. Sans entrer dans les détails, signalons simplement que ce scénario de référence correspond à une hypothèse "positive" d'évolution des prix mondiaux, en rupture avec la baisse sensible des prix mondiaux des produits de base en termes réels observée sur la décennie passée et en cohérence avec les données les plus récentes et les prévisions des organismes internationaux (Banque Mondiale et OCDE en particulier).

2.1.1. Premier scénario ou scénario de crise bovine limitée

Le premier scénario de crise (scénario dit de crise bovine limitée) est présenté dans la seconde ligne du tableau 1. Il correspond, en quelque sorte, à une crise circonscrite à la demande de viande bovine dans l'UE. Il suppose une diminution exogène de -10 % (toutes choses égales par ailleurs) de la consommation communautaire de viande bovine entre 1996 et 1999 et une interdiction totale des utilisations des farines de viande dans les rations animales communautaires. Ce scénario de crise bovine limitée suppose en outre que l'intervention est efficace pour maintenir le prix de la viande bovine dans l'UE au niveau du prix d'intervention et que l'Union est en mesure d'écouler ses stocks d'intervention sur pays tiers (il n'y a pas, par rapport au scénario de référence, de défiance additionnelle du reste du monde vis-à-vis de la viande bovine d'origine communautaire).

Une variante de ce scénario (scénario de crise bovine limitée, variante "report") suppose que, suite à la baisse exogène de la consommation de viande bovine, la demande se reporte sur les viandes blanches dans l'UE qui augmente alors, de façon exogène et toutes choses égales par ailleurs, de +3,13 % par rapport à la base 1996²⁰.

2.1.2. Second scénario ou scénario de crise bovine étendue

Le second scénario analysé (scénario dit de crise étendue, à l'ensemble des viandes dans l'UE) se différencie du scénario de crise bovine limitée par le fait qu'il suppose une propagation à toutes les viandes de la défiance des consommateurs Européens envers la viande bovine. Ce phénomène de propagation est pris en compte par une réduction exogène, toutes choses égales par

²⁰ Ce pourcentage correspond à la compensation d'un kg de viande bovine par un kg de viandes blanches.

ailleurs, de - 5 % de la consommation communautaire des viandes de porcs et de volailles entre 1996 et 1999.

2.1.3. Prise en compte de la contrainte GATT à l'exportation de viande bovine : les scénarios de crise bovine sous contrainte GATT

Les deux scénarios de crise bovine présentés ci-dessus ne tiennent pas compte de la contrainte GATT en matière de réduction des exportations subventionnées de viande bovine. Ces deux scénarios sont donc également simulés en supposant que l'UE est dans l'impossibilité d'écouler la totalité des stocks d'intervention sur pays tiers si ces derniers sont supérieurs aux volumes exportés avec subventions autorisés dans le cadre de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round. Les exportations possibles sont alors limitées aux quantités fixées dans le cadre de l'engagement GATT.

2.1.4. Mise en oeuvre des scénarios de crise à l'aide du modèle MISS

La mise en oeuvre à l'aide du modèle MISS des scénarios de crise brièvement décrits ci-dessus implique la prise en compte de chocs exogènes au niveau des demandes finales communautaires des différentes viandes d'une part, des demandes dérivées des farines de viande dans l'UE d'autre part. Ces chocs sont représentés par le biais de déplaceurs dans les fonctions de demande concernées, déplaceurs qui font varier, toutes choses égales par ailleurs, les quantités consommées des pourcentages envisagés. Les chocs sont exogènes dans la mesure où ils ne transitent ni par un effet prix, ni par un effet revenu. Les déplaceurs de demande finale peuvent en outre s'interpréter comme des paramètres traduisant une modification des préférences des consommateurs Européens, modification directement liée à la crise de l'ESB.

Il faut enfin rappeler que les scénarios de crise supposent que les tendances, hors effets prix et revenu, des consommations des différentes viandes dans les autres pays du monde ne sont pas affectées par la crise de l'ESB. Aucun déplaceur supplémentaire n'est donc introduit dans les fonctions de demandes correspondantes dans les autres pays du monde.

2.2. Analyse des résultats

Le tableau 2 résume les résultats des simulations des trois scénarios étudiés, i.e., scénario de référence, scénario de crise limitée (à la viande bovine dans l'UE) et scénario de crise étendue (à l'ensemble des viandes dans l'UE), en tenant compte (tableau 2.b) ou non (tableau 2.a) de la contrainte GATT à l'exportation de viande bovine. Plus que les résultats des simulations, naturellement sujets à caution en raison des nombreuses incertitudes et du manque du temps pour réaliser et analyser les scénarios, c'est la logique économique d'ensemble des conséquences à moyen terme de la crise bovine qu'il est intéressant de détailler. Les chiffres présentés ci-dessous ne doivent être considérés que comme des ordres de grandeur possibles des effets de la crise de l'ESB.

Tableau 2. Principaux résultats des simulations

2.a. Non prise en compte de la contrainte GATT de réduction des exportations subventionnées de viande bovine

	Scénario de référence (en % rel. à 1996)	Scénario de crise bovine limitée	Scénario de crise bovine limitée, variante "report"	Scénario de crise bovine étendue
Secteur bovin				
Production	+ 0,79	- 0,11	- 0,12	- 0,05
Consommation	- 1,46	- 10,26	- 10,19	- 10,48
Exportation nettes	+ 45,00	+ 139,66	+137,93	+143,10
Prix mondial (nominal)	+ 2,84	- 4,50	- 4,23	- 4,95
Secteur hors-sol				
Production	+ 3,04	- 0,16	+ 0,36	- 1,02
Consommation	+ 2,82	- 0,15	+ 2,52	- 4,47
Exportations nettes	+ 4,57	- 0,26	- 14,40	+22,88
Prix communautaire (nominal)	- 0,19	+ 0,29	+ 1,03	- 0,90
Alimentation animale				
Utilisation des				
- Céréales	+ 2,46	+ 0,51	+ 0,91	- 0,15
- Tourteaux protéiques	+ 2,86	+ 5,61	+ 5,77	+5,36
- PSC	- 0,37	+ 0,24	+ 0,07	- 0,35
Prix mondial des tourteaux (nominal)	+ 1,52	+ 3,32	+ 3,63	+2,82

2.b. Prise en compte de la contrainte GATT de réduction des exportations subventionnées de viande bovine

Les résultats sont identiques à ceux du tableau 2.a à l'exception de ceux présentés ci-dessous.

	Scénario de référence	Scénario de crise bovine limitée	Scénario de crise bovine limitée, variante "report"	Scénario de crise bovine étendue
Secteur bovin				
Exportations nettes (10 ⁶ tonnes)	0,58	1,39	1,38	1,41
dont :				
- écoulées sur pays tiers	0,58	0,58	0,58	0,58
- stockées	-	0,81	0,80	0,83
Variation du prix mondial (en % rel. au scén. de référence)	-	0	0	0

2.2.1. Référence 1996-99 : une situation d'excédents structurels latents dans le secteur bovin de l'UE

Dans leur majorité, les observateurs estiment que la réforme de la PAC ne serait pas à elle seule, de résoudre les problèmes structurels du secteur bovin communautaire. Le maintien d'un soutien des prix et le système des aides directes à la tête de bétail ne permet pas d'assurer une réelle "maîtrise" de l'offre de viande bovine et la tendance antérieure de baisse de la consommation communautaire devrait se poursuivre. La contrainte GATT, qui limite les exportations subventionnées en volume de l'UE sur pays tiers, devrait par conséquent se révéler active assez rapidement.

Les résultats de la simulation du scénario de référence confirment la situation de crise latente du secteur bovin communautaire à l'horizon 1999. Une production en légère augmentation (+0,79 % par rapport à 1996) et une consommation intérieure en diminution (-1,46 % par rapport à 1996) entraînent un accroissement des surplus exportables. Pour maintenir le prix de marché au niveau du prix d'intervention, l'UE est contrainte de stocker une partie de cet excédent. Dans le scénario de référence, on suppose que ces stocks peuvent être progressivement écoulés sur le marché mondial. Ils sont donc comptés, au même titre que les quantités directement exportées sur pays tiers, dans le poste des exportations nettes. Ce dernier voit ainsi son niveau passer de 400 000 à 580 000 tonnes entre 1996 et 1999 (+ 45 % sur trois ans). Or, l'engagement GATT à l'exportation en volume en 1998/99 pour l'UE à 15 Etats-Membres s'élève, en termes d'exportations nettes²¹, à environ 570 000 tonnes. Les simulations suggèrent donc que, en l'absence de la crise de l'ESB, l'UE à 15 aurait atteint son engagement GATT à l'exportation en volume dès 1999 dans le secteur bovin. Il est donc possible qu'elle aurait eu, dès cette date, à gérer une situation d'excédents structurels non exportables sur le marché mondial.

Dans un tel contexte, la crise de l'ESB ne peut, si elle se traduit essentiellement par une réduction de la consommation bovine communautaire, qu'accélérer le processus d'apparition d'excédents structurels déjà latents.

2.2.2. Scénario de crise limitée à la viande bovine dans l'UE

Les principaux enseignements de ce premier scénario de crise peuvent être résumés en quelques points.

a. Un accroissement substantiel des excédents exportables communautaires de viande bovine

L'application du scénario de crise bovine limitée conduit, en premier lieu, à une augmentation substantielle des exportations potentielles de viande bovine communautaire. La diminution de la consommation de viande bovine dans l'UE (-10,26 % en 1999 par rapport au scénario de référence, i.e., - 820 000 tonnes) conduit en effet à une forte augmentation des excédents bovins à exporter sur pays tiers car l'offre reste stable en raison du maintien du prix au producteur par le biais de l'intervention et du mécanisme des primes. En conséquence, le poste des exportations nettes dans le modèle augmente de près de +140 % par rapport à la référence (i.e., de 580 000 tonnes à 1,39 million de tonnes).

b. Un impact très faible sur les marchés communautaires des autres viandes

Sous les hypothèses du scénario de crise bovine limitée, il n'y aurait que de très faibles reports de la consommation communautaire de viande bovine vers les viandes de porcs et de

²¹ L'engagement GATT de l'UE à 15 exprimé en volume d'exportations brutes pour 1998/99 s'élève à 1,05 million de tonnes. En supposant que l'UE à 15 importe à cette date les quantités qu'elle importait en 1992/93 (i.e., 470 000 tonnes environ) plus la moitié des contingents tarifaires ouverts au GATT au titre de l'accès minimum au marché (i.e., 11 789 tonnes environ), on obtient un engagement exprimé en volume d'exportations nettes de 0,57 million de tonnes.

volailles. La consommation des viandes blanches baisserait même, mais très faiblement, par rapport au scénario de référence (-0,15 %) à la suite d'une augmentation, également très faible, de leur prix (+0,29 %). Ce dernier effet prix est principalement lié à l'interdiction des utilisations de farines de viande dans l'Union. Cette interdiction entraîne une substitution dans les rations animales communautaires des farines de viande par, essentiellement, des tourteaux protéiques. La consommation de tourteaux dans l'UE augmente donc d'environ +5,6 % par rapport au scénario de référence, ce qui entraîne une augmentation concomitante des prix de +3,32 %, toujours par rapport au scénario de référence. L'augmentation du prix mondial des tourteaux a alors pour effet d'améliorer la compétitivité prix des céréales communautaires, valorisées au prix Européen identique dans les scénarios de référence et de crise limitée, par rapport aux importations d'aliments protéiques, valorisées au prix mondial en hausse dans le scénario de crise limitée par rapport au scénario de référence. La demande dérivée communautaire de céréales en alimentation animale augmente donc, légèrement (+0,51 % par rapport au scénario de référence). Le même mécanisme joue, mais avec nettement moins d'ampleur, pour les produits de substitution des céréales (PSC). Au total, prix des céréales inchangé et prix des tourteaux et des PSC à la hausse (relativement au scénario de référence) entraînent une augmentation du coût des rations animales communautaires, ce qui fait diminuer les offres des productions animales dans l'UE (-0,11 % pour la viande bovine et -0,16 % pour la production hors-sol) et augmenter les prix intérieurs des viandes de porcs et de volailles (le prix de la viande bovine est maintenu au niveau du prix d'intervention).

c. Un alourdissement substantiel du coût budgétaire de gestion des excédents de viande bovine dans l'UE

Le scénario de crise bovine limitée a d'abord été simulé en ne tenant pas compte de la contrainte GATT à l'exportation. Sous cette hypothèse, l'Union est en mesure d'écouler la totalité de ses excédents sur le marché mondial. Dans cette éventualité, le supplément d'offre d'exportations au niveau mondial entraîne un ajustement à la baisse des cours mondiaux de la viande bovine (-4,50 % par rapport au scénario de référence). Il y a donc un accroissement substantiel, par un effet volume surtout (augmentation des quantités exportées) mais aussi par un effet prix (augmentation de la restitution unitaire), du coût budgétaire des restitutions de viande bovine.

Pour tenir compte de l'engagement GATT à l'exportation en volume de l'UE, le scénario de crise bovine limitée, sous contrainte GATT, suppose que les exportations communautaires de viande bovine sur pays tiers ne peuvent pas dépasser le plafond autorisé. Dans ce scénario sous contrainte GATT, les exportations communautaires et les prix mondiaux de la viande bovine sont donc inchangés par rapport au scénario de référence puisque dans ce dernier, le volume exporté était pratiquement égal au plafond GATT. Les excédents exportables supplémentaires du scénario de crise (environ 810 000 tonnes) doivent alors être conservés en stock sur le territoire de l'Union. Dans ce cas, c'est le coût de stockage qui s'accroît par rapport au scénario de référence. En outre, en cas de prolongation de cette situation au delà de 1999, les limites des capacités de stockage de l'UE seraient vraisemblablement rapidement dépassées. Ce dépassement impliquerait alors une destruction d'une partie des stocks existants, et donc un coût budgétaire supplémentaire.

d. Un très léger assouplissement de la marge de manoeuvre de l'UE (à l'exportation de viande bovine) en cas de report de la consommation communautaire sur les viandes de porcs et de volailles

La variante "report" du scénario de crise bovine limitée suppose un report de la consommation communautaire de viande bovine vers les viandes blanches (hors viande de veau). Ce report se traduit par une augmentation exogène de +3,13 % par rapport à 1996 de la consommation des viandes de porcs et de volailles dans l'UE. Ce choc exogène entraîne une augmentation du prix de ces viandes par rapport au scénario de référence qui induit, à son tour, un ajustement de l'offre et de la demande sur les marchés communautaires des produits hors sol (par un effet prix propre) et de la viande bovine (par un effet prix croisé). Au total, dans cette variante "report", la consommation communautaire des produits hors sol augmenterait de +2,67 % et celle de viande bovine de +0,08 %, par rapport au scénario de crise bovine limitée. La production du secteur hors-sol augmenterait de +0,52 % et celle de viande bovine resterait inchangée, toujours par rapport au scénario de crise bovine limitée.

Les effets d'un report de la consommation communautaire sur les viandes de porcs et de volailles jouent par conséquent dans le sens d'un moindre accroissement des excédents exportables communautaires de viande bovine, et donc des coûts budgétaires associés. Néanmoins, les effets sont très faibles et l'Union ne peut espérer du report qu'une marge de manoeuvre supplémentaire très limitée.

2.2.3. Scénario de crise étendue à l'ensemble des viandes dans l'UE

Contrairement à la variante "report" du scénario de crise bovine limitée qui suppose un accroissement exogène (par un phénomène de report) des consommations communautaires de viandes blanches, le second scénario de crise analysé, scénario dit de crise bovine étendue (à l'ensemble des viandes dans l'UE), suppose que la défiance des consommateurs Européens vis-à-vis de la viande bovine se généralise aux autres viandes. Ce deuxième scénario implique donc une baisse exogène, toutes choses égales par ailleurs, de -5 % par rapport à 1996 de la consommation communautaire des viandes de porcs et de volailles.

Si la base de comparaison est le scénario de crise limitée, il est clair que les scénarios de crise étendue et de crise limitée, variante "report", auront des effets contraires sur les équilibres de marché des différentes viandes dans l'UE. Le scénario de crise bovine étendue, sous contrainte GATT, conduit ainsi à un accroissement des excédents "non exportables" de viande bovine dans l'UE et des coûts de gestion associés. Le stock d'intervention en 1999 serait supérieur de près de 2,5 % à celui obtenu dans le cas de l'application du scénario de crise limitée, variante report, sous contrainte GATT.

Une crise étendue à l'ensemble des viandes dans l'UE aurait un impact significatif sur les demandes dérivées des différents ingrédients de l'alimentation animale dans l'UE. Par rapport au scénario de référence, la baisse exogène de la consommation des viandes blanches a pour effet de faire baisser le prix (-0,90 %) et la production (-1,02 %) de ces dernières. Cette contraction du secteur

hors-sol entraîne une baisse de la demande des différents ingrédients de l'alimentation animale et la consommation animale des céréales communautaires, par exemple, diminue de -0,15 % par rapport au scénario de référence. Le scénario de crise bovine étendue à l'ensemble des viandes dans l'UE illustre la possibilité d'une répercussion progressive de la crise d'un secteur, répercussion d'autant plus forte que la défiance des consommateurs européens vis-à-vis des viandes est importante, aux autres productions animales et aux productions végétales. L'impact sur les céréales, par exemple, se situe à la fois à l'offre (la baisse du rapport des prix des productions hors-sol aux prix des céréales favorise une expansion de la production de ces dernières) et à la demande dérivée (baisse de la consommation animale par contraction des productions animales). Il en résulte un accroissement des excédents céréaliers à exporter sur pays tiers (de +1,29 % dans le cas du scénario de crise étendue analysé ici, par rapport à la référence). Il est cependant important de noter que les effets induits de la crise sur les autres secteurs sont relativement limités avec les ordres de grandeur des chocs envisagés ici.

Il est clair que l'impact de la crise bovine sera d'autant plus important que i) la défiance des consommateurs Européens vis-à-vis de la viande bovine et aussi des autres viandes sera forte, ii) que cette défiance vis-à-vis des viandes communautaires se généralisera aux autres parties du monde. Sur les équilibres de marché des viandes dans l'UE, le premier point a un impact essentiellement via une diminution de la demande intérieure alors que le second point joue par l'intermédiaire d'une baisse des débouchés à l'exportation. La logique des effets décrits ci-dessus est correcte tant que ces défiances se traduisent par des chocs exogènes d'ordres de grandeur "raisonnables". Néanmoins, il n'est pas possible d'exclure, a priori, des chocs d'ampleurs nettement plus fortes. De même, on ne peut pas exclure, toujours a priori et sur la base des connaissances scientifiques actuelles, une défiance généralisée à l'ensemble des viandes quelle que soit leur origine. Cette défiance peut être objective (en d'autres termes, rationnelle) ou subjective (en quelque sorte, irrationnelle). Il est nettement plus difficile de prévoir les effets macro-économiques d'une scénario "catastrophe" car les "outils" traditionnels de l'économiste (i.e., le cadre de raisonnement et les paramètres de réaction) ne sont sans doute pas adaptés à une telle situation. La troisième section de cette note propose une brève réflexion sur le problème de la compréhension et de la représentation du comportement des agents face à un risque technologique majeur.

3. RISQUE TECHNOLOGIQUE MAJEUR ET COMPORTEMENT DES AGENTS

Le risque technologique majeur se réfère à un accident hautement perturbant qui a un ensemble de caractéristiques que l'on peut résumer ainsi : un événement à grande échelle, des effets à long terme que l'on a du mal à évaluer, une procédure d'urgence qui est prise à contre-pied, des incertitudes scientifiques et techniques qui paralysent l'action, un grand nombre d'intervenants, des problèmes de communication entre responsables, et entre responsables et la population, des questions difficiles d'indemnisation, des conflits entre groupes d'intérêts et entre pays, et d'importants enjeux économiques, technologiques et culturels. Il est clair que ces différentes caractéristiques s'appliquent à la crise de l'ESB. Dans ce cas précis, il y a de plus (vraisemblablement) un décalage

important entre l'appréciation du risque par les experts et la perception de ce même risque par le public, perception qui peut relever dans certains cas de la réaction viscérale de rejet.

Face à une situation de rejet, les techniques d'appréciation de perte du bien-être des consommateurs (i.e., le montant de la compensation nécessaire pour retrouver l'état antérieur) ne sont plus opérationnelles. Quand les risques encourus sont jugés trop élevés, le consentement à recevoir est nul. Deux exemples permettent d'illustrer ce point : l'opposition des habitants de Yucca Mountain (Nevada) à l'implantation d'un site de traitement de déchets radioactifs à haute activité malgré des propositions financières substantielles, et la méfiance des consommateurs vis-à-vis de la commercialisation des organismes génétiquement modifiés. Ces deux exemples illustrent clairement un comportement de précaution, à la limite de rejet, des consommateurs lorsqu'ils sont confrontés à un événement incertain dont la distribution de probabilité est inconnue.

3.1. Risque technologique majeur et comportement de précaution des consommateurs

De nombreuses incertitudes scientifiques pèsent actuellement sur les modes de transmission du prion responsable de l'ESB et sur les conséquences pour l'homme de cette épizootie. Le risque de propagation de la maladie du bovin à l'homme, s'il existe, est inconnu. Cette incertitude conduit alors chaque agent économique à définir sa propre distribution subjective de probabilité en fonction des informations dont il dispose et des interprétations qu'il en fait. Dans le cas précis de l'ESB, le risque auquel fait face le consommateur de viande bovine est de contracter la maladie de Creutzfeld-Jacob, et d'en mourir. Cette probabilité de décès est alors le produit de la probabilité de consommer de la viande contaminée (p) par la probabilité de transmission de l'ESB à l'homme (q). Les connaissances scientifiques actuelles ne permettent pas d'estimer cette probabilité q et, plus particulièrement, d'affirmer que cette probabilité est nulle. Face à une telle situation jugée inacceptable par le consommateur, même si les scientifiques affirment qu'il y a une très faible probabilité d'occurrence, c'est le principe même de compensation qui est rejeté. Le consommateur adopte alors un comportement qui minimise la probabilité de décès, à la limite qui la rend égale à zéro. Le principe de précaution renverse ainsi un certain nombre de facteurs à la base du raisonnement traditionnel en théorie de la consommation. Un tel comportement est difficilement modélisable à partir de la théorie de l'utilité espérée de von Neumann-Morgenstern²². Les modèles "safety-first"²³, qui ont pour principal souci d'éviter de tomber dans un état critique, intègrent ce principe de précaution et pourraient être utilement mis à contribution.

3.2. Risque technologique majeur et comportement "non-rationnel" des consommateurs

²² Von Neumann et Morgenstern ont proposé des axiomes qui ont pour objet de représenter la rationalité des choix en environnement incertain. De manière très générale, les préférences des agents sont représentées par une fonction : face à des décisions dont les conséquences sont incertaines, l'agent choisira la décision qui correspond au maximum de l'espérance de cette fonction.

²³ Les modèles de type "safety-first" ("la précaution avant tout") considèrent qu'un agent a un comportement très différent selon que sa richesse finale excède ou non un seuil considéré.

Le caractère non rationnel du comportement des consommateurs par rapport à la théorie de l'utilité espérée s'explique par divers éléments :

i) la confusion entre la probabilité et la vraisemblance, la probabilité subjective apparaissant d'autant plus grande que le consommateur est incité, notamment à travers les médias, à penser que l'événement pourrait se produire (problème de concevabilité).

ii) la tendance individuelle à surestimer les événements à faible probabilité d'occurrence, surestimation qui accroît le décalage entre les probabilités objectives et subjectives. L'état peut alors modifier la perception de ces événements en diffusant des informations et en prenant des décisions qui agiront comme un signal clair incitant les individus à redéfinir à la baisse leurs probabilités subjectives.

iii) le refus des consommateurs de supporter ce nouveau risque potentiel et l'adoption par ces derniers de comportements individuels de précaution. Les incertitudes sur l'origine de la viande bovine (problème de traçabilité) créent des asymétries d'information sur ce marché concurrentiel, impliquant une diminution des échanges. Ces échanges seront rétablis dès lors que ces asymétries informationnelles seront supprimées, i.e., lorsque le consommateur sera capable de reconnaître la viande qui ne présente aucun risque pour la santé (création d'un label Vache Française (VF), ...).

iv) les risques touchant à la santé humaine conduisent à des comportements encore plus "irrationnels" que les autres. De ce point de vue, l'ESB pose plus largement le problème de la sécurité alimentaire, i.e., de la préférence générale des individus pour les mesures de prévention, ce qui amène à une réflexion sur l'alimentation "traditionnelle" versus l'alimentation "industrielle".

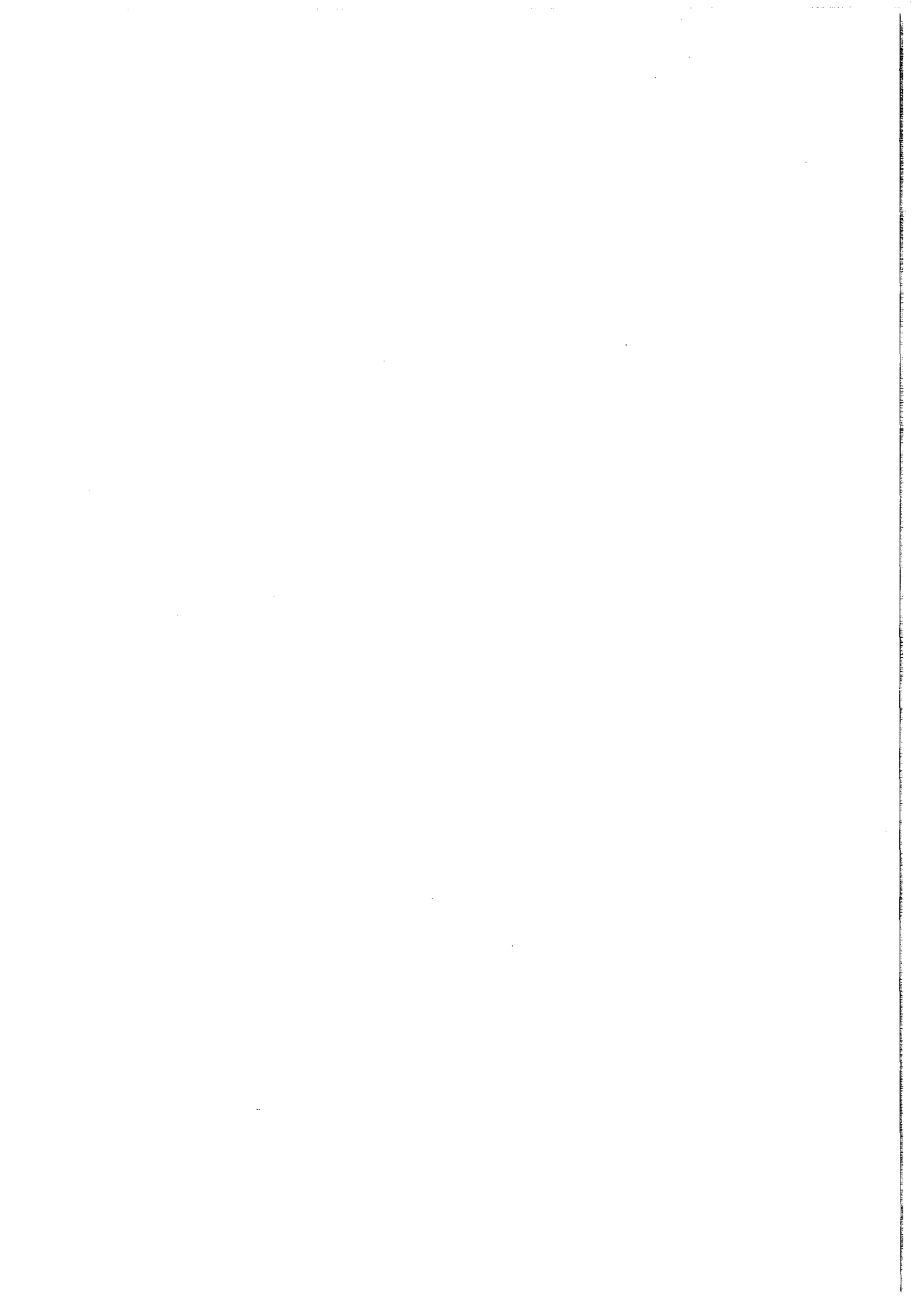
La standardisation des techniques de production a favorisé le développement des risques technologiques majeurs et l'accroissement des conséquences économiques si un tel sinistre avait lieu. Dans un univers de concurrence accrue, les entreprises ont été amenées à adopter des techniques visant à réduire au maximum les coûts de production (utilisation des farines animales, des hormones, ...). Dès lors que ces technologies présentent des risques potentiels pour la santé humaine et que le consommateur en est informé, il adopte un comportement extrême. Soit il refuse de prendre le moindre risque et décide de boycotter le produit concerné : il se reporte alors sur un produit substitut. Soit son élasticité-prix directe de la demande de bien est très forte et, face à une baisse du prix du produit, il achète davantage de ce dernier.

3.3. Risque technologique majeur et gestion collective du risque

La façon de gérer les catastrophes est une question importante pour toute collectivité. De façon classique, une catastrophe est définie comme un événement ayant des conséquences très dommageables pour une collectivité. Face à un risque catastrophique, les actions de prévention doivent être développées. Cependant, la meilleure prévention possible n'implique pas le risque zéro. La recherche de moyens pour se protéger contre les conséquences d'une catastrophe conduit à analyser les limites des mécanismes traditionnels d'assurance. Celles-ci sont liées à l'impossibilité de définir un sinistre maximum possible, à l'insuffisance de données statistiques, et à la difficulté de

· créer des mutualités homogènes à cause des asymétries d'information telles que l'antisélection ou le risque moral. Cette quasi-absence des assureurs privés sur le marché des risques catastrophiques oblige alors l'Etat à combler le vide en intervenant en tant qu'assureur de dernier ressort. Le principe de solidarité remplace alors le principe de mutualité.

La politique de label mise en oeuvre par la France va dans le sens d'une meilleure identification des produits. Elle apparaît ainsi intervenir à la source des inquiétudes du public, ce qui est positif. On retrouve par ce biais les problèmes de bien-être animal où sont remises en cause les conditions d'élevage. Les réflexions sur l'incongruité qu'il y aurait à nourrir des herbivores avec des protéines d'origine animale vont dans ce sens. Le recours à une évaluation contingente permettant de mesurer la manière dont les consommateurs valorisent la nature "traditionnelle" de la production de viande, en essayant de distinguer les aspects de bien-être animal et environnementaux, permettrait d'éclairer ce débat.



NOTE DE SYNTHÈSE

i) Présentation générale du rapport

1. La première partie décrit, de manière succincte, le déroulement de la négociation Uruguay et replace la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de Mai 1992 dans le contexte des relations agricoles entre l'Union Européenne (UE) et les Etats-Unis (EU), relations bilatérales et multilatérales au sein du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

2. La deuxième partie présente le contenu de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round signé à Marrakech en Avril 1994 en détaillant les quatre principaux volets de la négociation, i.e., le soutien interne, les règles et politiques ayant trait à l'accès au marché, les politiques de concurrence à l'exportation, et les règlements sanitaires et phytosanitaires.

3. La troisième partie fournit une appréciation générale de l'accord, en insistant sur sa portée, les limites et les difficultés de mise en oeuvre.

4. La quatrième partie décrit tout d'abord les engagements de l'UE tels qu'ils sont définis dans la liste déposée à Genève en examinant, à nouveau, les trois volets de l'accès au marché, du soutien interne et de la concurrence à l'exportation. Elle présente ensuite les résultats de simulations réalisées à l'aide du modèle MISS (Modèle International Simplifié de Simulation) qui permettent d'étudier la compatibilité de la réforme de la PAC de Mai 1992 et de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round d'Avril 1994, notamment sur les engagements en termes de réduction des exportations subventionnées.

5. La cinquième partie est de nature un peu différente et s'interroge, d'une part sur les possibilités pour l'UE d'exporter sans subventions, d'autre part sur les manières de gérer et d'administrer les "quotas" d'exportation (analyse par produits et examen des ajustements envisageables dans le cadre des politiques actuellement en vigueur).

6. La sixième partie élargit le cadre de l'analyse par une étude des principales contraintes qui pèseront sur les développements futurs de la politique agricole de l'UE, i.e., le prochain cycle des négociations multilatérales, la nouvelle loi américaine d'Avril 1996 et l'intégration des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) à l'UE. Dans cette partie, les limites internes de la nouvelle instrumentation de la PAC sont également soulignées.

7. La septième partie enfin propose certaines orientations pour la future PAC dans le sens d'une meilleure satisfaction des deux fonctions de l'agriculture, la fourniture de biens en grandes quantités sur des bases internationalement compétitives d'une part, la fourniture de biens publics mal valorisés par le marché comme l'aménagement de l'espace et la protection de l'environnement d'autre part.

L'annexe réexamine certains éléments de l'analyse précédente à la suite de la crise de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB).

ii) L'Accord Agricole de l'Uruguay Round

De manière très générale, l'accord définit de nouvelles règles pour les secteurs agricoles des parties contractantes qui vont contraindre les développements ultérieurs des politiques agricoles et soumettre, plus que par le passé, l'agriculture aux règles générales du GATT (cf., en particulier, la tarification). Cependant, la portée réelle du cycle Uruguay ne peut être appréciée qu'au travers des listes déposées par les différents pays, listes qui précisent comment ces derniers vont mettre en oeuvre l'accord agricole : niveaux des équivalents tarifaires pour la période de base, pourcentages de réduction par ligne tarifaire, niveaux de la Mesure Globale de Soutien (MGS) de la période de base, etc.

iii) Appréciation générale de l'accord

La portée générale de l'accord agricole ne doit pas être sous-estimée, même si on est loin des déclarations initiales ambitieuses et des premières propositions, "maximalistes", des Etats-Unis et du Groupe de Cairns. Le cycle marque la fin d'une époque 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 et les politiques agricoles seront désormais soumises à une discipline minimale. Un des apports majeurs de la négociation est la tarification. Cette dernière aura vraisemblablement peu d'impacts, en pratique, sur la période d'application de l'accord (en raison du mode de calcul des équivalents tarifaires de base, élevés, et des règles de sauvegarde). Elle aura néanmoins des effets à plus long terme par réduction des droits de douane lors des négociations multilatérales ultérieures. De plus, la tarification fixe, par construction, un plafond aux niveaux de protection. Toutefois, les nombreuses clauses de sauvegarde et d'exception, et en particulier l'exclusion dans le calcul de la MGS des versements compensatoires de la PAC et des deficiency payments américains (i.e., plus généralement des programmes visant à limiter la production), l'agrégation de la MGS sur l'ensemble du secteur et des politiques, les niveaux élevés des tarifs de base, les définitions des prix de déclenchement pour l'application de droits additionnels, etc. font que les deux volets du soutien interne et de l'accès au marché devraient être peu contraignants. Par contre, la contrainte reste stricte pour la réduction des subventions aux exportations.

iv) Les conséquences potentielles de l'accord pour l'agriculture de l'UE

Sur la base de l'analyse de la liste déposée par l'Union Européenne, il ressort que la contrainte qui peut, potentiellement, avoir un impact sur la PAC et nécessiter un ajustement des politiques en vigueur est clairement celle de la réduction des exportations subventionnées. L'engagement à diminution du soutien interne n'est pas réellement contraignant grâce à la possibilité de calculer la MGS sur l'ensemble du secteur et grâce à l'exclusion des paiements compensatoires de la définition GATT de la MGS. Le volet accès au marché ne devrait également pas être réellement contraignant, du moins sur la période d'application de l'accord. La compatibilité entre l'accord agricole du GATT et la réforme de la PAC doit donc être jugée, essentiellement, sur le volet concurrence à l'exportation. Il

s'agit donc de déterminer dans quelle mesure la réforme de la PAC, et la politique qui sera mise en oeuvre de 1996 à 2000, permettront ou non de respecter les contraintes sur la réduction des exportations subventionnées, en valeur et surtout en volume. Cette analyse de la compatibilité est menée à l'aide de simulations réalisées avec le modèle MISS (Modèle International Simplifié de Simulation).

v) La compatibilité PAC-GATT en termes de réduction des exportations subventionnées

Deux scénarios sont considérés. Le premier scénario correspond à une vision que l'on peut qualifier de "pessimiste" où les prix mondiaux des produits agricoles continuent de baisser en termes réels conformément à ce qui avait été observé lors de la décennie 1980, alors que le second scénario correspond à une vision plus "optimiste", i.e., à un redressement modéré des tendances baissières des cours mondiaux en termes réels. De manière générale, la compatibilité ne pose guère de problème dans le scénario 1 à l'horizon 1995/96 (i.e., à l'issue de la période d'application de la réforme), sauf pour certains produits laitiers et les productions hors-sol. Par contre, en 1998/99, les dépassements des volumes d'exportations subventionnées autorisés sont quasi-généralisés et représentent des écarts substantiels. Dans le scénario 2, plus optimiste sur les marchés mondiaux, les écarts sont nettement réduits car l'amélioration des cours mondiaux rend l'agriculture de l'Union Européenne plus compétitive et le débouché céréalier communautaire est fortement renforcé par l'abaissement plus marqué du prix communautaire des céréales par rapport aux prix des autres ingrédients de l'alimentation animale. De plus, les productions hors-sol communautaires sont favorisées car 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 cette variante sur la demande nette du reste du monde car les prix de soutien intérieurs restent fixes et élevés et les excédents exportables sont surtout fonction des niveaux inchangés des quotas. Des ajustements dans ces secteurs, retardés lors de la réforme, semblent donc inéluctables. Dans le cas des produits laitiers, le paradoxe regrettable est que ce sont les produits nobles qui sont les plus contraignants (en particulier les fromages, ...) et les produits banals (beurre et poudre), dont les exportations ont fortement chuté depuis la période de référence, qui ne le sont pas.

vi) L'UE peut-elle exporter sur pays tiers sans subventions ?

Il sera donc vraisemblablement difficile pour l'UE de respecter les contraintes de l'Uruguay Round de réduction des exportations subventionnées dans plusieurs secteurs, céréales, sucre, produits laitiers, viande bovine, et produits hors-sol. Le respect des engagements GATT sera d'autant plus difficile à respecter que la conjoncture internationale sera médiocre, i.e., que les prix mondiaux seront bas et que les évolutions macro-économiques dans les différentes parties du monde seront mauvaises. La

question qui se pose alors est de savoir si l'UE est dans la capacité d'exporter sur pays tiers sans subventions. La réponse à cette question est variable selon les productions. Exporter sans subventions est clairement impossible, dans le cadre des politiques actuellement en vigueur, pour la viande bovine et la majorité des produits laitiers. Pour ces derniers, la possibilité d'un système de prix différencié mérite alors un examen attentif. Exporter sans subventions est possible pour les céréales et les produits hors-sol dans le cadre de l'instrumentation actuellement en vigueur, à condition que cette dernière soit aménagée et/ou que la conjoncture internationale soit favorable (prix mondiaux élevés). Prenons l'exemple des céréales. Une des principales limites de la réforme de la PAC, dans sa version de Mai 1992, est de maintenir un prix intérieur supérieur au cours mondial. Les exportations sont toujours subventionnées, même si la subvention unitaire a été considérablement réduite par rapport à la situation pré-réformée. Le maintien d'un écart entre les prix intérieurs et mondiaux et le gel des terres altèrent la compétitivité internationale des céréales communautaires. L'alignement du prix intérieur sur le prix mondial permettrait de s'affranchir de toute contrainte à l'exportation au GATT (restitutions nulles) et rendrait l'usage du gel des terres caduque. Au total, il en résulterait une amélioration de la compétitivité des céréales communautaires, sur les marchés mondiaux par rapport à nos concurrents internationaux et sur le marché intérieur face aux produits de substitution des céréales. Une première étape dans cette direction serait d'établir un double marché des céréales où les terres actuellement gelées seraient remises en culture, mais la production sur ces dernières serait rémunérée strictement en fonction du prix à l'exportation. Une telle évolution ne serait pas contraire aux principes du GATT puisque les quantités seraient exportées sans subventions. Elle éviterait, en outre, la charge budgétaire correspondant au gel des terres.

vii) Le problème de la gestion administrative des contraintes à l'exportation

Cette partie du rapport examine les avantages et les inconvénients de différents modes de gestion quantitative des exportations subventionnées dans l'UE. Une première possibilité repose sur la définition de quotas d'exportation pour les différents Etats-Membres. Le principal inconvénient de cette solution est sa rigidité, au sens où elle ne fournit aucune incitation pour que les opérateurs recherchent les restitutions les plus faibles. Une seconde possibilité est de généraliser le système actuel des adjudications des restitutions en attribuant celles-ci tant que le volume annuel autorisé n'est pas dépassé. Les modalités d'utilisation de cette procédure sont variables : une contrainte quantitative peut être fixée lors de chaque réunion du Comité de gestion concerné ou les adjudications des restitutions peuvent être suspendues au moment de l'année où le plafond autorisé serait atteint, par exemple. Une alternative au système des adjudications consiste à utiliser les seules restitutions de droit commun et à attribuer les certificats correspondants à concurrence du volume autorisé. Utilisé sur l'intégralité de la campagne annuelle, ce système induit une course aux restitutions entre opérateurs au début de la campagne et a un effet déstabilisateur sur les prix. Appliqué par sous-périodes, il nécessite une anticipation des prix et de la situation de l'offre et de la demande sur les marchés mondiaux, et celle-ci ne peut qu'être imparfaite. En conclusion, la mise aux enchères des droits à exporter, i.e., l'adjudication des restitutions avec contrainte quantitative, semble la procédure la plus appropriée pour répondre au problème de la gestion quantitative des exportations

subventionnées. Cependant, quel que soit le système de gestion des exportations subventionnées qui sera retenu, il est clair qu'une fois le quota annuel atteint, se posera le problème des surplus exportables qui pourront subsister. Ceux-ci devront, ou trouver un débouché sur le marché intérieur, ou être exportés sur le marché mondial. L'absence de débouché interne pour les produits ne pouvant pas être exportés sans subventions sur pays-tiers renvoie inévitablement au problème central de la maîtrise de l'offre.

viii) Une évolution de la PAC sous contraintes

L'Accord Agricole de l'Uruguay Round est incontestablement un 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 EU, 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. Il est clair que la réforme de la PAC répondait au souci de la Commission des Communautés Européennes de parvenir à un accord au GATT et donc qu'elle a été fortement influencée par le contexte international. La réforme comporte une réorientation profonde des modalités de soutien, les aides aux facteurs et aux structures de production remplaçant en grande partie les aides aux produits. Néanmoins, ce changement est conduit dans le cadre des Organisations Communes de Marché (OCM) existantes (avec en particulier, dans le cas des céréales, le maintien de prix intérieurs supérieurs aux cours mondiaux), ce qui porte en germe des risques d'inefficacités. 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. Le premier objectif de cette partie du rapport est alors de souligner les limites de la nouvelle instrumentation de la PAC, telle qu'elle est aujourd'hui définie, dans le secteur des grandes cultures, céréales et oléagineux. Cette analyse doit permettre de proposer certains aménagements à la réforme de Mai 1992 dans le sens d'une meilleure intégration des rôles traditionnels de l'agriculture (i.e., la production et l'échange de biens) et des fonctions publiques de l'activité agricole (i.e., la préservation de l'environnement et l'aménagement de l'espace). L'attention est, à nouveau, centrée sur les céréales et les oléagineux. Elle se situe dans une perspective essentiellement intérieure, même si les contraintes externes (i.e., la compétitivité internationale des grandes cultures de l'UE et les relations économiques multilatérales) ne sont naturellement pas ignorées. La dimension internationale est ensuite explicitement prise en compte. Nous présentons alors les principaux facteurs, en plus de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round, qui vont vraisemblablement contraindre les évolutions ultérieures de la PAC : prochain cycle de négociations multilatérales, développements futurs de la politique agricole américaine et ses implications en

termes de relations agricoles internationales, élargissement de l'UE aux Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), intégration croissante des questions environnementales dans la définition des politiques agricoles, etc. De manière synthétique, les fondamentaux de la négociation Uruguay seront à nouveau au coeur des débats, en particulier la poursuite de la réduction du soutien interne, des facilités accrues d'accès au marché et la diminution des exportations subventionnées. De plus, il est vraisemblable que les EU vont argumenter du plus grand découplage de leur politique agricole et de l'orientation confirmée et augmentée de l'agriculture américaine vers le marché lors de leurs négociations bilatérales avec l'UE, lors des règlements de leurs contentieux dans le cadre de l'OMC, et à plus long terme dans le cadre du prochain cycle des négociations multilatérales du GATT.

ix) Conclusion : éléments de définition d'une Politique Agricole Commune pour le 21ème siècle

L'analyse des facteurs d'évolution de la PAC nous permet maintenant de proposer certains aménagements possibles et souhaitables dans une perspective de plus long terme de façon à satisfaire au mieux la double mission de l'agriculture : un rôle marchand naturellement, de production de biens en grande quantité sur des bases compétitives internationalement, et un rôle public d'aménagement de l'espace rural et de préservation de l'environnement, biens mal valorisés par le marché. Nous considérons tout d'abord le cas des grandes cultures, céréales et oléoprotéagineux, puis celui de lait. Ces deux productions ne peuvent pas être traitées sur des bases identiques, ne serait ce que parce que les céréales et les oléoprotéagineux sont au coeur de la réforme de Mai 1992 alors que la production laitière n'a pas fait l'objet de changements à cette occasion. Ces deux exemples montrent cependant qu'il est possible de définir des principes communs de régulation publique et d'instrumentation, i.e., un découplage maximal des politiques de soutien au revenu via un système d'aides directes les plus indépendantes possibles des actes de production et des conditions de marché et un couplage maximal des politiques d'encouragement des fonctions publiques liées à l'activité agricole via un système d'aides ciblées assises sur les facteurs de production (surfaces).