

## Tiré – à – part

**Alain Blogowski et Véronique Borzeix**

- L'accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Deuxième partie.

*NEE n°14, septembre 2001, pp. 71-97*

### Résumé

Le dernier cycle de négociations menées dans le cadre du GATT, dit cycle de l'Uruguay, s'est traduit le 15 avril 1994 par la signature - à Marrakech - d'un acte final et de plusieurs accords multilatéraux dont l'accord agricole (AAUR). Ce dernier comprend un ensemble de disciplines articulées autour de trois volets : l'accès au marché, les aides à l'exportation et le soutien interne. Les négociations internationales ont repris en décembre 1999 ; avant qu'elles ne rentrent dans une phase plus active, il est nécessaire de faire un bilan détaillé de l'application des termes de l'accord. Un précédent article (NEE n°13) passait en revue les engagements pris par l'Union européenne lors du cycle d'Uruguay. Ici, les auteurs analysent les engagements pris et ce pour les trois volets de l'accord. Ce second article sera suivi, prochainement, d'un troisième qui dressera un inventaire des atouts et des contraintes de l'Union pour les prochaines négociations.



---

Direction des Affaires Financières

---

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études

---

## NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

**Directrice de la publication** : Mireille RIOU-CANALS, DAF

**Rédacteur en chef** : Denis HAIRY, DAF

**Secrétariat** : Huguette BILLAUD et Véronique BORZEIX, DAF

**Membres du comité de lecture** :

Éric BARDON, SCOM  
Alain BLOGOWSKI, DAF  
Philippe BOYER, DAF  
Bernard DECHAMBRE, DAF  
Hervé DURAND, DGAL  
Yves GEFFROY, DEPSE  
Denis HAIRY, DAF  
Hervé LE GALL, DAF  
Jacques LOYAT, DGER  
Joël MATHURIN, DPEI  
Sylvain MOREAU, DAF  
Philippe ROGIER, DERF  
Évelyne SIROTA, DAF

**Composition** : DAF/SDEPE

**Impression** : ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Dépôt légal : à parution

ISSN : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

**L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE DU CYCLE DE L'URUGUAY**  
**BILAN ET PERSPECTIVE POUR L'UNION EUROPÉENNE**  
**DEUXIÈME PARTIE**

**Alain Blogowski, Véronique Borzeix**

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

DAF / SDEPE / BAEP

***Avertissement** - Le texte ici présenté fait suite à un premier article publié dans le précédent numéro de Notes et Études Économiques (n°13, mars 2001). Le lecteur est invité à s'y reporter pour toute précision relative à la définition des différents engagements négociés en 1994.*

## L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

Le dernier cycle de négociations menées dans le cadre du GATT, dit cycle de l'Uruguay, s'est traduit le 15 avril 1994 par la signature - à Marrakech - d'un acte final et de plusieurs accords multilatéraux, dont l'accord sur l'agriculture (AAUR) qui comprend un ensemble de disciplines articulées autour de trois volets concernant :

- l'accès au marché qui s'est attaché à transformer les barrières non tarifaires en droits de douane simples et à réduire de 36% en moyenne l'ensemble des tarifs douaniers,
- la réduction des aides à l'agriculture : les soutiens à la production doivent être réduits de 20%, le niveau de référence étant défini par une mesure globale de soutien (MGS) de référence, dont les modalités de calcul sont précisées dans l'accord. La MGS comprend non seulement le soutien par les prix mais également les aides directes.
- enfin la limitation des aides à l'exportation, tant en valeur qu'en volume.

La durée de mise en œuvre de ces mesures est de six ans pour les pays développés et commence, pour l'Union européenne, le 1<sup>er</sup> juillet 1995. L'accord est arrivé à terme le 30 juin 2001.

Parallèlement à l'accord sur l'agriculture, l'accord sur les barrières sanitaires et phytosanitaires (SPS) et la révision drastique sur les obstacles techniques aux échanges (TBT), concernent également le secteur agricole

L'accord prévoyait en outre que de nouvelles négociations relatives à l'agriculture devaient s'ouvrir «un an avant la fin de la période de mise en œuvre» (article 20). Conformément à cet article, la première séance de négociations agricoles s'est déroulée en mars dernier et ce en dépit de l'échec de la troisième conférence ministérielle, qui s'est tenue à Seattle en décembre 1999 et qui a empêché le démarrage d'un cycle de négociations globales.

Le texte ici présenté se propose de faire un bilan de la mise en place des engagements pris par l'Union européenne lors du dernier cycle de négociations. Ce travail s'avère en effet indispensable pour, d'une part, évaluer la nature et l'ampleur des contraintes qu'ils engendrent pour les agriculteurs de l'Union européenne et, d'autre part, dessiner les perspectives dans lesquelles pourraient s'inscrire les futures négociations.

Le précédent numéro de Notes et études Économiques passait en revue les engagements pris par l'Union Européenne lors du cycle d'Uruguay, le prochain fera un inventaire des atouts et des contraintes de l'Union pour les prochaines négociations.

Que soient ici remerciées toutes les personnes qui ont participé, directement ou indirectement, à l'élaboration de ce document, et notamment : *Hervé DURAND* et *Georges WASZKIEL* du Bureau des Relations Extérieures avec l'Union européenne (BREUE), *Joël MATHURIN* et *Laurence SMADJA* du Bureau de l'Orientation Économique et de l'Environnement des Entreprises (BO3E), *Isabelle NUTI* et *Sibylle SLATERY* du Bureau de l'Union européenne (BUE), *Christophe BLANC* du Bureau de l'agriculture et de l'environnement à la Direction de la Prévision du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Jean-Christophe DEBAR*, rédacteur en chef de la revue *Agri US Analyse*, *Jean-Christophe BUREAU* de l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), ainsi que toutes celles, et ceux, que nous aurions pu oublier...

## L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE DU CYCLE DE L'URUGUAY BILAN ET PERSPECTIVES POUR L'UNION EUROPÉENNE

### INTRODUCTION

Le dernier cycle de négociations menées dans le cadre du GATT, dit cycle de l'Uruguay, s'est traduit le 15 avril 1994 par la signature - à Marrakech - d'un acte final dont l'une des principales décisions réside dans la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). La durée de mise en œuvre de l'accord sur l'agriculture proprement dit, qui comprend un ensemble de disciplines articulées autour de trois volets (l'accès au marché, les aides à l'exportation et le soutien interne) ayant été fixée à six ans pour l'Union européenne, il est donc arrivé à terme le 30 juin 2001.

Cependant, l'accord conclu en 1994 prévoyait que de nouvelles négociations relatives à l'agriculture devaient s'ouvrir «un an avant la fin de la période de mise en œuvre» (article 20), soit au plus tard le 30 juin 2000.

En dépit de l'échec de la troisième conférence ministérielle, qui s'est tenue à Seattle en décembre 1999 et qui a empêché le démarrage d'un cycle de négociations globales, une première séance de négociations agricoles s'est bien déroulée en mars 2000, et ce, conformément aux dispositions prévues. A cette occasion il a, notamment, été rappelé la nécessité (conformément aux termes de l'article 20) de dresser un bilan des engagements pris au titre du Cycle de l'Uruguay. C'est, en partie, à la lumière des conclusions de ce bilan que devaient être posées les bases d'un nouveau cycle de négociations multilatérales.

Avant que les négociations ne rentrent réellement dans leur phase active, c'est-à-dire très probablement pas avant le milieu de l'année prochaine, nous avons cherché à rassembler les premiers éléments de ce bilan des accords de Marrakech pour l'Union européenne. Ces éléments s'avèrent en effet indispensables, à l'aube de la *Mid Term Revue* (clause de rendez-vous à moyen terme) pour analyser les effets des mesures adoptées dans le cadre d'Agenda 2000 sur les principaux secteurs réformés et des négociations relatives à l'élargissement, pour, d'une part, évaluer comment les contraintes engendrées pour l'agriculture européenne ont pu être respectées et, d'autre part, dessiner les perspectives dans lesquelles pourraient s'inscrire les futures négociations.

Après avoir analysé de manière détaillée dans un article précédent les engagements pris par l'Union européenne au cours du dernier cycle de négociations (Notes et Études Économiques n°13 - mars 2001), nous nous proposons dans le présent article de dresser un premier bilan de la mise en place des engagements pour l'Union européenne. Un dernier article, à paraître, analysera les marges de manœuvre et les perspectives pour l'Union en vue des prochaines négociations.

## DEUXIÈME PARTIE : LE BILAN DES ACCORDS

*Le bilan qui suit s'appuie, pour les trois principaux volets de l'Accord sur l'Agriculture (accès au marché, soutien interne et subventions aux exportations) sur les notifications transmises par l'Union européenne au secrétariat de l'OMC. Le rythme de notification est variable selon les pays membres. Dans le cas de l'UE nous disposons d'informations pour la période 1995 à 1999.*

*NB : Tout au long de l'analyse, le symbole € est utilisé indifférent pour les écus et les euros.*

### L'ACCÈS AU MARCHÉ

*Pour plus de précisions sur la définition des termes utilisés dans cette partie (tarification, clause de sauvegarde, quotas tarifaires, accès courant, accès minimum...), le lecteur pourra se reporter utilement à Notes et Études économiques n°13 (mars 2001), pages 110 à 122.*

#### Tarification et réduction des droits de douane

Avant l'Accord sur l'Agriculture du cycle d'Uruguay, près d'un tiers des droits de douane de l'Union européenne n'étaient pas consolidés. Tous le sont désormais et ne peuvent donc plus être augmentés. Toutefois, du fait des périodes de références choisies (prix mondiaux déprimés) et du mode de calcul des équivalents tarifaires, les droits initiaux consolidés ont été fixés - pour l'Union, comme pour les autres pays membres de l'OMC - à des niveaux très élevés, fréquemment supérieurs à la protection apportée par les mesures qu'ils remplaçaient. La protection communautaire a donc, globalement, pu être maintenue sur les six ans de l'accord.

Si l'on compare les droits consolidés indiqués dans les listes d'engagement pour le début et la fin de la période de mise en œuvre, la réduction moyenne est de plus de 37%. La moyenne des réductions pondérées par les flux d'importation en 1995 est quant à elle de 34%. L'écart entre la moyenne pondérée et non pondérée est donc faible (plus faible que pour la plupart des autres pays), ce qui signifie que les produits peu sensibles n'ont pas bénéficié d'une réduction de leur protection plus élevée que les produits plus sensibles. Sur un total de 1 519 lignes tarifaires à droit initial non nul, 8% des droits ont été réduits de plus de 50% et 9% d'entre eux ont été fixés à zéro. Si ces pourcentages sont moins élevés que chez la plupart de nos partenaires, il faut cependant rappeler que, contrairement aux autres pays, l'Union européenne n'a utilisé le taux minimal de réduction de 15% sur aucune de ses lignes tarifaires. En effet, tous les droits ont été réduits d'au moins 20% et les produits sensibles (blé, etc.) ont vu également leurs droits réduits de 36%. Au total, la réduction tarifaire est donc plus uniforme que dans la plupart des autres pays. L'Union européenne n'a donc pas, ou très peu, alloué ses réductions tarifaires de manière stratégique entre les différents produits. L'effet de dilution des engagements est par conséquent très faible, en particulier au regard d'autres membres de l'OMC.

## Clause de sauvegarde

Les niveaux des seuils de déclenchement de la clause de sauvegarde qui figurent dans la liste d'engagement déposée par l'Union européenne sont, dans la majorité des situations et pour la plupart des produits, suffisamment protecteurs pour faire obstacle aux importations massives. Dans certains secteurs comme celui du sucre par exemple, le seuil de déclenchement par les prix est relativement haut<sup>1</sup>, ce qui laisse la possibilité d'invoquer des dispositions de sauvegarde avant que les conditions de marché ne soient trop dégradées.

Globalement, l'Union européenne n'a utilisé la clause de sauvegarde par les prix que 12 fois en 1995 et 14 fois en 1996 et en 1997<sup>2</sup>. Les produits concernés sont la viande de volaille et le sucre. La clause de sauvegarde par les volumes a, quant à elle, été déclenchée environ 50 fois pour les fruits et légumes en 1996 et en 1997, sans qu'aucun droit additionnel n'ait été appliqué.

## Les quotas tarifaires

### *Calcul des quantités d'engagement*

Les instructions relatives aux modalités de calcul des quantités d'engagement (ou volume du quota) correspondant à l'accès courant et à l'accès minimum laissaient une grande liberté aux États membres de l'OMC. Ainsi, dans de nombreux cas, seul l'accès minimum a donné lieu à la mise en place de quotas (c'est-à-dire à une baisse des droits de douane pour une certaine quantité de produits importés). L'Union européenne a ainsi fait valoir que pour certains produits (le blé tendre par exemple) les possibilités d'accès à son marché intérieur étaient réelles et ne nécessitaient pas la mise en place de quotas. De plus les données statistiques relatives à la consommation et aux échanges n'étaient pas toujours disponibles au niveau de détail requis (soit le code SH à 8 chiffres). Plusieurs pays ont ainsi travaillé à un niveau agrégé (produits laitiers, viandes,...) et ont ensuite réalloué les quantités à des niveaux plus fins. Il en résulte, pour certains produits, des quantités d'engagement moindres que celles qui auraient résulté d'un calcul direct («*dirty quotification*»).

Ainsi dans le cas de l'Union européenne, 5% de la consommation de viandes (toutes espèces confondues) n'implique l'ouverture que de 124 000 tonnes de contingents supplémentaires (dont 75 600 tonnes de viande porcine). Le même calcul réalisé produit par produit aurait conduit à l'ouverture d'un contingent de viande de porc bien supérieur à celui mis en place. L'agrégation a également permis d'éviter l'importation de 3 millions de tonnes de céréales et de 157 000 tonnes de viandes de volailles supplémentaires. Le Canada et les USA ont également largement utilisé cette même méthode, en particulier pour leurs produits laitiers.

### *Les droits «in quota»*

Comparée aux pratiques des autres pays, qui ont fixé leurs droits «*in quota*» de manière semble t'il arbitraire, la procédure adoptée par l'Union européenne a été nettement plus transparente (maintien du même écart entre droit «*in quota*» et «*out quota*» pour tous les produits). Ce constat renforce d'ailleurs celui fait précédemment, à savoir que l'UE n'a pas - ou très peu - appliqué de réduction de ses droits de douane de façon stratégique<sup>3</sup>, que ce soit pour les droits *in* ou *out quota*. Cette pratique (diminution uniforme de tous les tarifs douaniers) a cependant le défaut de maintenir la dispersion des droits de douane telle qu'elle existait avant l'accord, même si elle ne l'augmente pas.

<sup>1</sup> La clause de sauvegarde sur le sucre blanc est déclenchée pour un prix mondial de 531 T/tonne alors que le prix de référence mondial utilisé pour la "tarification" était de 193 T/tonne.

<sup>2</sup> A titre de comparaison, les USA l'ont invoqué 146 fois en cumulé sur la période 1995 - 97.

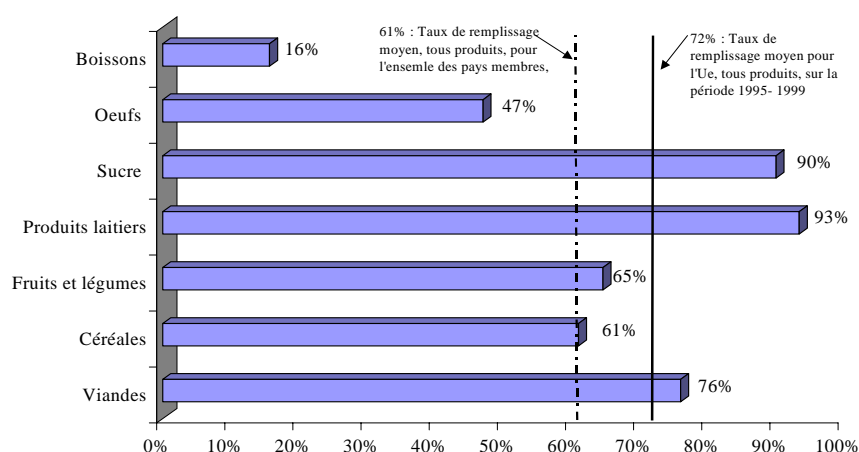
<sup>3</sup> C'est-à-dire appliquer de plus fortes réductions aux produits les moins sensibles.

### Utilisation des contingents tarifaires

L'analyse des notifications à l'OMC permet, en divisant les quantités importées par les niveaux d'engagement notifiés, de déterminer un taux de remplissage des quotas. On obtient ainsi un indicateur *ex post* de l'utilisation des contingents, indicateur qui reste cependant imparfait dans la mesure où un taux de remplissage très élevé n'est pas obligatoirement synonyme d'ouverture des marchés.

Cette remarque est particulièrement fondée quand les quantités d'engagement sont très faibles ou lorsque que les quotas correspondent à d'anciens accords préférentiels. De même, un taux de remplissage faible ne constitue pas en soi une violation de l'accord. En effet, rappelons que : d'une part, les quotas ouverts ne correspondent pas à un volume minimum qu'il serait obligatoire d'importer, mais uniquement à une possibilité d'exportation accordée aux pays tiers et que, d'autre part, certains produits ne coïncident pas obligatoirement avec une demande intérieure suffisante pour susciter des importations.

Graphique 1 : Taux de remplissage moyen des quotas tarifaires de l'UE (1995-1999)



Source : OMC, traitements BAEP

Plusieurs facteurs influent sur les taux de remplissage. Citons en particulier : les produits concernés par le quota, le niveau de la demande intérieure, les modalités d'administration des quotas et les droits de douane appliqués. Le Tableau 1 et le Graphique 1 indiquent les taux de remplissage des différents quotas par grandes catégories de produits.

Tableau 1 : Taux de remplissage des quotas tarifaires de l'Union européenne

	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Ensemble des produits</b>	76%	71%	73%	69%	70%
<b>Dont viandes</b>	84%	87%	76%	69%	64%
<b>Dont céréales</b>	62%	52%	63%	54%	74%
<b>Dont fruits et légumes</b>	58%	66%	64%	66%	69%
<b>Dont produits laitiers</b>	98%	91%	99%	97%	82%
<b>Dont sucre et produits à base de sucre</b>	100%	50%	100%	100%	100%
<b>Dont œufs et produits à base d'œufs</b>	44%	44%	49%	43%	55%
<b>Tous produits, tous pays membres de l'OMC</b>	66%	63%	62%	62%	50%

Source : OMC, traitements BAEP



A la lecture du graphique 1 ci-dessus, on constate que l'Union européenne a globalement rempli ses quotas tarifaires de façon satisfaisante. De plus, sur la période étudiée, le taux de remplissage pour l'accès courant est d'environ 70% et celui de l'accès minimum de 73%. Elle se situe donc nettement au-dessus de la moyenne générale de l'ensemble des pays de l'OMC.

### *Impacts sur les échanges*

L'ouverture potentielle du marché européen, liée à la mise en place des engagements d'accès minimum et courant, n'a pas - jusqu'à présent - réellement conduit à une augmentation des importations en provenance des pays tiers. Ce constat est également valable pour les autres pays membres à l'OMC qui ont mis en place des contingents. L'analyse précise de l'évolution des échanges montre néanmoins que les impacts les plus importants ont été obtenus pour les produits qui correspondent à un accès minimum conséquent. Il s'agit en particulier, pour l'Union européenne, du blé et des produits laitiers (fromage et beurre).

*Tableau 2 : Évolution des importations européennes (en milliers de tonnes)*

	1988	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Total céréales</b>	7 260	8 450	6 760	7 200	7 030	7 390
*Blé	2 160	2 630	1 830	3 110	3 570	3 270
*Orge	160	200	180	70	70	60
*Seigle	10	30	0	0	0	0
*Maïs	3 480	3 940	2 740	2 740	2 040	2 650
*Sorgho	460	650	870	160	250	300
*Sarrazin et Millet	190	180	190	200	200	200
*Riz	780	820	920	910	900	900
<b>Produits de la minoterie</b>	101,03	174,61	120,92	88,49	90,97	122,34
<b>Viande de bœuf</b>	248,66	188,44	189,13	216,93	191,53	214,60
<b>Produits laitiers</b>	191,28	254,12	284,19	324,80	349,03	391,38
*Lait et crème (sans sucre)	5,95	17,64	13,89	14,87	17,77	16,02
*Lait et crème de lait sucré	7,98	51,19	60,99	78,75	74,32	81,41
*Babeurre	8,02	4,15	1,09	2,09	1,23	2,56
*Lactosérum	9,52	26,06	23,55	29,74	33,95	40,28
*Beurre	74,12	71,89	93,25	88,09	94,71	104,83
*Fromage	85,71	83,18	91,42	111,25	127,05	146,27

Source : Eurostat (COMEXT), traitements BAEP

## LES EXPORTATIONS SUBVENTIONNÉES

Pour plus de précisions sur la définition des termes utilisés dans cette partie, le lecteur pourra se reporter utilement à *Notes et Études économiques n°13 (mars 2001), pages 122 à 124.*

A la suite de l'accord agricole, l'Union européenne, comme l'ensemble des autres États membres de l'OMC, a mis en place ses engagements en matière *de réduction des exportations subventionnées*, en volume comme en valeur.

Un premier bilan global (cf. tableau 3) permet de constater que l'Union utilise ses engagements de façon nettement plus conséquente que les USA ou le Canada, et que les contraintes en valeur s'avèrent moins contraignantes que celles en volume. Rappelons cependant, une nouvelle fois, que seules les restitutions à l'exportation sont concernées par les engagements de réduction. Ni l'aide alimentaire, ni les crédits à l'exportation, ni l'activité des Entreprises Commerciales d'État (dispositifs largement utilisés par nos concurrents) ne sont comptabilisés dans les mesures de soutien à l'exportation.

*Tableau 3 : Taux d'utilisation des subventions à l'exportation pour quelques pays membres de l'OMC*

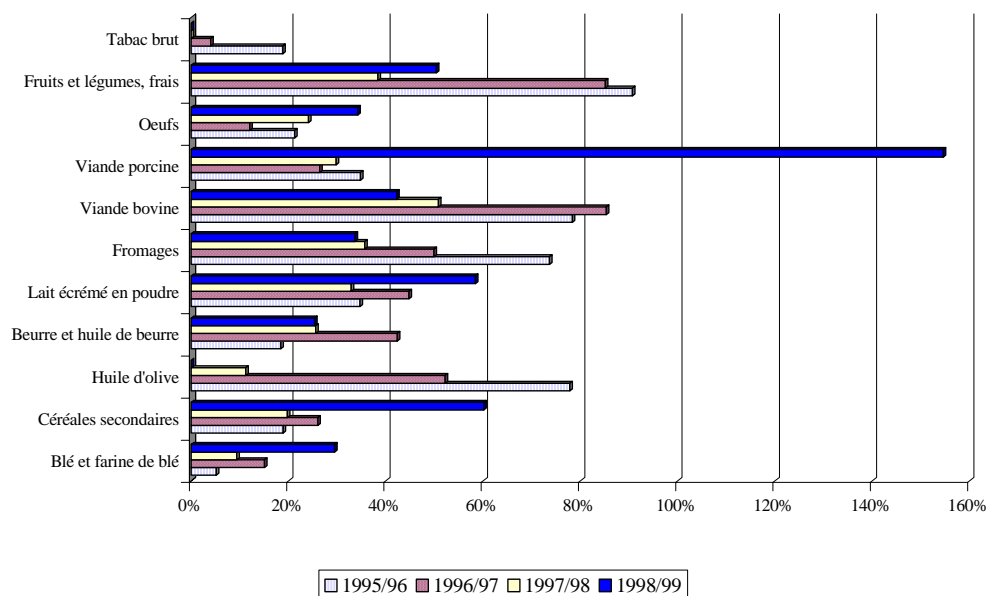
	1995/96		1996/97		1997/98		1998/99	
	Valeur	Volume	Valeur	Volume	Valeur	Volume	Valeur	Volume
<b>UE</b>	51%	61%	59%	80%	46%	66%	59%	76%
<b>USA</b>	7%	21%	17%	15%	50%	27%	nd	nd
<b>Norvège</b>	60%	55%	44%	45%	72%	81%	nd	nd
<b>Canada</b>	11%	12%	1%	1%	0%	0%	nd	nd

Source : OMC, traitements BAEP

Les annexes 1 et 2 reprennent, pour les quatre premières années de mise en œuvre de l'accord, les niveaux d'engagement de l'Union européenne pour les principaux produits agricoles. Ces annexes présentent également les résultats des calculs relatifs aux niveaux d'utilisation de ces engagements.

Les graphiques 2 à 5 présentés ci-dessous illustrent les principaux résultats. On constate ainsi que, pour certains produits, dès la deuxième année de mise en œuvre des accords, les exportations subventionnées (en volume et/ou en valeur) dépassent le niveau des engagements. Ce résultat ne signifie cependant pas que l'UE n'ait pas respecté ses engagements. Rappelons en effet que les crédits non utilisés au cours de l'année n-1 (engagements moins exportations réalisées avec subventions), peuvent être reportés et ajoutés aux engagements de l'année n. Les calculs présentés dans les annexes 1 et 2, font abstraction de ces crédits reportables. Grâce à eux cependant, l'Union européenne n'a jamais manqué à ses engagements.

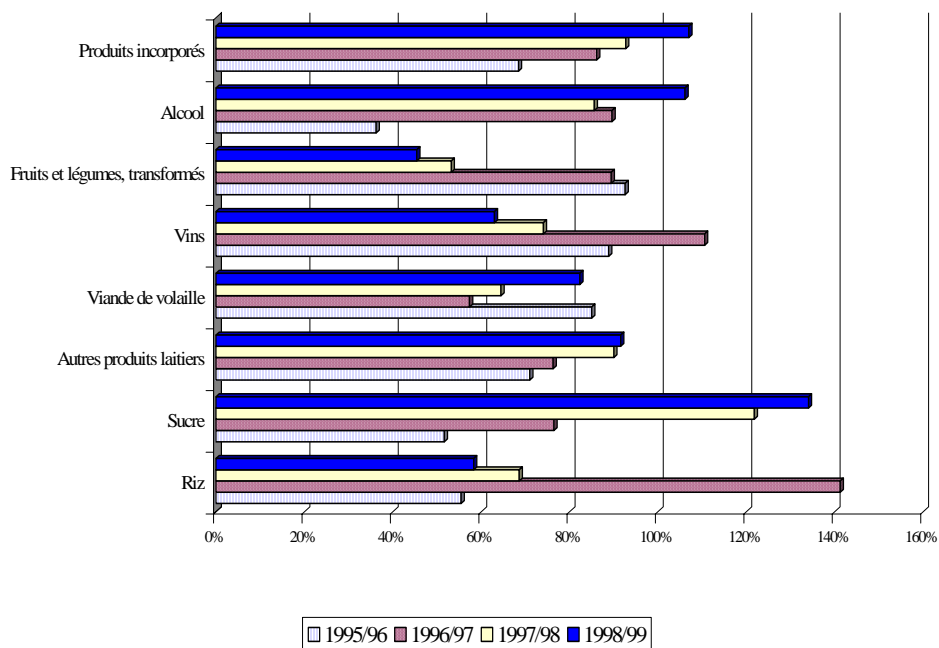
Graphique 2 : Utilisation des engagements en VALEUR de l'Union européenne  
(produits ayant un taux d'utilisation moyen inférieur à 70%)



Remarque : pour le colza, aucune subvention à l'exportation n'a été versée sur la période

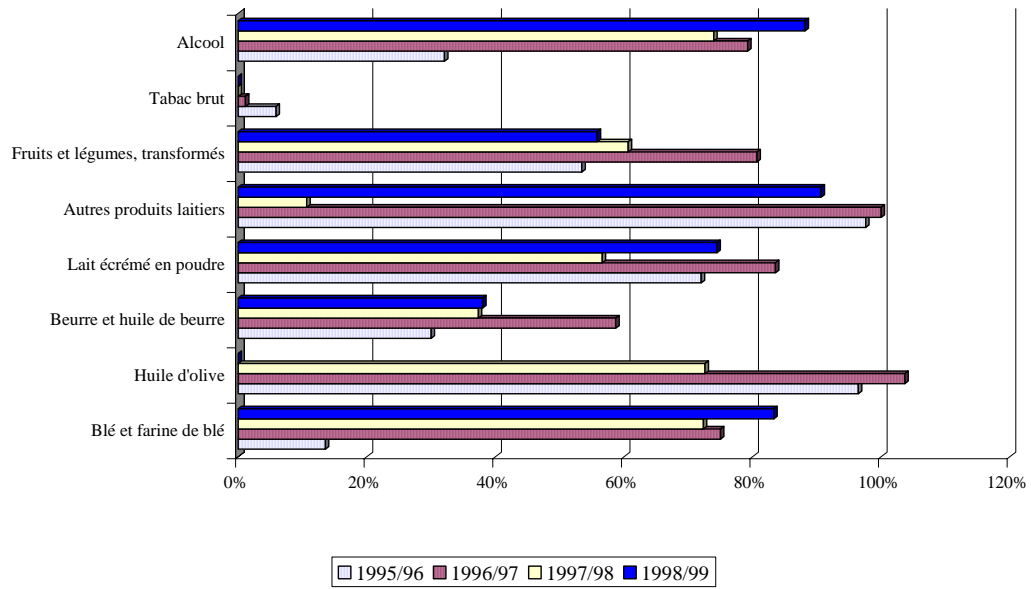
Source : OMC, traitements BAEP

Graphique 3 : Utilisation des engagements en VALEUR de l'Union européenne  
(produits ayant un taux d'utilisation moyen supérieur à 70%)



Source : OMC, traitements BAEP

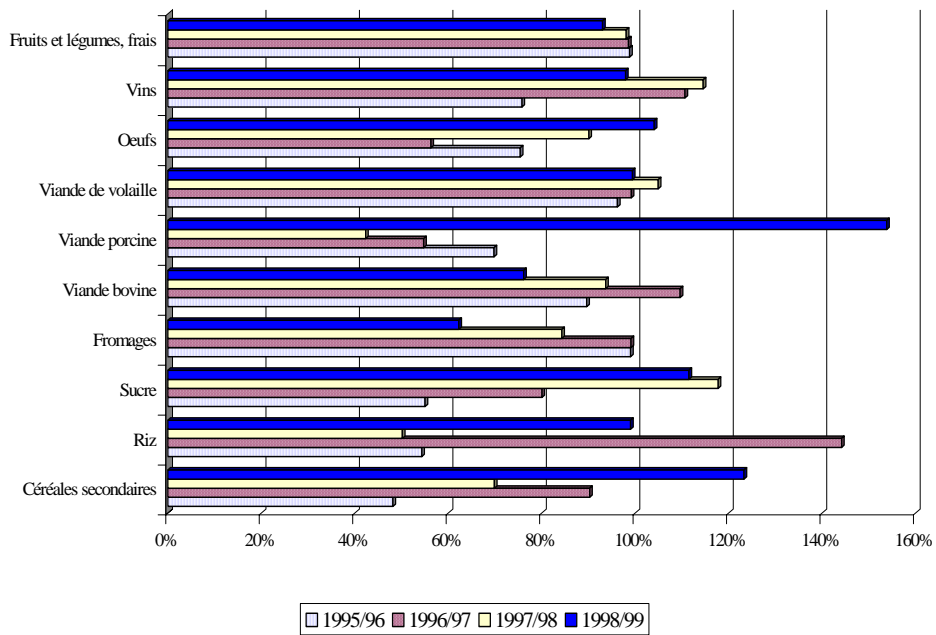
Graphique 4 : Utilisation des engagements en VOLUME de l'UE  
(produits ayant un taux d'utilisation moyen inférieur à 80%)



Remarque : pour le colza, aucune subvention à l'exportation n'a été versée sur la période

Source : OMC, traitements BAEP

Graphique 5 : Utilisation des engagements en VOLUME de l'UE  
(produit ayant un taux d'utilisation moyen supérieur à 80%)



Source : OMC, traitements BAEP

Les graphiques 2 à 5 ci-dessus permettent donc d'identifier trois grandes catégories de produits :

- ✓ Les secteurs pour lesquels les engagements ont été «sous-utilisés» (en valeur, comme en volume) durant les quatre premières années d'application des accords. Il s'agit, notamment, du blé tendre, de la farine de blé, du colza, des produits laitiers (beurre, lait en poudre, fromages), de l'huile d'olive, des fruits et légumes (frais et transformés), de la viande bovine et du tabac,
- ✓ Les secteurs qui n'ont été contraints (en valeur et/ou en volume) qu'en dernière année, et qui ont eu recours aux reports. Figurent dans cette catégorie : les céréales secondaires (volumes), la viande porcine (valeurs et volumes), les œufs (volumes), l'alcool et les produit incorporés,
- ✓ Les secteurs qui ont été contraints par les engagements, tout au long de la période de mise en œuvre. Cette situation concerne plus particulièrement le riz, la viande de volaille, le vin et le sucre.

### **Les secteurs pour lesquels les engagements ont été «sous-utilisés»**

#### *Le blé et la farine de blé*

En 1995-96, l'UE n'avait utilisé que 14% de ses engagements en volume et 5% de ses engagements en valeur (cf. annexes 7 et 8). En 1998/99, ces proportions se sont élevées à, respectivement, 83 et 29%. Les crédits cumulés, disponibles à la fin de la quatrième année de mise en œuvre étaient, en conséquence, de 30,23 millions de tonnes et de 6,9 milliards d'T. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation. D'une part, des prix mondiaux relativement hauts sur la période ont permis d'exporter des quantités importantes sans subvention (l'Union européenne a même été conduite à mettre en place des taxes à l'exportation au cours de la campagne 1995/96). D'autre part, l'UE ayant choisi la période 1991 à 1992 comme années de référence pour déterminer ses engagements de base, (campagnes au cours desquelles les exportations subventionnées furent relativement élevées), les références initiales ne s'avèrent pas trop contraignantes. Pour le blé et la farine, la mise en œuvre des accords de Marrakech n'a donc pas, pour l'instant, eu de conséquences négatives sur les parts de marché de l'Union européenne<sup>4</sup>.

#### *L'huile d'olive*

Pour ce produit, l'Union européenne était très proche de ses niveaux d'engagement en 1995/96 (96% en volume et 78% en valeur). L'engagement en volume a même été légèrement dépassé en 1996/97 (utilisation du mécanisme de report). Cependant sur les deux dernières années, les engagements étaient très largement sous utilisés (0% en 1998/99 en volume et en valeur). La dernière année de mise en œuvre des accords correspond en effet à un prix mondial élevé.

---

<sup>4</sup> Pour le blé, la baisse des parts de marché est directement imputable au contrôle de l'offre et non à l'accord agricole. Pour la farine, l'UE reste le premier exportateur mondial.

### *Les produits laitiers*

Dans le cas du **fromage**, le niveau d'utilisation de l'engagement a diminué au cours de la période, tant en volume (99% en 1995, contre seulement 62% en 1999), qu'en valeur (74% en 1995 ; 34% en 1999). Cette baisse trouve son origine, d'une part, dans la faiblesse de la demande extérieure (faiblesse du dollar, crise asiatique, crise en Russie...) et, d'autre part, dans le renforcement de la concurrence avec la Nouvelle Zélande. En conséquence, pour ce secteur, l'accord agricole a eu un impact non négligeable sur les parts de marché de l'Union européenne. La baisse importante des restitutions en GATT1 (soit la première année de la période de mise en œuvre) et en GATT2 a conduit à une diminution notable des ventes de l'UE. De plus, la baisse des droits de douane européens a stimulé les importations en provenance des pays tiers. Des remarques similaires peuvent être faites dans le cas du **beurre** et de la **poudre de lait**. Il faut également ajouter que, pour ces produits, la période de référence choisie renvoyait à des campagnes pour lesquelles le niveau des exportations subventionnées était très élevé. Enfin, concernant les parts de marché de l'Union européenne, la perte de prééminence de cette dernière est à rapprocher de la diminution des échanges pour ces produits depuis 1980.

### *Les fruits et légumes*

Dans ce secteur, l'engagement en volume a été utilisé dans sa quasi totalité au cours de la période. Les crédits de fin de période ne sont que de 97 000 tonnes (pour un engagement 2000/2001 de 753 400 tonnes). Pour les limites en valeur, les plafonds sont par contre loin d'être atteints. Sur la période, on note une augmentation des parts de marché de l'UE (hors échanges intra UE) qui passent de 13,6% en 1990 à 14,1% en 1999.

### *La viande bovine*

Le taux d'utilisation des engagements est en nette diminution sur la période, en valeur comme en volume. C'est la catégorie «viande congelée» qui subit la plus forte baisse. Les crédits (volume de l'engagement non utilisé ou montants non dépensés par rapport au niveau plafond) en fin de période sont ainsi de 304 000 tonnes et de 2,4 milliards d'T. La baisse des restitutions semble avoir fait perdre certains marchés à l'Union européenne, et à la France en particulier.

## **Les secteurs contraints par les engagements sur la dernière année uniquement**

### *Les céréales secondaires*

Pour ces produits, le taux d'utilisation de l'engagement en volume est passé de 48% en GATT1 à 123% en GATT4 (cf. annexes 1 et 2). Il a ainsi fallu avoir recours à 23% des crédits disponibles (quantités non utilisées sur les 3 premières années de mise en œuvre), soit 2,8 millions de tonnes. L'engagement en valeur n'a, quant à lui, jamais été pleinement utilisé. On passe d'un taux de 19% en GATT1 à 60% en GATT4. Les contraintes à l'exportation, issues de l'accord de Marrakech n'ont donc pas (encore) eu d'effets importants sur l'évolution des parts de marché de l'Union.

### *La viande porcine*

Alors que les engagements en valeur et en volume n'avaient pas été contraignants sur les trois premières années de mise en œuvre (55% en moyenne pour les volumes, et 30% pour les valeurs), la quatrième année a vu le taux d'utilisation des contingents croître notablement (155% pour l'engagement en valeur et 154% pour celui en volume). Les reports (259 900 tonnes et

125, 8 millions d'T) ont donc dû être utilisés. Face à la grave crise du marché de la viande de porc en 1998, la Commission a en effet décidé d'augmenter les restitutions<sup>5</sup>, pour alléger le marché intérieur, ce qui s'est traduit par une forte augmentation des exportations subventionnées. L'utilisation du report s'est donc avérée être un moyen efficace pour relancer les ventes. Il restait néanmoins 429 700 tonnes et 436 millions d'euros de reports disponibles pour GATT5. Enfin, même si les exportations de l'UE ne cessent de croître, sa part de marché a diminué, passant de 45,3% en 1990 à 36,7% en 1997. Parallèlement, celle des USA a augmenté de 13,7% à 23%, sur la même période, et ce, principalement grâce aux garanties de crédits accordées aux acheteurs (et non comptabilisées dans les aides à l'exportation).

#### *Les œufs*

Le contingent a été légèrement dépassé (en volume) au cours de la quatrième année de mise en œuvre (grâce au report), alors qu'il avait été sous utilisé toutes les autres années. Un report de 4 500 tonnes a ainsi dû être utilisé en 1998. L'engagement en valeur n'a, quant à lui, été rempli qu'à 34%. Il restait ainsi un crédit de 172 millions d'T et de 90 600 tonnes.

#### *L'alcool*

Les contingents en volume et en valeur ont été largement sous utilisés sur la période. Les taux d'utilisation ont cependant régulièrement augmenté pour dépasser le niveau d'engagement en valeur en 1998/99 (106%). Les crédits pour GATT5 atteignaient 651 700 tonnes et 114 millions d'T.

#### *Les produit incorporés*

Les contraintes sur les produits incorporés ne sont exprimées qu'en valeur. L'engagement n'a été dépassé qu'en GATT 4. Le crédit disponible pour GATT5 était de 323 millions d'T.

### **Les secteurs contraints sur toute la période**

#### *La viande de volaille*

Seul l'engagement en volume de la troisième année a été dépassé. Toutefois, sur la période, le taux d'utilisation en volume est toujours supérieur à 95%. En GATT4, la France a réalisé à elle seule 72% du volume des exportations européennes subventionnées de viande de volaille. Concernant les parts de marché, on notera que les USA contrôlent désormais 40% du marché mondial, alors que l'Union recule de 25,4% en 1990 à 17,6% en 1997.

#### *Le vin*

Pour le vin, les engagements quantitatifs ont été dépassés en années 2 et 3. Pour ceux exprimés en valeur, ils n'ont été dépassés qu'en GATT2. Les crédits disponibles pour GATT5 étaient de 65 900 hectolitres et de 31 millions d'T. La part du marché mondial détenue par l'Union européenne reste prépondérante. Elle est cependant passée de 84% en 1990 à 36% en 1997, et ce au profit des nouveaux pays producteurs (Chili, Australie, USA). Il faut cependant signaler que les restitutions ne bénéficient qu'au vin de table, la France ne dispose que d'une faible partie des restitutions communautaires (10%).

---

<sup>5</sup> Mise en place en novembre 1998, d'une super restitution pour la Russie (70 T/T) et vers les PECO le mois suivant (20 T/T).

### Le sucre

Pour ce secteur, les engagements sont devenus contraignants en valeur et en volume dès la troisième année. Il semble que ce soit l'engagement en valeur qui ait été le plus difficile à respecter. Les crédits disponibles pour GATT5 s'élevaient à 582 000 tonnes (soit 44% du niveau d'engagement) et 174 millions d'T (32% de l'engagement). Grâce à l'utilisation des reports en GATT3 et 4, les contraintes à l'exportation n'ont pas encore influé sur les parts de marché de l'UE, qui sont restées relativement stables.

La limitation des subventions à l'exportation imposée lors des derniers accords s'est donc traduite par le fait que certains engagements se sont révélés très contraignants pour l'Union européenne qui n'a été en mesure de les respecter que grâce à la possibilité de report accordée pour les premières années de mise en œuvre. Ces marges de manœuvre ont, pour la plupart des produits, été générées en GATT1 et 2, la bonne tenue des prix mondiaux avait alors permis d'exporter sans restitution. Le tableau ci-dessous reprend, pour les principaux produits, les crédits en volume et en valeur qui restaient disponibles pour la 5<sup>ème</sup> année de mise en œuvre des accords (soit 1999/2000). Rappelons que ces crédits ne sont plus utilisables depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2000.

Tableau 4 : Les reports disponibles en GATT5 (exercice 1999/2000)

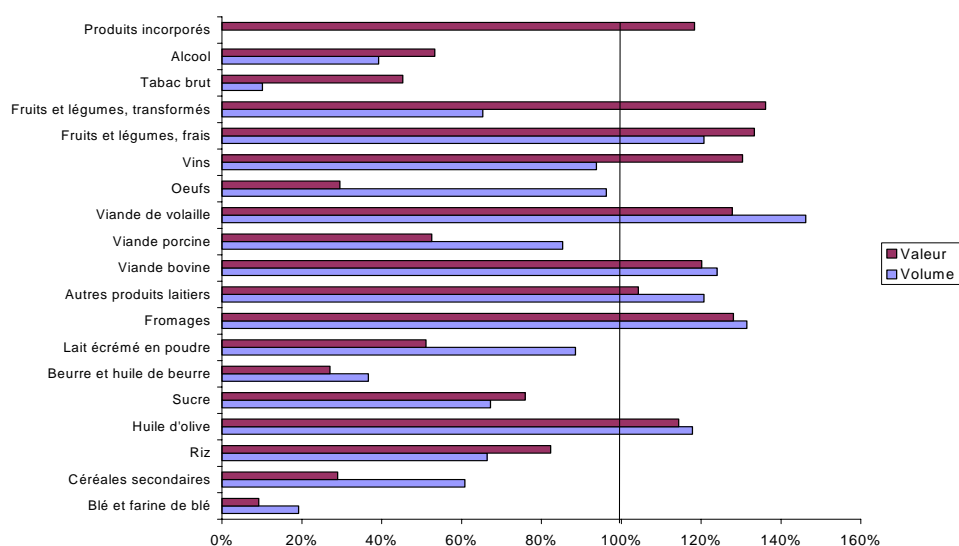
	1 000 T	1 000 euros	% de l'engagement 2000	
	Volume	Valeur	Volume	Valeur
<b>Blé et farine de blé</b>	30 232,7	6 898,5	193%	462%
<b>Céréales secondaires</b>	9 358,3	4 022,5	82%	347%
<b>Riz</b>	81,7	36,4	59%	90%
<b>Colza</b>	479,6	147,2	442%	486%
<b>Huile d'olive</b>	160,9	179,7	134%	303%
<b>Sucre</b>	582,0	173,8	44%	32%
<b>Beurre</b>	1 088,3	3 631,2	261%	350%
<b>Lait écrémé en poudre</b>	357,3	849,2	125%	281%
<b>Fromages</b>	205,0	1 039,4	60%	265%
<b>Autres produits laitiers</b>	104,2	677,5	10%	89%
<b>Viande bovine</b>	304,2	2 370,7	34%	171%
<b>Viande porcine</b>	429,7	436,1	93%	207%
<b>Viande de volaille</b>	3,1	135,7	1%	136%
<b>Oeufs</b>	90,6	172,3	87%	366%
<b>Vins</b>	65,9	30,9	3%	72%
<b>Fruits et légumes, frais</b>	96,9	90,8	12%	157%
<b>« « transformés</b>	246,9	12,5	165%	137%
<b>Tabac brut</b>	651,7	297,0	515%	578%
<b>Alcool</b>	1 718,0	114,4	143%	109%
<b>Produits incorporés</b>	nd	323,0	nd	68%

Source : OMC, calculs BAEP

Si une nouvelle réduction des plafonds, tant en volume qu'en valeur, devait intervenir à l'issue du prochain cycle de négociations, elle risquerait de diminuer fortement la capacité de gestion des crises du marché intérieur dont dispose encore l'Union européenne, comme l'a illustré la dernière crise du marché du porc intervenue en 1998 et 1999.



Graphique 6 : Exportations subventionnées en 1995 (en % des engagements de fin de période)



Source : OMC, calculs BAEP

Si l'on compare les exportations subventionnées réalisées en 1995<sup>6</sup> par l'Union européenne avec les niveaux d'engagement maximum prévus pour la dernière année d'application des accords, on constate que certains produits sont en position délicate. On citera, notamment, la viande bovine, la viande de volaille, les fromages, les fruits et légumes (frais et transformés), le vin....

En résumé, concernant les subventions aux exportations, on constate que les engagements n'ont - globalement - pas conduit à une diminution drastique des exportations subventionnées. Le choix des périodes de base a en effet permis de limiter les effets négatifs sur les échanges de l'Union européenne. Toutefois, si les engagements se sont avérés peu contraignant en 1995, du fait de prix mondiaux élevés, ils le deviennent de plus en plus au fil du temps.

Tableau 5 : Pourcentage des exportations européennes dans les exportations mondiales

	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
<b>Blé</b>	20,6	21	19,8	17	13,7	17,4	13,9	15,8
<b>Céréales secondaires</b>	12,6	10,3	11,5	8,2	4,9	8	5,3	10,6
<b>Viande bovine</b>	23,8	22,6	21,2	18,1	17,9	16,5	12,8	12,4
<b>Viande porcine</b>	29,9	32,8	39,8	30,5	27,5	35,9	39	39,2
<b>Viande de volaille</b>	22	22,5	21	16,6	14,8	14	14,9	13,9
<b>Fromages</b>	62,6	64,9	60,6	56,7	55,5	48,2	43,4	42,7
<b>Beurre</b>	38,8	31,4	29,3	27,7	27,4	28,9	26,6	29,4
<b>Lait écrémé</b>	41,5	33,6	20	35,1	30,3	28,3	23	22,6
<b>Lait entier</b>	62,7	61,7	56,1	53,8	53,6	47,4	47,9	43,7

Source : Club DEMETER.

«Nouvelles échéances internationales : quelles stratégies d'ajustement pour la Politique agricole commune?»

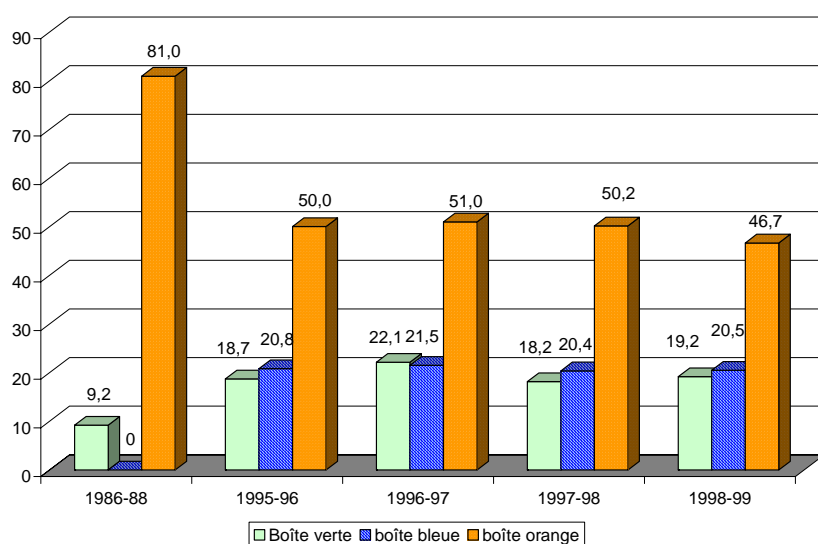
<sup>6</sup> La référence à 1995 constitue une hypothèse « optimiste » dans la mesure où elle correspond à des prix mondiaux relativement favorables. Elle a cependant l'avantage de correspondre à une année sans report.

## LE SOUTIEN INTERNE

Pour plus de précisions sur la définition des termes utilisés dans cette partie (MGS, boîte orange, verte et bleue...), le lecteur pourra se reporter utilement à Notes et Études économiques n°13 (mars 2001), pages 122 à 126.

Un premier bilan de l'application des accords permet de constater que *les soutiens internes* octroyés aux agriculteurs de l'Union européenne ont évolué très sensiblement, tant en valeur, qu'en structure tout au long de la période. Les soutiens qui figurent en «boîte verte» sont passés d'environ 9 milliards d'euros en 1986-88 à plus de 19 milliards en 1998-99. La «boîte bleue» a, quant à elle, peu évolué au cours de la période considérée. Enfin, conformément aux engagements pris, les soutiens classés en «boîte orange» ont notablement baissé.

Graphique 7 : Évolution des soutiens de l'Union européenne (milliards d'euros)



Source : notifications OMC, traitements BAEP

### Les boîtes orange et bleue

Les notifications présentées à l'OMC permettent de calculer un taux d'utilisation des différents engagements en matière de soutien interne et ce, pour tous les États membres de l'OMC. Les résultats présentés dans le tableau ci-dessous permettent ainsi de constater que, pour les quatre premières années de l'accord, l'Union européenne a très largement respecté ses engagements. En effet, le niveau de la MGS courante (réalisation) reste, en moyenne, inférieur à 70% des maximums autorisés.

Tableau 6 : Utilisation des engagements de l'UE en matière de soutien interne (boîte orange)

millions d'euros	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
<b>Engagements</b>	78 672	76 369	74 067	71 765
<b>Réalisation</b>	50 026	51 009	50 194	46 683
<b>Taux d'utilisation</b>	64%	67%	67%	65%

Source : OMC, traitements BAEP

Ce constat s'explique, notamment, par le fait que la MGS de base comprend les soutiens par les prix dont bénéficiaient les producteurs européens avant la réforme de 1992, alors que les MGS courantes de 1995 à 1999 ne contiennent pas les aides compensatrices accordées dans le cadre du changement de mode de soutien décidé à cette occasion. Les aides compensatrices créées, ou revalorisées, en 1992 figurent en effet, comme indiqué précédemment<sup>7</sup>, en «boîte bleue», et sont donc exemptées de réduction. Signalons également que la réforme de la PAC, et en particulier la baisse des prix garantis pour les céréales (-35%), la viande bovine (-15%) et la suppression du prix d'intervention des oléagineux a permis de réduire considérablement le montant du soutien par les prix. Simultanément, des primes compensatrices (classées en «boîte bleue», et n'entrant donc pas dans le calcul de la MGS courante) ont été octroyées aux producteurs concernés.

Les données présentées ci-dessous (Tableau 7) permettent néanmoins de constater que, pour les quatre premières années de la période de mise en œuvre des accords, l'Union européenne aurait respecté ses engagements, même si elle avait été dans l'obligation de comptabiliser dans sa MGS courante les aides de la «boîte bleue».

Tableau 7 : Boîte orange, boîte bleue de l'UE et respect des engagements

millions d'euros	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
<b>Engagements (1)</b>	78 672	76 369	74 067	71 765
<b>MGS boîte bleue</b>	20 845	21 521	20 398	20 503
<b>MGS boîte orange</b>	50 026	51 009	50 194	46 683
<b>MGS boîtes bleue + orange (2)</b>	70 871	72 530	70 592	67 186
<b>Taux d'utilisation (2)/(1)</b>	90%	95%	95%	94%

Source : OMC, traitements BAEP

La clause *de minimis* permet de ne pas comptabiliser dans la MGS courante certaines aides. Dans le cas de l'UE, il s'agit entre autres, des mesures «autres que par produit» (aides aux engrais, subventions d'assurance, bonifications d'intérêts, détaxation du fuel) : en 1998/99 ces mesures atteignaient 347,8 millions d'euros, soit largement moins de 5% de la valeur de la production agricole estimée à 218,8 milliards d'euros.

Une analyse détaillée de la composition de la «boîte orange» révèle que celle-ci a sensiblement évolué au cours de la période.

Tableau 8 : Évolution de la boîte orange de l'Union européenne (en millions d'euros)

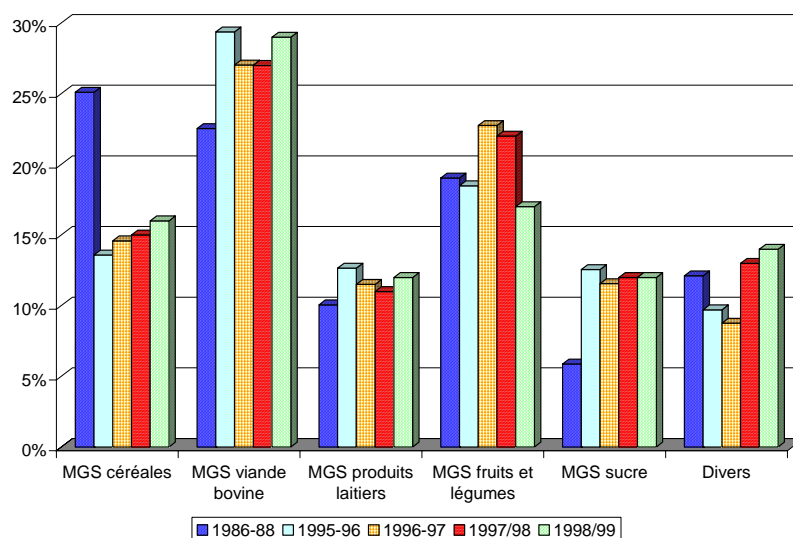
	Soutien des prix	Versements directs non exemptés	Autres mesures par produit	Mesures équivalentes au soutien par produit	Mesures autres que par produit	Autres	MGS notifiée
<b>1986/88</b>	58 274	411	-873	20 422	382	2 359	80 975
<b>1995/96</b>	32 133	3 574	30,6	14 147	777	-635	50 026
<b>1996/97</b>	34 698	2 038	0	14 046	728	-501	51 009
<b>1997/98</b>	34 754	2 127	0	13 160	487	-334	50 194
<b>1998/99</b>	34 198	1 943	0	10 420	348	-226	46 683

Source : OMC, traitements BAEP

<sup>7</sup> Cf. l'article paru dans Notes et Études Économiques n° 13 «L'accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Première partie».

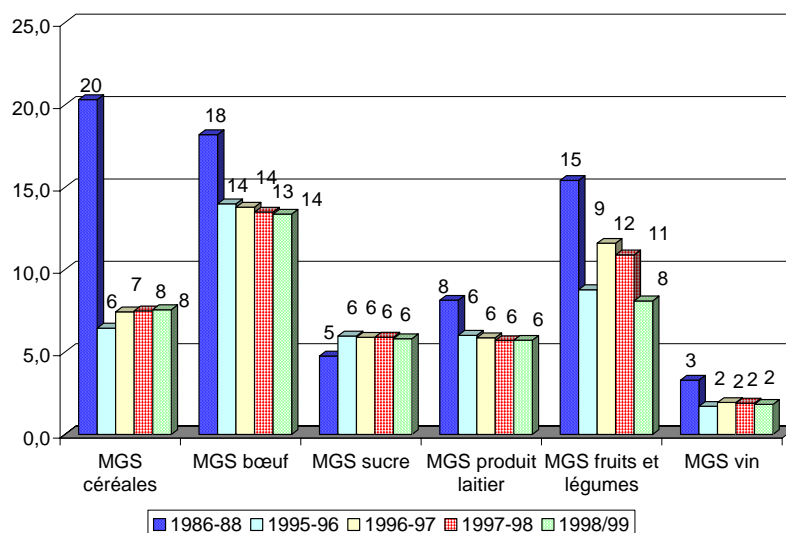
Alors qu'en 1986-88, elle était essentiellement constituée des soutiens octroyés aux céréales et à la viande, en 1996/97 c'est désormais la viande bovine qui en constitue, à elle seule, la majeure partie. On note également que, sur la période, seule la MGS sucre de 1996-97 est supérieure à celle observée dix ans auparavant.

Graphique 8 : Évolution de la structure de la boîte orange (total = 100%)



Source : notifications OMC, traitements BAEP

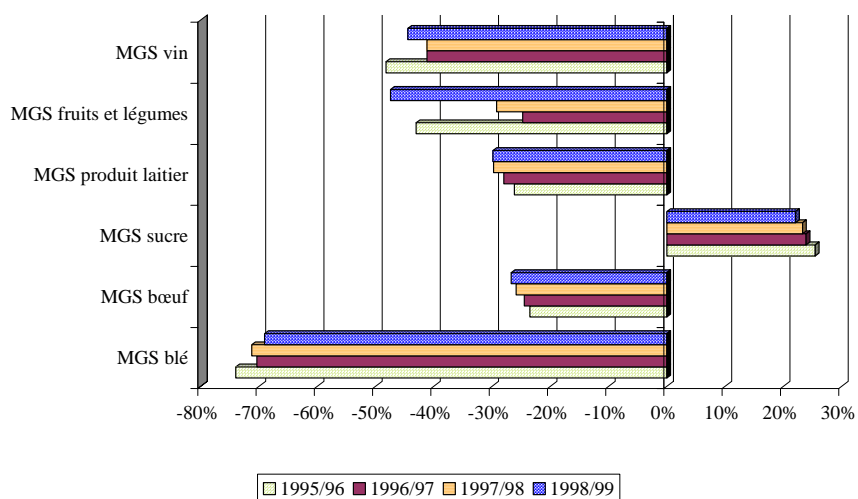
Graphique 9 : Évolution de la composition de la boîte orange (milliards d'T)



Source : notifications OMC, traitements BAEP

Enfin, on constate que selon les produits (Graphique 10), la diminution du soutien a été plus ou moins importante. La MGS blé a ainsi diminué de près de 70% en dix ans, tandis que celle relative à la viande bovine n'a baissé «que» d'environ 30%.

Graphique 10 : Évolution de la MGS selon les produits depuis 1986/88

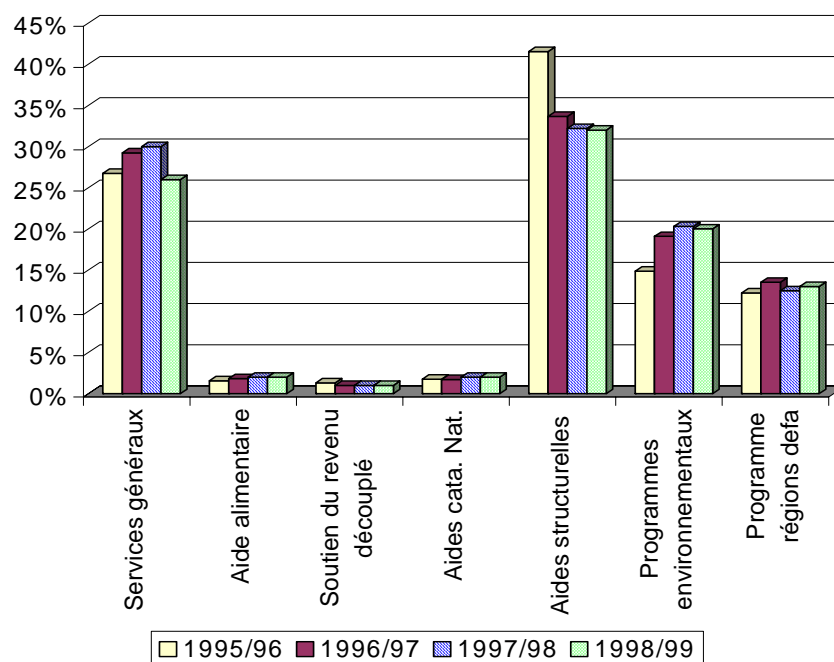


Source : notifications OMC, traitements BAEP

### La boîte verte.

La boîte verte de l'Union européenne est essentiellement composée par des services généraux (lutte contre les parasites et formation essentiellement) et des aides structurelles (cessation d'activité, gel des terres, aides à l'investissement). Contrairement à la situation qui prévaut aux États-Unis, l'aide alimentaire intérieure n'y occupe qu'une place réduite.

Graphique 11: Composition de la boîte verte de l'UE (en %)



Source : OMC, traitements BAEP

Les aides directes octroyées aux cultures arables, à la viande bovine, ovine et caprine, au lait, ainsi que les aides au développement rural (aides à l'investissement, aux jeunes agriculteurs, à la cessation d'activité, aux régions défavorisées et aux mesures agri-environnementales) issues d'Agenda 2000, seront notifiées en tant que mesures exemptes de réduction par l'Union européenne (c'est-à-dire en «boîte bleue», ou «verte»).

A l'heure actuelle (Tableau 9, ci-dessous), plusieurs « grands » produits agricoles de l'Union européenne sont déjà majoritairement soutenus par l'octroi d'aides directes conditionnées à la maîtrise de la production (gel des terres, quotas de droits à prime,...). Les nouvelles mesures adoptées en mars 2000 à Berlin accentueront encore ce phénomène.

On remarquera toutefois que, en dépit de l'importance des aides directes dont bénéficient les éleveurs de viande bovine (2,9 milliards d'T en 1998/99), ces soutiens «bleus» représentent moins de 20% des soutiens totaux accordés à l'OCM bovine. Ceci s'explique par l'importance de l'écart entre les prix garantis au sein de l'UE et les prix mondiaux, dits «de référence»<sup>8</sup>

Tableau 9: Les soutiens internes de l'UE en 1997/1998 (millions d'T)

	« BOÎTE »					
	Orange		Bleue		Verte	TOTAL
	valeur	%	valeur	%	valeur	valeur
<b>Céréales à paille</b>	6 393	41%	9 372	59%	***	15 765
<b>Maïs</b>	952	45%	1 182	55%	***	2 134
<b>Riz</b>	438	100%	0	0%	***	438
<b>Oléagineux</b>	0	0%	2 264	100%	***	2 264
<b>Protéagineux</b>	0	***	0	***	***	0
<b>Huile d'olive</b>	1 798	100%	0	0%	***	1 798
<b>Sucre</b>	5 811	100%	0	0%	***	5 811
<b>Fruits et légumes frais</b>	8 109	100%	0	0%	***	8 109
<b>Produits laitiers</b>	5 718	100%	0	0%	***	5 718
<b>Viande bovine</b>	13 375	82%	2 990	18%	***	16 365
<b>Viande ovine</b>	0	0%	1 536	100%	***	1 536
<b>Viande porcine</b>	0	***	0	***	***	0
<b>Vins</b>	1 828	100%	***		***	1 628
<b>Tabac brut</b>	910	100 %	***		***	910
<b>Autres</b>	1 351	30%	3 159	70%	***	4 510
<b>TOTAL</b>	46 683	54%	20 503	24%	19 168	86 354

Source : OMC, traitements BAEP

<sup>8</sup> La MGS par produit est en effet calculée en multipliant la production par l'écart entre prix de soutien et prix mondial de référence

## ESP et MGS

Dans le cadre de ses travaux d'analyse et de suivi des politiques agricoles, l'OCDE procède à une «Estimation du Soutien aux Producteurs» (ESP) dont bénéficient les agriculteurs des pays membres. Ces données peuvent être comparées à celles collectées dans le cadre des accords agricoles du Cycle de l'Uruguay.

Pour l'Union européenne, comme pour les autres pays étudiés, l'écart entre la MGS et les ESP augmente entre 1986 et 1997. On notera cependant que la différence entre les deux concepts est nettement moins importante pour l'Union européenne que celle constatée pour d'autres pays membres : rapport ESP/MGS égal à 14 en Australie en 1997 contre 2,2 en 1986/88 ; rapport de 5 en 1997 contre 1,7 en 1986/88 pour les USA. La principale explication de ces écarts réside dans l'exclusion (pour le calcul de la MGS) des aides qui figurent dans les boîtes bleues et vertes, et de la clause *de minimis*.

## L'organe de règlement des différends.

L'Organe de règlement des différends a été largement mis à contribution depuis 1995 : il a reçu 185 demandes de consultations et lancé 56 panels. Plus de 30 rapports de panels ont été adoptés. A l'origine de trois-quarts des plaintes enregistrées, les pays développés restent de loin les premiers utilisateurs du nouveau système d'arbitrage des conflits commerciaux. Mais ils ne sont plus les seuls à en tirer profit : les pays en développement ont en effet déposé 37 plaintes, dont certaines contre des pays développés. L'Union européenne a ainsi été condamnée sur plusieurs dossiers (bœuf aux hormones, bananes), mais elle a également remporté d'importantes victoires :

- Sur le plan commercial, les plaintes de l'UE contre les régimes coréen et japonais de taxation des alcools ont abouti à une substantielle ouverture de ces deux marchés aux spiritueux européens,
- Sur le plan politique, les États-Unis ont été condamnés en septembre 1999 pour les aides fiscales qu'ils accordent aux compagnies exportatrices *via* leurs filiales à l'étranger (*Foreign Sales Corporations*, ou *FSC*). Environ un quart des exportations américaines passe par le canal des *FSC*. Ce système met les États-Unis en infraction par rapport aux engagements sur les subventions à l'exportation dans l'«Accord sur l'agriculture» [DEMETER. Séminaire du 15 mars 2000. Nouvelles échéances internationales : quelles stratégies d'ajustement pour la Politique agricole commune ?].

## CONCLUSION

Les prochaines négociations internationales à l'OMC risquent de se dérouler dans des conditions difficiles pour l'Union européenne. En effet, outre les pressions externes, exercées tant par les autres grands agro-exportateurs, que par les pays en voie de développement<sup>9</sup>, des tensions se font jour également au sein même des quinze. Le processus d'élargissement, qui se déroulera très probablement en même temps que les négociations à l'OMC, risque d'aviver encore les tensions existantes.

Si une partie importante des discussions futures portera, sans aucun doute, sur les moyens budgétaires à consacrer à la Politique Agricole Commune, les débats «théoriques» risquent d'être au moins aussi présents sur la scène internationale. On peut, sans grands risques d'erreurs, avancer que la question de la nature des instruments de politique agricole, de leurs effets sur les marchés (tant intérieurs qu'extérieurs), et de leurs relations avec les considérations autres que d'ordre commercial (multifonctionnalité, sécurité alimentaire, sécurité des aliments, protection de l'environnement) dans le secteur agricole seront au cœur des débats.

Dans cette perspective, et compte tenu de la «banalisation» de certains concepts, ou idées préconçues, il n'est pas inutile de rappeler que les outils théoriques utilisés par les négociateurs n'ont pas toujours la transparence et la simplicité que l'on voudrait trop souvent leur prêter. On peut ainsi, parallèlement à la mise en accusation des restitutions à l'exportation accordées par l'Union européenne, mentionner les débats relatifs aux conséquences des crédits à l'exportation, des Entreprises Commerciales d'État et de l'aide alimentaire sur les échanges. En ce qui concerne la «couleur» des «boîtes», les évolutions récentes de la politique agricole américaine suscitent de nouvelles interrogations. Comment, en effet, intégrer dans les futures négociations le classement en «boîte verte» (donc considéré comme n'ayant pas, ou peu, d'effets sur la production et les échanges, et à ce titre exemptes de réduction) de plusieurs milliards de dollars d'aides directes aux producteurs américains ?

A l'heure où l'Union européenne voit, pour de nombreux produits, ses parts de marché diminuer rapidement au profit des pays du groupe de Cairns ; où la baisse drastique des restitutions à l'exportation rend pratiquement impossible toute gestion conjoncturelle des crises ; où le principe du gel des terres et de l'abandon de tout filet de sécurité pour les oléagineux et les protéagineux est réaffirmé et, surtout, où les consommateurs européens réclament une «autre agriculture», comment rendre compatible la défense, voire le renforcement, d'un modèle européen d'agriculture et la libéralisation des échanges prônée dans les instances internationales ?

Répondre rapidement à cette question est désormais plus que nécessaire, notamment pour pouvoir offrir, avant la phase finale des négociations sur le volet agricole, un cadre politique rénové et cohérent aux pays candidats à l'élargissement de l'Union européenne.

---

<sup>9</sup> Même si les pays regroupés sous cette appellation ne forment pas un bloc homogène. Il faudrait pour une analyse plus fine distinguer, notamment, les importateurs nets des exportateurs. En outre, rappelons que la question de la sécurité alimentaire (quantités) sera très probablement tout aussi importante dans le débat international que les questions mentionnées précédemment.



## Annexe 1 : Engagements et réalisations de l'UE en matière de subventions à l'exportation

milliers de T	1995/96		1996/97		1997/98		1998/99	
	Engagement	% d'utilisation	Engagement	% d'utilisation	Engagement	% d'utilisation	Engagement	% d'utilisation
<b>Blé et farine de blé</b>	20408,1	<b>14%</b>	19212,7	<b>75%</b>	18020,7	<b>72%</b>	16825,4	<b>83%</b>
<b>Céréales secondaires</b>	13690,2	<b>48%</b>	13120,6	<b>90%</b>	12551,5	<b>70%</b>	11981,9	<b>123%</b>
<b>Riz</b>	163	<b>54%</b>	157,1	<b>144%</b>	151,2	<b>50%</b>	145,3	<b>99%</b>
<b>Colza</b>	126,8	<b>0%</b>	122,2	<b>0%</b>	117,6	<b>0%</b>	113	<b>0%</b>
<b>Huile d'olive</b>	140,5	<b>96%</b>	135,4	<b>104%</b>	130,3	<b>73%</b>	125,2	<b>0%</b>
<b>Sucre</b>	1555,6	<b>55%</b>	1499,2	<b>80%</b>	1442,7	<b>118%</b>	1386,3	<b>112%</b>
<b>Beurre</b>	487,8	<b>30%</b>	470,1	<b>59%</b>	452,4	<b>37%</b>	434,7	<b>38%</b>
<b>Lait écrémé en poudre</b>	335	<b>72%</b>	322,5	<b>84%</b>	310	<b>57%</b>	297,5	<b>74%</b>
<b>Fromages</b>	426,5	<b>99%</b>	405,4	<b>99%</b>	384,4	<b>84%</b>	363,3	<b>62%</b>
<b>Autres produits laitiers</b>	1185,4	<b>98%</b>	1140	<b>100%</b>	1094,5	<b>11%</b>	1049	<b>91%</b>
<b>Viande bovine</b>	1137	<b>90%</b>	1073,9	<b>110%</b>	1010,9	<b>94%</b>	947,8	<b>76%</b>
<b>Viande porcine</b>	541,8	<b>70%</b>	522,1	<b>55%</b>	502,5	<b>42%</b>	482,8	<b>154%</b>
<b>Viande de volaille</b>	434,5	<b>96%</b>	404,7	<b>99%</b>	375,1	<b>105%</b>	345,4	<b>99%</b>
<b>Oeufs</b>	126,1	<b>75%</b>	120,6	<b>56%</b>	115,2	<b>90%</b>	109,7	<b>104%</b>
<b>Vins</b>	2851,4	<b>76%</b>	2742,1	<b>111%</b>	2632,8	<b>115%</b>	2523,4	<b>98%</b>
<b>Fruits et légumes, frais</b>	920,3	<b>99%</b>	886,9	<b>99%</b>	853,6	<b>98%</b>	820,2	<b>93%</b>
<b>Fruits &amp; légumes transformés</b>	175,1	<b>53%</b>	168,7	<b>81%</b>	162,4	<b>61%</b>	156	<b>56%</b>
<b>Tabac brut</b>	190	<b>6%</b>	174,1	<b>1%</b>	158,3	<b>0%</b>	142,5	<b>0%</b>
<b>Alcool</b>	1401,6	<b>32%</b>	1350,7	<b>79%</b>	1299,9	<b>74%</b>	1249,1	<b>88%</b>
<b>Produits incorporés</b>	nd	<b>nd</b>	nd	<b>nd</b>	nd	<b>nd</b>	nd	<b>nd</b>

Source : notifications OMC, traitements BAEP

## Annexe 2 : Engagements et réalisations de l'UE en matière de subventions à l'exportation

millions d'euros	1995/96		1996/97		1997/98		1998/99	
	Engagement	% d'utilisation	Engagement	% d'utilisation	Engagement	% d'utilisation	Engagement	% d'utilisation
<b>Blé et farine de blé</b>	2 309,00	5%	2105	15%	1901,4	9%	1697,3	29%
<b>Céréales secondaires</b>	1 605,70	19%	1493,9	26%	1382,2	20%	1270,4	60%
<b>Riz</b>	54,6	55%	51,1	141%	47,5	69%	43,9	58%
<b>Colza</b>	40,7	0%	38,1	0%	35,5	0%	32,9	0%
<b>Huile d'olive</b>	79,8	78%	74,7	52%	69,6	11%	64,5	0%
<b>Sucre</b>	733,1	52%	686,3	76%	639,5	122%	592,7	134%
<b>Beurre</b>	1 392,10	18%	1303,3	42%	1214,4	26%	1125,6	25%
<b>Lait écrémé en poudre</b>	406,2	35%	380,1	45%	354	33%	328	58%
<b>Fromages</b>	594,1	74%	543,6	50%	493,1	36%	442,6	34%
<b>Autres produits laitiers</b>	1 024,70	71%	959,3	76%	839,9	90%	828,5	92%
<b>Viande bovine</b>	1 922,60	78%	1788,7	85%	1655	51%	1521,2	42%
<b>Viande porcine</b>	288,8	35%	269,3	26%	249,8	30%	230,3	155%
<b>Viande de volaille</b>	136,3	85%	127,2	57%	118	64%	108,9	82%
<b>Oeufs</b>	60,7	21%	57,3	12%	53,9	24%	50,5	34%
<b>Vins</b>	57,5	89%	53,9	111%	50,2	74%	46,5	63%
<b>Fruits et légumes, frais</b>	77,6	91%	72,6	85%	67,7	38%	62,7	50%
<b>Fruits et légumes, transformés</b>	12,2	93%	11,4	89%	10,7	53%	9,9	45%
<b>Tabac brut</b>	96,6	19%	85,3	4%	74	0%	62,7	0%
<b>Alcool</b>	141,2	36%	132,2	90%	123,2	86%	114,2	106%
<b>Produits incorporés</b>	717,4	68%	656,8	86%	596,4	93%	535,9	107%

Source : Notifications OMC, traitements BAEP

### Annexe 3 : Les aides directes aux USA : bleues ou vertes ?

«Les États-Unis se sont dotés en 1996 d'une législation agricole, le *Federal Agriculture Improvement and Reform Act* (FAIR Act), succédant au *Farm Bill* de 1990 (1991-1995) et applicable jusqu'en 2002. Les promoteurs du FAIR Act, d'inspiration libérale, entendaient rompre avec la politique interventionniste mise en œuvre depuis les années 30 et poursuivaient un objectif ambitieux : restaurer le rôle du marché dans l'orientation et la détermination des revenus des agriculteurs.

Adoptée en période d'euphorie des marchés mondiaux, la loi a montré ses limites lorsque les produits agricoles sont revenus à des niveaux proches de ceux existant au début des années 90. Sous l'aiguillon de l'administration démocrate, le Congrès à majorité républicaine a voté en octobre 1998 le plan d'aides d'urgence le plus important jamais consenti aux *farmers*, révélant ainsi le caractère très relatif de la libéralisation de la politique agricole. » [AGRI US Analyse- Mai 2000]. Or les aides d'urgences versées en 1998, ne sont rien comparées à celles qui ont été débloquées en 1999 et 2000 (respectivement 5 et 12 milliards de dollars). Pour 2001, le congrès devrait débloquer 4,6 milliards de "paiements contre les pertes de marché", essentiellement au profit des producteurs de grandes cultures.

«Cette évolution mérite d'être analysée en détail dans la perspective des négociations sur l'agriculture à l'Organisation mondiale du commerce, qui ont repris en mars dernier. Il est en effet essentiel pour l'Union européenne d'évaluer les forces et les faiblesses du FAIR Act afin de mesurer les marges de manœuvre de la Politique Agricole Commune dans les futures tractations à l'OMC.» [AGRI US Analyse- Mai 2000].

**Les paiements au titre des contrats de flexibilité de production (*production flexibility contracts*, PFC).** Rupture majeure par rapport à la politique antérieure, la suppression de la jachère annuelle marque la fin du lien qui subordonnait l'octroi des aides directes à la maîtrise de la production. En outre, le découplage des aides directes aux grandes cultures a déconnecté celles-ci des prix de marché, du type de production et de l'acte de production (il n'est même plus obligatoire de produire pour recevoir les aides). Chaque exploitation se voit désormais attribuée une enveloppe d'aides directes fondée sur ses références historiques de production. La déconnexion des aides et des prix de marché est censée ne pas influencer les assolements. C'est, arguant de ce «découplage», que le gouvernement américain considère que les aides directes qu'il octroie désormais à ses producteurs de « grandes cultures » doivent figurer en «boîte verte», et non plus en «boîte bleue».

**Les aides d'urgence.** Le Congrès américain a voté, en octobre 1998, 1999, 2000 et 2001 un plan d'aides d'urgence en faveur de l'agriculture d'un montant respectif de 3 milliards de dollars, 5,2 milliards, 12,5 milliards et 4,6 milliards. Ces plans comprennent principalement des «paiements contre les pertes de marché», bénéficiant essentiellement aux producteurs de grandes cultures, mais également des indemnités contre les calamités naturelles. Les paiements contre les pertes de marché aux producteurs de grandes cultures ont été versés sous la forme d'un complément d'aides «découplées» (paiements au titre des contrats de flexibilité de production).

Si les États-Unis ont souvent versé, dans le passé, des aides d'urgence contre les calamités naturelles, c'est en revanche la première fois que celles-ci sont accordées pour compenser des pertes de marché - c'est-à-dire, en fait, contre les baisses de prix de marché. Selon le Congrès, ces pertes résultent «*des difficultés économiques de certaines régions du monde, des conséquences des sanctions commerciales unilatérales prises par les États-Unis et de l'incapacité du gouvernement à ouvrir de nouveaux marchés*».

Sur les quatre dernières campagnes (1998 à 2001) c'est donc près de 25 milliards de dollars qui auront été versées aux producteurs de grandes cultures pour «compenser les pertes de marché». Considérées comme un complément aux paiements au titre des contrats de flexibilité de production - réputés découplés – ces soutiens ont pourtant été notifiés, après de longs débats interne, par le gouvernement américain en boîte orange à l'OMC. On signalera cependant que pour l'année 1998 (dernière année notifiée à ce jour), les 3 milliards de dollars d'aides d'urgence représentent moins de 5% de la valeur de la production agricole américaine. Au titre de la clause de *de minimis*, ils sont donc exclus du montant de la MGS courante américaine.

## BIBLIOGRAPHIE

BUREAU J.-C., HOFSTETTER A., CHAHED Y., VERGANZONÈS M.-A., BORZEIX V. (février 2000). **Mise en œuvre des clauses d'accès au marché de l'Uruguay Round par les principaux pays tiers** (contrat INRA – MAP 98.G6.01.01).

OCDE (juin 1999). *Preliminary report on market access aspects of Uruguay Round implementation.*

OCDE (février 2000). *Preliminary report on domestic support aspects of Uruguay Round implementation.*

OCDE (février 2000). *Preliminary report on export subsidy aspects of Uruguay Round implementation.*

The International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC) (mars 2000). *Issues in the administration of tariff-rate import quotas in the agreement on agriculture in the WTO, Commissioned paper number 13.*

DEMETER (Séminaire du 15 mars 2000). **Nouvelles échéances internationales : quelles stratégies d'ajustement pour la Politique agricole commune ?**

ONIC (décembre 1999). **Modèle MONIC. Grandes cultures : Perspectives européennes à l'horizon 2004.** Les cahiers de l'ONIC.

CHAMBRES D'AGRICULTURE (janvier 1994). **L'accord du GATT du 15 décembre 1993. Explication et conséquences en 20 questions/réponses.** Supplément au n° 818.

CHAMBRES D'AGRICULTURE (février 1994). **L'accord du GATT du 15 décembre 1993 et les secteurs de produits. Céréales, viande bovine, viande porcine et produits laitiers.** Supplément au n° 819.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE (février 1994). **GATT : Les enjeux pour l'agriculture française.** BIMA n°1418.

COMMISSION EUROPÉENNE (1995). **Le GATT et l'agriculture européenne.** Cahiers de la PAC hors série. Direction générale de l'agriculture. Bruxelles.

CHAMBRES D'AGRICULTURE (Août-Septembre 1994). **L'accord du GATT du 15 décembre 1993 et les secteurs de produits. Fruits et légumes frais.** Supplément au n° 825.

Site OMC : [http://www.wto.org/wto/english/docs\\_e/ddf\\_e.htm](http://www.wto.org/wto/english/docs_e/ddf_e.htm), document G/AG/NG/S/7.

**Notes et Études Économiques**  
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE  
**Direction des Affaires Financières**

***Renseignements :***

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études – tél. : 01.49.55.42.09  
78, rue de Varenne – 75349 Paris 07 SP

***Diffusion :***

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques  
Bureau des ventes – BP 88  
31326 – Castanet Tolosan cedex

***Vente au numéro :***

mel : [agreste-ventes@agriculture.gouv.fr](mailto:agreste-ventes@agriculture.gouv.fr)

fax : 05.61.28.93.66

***Abonnement :***

tél. : 05.61.28.93.05

**Prix : 65 F (9,91 €)**