



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

La réforme de la PAC et son importance pour les pays industrialisés

Tim Josling

Citer ce document / Cite this document :

Josling Tim. La réforme de la PAC et son importance pour les pays industrialisés. In: Économie rurale. N°223, 1994. pp. 27-31;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1994.4675>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1994_num_223_1_4675

Fichier pdf généré le 26/03/2019

Abstract

The reformed CAP and the industrial world

CAP reform has important implications for relations with countries outside the Community. As a result of reform, the EC has found it possible to negotiate new rules on agricultural trade in the Uruguay Round of GATT negotiations. The MacSharry compensation payments are sufficiently decoupled to fit into an "allowable" category of domestic policies, protected from challenge by trade partners. Tying compensation payments to hectares used, rather than output, should decrease yields. Breaking the link between farm output and income support brings the Community into line with a number of other countries.

Résumé

La réforme de la PAC a d'importantes conséquences pour les relations de l'UE avec les pays tiers. Une conséquence de cette réforme est la possibilité qui a été finalement trouvée de négocier au GATT de nouvelles règles agricoles. Les paiements compensatoires instaurés par la réforme de MacSharry II ont été jugés suffisamment "découplés" au niveau de la production européenne pour rentrer dans la "boîte verte" des pratiques autorisées par les partenaires du GATT. De plus, le lien des paiements compensatoires au nombre d'hectares de l'exploitation, et non à sa production, devrait conduire à une baisse des rendements. Finalement, la rupture du lien, qui existait dans l'ancienne PAC entre production et revenu, place l'UE en accord avec les autres grands pays exportateurs.

LA RÉFORME DE LA PAC ET SON IMPORTANCE POUR LES PAYS INDUSTRIALISÉS¹

Tim JOSLING*

Traduction d'Alain REVEL**

Résumé :

La réforme de la PAC a d'importantes conséquences pour les relations de l'UE avec les pays tiers. Une conséquence de cette réforme est la possibilité qui a été finalement trouvée de négocier au GATT de nouvelles règles agricoles. Les paiements compensatoires instaurés par la réforme de MacSharry II ont été jugés suffisamment "découplés" au niveau de la production européenne pour rentrer dans la "boîte verte" des pratiques autorisées par les partenaires du GATT. De plus, le lien des paiements compensatoires au nombre d'hectares de l'exploitation, et non à sa production, devrait conduire à une baisse des rendements. Finalement, la rupture du lien, qui existait dans l'ancienne PAC entre production et revenu, place l'UE en accord avec les autres grands pays exportateurs.

THE REFORMED CAP AND THE INDUSTRIAL WORLD

Summary :

CAP reform has important implications for relations with countries outside the Community. As a result of reform, the EC has found it possible to negotiate new rules on agricultural trade in the Uruguay Round of GATT negotiations. The MacSharry compensation payments are sufficiently decoupled to fit into an "allowable" category of domestic policies, protected from challenge by trade partners. Tying compensation payments to hectares used, rather than output, should decrease yields. Breaking the link between farm output and income support brings the Community into line with a number of other countries.

LA RÉFORME EST RADICALE

La PAC a finalement été réformée. Les changements n'ont sans doute pas été aussi radicaux que d'aucuns auraient pu le désirer, ni aussi révolutionnaires dans leur ampleur que certains partenaires commerciaux l'auraient souhaité. Mais les dés sont jetés : il n'y a plus de retour possible à l'ancienne PAC. Le souhaiterait-on que les accords du GATT rendraient toute marche arrière difficile, ces changements ayant été "consolidés" dans l'accord final. De plus, les négociations en cours pour l'élargissement de l'Union Européenne font de ces changements une partie de l'acquis communautaire. Il est donc quasi impossible d'envisager un quelconque retour à la politique agricole préexistante.

L'élément central qui fait de cette réforme un changement radical est la combinaison d'une forte réduction des prix garantis des céréales avec l'octroi aux agriculteurs de paiements compensatoires qui ne dépendent pas du niveau de la récolte en cours. Ce changement donne un degré de flexibilité vital pour la gestion de la politique communautaire et brise le lien direct qui existait jusqu'alors entre le niveau des prix garantis et celui des revenus agricoles.

C'est ce changement qui entraîne d'importantes implications pour les pays tiers dans la manière dont l'Union Européenne (UE) pourra commercer avec eux. Il donne à la politique commerciale internationale une flexibilité

* Professeur au Food Research Institute, Université de Stanford, Californie.

1. Cet article est une adaptation de la conférence présentée par l'auteur lors du VIIe Congrès de l'Association Européenne des Economistes Agricoles à Stresa (Italie) en septembre 1993.

** Ancien Attaché Agricole à Washington, chargé de cours à l'Ecole Polytechnique, l'ENGREF et l'INA-PG.

inconnue depuis la création de la PAC en 1962. Il permet de supprimer les conflits entre les politiques domestique et internationale. Il place ainsi l'UE dans le groupe toujours plus nombreux des pays qui ont surmonté la tyrannie de politiques qui les laissait dépendants des prix pour assurer la garantie des revenus.

Beaucoup a déjà été écrit sur le fonctionnement interne de cette nouvelle PAC, et sur ses implications pour les agricultures de l'Union. Cet article examine la PAC réformée du point de vue de son importance et de son impact pour le reste du monde industrialisé. Cela implique que l'on considère non seulement le rôle joué par la réforme dans les négociations du GATT, mais aussi sa relation avec les réformes engagées par les autres pays industrialisés.

LA RÉFORME DE LA PAC A PERMIS DE NÉGOCIER AU GATT

Briser les blocages

En dépit des dénégations vigoureuses de la Commission, la plupart des observateurs admettent que la PAC a été réformée en 1992 suite aux pressions exercées par les partenaires commerciaux dans le cadre du GATT. La Communauté a d'ailleurs résisté pendant la plus grande partie des négociations à tout changement radical de ses instruments de politique agricole.

Dans leur "proposition globale" de 1989, les Etats-Unis poussaient directement l'UE à abandonner son système de soutien des prix : les prélèvements variables à l'importation devaient être transformés en droits de douane fixes, les restitutions à l'exportation devaient être éliminées à 100 % et toutes les aides domestiques devaient être progressivement supprimées à l'exception des aides à la recherche, à la vulgarisation et à l'alimentation des populations défavorisées domestiques ou étrangères ainsi que des aides aux revenus entièrement "découplées" du niveau des productions ; de plus, les niveaux de protection devaient être diminués des trois quarts sur une période de dix ans.

L'UE répondit qu'elle acceptait, sous condition, de transformer son système de prélèvement en une combinaison d'un droit de douane fixe et d'un supplément variable, ainsi que de diminuer son niveau global de soutien de 30 % en cinq ans. Cela aurait permis de sauver l'essentiel de l'ancienne PAC : les prix garantis n'auraient été réduits que progressivement de 3 % par an comme cela était déjà le cas avec le régime des "quantités maximales garanties" instaurées en 1986, date du début de l'"Uruguay round". Ainsi, l'ampleur de la réforme envisagée pour la PAC était bien, dès 1989, un enjeu majeur des négociations.

Cette négociation atteignit son paroxysme en 1990, lorsque le président néerlandais du groupe de négociation agricole au GATT, M. De Zeeuw, proposa un compromis qui s'inspirait, en fait, des positions des Etats-Unis appuyées par le groupe de Cairns. La Commission rejeta totalement ce papier et, malgré les pressions diplomatiques exercées par le Président Bush au sommet de Houston, le différent était encore entier lors de la réunion

"finale" de décembre 1990 à Bruxelles. La tentative de dernière heure du ministre suédois de l'agriculture, Mats Hellstrom, qui avait proposé, sans succès, une réduction de 30% des niveaux de support par rapport à 1990, échoua elle aussi.

Le jour même de cette rupture, le Commissaire à l'agriculture MacSharry mettait en circulation à Bruxelles un document, dit le "non papier" ou "MacSharry I", qui dessinait une politique radicalement nouvelle : le prix de soutien des céréales, des oléagineux et des légumineuses était réduit d'un montant important, précisé ultérieurement (35 %), compensé par l'octroi aux agriculteurs d'un paiement compensatoire fixe par hectare ; les prix de soutien du lait et du bœuf étaient eux aussi réduits et des compensations étaient versées aux éleveurs.

Le lien de cette réforme avec les négociations du GATT était clair : la réduction des prix de soutien proposée était cohérente avec celle suggérée par Hellstrom. La baisse des prix stimulerait la consommation, la mise en jachère d'une certaine proportion des surfaces arables diminuerait la production : il en résulterait une baisse des exportations, et une réduction des subventions aux exportations, conformément aux objectifs du GATT.

Les discussions au GATT pouvaient alors s'amorcer pour de bon. Elles aboutissaient au "compromis Dunkel" de décembre 1991 qui regroupait les principes de droits de douane fixes et de réduction des subventions à l'exportation et qui donnait une définition des politiques agricoles autorisées (GATT, 1991).

Il fallut encore un an de négociation pour que Américains et Européens aboutissent à un accord sur les termes de la composante agricole de l'Uruguay round, qui fut scellé à Blair House en novembre 1992. Un an plus tard, en décembre 1993, un accord final fondé sur une nouvelle période de référence (1991-1992 au lieu de 1986-1990) permit à l'ensemble des pays participant à la négociation de signer l'acte final en avril 1994.

Compatibilité de la réforme avec le compromis Dunkel

Si la proposition de réforme appelée "MacSharry I" avait permis de relancer la négociation au GATT, il était moins évident de savoir si le texte définitif de la réforme de la PAC, finalement adopté et connu sous le nom de "MacSharry II", permettait d'atteindre dans les délais impartis les objectifs de l'Uruguay round. Trois questions étaient en jeu.

– Entre le plan MacSharry I de janvier 1991 et la réforme MacSharry II de juin 1992, la différence n'était pas négligeable. La réduction des prix garantis était moins importante, la baisse des prix du lait n'était plus envisagée et le plafond limitant à 50 hectares environ les paiements compensatoires prévus pour la jachère était supprimé. Plus important pour nos partenaires, le degré de préférence communautaire avait été renforcé en accroissant la différence entre le prix de seuil et le prix d'intervention.

– Par ailleurs, une crainte s'exprimait à l'intérieur de la Communauté de voir l'accroissement des rendements céréaliers et oléagineux compenser les effets de la jachère

et de la réduction des prix garantis, ce qui pourrait conduire à imposer de nouvelles obligations pour se conformer à l'accord Dunkel.

– Il y avait aussi une troisième question, mais qui ne concernait que les pays qui n'avaient pas participé aux négociations de Blair House : la "boîte verte", créée par Dunkel pour exonérer les aides "découplées", et qui venait d'être élargie pour y faire rentrer les paiements Mac-Sharry aussi bien que les "deficiency payments" des Etats-Unis, avait-elle encore un sens ? Ou bien les Etats-Unis et l'UE étaient-ils seuls dispensés de la réduction des aides prévues dans leurs programmes domestiques, et cela en vertu d'un accord purement bilatéral ?

Ces trois questions n'en faisaient, en fait, qu'une seule : est-ce qu'un paiement versé aux agriculteurs sous forme de subvention à l'hectare constitue une incitation à produire aussi puissante qu'une somme de même montant obtenue par des prix plus élevés ? Si la réponse est oui, alors la réforme consiste essentiellement à convertir une partie du revenu obtenu par les prix en une subvention à la production. Remarquons que dans ce cas, la réforme serait encore significative : les prix de marché seraient abaissés ; les prélèvements et les restitutions diminueraient. Les consommateurs et les fabricants d'aliments composés pourraient acheter les céréales à un prix moins élevé. Même cela serait salué comme un changement majeur de la PAC. Pendant des années, les économistes avaient plaidé en faveur d'un tel système, afin de faire baisser le prix du marché des céréales. Mais cela n'aurait pas permis d'autoriser l'entrée de ces aides dans la "boîte verte".

Il y a cependant de bonnes raisons de croire que le passage d'un paiement à la tonne à un paiement à l'hectare constitue un changement beaucoup plus radical dans l'incitation à produire. En effet, ce système découple l'aide des rendements. L'agriculteur ne décidera d'accroître le volume des intrants et donc les rendements que si cela est profitable aux nouveaux prix du marché. En d'autres termes, le nouveau prix du marché deviendra le revenu marginal déclenchant le niveau d'utilisation des intrants productifs. Ce découplage partiel, s'il se confirme toutefois dans la pratique, constituera une avancée majeure dans le mécanisme de la PAC. La reconnaissance de cette avancée par son inclusion dans la "boîte verte" semble donc appropriée.

Une application chiffrée de ce principe va en montrer l'importance. Supposons que l'UE ait un rendement moyen du blé de 5,4 tonnes/hectare et utilise 15,7 millions d'hectares en l'an 2000, en l'absence de réforme de la PAC. Supposons ensuite que le prix du marché soit réduit de 30% avec une compensation par des paiements.

Un passage à un système de "deficiency payments", entièrement couplé à la production de l'année en cours, n'aurait aucune influence sur la production, mais aurait seulement une influence sur la consommation. Une aide découplée des rendements, en revanche, ferait baisser les rendements en encourageant les agriculteurs à diminuer la consommation d'intrants de manière à aligner les coûts sur la baisse des prix de marché. Si l'élasticité globale de l'offre était de 0,4 et si 70 % de cet ajustement

aux prix provenait de la baisse des rendements, alors le rendement du blé baisserait de 5,7 à 5,0 t/ha, soit de 14 %, mais laisserait inchangée la surface globale cultivée en blé.

Une politique d'aide entièrement découplée à la fois des rendements et des surfaces cultivées encouragerait en outre une baisse de celles-ci : la surface en blé tomberait de 15,7 à 15,1 Mha, soit de 4 %. On voit sur cet exemple, et en supposant que les données utilisées soient réalistes, que la majeure partie de la baisse de la production provient de la mise en œuvre de la politique de découplage partiel limitée au rendement. Dans ce cas, on peut escompter une baisse de production de blé de 10 Mt.

En conclusion, la nouvelle PAC aura un impact majeur sur le niveau des stocks mondiaux, cet impact provenant du mode de fixation des aides.

Pourquoi une jachère annuelle ?

La manière dont la nouvelle PAC obtiendra la réduction du surplus de céréales fait cependant l'objet d'une controverse parmi les économistes. Certaines estimations indiquent que la réforme réduira les exportations de blé (grâce, à la fois, à une plus grande consommation et à une plus faible production) dans une mesure plus que suffisante pour satisfaire les obligations souscrites au GATT. Une étude (Josling et Tangermann, 1992) projetait le niveau des exportations de blé à moins de 10 Mt par an pour les 10 ans à venir, ce chiffre étant cohérent avec celui de 23,4 Mt de céréales figurant dans l'accord de Blair House. D'autres études affirment qu'il est peu vraisemblable que la réforme suffise à résoudre nos problèmes commerciaux (Friedeberg, 1993), et que les obligations souscrites au GATT, concernant les volumes exportés, obligeront à de nouvelles réformes de la nouvelle PAC (c'est la position des syndicats d'agriculteurs de la plupart des pays d'Europe, et en particulier de ceux de la France).

La Commission a présenté ses propres calculs, fondés sur un accroissement des rendements de 1% par an, pour affirmer que les surplus à exporter atteindraient juste le seuil fixé au GATT (Commission, 1992). L'élément de découplage des rendements figurant dans les calculs de la Commission est représenté par la différence entre l'accroissement moyen du rendement constaté durant les cinq dernières années (1,8 %) et celui proposé dans leur scénario pessimiste (1,0 %).

Pourquoi y a-t-il tellement d'incertitudes sur l'influence de la réforme sur les rendements ? La réponse tient à la complication introduite dans la réforme par le lien entre les paiements compensatoires et l'obligation de jachère annuelle. Dans une politique de découplage total, la jachère n'est ni nécessaire ni désirable : les aides aux revenus sont versées aux agriculteurs, sans relation avec les décisions des agriculteurs concernant les surfaces emblavées ou le niveau d'intensification ; ces décisions sont influencées uniquement par les prix du marché. Dans ces circonstances, cela n'aurait aucun sens de parler de surplus, et donc de restreindre la production : parler de jachère ou de set-aside reviendrait à admettre que

le niveau des prix intérieurs générés par la protection aux frontières est encore trop élevé. Pour corriger cela, le niveau des prix garantis devrait être abaissé et celui des paiements compensatoires relevé.

La jachère annuelle a été introduite dans le programme de réforme de la PAC, en grande partie parce que le niveau des prix garantis n'était pas assez réduit. Cela montre que la contrainte budgétaire constituait un motif plus impérieux pour les réformateurs que la poursuite du bien-être des consommateurs qui continueront à payer une partie du nouveau système. La jachère pourrait et devrait être éliminée dès que les conditions du budget communautaire permettront d'augmenter les paiements compensatoires.

Pourquoi est-ce que la jachère complique le problème du découplage ? Toute jachère obligatoire implique en effet un degré d'inefficacité : si un agriculteur met en jachère, par exemple, 15 % de sa surface en blé, sa production décroîtra d'un pourcentage quelque peu inférieur. Une part de cette différence est due au fait que les agriculteurs vont mettre en jachère la partie de leur terre la moins productive (au moins tant que ces terres ne seront pas autorisées à porter d'autres récoltes). Cela conduit à un accroissement "statistique" du rendement moyen, bien qu'aucune des parcelles plantées n'ait vu son rendement s'accroître, toutes choses étant, bien sur, égales par ailleurs. Le rendement réel sur une parcelle peut, en revanche, s'accroître si la même quantité d'intrant est appliquée sur la surface réduite ou si la jachère tournante conduit à améliorer la fertilité de l'année suivante. Tous ces facteurs augmentent le degré d'inefficacité ("slippage") des mesures de jachère obligatoire.

Bien entendu toute politique de mise en jachère doit intégrer ce degré d'inefficacité dans le choix du pourcentage de mise en réserve qui est décidé. Cette inefficacité partielle de toute politique de "set aside" n'est pas une raison pour la rejeter ni pour minorer l'importance des autres aspects de la réforme. En particulier, cela ne diminue en rien la valeur du découplage.

En effet, si l'on admet que le découplage des rendements constitue un développement positif pour le commerce international, alors il est logique de l'encourager. La "boîte verte" (ou son substitut pour 9 ans, la "boîte bleue") a été conçue pour ça. Même si l'accroissement des rendements, sur les parcelles cultivées, rend le programme de jachère relativement inefficace, il semble juste de reconnaître l'amélioration apportée d'un point de vue international par la réforme de la PAC. Les mises en garde fondées sur le risque de voir la Communauté continuer à déverser ses surplus sur le marché mondial ne constituent pas un argument recevable : cela continuera à être le cas tant que les prix intérieurs seront maintenus au-dessus des prix mondiaux. Mais cela ne devrait pas conduire les pays tiers à perdre de vue les importants changements qualitatifs apportés par la nouvelle PAC.

LES RÉFORMES EN ET HORS D'EUROPE

Trop préoccupés par l'importance des problèmes de la PAC, il est fréquent que l'on pense que les politiques agricoles sont figées et ne sont pas touchées par la vague

de libéralisation qui s'étend sur l'ensemble du monde. En fait, un grand nombre de pays ont récemment réformé leurs politiques agricoles afin d'en diminuer les effets de distorsion sur le commerce international. La réforme de la PAC apparaît ainsi comme faisant partie d'un vaste mouvement qui a saisi les politiques économiques et commerciales dans les années 1980. Quoique concomitante avec les négociations du GATT, et souvent stimulée par celles-ci, cette série de changements de politiques agricoles a peut-être une importance économique plus fondamentale que ce qui a été décidé au GATT.

La principale caractéristique de ces nouvelles politiques agricoles est leur recours aux seuls droits de douanes pour se protéger aux frontières et aux paiements directs fondés sur les surfaces ou sur le nombre de têtes pour protéger les revenus. Les prix intérieurs sont libérés, au moins en partie, pour qu'ils puissent réagir aux conditions du marché. Plusieurs pays d'Amérique latine ou de l'Europe non communautaire sont allés dans cette direction. Que l'UE rejoigne ce club n'est pas sans importance.

Les pressions qui ont poussé certains pays en développement dans cette direction sont de nature domestique. Les politiques d'ajustement structurel et de dérégulation économique imposent souvent la dissolution des offices commerciaux parapublics qui avaient le monopole des transactions des denrées alimentaires. Sous peine de créer des rentes de situation, la privatisation du commerce implique l'abandon des restrictions quantitatives aux mouvements internationaux et leur remplacement par des droits *ad valorem*. L'abandon du contrôle des marchés intérieurs et des canaux de distribution rend difficile la gestion des politiques de prix domestiques élevés garantis aux producteurs. D'où le passage à des politiques de paiements directs qui peuvent être plus facilement ciblées sur les producteurs et les consommateurs les plus nécessiteux.

Les économies des pays industrialisés de l'Europe non communautaire font face à des problèmes quelque peu différents. Le maintien du revenu des agriculteurs grâce à l'élévation des prix des produits a conduit à la surproduction et à des problèmes de compétitivité pour les industries alimentaires nationales. La nécessité de maintenir le revenu des zones rurales et d'éviter le départ des agriculteurs des régions difficiles a conduit ces pays à introduire progressivement des paiements non directement liés aux prix. Le résultat de ces décisions s'est concrétisé dans une série de programmes de réformes qui ne sont pas sans ressembler à celle qui vient de se dérouler dans l'UE.

L'exemple le plus clair de ce changement de politique est celui de la Suède qui a choisi d'évoluer vers une politique plus simple et plus orientée par le marché. Les prix d'intervention et les subventions à l'exportation ont été supprimés par la réforme de juillet 1991 et sont remplacés par des paiements fondés en général sur le nombre d'hectare et de tête. Ces paiements sont accordés sous condition de respect de pratiques environnementales et des subventions pour la mise en réserve environnementale de terres agricoles ont été introduites.

Des évolutions similaires sont notées dans d'autres pays entourant la Communauté. L'Autriche et la Suisse ont introduit des systèmes de paiements directs remplaçant les prix garantis et permettant la baisse des prix des marchés. La Finlande a aussi fait un mouvement dans cette direction, tout en maintenant cependant des prix intérieurs beaucoup plus élevés que ceux désormais pratiqués par les autres pays.

En regard de ces évolutions, on peut penser que l'UE suit une tendance générale vers l'adoption de politiques intérieures plus reliées au commerce mondial et que cette évolution n'est pas seulement le résultat de pressions extérieures, mais aussi une réponse à l'inefficacité des politiques de prix intérieurs élevés. Dans beaucoup de cas, la pression est venue de la nécessité de développer une industrie alimentaire plus compétitive et devenant plus internationale. Le contexte de liens commerciaux régionaux plus étroits a fait apparaître qu'on ne pouvait soumettre les industries alimentaires à une concurrence accrue de la part de voisins bénéficiant de prix agricoles moins élevés, et en même temps leur imposer de s'approvisionner à des prix domestiques plus élevés.

LA RÉFORME DE LA PAC PERMET DE SUPPORTER LES FLUCTUATIONS DES PRIX INTERNATIONAUX

Même s'il est clair que la réforme améliore nos relations avec nos partenaires commerciaux, une dernière question se pose : comment la Communauté réagira-t-elle aux variations de prix du marché mondial dont elle était jusqu'à présent isolée ? Les prix mondiaux sont à la fois volatiles et incertains à long terme. Sous le régime de l'ancienne PAC, la montée soudaine du cours mondial ne se traduisait en rien dans les prix intérieurs. Le prélèvement variable absorbait la volatilité des cours mondiaux. Cela ne va pas changer significativement avec la nouvelle PAC. Les prix de marché sont toujours protégés par le prix de seuil et le niveau de la restitution peut toujours être relevé ou abaissé pour maintenir les stocks d'intervention au niveau souhaité.

Cependant, du fait du plus bas niveau des prix de seuil et d'intervention, il est vraisemblable que les prix de marché pourront s'écarter de leur plage normale de fluctuation intérieure correspondant à la marge de préférence communautaire. Des prix mondiaux élevés pousseront les prix intérieurs au-delà du prix de seuil, à moins que des subventions aux importations et des prélèvements aux exportations ne soient instaurés. Si les prix du marché intérieur sont ainsi influencés par les mouvements des prix mondiaux, les revenus agricoles le seront aussi. De plus hauts prix intérieurs accroîtront les revenus puisque les paiements compensatoires ne seront pas diminués. Ces

prix élevés pousseront les rendements à la hausse, et peut-être même les surfaces. Une baisse significative des prix mondiaux aurait moins d'influence, car les achats d'intervention maintiendraient le marché, sauf si les restrictions imposées par le GATT au volume des exportations et des restitutions constituent une contrainte plus forte que celles de la nouvelle PAC.

Compte tenu de cette dissymétrie, les agriculteurs communautaires pourraient tirer quelque avantage de l'instabilité des prix mondiaux.

La situation sera cependant changée du fait de la tarification plafonnant les prélèvements par un droit de douane. Si les prix mondiaux sont suffisamment bas, les prix de marché fluctueront comme les prix mondiaux, sous réserve cependant des accords de décembre 1993, introduisant des droits de douanes supplémentaires. En conclusion, les revenus totaux vont fluctuer avec les prix mondiaux, de même que les revenus marginaux.

Cela met en valeur une autre différence entre "deficiency payments" et paiements compensatoires fixes à l'hectare : les fluctuations des prix intérieurs n'auront pas d'influence sur le niveau des paiements compensatoires, alors que ce serait l'inverse avec des "deficiency payments".

Avec un système de prélèvements variables, le problème de la stabilité des marchés est traité aux frontières. Avec un marché protégé par des droits de douane, la stabilité repose sur la gestion des marchés intérieurs. Les agriculteurs bénéficieront des prix mondiaux élevés, mais ils seront plus touchés par des prix mondiaux déprimés.

Le manque de réaction de l'ancienne PAC aux conditions du marché mondial constituait l'une des objections majeures de nos partenaires commerciaux. Cela les privait de tout avantage compétitif sur le marché communautaire et dispensait l'UE de toute responsabilité dans la stabilisation des marchés extérieurs. La combinaison de la tarification et des paiements, à l'hectare va faire de l'UE un partenaire beaucoup plus sensible aux conditions du marché mondial.

Est-ce que la réforme de la PAC sera un succès ou bien sera-t-elle balayée par les pressions politiques ? Cela va dépendre en définitive des conditions du marché mondial. Une longue période de prix déprimés accroîtrait les tensions budgétaires et rendrait intenable les niveaux actuels des paiements compensatoires. Les partenaires commerciaux trouveraient de nouvelles raisons pour faire pression sur la Communauté et l'escalade commerciale repartirait malgré les réformes. Au contraire, un raffermissement des marchés mondiaux, soit sous l'effet des accords du GATT, soit pour toute autre raison, renforcerait l'impact bénéfique de la réforme de la PAC et mettrait en évidence son caractère précurseur.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Commission des Communautés Européennes (1992). – **Agriculture in the GATT negotiations and the reform of the CAP.** CEC 92 2267 final.

Alfred S. FRIEDEBERG (1993). – **Solved or shelved: The oilseed trade conflict in focus.** World Oilseed Conference, Toronto, March 28-30.

GATT (1991). – Draft final Act, MTN TNC/W/FA, December 20.

Tim JOSLING and Stefan TANGERMANN (1992). – *MacSharry or Dunkel : Which plan reforms the CAP ?* IATRC Working paper, no. 92-10, July.