



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.

Les données de la négociation Kennedy dans le domaine des produits agricoles

A. Wallon

Abstract

Although the outcome of the Kennedy Round is still uncertain, the discussions have at least thrown light on the basic data : the existence of national agricultural policies and their effects on trade, The European Economic Community and the impacts of its common agricultural policy, the problems of the underdeveloped countries and finally the complexity of the international trade with agricultural products.

Résumé

Si les résultats de la négociation Kennedy paraissent encore incertains, les discussions ont au moins eu l'avantage d'en mettre en lumière les données : l'existence des politiques agricoles nationales et leurs effets sur les échanges, la Communauté Economique Européenne et les répercussions de la politique agricole commune, l'importance des besoins, solvables ou non, du Tiers-Monde enfin la complexité du commerce mondial des produits agricoles.

Citer ce document / Cite this document :

Wallon A. Les données de la négociation Kennedy dans le domaine des produits agricoles. In: Économie rurale. N°71, 1967. L'Europe et ses échanges agricoles. pp. 3-12;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1967.1959>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1967_num_71_1_1959

Fichier pdf généré le 08/05/2018

LES DONNEES DE LA NEGOCIATION KENNEDY DANS LE DOMAINE DES PRODUITS AGRICOLES

par A. WALLON

Inspecteur Général de l'Agriculture

Si les résultats de la négociation Kennedy paraissent encore incertains, les discussions ont au moins eu l'avantage d'en mettre en lumière les données : l'existence des politiques agricoles nationales et leurs effets sur les échanges, la Communauté Economique Européenne et les répercussions de la politique agricole commune, l'importance des besoins, solvables ou non, du Tiers-Monde ; enfin la complexité du commerce mondial des produits agricoles.

THE KENNEDY ROUND AND THE SITUATION OF AGRICULTURAL TRADE

Although the outcome of the Kennedy Round is still uncertain, the discussions have at least thrown light on the basic data : the existence of national agricultural policies and their effects on trade, The European Economic Community and the impacts of its common agricultural policy, the problems of the under-developed countries and finally the complexity of the international trade with agricultural products.

La négociation Kennedy se joue actuellement ; quelle que soit son issue, on peut dire que, dans le domaine des produits agricoles, elle aura permis de soulever l'ensemble des problèmes posés par l'évolution de l'agriculture mondiale depuis la fin de la guerre. Il est possible, sinon probable, que les résultats pratiques soient décevants ; les futurs compromis auront en effet tendance à se référer, dans le cadre très classique du GATT, aux anciennes querelles, souvent dépassées, du protectionnisme et du libéralisme, des pays neufs et des nations européennes, des denrées tropicales et des produits concurrents de la zone tempérée.

Certes, ces querelles qui prolongent le passé, conservent en partie leur raison d'être et se manifestent souvent dans les réunions internationales. Il n'en reste pas moins que si l'on se limitait à ces survivances, on ignorerait délibérément les événements qui ont profondément modifié depuis vingt ans les conditions du commerce agricole et donné un sens nouveau aux mesures protectionnistes, c'est-à-dire essentiellement : l'apparition des politiques agricoles nationales, la naissance de la CEE, et la révélation d'un Tiers-monde en proie à la faim.

Objectivement, il faut reconnaître que la position adoptée par la CEE pour la partie agricole de la négociation Kennedy tient compte, quoique avec

une certaine timidité, de ces profonds changements. Jusqu'à maintenant cependant, ces vues réalistes n'ont été que très partiellement suivies, mais il est évident que des considérations d'ordre politique interviennent dans la négociation menée par le GATT et en font parfois oublier les données. Ce sont ces données, où se mêlent si étroitement le passé et le présent, que nous étudierons ici.

Le protectionnisme agricole classique

Bien que pratiqué, sous une forme ou sous une autre, par tous les pays industrialisés du monde, le protectionnisme agricole continue à être dénoncé périodiquement dans les organisations internationales. Il a même plus mauvaise presse que le protectionnisme industriel, pourtant non moins prospère. Il faut demander à l'histoire la raison de cette différence d'appréciation. Pendant des siècles en effet, il n'y eut pratiquement d'autre débat en matière de politique agricole que celui qui concernait le commerce des grains. C'est à son propos que se livra la grande querelle entre les tenants du protectionnisme et ceux du libéralisme dans la première moitié du XIX^e siècle. Le malheur voulut, pour l'agriculture, que les adversaires des « corn-laws » eurent beau jeu pour dénoncer les effets néfastes de ces

mesures protectionnistes à une époque où l'existence des ouvriers des manufactures était en tout état de cause si misérable. Il s'agissait alors vraiment du « pain quotidien ». Le plus étrange est qu'on retrouve encore de nos jours des échos de ce débat dans des discussions tarifaires entre les pays industrialisés, alors que ceux-ci seraient évidemment mieux inspirés en se préoccupant de résoudre ce problème où il se trouve, c'est-à-dire dans le Tiers-monde.

L'opposition entre l'agriculture européenne et celle des pays neufs, qui domina les échanges internationaux dans la seconde moitié du XIX^e siècle, demeure très vivante, bien qu'elle ait considérablement évolué depuis les années 1880 qui marquèrent le retour universel ou presque au protectionnisme. On a souvent dénoncé les conséquences néfastes de la protection, particulièrement en ce qui concerne la diffusion des progrès techniques. On oublie trop cependant qu'il ne s'agissait pas alors d'une question purement économique. Dans une Europe où la guerre demeurait une hypothèse permanente, tout au moins pour les principales puissances, il était naturel que les problèmes du ravitaillement durant les hostilités fussent au premier plan des préoccupations gouvernementales. Pour l'Angleterre dont l'agriculture avait été en grande partie sacrifiée, la solution passait par l'entretien d'une flotte gigantesque, mais pour les autres nations, le seul moyen était de conserver des activités agricoles polyvalentes. Longtemps, l'existence d'une agriculture prospère fut considérée comme la condition de l'indépendance nationale et de la liberté. Un passage de la correspondance de Guizot avec Madame Laure de Gasparin, dont le mari et surtout le beau-frère, Adrien de Gasparin, furent de remarquables agronomes, illustre bien cette opinion si répandue en France. Dans une lettre datée de 1855, Guizot, alors retiré dans la propriété de Val-Richer en Normandie, décrit les « multiples expériences rurales, expériences de charrues, expériences de drainage, expériences de racines alimentaires, expériences de bestiaux, etc... », auxquelles se livre son gendre Conrad de Witt, et de conclure : « Si la France était couverte de propriétaires pareils, nous serions bientôt une nation aussi libre que nous sommes une nation brave » (1).

Ainsi, quand il fallut se défendre dans la seconde moitié du XIX^e siècle contre l'invasion des produits agricoles des pays neufs, rendue possible par le progrès des transports, les gouvernements européens ne cédèrent pas seulement à des intérêts immédiats ou à des préoccupations électorales. L'erreur fut

évidemment de ne pas tirer parti de cette protection qui était sans conteste nécessaire, pour procéder à d'indispensables réformes. Il n'en reste pas moins que les conditions de production étaient et demeurent très différentes entre les pays neufs et les pays européens. On voit se développer peu à peu chez les premiers, le sentiment d'une vocation particulière pour fournir à bas prix des denrées agricoles, et jouer chez les seconds un réflexe de défense que paraissent justifier les coûts de revient d'une agriculture qui ne peut être qu'intensive. Pour de multiples raisons, cet antagonisme est plus complexe qu'il ne l'était au début du XX^e siècle, mais il se manifeste souvent dans les débats internationaux et il se retrouve, bien entendu, dans la négociation Kennedy. Cette querelle prend même aisément une tournure passionnée que les conditions actuelles des marchés mondiaux ne justifient guère cependant. De toutes façons, c'est une opinion bien arrêtée qu'il existe des « producteurs efficaces » et des « pays bien placés » et que les règles du commerce international doivent leur faire la place qui leur est légitimement réservée.

Le néo-protectionnisme agricole et le GATT

La grande crise de 1929 devait marquer le début d'une évolution capitale qui aboutira, après la deuxième guerre mondiale, à la constitution des politiques agricoles nationales. L'effet immédiat de la crise fut un renforcement extraordinaire du protectionnisme agricole avec l'apparition des contingents et la prolifération des mesures d'effet équivalent dont l'habitude ne s'est pas perdue. Ainsi, les tarifs douaniers cessèrent-ils d'être l'arme principale de la protection, événement très important car, dès lors, toutes les négociations tarifaires seront faussées au départ, devant l'impossibilité de rétablir au préalable des conditions d'égalité nécessaires pour tous les participants. Dans le même temps, aux Etats-Unis surtout, mais aussi en Europe, les gouvernements commençaient à s'engager dans la voie de l'intervention et du dirigisme, prélude aux futures politiques agricoles nationales.

Il n'est donc pas étonnant qu'au sortir de la deuxième guerre mondiale, on ait cherché, dans l'euphorie de la paix recouvrée, à abolir tout ce qui paraissait lié à la crise ou à la guerre, et cela d'autant plus que les excès du contingentement voulu ou forcé avaient dépassé tout ce que l'on avait pu imaginer. L'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, ainsi que la Charte de la Havane, sont nés de ces espoirs. Curieuse destinée d'ailleurs que celle de cet accord, que nombre de pays ne voulurent pas ratifier tout en l'appliquant, et de cette Charte qui demeura lettre morte. Il semble que le GATT soit resté marqué par cette sorte de faux départ et que cela ait renforcé dans son admi-

(1) GUIZOT (André). — François Guizot et Madame Laure de Gasparin, documents inédits, 1850-1864. — Paris, Grasset, p. 425.

nistration la tendance, très anglo-saxonne, à pratiquer le plus possible une approche pragmatique des problèmes commerciaux.

Rien de plus difficile pour des esprits formés à d'autres méthodes que de se reconnaître à travers les « instruments de base et documents divers » où les Parties contractantes à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce doivent trouver la Loi et les Prophètes. La négociation Kennedy se déroulant au GATT, il convient cependant d'y regarder de plus près. A côté des règles déjà anciennes en matière de droits de douane, en particulier de la clause de la nation la plus favorisée, que l'on retrouve naturellement dans le texte primitif de l'accord général, les dispositions essentielles visent à l'élimination des restrictions quantitatives (article XI) et à la suppression des subventions (art. XVI), mais suivent immédiatement des dérogations à ces deux règles. En ce qui concerne les restrictions quantitatives, il est admis qu'elles peuvent être maintenues si elles sont « destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements ». Beaucoup plus intéressantes sont les dérogations particulières aux produits agricoles. C'est qu'en 1945, en dépit du grand souffle libéral qui paraissait animer les négociateurs de l'accord général, l'agriculture était déjà entrée, surtout aux Etats-Unis, dans la voie de l'organisation des marchés. Aussi, est-il prévu que les restrictions quantitatives à l'importation de « tout produit de l'agriculture ou des pêches » pourront être maintenues dans certains cas dont le plus important pour l'avenir est celui où il existerait dans le pays intéressé des « mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite... ».

De même, la suppression des subventions à l'exportation, notamment de celles qui sont l'effet des mesures de soutien des prix, n'était pas formellement imposée lorsqu'il s'agissait des « produits de base », c'est-à-dire de « tout produit de l'agriculture, des forêts ou des pêches et de tout minéral... » (accord général annexe, ad. XVI). Les dérogations réservant un traitement particulier aux produits agricoles avaient une importance considérable, puisqu'elles reconnaissaient en quelque sorte la légitimité des politiques agricoles de soutien qui n'en étaient pourtant qu'à leur début.

De fait, les principaux efforts du GATT tendront pendant très longtemps à faire en sorte que ces dérogations n'entraînent pas de conséquences trop fâcheuses. L'accord général limitait en effet leur portée en les assortissant de certaines conditions, dont la plus importante était le respect d'une règle assez obscure se référant à « la part équitable du commerce mondial d'exportation de tel produit, que ne devait pas dépasser la partie contractante béné-

ficiant de la dérogation, compte tenu des parts détenues par les parties contractantes dans le commerce de ce produit pendant une période de référence antérieure ».

De telles dispositions pouvaient être considérées, il faut bien le dire, comme inspirées par la conception des « chasses gardées ». Elles tendaient évidemment à une sorte de cristallisation des courants commerciaux, mais elles ont eu pourtant de plus en plus d'importance, dans la mesure précisément où, comme nous allons le voir, le développement considérable des politiques agricoles nationales rendait de plus en plus difficile l'application à l'agriculture des règles fondamentales du GATT. Dans la pratique, en effet, cette organisation, avec beaucoup de souplesse et d'habileté, renonçant aux grands principes, préféra traiter cas par cas les problèmes qui lui étaient soumis, en usant largement des méthodes de conciliation à l'intérieur de comités restreints, spécialement formés et ne réunissant, suivant la formule consacrée, que les « principaux intéressés ».

Ces procédés ont très probablement renforcé la tendance des grands pays exportateurs traditionnels à se considérer comme possédant des droits définitivement acquis et à regarder tout exportateur nouveau comme un intrus. Il est clair en tout cas que cette philosophie des échanges et que ces méthodes de travail, qui sont celles du GATT, auront naturellement une grande influence sur l'évolution de la négociation Kennedy dans le domaine des produits agricoles.

Les politiques agricoles et leurs conséquences internationales

Il fallut attendre 1955 et la publication des travaux de l'O.E.C.E. pour se rendre compte de l'extraordinaire ampleur qu'avaient prise, dans presque tous les pays industrialisés, les mesures de soutien en faveur de l'agriculture, formant ce que l'on devait dorénavant appeler les politiques agricoles nationales. On n'insistera jamais assez sur l'importance de ce phénomène amorcé, nous l'avons vu, après la grande crise économique, mais issu directement de la deuxième guerre mondiale qui contraignit tous les gouvernements à pratiquer le dirigisme agricole le plus étroit. Il n'en serait peut-être pas resté grand-chose si l'évolution politique, économique et sociale n'avait pas conduit dans le même temps à accorder aux agriculteurs un soutien qui n'était que la transposition dans leur domaine, des diverses mesures sociales prises en faveur des autres catégories de travailleurs. Quoi qu'il en soit, l'existence de ces politiques agricoles nationales allait profondément modifier les conditions du commerce mondial des produits de base.

La prolifération des commerces d'Etat et des monopoles pour les produits alimentaires, la vogue de la planification de la production, et surtout l'octroi de garanties pour l'écoulement des denrées et pour le soutien des prix agricoles, menaient tout naturellement au maintien plus ou moins direct des systèmes de contingentement. On conçoit en effet difficilement qu'un gouvernement qui s'oblige à acheter sur son propre marché les quantités excédentaires de tel ou tel produit agricole, consente à acquérir également les quantités du même produit qui pourraient être importées de l'étranger dans un régime de liberté commerciale. La protection, sous une forme ou sous une autre, du marché intérieur est évidemment une conséquence directe des politiques agricoles nationales auxquelles les gouvernements n'ont nullement l'intention de renoncer.

Les organisations internationales mirent un certain temps avant d'admettre cette situation. Les volumes publiés par l'O.E.C.E. à partir de 1956, où se trouvaient minutieusement analysées les politiques agricoles des pays membres de cette organisation, contribuèrent très largement à répandre ces vérités que les négociateurs du pool vert avaient déjà rencontrées sur leur chemin. Peu à peu l'idée se fit jour qu'il ne suffisait pas d'agir sur les échanges si l'on voulait véritablement améliorer les conditions du commerce mondial des produits agricoles. L'une après l'autre, les organisations internationales s'occupant d'agriculture, l'OECE, l'OAA, la CEE de Genève, etc... prirent comme thème essentiel de leurs discussions, les effets des politiques agricoles sur les échanges. Les parties contractantes du GATT, à leur tour, à partir de 1958, créèrent un Comité (le deuxième Comité) ayant pour tâche « d'étudier les incidences de la politique agricole de chaque pays sur le commerce international ». En novembre 1961, au cours d'une réunion ministérielle, on put, à la lumière des travaux de ce deuxième Comité, constater « l'étendue du protectionnisme agricole et les graves répercussions que les mesures de protection non tarifaires entraînent pour le commerce international des produits agricoles ».

Les experts du GATT avaient en effet réuni une documentation considérable montrant que, pour certains grands produits, c'était la quasi-totalité de la vingtaine de pays examinés qui pratiquait, d'une façon ou d'une autre, des restrictions à l'importation, rendues nécessaires par les organisations nationales de marché. On ne pouvait manquer d'être frappé par l'extraordinaire diversité de ces réglementations et par leur complexité. Aussi, ne savait-on trop quelle méthode utiliser pour essayer de réduire les effets de ces politiques sur les échanges. Le système anglais des « deficiency payments » eut un temps la faveur des experts et des administrateurs du GATT. Théoriquement, en effet, il permet

l'entrée libre des produits agricoles sur le marché intérieur, les agriculteurs anglais percevant finalement la différence existant entre le prix qui leur est garanti par le gouvernement et celui qu'ils ont obtenu sur le marché, déprimé par les importations réalisées aux cours mondiaux généralement très inférieurs. Cette politique était déjà fort coûteuse en Angleterre, elle l'eût été bien davantage pour des pays à forte production agricole. D'ailleurs le gouvernement anglais a été lui-même obligé, dans ces derniers temps, d'altérer sérieusement ce système, devenu trop onéreux, en établissant des contingentements (beurre) ou des prix minima à l'importation (céréales). Mais depuis quelques années déjà, le Traité de Rome avait apporté un élément nouveau dans le vaste débat ouvert par l'apparition des politiques agricoles nationales.

La CEE et les répercussions de la politique agricole commune

La création de la CEE, puis la définition de la politique agricole commune eurent en effet un retentissement considérable dans les organisations internationales. Les délégués des pays membres de la Communauté n'ont certes pas oublié la curiosité, généralement peu bienveillante, qui les obligea — et cela n'est pas terminé — à répondre à d'innombrables questions dans de multiples comités et groupes de travail créés à cette intention.

La politique agricole commune que les Six eurent tant de mal à définir était la démonstration évidente que toute solution véritable du problème des échanges passait par une entente en matière de politique agricole. Il est bien certain que les Six n'avaient pas eu d'autre moyen pour parvenir au marché unique, sinon ils n'auraient certes pas entrepris cette tâche considérable et toujours inachevée. Dans une certaine mesure, c'était un exemple, même si l'on n'avait pas de visées aussi ambitieuses que celle de la création d'un marché commun. La CEE ne manqua point de souligner que cette méthode lui avait été imposée par les faits et qu'elle était valable pour tout accord international d'une certaine portée. De fait, la zone de libre échange, qui ne pouvait prétendre à élaborer une politique agricole commune, dut se contenter d'arrangements très limités pour un petit nombre de produits agricoles.

Ce n'était cependant pas uniquement cette question de doctrine qui soulevait tant d'attention autour des premiers pas de la CEE dans le domaine de l'agriculture, mais aussi l'importance du marché des Six pour les pays grands exportateurs de produits agricoles. La crainte d'un bouleversement des courants commerciaux joua un rôle essentiel dans les démarches de ces pays et spécialement des Etats-Unis. La Communauté des Six représentait, en 1958, environ le quart du volume des importations

mondiales de produits agricoles. Avec l'Angleterre, qui entamait alors les négociations en vue de son entrée dans le Marché commun, le volume des importations doublait presque, et même pour certains produits, comme le beurre ou la viande, atteignait des proportions beaucoup plus élevées. On conçoit la vigilance des exportateurs et parfois la virulence de leurs réactions.

Les systèmes mis en place par la CEE et particulièrement celui des prélèvements, qui est à la base des organisations communes de marché et qui se substitue dans la plupart des cas aux droits de douane et aux contingents, furent naturellement examinés avec la plus grande attention. La protection ainsi obtenue à la périphérie des Six était-elle plus forte que celle qui existait auparavant pour chacun des six pays ? Le problème posé de cette façon est à peu près insoluble, étant donné la diversité des situations de départ. Les statistiques montrent, si l'on exclut des fluctuations qui n'ont rien à voir avec la mise en place de la politique agricole commune et qui ont toujours existé, que les appréhensions des grands exportateurs étaient fort exagérées. Les échanges intra-communautaires n'ayant eux-mêmes augmenté que de façon modérée, il n'y avait aucune raison pour que les courants commerciaux avec les pays tiers fussent sérieusement diminués. Il eût été d'ailleurs facile de voir que les Six avaient multiplié dans leurs règlements toutes les précautions nécessaires pour que les échanges à l'intérieur de la communauté ne soient bouleversés ni dans un sens ni dans un autre.

Les craintes des pays exportateurs s'expliquent cependant par une sorte d'effet de masse s'ajoutant à la défiance que l'on éprouve naturellement à l'égard de toute nouveauté. Aussi, telle ou telle mesure de politique agricole qui, prise dans un des pays de la CEE, n'aurait provoqué aucun émoi, était au contraire discutée avec passion si elle avait été décidée par les institutions communautaires pour un ensemble de cent quatre-vingt millions de consommateurs. Cela va de soi, mais il faut le rappeler car, dans une large mesure, la négociation Kennedy est une réplique à la création du Marché Commun, et elle s'est déroulée jusqu'à maintenant comme si elle ne comprenait que deux partenaires, les Etats-Unis et les Six, tout particulièrement dans le domaine agricole.

Le Tiers-monde et le commerce des produits de base

L'existence du Tiers-monde est d'une importance capitale pour l'agriculture. On pourrait même dire que ce nouveau monde constitue en lui-même un problème agricole, à la fois pour les pays en voie de développement qui en font partie, et pour les pays industrialisés qui le ravitaillent. En tout cas,

le commerce mondial des produits de base a été profondément modifié par l'accession à l'indépendance des jeunes nations afro-asiatiques.

Tout d'abord, les produits dits coloniaux ont naturellement changé en quelque sorte de statut, sans que pour autant les conditions de leur commerce aient été totalement modifiées. Les réseaux préférentiels des anciennes puissances coloniales subsistent en effet en grande partie et les nouveaux Etats leur sont en général attachés. Les accords internationaux des produits de base, comme celui du sucre, ou les intégrations économiques, comme la CEE, font une large place à de tels systèmes. L'aspect tarifaire a été souvent dépassé et l'on en est arrivé à la notion de « surpris » accordés aux pays membres de la zone préférentielle pour tel ou tel produit agricole (sucre, matières grasses, etc.). En dehors de l'intérêt que présentent ces avantages pour les pays bénéficiaires, il faut retenir ceci qui est très important pour la négociation Kennedy : ces pratiques démontrent qu'il est possible et sans doute utile de ne pas se contenter des cours mondiaux.

Il n'est pas nécessaire de rappeler ici les raisons pour lesquelles le problème de la faim dans le monde a pris, dans ces dernières années, l'importance que l'on sait. Il convient en revanche de souligner que les conditions psychologiques des politiques agricoles des pays industrialisés en ont été profondément modifiées. Imaginées pour faire face à la pénurie, puis le plus souvent modifiées pour pallier les effets de l'abondance, ces politiques agricoles nationales comportèrent, et comportent encore, des mesures d'inspiration nettement malthusiennes. Mais on doit reconnaître que de telles réglementations deviennent de plus en plus difficiles à justifier. Il y a cinq ou six ans encore, les « excédents » ou « surplus » écoulés vers les pays en voie de développement étaient généralement considérés comme des conséquences plus ou moins fâcheuses des mesures de soutien accordées aux agriculteurs des grands pays exportateurs industrialisés. Cette conception a beaucoup évolué ; elle serait d'ailleurs difficilement soutenable en raison de l'importance prise par les exportations de ce genre. L'exemple du blé est frappant ; le commerce mondial de cette céréale, qui ne dépassait guère vingt-cinq millions de tonnes dans les années 1950, n'est pas loin d'atteindre maintenant 60 millions de tonnes, la presque totalité de l'augmentation constatée étant dirigée vers les pays du Tiers-monde. Les récents changements opérés dans la politique agricole des Etats-Unis semblent montrer que ce pays tend à tenir compte systématiquement de ces immenses besoins.

C'est maintenant un thème familier des débats internationaux concernant le commerce des produits agricoles. Doit-on ignorer, lorsque l'on porte un

jugement sur les incidences commerciales des politiques agricoles, l'existence des besoins dits « non solvables » ? S'il convient de les prendre en considération, faut-il alors traiter de façon tout à fait particulière les échanges auxquels les excédents de produits agricoles donnent lieu ? Normalement, ce vaste débat devrait dominer la négociation Kennedy.

Il n'est pas certain cependant qu'il en soit ainsi ; les pays en voie de développement ont jusqu'à maintenant exercé peu d'influence dans les travaux du GATT. Si un assez grand nombre d'entre eux font depuis peu partie de cette organisation, ils n'en ont pas modifié les tendances originelles, et d'ailleurs naturelles, étant donné les circonstances de sa création. On sait d'ailleurs que cette constatation devait mener les pays en voie de développement à souhaiter et à obtenir la formation d'une nouvelle organisation internationale : la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (1964). Dès ses premiers travaux concernant l'agriculture, le nouvel organisme eut à faire face à l'éternel débat entre les mesures dites libérales et les propositions dites interventionnistes qu'offraient, simultanément mais séparément, les pays industrialisés, aux pays en voie de développement. Ceux-ci eurent naturellement tendance à retenir tout ce qui pouvait paraître favorable à leurs intérêts dans les deux thèses opposées. Il en résulta une grande confusion qui n'est pas encore dissipée. Là encore, on retrouve les échos de ce débat dans la négociation Kennedy, mais transposés dans une autre enceinte, ils se trouvent affaiblis, sinon déformés.

Les conditions actuelles du commerce mondial des produits agricoles

S'il est relativement aisé de dégager les caractéristiques essentielles des profonds changements qui se sont produits dans le commerce mondial des produits agricoles dans ces vingt dernières années, il est très difficile de décrire l'état actuel de la réglementation des échanges qui est d'une extraordinaire complexité. Non seulement les dispositions varient d'un produit à l'autre, mais encore elles sont très souvent prises en vertu d'engagements internationaux différents et parfois contradictoires. Comme les politiques agricoles nationales sont elles-mêmes dissemblables et en perpétuelle évolution, on conçoit qu'il soit très difficile de trouver dans une réunion internationale, des bases suffisamment étendues et sûres pour faire avancer une négociation, puisqu'il n'existe en somme que des cas particuliers. On le voit bien actuellement à Genève.

La simple classification des produits est elle-même une opération compliquée. On peut cependant distinguer parmi les grands produits ceux qui, comme les céréales, la viande, les produits laitiers, n'inté-

ressent pratiquement, sur le plan de la production s'entend, que les pays industrialisés, puis une catégorie intermédiaire de produits pour lesquels les pays du tiers-monde jouent un très grand rôle, comme le sucre, le riz et les corps gras, et enfin les produits tropicaux eux-mêmes, cacao, café, etc.

Certains de ces grands produits font l'objet d'accords internationaux : ainsi le blé, le sucre ou le café. Mais ces accords sont de conception fort différente, avec ceci de commun toutefois qu'ils n'interviennent généralement que sur les échanges et pratiquement pas sur la production. D'autre part, le régime d'importation de ces produits varie naturellement d'un pays à l'autre, avec très souvent des variantes suivant l'origine. Des produits peuvent être libérés pour tous les pays exportateurs ou pour un certain nombre d'entre eux seulement. Dans la CEE, les produits ayant fait l'objet de règlements, ne sont plus contingentés, mais sont soumis en revanche au système du prélèvement. Les autres produits, s'ils demeurent sous contingent, peuvent faire l'objet d'un marchandage classique dans les accords commerciaux bilatéraux comportant des listes d'importation et d'exportation théoriquement équilibrées. On peut voir par exemple un contingent de vins « négocié » contre un contingent de truites... Mais on n'en finirait point d'énumérer toutes les singularités de ce commerce qui ne peuvent être connues que des seuls spécialistes. Le cas des produits transformés est particulièrement compliqué et, à la limite, on ne sait plus très bien s'il s'agit encore de produits agricoles. Le Traité de Rome en a lui-même rejeté un certain nombre en les considérant comme des produits industriels, bien à tort d'ailleurs, car la Communauté a dû imaginer ensuite un régime particulier pour ces produits (art. 235). Cette frange d'indécision jouera un très grand rôle dans la négociation Kennedy, la tendance étant naturellement de faire subir aux produits transformés le régime des produits industriels en ce qui concerne la réduction des tarifs douaniers, sans tenir compte du fait que les produits de base qui servent à leur fabrication font l'objet d'une organisation de marché et entrent par conséquent dans la mouvance des politiques agricoles.

La complexité des réglementations constitue elle-même un très sérieux obstacle au développement du commerce mondial, d'autant plus qu'il faut y ajouter toutes les entraves plus ou moins volontaires qui s'inspirent de préoccupations sanitaires de toute espèce, particulièrement vives en matière de produits alimentaires. Il est bien évident que la seule démobilitation douanière laisse subsister ces pratiques et rend impossible un traitement équitable pour l'ensemble des nations. C'est pourquoi d'ailleurs la CEE a entrepris l'harmonisation des réglementations qui est le complément naturel de la libération des échanges.

Dans quelle mesure peut-on tenir compte de cette situation dans une négociation aussi vaste que celle qui se déroule à Genève ? L'harmonisation souhaitable n'est pas possible dans un tel cadre, mais ignorer complètement les abus les plus criants, c'est fausser les conclusions du débat.

Plus fondamental encore, et lié à toutes les constatations que nous venons de faire, est le problème des prix mondiaux. On ne peut le traiter ici et il est d'ailleurs très différent suivant les produits, mais il suffit de rappeler qu'il se trouvera, pour les marchés plus importants, à la base même de toute négociation, même si certaines des parties contractantes ne veulent pas en convenir, comme nous le verrons en étudiant les positions adoptées par les principaux protagonistes des débats de Genève.

C'est bien une impression de désordre qui se dégage de cette revue rapide du commerce des produits agricoles. Sur ce point, tout le monde est d'accord, de même que l'on s'entend aisément sur la nécessité de remédier à cette situation. Cela ne va guère plus loin. Ce désordre est né des mesures restrictives, disent les uns ; tout au contraire répondent les autres : ces mesures ne sont que les effets du désordre qui règne sur les marchés ! C'est là sans doute le cœur du débat.

La négociation ; positions de la CEE et des autres pays

C'est dans ces conditions peu encourageantes, il faut bien le dire, que la négociation Kennedy a abordé les problèmes agricoles. Le « Trade Expansion Act » (1962) proposait une réduction tarifaire de 50 %, en principe, sur les produits industriels, mais pouvant aller jusqu'à 100 % pour les produits agricoles. Cette réponse de l'Amérique à l'établissement du tarif extérieur commun de la CEE s'appliquait évidemment, sans difficultés de méthode, aux produits industriels, mais elle était immédiatement en défaut pour les produits agricoles soumis au système du prélèvement mis en place par les Six. De fait, personne ne croyait que l'on pouvait traiter de façon absolument identique les produits agricoles et les produits industriels. Dès l'origine, les débats furent marqués par le prolongement des discussions, souvent extrêmement vives, qu'avait provoquées dans les organismes internationaux la création du Marché Commun. Nous avons déjà souligné cette situation assez regrettable et qui ne paraît pas devoir s'améliorer ; les débats se déroulent trop souvent entre les représentants de la CEE et ceux des grands pays exportateurs, tout spécialement les Etats-Unis, les autres pays importateurs se contentant de suivre ce duel et de déterminer leur tactique d'après ses péripéties.

Dès le début des négociations et en raison même des difficultés qu'avaient rencontrées, comme nous l'avons vu, toutes les organisations internationales dans l'étude de ces problèmes, on sut que l'agriculture fournirait une fois de plus matière aux discussions les plus âpres et les plus délicates. Dans la crainte de voir les produits agricoles plus ou moins exclus de la négociation, les grands exportateurs prirent soin de déclarer que, dans ce cas, il n'était pas question pour eux de poursuivre des débats limités aux produits industriels. La Conférence ministérielle du GATT de mai 1964 retient ce point de vue en préconisant la recherche immédiate de solutions que l'on n'avait pas encore trouvées deux ans plus tard.

La CEE était évidemment dans une position difficile. Elle n'avait pas achevé de mettre au point sa politique agricole commune que déjà il lui fallait l'exposer au feu d'une très dure négociation où elle servirait précisément de point de mire. La définition même de sa position au GATT devait être élaborée au milieu des crises que ne manquait jamais de soulever chaque étape du développement de la politique agricole commune. Enfin, c'était déjà une tradition bien établie au Conseil des ministres de la CEE que, pour des raisons tactiques propres à la négociation communautaire, on devait grouper un grand nombre de problèmes, parfois fort éloignés les uns des autres, en vue d'un vaste marchandage final.

La Commission sut tirer parti de cette situation délicate. La doctrine sur la consolidation du montant de soutien, qu'elle imagina pour la négociation Kennedy, avait en effet l'avantage d'exercer une forte pression sur ceux des Six Etats membres qui étaient les plus favorables au déroulement de la négociation Kennedy et qui se trouvaient être les plus réticents quant au développement accéléré de la politique agricole commune, particulièrement en ce qui concernait la détermination des prix communs pour les principaux produits agricoles. Or, il était bien évident que la Communauté ne pourrait jamais négocier sur le soutien qu'elle accordait aux principaux produits agricoles, si elle n'avait pas préalablement déterminé le niveau de ce soutien, c'est-à-dire si elle n'avait pas fixés les prix communs.

Ce n'est pas seulement, bien entendu, ce souci tactique qui poussa la Commission à s'engager dans cette voie, mais il n'est pas exagéré de dire que toute la philosophie du Marché commun agricole, et même sa courte histoire, conduisaient à adopter une telle méthode. La Communauté n'avait réussi en matière agricole que parce que, précisément, elle avait su dépasser les questions purement tarifaires et qu'elle avait considéré les politiques agricoles nationales comme une donnée fondamentale, contre laquelle il était vain de s'élever. Il faut le recon-

naître, en proposant de s'attaquer au fond même du problème, la CEE montrait qu'elle voulait tenir compte de la réalité et de l'évolution récente de l'agriculture dans le monde.

Simultanément, et elle était logiquement conduite à le faire, la Commission envisageait un relèvement modéré des cours mondiaux des grands produits, afin d'assainir les marchés, de mettre fin au dumping ou tout au moins de le diminuer, ce qui aurait permis de dégager des ressources importantes. Enfin, et toujours dans la logique de son système, la Commission, loin d'ignorer les problèmes du Tiers-Monde, faisait un sort particulier aux échanges avec les pays en voie de développement pour lesquels ces nouveaux prix mondiaux, même s'ils ne représentaient que le coût de revient dans les pays industrialisés, étaient encore trop élevés ; elle envisageait précisément d'utiliser une partie des ressources dégagées par le relèvement des cours mondiaux pour financer l'aide nécessaire à l'écoulement des surplus. Là encore, c'était tenir compte d'un des principaux problèmes de notre temps.

Cette conception vaste, et même ambitieuse, dut naturellement subir des modifications importantes, mais celles-ci ne touchèrent pas à ses principes essentiels. Comme nous le disions plus haut en effet, le projet de mandat pour la négociation Kennedy fit partie du « marathon » de la fin de l'année 1963, en même temps que les règlements concernant les produits laitiers, la viande de bœuf et le riz, auxquels s'ajoutaient encore des dispositions visant les matières grasses et les modalités d'application du règlement financier. Dans le jargon de Bruxelles, toutes ces discussions devaient s'achever par des compromis réunis dans un « paquet final », qui fut effectivement adopté le 23 décembre 1963. Cette méthode de travail n'est certes pas sans inconvénient, surtout quand il s'agit de déterminer des positions pour des négociations internationales, mais elle est très difficilement remplaçable dans l'état actuel des choses.

L'approche communautaire de la négociation

Ainsi se trouva définie l'approche communautaire de la négociation, fort éloignée de la méthode purement tarifaire qui avait été préconisée par les Etats-Unis. Sans entrer dans les détails des propositions de la CEE qui ont naturellement quelque peu évolué, on peut en retenir les caractéristiques essentielles. Tout d'abord, la méthode du montant de soutien est considérée comme la règle, mais il n'est pas exclu qu'un assez grand nombre de produits, généralement peu importants, puissent recevoir un traitement différent. Le montant de soutien est lui-même plus ou moins difficile à définir suivant les produits, mais le cas le plus simple peut être pris comme exemple ; quand il existe un prix garanti, le

soutien est égal à la différence entre ce prix et un prix de référence négocié, substitué au prix mondial qui ne peut, dans la plupart des cas tout au moins, être considéré comme représentatif. Pour un certain nombre de grands produits, essentiellement les céréales, les produits laitiers, la viande, le sucre, auxquels pourraient se joindre les matières grasses, la négociation doit être complétée par la conclusion d'un accord général, d'ailleurs nécessaire pour définir le prix de référence qui doit être adopté par l'ensemble des pays participants.

D'une façon générale, la CEE se limitait à la consolidation du montant de soutien qu'elle accordait aux agriculteurs, dans le cadre de sa politique agricole commune ; autrement dit, si pour la grande majorité des produits elle ne proposait point de diminution de ce soutien, elle était disposée à prendre l'engagement de ne pas l'augmenter, sauf dans certains cas précis où la révision des prix était possible. Enfin, règle habituelle dans les négociations, mais prenant une importance particulière étant donné la méthode choisie, la réciprocité des engagements devait être assurée.

Avant d'examiner les réactions des autres pays et le résultat des premières discussions de Genève, il convient de rappeler que la Commission est chargée, en vertu des dispositions du Traité, des négociations tarifaires. Ce sont donc ses représentants qui prennent la parole au GATT, bien que curieusement d'ailleurs, et du fait de la position qu'elle a elle-même choisie, les problèmes douaniers soient très largement dépassés. Bien entendu, les pays membres de la Communauté suivent les débats, et les questions importantes sont traitées dans des réunions communautaires, les principales difficultés remontant jusqu'au Conseil des Ministres. Cette procédure n'est pas entièrement satisfaisante, car on devine aisément qu'elle ne se prête pas à la rapidité et à la souplesse que réclame une négociation internationale de cette ampleur et de cette complexité. De plus, la forme même des discussions communautaires ne favorise guère le maintien du secret. Bref, la capacité manœuvrière des Six se trouve quelque peu réduite. Il est vrai que les autres pays sont généralement divisés et que ceci compense cela. D'ailleurs le handicap le plus sérieux pour la CEE est peut-être qu'il est difficile aux porte-parole de la Commission d'user d'arguments purement politiques, très souvent nécessaires, surtout lorsqu'il s'agit de défendre une méthode qui fait précisément une si large place aux « politiques agricoles ».

Bien que la CEE ait dû, à plusieurs reprises, demander l'ajournement des discussions de Genève parce que certaines décisions éventuelles concernant la politique agricole commune n'avaient pu être prises à temps, de nombreuses réunions ont eu lieu au GATT et les thèses des principaux pays

sont maintenant connues. Il est naturellement très difficile de déterminer la part qui revient à la tactique de négociation dans ces prises de position en constante évolution. On ne peut qu'essayer de dégager les principales tendances, telles qu'elles apparaissent au moment où ces lignes sont écrites, c'est-à-dire en novembre 1966, époque où les débats ne sont pas encore entrés dans la phase décisive.

Les réactions des autres pays

A cette date, on peut dire que la position de la CEE ne semble pas avoir été parfaitement comprise. Un premier malentendu existe sur la portée de la proposition communautaire. Certes, il est difficile de contester aux Six qu'ils ont raison de mettre l'accent sur l'importance du soutien accordé à l'agriculture. Mais on fait observer que leur système ne fait guère que consolider l'état actuel des choses, et qu'il n'y aurait ainsi pas de progrès dans la voie de l'augmentation des échanges, contrairement à ce que pouvait entraîner la diminution des droits de douane. C'est un débat sans issue, car la proposition des Six est d'une tout autre nature qu'une simple réduction tarifaire. Non seulement elle s'attaque à la base même des problèmes concernant le commerce des produits agricoles, mais encore elle suppose que les gouvernements sont prêts, dans une large mesure, à renoncer à leur liberté en matière de fixation des prix. On peut même se demander si la portée de tels engagements a toujours été bien aperçue chez les Six eux-mêmes. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'une tout autre philosophie, ce qui rend très difficile toute comparaison entre les effets des deux systèmes sur le commerce mondial.

Une autre conséquence très importante, c'est que nous l'avons déjà signalé, la notion de réciprocité prend ici une valeur essentielle. On voit mal en effet comment les Six pourraient accepter de renoncer à leur liberté en ce qui concerne le niveau du soutien qu'ils entendent accorder à leurs agriculteurs, si les autres pays ne prenaient pas d'engagements similaires et prétendaient suivre pour eux-mêmes la méthode ordinaire des réductions tarifaires.

Précisément, on ne peut exclure cette éventualité, que l'évolution actuelle des débats rend même vraisemblable. En effet, l'approche communautaire n'a pas été rejetée complètement, tout au moins pour les grands produits. En acceptant de participer à des groupes de travail sur les céréales, la viande et les produits laitiers, les pays participant à la négociation admettent plus ou moins explicitement l'intérêt que pourraient présenter des accords internationaux concernant ces produits. On ne peut nier non plus le rôle capital des mesures de soutien, mais on ne manque pas de mettre en relief la diversité

extrême de ces mesures, ou même leur absence dans certains pays, en vue de montrer la difficulté d'adopter des règles universelles. Cette tendance rencontre un puissant encouragement dans les méthodes de travail du GATT lui-même, très attaché, nous l'avons souligné, à une approche pragmatique des problèmes. Confusément sans doute, mais sûrement, l'idée se fait jour peu à peu que chaque pays pourrait offrir, comme contribution à la négociation, une action menée à l'intérieur du système qu'il emploie de préférence ou qui lui paraît le plus important pour sa propre économie.

L'accès aux marchés

On revient ainsi peu à peu à la distinction classique entre pays importateurs et pays exportateurs et les problèmes de la production cèdent le pas aux questions purement commerciales. Les accords internationaux ne viseraient ainsi qu'à intervenir sur la part, généralement faible, de la production mondiale qui fait effectivement l'objet du commerce extérieur. C'est pourquoi les principaux pays exportateurs, et tout spécialement les Etats-Unis, en arrivent à cette notion d'accès et même de garantie d'accès aux marchés que devraient leur accorder les pays importateurs. C'est très précisément ce qui est demandé à la CEE en matière de céréales, et celle-ci a fait un pas dans ce sens en envisageant un taux d'auto-provisionnement de 90 % valable pour trois ans, et au-delà duquel des mesures spéciales d'écoulement des « excédents » devraient être prises. Bien entendu, le montant de ce taux a fait et fera l'objet d'âpres discussions.

Il est intéressant de remarquer qu'en s'engageant dans cette voie, les pays qui participent à la négociation ont implicitement reconnu le rôle déterminant joué par les politiques agricoles, tout au moins en ce qui concerne les importateurs. Il y a là en effet un type d'engagement tout à fait particulier aux produits agricoles, qui sous-entend que les gouvernements s'estiment directement responsables de la production. En sens inverse, c'est aussi, dans une certaine mesure, la reconnaissance d'une sorte de vocation de quelques pays à l'exportation des céréales, ou tout au moins d'un état de fait que l'on entend prolonger.

On peut ainsi déceler une tendance selon laquelle les accords internationaux limités à trois ou quatre grands produits serviraient à faire reconnaître ce droit d'accès, tandis que les autres produits agricoles subiraient la loi commune des réductions tarifaires, avec quelques aménagements dans cette dernière méthode, si cela était absolument nécessaire. C'est une position fort éloignée, on le voit, de celle de la CEE.

Cette préoccupation prédominante de parvenir à des garanties d'accès déterminés avec cette rigueur, correspond-elle bien à la situation actuelle des marchés mondiaux ? La réponse diffère suivant les produits, mais pour les céréales, il est évident que le marché de la CEE, dans sa forme présente, c'est-à-dire limité aux Six, n'a qu'une importance secondaire par rapport au volume du commerce mondial. Déjà, pour un pays comme l'Australie, les ventes de blé à l'Europe présentent de moins en moins d'intérêt au fur et à mesure que de nouveaux marchés s'ouvrent en Extrême-Orient, dont certains, comme celui du Japon, sont solvables. Il se peut donc qu'il y ait aussi chez les exportateurs le souci de se prémunir contre les effets d'un élargissement éventuel du Marché commun ; l'entrée de l'Angleterre accentuant évidemment de façon considérable la position importatrice de cet ensemble économique.

Il existe même un certain risque pour les Six de payer deux fois en quelque sorte cet élargissement ; si après avoir fait des concessions dans la négocia-

tion Kennedy, ils étaient amenés à accorder à l'Angleterre des dérogations qui, connues plus tôt, les auraient rendues en grande partie inutiles.

Il est plus difficile de savoir, dès maintenant, dans quelle mesure les problèmes du Tiers-monde joueront véritablement un rôle dans le déroulement des négociations. Nous avons déjà vu les raisons pour lesquelles on pouvait douter de leur prise en considération réelle, bien que les Etats-Unis aient la préoccupation de se voir en partie déchargés, sur le plan financier, de l'aide aux pays sous-développés. Une telle opération, cependant, ne peut se produire que si la négociation ne se limite pas, dans sa phase finale, aux aspects tarifaires. De toutes façons les questions auront été soulevées ; l'issue de la Conférence nous dira ce qu'il en aura été retenu, et dans quelle mesure il a été tenu compte de toutes les données du problème. On a dit de certains écrivains qu'ils avaient mis plus de génie dans leur vie que dans leurs œuvres ; il est des négociations internationales qui sont plus intéressantes par les débats soulevés à leur occasion que par leurs résultats.