



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.

L'agriculture et le commerce

J.H. Richter

Citer ce document / Cite this document :

Richter J.H. L'agriculture et le commerce. In: Économie rurale. N°71, 1967. L'Europe et ses échanges agricoles. pp. 13-25;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1967.1960>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1967_num_71_1_1960

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Abstract

After the Second World War the GATT has contributed much to facilitate the growth, of international trade and the rationality of economic effort. In the agricultural sector, however, exemptions and loopholes strengthened national protectionism. In there a justification for economic policy concerning agriculture to depart considerably from the principle of comparative cost, and that of free trade which should proceed from it ?

Agriculture in an expanding industrial economy labours under, several major handicaps. The rapid progress in technology is a disadvantage. Farmers have largely come to depend on their, governments. The price system alone cannot lead to an optimal allocation of resources. The author then rapidly examines the particular situation of, agriculture in the Kennedy Round. How will it be possible to establish a peaceful coexistence between an inevitable protection of agriculture and a reasonable volume of : agricultural trade ?

Résumé

Après la dernière guerre, le GATT a essayé de développer de façon plus satisfaisante les relations économiques internationales. Seul le secteur agricole a fait l'objet d'exceptions. De nombreuses clauses d'exonération et d'exception ont ménagé les protectionnismes nationaux. .

Est-il justifié de déroger dans une large mesure au principe, des coûts comparatifs en matière de politique économique agricole, et au libre-échange qui devrait en découler ? L'agriculture dans une économie industrielle en expansion doit lutter contre plusieurs handicaps. Le progrès technique joue à son désavantage. Aussi les agriculteurs en arrivent à dépendre étroitement de leurs gouvernements. Le système des prix ne peut seul conduire à une allocation optimale des ressources.

L'auteur examine ensuite la situation particulière de l'agriculture dans le Kennedy Round. Comment rendre possible une coexistence pacifique, entre une protection inévitable de l'agriculture et un volume d'échanges suffisant ?

L'AGRICULTURE ET LE COMMERCE (*)

par J. H. RICHTER

Conseiller et Directeur pour l'Amérique du Nord, de la Fédération Internationale des Producteurs Agricoles

Après la dernière guerre, le GATT a essayé de développer de façon plus satisfaisante les relations économiques internationales. Seul le secteur agricole a fait l'objet d'exceptions. De nombreuses clauses d'exonération et d'exception ont ménagé les protectionnismes nationaux.

Est-il justifié de déroger dans une large mesure au principe des coûts comparatifs en matière de politique économique agricole, et au libre-échange qui devrait en découler ?

L'agriculture dans une économie industrielle en expansion doit lutter contre plusieurs handicaps. Le progrès technique joue à son désavantage. Aussi les agriculteurs en arrivent à dépendre étroitement de leurs gouvernements. Le système des prix ne peut seul conduire à une allocation optimale des ressources.

L'auteur examine ensuite la situation particulière de l'agriculture dans le Kennedy Round. Comment rendre possible une coexistence pacifique entre une protection inévitable de l'agriculture et un volume d'échanges suffisant ?

AGRICULTURE AND TRADE

After the Second World War, the GATT has contributed much to facilitate the growth of international trade and the rationality of economic effort. In the agricultural sector, however, exemptions and loopholes strengthened national protectionism.

In there a justification for economic policy concerning agriculture to depart considerably from the principle of comparative cost and that of free trade which should proceed from it ?

Agriculture in an expanding industrial economy labours under several major handicaps. The rapid progress in technology is a disadvantage. Farmers have largely come to depend on their governments. The price system alone cannot lead to an optimal allocation of resources.

The author then rapidly examines the particular situation of agriculture in the Kennedy Round. How will it be possible to establish a peaceful coexistence between an inevitable protection of agriculture and a reasonable volume of agricultural trade ?

Malgré notre ferme espoir de voir le Kennedy Round réussir, il convient de réaliser que quel que soit le résultat immédiat des négociations, les gouvernements seront tôt ou tard obligés d'arriver à des accords acceptables sur le commerce international de produits agricoles. Le problème, qui nécessite un *modus vivendi* entre les intérêts de pays plus ou moins développés et de pays exportateurs et

importateurs, s'est posé progressivement au cours d'une longue période. Pour trouver une solution durable, les Parties contractantes doivent être tout à fait conscientes des facteurs importants du problème afin de pouvoir le considérer de manière réaliste. Une telle considération ne peut être limitée aux buts de politique internationale et de politiques intérieures et aux buts ultimes de la politique économique et sociale des différents pays. Afin d'obtenir une perspective juste, il est aussi nécessaire de considérer l'économie de l'agriculture et du commerce — en d'autres termes, la théorie économique de la question.

(*) Les opinions exprimées ici par l'auteur ne reflètent pas nécessairement les vues de la Fédération à laquelle il est attaché.

LE G.A.T.T.

L'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947 est né des premiers essais d'après-guerre pour un règlement rationnel et satisfaisant des relations économiques internationales. Géré avec sagesse par un Secrétariat bien informé et habile, cet organisme a beaucoup contribué à faciliter le développement du commerce international et, par conséquent, à rationaliser l'effort économique dans une grande partie du monde. L'Accord a souvent été l'objet de critiques à propos d'imperfections qui sans aucun doute existent. Toutefois, et je pense que cela est vrai pour nombre d'efforts menés en commun sur le plan international, le monde se serait trouvé dans une situation plus difficile s'il n'avait pas existé.

Au cours des premières années du GATT, il parut évident qu'un bon nombre de pays-membres ne pourraient pas satisfaire pleinement à ses exigences. Cela était facile à comprendre pour de nombreuses raisons, vu les problèmes existant et la désorganisation des relations économiques intérieures et internationales dans la période qui suivit la seconde guerre mondiale.

Ainsi, un certain nombre de dispositions spéciales du GATT, permettant la suspension temporaire de certaines obligations, furent largement utilisées. Il suffit de rappeler la clause relative à la balance des paiements qui, selon l'article XII du GATT, permettait le maintien de restrictions quantitatives, soit sous forme de quotas et de licences d'importation, soit sous forme de contrôle en matière de devises auquel furent astreintes toutes ou certaines importations.

A mesure que les conditions économiques se sont améliorées et que les relations économiques internationales ont commencé à se stabiliser, les pays ont, les uns après les autres, atténué ou abandonné progressivement ces restrictions. A la fin de l'année 1958 et au début de 1959, quand certaines parités monétaires ont été réajustées et que la convertibilité a été rétablie en pratique par la plupart des nations commerçantes européennes importantes, les restrictions quantitatives ne semblèrent plus justifiées.

Le difficile problème des produits agricoles

Toutefois, il existait une exception capitale : les denrées agricoles. Celles de la zone tempérée — qui sont également produites par les principaux pays importateurs — sont restées jusqu'à nos jours un problème difficile pour la politique commerciale des membres du GATT. Au cours de la longue période de protectionnisme d'après-guerre, le secteur agricole en Europe s'était relevé du faible niveau de production dû à la guerre, et avait connu ensuite

une expansion considérable. Toutefois, ce secteur en était arrivé à dépendre de l'importance du soutien accordé, moins par la structure tarifaire existante que par la réglementation quantitative du commerce et par des programmes spéciaux relatifs aux prix et aux subventions. De même, l'agriculture des Etats-Unis, qui avait connu une expansion considérable pendant et après la guerre afin de pourvoir aux besoins intérieurs et extérieurs, a ressenti le besoin d'une protection permanente des prix et des revenus une fois que ses marchés d'outre-mer furent devenus plus autarciques.

Au cours d'une réunion du GATT en automne 1957, il fut décidé que les évolutions du commerce international qui se faisaient jour rendaient nécessaire l'adoption de nouvelles mesures. Les Parties contractantes demandèrent au Secrétariat de fournir un rapport qui montrerait à quel point le commerce des produits agricoles n'avait pas profité de la libéralisation progressive du commerce international ; elles demandèrent également qu'une commission d'experts fût chargée d'examiner les nouvelles tendances du commerce international des produits, en insistant sur l'influence qu'elles pourraient avoir compte tenu de la situation particulière de l'agriculture et des politiques agricoles.

Alors que ce rapport était en cours de préparation (1), les Parties contractantes du GATT se sont à nouveau réunies en mars 1958, à l'occasion d'une session régulière. A cette session, un débat intéressant eut lieu entre les représentants des pays exportateurs de produits agricoles et les représentants des pays importateurs comprenant les membres et la Commission de la Communauté Economique Européenne qui venait d'être créée. Les représentants des pays exportateurs alléguèrent que les règles du GATT n'étaient pas appliquées au commerce agricole ; que les exonérations relatives à la balance des paiements et les dispenses qui s'étaient généralisées entre-temps, empêchaient les pays exportateurs de produits agricoles de bénéficier d'un accord

(1) Le groupe d'experts commis pour ce rapport, le soumit aux Parties contractantes en octobre 1958. Il était intitulé *Tendances du commerce international* et, consacré aux politiques commerciales en général, mettait l'accent sur le protectionnisme agricole des pays industriels. A ce sujet, la principale recommandation du groupe d'experts était de tempérer le protectionnisme en Europe occidentale et en Amérique du Nord, et de changer de méthodes de protection agricole. Au lieu de soutenir les revenus agricoles par l'intermédiaire des prix, il fallait s'orienter vers des subventions directes aux producteurs. (Pour un examen critique du rapport, cf. RICHTER (J. H.), *Quarterly Journal of Economics*, novembre 1959.)

international de caractère général qui n'avait pas uniquement eu pour objet les produits industriels. En fait, ils arguèrent, qu'en dépit des concessions industrielles faites aux pays industriels, ils n'avaient pas reçu de compensations pour leurs exportations agricoles. Ils maintinrent que leur future participation au GATT était compromise et insistèrent sur la nécessité d'un réexamen de cette question.

Les représentants des pays importateurs affirmèrent que l'agriculture était devenue un cas particulier. Il n'était pas possible, soutinrent-ils, de mesurer avec les mêmes critères la politique agricole et la politique industrielle. L'agriculture, dans les pays importateurs européens, n'avait pas seulement des fins économiques. Il y avait des considérations sociologiques importantes — considérations ayant trait à la politique, à la santé, à la défense, à la protection contre les risques de la nature et autres considérations qui influent sur la politique des gouvernements et des parlements quand il s'agit de l'agriculture.

Un autre facteur rendait particulièrement difficile la situation de l'agriculture dans les pays industrialisés, et nécessitait des mesures non conciliables avec le système des clauses tarifaires qui régit le commerce de produits industriels. Le progrès technique était à peu près devenu un facteur d'expansion indépendant. En même temps, la demande avait perdu son élasticité pour la plupart des produits agricoles en raison des niveaux de vie élevés atteints dans le monde développé. Les centaines de milliers de producteurs indépendants qui se trouvaient dans une concurrence atomisée, dépendaient de l'aide du gouvernement pour opérer des ajustements et des corrections qu'ils ne pouvaient pas effectuer eux-mêmes, contrairement aux producteurs industriels.

A maintes reprises, des arguments de ce genre furent avancés à la réunion du GATT, dans des traités d'économie et des discours de politiciens particulièrement intéressés par le problème du commerce agricole.

Les clauses du GATT

Objectivement, il faut admettre que le GATT lui-même, rempli comme il l'est d'exceptions, d'exonérations et d'échappatoires, autorisait l'utilisation de subterfuges sans qu'il y ait violation formelle des règles. Ces échappatoires permettaient également à certains pays exportateurs de protéger, en matière de commerce, leurs programmes nationaux de soutien, et de maintenir leurs exportations (grâce aux quotas d'importation et aux subventions à l'exportation).

Il y a avant tout les clauses du GATT qui permettent le commerce d'Etat. Les pays auprès desquels le GATT insistait pour une libéralisation,

pouvaient à tout moment soumettre les produits sensibles au commerce d'Etat et ainsi s'assurer la protection la plus complète. Il suffit de rappeler qu'il n'y avait qu'un pas entre ce que certains pays ont pratiqué et le commerce d'Etat. De tels mécanismes pouvaient être appliqués dans les pays importateurs sans bureaucratie grâce à un régime d'autorisation facile et de procédures sommaires tel celui qui a existé à l'époque des organismes d'importation et de stockage allemands (gérés par une poignée d'hommes). Il y avait en outre les clauses du Protocole de Torquay du 21 avril 1951, selon lesquelles les pays n'étaient soumis à la II^e partie de l'Accord général que dans la mesure où son adoption n'était pas contraire à leur législation nationale existant au 21 avril 1951. C'était en s'appuyant sur cet article que l'Allemagne justifiait la réglementation quantitative du commerce qu'elle pratiquait par les organismes d'importation et de stockage.

Il y avait également l'article XI du GATT qui permettait explicitement des restrictions quantitatives du commerce de produits agricoles chaque fois que cela était nécessaire pour exécuter des programmes gouvernementaux de soutien qui prévoient une limitation intérieure (d'une efficacité non définie) du volume de la production ou de la commercialisation. Il y avait enfin l'article XXV, section 5, selon lequel les Parties contractantes peuvent s'accorder des dérogations aux obligations auxquelles sont soumis les pays membres ; puisque la plupart des pays subissent la pression d'intérêts particuliers, ils sont en général enclins à comprendre les problèmes semblables des autres pays et ont tendance à être indulgents envers ceux qui sollicitent de telles dérogations sur une base de réciprocité.

Un Code spécial pour l'agriculture ?

Ce fut dans ce climat et cette situation que s'exercèrent des pressions en faveur de l'élaboration d'un Code spécial du GATT pour l'agriculture. Les pays favorables à cette idée se trouvèrent des deux côtés de la barrière.

Au moment du réexamen des clauses du GATT, au cours de la 13^e session en 1958, le ministre allemand de l'agriculture déclara que l'Accord était dépassé pour les produits agricoles et qu'un code séparé pour l'agriculture, affranchissant pratiquement les producteurs agricoles des clauses du GATT, devrait être élaboré dans le cadre de cet accord international. Le représentant de la Commission de la CEE, qui savait qu'un code spécial serait bientôt établi au sein de la Communauté, fut également en faveur de ce code spécial pour l'agriculture. Des propositions de compromis à cette époque, suggérèrent que chaque pays maintienne indéfiniment ses propres réglementations du marché et ses structures de prix.

Les Suisses avancèrent un argument selon lequel le GATT avait prévu des exceptions pour les pays sous-développés et que l'agriculture devrait être traitée d'une manière semblable. Les Autrichiens auraient dit que, si le GATT leur donnait trop de soucis pour l'agriculture, ils étaient prêts à soumettre tous les produits agricoles au commerce d'Etat. Pratiquement tous les pays, sauf ceux du groupe des principaux exportateurs, soutinrent qu'un code spécial pour l'agriculture était en effet une bonne idée. Les observateurs extérieurs affirmèrent que, par son statut particulier dans le cadre des règles et des pratiques existantes du GATT, l'agriculture avait en fait eu un code particulier depuis le commencement de l'Accord général.

Alors que de nombreux spécialistes continuaient à regarder l'idée du Code spécial avec méfiance, leurs gouvernements avaient déjà porté le *coup de grâce* à toute opposition : en mars 1962, les Parties contractantes du GATT donnèrent pour ainsi dire

leur bénédiction à la politique agricole commune de la Communauté Economique Européenne en concluant les négociations par l'article XXIV, acceptant ainsi l'union économique de la CEE comme un *fait accompli* (2).

L'idée même de la politique agricole commune de la CEE est justement un code spécial pour l'agriculture. Imposé de manière unilatérale, il fournit un soutien élevé pour l'agriculture, grâce aux prix indicatifs protégés par des prélèvements variables, aux prix d'importation minima et aux clauses de sauvegarde. Il reste à voir si les négociations actuelles du GATT dans le cadre du Kennedy Round peuvent conduire à une consolidation négociée des niveaux de soutien nationaux et à une garantie des débouchés, en ce sens que les pays exportateurs partageront avec les producteurs des pays importateurs les bénéfices d'une consommation croissante. Nous reviendrons sur ce point.

Le verdict de l'analyse

En ce qui concerne la théorie économique, le problème du commerce des produits agricoles — comme toutes les questions de commerce international — suggère un examen selon le principe dit des avantages comparatifs. Depuis l'époque de Ricardo, la théorie a connu de nombreuses modifications, mais elle fournit toujours un principe de base pour une utilisation efficace des ressources.

La théorie des coûts comparatifs

La situation particulière de l'agriculture quant à la protection et au commerce a parfois été discutée sous une forme qui consiste à se demander si la théorie des coûts comparatifs peut y être appliquée

ou non. Je pense que c'est une erreur de poser ainsi le problème (3). Le principe des avantages comparatifs représente l'essence du rationalisme dans le comportement et dans la politique économique. Comment pourrait-on exclure l'agriculture, secteur si important de l'économie ? En tant que principe de base du comportement économique, la théorie des coûts comparatifs dépasse de beaucoup la question du commerce international. Elle n'est en effet qu'un autre nom de la théorie générale de l'équilibre économique dont la réalisation nationale et

(2) Le fait qu'il y ait eu un certain nombre de déclarations communes de la part de la CEE et des pays exportateurs de produits agricoles, témoignant de l'intention de continuer les négociations sur certains points, ne change pas le fait que le GATT, malgré quelques déclarations emphatiques, signait à cette époque sa capitulation. Bien que ceux qui furent ainsi battus n'aient pas l'admettre, c'est là l'interprétation générale du résultat des négociations sur l'article XXIV/6. C'est également l'opinion de plusieurs observateurs extérieurs. Ainsi, W. Zeller, le correspondant du « Neue Zürcher Zeitung » à Bruxelles, confirma que « la conclusion de ces négociations par l'article XXIV, par. 6, du GATT est interprétée comme une acceptation internationale du tarif commun de la CEE et du système agricole de prélèvements variables ». (Edition du soir, 13 septembre 1963, Blatt 3.)

(3) La discussion sur ce thème au Douzième Congrès des économistes ruraux en 1964 (voir *Proceedings*, Londres, 1966) n'a pas tout à fait évité cette façon de voir. Le professeur Gottfried Haberler, dans son excellent exposé, a décrit encore une fois de manière concise la théorie dans sa validité générale et fait état des objections valables et d'autres moins valables. Mais bien que le titre de son exposé ait promis une évaluation précisément de « l'applicabilité de la théorie des avantages comparatifs à la production et au commerce agricoles », ni lui, ni ses critiques, ne semblent être arrivés à saisir les circonstances essentielles en agriculture qui sont décisives pour déterminer dans quelle mesure cette théorie peut dicter la politique commerciale agricole. Pourtant, cela constitue la question essentielle. Je pense que ce défaut, dans un exposé par ailleurs tout à fait admirable par les orateurs et les commentateurs, était dû à un biais particulier de la discussion : la concentration sur les pays moins développés, sur la théorie générale et sur les politiques dans l'industrie qui influent sur l'agriculture plutôt que directement sur les politiques agricoles.

internationale dans des conditions statiques représenterait un optimum économique relatif. Il n'y a là rien de contestable.

Toutefois, en ce qui concerne la protection et le commerce agricoles, est-il justifié de déroger dans une large mesure au principe des coûts comparatifs en matière de politique économique agricole ? A notre avis, il convient avant tout de répondre à trois questions : Quelles raisons offre la théorie économique elle-même pour justifier une telle dérogation ? Y a-t-il d'autres raisons présentant un intérêt légitime pour la société ? Dans un pays donné ou une situation internationale donnée, ces raisons, si elles existent, ont-elles suffisamment d'importance pour justifier une politique qui s'écarterait absolument du principe des coûts comparatifs ?

Les raisons théoriques s'opposant au libre échange

Les postulats de base de la théorie de l'équilibre sont la libre concurrence et l'absence d'« économies externes », positives ou négatives (4). L'importance de la concurrence qui existe ou qui peut être rétablie constitue donc un facteur important pour notre problème. En ce qui concerne les « économies externes », il faut noter qu'elles ne comprennent pas seulement des répercussions hors du secteur visé par une décision particulière de politique économique, mais également des conséquences dans un avenir plus lointain à l'intérieur de ce secteur (par exemple, les résultats espérés de la protection d'une industrie naissante).

Une autre considération théorique importante est la situation de l'emploi dans l'économie globale. L'existence d'un chômage important pourrait justifier des mesures de restriction des importations ou un encouragement aux exportations, contraire au principe des coûts comparatifs. Une considération théorique encore plus importante (comprenant en partie l'argument de l'emploi), est la répercussion de la politique commerciale et de la politique de soutien sur la répartition des revenus et sur les termes de l'échange entre l'agriculture et l'industrie. Une dérogation au libre échange pourrait servir à modifier ces répartitions dans un sens souhaitable (5). Ou encore, cela protégerait l'économie de fluctuations graves ou fréquentes dans les termes de l'échange entre différents secteurs de l'économie ; ces fluctuations, autrement, pourraient pro-

voquer des mouvements dans l'allocation des ressources, conduisant à des gaspillages dans les investissements et à des pertes de capital pouvant freiner la tendance à investir dans toute l'économie : ce serait un sérieux obstacle au dynamisme (6).

Les réserves concernant les « économies externes » et les « termes de l'échange » dans le sens mentionné, résultent non seulement d'une étude de la situation à court terme, mais également des perspectives à plus long terme. Ce sont des réserves qui doivent être solidement basées sur des considérations dans le temps et dans l'espace : une politique peut négliger la théorie des coûts comparatifs parce que son application aurait des répercussions défavorables sur d'autres parties de l'économie, contrebalançant l'avantage *direct* que l'on pourrait en tirer ; ou parce qu'elle menace de conduire dans l'avenir à une évolution défavorable qui contrebalancerait l'avantage *immédiatement* obtenu.

La difficulté de ces jugements ressort du fait que les notions de maximum de bien-être économique et surtout de bien-être social sont ambiguës. On ne voit pas clairement quel poids attribuer, respectivement, à de simples changements dans la répartition du revenu national et aux changements du revenu lui-même, dans leurs effets sur le bien-être économique de la société dans son ensemble ; quelle est l'importance économique de la *sécurité* d'un revenu national donné par rapport à un revenu moins sûr, mais plus élevé ; et pour quel avenir lointain il faut faire des projets si nous sommes obligés d'agir et de conseiller *maintenant*. De même, dans la réalité dynamique de notre économie, les prix et les coûts sont souvent des prévisions (qui se réalisent ou qui ne se réalisent pas) plutôt que des grandeurs raisonnablement sûres. Il faut toujours tenir compte de tout cela, même quand nous essayons de juger une question en termes purement économiques (7).

Il va sans dire que certaines justifications en faveur d'une dérogation à la théorie des coûts comparatifs, mentionnées ici en matière de politique, sont principalement basées sur des considérations *nationales* et ne sont pas nécessairement dans la même mesure valables au point de vue *international* — c'est-à-dire pour l'ensemble de tous les pays.

(6) Cf. à ce sujet un passage, admirable dans sa simplicité, de *Principi di Economia Politica* d'Enrico Barone, 1919, paragraphes 93 et 94.

(7) Le problème du jugement dans ces questions est intimement lié à la nécessité de saisir l'économie dans sa réalité dynamique plutôt que dans son abstraction statique. Des ramifications fondamentales pour une politique économique générale, conçues à un moment critique de la situation mondiale, ont été analysées en détail dans : Richter-Altschäffer (J. H. Richter), *Volkswirtschaftliche Theorie des Öffentlichen Investitionen*, München und Leipzig, 1936.

(4) Cf. HABERLER (G.). — *A Survey of International Trade Theory*, Princeton University, 1961, p. 52.

(5) CORDEN (W.M.). — *Recent Developments in the Theory of International Trade*, Princeton University, 1965, chapitre IV. Corden analyse un certain nombre d'ouvrages sur ce sujet, surtout MEADE (J.E.). — *Theory of International Economic Policy*, Oxford, 1955.

La libre concurrence

En ce qui concerne le postulat de la libre concurrence, sa restriction résultant d'une rigidité des prix et des salaires est particulièrement importante. Cette rigidité est due à l'existence dans l'industrie d'un pouvoir, soit monopolistique, soit autrement organisé, qui agit de manière à affecter les hausses de la productivité à une augmentation des salaires et du profit, empêchant ainsi la hausse de la productivité de se refléter dans les prix. Dans ces cas, les résultats d'une hausse de la productivité dans l'industrie ne profitent pas à l'ensemble de la société comme cela aurait été le cas si cette hausse se traduisait par une baisse des prix ; alors que l'agriculture, qui se trouve dans une situation particulière en matière de concurrence et de demande, ne peut pas faire de même.

Quant à la mobilité nationale des ressources et des facteurs de production en général entre régions et entre secteurs économiques, certains économistes prétendent qu'elle n'est pas une condition essentielle à la libre concurrence. Cette affirmation nécessite des réserves. Là où il existe des restrictions importantes — d'ordre social, conventionnel, ou en matière d'instruction — à la mobilité de la main-d'œuvre ou du capital, on ne peut pas dire que la concurrence soit vraiment libre ; et cela peut très bien restreindre l'applicabilité à la politique des principes des coûts comparatifs et de la théorie de l'équilibre en général.

Enfin, quand l'offre ou la demande deviennent extrêmement inélastiques, les hypothèses fondamentales sur le comportement économique s'écroulent complètement. Sans élasticités acceptables, le système des prix devient inopérant en tant que régulateur de l'offre et de la demande et de l'utilisation rationnelle des ressources, et on peut être obligé de le remplacer par des contrôles ou des accords directs. S'il en est ainsi, ces contrôles ou ses accords apporteront en eux-mêmes des restrictions au commerce. Ou bien, si malgré des inélasticités extrêmes, de tels contrôles n'étaient pas imposés, le système libéral manquerait des leviers par lesquels il pourrait fonctionner comme moyen d'allocation rationnelle des ressources.

Quelques autres raisons contre le libre échange

Après avoir analysé les considérations théoriques qui pourraient modifier la politique économique du libre échange, nous devons maintenant faire état des raisons de ces modifications qui ne se trouvent pas dans la théorie économique. Elles ne sont que trop connues pour que l'on ait besoin d'en donner des exemples. Qu'il suffise de les appeler des raisons de politique, sociale, intérieure et étrangère (y compris la défense). Sans aucun doute, souvent elles servent de prétexte et elles n'ont peut-être que

peu d'influence sur la recherche d'ensemble d'une politique équilibrée. Toutefois, il y a également des cas valables, où ces considérations, selon un jugement sain, l'emportent sur des arguments purement économiques. Evidemment, il y a également des circonstances où des considérations de politique étrangère renforcent le poids de l'analyse économique.

La mesure quantitative

Notre troisième question nous appelait à déterminer si, les raisons d'une dérogation au libre échange étant applicables au secteur ou à la situation étudiés, elles ont suffisamment d'importance pour justifier que les impératifs du principe des coûts comparatifs soient minimisés. C'est ici que surgit le problème de la mesure quantitative.

Une mesure quantitative dans ce contexte concerne évidemment à la fois les coûts, dans certains domaines, de la dérogation au principe des coûts, et le profit, dans d'autres régions, qui est supposé résulter de cette dérogation. Il y a peu de cas, hélas, où un jugement quantitatif des avantages et des désavantages théoriques d'une mesure de politique commerciale prévue serait vraiment réalisable. En général, il faut se contenter d'appréciations qualitatives. Et il est rare qu'un tel jugement soit au-dessus de controverses. Bien que j'attache une grande valeur à la théorie de l'équilibre et à sa variante de coûts comparatifs en tant qu'instruments d'analyse, je ne peux partager l'opinion selon laquelle la théorie des avantages comparatifs peut servir à évaluer le coût de politiques qui vont à l'encontre de son principe. En tant que proposition d'ensemble, cela semblerait vain, surtout en raison de l'incertitude des appréciations qui doivent comprendre des grandeurs dynamiques. Même abstraction faite de l'argument dynamique, le calcul arithmétique et la comparaison des avantages et des coûts paraîtraient absurdes. L. O. af Heurlin (Finlande), dans la discussion de cette conférence, faisait, non sans justesse, les commentaires suivants : « Il faut se rappeler que la théorie des avantages comparatifs contient également des désavantages comparatifs. Il est impossible, dans la pratique, d'étendre la théorie à plusieurs produits et à plusieurs pays. Si, par exemple, nous sommes en présence de dix produits et de dix pays, nous avons plus de 3 600 000 (10 !) combinaisons (8) ».

A propos d'un thème semblable, Gustav Cassel souligna que le fardeau de la protection douanière se mesure par la réduction que celui-ci cause au revenu réel de la société par rapport à ce qu'il aurait été sans cette protection. « Il est évident qu'un

(8) *Proceedings of the Twelfth International Conference of Agricultural Economists* (London, 1966), p. 50.

calcul arithmétique de ce fardeau est impossible » (9). Mais Cassel appela également l'attention sur le danger qui consiste à sous-estimer la nécessité de bien comparer les avantages et les désavantages d'une protection. La protection impose toujours un fardeau et il ne faut pas le traiter à la légère uniquement parce qu'il n'est pas possible de le déterminer quantitativement. Cela représente bien ma propre pensée.

Cette question de choix quantitatif entre différentes politiques est rattachée à la question de mesure quantitative des degrés de protection : dans notre cas, la protection agricole. Ce problème est important pour deux raisons : tout d'abord, la Commission de la CEE proposa entre autres une consolidation des « niveaux de protection » ou des « montants de soutien » pour quelques produits agricoles dans le « Kennedy Round ». L'idée se rattache à une recommandation du rapport sur les *Tendances dans le commerce international*, déjà cité. Les auteurs de ce rapport avaient suggéré que le GATT et la FAO fassent une étude dans le but de mesurer et de comparer les degrés de protection agricole des différents pays. Ensuite, la protection agricole, même si elle ne se traduit pas en premier lieu par des restrictions au commerce ou par une promotion artificielle, nécessite en général une intervention dans le domaine commercial dans le but de sauvegarder les programmes nationaux de soutien. S'il était possible de mesurer le degré de soutien, on pourrait donc, dans une certaine mesure, mettre en lumière l'importance quantitative de sa dérogation au principe des coûts comparatifs.

Quand il s'agit de déterminer les degrés ou les niveaux de protection ou de soutien, la question importante est la suivante : dans quelle mesure, l'utilisation des ressources *totales* des pays — terre, main-d'œuvre et capital — est-elle rationnelle ? Une première réponse à cette question pourrait être obtenue par une enquête destinée à déterminer dans quelle mesure une suppression ou une modération de la protection agricole pourrait, *ceteris paribus*, améliorer l'allocation totale des ressources et augmenter ainsi le revenu réel de la population d'un pays. Une réponse affirmative suggérerait que l'importance du soutien actuel à l'agriculture est néfaste au pays en question et qu'il l'est également au point de vue international, parce qu'une allocation non économique des ressources dans une économie ouverte est nécessairement accompagnée d'une allocation non économique des ressources dans d'autres économies (« accompagné » peut signifier « causé par » ou « la cause de », ou bien une situation

d'interdépendance fonctionnelle dans laquelle les situations de tous les pays s'influencent mutuellement.) Vice versa, une réponse négative suggérerait que l'importance du soutien actuel à l'agriculture n'est pas néfaste.

Les conclusions ainsi obtenues, ne peuvent être données qu'à titre de suggestion, à cause de l'hypothèse *ceteris paribus* : si rien ne changeait, ou ne pouvait être changé dans d'autres secteurs de l'économie en question ou dans d'autres économies. Pour cette raison, afin de poursuivre une telle analyse, il serait nécessaire de procéder d'abord à une enquête semblable dans d'autres secteurs de l'économie. Car il est évident qu'une augmentation ou une diminution de la protection dans d'autres secteurs peut en elle-même entraîner une diminution ou une augmentation de la protection « réelle » de l'agriculture, et par là même, de la rentabilité relative dans d'autres secteurs peut en elle-même entraîner une diminution ou une augmentation de la protection de la production agricole par rapport à la production industrielle — avec un résultat inverse dans d'autres pays. Des enquêtes supplémentaires devraient fournir des informations sur d'autres pays également. Il est évident que l'importance des économies d'importation réalisées grâce à la protection agricole dans le pays A, n'est pas nécessairement mais peut être une fonction de la protection industrielle des autres pays, protection qui empêcherait le pays A d'exporter plus de produits industriels dans le but de payer des importations agricoles plus grandes. Il y a encore d'autres ramifications et interdépendances qu'il faudrait examiner ; qu'il suffise de mentionner ce point décisif : ce qui se passe actuellement dans d'autres secteurs ou pays joue, dans ce contexte, un rôle bien moins important que ce qui adviendra dans l'avenir.

Il est également évident que la complexité de ces études défie tout essai d'approches quantitatives. Et pourtant, seule cette analyse serait théoriquement valable. Toutefois, même dans une analyse partielle et expérimentale de la protection agricole — la protection industrielle et l'attitude des autres pays étant considérées comme admises et inévitables — celui qui étudierait ce problème se trouverait en présence de difficultés redoutables. Il ne peut espérer trouver une mesure quantitative ; tout au plus pourra-t-il faire un rapport qualitatif du même genre que celui auquel se limitèrent sagement A. Robinson et E.F. Nash (respectivement) : Le revenu réel dans le Royaume-Uni *n'aurait pas* été plus élevé si, par l'intermédiaire d'un soutien plus faible à l'agriculture, il avait consacré moins de ressources à réaliser des économies d'importation en matière de produits agricoles ; ou bien, dans les circonstances actuelles, le volume de la production agricole est supérieur à l'optimum et le pays aurait un *avantage* économique à libérer certaines ressour-

(9) CASSEL (G.). — *Theoretische Sozialökonomie*, cinquième édition révisée, Leipzig, 1932, p. 601.

ces absorbées par l'agriculture au cours des dernières années (10).

L'agriculture dans un cadre industriel

Nous avons examiné plus haut les considérations théoriques et diverses qui peuvent justifier une dérogation au libre échange. Il faut maintenant déterminer dans quelle mesure ces raisons s'appliquent directement ou indirectement à l'agriculture. Il faut, à cette fin, examiner les données et les évolutions fondamentales dans l'agriculture de notre société industrielle.

De faibles revenus agricoles et une prospérité croissante dans d'autres secteurs de l'économie ont fait que les pays industriels pouvaient se permettre de donner une protection spéciale aux revenus de leurs agriculteurs. Cette politique a tour à tour influé sur le commerce international et sur les prix mondiaux de produits agricoles par les mesures corollaires que des pays importateurs et certains pays exportateurs ont appliquées vis-à-vis du monde extérieur.

L'agriculture, dans une économie industrielle en expansion, doit lutter contre plusieurs handicaps importants. La demande de produits agricoles n'augmente que peu dans une telle société. L'élasticité de la demande par rapport aux revenus et aux prix est faible, dans certains cas nulle, et dans de nombreuses régions industrialisées, la croissance de la population est également faible. Une grande partie de l'augmentation des dépenses alimentaires est absorbée par les services que les consommateurs achètent avec leurs produits alimentaires mieux emballés, mieux conservés et mieux préparés.

D'autre part, les progrès rapides en matière de technologie, entraînés par le rythme accéléré du développement économique dans l'industrie, ne profitent pas seulement à l'agriculture, mais jouent également à son désavantage. Il est inévitable que le progrès technique et les innovations envahissent également l'agriculture mais, comme dans l'industrie, ils ne peuvent relever la productivité et les revenus que dans la mesure où les ressources nouvelles ou améliorées peuvent être employées totalement ou presque totalement. Toutefois, con-

trairement à ce qui se passe dans l'industrie où l'élasticité de la demande est plus élevée, une telle hausse de la productivité économique et des revenus, avec une utilisation intégrale des ressources améliorées, ne peut se produire que si les prix ne baissent pas — c'est-à-dire si le volume de la production n'est pas relevé. Empêcher la production agricole de croître exigerait un déplacement de main-d'œuvre, soit sur les exploitations individuelles, soit par un déplacement de la production de certaines exploitations vers d'autres, soit même entre pays, à un rythme que l'on ne pourrait peut-être pas tolérer ou réaliser pour des raisons sociales ou politiques. Pourtant, sans ce déplacement, la productivité dans l'agriculture n'augmentera que peu, ou même baissera, avec les répercussions que cela implique — sinon directement sur le revenu agricole (grâce à l'aide gouvernementale), du moins sur le revenu global de la nation.

Pour une fois, les millions de producteurs agricoles indépendants satisfont ici aux conditions de la théorie relative à la concurrence : la part du marché de chaque exploitation est si faible que quelle que soit la modification à laquelle procède un exploitant, elle n'influera pas sur les prix. Il en résulte que, lorsque la production a commencé à augmenter grâce au progrès technique, l'agriculteur isolé n'est pas assez puissant pour arrêter la baisse des prix ; s'il réduisait sa propre production, sa situation ne ferait qu'empirer. Incapable d'augmenter les prix, il est forcé de réduire ses coûts par plus d'améliorations techniques, qui font augmenter l'offre et baisser encore les prix (11).

C'est ainsi que les agriculteurs ont été amenés à dépendre du gouvernement pour la protection de leurs revenus, les mesures à prendre en vue de suppléer à la demande, et un ajustement de l'offre, qu'ils ne peuvent réaliser eux-mêmes aussi facilement que les producteurs industriels agissant individuellement ou de façon concertée.

Sans directives, ils accélèrent et augmentent la production commercialisée ; avec une élasticité de la demande par rapport aux prix inférieure à l'unité, les recettes totales baissent en présence de coûts constants ou même accrus pour les facteurs de production, les impôts et l'intérêt. Dans une agriculture non réglementée, le progrès technique provoquerait ainsi des vagues autodestructrices de hausses de la production et de baisses des revenus. De cette

(10) Cf. Austin Robinson, « The Cost of Agricultural Import Saving » dans *The Three Banks Review*, décembre 1958, et E.F. Nash, « The Sources of Our Food Supplies » dans : *Agriculture in the British Economy* (London, Oxford University Press, 1957). Il est remarquable que, même en ce qui concerne un rapport qualitatif, deux analystes de première classe ont pu arriver à des jugements diamétralement opposés du même problème.

(11) Pour un exposé complet de ce que Willard W. Cochrane a justement appelé « la théorie de la cage d'écureuil de l'agriculture », voir son livre intéressant *Farm Prices - Myth and Reality*, Minneapolis, 1958.

manière détournée, la force salutaire du progrès technique contribue à aggraver le problème de l'agriculture dans le monde industriel (12).

Toutefois, le problème n'est pas insoluble ; c'est essentiellement un problème de viscosité des ressources qui, je pense, pénétrera progressivement dans d'autres secteurs de notre civilisation occidentale. Une telle évolution exprime simplement un ensemble de valeurs plus civilisé dans la vie de l'homme ordinaire ; les difficultés qu'elle cause indiquent seulement que la société se montre plus humaine quand elle traite de ce problème.

Les gouvernements se rendent effectivement compte qu'un ajustement fondamental du problème actuel des revenus agricoles ne peut être réalisé que par une meilleure utilisation des ressources, et qu'une telle amélioration équivaut à une réduction supplémentaire des ressources utilisées pour atteindre un niveau donné de production. Pratiquement, cela signifie une réduction supplémentaire de la population agricole. Dans la plupart des pays, ces réductions ont déjà atteint des proportions considérables et continuent à un rythme rapide. Toutefois, malgré son importance, l'exode ne semble pas avoir été suffisant pour empêcher le décalage entre revenus agricoles et non agricoles de s'aggraver. Pour cette raison, on a estimé qu'il fallait créer des programmes spéciaux pour le soutien des revenus agricoles afin de permettre un ajustement progressif et de répondre à l'exigence d'un niveau de vie minimum.

En outre, les buts et les principes de la politique dans de nombreux pays limitent le désir de productivité par rapport aux autres intérêts généraux de la société. Dans certaines régions industrielles du monde, le dilemme sera peut-être résolu par un « aménagement du territoire » plus adéquat, qui concilierait les activités destinées à améliorer le bien-être matériel avec les mesures destinées à conserver ou à regagner d'autres valeurs, comme par exemple plus de terrains de jeu et d'espace vital pour la population industrielle et plus d'agréments culturels pour les ruraux. Dans plusieurs pays, de telles mesures sont incorporées dans les politiques agricoles à long terme sous forme de programmes de développement rural, de réorganisations des structures agricoles et de décentralisation agricole (13).

(12) D'autres facteurs ou caractéristiques qui distinguent les problèmes de production et de commercialisation agricoles de ceux d'autres secteurs sont très bien décrits dans G. Hallet et G. James, *Farming for Consumers*, « Hobart Paper n° 22 » (London, Institute of Economic Affairs, 1963), p. 15 et suite.

Les termes de l'échange

Si on examine les circonstances brièvement décrites ci-dessus à la lumière des considérations théoriques déjà analysées, il y a tout lieu de croire que l'agriculture dans les pays industriels a raison de demander un assouplissement des rigueurs de la politique du *laissez-faire*. L'étendue de cet assouplissement reste indéterminée, compte tenu de l'importance indéniable de la rationalité économique et de ce qui a été dit sur la possibilité d'effectuer des mesures quantitatives. Les faibles revenus agricoles, joints à une faible mobilité de la main-d'œuvre agricole, main-d'œuvre familiale comprise, sont dans ce contexte des faits d'une grande importance.

Les circonstances qui ont conduit à la « théorie de la cage d'écureuil de l'agriculture », en elles-mêmes, mettent en doute la possibilité pour les prix d'accomplir la fonction d'allocation rationnelle des ressources, sans laquelle le *laissez-faire* ne trouve pas de justification même en théorie. Une faible élasticité de la demande et de l'offre globale signifie en fait que le système des prix est inefficace ; et plus l'élasticité est faible, plus le système des prix devient inefficace (14).

Quant aux termes de l'échange, il serait difficile de nier que le contraste entre la flexibilité des prix et par conséquent des revenus dans l'agriculture, due à ces faibles élasticités, et la rigidité des prix et des salaires dans l'industrie, parle en faveur d'un soutien agricole destiné à améliorer les termes de l'échange entre l'agriculture et l'industrie. Le soutien et la stabilisation des prix exigeant des mesures flexibles en matière de commerce extérieur afin de protéger les programmes nationaux, donneraient en même temps une protection contre les fluctuations des prix agricoles sur le marché mondial qui pourraient conduire à des investissements inutiles et des déplacements temporaires déraisonnables des ressources entre différentes utilisations.

(13) Une vue d'ensemble instructive de mesures prises et de progrès obtenus en ce qui concerne les politiques de développement industriel agricole régional se trouve dans un article par T. Dams, « Industrie-Ansiedlung in Ländlichen Entwicklungsräumen », dans *Agrarwirtschaft* (Hanover), septembre 1963.

(14) L'offre de produits particuliers n'est évidemment pas élastique. On affirme parfois aussi qu'à long terme, l'élasticité de l'offre globale par rapport aux prix n'est pas négligeable. Cela est parfaitement vrai, mais n'affecte pas la valeur de nos conclusions. Puisque l'élasticité à long terme ne fonctionne que par le moyen d'une catastrophe — saisie, misère, dépossession et toutes les frustrations et épreuves consécutives aux échecs humains — elle serait en effet un mauvais régulateur et allocateur. Si la société faisait confiance à ce genre d'élasticité, elle commettrait un crime de la même importance que quand elle regardait, les bras croisés, la grande dépression des années trente entamer sa course destructrice.

L'argument des termes de l'échange donne toujours lieu à beaucoup de confusion. Certains économistes le mettent directement en rapport avec le commerce extérieur. Ils pensent principalement aux pays sous-développés, producteurs de matières premières, voient une détérioration de leurs termes de l'échange, et concluent que cette situation exige dans ces pays une politique de développement industriel, contraire à l'avantage comparatif actuel, indépendamment des raisons supplémentaires fournies par l'argument de l'industrie naissante. La politique néglige donc légitimement la théorie des coûts comparatifs. Cela constitue l'une des applications de l'argument des termes de l'échange, mais à mon avis, en ce qui concerne l'agriculture dans les pays industriels, le rapport entre cet argument et le commerce est indirect et joue en sens inverse : faible élasticité de la demande et de l'offre en agriculture - élasticité dans l'industrie. Il en résulte une flexibilité des prix agricoles et une rigidité des prix et des salaires dans l'industrie ; d'où une tendance des termes de l'échange agricoles à être sous une pression constante ; d'où la nécessité d'un soutien de l'agriculture ; d'où également, afin de protéger les programmes, la nécessité de prendre des mesures en matière de commerce extérieur. Celles-ci étant toujours contraires au principe des avantages comparatifs, l'argument justifie une certaine liberté à l'égard de la théorie des coûts comparatifs. Dans le premier cas, l'argument conduit à négliger le principe des avantages comparatifs en faveur de l'industrie ; dans le second cas, en faveur de l'agriculture.

Ce dernier cas se rapporte aux politiques dans les pays industriels. Sans aucun doute, la théorie s'applique autant à l'agriculture qu'à n'importe quel autre secteur. Mais devrait-elle avoir une influence déterminante sur les lignes de conduite de la politique ? Lorsqu'on constate le besoin d'une protection, le début d'un programme de soutien ou de promotion sous-entend *ipso facto* l'inobservation interne du principe des coûts comparatifs, et cela conduit nécessairement à l'abandon semblable de ce principe en matière de politique commerciale.

En ce qui concerne les « économies externes » qui, comme cela a déjà été souligné, comprennent l'argument de l'industrie naissante, il n'y aura que quelques cas où l'agriculture pourra revendiquer une protection de l'industrie naissante. Mais le maintien de l'agriculture dans les pays industriels, le refus d'accélérer par des pressions le déclin de la population agricole dont le rythme est de toute façon alarmant, et les mesures actives prises pour empêcher une dépopulation des campagnes, impliquent en effet des économies externes importantes, bien que d'un genre différent. Des valeurs considérables, économiques et sociales, pourraient être détruites si une politique irréfléchie se cramponnait à une doc-

trine statique et stérile de coûts comparatifs négligeant les influences et les perspectives dynamiques auxquelles toute politique se doit de prêter attention (15).

Il faut enfin rester conscient du fait que la théorie des coûts comparatifs est une théorie *statique* et qu'elle n'est donc susceptible que d'une application limitée en politique, même si toutes les autres conditions et hypothèses sont réunies. Un raisonnement dynamique est déjà implicite dans certains arguments avancés ci-dessus. Mais il est plus important encore de se méfier des pièges contenus dans la théorie statique et qui peuvent menacer les politiques qui doivent tenir compte de la réalité dynamique de notre système économique.

Quant aux diverses considérations de politique sociale et de politique générale qui peuvent conduire à une protection spéciale de tel ou tel secteur de l'économie, elles sont toutes bien connues, et nous n'avons pas besoin de les analyser en détail ici. Plus une société est riche, mieux elle est équipée pour se permettre de faire subir des entorses aux lignes de conduite plus économiques de la politique, en accordant des bénéfices spéciaux çà et là. Les théoriciens de l'économie admettent en général aussi que la théorie des coûts comparatifs

(15) On peut trouver une bonne illustration du genre de considérations qui jouent un rôle à ce propos, dans l'article de P. Lamartine Yates « Need Agriculture be Disadvantaged in a Growing World ? », également présenté au Douzième Congrès International des Economistes Ruraux (*Proceedings*, London, 1966). Il faut noter, dit-il, que « dans les Alpes, par exemple, les agriculteurs de montagne sont les jardiniers paysagistes non rétribués des stations touristiques. Il suffit de visiter le Parc National suisse pour voir avec quelle rapidité la montagne devient un désert inesthétique quand les agriculteurs la quittent. Ensuite, on ne sait pas ce que l'avenir réserve. Par exemple, il se pourrait que la Finlande découvre d'énormes réserves de pétrole ou de gaz naturel et puisse développer tout un réseau d'industries consommatrices d'énergie. Dans les décennies qui viennent, l'on pourra avoir besoin des régions de montagne de l'Europe Centrale pour les utiliser comme lieux de loisir à une échelle qui ferait paraître insignifiant le tourisme actuel. Il serait anti-économique de faire partir les habitants pour les y ramener ultérieurement » (p. 73). Bien que l'auteur se réfère dans ce paragraphe à la situation dans des régions agricoles particulièrement désavantagées, on y trouve des arguments qui s'appliquent également à l'agriculture désavantagée en général. A titre d'exemple, il suffit de penser au fait que la décentralisation industrielle peut n'être pas seulement souhaitable en tant que politique de développement régional ; elle peut devenir indispensable à cause des risques et des éventualités d'une pollution accrue de l'air et de l'eau dans les régions de concentration industrielle. Le maintien des agglomérations rurales et de l'infrastructure correspondante peut conditionner le succès d'une politique de dispersion successive et réduire ses coûts.

n'oblige nullement l'homme d'Etat à négliger d'autres considérations importantes dans ses décisions politiques.

Pourtant, il ne faut pas négliger à la légère le bon sens fondamental de la théorie des coûts comparatifs — d'une allocation rationnelle, nationale et internationale des ressources. Il faut essayer de le sauvegarder autant que possible dans notre politique en matière d'agriculture et de commerce agricole, non seulement pour des raisons d'utilisation économique des ressources, mais également pour

L'agriculture dans le Kennedy Round

Voilà donc pour l'agriculture le problème qui se pose au GATT. Il faut souligner encore une fois que le double problème de la protection et du commerce agricoles s'est posé peu à peu au cours d'une longue période, qu'il trouve ses origines dans les faits de notre vie économique et sociale, mais qu'il n'a pas été créé par les projets et les politiques d'intégration régionale. Cependant l'apparition de la CEE a aggravé ce problème et a rendu urgent pour les gouvernements d'obtenir un accord du GATT sur l'agriculture dans l'esprit de la coopération internationale, même s'il doit être différent du genre d'accord prédominant dans un passé plus lointain.

Dans les efforts pour rendre possible la coexistence pacifique, si j'ose dire, entre une protection inévitable de l'agriculture dans de nombreux pays et un volume d'échanges suffisant de produits agricoles, les négociations du GATT doivent être guidées par notre ferme croyance, au moins en Occident, en une philosophie fondamentale, économique et sociale, pouvant conduire à un compromis viable. De cette philosophie découle également certains grands principes, à peu près acceptables par tout le monde, qui devraient contribuer à atteindre un accord en termes concrets et pratiques.

Parmi ces principes se trouve la constatation qu'il faut procéder avec bon sens économique, bien que cela ne puisse pas être notre seul élément de décision ; qu'il faut éviter d'augmenter davantage la protection artificielle, sauf en cas d'urgence ; que si nous supprimons la fonction équilibrante des prix, il faut chercher un autre élément pour diriger l'offre et la demande ; et qu'il nous faut prendre des engagements fermes pour les politiques nationales afin d'accomplir les desseins internationaux que nous nous proposons.

Quant au principe selon lequel « aucune augmentation supplémentaire de la protection ne doit être faite », il faudrait se concentrer moins sur la limitation du degré de soutien que les pays souhaitent donner à leur agriculture, que sur la limitation des effets qui en découlent au point de vue international. Ces efforts ont plus de chances de réussir s'ils sont doublés par des dispositions raisonnables en

des raisons de solidarité internationale et de politique étrangère. La recherche d'une amélioration des revenus agricoles dans les pays importateurs doit être conciliée avec la recherche du même but dans les pays exportateurs où il est souvent plus difficile à atteindre lorsque les activités non agricoles de remplacement ne peuvent être facilement trouvées. Il faut chercher des moyens d'aide à l'agriculture qui minimisent l'influence de cette politique sur le commerce extérieur.

matière de prix, qui n'agissent pas de façon contradictoire, et par une aide donnée sous forme de paiements directs aux producteurs plutôt que sous forme de prix plus élevés.

Ces dispositions aideront en même temps à diriger l'offre et la demande dans la mesure où cela est nécessaire. L'accord sur une politique qui combinerait des mesures pour suppléer à la demande, pour au besoin contrôler le volume de la production, et pour partager les marchés commerciaux et les fardeaux de l'aide alimentaire, serait particulièrement utile. Une telle combinaison se réaliserait si tous les producteurs importants d'aliments humains et d'aliments pour bétail nécessaires à l'aide alimentaire, contribuaient à cette aide (et au maintien de réserves fixées par accord international) par une certaine quantité (fixée par négociation) de leur production et par aucune augmentation du volume de la production excédant ce que l'on pourrait appeler les « quotas de marché ou de production » (16).

(16) Ces quotas, exprimés non pas en quantités absolues mais en proportion des besoins nationaux totaux, pourraient également être appelés « pourcentages d'autosuffisance » comme l'a fait la CEE dans ses propositions de 1966 (voir ci-dessous). L'idée fut d'abord avancée par l'auteur de cet article en 1962, puis reprise dans un certain nombre de publications telles que : « Towards an International Policy on Agricultural Trade », dans : *Kyklos*, vol. XVI, 1963, fasc. 2 ; « The Place of Agriculture in International Trade Policy » (exposé lu à la 34^e réunion de la Société d'Economie Rurale Canadienne (Canadian Agricultural Economics Society) (juillet 1964) dans : *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. XII, n° 2, 1964 ; et *Agricultural Protection and Trade - Proposals for an International Policy*, N.Y. et Londres, 1964. La modification introduite ici (mais qui ne figure pas dans les propositions de la CEE) est l'inclusion d'un volume négocié d'aide alimentaire et la constitution de réserves dans les pourcentages d'autosuffisance. Cette modification est rendue nécessaire par la forte probabilité de voir les « surplus » ne pas atteindre une importance suffisante pour que l'on puisse y compter comme une source suffisante d'aide alimentaire nécessaire. Une législation récente aux Etats-Unis a déjà reconnu le besoin possible d'une production spécialement destinée à l'aide alimentaire, outre l'utilisation de surplus occasionnels.)

Quand on envisage l'établissement d'une convention internationale ou d'accords sur les marchandises, il ne faut pas se laisser impressionner ou décourager par les difficultés évidentes qu'ils comportent. Jusqu'à présent, il est vrai, les efforts en vue d'accords internationaux sur les produits n'ont pas connu beaucoup de succès ; même les accords sur la commercialisation entre producteurs d'un même pays ont souvent connu des échecs. Toutefois, si cette pensée nous décourage, que nous reste-t-il à faire, sinon d'attendre et d'espérer que tout ira pour le mieux ? Aussi, ne faut-il pas croire que les accords internationaux nécessitent des négociations d'une envergure monstrueuse, ne comportant que des paroles en l'air et des récriminations. Les débuts modestes et les approches progressives constituent évidemment une position intermédiaire. Les mesures prises par la Grande-Bretagne pour le blé, le beurre et le bacon par exemple, sont des premiers pas dans la bonne direction. Elles peuvent être amplifiées et modifiées et ensuite servir comme modèle d'accords du genre de ceux dont on a besoin, en ce qui concerne ces produits.

Il ne faut pas non plus se laisser intimider par la difficulté particulière que présente un accord sur le partage du marché entre la production nationale et les importations. Un tel partage n'est pas sans précédents. C'est par exemple une caractéristique qui entre dans les conventions entre la Grande-Bretagne et les pays fournisseurs ; c'est également une pratique adoptée dans les programmes du Sugar Act

des Etats-Unis qui assurent aux fournisseurs étrangers un pourcentage de la demande totale aux Etats-Unis. De même, les propositions faites récemment par la CEE impliquent une semblable action.

En fait, où que nous mettions l'accent, les politiques internationales relatives à notre problème seront toujours obligées d'envisager un partage des responsabilités entre les pays importateurs et exportateurs. Ils doivent considérer la solution d'un partage à l'échelle internationale des charges qui résultent de nos efforts pour assurer une protection raisonnable des revenus agricoles — c'est-à-dire des politiques de soutien aussi bien dans les pays importateurs que dans les pays exportateurs. Ils doivent envisager de partager les marchés commerciaux et non commerciaux ; un partage des rémunérations des facteurs de production auxquelles l'agriculture peut encore prétendre ; et une coopération sous forme d'une contribution positive par laquelle une utilisation non commerciale de la production peut répondre aux besoins existants et contribuer au développement économique dans les régions plus pauvres du monde.

Quand on évalue les chances d'un ajustement international des politiques et du commerce agricoles, il faut également se rappeler que les négociations du GATT peuvent maintenant s'appuyer sur de nombreuses propositions et mesures qui proviennent de pays importateurs aussi bien que de pays exportateurs et qui ont beaucoup de points en commun.

La situation actuelle

Il est vrai qu'à ce jour, les progrès faits à Genève en matière d'agriculture ont été lents et décevants. Néanmoins, on ne peut pas dire qu'il n'y a pas eu de progrès du tout. Les éléments, soulignés ci-dessus, nécessaires à une attitude qui conduirait à un compromis, ne manquent nullement. Les éléments fondamentaux du Plan Pisani-Baumgartner qui apparaissent dans les propositions de la CEE et d'autres pays, et qui sont actuellement soumises aux groupes de Genève, reconnaissent en effet le besoin d'un partage des charges de l'aide alimentaire. Les propositions de la CEE, bien qu'elles ne donnent pas aux droits de douane fixes et consolidés la valeur d'une règle fondamentale, comportent cependant un niveau de prix fixe pour des produits importants. La CEE propose également de fixer le volume de la production nationale, pour les céréales par exemple, en fonction de la consommation totale (pourcentages dits d'autosuffisance) — et, au cas où ce volume est dépassé, de placer le surplus dans des réserves internationales d'aide alimentaire (soit directement, soit en payant d'autres pays pour

accomplir cette tâche). Des accords sur le partage des marchés commerciaux existent déjà dans la politique d'importation de la Grande-Bretagne en matière de blé, de bacon et de beurre ; les buts de la production nationale, tacites ou énoncés dans ces accords, ressemblent aux « pourcentages d'autosuffisance » proposés par la CEE. Les deux systèmes se rapprochent des espoirs ou des exigences exprimés par certains pays exportateurs d'obtenir des engagements quantitatifs en matière d'importation, si l'on peut se mettre d'accord sur les parts de chacun.

En ce qui concerne le contrôle de l'offre, le Plan Pisani-Baumgartner, la proposition de la CEE en ce qui concerne les négociations sur le blé, et les mesures bilatérales de la Grande-Bretagne en matière d'importations agricoles, comportent une reconnaissance timide d'un besoin éventuel de contrôle de l'offre.

En vérité, ces fragments ne suffisent nullement à un règlement international. Ce sont des suggestions vagues, pleines d'échappatoires, plutôt que des pro-

positions non équivoques d'obligations. D'autre part, il se peut très bien qu'au lieu de mesures strictes en ce qui concerne le volume de la production et la commercialisation, l'accord sur des « objectifs » soit plus approprié — objectifs qui peuvent être contrôlés et révisés lors de consultations et de confrontations périodiques. En tout cas, de telles confrontations seront nécessaires et révéleront les moyens de passer des vagues débuts expérimentaux à des accords ultérieurs plus perfectionnés.

Toutefois, la situation actuelle à Genève ne laisse pas présager un règlement rationnel en matière d'agriculture. Les pays importateurs, surtout la CEE, portent la lourde responsabilité d'avoir marqué une différence nette entre leurs intérêts directs (nationaux) et indirects (internationaux). Bien que des subventions sociales soient dans de nombreux cas une meilleure politique économique et sociale et également une meilleure politique internationale, la CEE protège ceux de ses producteurs qui se trouvent dans des situations plus ou moins favorables, ou désespérément défavorables, principalement par un niveau de prix qui nécessite des prélèvements et des restitutions d'une importance qui doit paraître énorme aux yeux des exportateurs à faible coût : près de 75 pour cent du prix d'importation du blé, plus de 40 pour cent pour les céréales fourragères (17) et des charges relativement élevées pour la plupart des produits animaux. Même compte tenu du fait que ces prix à l'importation seraient sensiblement plus élevés s'il n'y avait dans aucun pays exportateur de subventions à l'exportation (et de paiements directs aux producteurs), le principe des coûts comparatifs n'est pas beaucoup entré en ligne de compte dans la détermination de cette politique. Même les raisons puissantes que nous avons évoquées sont rarement assez convaincantes pour justifier un tel mépris de la rationalité économique, notamment quand il existe d'autres possibilités de soutien à l'agriculture qui limitent les répercussions internationales.

D'autre part, un avertissement aux exportateurs agricoles serait également de mise. Tout d'abord, pour des besoins fondamentaux, les pays importa-

teurs sont obligés de compter sur des sources extérieures et il en sera de même dans l'avenir. Pourtant, il est indéniable qu'en raison de l'intégration de la CEE, la situation des pays « étrangers » sera moins favorable qu'elle ne l'aurait été sans cette intégration. La préférence absolue du commerce à l'intérieur de la région et l'encouragement à l'augmentation du volume de la production par le moyen de prix qui tendent à être ajustés plus au niveau le plus élevé des pays membres qu'au plus faible — deux effets inévitables d'une union économique, comme aurait dû se rendre compte le GATT quand il a donné son absolue à la CEE — ont forcément ces conséquences.

Ensuite, même sans l'apparition d'un marché commun en Europe, la production agricole aurait probablement continué à augmenter, peut-être plus rapidement que les besoins. Le rôle de facteurs tels qu'une faible croissance de la population, des élasticités de la demande et la conséquence du progrès technique, a déjà été signalé.

Le progrès technique comprend les progrès en matière de production végétale, d'élevage, d'utilisation d'engrais, d'alimentation, d'exploitation des pâturages, de culture et de protection des végétaux ; il comprend également la mécanisation qui permet de libérer les surfaces auparavant utilisées pour la production de fourrage destiné aux animaux de trait — processus qui est encore en pleine progression en Europe. Toutes ces améliorations continuent à se répandre de plus en plus, commençant par les entreprises les plus modernes et atteignant progressivement la grande masse des exploitations moyennes. Les réformes des structures ne feront qu'accélérer cette tendance.

Il y a donc des faits qui ont déjà été acceptés et des tendances qui ne peuvent pas et ne devraient pas, sinon faiblement, subir l'influence d'initiatives internationales. On pourrait même dire, paradoxalement, que dans un avenir relativement proche, si la croissance des échanges agricoles est entravée, ce sera aussi bien le résultat d'une productivité accrue que d'une protection accrue. Il semble évident que le choix du monde devra s'orienter vers la première solution. Mais, de toute façon, c'est, de la part de tous les pays exportateurs de produits agricoles de la zone tempérée, agir avec sagesse que de faire face de manière réaliste à cette perspective, dans les négociations aussi bien que dans leur politique internationale et intérieure.

(17) Comparaison des prix d'importation CAF actuels de la CEE avec les prix de seuil de la CEE convenus pour 1967-1968.