



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 leçons et les problèmes des négociations multilatérales du GATT

Ernest Kœnig

Citer ce document / Cite this document :

Kœnig Ernest. Les leçons et les problèmes des négociations multilatérales du GATT. In: Économie rurale. N°133, 1979. pp. 38-43;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1979.2661>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1979_num_133_1_2661

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Abstract

The « Tokyo Round » was the most important trade negotiation in the history of GATT. Agriculture played an important role in these negotiations because of its importance in world trade. The principal aim of these negotiations was « ... the ever greater liberalization of world trade » but « as regards agriculture an approach... which in line with the general objectives ... was also to take account of the special characteristics in this sector ». The initial aim of the U.S. was to create conditions where agricultural policies would be more liberal and the adjustment of market imbalances would depend more on market forces than on governmental intervention. The EEC, by contrast, insisted on the special characteristics of agriculture. Without excluding a reduction in tariff and non tariff barriers for certain products, the EEC envisaged commodity agreements for the principal products (grains, sugar, meat and dairy products). Within these agreements the conduct of world trade was to be coordinated, in the initial discussions basic questions of principle were raised, in particular as regards the special characteristics of agriculture, the international division of labor, the validity of the principle of comparative advantage, the role of export subsidies and the feasibility and efficacy of commodity agreements. While recognizing special economic and technical characteristics of agriculture, those who favored a uniform approach in the negotiations pointed to the special characteristics of various industrial sectors which, nevertheless, do not justify a special negotiating approach for each sector. The discussions on the international division of labor focused on the question whether this division should be enlarged or maintained within present limits but facilitated through international agreements. This question was also linked to the demands by importers for greater world food security which found their counterpart in the assertion of exporting countries that guarantees of supply presuppose guarantees of market access. Export subsidies were an important issue in the negotiations. It was not possible to achieve an international grains agreement but international arrangements concerning dairy products and beef were concluded. The negotiations showed that the agricultural sector is not sui generis. Economic laws apply equally to agriculture and to industry. However, in spite of divergent interests, efficient international cooperation in the agricultural sector is possible.

Résumé

Le « Tokyo Round » est la négociation commerciale la plus importante de toute l'histoire du GATT. L'agriculture y a joué un grand rôle à cause de son importance dans le commerce mondial.

Le but général de ces négociations était une libéralisation de plus en plus large du commerce mondial ». Pour l'agriculture, une approche en harmonie avec les objectifs généraux des négociations devait aussi tenir compte des caractéristiques spéciales du secteur.

L'objectif initial des Etats-Unis dans ces négociations était d'arriver à une situation où les politiques agricoles seraient plus libérales et où, par conséquent, l'ajustement des déséquilibres tiendrait plutôt aux forces du marché qu'à des interventions publiques.

La CEE, en revanche, insistait sur le caractère spécifique des problèmes agricoles. Sans exclure une réduction des obstacles tarifaires ou non tarifaires pour quelques produits particuliers, la CEE envisageait des Accords Globaux pour les produits principaux [céréales, sucre, viande et produits laitiers). Dans le cadre de ces accords on devait aboutir à une coordination du comportement sur les marchés mondiaux. Les premiers débats de la négociation ont soulevé des questions de fond, sur le caractère spécifique de l'agriculture, la division internationale du travail, la validité du principe des coûts comparatifs, le rôle des subventions à l'exportation, la fiabilité et l'efficacité des accords globaux. Tout en reconnaissant l'existence d'éléments spécifiques à l'agriculture du point de vue technique et économique, ceux qui préconisent une approche uniforme pour ces négociations se sont référés aux différents secteurs industriels qui ont des éléments spécifiques mais ne justifient pas pour autant une approche particulière.

La discussion sur la division internationale du travail s'est centrée sur la question de savoir si cette division devait être élargie ou si elle devait être maintenue dans les limites actuelles mais facilitée par des accords globaux. Inévitablement on a mis en question la validité du principe des coûts comparatifs. La question de la division internationale du travail est aussi étroitement liée à celle de la sécurité d'approvisionnement. Les demandes de garanties d'approvisionnement des pays importateurs ont trouvé une contrepartie dans l'argument des exportateurs, selon lequel des garanties d'approvisionnement présupposaient des garanties de débouchés. Au cours des négociations, les

effets sur la concurrence internationale. Malgré la bonne volonté des participants, un accord céréalier n'a pu être conclu. En revanche, des arrangements internationaux concernant les produits laitiers et la viande bovine l'ont été.

Ces négociations ont montré que le secteur agricole n'est pas un secteur sui generis. Les lois économiques s'appliquent également à l'agriculture et à l'industrie. Cependant, malgré des intérêts différents, une coopération internationale efficace dans le secteur agricole est possible.

LES LEÇONS ET LES PROBLEMES DES NEGOCIATIONS MULTILATERALES DU GATT

Ernest KOENIG (*)

Attaché Agricole, United States Mission to International Organizations, Genève

Le « Tokyo Round » est la négociation commerciale la plus importante de toute l'histoire du GATT. L'agriculture y a joué un grand rôle à cause de son importance dans le commerce mondial.

Le but général de ces négociations était « une libéralisation de plus en plus large du commerce mondial ». Pour l'agriculture, une approche en harmonie avec les objectifs généraux des négociations devait aussi tenir compte des caractéristiques spéciales du secteur.

L'objectif initial des Etats-Unis dans ces négociations était d'arriver à une situation où les politiques agricoles seraient plus libérales et où, par conséquent, l'ajustement des déséquilibres tiendrait plutôt aux forces du marché qu'à des interventions publiques.

La CEE, en revanche, insistait sur le caractère spécifique des problèmes agricoles. Sans exclure une réduction des obstacles tarifaires ou non tarifaires pour quelques produits particuliers, la CEE envisageait des Accords Globaux pour les produits principaux (céréales, sucre, viande et produits laitiers). Dans le cadre de ces accords on devait aboutir à une coordination du comportement sur les marchés mondiaux. Les premiers débats de la négociation ont soulevé des questions de fond, sur le caractère spécifique de l'agriculture, la division internationale du travail, la validité du principe des coûts comparatifs, le rôle des subventions à l'exportation, la fiabilité et l'efficacité des accords globaux... Tout en reconnaissant l'existence d'éléments spécifiques à l'agriculture du point de vue technique et économique, ceux qui préconisent une approche uniforme pour ces négociations se sont référés aux différents secteurs industriels qui ont des éléments spécifiques mais ne justifient pas pour autant une approche particulière.

La discussion sur la division internationale du travail s'est centrée sur la question de savoir si cette division devait être élargie ou si elle devait être maintenue dans les limites actuelles mais facilitée par des accords globaux. Inévitablement on a mis en question la validité du principe des coûts comparatifs. La question de la division internationale du travail est aussi étroitement liée à celle de la sécurité d'approvisionnement. Les demandes de garanties d'approvisionnement des pays importateurs ont trouvé une contrepartie dans l'argument des exportateurs, selon lequel des garanties d'approvisionnement présupposaient des garanties de débouchés. Au cours des négociations, les problèmes posés par les subventions à l'exportation ont occupé une place particulière à cause de leurs effets sur la concurrence internationale. Malgré la bonne volonté des participants, un accord céréalier n'a pu être conclu. En revanche, des arrangements internationaux concernant les produits laitiers et la viande bovine l'ont été.

Ces négociations ont montré que le secteur agricole n'est pas un secteur sui generis. Les lois économiques s'appliquent également à l'agriculture et à l'industrie. Cependant, malgré des intérêts différents, une coopération internationale efficace dans le secteur agricole est possible.

Summary

The « Tokyo Round » was the most important trade negotiation in the history of GATT. Agriculture played an important role in these negotiations because of its importance in world trade. The principal aim of these negotiations was « ... the ever greater liberalization of world trade » but « as regards agriculture an approach... which in line with the general objectives ... was also to take account of the special characteristics in this sector ». The initial aim of the U.S. was to create conditions where agricultural policies would be more liberal and the adjustment of market imbalances would depend more on market forces than on governmental intervention. The EEC, by contrast, insisted on the special characteristics of agriculture. Without excluding a reduction in tariff and non tariff barriers for certain products, the EEC envisaged commodity agreements for the principal products (grains, sugar, meat and dairy products). Within these agreements the conduct of world trade was to be coordinated. In the initial discussions basic questions of principle were raised, in particular as regards the special characteristics of agriculture, the international division of labor, the validity of the principle of comparative advantage, the role of export subsidies and the feasibility and efficacy of commodity agreements. While recognizing special economic and technical characteristics of agriculture, those who favored a uniform approach in the negotiations pointed to the special characteristics of various industrial sectors which, nevertheless, do not justify a special negotiating approach for each sector. The discussions on the international division of labor focused on the question whether this division should be enlarged or maintained within present limits but facilitated through international agreements. This question was also linked to the demands by importers for greater world food security which found their counterpart in the assertion of exporting countries that guarantees of supply presuppose guarantees of market access. Export subsidies were an important issue in the negotiations. It was not possible to achieve an international grains agreement but international arrangements concerning dairy products and beef were concluded. The negotiations showed that the agricultural sector is not sui generis. Economic laws apply equally to agriculture and to industry. However, in spite of divergent interests, efficient international cooperation in the agricultural sector is possible.

(*) Cet article a été rédigé en mars 1979, avant la fin des négociations multilatérales.

Les opinions exprimées par l'auteur reflètent ses opinions personnelles et non pas celles du gouvernement américain.

Plus connue sous le nom de « **Tokyo Round** », la septième série de négociations engagées dans le cadre du GATT, est de loin la négociation commerciale la plus large et la plus importante de toute son histoire. Le nombre de sujets traités et de pays participants dépassent le cadre de toutes les négociations précédentes. Les négociations n'ont pas seulement porté sur les questions tarifaires mais aussi, et dans une plus large mesure, sur les questions non tarifaires. Elles traitent même de la structure légale du GATT.

L'agriculture y joue un grand rôle à cause de son importance, non seulement dans le commerce mondial mais aussi dans le commerce extérieur des principaux participants aux négociations, les Etats-Unis et la Communauté économique européenne, qui sont respectivement le plus grand exportateur et le plus grand importateur de produits agricoles. Les questions agricoles revêtent aussi une importance particulière du fait que la plus grande partie des exportations des pays en voie de développement consiste en produits agricoles. Finalement, l'agriculture occupe une position importante dans ces négociations parce que, dans leur objectif officiel qui est une libéralisation de plus en plus large des échanges, beaucoup entrevoient un risque de bouleversement des politiques agricoles nationales.

Les négociations, engagées en automne 1973, n'ont pas démarré sous des auspices favorables. La conjoncture économique était au plus haut, mais avec des signes annonciateurs d'une crise proche. Les prix étaient à la hausse, en partie du fait de l'instabilité monétaire croissante. Deux autres événements ont aussi pesé sérieusement sur les négociations agricoles : la mauvaise récolte céréalière de 1972 et l'embargo de 1973 sur le pétrole.

La pénurie céréalière s'est trouvée aggravée par le fait que durant la période excédentaire des années précédentes, les plus grands exportateurs de céréales, les Etats-Unis et le Canada, ont été amenés à limiter et à réduire les emblavures pour lutter contre les excédents.

L'embargo sur le pétrole, qui menaçait l'approvisionnement des pays industrialisés en une matière première vitale, n'a pas manqué de renforcer l'argument de ceux qui préconisent une politique d'autarcie dans le domaine agricole - d'autant plus que l'embargo sur le pétrole a été précédé par un embargo américain de courte durée sur l'exportation du soja. En tout cas, un coup sérieux est alors porté à l'idée fondamentale des négociations, la libéralisation des échanges internationaux, qui implique une interdépendance accrue sur le plan des approvisionnements.

L'approche des problèmes agricoles qui se dessine au commencement des négociations est centrée sur l'interprétation de la « Déclaration des Ministres adoptée à Tokyo le 14 septembre 1973 ». La Déclaration de Tokyo, qui est pour ainsi dire la Grande Charte des Négociations commerciales multilatérales, définit ainsi l'objectif de ces négociations :

« Les négociations auront pour but

— de réaliser l'expansion et une libéralisation de plus en plus large du commerce mondial et d'améliorer le niveau de vie et le bien-être des peuples du monde, objectifs qui peuvent être atteints, entre autres, par la suppression progressive des obstacles au commerce et l'amélioration du cadre international qui régit le commerce mondial ». Les Négociations devraient « comporter, en ce qui concerne l'agriculture, une approche... qui, tout en étant en harmonie avec les objectifs généraux des négociations, devrait tenir compte des caractéristiques spéciales et des problèmes de ce secteur ».

Pour comprendre l'approche des Etats-Unis, il faut se rappeler qu'une grande partie des principaux produits agricoles américains est exportée et que l'Amérique est l'un des premiers importateurs de produits agricoles. L'économie agricole américaine est donc fortement tributaire du marché mondial et en subit les effets.

L'objectif initial des Etats-Unis dans ces négociations est d'arriver à une situation où les politiques agricoles extérieures soient plus libérales que dans le passé et où, par conséquent, l'ajustement des déséquilibres tiennne plutôt aux forces du marché qu'à des interventions publiques. Ces interventions, reconnues comme indispensables, doivent être limitées autant que possible à la sauvegarde des revenus agricoles ou à l'amélioration des structures. Leurs effets sur le commerce extérieur ou sur le marché mondial doivent être atténués. Cela implique une réduction des mesures protectionnistes à l'importation, ainsi qu'une limitation et une diminution des mesures de subvention à l'exportation. D'autres pays exportateurs, tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada, sont à cette époque partisans de l'approche américaine.

La Communauté économique européenne, l'autre grand protagoniste dans ces négociations, suit l'approche inverse. La Communauté a insisté, dès le commencement des négociations, sur le caractère spécifique des problèmes agricoles. L'agriculture ayant un caractère spécifique, il s'ensuit - selon les représentants de la Communauté - qu'elle ne peut pas être traitée dans ces négociations de la même manière que le secteur industriel. Selon la Communauté, le caractère spécial de l'agriculture ne permet pas une libéralisation, c'est-à-dire une atténuation de la protection pour tous les produits. Sans exclure la possibilité d'accorder des concessions tarifaires ou non tarifaires pour quelques produits particuliers, la Communauté soutient que des accords globaux représentent, au moins pour les grands produits (céréales, sucre, viande et produits laitiers), la seule approche possible : ces accords doivent dans certaines limites amener une coordination du comportement sur les marchés mondiaux sans affecter en quoi que ce soit les politiques ou les mécanismes internes des pays participants. Au besoin, on peut, pour certains produits non couverts par ces accords globaux, envisager des arrangements spéciaux, appelés « disciplines

concertées », c'est-à-dire des arrangements bilatéraux et non globaux, dans le cadre desquels deux partenaires s'engagent à respecter certaines disciplines dans leurs exportations et importations de produits spécifiques.

DES QUESTIONS FONDAMENTALES

Les débats qui se sont déroulés au cours des négociations n'ont pas toujours eu un caractère académique. Au début, du moins, ils ressemblent plutôt à des disputes doctrinaires. Cependant, ces débats soulèvent des questions fondamentales sur l'agriculture et sur les échanges internationaux de produits agricoles. Il s'agit principalement des questions suivantes :

— **Le caractère spécifique de l'agriculture** : Comment l'agriculture doit-elle être définie et, par conséquent, comment doit-elle s'insérer dans le cadre de ces négociations ?

— **La division internationale du travail** : Quelles sont ses limites et ses exigences ? Le principe des coûts comparatifs est-il valable ou applicable ?

— **Les subventions à l'exportation** : Comment empêcher que ces subventions ne mènent à une distorsion de la concurrence internationale ?

— **Les accords globaux** : Peuvent-ils apporter des solutions aux problèmes des marchés internationaux ?

LE CARACTERE SPECIFIQUE DE L'AGRICULTURE

Ce thème est pour ainsi dire le leitmotiv des négociations agricoles. Ceux qui soutiennent la thèse selon laquelle l'agriculture a des caractéristiques spécifiques, avancent les idées suivantes : Il existe de profondes différences entre les structures économiques, techniques et sociales des divers pays du monde au plan de l'agriculture. Ces différences sont beaucoup plus prononcées que dans l'industrie. Une usine d'automobiles d'un pays arriéré et le même type d'usine d'un pays développé ont beaucoup plus de points communs que les exploitants agricoles qui produisent du blé dans l'un et l'autre de ces pays. En effet, l'un des caractères spécifiques de l'agriculture - à l'échelle mondiale aussi bien qu'à l'échelle nationale - est l'énorme différence des méthodes et, par conséquent, des coûts de production. De plus, il y a d'autres caractères spécifiques de l'agriculture qui la distinguent du secteur industriel :

— La terre, facteur principal de la production, est limitée en quantité et ne peut pas être augmentée.

— Les inputs naturels, l'eau, la température, la lumière sont aléatoires et échappent donc au contrôle du producteur.

— Les périodes de production sont déterminées par des lois biologiques, de sorte que la rotation des capitaux ne peut pas être accélérée comme dans bien des secteurs industriels.

L'offre agricole, même dans les pays les plus avancés, est éparpillée parce qu'elle résulte de l'offre individuelle de dizaines ou de centaines de milliers de producteurs, tandis que dans l'industrie, où les entreprises sont peu nombreuses, l'offre est plus uniforme et souvent concertée. Tout en reconnaissant ces éléments spécifiques, ceux qui pensent que l'agriculture ne mérite pas pour autant un traitement spécial dans des négociations commerciales soutiennent que même le fait qu'une grande partie de l'offre agricole bénéficie dans de nombreux pays du soutien public ne justifie pas un tel traitement. Ils se réfèrent à l'intervention de plus en plus répandue de l'Etat dans le secteur industriel. Ils citent les subventions et les aides publiques octroyées par l'Etat à la sidérurgie, à l'industrie textile, aux charbonnages, aux constructions navales et aéronautiques. Donc, même à cet égard, disent-ils, on ne peut pas parler d'une différence fondamentale entre l'agriculture et les autres secteurs économiques.

Traditionnellement, l'activité agricole est considérée comme appartenant au secteur primaire, parce qu'elle consiste essentiellement à cultiver le sol et à effectuer une transformation initiale de ses produits. L'agriculture est donc une activité primaire, quoique distincte de l'extraction minière qui est une activité primaire non reproductive. Mais l'agriculture est en train de s'industrialiser. Elle emploie de plus en plus d'inputs qui ne sont pas produits à la ferme. L'utilisation des engrais, de l'énergie, des instruments de travail venant de l'industrie, transforme l'activité primaire en une activité secondaire. La part relative de la valeur ajoutée dans l'entreprise agricole baisse. Les produits agricoles offerts sur les marchés sont très souvent des produits hautement transformés. Donc, même la distinction technique entre l'activité primaire et l'activité secondaire est en train de disparaître.

Les débats prolongés sur le caractère spécifique de l'agriculture n'ont pas été concluants. Finalement, on a trouvé une solution ad hoc en décidant de considérer comme « produits agricoles » les produits énumérés dans la nomenclature du CCD. La thèse très contestée du caractère spécifique de l'agriculture perd de sa signification. Les procédures de négociation deviennent tout à fait pragmatiques.

LA DIVISION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

La division internationale du travail étant un fait, les négociations s'engagent sur le point de savoir si cette division doit être élargie par une réduction progressive des obstacles au commerce (position des pays exportateurs) ou maintenue dans les limites actuelles mais facilitée par des accords globaux (Communauté et pays importateurs). Les Etats-Unis introduisent dans ce débat le principe des coûts comparatifs, un argument considéré par quelques-uns comme gratuit parce qu'inapplicable et irréaliste. Pourtant, l'argument amé-

ricain n'est pas dénué de sens. L'Amérique ne suggère pas que ce principe soit appliqué généralement, mais seulement qu'on lui donne plus de poids dans les échanges agricoles.

Les négociations coïncident avec une période de la politique américaine au cours de laquelle l'intervention publique sur les marchés a fortement diminué, de même que les dépenses pour le soutien de l'agriculture. Les Etats-Unis ont suspendu les limitations sur la production céréalière ; ils ont mis fin à toutes les subventions à l'exportation et levé les restrictions quantitatives à l'importation de plusieurs produits. La pensée libérale des dirigeants agricoles américains, leur foi dans une agriculture libérale, exposée à la concurrence, semblent donc se confirmer. De plus, les demandes de certains partenaires souhaitant des garanties du type « food security », c'est-à-dire des assurances fermes d'un approvisionnement en produits agricoles, ne laissent pas le choix en l'occurrence : ou une production libérée de toute contrainte et répondant à la demande mondiale, ou la persistance de la pénurie alimentaire dans le monde. D'autre part, le principe des coûts comparatifs semble refléter une expérience historique, celle de l'Angleterre dans la deuxième partie du 19^e siècle.

A vrai dire, on a souvent confondu la nature explicative des principes de Ricardo avec les mobiles réels qui guident la politique commerciale d'un pays. Selon la théorie des coûts comparatifs, les nations doivent se spécialiser non pas dans les productions où elles seraient les plus efficaces d'une manière absolue, mais dans celles où elles sont relativement les plus efficaces. La politique anglaise de libre-échange a été souvent justifiée et défendue au nom du principe des coûts comparatifs, mais elle n'était nullement déterminée par des principes abstraits. Aussi les Etats-Unis n'étaient-ils pas si déraisonnables de croire que les échanges mondiaux de produits agricoles peuvent être basés sur le principe du laisser-faire. Mais ils défendaient l'idée que l'interdépendance des marchés nationaux est une condition indispensable à la stabilité du marché mondial.

En 1974/75, la récolte mondiale de céréales secondaires a été relativement faible alors que la demande globale de ces produits était très forte. Aux Etats-Unis, on a beaucoup craint que la forte demande extérieure ne provoque une pénurie et que, par conséquent, les utilisateurs de céréales secondaires ne demandent un embargo ou un rationnement des exportations. Mais la hausse des prix résultant de cette situation a eu un effet tout à fait différent. La demande intérieure s'est affaiblie sous l'effet de cette hausse, de sorte que les Etats-Unis ont été en mesure de satisfaire la demande extérieure sans un contrôle quelconque des exportations. Cette expérience va amener les Etats-Unis à proposer, au lieu d'un abaissement des obstacles à l'importation, un système qui établisse une relation plus étroite entre les prix mondiaux et les prix intérieurs des pays qui, par leurs systèmes de protection à la frontière,

s'isolent de l'évolution des marchés mondiaux. Ce système doit permettre le maintien du niveau de la protection dans des circonstances ordinaires. Mais si les prix mondiaux varient d'un niveau très élevé à un niveau très bas, les impositions à l'importation doivent être invariables. Les prélèvements variables deviendraient donc fixes à partir de certains points critiques. Ainsi les fluctuations extrêmes des prix mondiaux se répercuteraient sur les prix intérieurs et conduiraient à des modifications de l'offre ou de la demande. Un tel mécanisme n'est pas applicable à tous les produits mais seulement à certains produits de base, tels que les céréales secondaires. Pour la Communauté et pour d'autres pays importateurs, la proposition américaine qui laisserait inchangé le niveau de protection à l'importation, sauf dans des cas où les prix mondiaux seraient excessivement hauts ou excessivement bas, n'est pas acceptable.

LES SUBVENTIONS A L'EXPORTATION

Les Etats-Unis, ayant abandonné les subventions à l'exportation, proposent que les autres pays fassent de même. Certains - la Communauté, par exemple - rejettent cette proposition, mais on tombe quand même d'accord pour renforcer les disciplines applicables à ces subventions. Le problème des subventions à l'exportation est l'une des questions les plus importantes qui aient été soulevées au cours des négociations. Il touche le fond même des échanges internationaux de produits agricoles. Il soulève en premier lieu la question du caractère des excédents exportables. Ces excédents sont-ils le résultat d'une stimulation artificielle de la production due à des mesures de soutien des prix ou des revenus, ou sont-ils attribuables à l'efficacité d'un pays exportateur ? Dans le premier cas, la question des subventions à l'exportation se confond avec celle des subventions tout court. Dans le second cas, les exportateurs efficaces subissent les effets des mesures dont leurs concurrents bénéficient. La Communauté a été d'avis qu'on ne peut pas séparer les subventions en général des subventions spécifiquement destinées à l'exportation. Selon la Communauté, les subventions internes, même si elles sont octroyées sans tenir compte de la destination finale des produits, ne peuvent manquer d'avoir des effets sur les exportations, c'est-à-dire de les aider et de les faciliter.

Il est vrai que les subventions internes peuvent avoir de tels effets. Mais en même temps, elles empêchent les importations, ou ont tendance à les rendre plus difficiles : en effet les productions nationales qu'elles créent se substituent aux produits qui, autrement, seraient importés. En revanche, les subventions à l'exportation rendent les exportations moins chères, non seulement du point de vue de l'exportateur qui en bénéficie, mais aussi du point de vue de l'importateur qui peut ainsi acheter à des prix plus bas. Donc les subventions à l'exportation ont pour effet de promouvoir les expor-

tations aussi bien que les importations. Mais, dans de telles conditions, la concurrence internationale n'est plus loyale ; elle est déformée. Dans les cas extrêmes (qui ne sont pas rares) la concurrence internationale basée sur les subventions à l'exportation devient une concurrence des Trésors publics, le pays ayant le Trésor le plus riche devenant l'exportateur le moins cher.

La question des subventions internes aussi bien que des subventions à l'exportation pose en réalité le problème fondamental de la répartition des ressources et, par là même, la question de la distribution internationale des facteurs de production. Comme il n'est pas possible d'établir, au plan mondial, une politique agricole commune qui réglerait la répartition des ressources, il faut accepter l'ordre actuel. Cet ordre est contradictoire, mais il permet quand même d'établir des règles de comportement pour l'application des subventions à l'exportation.

Il semble qu'on ait trouvé une solution équitable et réaliste à ce problème. En interprétant et en précisant certaines dispositions actuelles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, on est convenu de règles qui, si elles sont respectées, vont atténuer sensiblement le problème de la concurrence internationale des échanges agricoles. L'accord sur l'interprétation et l'application de certaines dispositions de l'Accord général concernant les subventions ainsi que les mesures compensatoires ne s'applique pas seulement à l'agriculture. Mais les dispositions relatives à l'agriculture sont, en substance, les suivantes :

Les subventions à l'exportation ne doivent pas avoir pour effet de déplacer les exportations d'un autre pays, compte tenu des faits nouveaux intervenus sur les marchés mondiaux ; elles ne doivent pas conduire à une situation où les prix subventionnés soient sensiblement inférieurs à ceux des autres fournisseurs de ce même marché ; et elles ne doivent pas mettre le pays qui accorde une subvention à l'exportation, en état de détenir plus qu'une part équitable du commerce mondial.

LES ACCORDS GLOBAUX

Au commencement des négociations, tous les participants sont fortement impressionnés par les événements des années 1972-1974, où l'offre mondiale de produits céréaliers n'est pas adaptée à l'accroissement soudain de la demande, dû surtout à des conditions climatiques exceptionnelles dans certains pays. Tous les participants ont donc convenu que les solutions multilatérales recherchées dans ces négociations devraient aboutir à un ordre des choses qui éviterait l'instabilité. Mais celle-ci n'est pas seulement le résultat d'une demande anormalement forte. Dans la décennie qui a précédé la crise des années 1972-1975, la stabilité n'est assurée que par l'ampleur des réserves, dont l'essentiel est détenu par les Etats-Unis et le Canada.

Ces réserves sont en grande partie des excédents indésirables qui pèsent sur les marchés et représentent donc l'autre élément de l'instabilité. Ces excédents contraignent les Etats-Unis à soustraire plus de 16 millions d'hectares à la culture. La capacité de production de ces terres égale à peu près la chute de la production mondiale entre 1971/72 et 1972/73. L'instabilité, quoique reconnue par tous, est donc interprétée d'une manière différente et des solutions différentes ont été proposées. Mais au fur et à mesure que les négociations progressent, les différences d'approche s'atténuent. Malgré ses réticences initiales, la Communauté est prête à offrir des concessions tarifaires et non tarifaires. Malgré son refus initial, l'Amérique consent à participer à des accords globaux.

La différence entre la libéralisation des échanges de produits particuliers et les accords globaux, c'est que ces derniers n'exigent pas de changement dans la protection extérieure d'un pays, mais seulement un certain comportement sur le marché mondial.

Les accords internationaux envisagés doivent comporter trois éléments principaux :

a) une meilleure transparence des marchés en question obtenue grâce à un meilleur système d'échange d'informations ;

b) la mise en place de mécanismes de coordination et de consultation qui doivent permettre aux pays participant à ces accords de mieux harmoniser leurs actions selon les obligations contractées ;

c) la mise en œuvre de mécanismes de prix ou de stockage pour endiguer les fluctuations de l'offre et de la demande.

Trois accords internationaux ont été envisagés : un pour les céréales, un autre pour les produits laitiers, et un troisième pour la viande bovine. De plus, on envisage un cadre général pour des consultations concernant les politiques agricoles.

De tous ces accords, celui qui porte sur les céréales est le plus important, non seulement à cause du rôle des céréales dans le commerce international, mais surtout parce que cet accord doit comporter des dispositions économiques plus élaborées et plus contraignantes que les autres accords.

L'accord céréalier, d'abord proposé par la Communauté dans le cadre des négociations multilatérales, a eu une histoire institutionnelle un peu curieuse. Quoiqu'il ait été proposé dans le cadre des Négociations commerciales multilatérales du GATT, c'est au Conseil International du Blé, à Londres, que les négociations préparatoires ont eu lieu, tandis que les négociations actuelles concernant cet accord se déroulent dans le cadre de la CNUCED. Mais il a toujours été entendu qu'un tel accord, où qu'il soit négocié, serait considéré comme ayant atteint les objectifs des négociations multilatérales du GATT.

Toutefois, l'aspect institutionnel et la mise en scène des négociations céréalières, quoique curieux, sont moins importants que le fait qu'on ne soit pas parvenu à conclure un accord céréaliier. La leçon qu'on peut tirer de cet insuccès est fort instructive.

Malgré la bonne volonté des principaux participants, il semble que des contraintes économiques et politiques les empêchent de consentir à des obligations qui sont indispensables pour un tel accord. Un accord efficace exigerait en effet que les stocks stabilisateurs soient plus importants que les quantités globales de stocks que les participants sont prêts à accepter. Le niveau des prix nécessaire pour déclencher le stockage ou le déstockage ne correspond pas à la politique des prix pratiqués ou visés par les participants. Donc, un des efforts majeurs pour la coopération internationale en matière de politique agricole n'a pas réussi (ou du moins pas encore, car il est toujours possible que ces négociations reprennent).

En revanche, les arrangements internationaux concernant les produits laitiers et la viande bovine ont été parachevés dans le cadre des négociations multilatérales.

L'arrangement sur les produits laitiers comporte des mécanismes d'information, de consultation et de coopération. De plus, il contient des dispositions économiques, c'est-à-dire des engagements interdisant les ventes au-dessous des prix minima. Mais l'arrangement ne comporte pas de dispositions pour les prix maxima, ni pour le stockage ou le déstockage des produits laitiers.

L'arrangement international sur la viande bovine ne contient que des dispositions pour l'échange d'informations, la consultation et la coopération. Vu le caractère hétérogène des produits carnés, il n'a pas été possible, dans le cadre de cet arrangement, d'établir des prix minima ou d'autres dispositions économiques. Etant donné la longueur des cycles de production de la viande bovine et le fait que la demande de ces produits relève fortement de la conjoncture générale, une coopération internationale peut-elle contribuer efficacement à résoudre ces problèmes ?

Tels sont, dans leurs grandes lignes, les problèmes majeurs qui se sont posés dans le secteur agricole au cours des Négociations commerciales multilatérales. Quelles leçons peut-on en tirer, alors que ces négociations ne sont même pas terminées ?

Les négociations ont montré que **le secteur agricole n'est pas un secteur sui generis**. Les caractéristiques techniques qui sont propres à l'agriculture trouvent leur contrepartie dans les caractères techniques propres à d'autres secteurs. Les lois économiques qui régissent ce secteur ne sont pas différentes de celles d'autres secteurs, même s'il faut reconnaître que certains phénomènes (par exemple l'inélasticité de la demande, le taux d'accroissement de la productivité ou le grand nombre des producteurs) sont particulièrement prononcés dans l'agriculture. Les négociations ont aussi montré que le secteur agricole n'est pas homogène. S'il donne une impression d'homogénéité, c'est que les politiques agricoles nationales sont trop souvent présentées comme une défense globale des intérêts de toutes les classes agricoles et de tous les producteurs d'un pays. En réalité, les négociations ont mis en lumière l'hétérogénéité des intérêts des producteurs, même de ceux d'un seul pays. De ce point de vue, l'agriculture se prête donc aussi bien à des négociations internationales que d'autres secteurs économiques. La division internationale du travail est à la base des échanges agricoles internationaux. Elle est déterminée d'une part par des avantages naturels, d'autre part par des facteurs techniques et historiques qui peuvent compenser les avantages naturels. Elle est aussi déterminée par des intérêts politiques et sociaux particuliers : ce dernier élément bat en brèche le principe, par lui-même rationnel et inattaquable, des coûts comparatifs. Mais les éléments politiques et sociaux sont aussi un facteur rationnel, car l'avantage comparatif des uns peut bien être le désavantage comparatif des autres.

Les problèmes qui se posent dans les échanges agricoles internationaux sont surtout dus à cette contradiction. Là où il y a des avantages égaux, c'est-à-dire une efficacité égale, il y a peu de problèmes, ou alors, des problèmes relativement faciles à résoudre.