



**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](mailto: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.*

---

## Le volet agricole de l'Uruguay Round : une nouvelle régulation mondiale ?

Madame Hélène Delorme

### Résumé

Traversés de profonds désaccords internes sur les formes du développement agricole, en concurrence l'un avec l'autre et avec les autres exportateurs, les Etats-Unis et la CEE ont des attitudes divergentes et contradictoires face à la négociation agricole du GATT. Le pré-accord de Blair House peut être un premier pas vers une sorte de politique agricole commune mondiale. La gestion de l'offre coordonnée que cet accord prépare peut stabiliser les marchés mais risque de priver durablement les pays en développement du droit à la politique agricole.

### Abstract

*The agricultural side of the gatt negociation : a new world control ?*

Within EC and US, there exist deep internal disagreements about the futur of their agricultures. At the same time, they are in competition, not only one against the other, but also the two against the rest of the world. As a consequence, their attitudes vis-à-vis the agricultural GATT négociation are divergent and contradictory. The Blair House pre-agreement could be a first step towar a kind of world common agricultural policy. However, if a coordinated supply management, as implied by this agreement, can stabilize markets, it may also deprive deve- lopping countries of any possibility of indépendant agricultural policy for a long time in the futur.

---

### Citer ce document / Cite this document :

Delorme Hélène. Le volet agricole de l'Uruguay Round : une nouvelle régulation mondiale ?. In: Économie rurale. N°218, 1993. pp. 3-11;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1993.4576>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1993\\_num\\_218\\_1\\_4576](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1993_num_218_1_4576)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

## LE VOLET AGRICOLE DE L'URUGUAY ROUND : UNE NOUVELLE RÉGULATION MONDIALE ?

Hélène DELORME\*

### Résumé :

Traversés de profonds désaccords internes sur les formes du développement agricole, en concurrence l'un avec l'autre et avec les autres exportateurs, les Etats-Unis et la CEE ont des attitudes divergentes et contradictoires face à la négociation agricole du GATT. Le pré-accord de Blair House peut être un premier pas vers une sorte de politique agricole commune mondiale. La gestion de l'offre coordonnée que cet accord prépare peut stabiliser les marchés mais risque de priver durablement les pays en développement du droit à la politique agricole.

### THE AGRICULTURAL SIDE OF THE GATT NEGOCIATION : A NEW WORLD CONTROL ?

#### Summary :

Within EC and US, there exist deep internal disagreements about the futur of their agricultures. At the same time, they are in competition, not only one against the other, but also the two against the rest of the world. As a consequence, their attitudes vis-à-vis the agricultural GATT negociation are divergent and contradictory. The Blair House pre-agreement could be a first step toward a kind of world common agricultural policy. However, if a coordinated supply management, as implied by this agreement, can stabilize markets, it may also deprive developing countries of any possibility of independant agricultural policy for a long time in the futur.

La décision de négocier les échanges de produits agricoles lors de l'Uruguay round s'inscrit dans la réorientation néo-libérale de la première moitié des années 1980. Le projet était d'organiser une négociation Nord-Sud dans laquelle les pays industriels libéraliseraient leurs agricultures (et leurs industries textiles) et les pays en développement leur secteurs industriels et des services. D'origine américaine, ce schéma était soutenu par le groupe des 14 exportateurs "loyaux" (ne subventionnant pas les exportations) qui, constitué en août 1986 à Cairns (Australie), faisaient aussi du succès de la négociation agricole la condition du succès de l'ensemble (1). Ce retour coordonné au marché devait, selon les enseignements de la théorie néo-libérale, assurer une meilleure allocation des ressources dans les deux ensembles de pays et ainsi une amélioration du bien-être général.

Sept ans après, et comme on pouvait s'y attendre, la libéralisation agricole reste à l'état de projet, menaçant d'échec l'Uruguay round dans son ensemble. Aux origines du blo-

cage : le conflit agricole entre la CEE et les Etats-Unis qui, désormais à égalité sur le marché mondial, abordent cette négociation avec des objectifs et des stratégies divergents. Le règlement que l'on peut envisager après le pré-accord de Blair House pourra peut-être restaurer les équilibres du marché mais n'assurera sans doute pas une meilleure répartition de la production agricole entre le Nord et le Sud.

### DÉTERMINANTS INTERNES ET EXTERNES DU CONFLIT CEE-ÉTATS-UNIS

Déterminants internes et externes se conjuguent pour alimenter le conflit entre la CEE et les Etats-Unis et contribuer au blocage de l'Uruguay round.

Chacun d'eux d'abord est traversé par de profonds désaccords sur la réponse à donner à la crise de l'agriculture intensive. Dans les deux, la critique de cette forme de développement semble acquise. A l'exploitation agricole moderne qui la met en œuvre, on reproche ses coûts fixes élevés, qui lui interdisent de s'adapter aux "signaux du mar-

\* Centre d'études et de recherches internationales (FNSP).

1. Le groupe de Cairns comprend autour de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle Zélande, 5 pays d'Amérique latine (Argentine, Brésil, Chili, Colom-

bie, Uruguay), 5 pays d'Asie (Fidji, Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande) et la Hongrie qui a rejoint les 13 fondateurs.

ché", et la lourdeur de ses coûts externes sur l'environnement et l'occupation du territoire. Les politiques agricoles qui régulent l'intensification sont jugées tout à la fois inefficaces et inéquitables : malgré des coûts budgétaires croissants (voir OCDE, 1990 et 1992), elles n'évitent ni les excédents, ni la baisse des investissements (voir Bonny, 1993), ni la concentration de la production par les agriculteurs les plus grands ou les plus intensifs (voir Coulomb P., Delorme H., 1987). Mais aux Etats-Unis comme dans la CEE, le débat reste ouvert sur les modèles techniques et les unités de production à prendre comme nouvelles normes de la politique agricole. Faut-il refuser l'agriculture duale au nom de l'équité ou y voir une sortie de crise par la diversification du secteur, à la fois dans la sphère de la production agricole et dans celle de l'occupation du territoire et de l'entretien de la nature (voir pour les Etats-Unis, le Canada et le Royaume-Uni Bowler et al, 1993 ; pour la France, Jollivet, 1988) ? Dans les deux cas, quelle réforme de la politique agricole appliquer ? Faut-il libéraliser et laisser le marché sélectionner, ou préférer un ajustement plus administré passant par le contrôle de l'offre, ou encore associer les deux démarches mais dans quelle proportion ? Un point néanmoins fait l'accord : la nécessité d'une concertation mondiale, les interdépendances créées par l'internationalisation des échanges ne permettant plus de définir unilatéralement la politique agricole, sauf à accepter une forte chute de la production. Le consensus est cependant ténu, si l'on en croit l'ambiguïté du mandat fixé à l'Uruguay round : "libéraliser davantage" le commerce agricole mais aussi définir les "règles et disciplines" communes que devront respecter les politiques commerciales agricoles (déclaration de Punta del Este, 20/09/1986) dont la fin ne serait donc pas programmée.

Ces incertitudes internes sont renforcées par un second facteur de blocage, d'ordre externe, qui tient aux relations liant les deux protagonistes entre eux et avec les autres exportateurs sur le marché agricole mondial. Si les Etats-Unis et la CEE sont sans conteste les deux premiers vendeurs mondiaux, ils sont désormais "en situation d'interdépendance oligopolitique" (de Benedictis et al, 1991). Les Etats-Unis ne sont plus comme dans les années 1950-60 la puissance hégémonique capable de définir, financer et faire accepter les règles et institutions internationales organisant la coordination des politiques nationales. En concurrence avec la CEE pour la place de premier mondial, ils sont aussi comme elle en concurrence avec les autres exportateurs pour le contrôle du marché mondial. Le cas du blé est révélateur de ces changements de place. En 1980, les Etats-Unis dominaient nettement le marché, exportant 50 Mio de tonnes sur un total mondial d'un peu plus de 200 Mio de tonnes. Avec la CEE, ils contrôlaient 32,5 % des transactions mondiales. En 1990, les Etats-Unis ne vendent plus que 30 Mio de tonnes sur un total mondial équivalent, les ventes de la CEE passant de 15 à 19 Mio de tonnes. A eux deux, ils ne font cependant que 25 % des échanges mondiaux. Le mélange de coopération et de conflit que comporte cette structure de marché explique l'ambivalence des

deux protagonistes face à l'Uruguay round agricole. Les deux veulent son succès, la négociation internationale leur apparaissant comme le meilleur levier de la réforme interne par ses effets matériels (limiter les ajustements individuels) et symbolico-politiques (convaincre les producteurs de la nécessité du processus et surmonter leur opposition). Mais chacun contribue à l'empêcher en se comportant comme un "lobbyiste" (ou un "free rider"), défendant égoïstement ses intérêts à court terme et exclusivement préoccupé de reporter sur les autres le poids de l'ajustement.

### Les Etats-Unis : protectionnisme ou libre-échange ?

Dans la violente crise agricole qui marque la première présidence Reagan (1981-84), la politique agricole perd son caractère bi-partisan. La fin du consensus se révèle lors de l'élaboration de la loi agricole de 1985. D'un côté, les milieux de l'agro-business, le négoce, la grande agriculture revendiquent une libéralisation radicale de la politique agricole (Petit, 1985). Ce programme, dans une conjoncture de dépréciation du dollar, s'analyse comme une stratégie de guerre commerciale : il s'agit de "casser les prix" pour, à l'intérieur, accélérer la restructuration de l'appareil productif autour des exploitants les mieux dotés et des régions les plus fertiles, à l'extérieur, reconquérir les marchés perdus depuis 1981 sous l'effet de la réévaluation du dollar et de l'embargo contre l'URSS (invasion de l'Afghanistan). La CEE, qui dans le même temps a élargi sa part du marché, est la première visée (2). Cohérent avec l'objectif de réduction du déficit budgétaire de la "Reaganomics", ce programme est repris par l'Exécutif qui propose début 1985 un projet de nouvelle loi agricole axé sur une forte baisse des prix et une suppression graduelle des programmes de soutien.

Comme en 1980, lors de la tentative de libéralisation du candidat Reagan, ce projet mobilise contre lui la majorité des agriculteurs, dont les trésoreries sont déjà obérées par la baisse des prix des terres et des produits, ainsi qu'une bonne partie des industries alimentaires trop peu compétitives pour survivre à la libéralisation. Si on partage dans ce camp l'objectif de reconquête de la première place mondiale, on préfère réduire les stocks et les dépenses fédérales par une politique de contrôle de l'offre et de double-prix (distinguant marché interne et à l'exportation). Ce point de vue a la faveur du parti démocrate, traditionnellement proche de l'agriculture moyenne et des coopératives, et inquiet devant le coût social de la libéralisation (Hathaway, 1987). Majoritaires à la Chambre des Représentants, les démocrates réussissent à rallier ceux des sénateurs républicains soumis à réélection en 1986 et qui, ayant pour la plupart "une vache dans leur circonscription" (selon le mot de Georges Bush en 1990), n'entendent pas perdre leur électorat agricole (Abel, 1986).

Le compromis qui intervient en juillet-août 1985 associe, à un coût budgétaire très élevé, protectionnisme et libre-échange. A l'intérieur prévaut l'ajustement par le contrôle de l'offre soutenu par le législatif. Pour les cé-

2. Entre 1980 et 1986, la part des Etats-Unis dans les exportations agro-alimentaires mondiales tombe de 22 à 16 % tandis que celle de la CEE s'élève de 14,5 à 16 % (échanges intra-CEE exclus).

réales, la baisse des prix de soutien est compensée par le relèvement des paiements compensatoires et l'extension du gel des terres (jachère longue "de conservation" à côté de la jachère annuelle). Pour le lait, sont prévues des réductions de garantie analogues aux quotas.

À l'extérieur, la ligne libérale de l'administration est maintenue et s'exprime par deux mesures. La première est peu conforme à la norme libre-échangiste puisqu'elle ajoute à l'aide alimentaire, aux crédits bonifiés à l'exportation et aux accords bilatéraux avec les clients, un programme de subvention directe des exportations (BICEP de mai 1985 transformé à l'automne en Export Enhancement Programme-EEP). Cette entorse est justifiée par la nécessité de répondre au comportement "déloyal" de la CEE, désigné comme seul responsable du désordre mondial (3). Les responsables américains font valoir que la PAC, avec ses droits et aides variables à l'importation et à l'exportation, relève de l'économie administrée car elle isole les producteurs des "signaux du marché" mondial. Antinomique avec l'économie de marché, ce mode de soutien ne peut que la déséquilibrer en incitant les producteurs européens à accroître l'offre sans se soucier de l'évolution de la demande. L'administration développe parallèlement un argumentaire pour démontrer la supériorité des paiements directs sur le soutien des prix, notamment parce qu'ils ne réduisent pas la demande (voir un exposé de cette thèse dans Mounier, 1993, chap. 8). Les Etats-Unis soutiennent et obtiennent en second lieu l'inclusion des échanges de produits agricoles dans l'Uruguay round. L'objectif est défini en 1987 par l'option double zéro qui propose de "démanteler" en 10 ans la totalité des aides aux frontières (à l'exportation et à l'importation) et des soutiens internes, seules étant épargnées les aides "découplées" (non liées à la production ou à la consommation).

Depuis 1985, les Etats-Unis ne changent pas de position, précisant seulement les modalités. La loi agricole de 1990 reconduit pour l'essentiel le compromis de 1985 après aménagement des paiements directs céréaliers pour les réduire et les conformer aux règles proposées au GATT (découplage). Cette loi prévoit en outre une augmentation des subventions à l'exportation et une réduction du gel des terres si un accord n'intervient pas au GATT avant le 30/06/1993 (Debar, Charvet, 1992).

Leur offre de négociation ne bouge pas beaucoup non plus, le seul point où ils montrent quelque flexibilité concerne les pourcentages de réduction des soutiens. Encore faut-il attendre le sommet transatlantique de La Haye en novembre 1991, au-delà donc du terme fixé à l'Uruguay round, pour qu'ils admettent des chiffres raisonnables (30 % en 5 ans ou 36 % en 6 ans) au regard des critères européens (BIMA, 23/1/92). Classant les multiples mesures de soutien en trois catégories, selon leur effet perturbateur pour le marché, les Etats-Unis proposent de négocier des engagements spécifiques pour chacune de ces catégories. Leur dernière offre (octobre 1990) comportait les réductions suivantes à effectuer en 10 ans à compter de 1991-92 :

- 90 % pour les subventions à l'exportation (en 5 ans pour les produits transformés) jugées les plus perturbatrices ;

- 75 % pour les mesures à l'importation après transformation en tarifs ou équivalents tarifaires ;

- 75 % pour les soutiens internes non découplés.

La CEE juge l'offre américaine inacceptable, tant par l'ampleur des réductions prévues que par le partage inéquitable de l'effort d'ajustement, reporté à son avis sur la PAC. Trois critiques principales sont formulées. Cette offre d'abord met en parallèle les subventions du programme EEP et les restitutions de la PAC mais réserve un traitement plus favorable aux paiements directs céréaliers, classés parmi les soutiens internes. La CEE conteste ce classement, estimant que les paiements directs céréaliers font baisser les prix du marché en permettant de vendre à des prix de dumping, inférieurs aux coûts de production (voir les déclarations des ministres français de l'agriculture, notamment Nallet, 1986).

L'offre américaine ensuite ignore l'hétérogénéité de la protection européenne dans le secteur de l'alimentation animale. Or c'est, selon la CEE, le principal moteur de la sortie de ses céréales sur le marché mondial. En effet, le soja, le manioc et le gluten de maïs, entrant en libre-accès et donc au prix mondiaux (bas) dans la CEE, se substituent aux céréales européennes (chères) dans l'alimentation animale. La CEE entend corriger ces distorsions de soutien et de prix en relevant la protection des produits substitués au niveau de celle des céréales ("rééquilibrage").

La CEE, enfin, sans contester le principe de la tarification, craint cependant des effets "pervers" sur ses débouchés extérieurs comme sur son marché. La tarification peut permettre un relèvement de protection lors de la transformation des contingents d'importation en équivalents tarifaires (possibilité pour les fromages notamment). Elle peut surtout, à cause du flottement du dollar, mettre en cause la préférence européenne.

### **La CEE : préférence mondiale, européenne ou nationale ?**

Dans la CEE, le débat est plus étouffé car les rapports entre secteurs et producteurs restent médiatisés par les Etats. Il est tout aussi conflictuel comme le montrent les réactions que suscitent les compensations accordées en mai 1986 aux exportateurs américains de maïs suite à l'élargissement au Sud (sur la non-conformité de cet accord à la clause de la nation la plus favorisée, USA Agriculture, juillet-août 1991). Ses termes sont plus complexes enfin car les agricultures européennes sont plus hétérogènes que l'agriculture américaine et les médiations démocratiques communautaires trop faibles pour globaliser le débat en le portant au-delà du cercle des dirigeants (Delorme, 1993).

Dans un premier temps, la CEE préfère le report de la négociation. Engagée dans la réforme de la PAC, elle redoute que l'Uruguay round ne fragilise jusqu'à la rupture ses équilibres internes. De 1986 à 1988, la CEE suit donc

3. - L'EEP sera dès 1986 étendu à toutes les destinations. Il couvre actuellement 60 % du volume des ventes américaines en céréales.

la France, sa grande puissance agricole, qui reprend la stratégie pompidolienne de cartel des exportateurs (Tubinia, 1990) et pose comme préalable à l'ouverture du dossier agricole une remise en ordre du marché mondial par les exportateurs (disciplines de prix, gel des subventions...). Le cap de l'élection présidentielle passée, la France peut prendre la mesure de l'isolement communautaire lors de la réunion "à mi-parcours" de l'Uruguay round en décembre 1988. Avec ses partenaires de la CEE, elle accepte alors d'entrer dans la négociation.

Trois conceptions se confrontent. Les libéraux d'Europe du nord (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark) mais aussi les régions d'élevage intensif comme la Bretagne, l'Allemagne du nord ou la Catalogne sont prêtes à accepter l'offre américaine et la spécialisation qui l'inspire. Gros importateurs de soja, manioc et gluten de maïs, exportant surtout des produits transformés peu ou pas soutenus par la PAC, leur priorité est de régler le différend céréalier avec les Etats-Unis pour négocier avec eux et les autres "parties contractantes" du GATT l'élargissement de leurs débouchés. A leur avis, la préférence européenne ne sert plus qu'à soutenir une céréaliculture non compétitive (les petites exploitations) ou rentière (les grandes exploitations du Bassin parisien, de l'East Anglia, de la plaine du Pô, du sud de l'Espagne et du Portugal, du Schleswig Hollstein...).

La France aussi veut une réforme mais pour consolider la préférence européenne, priorité partagée depuis 1990 par tous les responsables français quelles que soient leur couleur politique ou leur appartenance syndicale. La préférence européenne garantit le potentiel agro-exportateur de deux façons : elle stabilise à prix élevés le marché européen, d'une part, elle finance, d'autre part, les restitutions à l'exportation qui compensent l'écart entre les prix européens et les prix mondiaux. Si 40 % environ des exportations agro-alimentaires françaises s'exportent dans et hors de la CEE sans soutien (vins fins, cognac, champagne et autres produits de luxe), tous les autres secteurs bénéficient de la protection du marché européen (plus de 70 % en valeur des exportations s'y écoulent). Les céréales (blé essentiellement) bénéficient en outre des restitutions pour la moitié en moyenne du volume de leurs exportations. Très directement visée par l'offre américaine, la France y est la plus opposée : elle y voit une tentative pour fermer à ses produits agricoles, et d'abord à ses blés, l'accès au marché mondial (par la réduction des subventions à l'exportation) et au marché européen (par le maintien du libre-accès des produits de base importés et la suppression des prélèvements). Pour faire prévaloir son option, la France ne peut se contenter de la minorité de blocage que lui apporte l'appui de l'Irlande et, plus épisodiquement, celui de la Belgique. Elle compte surtout sur son alliance avec l'Allemagne, base de la construction européenne depuis 1950. Mais les priorités anciennes et nouvelles de son partenaire vont l'obliger à en revoir les termes.

Sur le plan agricole, l'Allemagne continue à redouter autant la libéralisation mondiale que l'intégration européenne, les deux risquant de confronter la petite agriculture sociéta-

le de sa partie occidentale et les grands domaines de sa partie orientale à des concurrents plus compétitifs. Cette crainte est partagée par les pays du sud de la CEE (Espagne, Italie, Portugal surtout) qui, comme l'Allemagne, ont des cultures hétérogènes, polarisées entre mini et lati-fundium. Sur un plan global, par ailleurs, l'Allemagne ne veut pas menacer la négociation industrielle en entrant dans un conflit agricole avec les Etats-Unis. Elle ne veut pas non plus troubler son partenariat avec ce pays qui dispose de la force militaire et de l'expérience de grande puissance qui lui sont nécessaires pour ses relations avec l'Europe de l'Est. Pays à fort excédent commercial, l'Allemagne sait enfin qu'elle doit tenir compte du besoin qu'ont les Etats-Unis et la France de défendre leur excédent agro-alimentaire pour limiter leur déficit extérieur. Pour articuler ces différents intérêts sans toutefois saturer son marché intérieur, l'Allemagne recherche donc un ajustement fondé, à l'intérieur, sur le contrôle de l'offre et, à l'extérieur, sur des formes de commerce administré. Les informations disponibles aujourd'hui sur les discussions franco-allemandes et germano-américaines des années 1990-92 indiquent que 2 formules de contrôle quantitatif des échanges extérieurs étaient envisagées, à partir surtout du cas des céréales. La première liait la limitation en volume du droit à subventionner les exportations à la limitation en volume des exportations de produits substitués des céréales (PSC). La seconde, plus évolutive, prévoyait une sorte de "coulissage" permettant de compenser la hausse des importations de PSC par une hausse équivalente du droit à subventionner les exportations de céréales (4).

La diversité des points de vue européens et le poids de l'alliance franco-allemande se conjuguent pour déboucher le 6 novembre 1990 sur un compromis très conservatoire. L'offre communautaire s'organise autour d'une procédure et de trois propositions.

**Pour la procédure**, la CEE refuse de différencier la négociation selon le classement des interventions défini par les Etats-Unis. Elle propose une négociation globale diminuant également [30 % en 10 ans à compter de 1986 (5)] toutes les aides publiques (directes et indirectes, internes et aux frontières) à l'exclusion des aides d'encadrement (recherche, enseignement, vulgarisation, calamité, etc.) considérées comme découplées. La diminution des aides budgétaires à l'agriculture serait mesurée par la MGS (Mesure Globale de Soutien), calculée comme les ESP de l'OCDE en multipliant les volumes produits par l'écart entre un prix international de référence et le prix administré et en y ajoutant les aides directes.

Les trois propositions reprennent le classement ternaire des mesures de soutien. Pour la réduction **des soutiens internes**, la CEE propose de laisser chaque pays maître des modalités (par les prix, les quantités ou les deux) et de l'organiser par secteur (céréales riz inclus, viandes, etc.) et non produit par produit, pour faciliter sa gestion technique et sociale.

4. - Voir *Agro-Monde Service*, 347, 27/3/1992 : Lemaitre (Ph.), *Le Monde*, 16/7/1992. Interviews.

5. - Le désaccord sur l'année de base entre la CEE et les Etats-Unis est lié à l'évolution de leurs budgets agricoles respectifs. En 1986, le budget américain atteignait un sommet, la CEE prend donc cette année comme référence. Celui de la CEE se gonfle à la fin des années 1980, les Etats-Unis préfèrent donc ces années comme point de départ.

Pour les **protections à l'importation**, la CEE renonce aux prélèvements variables, jusqu'ici fondements de la PAC, et acceptent de les transformer en tarifs à réduire d'un montant équivalent à celui du soutien interne. Cet aggrégation est soumis à deux conditions conformes aux demandes françaises : correction des fluctuations des cours internationaux (mécanisme de la tarification corrigée dont l'élément variable ressemble beaucoup aux anciens prélèvements, voir Chominot, 1989) ; "rééquilibrage" de la protection des produits substitués des céréales à intégrer dans l'organisation du marché du maïs pour les quantités excédant les volumes actuellement importés et à l'exclusion du soja.

Pour les **subventions à l'exportation**, l'arbitrage est moins net. La CEE refuse tout engagement séparé, ce qui est conforme à l'objectif français de négocier les restitutions européennes contre les paiements directs américains. Mais elle se dit aussi prête à un accord sur leur limitation (sans préciser si c'est en volume, en budget, ou les deux) comme l'acceptent les partenaires de la France.

L'offre communautaire fait l'unanimité contre elle au GATT. Les exportateurs "loyaux", qui dans le jeu de la négociation se sont alignés sur les Etats-Unis, sont les plus déçus par la faiblesse de la baisse de soutien proposée, par la demande de rééquilibrage, très pénalisante pour les exportateurs de manioc (Thaïlande, Indonésie, Brésil dans une moindre mesure) la CEE étant le seul gros utilisateur mondial de ce produit, par le refus d'engagement sur les aides à l'exportation enfin. Il faut rappeler qu'à l'origine, le groupe de Cairns voulait centrer son offre sur la réduction des subventions à l'exportation, objectif cohérent avec les intérêts exportateurs de tous ses membres et avec les protections de certains d'entre eux (le Canada notamment pour le lait et la viande de volaille).

Tous ses partenaires soupçonnent la CEE d'organiser une baisse de soutien en trompe l'œil renforçant l'instabilité du marché. Ils redoutent que le groupage par secteurs ne limite en pratique la baisse du soutien, par les possibilités de préférence entre produits (blé et riz, viande bovine et ovine, etc.) qu'il ménage. Ils estiment que la flexibilité souhaitée pour réduire le soutien rendrait imprévisibles les conditions d'accès au marché communautaire et celles de la sortie sur le marché mondial.

Le Japon demeure discret. En tant que pays à fort excédent commercial et premier importateur agro-alimentaire du monde (13 % des échanges mondiaux en 1988), il pourrait être le troisième pôle de la négociation agricole en mobilisant les pays industriels importateurs (Norvège, Suède, Suisse, Corée du sud, ...) sur sa priorité : garantir l'égalité de traitement entre importateurs et exportateurs nets. Dans ce but, il insiste sur deux points. Il entend d'abord conserver l'article 11 qui autorise les protections à condition que des programmes de contrôle de l'offre empêchent les excédents perturbants pour le marché mondial. Il est attaché ensuite à ce que les protections à l'importation soient moins réduites que les subventions à l'exportation, seules responsables selon lui du déséquilibre du marché mondial. Mais

le Japon hésite sur la stratégie. Faut-il défendre le multilatéralisme, pour éviter un affrontement bilatéral avec les Etats-Unis, soucieux de corriger le déficit de leurs échanges avec la première puissance économique de la zone Pacifique ? Ou faut-il prendre acte de la crise du système GATT et le mettre en cause ouvertement pour sauvegarder un protectionnisme rizicole considéré comme le fondement de la sécurité alimentaire et plus globalement de l'identité nationale ? N'étant pas demandeur, le Japon peut choisir une position d'attente : le procès de la PAC n'éloigne-t-il pas le moment où il devra débattre de la déprotection de sa riziculture mais aussi de son économie avec ses deux grands concurrents ?

## **LE PRÉ-ACCORD DE BLAIR HOUSE : CONTENU ET PERSPECTIVES**

L'année 1992 marque un tournant majeur puisque le "pré-accord" intervenu à Blair House (Washington) le 20 novembre entre la Commission des Communautés européennes et les Etats-Unis permet d'envisager une issue positive au dossier agricole et donc à l'Uruguay round. L'histoire de ce retournement reste à écrire. Notons seulement deux éléments.

Le premier pas est fait par la CEE quand elle admet la nécessité de réformer une politique agricole vieille de 30 ans. Pour les céréales, au cœur de la réforme européenne comme des débats transatlantiques, les décisions du 21 mai allègent fortement, selon le modèle américain, le soutien des prix de marché et lui substituent des aides directes conditionnées par le gel des terres (**Economie Rurale**, 1992, 211). Si les responsables de la CEE insistent sur les déterminants internes de ce changement, aucun n'ignore l'importance de ses conséquences externes : le nouveau mode de soutien de la PAC permet d'entrer dans la négociation sur la réduction des mesures aux frontières que veulent les Etats-Unis et les exportateurs du groupe de Cairns.

Après le sommet du G7 en juillet à Munich, et dans le cours de la campagne pour l'élection présidentielle, l'administration républicaine apparaît à son tour désireuse d'un accord agricole avec la CEE, ses préoccupations électorales (tranchées par le scrutin du 3 novembre) convergeant avec la crainte d'une réaction protectionniste après la victoire démocrate (sur les débats agricoles du Parti démocrate et la prudence de Bill Clinton, voir Dunne, 1992). Les Etats-Unis accentuent alors la pression sur la CEE en maniant "la carotte et le bâton". Tandis qu'ils préparent des représailles à propos du contentieux oléagineux (6), ils assouplissent leur position sur le chapitre agricole de l'Uruguay round en acceptant le projet de compromis présenté en décembre 1991 par le Directeur Général du GATT (document Dunkel). Ce texte partage leur doctrine mais propose des baisses de soutien nettement plus modestes.

### **Le pré-accord de Blair House : vers une nouvelle régulation mondiale ?**

Le pré-accord de Washington comporte deux volets. Le premier constitue une sorte d'offre commune aux autres participants pour reprendre et achever la négociation multi-

6. - Ces représailles sont justifiées par les conclusions des 2 panels (tribunaux) qui en 1989 et 1992 admettent le bien-fondé de la plainte des Etats-Unis contre la politique oléagineuse européenne, déclarée non conforme au libre-accès accordé au soja lors du Dillon round (1960-62) et consolidé lors du Kennedy round (1964/67).

latérale. Comme le montre le tableau, ce volet se concentre sur les deux principaux points du litige euro-américain. Pour les **soutiens internes**, la CEE obtient l'allégement souhaité des obligations proposées par le document Dunkel : autorisation des aides directes de la nouvelle PAC (considérées comme découplées, ces aides ne seraient pas réduites) et globalisation de la réduction. Les Etats-Unis peuvent trouver leur compte à cette démarche tant pour les produits qu'ils protègent (produits laitiers, sucre, viande bovine...) que pour ceux qu'ils exportent (céréales soutenues par des paiements compensatoires également autorisés). En revanche, leurs concessions sur les **subventions à l'exportation** sont minimales par rapport aux contraintes du document Dunkel qui combine baisse en budget et en volume, seule cette dernière clause est légèrement assouplie (de 24 à 21 %).

Le pré-accord laisse ouverte la plupart des questions que posent **les mesures à l'importation**, les deux

groupes de négociateurs ayant estimé difficile d'en décider en l'absence des autres participants, les importateurs notamment. Ceci vaut pour la clause de sauvegarde, les quotas tarifaires garantissant l'accès au marché, la codification des mesures sanitaires, le "rééquilibrage" demandé par la CEE enfin, que l'on peut logiquement classer dans cette catégorie de mesures : il n'est pas rejeté dans son principe (comme par le document Dunkel) mais il est reporté dans son application (7).

Le deuxième volet du pré-accord agricole concerne les contentieux bilatéraux. Pour les oléagineux, les Etats-Unis renoncent au plafonnement de la production européenne en volume et acceptent le plafonnement des surfaces proposé par la CEE ainsi qu'une clause de paix spécifique qui s'ajoute (et c'est le 2ème contentieux bilatéral) à la clause de paix générale valable pour les six ans de l'accord.

#### Le pré-accord de Washington - Comparaison avec le document Dunkel

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Commission de C.E., Chambres d'Agriculture (1993), supplément n° 807, Guyomard H., Mahé L.P. (1993).

7. - S'agit-il d'un report sine-die ? On peut le penser si on observe que dans le même temps, la CEE accepte une définition large des sous-produits du maïs entrant en franchise.

En définitive, par delà leurs différences de détails, le document Dunkel et le pré-accord de Washington expriment le même paradoxe : au nom du libre échange et du retour au marché, ils confirment l'introduction à grande échelle de mécanismes d'ajustement quantitatif dans les politiques agricoles des pays industriels et ainsi le réengagement de l'Etat. A l'intérieur, le couplage avec des programmes de contrôle de l'offre devient, au même titre que le découplage d'avec la production et la consommation, le critère décisif pour définir les aides autorisées. Aux frontières, les quotas tarifaires à l'importation (8), les "quotas" de subventions à l'exportation sont appelés, avec diverses mesures non tarifaires (codes sanitaires, accords d'auto-limitation des exportations...) et les clauses de sauvegarde, à être les principaux instruments garantissant en l'administrant la circulation des marchandises agricoles et alimentaires entre pays.

Le paradoxe se comprend si on rappelle que dans aucun pays industriel la modernisation n'a fait disparaître les caractères originaux des économies agricoles ni donc la nécessité de l'intervention de l'Etat (voir Boussard, 1987 ; Servolin, 1989). Les économies d'échelle y sont peu significatives du fait du lien à la terre et des faibles possibilités de division du travail. Aussi les agricultures restent-elles des économies concurrentielles qui impliquent, sauf à accepter une pénurie durable entrecoupée de pléthores récurrentes, une intervention de l'Etat pour réguler le transfert des gains de productivité et laisser aux producteurs les ressources nécessaires au financement de l'investissement. La conjoncture de saturation des marchés agricoles pousse aussi au renforcement du rôle de l'Etat : c'est lui qui doit définir et supporter les aides techniques, financières, sociales qu'impliquent dans toutes les filières le resserrement des disciplines et la restructuration des places des divers agriculteurs et de leurs rapports avec les industries et commerces de l'amont et de l'aval.

Ce rapide rappel d'économie rurale permet de comprendre que le pré-accord de Blair House est, en même temps qu'un accord technico-commercial, l'amorce d'un compromis politique que les Etats-Unis et la CEE proposent à leurs partenaires du GATT pour faire fonctionner avec eux une nouvelle régulation mondiale. Celle-ci associerait deux types d'instruments : gestion concertée de l'offre par des ensembles nationaux ou régionaux et administration des échanges entre ces zones. Adapté aux interdépendances créées par l'intensification des échanges agricoles, ce dispositif serait également cohérent avec les accords en cours d'élaboration pour les échanges de marchandises et de services, qui reposent aussi sur une administration des échanges, en liaison cette fois avec les structures oligopolitiques des secteurs industriels et des services (voir Delorme, 1993).

8. - Pour mieux apprécier leur rôle, il faut préciser que les équivalents tarifaires destinés à remplacer les anciennes mesures non tarifaires peuvent atteindre souvent des montants faramineux : ainsi pour le riz au Japon, ils seraient voisins de 700 % !

## Quelle organisation du marché mondial ?

Le pré-accord de Blair House peut-il faire cesser la guerre commerciale ? Il faudrait pour cela que les pays industriels s'accordent sur une politique, c'est-à-dire sur la manière d'utiliser les instruments d'intervention qu'ils définissent. Or ils hésitent pour le moment entre trois formes d'organisation du marché mondial.

La première, un cartel d'exportateurs, est peu probable, bien qu'elle soit dans la lignée des politiques de diminution de l'offre menées depuis le milieu des années 1980. Les Etats-Unis y restent très opposés, jugeant la formule porteuse de nouveaux affrontements commerciaux, à l'initiative cette fois des importateurs dont les rétorsions seraient facilitées par la multiplicité et l'hétérogénéité des exportateurs.

La seconde, un condominium euro-américain avec spécialisation pour favoriser les complémentarités entre eux et avec les autres exportateurs, mobiliserait plus de soutiens. Cette organisation de marché suppose une interprétation libérale du volet accès au marché (pas de ré-équilibre en particulier). Elle correspond aux conceptions des Etats-Unis qui, depuis la création de la PAC, proposent à la CEE de se spécialiser dans les produits transformés pour lesquels elle possède les savoir-faire agricoles et industriels et de leur laisser les produits bruts, adaptés à leur stock de terre et de capital (voir un récent exposé de cette conception dans **USA Agriculture**, 22, fev-mars 1992).

Cette solution peut avoir l'appui des exportateurs du groupe de Cairns. Ces pays ne sous-estiment certes pas la concurrence qu'ils subiraient sur le marché européen de la part des céréales locales et des sous-produits du maïs américain : la baisse des prix décidée par la CEE en mai 1992 devrait réduire la compétitivité du soja et annuler celle du manioc mais pas celle des sous-produits du maïs, promis ainsi à élargir leur place dans la CEE. Mais les rapports de force mondiaux n'ouvrent pas aux exportateurs "loyaux" d'autre opportunité pour conserver un accès au premier marché importateur du monde (sur des "créneaux" anciens comme la viande bovine ou les produits laitiers, et nouveaux comme les fruits, les légumes ou les vins) et élargir leur place sur les marchés tiers par "l'élimination de (la) concurrence artificielle" de la PAC (Pineiro, 1992).

Convergeant avec l'esprit de la nouvelle PAC qui veut réduire en les extensifiant les productions agricoles de masse (céréales, oléagineux, viande bovine...), cette nouvelle organisation mondiale peut convenir à la plupart des pays de la CEE. Les transformateurs de matières premières importées (Bénélux, Italie, Portugal, Espagne dans une moindre mesure) comme les importateurs nets (Royaume-Uni, Allemagne) pourraient notamment y trouver l'occasion d'intensifier les relations avec des fournisseurs anciens maintenus jusqu'ici aux marges de

la politique de coopération au développement européenne (producteurs de viande bovine, blé et soja d'Amérique latine, de bananes d'Amérique centrale, de riz d'Asie, de beurre et de mouton d'Océanie...).

La spécialisation proposée par les Etats-Unis a suscité dans le passé de vifs débats en France, les céréaliers la récusant (voir Marquet, 1991), les éleveurs la jugeant souhaitable pour atténuer les effets sur les coûts d'alimentation de leurs élevages des prix élevés de la PAC. Or aujourd'hui, il semble que le refus unanime que les uns et les autres opposent au pré-accord de Blair House traduise des évolutions de leurs stratégies respectives. Les céréaliers les plus grands et les mieux situés qui peuvent extensifier n'auraient-ils pas intérêt à s'insérer dans cette nouvelle organisation mondiale ? En favorisant l'adoption par la CEE d'une politique à l'anglaise d'alignement sur les prix mondiaux et de réduction des aides directes, elle éviterait la création de quotas et permettrait de gagner des parts de marché par l'élimination accélérée des producteurs moins bien dotés. Les éleveurs intensifs pour leur part deviennent les plus ardents défenseurs de la PAC, rééquilibrage inclus (voir l'assemblée générale des 3-4 février 1993 de la FNB). Confrontés maintenant à la saturation des marchés européen et mondial, ils redoutent à leur tour qu'une mise en concurrence directe avec les autres exportateurs ne les contraignent à "produire moins, exporter moins et importer davantage" (conférence du Premier ministre le 25/8/1993). Au total, deux points les unissent entre eux et avec les autres tendances du mouvement professionnel. Le premier est l'adhésion à une culture économique nationale qui définit la sécurité alimentaire comme le "pouvoir (de) produire sa nourriture" (FNSEA, 1992) et dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle est quelque peu "en retard" par rapport à la position de second exportateur mondial du pays. Le second est le souci d'être couverts contre la concurrence "déloyale" résultant du flottement du dollar. Tous se replient donc sur la défense de l'union européenne, et ainsi sur une troisième forme d'organisation mondiale passant par la consolidation d'ensemble régionaux autour des 3 pôles dominants de l'économie mondiale.

Le pré-accord de Blair House permet cette dernière formule dans la mesure où son volet accès au marché peut être précisé dans un sens protectionniste (exceptions dans le cadre de l'article 11, rééquilibrage notamment). Cette organisation mondiale correspondrait aux objectifs de ceux des pays industriels importateurs qui font de l'agriculture le fondement de la sécurité alimentaire et de l'occupation du territoire. A côté de la Suisse et des pays scandinaves, c'est le cas du Japon qui, depuis le second ajournement de l'Uruguay round en décembre 1991, n'essaie plus de sortir de "l'exception agricole". Evaluant ses achats à 90 % de ses besoins alimentaires, le Japon estime avoir satisfait à l'exigence de déprotection de son agriculture. Engagé par ailleurs dans une politique de réduction de sa production de riz, il entend maintenir ce secteur hors du champ de la négociation agricole tout en consolidant le système d'accords bilatéraux qui le lie à ses fournisseurs d'Asie et d'Océanie et en développant

par les mêmes mécanismes ses échanges avec l'Europe et l'Amérique du nord.

La CEE, si elle parvenait à un accord sur le rééquilibrage de sa protection, irait dans le même sens mais s'exposerait à la même contrainte : proportionner sa production aux besoins de son marché intérieur. Ce qui permet de prévoir, malgré son élargissement au Nord (en cours) et à l'Est, de fortes tensions internes pour le partage du droit à produire.

Les Etats-Unis, qui s'emploient à organiser leur hinterland, pourraient trouver avantage à une régionalisation du marché agricole mondial dans la mesure où ils semblent les mieux outillés pour se ménager à la fois un débouché préférentiel dans leur zone et des accès privilégiés dans les autres.

Ce système permettrait peut-être de desserrer les contraintes qui pèsent sur les pays en développement. Les importateurs nets pourraient retrouver le droit de protéger leur marché interne (avec le régime de l'article 11). Les exportateurs nets pourraient se ménager un accès au marché de l'un des trois blocs dominants en s'y intégrant, avec le risque cependant que cette stratégie ne débouche sur un nouveau pacte colonial. Pour les deux catégories de pays, la constitution de zones préférentielles pourrait être facilitée, à la condition toutefois que soient revus les programmes d'ajustement structurel afin de permettre à la demande interne de devenir le moteur de la croissance agricole à la place de l'exportation (voir Griffon, 1993).

### **Un droit inégal à la politique et au développement agricole**

Plus préoccupantes peuvent être les conséquences à moyen terme d'un accord sur les bases actuelles. En effet, le risque de priver les pays en voie de développement du droit à la politique agricole est grand. Pour deux raisons.

La première tient au poids du passé. Dans les pays en développement, la libéralisation économique et agricole est en règle générale beaucoup plus radicale que celle que prévoit le pré-accord de Blair House car elle résulte des négociations bi-latérales menées avec les financeurs internationaux lors de l'élaboration des programmes d'ajustements structurels. Conclu sur les bases actuelles, l'Uruguay round consoliderait donc cette libéralisation inégale Nord-Sud. En effet, le document Dunkel interdit en principe de revenir sur les mesures d'ouverture au marché mondial et conditionne par ailleurs les régimes spécifiques offerts aux pays les moins développés à la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurels.

La seconde raison résulte de l'inadaptation du modèle de politique agricole proposé par le pré-accord de Blair House aux structures et aux problèmes des agricultures en développement. L'ajustement convient par les quantités et les aides directes que cet accord autoriserait, sauf à accepter des coûts budgétaires prohibitifs, à des agricultures peu nombreuses, relativement homogènes et dont la croissance s'appuie sur un marché interne dynamique. Ce

ne sont pas les caractéristiques des agricultures en développement qui regroupent des populations nombreuses, fortement hiérarchisées par des classes sociales différentes et mal reliées aux marchés urbains. Si l'on admet que la croissance agricole est impossible sans régulation par l'Etat de la concurrence entre producteurs et donc sans protection du marché interne, force est de conclure

que l'Uruguay round risque d'obérer l'ensemble du développement agricole des pays du Sud.

Ne faudrait-il pas repenser la négociation agricole pour mieux articuler son volet externe -la diminution du dumping à l'exportation est indispensable- et son volet interne -la nécessité de la politique économique n'est-elle pas à nouveau reconnue ?

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

M.E. ABEL (1986). - Economie politique des programmes agricoles des Etats-Unis. **Economie Rurale**, n° 173.

BIMA. - Bulletin d'information du ministère de l'Agriculture, Paris.

S. BONNY (1993). - Les déterminants de la baisse des investissements depuis vingt ans. In **Economie Rurale**, n° 216.

J.-M. BOUSSARD (1987). - **Economie de l'agriculture**. Paris, Economica.

I.R. BOWLER, C.R. BRYANT, M.-D. NELLIS (ed) (1992). - **Contemporary Rural System in Transition**. Oxon, C.A.B. International, 2 vol.

CEE (1993). - **La situation de l'agriculture dans la Communauté**. Rapport 1992. Commission des CE, Bruxelles.

Chambres d'agriculture. - Revue de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, Paris.

A. CHOMINOT (1989). - Enjeux et perspectives de la négociation du GATT. **Perspectives agricoles**, n° 151.

CIB (Conseil international du blé) (1993). - Rapport de l'exercice 1991-92, Londres.

P. COULOMB, H. DELORME (1987). - Crise agricole, crise de politique. In **Sociologie du travail**, n° 4.

P. COULOMB, H. DELORME, B. HERVIEU, M. JOLLIVET, Ph. LACOMBE (1990). - **Les agriculteurs et la politique**. Paris, Presses de la FNSP.

M. De BENEDICTIS, F. De FILIPPIS, L. SALVATICI (1991). - Entre Charybde et Scylla la navigation des économistes agricoles entre le protectionnisme et le libre-échange. **Economie Rurale**, n° 205.

J.-C. DEBAR, J.-P. CHARVET (1992). - Les USA : agriculture et politique agricole. Supplément à Chambres d'agriculture, n° 805.

H. DELORME (1990). - Le coût de la compétitivité. **Perspectives agricoles**, n° 153.

H. DELORME (1993). - Négociation du GATT : entre protectionnisme et commerce administré. **L'Etat du monde, La Découverte**.

N. DUNNE (1992). - Farming has low profile on Clinton agenda. **Financial Time**, 17/7/1992.

FNSEA (1992). - Message de soutien du président aux agriculteurs du Japon, à Tokyo le 16/12/1992. In **l'information agricole**, n° 653, février 1993.

GATT (1988). - Le commerce international en 1987-88. Chap. 2, Genève.

M. GRIFFON (1993). - Le contexte mondial. **Projet**, n° 234, 1993.

H. GUYOMARD, L.-P. MAHE (1993). - La réforme de la PAC et le pré-accord de Blair House. **INRA-Sciences sociales**, supplément n° 4, juillet 19893.

C.-E. HANRAHAN (1993). - **Agriculture in the GATT**. Congressional Research Service, HIB 89027, 4 avril.

D. HATHAWAY (1987). - **Agriculture and the GATT : Rewriting the Rules**. Washington, Institut for International Economica.

M. JOLLIVET. (sous la dir. de) (1988). - **Pour une agriculture diversifiée**. Paris, l'Harmattan.

J. MARQUET (1991). - **Les céréaliers français et l'Europe, histoire d'une ambition**. Paris, Economica.

A. MOUNIER (1992). - **Les théories économiques de la croissance agricole**. Paris, ministère de l'Agriculture.

H. NALLET (1986). - L'agriculture aujourd'hui. Extraits de discours. Paris, ministère de l'Agriculture.

OCDE (1990). - Politiques, marchés et échanges agricoles. Suivi et perspectives 1990, Paris.

OCDE (1992). - Politiques, marchés et échanges agricoles. Suivi et perspectives 1992, Paris.

M. PETIT (1985). - **Determinants of agricultural Policies in the United States and the European Community**. IFPRI, Research Report, n° 51, Washington D.C.

M.-E. PINEIRO (1992). - L'Europe verte vue du sud. **Courrier de la Planète**, n° 9, juillet-août 92.

C. SERVOLIN (1989). - **L'agriculture moderne**. Paris, éditions du Seuil, Points Economie.

L. TUBIANA (1990). - La France et l'organisation des marchés agricoles internationaux. In P. COULOMB et al, **Les agriculteurs et la politique**, op. cit..

USA Agriculture. - Lettre mensuelle du Bureau des Affaires Agricoles de l'Ambassade des Etats-Unis en France.

USDA (1992). - Preliminary Analysis of the Economic Implications of the Dunkel text for American Agriculture. Mars 1992, 20 p.