



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 au GATT et la réforme de la PAC : l'éclairage de l'Economie Politique et de l'Economie Publique

Monsieur Hervé Guyomard, Louis-Paul Mahe, Knud Munk, Terry Roe

Résumé

On montre comment et théorie moderne publiques permettent la nature et l'évolution des politiques agricoles. On cherche une logique « fondamentale » dans la direction prise par la réforme de la PAC et dans le type de compromis qui a fini par prévaloir au GATT.

Abstract

Agriculture in the GATT and CAP reform : insights from a political economy and public finance viewpoint

In this paper, we review how arguments of Political Economy and Public Finance can be used to explain government attitudes towards agricultural policies. We apply the collective action approach to the CAP reform and the GATT game.

Citer ce document / Cite this document :

Guyomard Hervé, Mahe Louis-Paul, Munk Knud, Roe Terry. L'agriculture au GATT et la réforme de la PAC : l'éclairage de l'Economie Politique et de l'Economie Publique. In: Économie rurale. N°220-221, 1994. Les revenus agricoles. Session de printemps 1993, 13 et 14 mai, au IAM de Montpellier, organisée par Jean-Pierre Butault, Bernard Delord et Patrick Rio, chercheurs au Département Economie et Sociologie Rurales de l'INRA. pp. 175-180;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1994.4639>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1994_num_220_1_4639

Fichier pdf généré le 08/05/2018

L'AGRICULTURE AU GATT ET LA REFORME DE LA PAC : L'ECLAIRAGE DE L'ECONOMIE POLITIQUE ET DE L'ECONOMIE PUBLIQUE.

Hervé GUYOMARD et Louis-Pascal MAHE, ENSA, Rennes et INRA-ESR, Unité PAM, Rennes

Knud MUNK, Commission des Communautés Européennes, DG II, Bruxelles

Terry ROE, University of Minnesota, St. Paul

Résumé :

On montre comment l'Economie Politique et la théorie moderne des finances publiques permettent d'expliquer la nature et l'évolution des politiques agricoles. On cherche une logique « fondamentale » dans la direction prise par la réforme de la PAC et dans le type de compromis qui a fini par prévaloir au GATT.

AGRICULTURE IN THE GATT AND CAP REFORM : INSIGHTS FROM A POLITICAL ECONOMY AND PUBLIC FINANCE VIEWPOINT

Summary :

In this paper, we review how arguments of Political Economy and Public Finance can be used to explain government attitudes towards agricultural policies. We apply the collective action approach to the CAP reform and the GATT game.

INTRODUCTION

Le domaine de l'économie publique a beaucoup évolué au cours des deux dernières décennies. L'évaluation des politiques publiques qui considère l'action de l'Etat au service de la recherche d'une efficacité collective de l'allocation des ressources n'occupe plus tout le champ. Le point de vue plus explicatif, qui traite l'action de l'Etat comme endogène au système social, s'est considérablement développé tout en continuant de recourir aux outils de l'analyse économique plutôt qu'à ceux de la politologie. Parallèlement, la prise en compte plus systématique des coûts liés à l'instrumentation des politiques économiques a amélioré la pertinence pratique de leur évaluation.

Comme l'Etat intervient de façon très intense dans le secteur agricole de la plupart des pays, les politiques agricoles, leur genèse, leur rémanence et leur réforme sont un champ d'observation privilégié de ces approches qui ont renouvelé les clés de lecture et résolu certains paradoxes.

Cet article porte un regard sur la réforme de la PAC et sur la négociation Uruguay Round du GATT à l'aide de ces éclairages qui privilégient les conditions d'efficacité de l'organisation collective en vue d'influencer les gouvernements et les facteurs déterminant le choix des instruments d'intervention de ces derniers pour atteindre leurs objectifs. L'article cherche à trouver une logique

« fondamentale » dans la direction prise par la réforme de la PAC et dans le type de compromis qui a fini par prévaloir au GATT.

La section 2 présente le cadre d'analyse et montre qu'il est pertinent pour éclairer les types de politiques agricoles et leur évolution. La section 3 examine la réforme de la PAC et la négociation du GATT à la lumière de ces approches étendues à la dimension internationale de l'organisation collective où les acteurs du jeu ne sont plus des agents mais des pays. La section 4 conclut.

LES POLITIQUES AGRICOLES A LA LUMIERE DE L'ORGANISATION COLLECTIVE ET DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

L'approche traditionnelle dans les choix des projets publics et dans l'évaluation des politiques publiques repose le plus souvent sur l'hypothèse que, pour l'Etat, la valeur d'un Franc est le même pour tous les agents et qu'une redistribution forfaitaire est possible sans coût d'administration. En dehors des cas bien connus de défaillance du marché, la référence optimale est alors le libre échange. En fait, les politiques agricoles interfèrent massivement avec le jeu du marché dans le monde, ce qui a pour effet de modifier la répartition des revenus. On s'interroge, en premier lieu, sur la logique de la capacité d'influence politique des groupes sociaux

concernés par les politiques agricoles. On aborde ensuite la question des coûts d'administration des instruments.

L'économie politique des politiques agricoles

Vu la brièveté de cet article, on ne peut rendre justice aux nombreux auteurs qui ont contribué à éclairer ces questions. Pour faire bref, on peut citer Olson (1965, 1985), Krueger (1974), Honma et Hayami (1985), Petit (1985) et, plus récemment, Gardner (1987, 1988). Sur les fonctions des préférences politiques révélant les poids différents des groupes sociaux, on peut citer Sarris et Freebairn (1983), et Riethmuller et Roe (1986).

Selon l'approche des politiques agricoles en terme d'économie politique, les agriculteurs et leurs associations cherchent à obtenir du gouvernement, via les politiques économiques, ce qu'ils ne peuvent pas obtenir du fonctionnement du marché. Cette théorie de l'action collective et des groupes de pression permet de comprendre pourquoi les agriculteurs dans les pays développés ont réussi à faire prévaloir leurs intérêts dans le processus de décision politique. L'efficacité des organisations agricoles réside dans le rapport entre la concentration des avantages tirés de l'intervention publique sur un faible nombre d'agents et la diffusion des coûts sur l'ensemble de la collectivité. Les agriculteurs sont en effet peu nombreux par rapport au reste de la population et une part importante du revenu du secteur est concentrée dans un faible nombre d'exploitations. Ces deux facteurs diminuent le coût pour les agriculteurs à s'organiser et à influencer sur les mesures économiques en leur faveur (Olson, 1985). L'opposition à la force politique des agriculteurs est faible parce que l'alimentation ne représente qu'une part limitée et décroissante des dépenses des ménages. La propension des consommateurs et des contribuables à former un contre-pouvoir est donc faible car le coût pour chacun de ces derniers d'une telle action est élevé par rapport au rendement anticipé. Par suite, le poids des agriculteurs dans la fonction de préférence des gouvernements dans les pays développés tend à être élevé par rapport à celui des consommateurs et des contribuables. Ce poids est élevé, non seulement parce que le revenu agricole moyen est inférieur à celui des autres catégories socio-professionnelles, mais aussi parce que le comportement de capteur de rentes des agriculteurs est rendu possible par leur faible nombre relativement à la population totale. Les mêmes données fondamentales expliquent en grande partie pourquoi, dans les pays en voie de développement, les politiques agricoles ont tendance à pénaliser l'agriculture et à favoriser le secteur urbain industriel encore minoritaire. Cette logique permet de résoudre, en partie au moins, le paradoxe entre le faible poids électoral et la forte influence politique des agriculteurs dans les pays industrialisés.

Les bénéfices des politiques agricoles sont en effet concentrés sur le groupe, peu nombreux, des agriculteurs alors que les coûts de ces politiques sont répartis sur une population nettement plus

importante. Une réforme des politiques agricoles permettrait vraisemblablement d'accroître le bien-être de la société, mais ce gain est diffus et plus difficile à démontrer que les baisses de revenu que subirait le groupe, spécifique, des agriculteurs. L'équilibre politique tend donc à favoriser le statu-quo, c'est-à-dire à accorder une importance plus grande aux coûts politiques de court terme qu'aux gains à long terme associés à une plus grande libéralisation des politiques et des échanges agricoles. De plus, ces gains tirés de la prospérité générale sont des biens quasi publics, ce qui freine la formation de corps constitués pour les promouvoir.

Plusieurs facteurs contribuent à accroître la capacité d'influence des agriculteurs et à rendre difficilement réversibles les interventions publiques, pourtant justifiées au moment de leur mise en oeuvre : instabilité des prix, immobilité du capital, importance de la sécurité alimentaire, etc.

L'instabilité des prix engendre une asymétrie dans le processus de soutien à l'agriculture. Les politiques agricoles sont, en effet, souvent introduites dans une conjoncture de prix faibles, mais elles sont rarement supprimées, ou du moins insuffisamment adaptées, quand ces derniers augmentent. Cette asymétrie est liée pour partie à la spécificité des facteurs utilisés en agriculture qui ne sont que difficilement déplacés vers les autres secteurs de l'économie. Le soutien est donc, pour une part importante, capitalisé dans ces facteurs spécifiques et toute diminution de ce dernier se traduira par une baisse amplifiée de la valeur patrimoniale de ces actifs. Les producteurs ont alors naturellement un intérêt majeur à s'organiser collectivement pour empêcher cette diminution et la stabilisation des prix a donc tendance à se transformer en un soutien permanent.

Dans le cas particulier de la terre, à la spécificité du facteur, s'ajoutent les questions étroitement liées de gestion de l'espace et des ressources naturelles, de développement rural et de protection de l'environnement. Diverses pressions s'exercent sur les pouvoirs publics pour qu'ils encouragent des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Cela justifie un nouveau soutien qui est toutefois difficile à mettre en oeuvre car il nécessite des instruments découplés des volumes produits, alors que les perspectives de gains individuels sont des incitations plus fortes à rechercher des mesures liées aux productions. Les mesures liées à l'environnement créeront surtout des biens publics pour la promotion desquels l'incitation individuelle manque en raison du phénomène de passager clandestin.

Enfin, la charge émotionnelle des biens agricoles qui s'est traduite, sous sa forme la plus élémentaire, par l'argument de la sécurité alimentaire a fortement inspiré les politiques agricoles en Europe de l'Ouest et au Japon au lendemain de la seconde guerre mondiale. Elle reste encore une justification des politiques agricoles en pays développés.

La difficulté à remettre en cause un soutien existant et à reformer les politiques agricoles s'explique également par le comportement des institutions. Une réforme des politiques agricoles dans les pays développés supposerait en effet un démantèlement substantiel des différentes structures d'élaboration, de mise en oeuvre et de suivi des politiques ainsi que des organismes de pression, de communication, d'information, etc. Ces derniers ont un intérêt collectif au maintien des politiques de soutien et s'efforcent donc de les légitimer.

L'économie politique n'explique toutefois pas entièrement les politiques agricoles. Une de ses limites concerne le choix des instruments du soutien des revenus agricoles : soutien par les prix ou soutien direct du revenu (subventions aux produits et aux facteurs, aides directes, transferts découplés, etc.).

L'apport de la nouvelle économie publique

L'analyse en terme d'économie politique est basée sur la concurrence politique entre groupes de pression pour obtenir un soutien. L'analyse en terme d'économie publique (ou de finances publiques) complète l'approche de l'économie politique en expliquant le choix des instruments de ce soutien en vue d'atteindre, de manière efficace, certains objectifs de redistribution des revenus.

Nous avons donc, jusqu'à présent, implicitement supposé que le gouvernement cherchait à maximiser une fonction de préférence politique sous la contrainte de la fonction de rendement des transferts (transformation des surplus). Le gouvernement choisissait les instruments les plus efficaces pour atteindre cet objectif, c'est-à-dire ceux qui minimisaient la charge morte due à la réallocation des ressources étant donné les poids relatifs des agents. La théorie moderne des finances publiques (Atkinson et Stiglitz, 1980) souligne que l'intervention publique est associée à des coûts d'information et d'administration (coûts de collecte, de vérification, de contrôle, etc.). La prise en compte simultanée de ces coûts d'information et des coûts économiques (charges mortes) permet alors de proposer un cadre d'explication du choix des instruments et de l'évolution de ces derniers au cours du processus de développement économique.

Une redistribution des revenus ne peut pas être mise en oeuvre sans entraîner un coût économique et administratif. Autrement dit, la possibilité de mettre en oeuvre des transferts forfaitaires entre agents qui soient complètement neutres, telle que l'approche simplifiée du calcul économique le supposait, n'existe pas en réalité. A titre d'exemple, les gouvernements peuvent soutenir les revenus agricoles, soit par un soutien des prix, soit par un soutien direct des revenus. L'efficacité relative de ces deux instruments dépend des coûts, économiques et administratifs, engendrés. Le soutien des revenus par les prix est associé à des coûts économiques relativement importants mais à de faibles coûts administratifs, alors qu'une politique de soutien direct des revenus est associée à des coûts

économiques faibles mais à des coûts administratifs élevés. De plus, le coût budgétaire du soutien par les prix est plus faible que celui du soutien du revenu par les aides directes.

Une politique de soutien par les prix sera donc préférée à une politique de soutien direct des revenus si (Munk, 1989), i) l'infrastructure administrative est faible, les coûts de mise en oeuvre et de fonctionnement d'instruments alternatifs importants et le coût du prélèvement fiscal élevé, ii) le soutien est accordé à un produit pour lequel le pays est un importateur net et qui donc peut générer des recettes budgétaires à l'importation, iii) les élasticités d'offre et de demande du produit sont faibles et les coûts de distorsion, à l'offre et à la demande, sont donc limités, iv) l'élasticité revenu du produit considéré est élevée de telle façon que la part du transfert à la charge des consommateurs à faibles revenus soit réduite et, v) le revenu des producteurs agricoles est faible par rapport à celui des autres catégories socio-professionnelles.

Au cours du processus d'industrialisation, les coûts administratifs des instruments de soutien direct des revenus ont tendance à décroître et les coûts de distorsion des politiques de soutien par les prix ont tendance à croître. Les pays en voie de développement sont caractérisés par une infrastructure administrative faible et par un coût de prélèvement fiscal élevé. Ils ont donc tendance à protéger les secteurs, agricoles et industriels, pour lesquels ils sont importateurs nets et à taxer les secteurs pour lesquels ils sont exportateurs nets de façon à augmenter les recettes budgétaires. Pendant la phase d'industrialisation, l'infrastructure administrative est encore faible, le secteur primaire décroît en importance, à la fois en terme de population active et en terme de Produit Intérieur Brut, et le revenu agricole tend à diminuer relativement à celui des autres secteurs de l'économie. Les agriculteurs, peu nombreux et aux revenus faibles, vont s'organiser en groupes de pression pour obtenir un soutien que le gouvernement accordera généralement sous la forme d'un soutien des prix agricoles puisque l'infrastructure administrative est faible. Le passage d'un soutien par les prix à un soutien direct au revenu sera facilité par le développement économique dans la mesure où les coûts de cette politique alternative vont diminuer parallèlement au développement de l'administration. Ainsi une panoplie complexe de mesures liant les aides directes et le contrôle de l'offre (quotas de production, gel de terre) devient possible et moins coûteuse en terme de bilan économique global.

LA REFORME DE LA PAC ET L'ACCORD AGRICOLE AU GATT

Les conditions de l'action collective en agriculture montrent qu'une réforme de la Politique Agricole Commune conduisant à une réduction substantielle du soutien accordé au secteur agricole sera difficile. Pourtant l'approche en terme de finances publiques suggère que les conditions économiques sont aujourd'hui favorables à l'adoption d'instru-

ments directs de soutien des revenus. Ces deux remarques s'appliquent également à de nombreux pays industrialisés. Elles permettent de comprendre pourquoi il est peu vraisemblable qu'un pays mette en oeuvre des réformes de façon unilatérale, même si ces dernières permettent d'accroître le bien-être de la société toute entière. Les incitations à une libéralisation unilatérale des échanges sont donc faibles alors que les incitations à un comportement de passager clandestin, dans lequel le pays considéré encourage les autres pays à réformer leurs politiques, sont fortes car des prix mondiaux plus élevés rendent les politiques de soutien interne plus acceptables (parce que moins coûteuses, par exemple).

Le libre-échange est, sous certaines conditions générales, une politique plus efficace pour un pays, mais il bénéficie également aux autres nations qui échangent. Il a donc les caractéristiques d'un bien public et il requiert, à ce titre, une action collective pour être mis en oeuvre avec succès. Lorsque l'on traite le problème des négociations du GATT comme un jeu, où les acteurs sont les gouvernements, la stratégie dominante de ceux-ci, sous l'influence des poids politiques supérieurs des producteurs agricoles, est de maintenir le soutien. Le jeu politique empêche donc la société toute entière de bénéficier des gains de bien-être générés par une réforme des politiques et une plus grande ouverture des échanges agricoles. Johnson et al. (1990) ont illustré ce dilemme dans le cadre d'un jeu bilatéral Etats-Unis - Union Européenne. Si les gouvernements optimisent une fonction de bien-être social traditionnelle (c'est-à-dire additive avec des poids égaux pour les différents groupes agents), l'équilibre de Nash du jeu est le libre échange. Mais si les gains et pertes sont calculés sur la fonction de préférence politique évaluée avec les poids relatifs révélés des différents agents, la solution optimale pour les deux pays est le statu quo, c'est-à-dire le maintien de la protection. La nature collective des bénéfices d'une libéralisation des échanges agricoles et le fait que les coûts politiques des ajustements ont un poids supérieur aux gains économiques de la libéralisation dans la fonction de préférence des gouvernements expliquent pourquoi un accord multilatéral au GATT est difficile. La grille de lecture proposée permet cependant de mieux comprendre le déroulement du cycle actuel des négociations et de préciser les contours d'un accord possible.

La réforme de la PAC

Loin de supprimer le soutien et de libéraliser les marchés agricoles, la réforme de Mai 1992 ouvre sans conteste une ère nouvelle dans la conception de l'intervention publique en matière agricole dans l'Union Européenne, en particulier à la faveur de la réorientation profonde des modalités du soutien, les aides directes aux facteurs et aux structures de production remplaçant en grande partie les aides aux produits. Le contenu de la réforme est, à bien des égards, cohérent avec le cadre d'analyse présenté. La réforme a concerné essentiellement les grandes cultures (céréales et oléagineux) et la

viande bovine dont les producteurs ont un poids politique révélé important, inférieur néanmoins à celui des producteurs de lait et de sucre que la réforme n'a que peu affectés. Ces dernières productions sont sous quota et font reposer le poids du soutien principalement sur les consommateurs puisque leur coût budgétaire est maintenant sous contrôle. La pression politique en faveur de la réforme de leurs Organisations Communes de Marche (OCM) est donc faible puisque l'influence des consommateurs sur la politique agricole, déjà moindre que celle des contribuables, est très faible par rapport à celle des producteurs.

De plus, la réinstrumentation du soutien est également cohérente avec la capacité de l'administration à gérer, sans coût exorbitant, ces mesures complexes (aides aux facteurs, gel des terres et discrimination, mais modeste, selon la taille). Une telle mutation eut été difficilement envisageable dans les années soixante vu le nombre d'agriculteurs et le manque d'institutions d'encadrement appropriées.

Il y a toutefois un paradoxe dans la réforme que notre grille de lecture ne résout pas complètement. Il s'agit de l'accroissement du coût budgétaire qui contredit le poids plus élevé des contribuables. On peut certes avancer que l'objet de la réforme est de freiner l'explosion des coûts des restitutions céréalières et des compléments de prix aux oléagineux, et donc de faire à terme des économies. Cette explication est insuffisante et cette orientation de la réforme, fort différente de celle appliquée au lait en 1984, est mieux comprise, semble-t-il, en prenant en compte la dimension internationale de l'action collective, c'est-à-dire la négociation du GATT.

Les aménagements de la réforme par rapport aux projets initiaux de la Commission sont également cohérents avec la théorie des groupes d'intérêts. La budgétisation accrue du soutien a été maintenue dans le texte finalement adopté, mais la modulation de celui-ci a, par contre, été pratiquement totalement supprimée. La seule modulation qui a été conservée est l'exemption de l'obligation de gel pour les "petits" producteurs (moins de 92 tonnes d'équivalents céréales par an). Cette quasi-disparition de la modulation du soutien dans le secteur des grandes cultures s'explique par la concentration économique, et donc le poids plus important, des grandes exploitations qui ont bénéficié, grâce à la politique des prix, des rentes les plus importantes et qui avaient donc les incitations les plus fortes à mobiliser leur force politique pour infléchir la réforme dans un sens qui leur soit plus favorable. Les producteurs et leurs associations ne sont pas prêts à accepter une réforme qui conduirait à un déplacement des bénéfices en faveur des "petits" producteurs, dont le principal input est le travail, au détriment des "grandes" exploitations où le facteur terre est le plus important. Cette logique s'applique également à la viande bovine (remplacement, dans les conditions d'éligibilité des primes, du critère d'exclusion par un critère d'écrêtement) et au lait (plus de réduction prédéterminée des quotas et diminution nettement plus faible des

prix). De même, l'instauration ou le renforcement des primes liées aux surfaces et aux troupeaux crée une valeur patrimoniale en faveur de la génération actuelle des producteurs et au détriment de la génération future qui est, par construction, inorganisée collectivement et qui devra, d'une façon ou d'une autre, racheter ces droits.

Négociations du GATT

Les résultats présentés par Johnson et al. suggèrent que, bien qu'une réforme unilatérale soit difficile, il est dans l'intérêt de chaque joueur d'inciter le partenaire à libéraliser dans la mesure où le premier peut alors bénéficier de l'amélioration des termes de l'échange et ainsi augmenter le revenu des producteurs agricoles et/ou diminuer les dépenses budgétaires. Les coûts politiques internes d'ajustement empêchent donc chaque pays de diminuer le soutien, mais il est dans son intérêt que l'autre joueur libéralise sa politique. Ce pronostic pessimiste quant à la probabilité de réforme est partiellement infirmé quand il est possible d'introduire de nouveaux instruments, comme l'arrêt des subventions aux exportations combiné à des compensations sous forme d'aides directes aux producteurs de poids politiques élevés. Les économies budgétaires permises par cette forme de libéralisation sont alors utilisées pour compenser les pertes des producteurs en fonction de leurs poids décroissants. Une réforme partielle, aux Etats-Unis et dans la Communauté, est alors possible. En d'autres termes, une libéralisation des politiques et des échanges agricoles s'avère possible, i) dans un cadre multilatéral, et ii) si les pertes des producteurs les plus influents sont compensées (pour plus de détails, voir Johnson et al.).

Ces résultats, replacés dans le cadre de la négociation de l'Uruguay Round sur le volet agricole, éclairent le conflit agricole au GATT entre les Etats-Unis et l'Union Européenne. Plus généralement, la théorie de l'action collective et des groupes d'intérêts, transposée à l'échelle internationale, fournit une grille de lecture qui permet de mieux comprendre le déroulement de la négociation et de définir les contours de ce qui serait un accord final.

La caractéristique de bien public des bénéfices économiques de la libéralisation implique qu'un accord multilatéral au GATT est particulièrement difficile. L'initialisation et la progression d'un processus permettant d'aboutir à une réforme multilatérale des politiques agricoles nécessitent que certains acteurs jouent un rôle de catalyseur dans l'action collective afin d'assurer à l'ensemble des parties contractantes un certain gain politique. Si tous les pays sont "petits" et de tailles équivalentes, aucun ne prendra l'initiative d'un processus multilatéral coûteux, même si tous ont un intérêt commun à une plus grande libéralisation du commerce agricole. Mais certains acteurs, Etats-Unis et Groupe de Cairns, attendent de la libéralisation du commerce des céréales et des produits de l'alimentation animale un gain commercial très supérieur à celui dont bénéficieraient les autres parties contractantes. Les Etats-

Unis et le Groupe de Cairns ont donc un intérêt commercial (qui correspond à un gain de richesse nationale) à la libéralisation, du moins pour les céréales et les produits liés. Ils peuvent donc jouer le rôle de catalyseur dans la négociation. La capacité des Etats-Unis à tenir ce rôle est naturellement renforcée par la taille économique du pays et la crédibilité des menaces de rétorsion en cas d'échec.

Il est clair que les producteurs américains de céréales et des produits de l'alimentation animale subissent une concurrence croissante de la part de l'Union Européenne depuis le début des années 1980. Dans le cadre du GATT, ils acceptent donc l'idée d'une certaine diminution du soutien interne sur ces productions dans tout le monde car une libéralisation multilatérale permettrait, grâce à l'augmentation des prix mondiaux et à l'utilisation de versements découplés, de maintenir leurs revenus et donc la rentabilité des facteurs primaires spécifiques à l'agriculture.

Cet intérêt américain à la libéralisation du commerce des céréales explique également la concentration de l'effort sur l'Union Européenne et, dans une moindre mesure, sur le Japon. Il est moins coûteux de faire porter la pression sur les pays membres de l'Union, "gros" agrégat de joueurs défensifs sans unité politique pour réaliser les arbitrages préliminaires à une stratégie de négociation, plutôt que sur de nombreux petits pays protectionnistes. De plus, un accord multilatéral doit spécifier les réformes à entreprendre sous la forme de règles générales s'appliquant à tous. Il forcera donc les pays moins influents dans le jeu à se conformer à l'accord multilatéral préparé par les pays plus importants. Il élargira ainsi les débouchés potentiels pour les pays exportateurs tout en réduisant les coûts domestiques des ajustements.

La position de l'Union Européenne est particulièrement fragile parce que les gains à court terme qu'elle peut espérer d'une libéralisation des politiques et des échanges agricoles sont nettement moins évidents que les coûts politiques, et également parce que les intérêts à l'exportation des Etats Membres diffèrent.

La réforme de la PAC illustre clairement la nécessité pour la Communauté de trouver un équilibre entre les coûts politiques internes des ajustements et les pressions internationales. Mais la fenêtre est étroite. De manière générale, la réforme de la PAC est une réponse visant à apaiser les tensions internationales et à satisfaire les exportateurs les plus compétitifs sur le marché mondial. C'est pourquoi elle est centrée sur les céréales, et ensuite seulement sur les autres productions dans un objectif de cohérence globale. Ces raisons internationales expliquent également pourquoi la réforme a eu pour objectif de diminuer, de façon sensible, les restitutions unitaires et les exportations subventionnées de céréales (par stimulation de la demande intérieure et maîtrise de l'offre grâce au gel des surfaces) et s'est traduite par une orientation vers le marché. D'un point de vue intérieur, cette réforme n'aurait pas été possible, étant donné

l'équilibre politique dans l'Union, sans le versement de compensations aux producteurs.

Les poids politiques élevés des producteurs de lait et de sucre ont empêché d'étendre la réforme à ces productions. Il était donc particulièrement important pour l'Union Européenne d'obtenir une définition des engagements de réduction du soutien interne qui ne l'oblige pas à réformer les secteurs peu ou pas touchés par la réforme. Le classement des versements compensatoires dans la boîte verte et la globalisation des engagements de réduction du soutien sur l'ensemble du secteur agricole permettent à la réforme de satisfaire largement aux contraintes de l'accord de Blair House en matière de réduction du soutien interne.

CONCLUSION

Tous les pays impliqués dans la négociation du GATT ont eu une attitude ambiguë. Ils ont cherché à tirer parti de l'ouverture des échanges dans les secteurs où ils sont compétitifs et à minimiser les ajustements dans les secteurs qu'ils protègent. Cette clef de lecture permet de comprendre pourquoi une tolérance croissante s'est affirmée à l'égard des mesures de soutien interne (avec quelques conditions sur leur déconnexion des volumes produits) alors que la fermeté sur l'accès aux importations et surtout sur la réduction des subventions aux exportations a été maintenue.

L'action collective à l'intérieur des pays suggère que les négociateurs cherchent un compromis par une tolérance sur la réduction du soutien interne qui minimise les coûts politiques d'ajustement.

L'action collective, à l'échelle internationale, est, de manière évidente, influencée par les intérêts commerciaux des exportateurs les plus compétitifs qui cherchent à maximiser les gains d'une libéralisation des politiques et des échanges agricoles.

Le rôle décroissant de la Mesure Globale de Soutien (MGS) dans la négociation apparaît ainsi comme une condition nécessaire pour faire accepter l'accord du GATT aux groupes de producteurs les plus puissants. Ceci est le cas pour l'Union Européenne, mais aussi pour de nombreux pays industriels et notamment les Etats-Unis, puisque la majorité des joueurs ont certains secteurs non compétitifs pour lesquels il est politiquement difficile de réduire le soutien au revenu. L'acceptation progressive des Etats-Unis d'exclure les versements compensatoires d'engagements de réduction est cohérente avec la difficulté de réforme de leurs propres secteurs laitier et sucrier. La nécessité pour l'Union Européenne de minimiser les implications des engagements de réduction du soutien interne fournit un moyen de pression aux Etats-Unis pour obtenir des engagements contraignants sur les politiques commerciales, notamment sur la baisse des subventions aux exportations. Ce résultat est cohérent avec les données de l'action collective internationale puisque les pays qui ont des intérêts commerciaux manifestes forment un groupe organisé favorable à une discipline plus stricte des barrières aux échanges et à des subventions aux exportations. On comprend ainsi mieux pourquoi les négociations qui s'étaient, au début du cycle, focalisées sur les baisses de soutien interne n'ont finalement imposé d'engagements très contraignants que sur les politiques commerciales.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ATKINSON, A. B. AND STIGLITZ, J. E. (1980) - *Lectures on Public Economics*, London, McGraw-Hill.

GARDNER, B. (1987) - Causes of US Farm Commodity Programs, *Journal of Political Economy*, 95, 21, 290-310.

GARDNER, B. (1988) - *The Economics of Agricultural Policies*. Macmillan Publishing Company.

JOHNSON, M., MAHE, L-P. and ROE, T. (1990) - *Politically Acceptable Trade Compromises between the EC and the US : A Game Theory Approach*. International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper 90-5.

MUNK, K. J. (1989) - Price Support to the EC Agricultural Sector : An Optimal Policy ? *Oxford Review of Economic Policy*, 5, 2, 76-89.

OLSON, M. (1965) - *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

OLSON, M. (1985) - The Exploitation and Subsidization of Agriculture in Developing and Developed Countries. In *Agriculture in a Turbulent World Economy*, Gower.

PETTIT, M. (1985) - *Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community*. IFPRI Research Report, 51, 80 p.

HONMA, M. and HAYAMI, Y. (1986) - Structure of Agricultural Protection in Industrial Countries. *Journal of International Economics*, 20, 115-129.

KRUEGER, A. O. (1974) - The Political Economy of Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, 64, 291-303.

SARRIS, A. H. and FREEBAIRN, J. W. (1983) - Endogenous Price Policies and International Wheat Prices. *American Journal of Agricultural Economics*, 65, 214-224.

RIETHMULLER, P. and ROE, T. (1986) - Government Intervention in Commodity Markets : The Case of Japanese Rice and Wheat Policy. *Journal of Policy Modelling*, 8, 3, 327-349.