1

L'AGRICULTURE, LE GATT ET LE MARCHÉ

par Jean-Marc Siroën
professeur de Sciences économiques à l'université d'Orléans

RÉSUMÉ

La question des échanges dans l'agriculture a toujours fait l'objet de controverses. La théorie libérale du commerce international a ainsi été élaborée pour permettre l'ouverture du marché anglais aux importations agricoles. Depuis, la production et la productivité agricoles ont fortement augmenté, les pénuries globales annoncées par Malthus ne se sont pas réalisées et les pays industriels maintiennent une position dominante sur les marchés agricoles mondiaux. Les soutiens à l'agriculture expliquent cette évolution. Inversement, les médiocres performances des pays en développement traduisent l'absence de politique stimulante dans ces pays. Le texte analyse les effets des politiques protectionnistes. Il souligne l'importance de leurs effets sur les prix mondiaux et donc sur les autres pays. Il montre également la spécificité de l'agriculture et les justifications qui sont habituellement données aux soutiens. D'après les évaluations de l'OCDE, tous les pays membres soutiennent leur agriculture dans des proportions variables et avec des instruments différents. Certains, comme l'Union européenne, interviennent sur les prix, d'autres, comme les États-Unis, préfèrent soutenir le revenu des agriculteurs. La réforme de la Politique agricole commune rapproche les deux systèmes. Les négociations de l'*Uruguay Round* se sont polarisées sur l'agriculture. Ce secteur bénéficiait, en effet, de nombreux régimes particuliers. Il avait échappé au mouvement général de libéralisation et les conflits bilatéraux étaient devenus plus fréquents. L'accord du 15 décembre 1993 impose, notamment, la fin du régime actuel de protection aux frontières et son remplacement par un tarif douanier («tarification») appelé à diminuer, une réduction des exportations subventionnées, des subventions à l'exportation et des soutiens.

SUMMARY

Trade in agriculture is always the purpose of controversies. The classical theory of the international trade has thus been elaborated for defending the opening of the English market to agricultural imports. Since, production and agricultural productivity are strongly rising, the global shortage announced by Malthus has not been realized and industrial countries maintain a dominant position on the world agricultural markets. The supports to agriculture explain this evolution. Conversely, the poor performances of the developing countries reveal the lock of favorable policies in these countries. This article analyzes effects of protectionist policies. It underlines the importance of their effects on the world prices and therefore on the other countries. It shows the particularity of agriculture and the justifications that are habitually given to supports. According to the evaluation of the OECD, all the member countries sustain their agriculture in variable proportions and with different instruments. Some of them, as the European Community, intervene on prices, others, as the United States, prefer to sustain the income of farmers. The reform of the Common Agricultural Policy makes to converge the two systems. Negotiations of Uruguay have been focused on the agriculture. Indeed, inside the former GATT, this sector benefits from many particular regimes. It had escaped to the general liberal movement and the bilateral conflicts had became frequent. The agreement of 15 December 1993 imposes the end of the current protection regime to frontiers and its replacement by a tariff that has to decrease, a reduction of the subsidized exports, of the subsidies to export, and of the internal supports.

INTRODUCTION

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la controverse sur le libre-échange a porté essentiellement sur les échanges de produits manufacturés. En effet, la légitimité d'une certaine « exception » agricole faisait l'objet d'un assez large consensus. La sécurité alimentaire, l'équilibre social des nations, la spécificité des marchés justifiaient l'adoption de mesures d'exception. Toutefois, de plus en plus souvent, la question de la protection agricole et des interventions publiques dégénérait en conflit. L'ouverture des négociations de l'*Uruguay Round* avait pour objet de libéraliser des marchés jusque-là exempts de libre-échange comme l'agriculture, les services ou les droits de propriété intellectuelle. Mais, à la suite d'une lente dérive, les discussions globales de l'*Uruguay Round* se sont polarisées sur l'agriculture, alors même que l'Europe communautaire entrait dans une phase d'interrogation profonde sur l'avenir de son agriculture.

L'AGRICULTURE DANS L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ

L'agriculture doit-elle faire exception à l'économie de marché? Si l'économie politique moderne s'est construite autour de cette question, les termes du débat n'ont pas été significativement reformulés.

Histoire d'une controverse

Depuis la célèbre phrase de Sully affirmant que « labourages et pâturages » constituaient, pour la France, l'équivalent des mines d'or du Pérou, jusqu'à la formule du président Giscard d'Estaing sur le « pétrole vert », l'agriculture a toujours été considérée, en France, comme une ressource économique fondamentale. Mais quelle fonction joue ce secteur dans le processus qui mène au développement industriel? L'État doit-il intervenir dans la production agricole?

Controverse agricole et libre-échange

Historiquement, dès les XVIII^e^ et XIX^e^ siècles, le débat sur le libre-échange dans l'agriculture s'est articulé autour de deux questions : les pays qui tendent à dégager un surplus (comme la France) doivent-ils encourager les exportations ou, au contraire, les brider pour en faire baisser les prix intérieurs et favoriser l'industrie? Les pays à agriculture relativement peu compétitive (comme l'Angleterre) doivent-ils s'ouvrir aux importations?

La liberté d'exporter

L'économie politique moderne trouve son origine dans la réflexion menée dès le XVIII^e^ siècle sur le rôle économique de l'agriculture par des auteurs comme Pierre de Boisguilbert ou François Quesnay en France, ou encore Adam Smith en Grande-

Bretagne. Mais on doit remonter encore plus loin dans l'histoire pour comprendre la genèse de clivages qui, sous différentes variantes, conservent aujourd'hui leur actualité.

C'est en effet avec la politique « industrialisante » de Colbert que s'affirme la conviction d'une divergence d'intérêts entre le développement immédiat de l'agriculture et celui de l'industrie. Les écrits de Boisguilbert, le « laisser faire, laisser passer » de Gournay, la physiocratie de Quesnay ou la politique de Turgot ne peuvent être compris que comme une réaction aux conséquences considérées comme désastreuses de la politique de Colbert, ce « ministre du dernier siècle [qui] voulut faire naître les richesses du travail des doigts [1], au préjudice de la source même des richesses, et dérangea toute la constitution économique d'une nation agricole [2] ».

La controverse entre mercantilistes colbertistes et « physiocrates » libéraux se situe dans le contexte particulier d'une nation, la France, qui tend à dégager un surplus dans l'agriculture. Les « colbertistes » craignaient que l'exportation du surplus agricole ne gênât l'industrialisation par le processus suivant : l'excès d'offre interne entraîne la chute des prix agricoles et donc des salaires indexés sur le prix des biens de « subsistance », contribuant ainsi à développer le secteur manufacturier. Associée à d'autres éléments (gaspillage des fonds publics, financement des interventions extérieures), la politique sévère de Colbert décourageant l'exportation de blé, a provoqué une longue crise économique qui, en fait, ne s'achèvera qu'après la Révolution française. Malgré, et peut-être à cause de cette politique « industrialisante », la France ne parviendra pas à précéder l'Angleterre dans sa révolution industrielle.

Sous des étiquettes différentes — populistes, marxistes, tiers-mondistes, etc. —, on retrouvera cette tentation colbertiste tout au long du XX^e^ siècle. D'anciens greniers à blé, des plaines d'Ukraine à celles d'Égypte ou de Tunisie, perdront leur autosuffisance pour avoir été trop pressurés. Certes, comme en France, ces pays connaîtront, dans un premier temps, un certain développement industriel, mais très vite ralenti par l'insuffisance des débouchés ruraux. La sentence de l'abbé Galiani, ennemi des physiocrates, selon laquelle « il n'est pas nécessaire qu'il faille commencer par enrichir le fermier pour faire fleurir les manufactures car vous pouvez dire avec autant de vérité [en fait plus pour cet auteur], enrichissez l'ouvrier et il fera fleurir l'agriculture [3] » sera démentie par les faits.

La réaction antimercantiliste des intellectuels du XVIII^e^ siècle annonçait la diffusion du libéralisme économique. On ne soulignera jamais assez la richesse de la réflexion économique qui fut alors menée par des auteurs comme Montesquieu, Hume, Cantillon, Quesnay ou Smith. On ne retient souvent des physiocrates réunis autour de Quesnay (la « secte des économistes », comme ils furent baptisés à la cour) que leur postulat doctrinaire, et à vrai dire réactionnaire, d'un secteur productif étroitement limité au secteur primaire. Leurs successeurs classiques s'empresseront d'ailleurs d'élargir la sphère productive à l'industrie (mais pas aux services…). Cette école, qu'il convient d'élargir à des personnalités marquées par la prégnance de l'idéologie « quesnaysienne [4] », défendra le libre-échange de manière parfois plus acharnée qu'Adam Smith lui-même.

---

1. C'est-à-dire l'artisanat et l'industrie, secteurs improductifs chez Quesnay et les physiocrates.
2. Quesnay, « Tableau économique », in *Physiocratie*, GF-Flammarion, 1991, p.116.
3. Galiani, *Dialogues sur le commerce des blés*, Fayard, 1984, p. 31.
4. On pense notamment à Vincent de Gournay et à son disciple, Turgot.

Mais ce libéralisme avait des implications précises : l'exportation des surplus agricoles, en diminuant l'offre intérieure disponible, permettrait l'accroissement des prix agricoles et donc de la rente foncière. La modernisation de l'agriculture, principal secteur réellement productif, serait alors favorisée. Certes, le courtisan Quesnay représentait les intérêts des propriétaires fonciers (dont le principal était le roi), mais « que l'on ne croie pas que le bon marché des denrées soit profitable au menu peuple ; car le bas prix des denrées fait baisser leur salaire, diminue leur aisance, leur procure moins de travail ou d'occupation lucrative et diminue le revenu de la Nation [5] ». Avec l'échec des politiques industrialisantes menées dans les pays en développement, cette perspective quesnaysienne a retrouvé un certain écho. Les taxes à l'exportation ou à la production imposées dans les pays en voie de développement ont, sans aucun doute, contribué à la persistance du sous-développement, voire au déclin d'anciennes puissances commerciales comme l'Argentine.

La liberté d'importer

La question de la liberté d'importer s'est moins posée à une France excédentaire qu'à une Angleterre, à peine autosuffisante, mais plus avancée dans sa révolution industrielle. Les classiques anglais sont considérés, à tort ou à raison, comme les pères spirituels du libre-échangisme. Pourtant, à partir d'une vision similaire des mécanismes économiques, tous les auteurs n'adoptent pas la même attitude vis-à-vis de la liberté d'importer.

Les classiques britanniques, notamment Malthus et Ricardo, reconnaissent que la production agricole est contrainte par une ressource limitée, la terre, et qu'elle obéit à la loi des rendements décroissants. La pression démographique implique davantage de personnes employées sur une même surface, ce qui diminue la productivité moyenne, ou la mise en culture de terres moins fertiles, ce qui abaisse les rendements moyens. Le prix des biens agricoles doit alors s'élever pour se porter au niveau du coût de production de la plus mauvaise des terres exploitées (coût marginal). La rente foncière, qui n'est pas un élément du coût de production, s'élève donc en moyenne, même si, en principe, le propriétaire de la terre marginale ne reçoit rien.

Le statut de l'agriculture et le rôle du libre-échange dans la pensée économique

Sully (1560-1641)	*Économies royales* (1638). L'agriculture doit être le principal secteur exportateur de la France.
Boisguilbert (1646-1714)	*Détails de la France* (1697). La décadence de l'agriculture, provoquée par la politique de Colbert, est la cause des difficultés financières de l'État et du marasme « industriel ».

5. Quesnay, « Tableau économique », in *Physiocratie*, GF-Flammarion, 1991, p.112.

Quesnay (1694-1774)	*Tableau économique* (1758). Chef de file des physiocrates. L'agriculture, contrairement à l'artisanat et à l'industrie, est productive. La liberté du commerce, en permettant la hausse des prix agricoles, stimule l'économie.
Turgot (1727-1781)	*Réflexions sur la formation et la distribution des richesses* (1766). Proche des physiocrates. Contrôleur général des finances (1774-1776), il libère le commerce du blé.
Galiani (1728-1787)	*Dialogues sur le commerce des blés* (1770). La plus grande propension à dépenser des artisans et ouvriers fait jouer à l'industrie un rôle stimulant dans l'économie. L'État doit intervenir pour empêcher la volatilité des prix agricoles.
Smith (1723-1790)	*Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776). Père de l'économie classique anglaise. L'agriculture est le secteur le plus productif (avant l'industrie).
Malthus (1766-1834)	*Essai sur le principe de population* (1798), *Principes d'économie politique* (1820). La population ayant tendance à croître plus rapidement que les biens alimentaires, tout doit être mis en œuvre pour protéger et stimuler la production agricole nationale grâce à des prix élevés. Partisan du maintien des *corn laws* protectionnistes.
Ricardo (1772-1823)	*Essai sur l'influence du bas prix du blé sur les profits* (1815) et *Principes d'économie politique* (1817). L'augmentation de la rente foncière et des salaires provoquée par le prix élevé des grains se réalise au détriment des profits industriels et donc du développement économique. L'abolition des *corn laws*, qui permettra d'intensifier les importations à meilleur marché, aura donc un effet positif.

Ce constat se conclut par la célèbre loi de Malthus selon laquelle la production agricole, qui n'augmente au mieux qu'à un rythme arithmétique (1,2,3,4, etc.), ne pourra pas faire face aux pressions d'une population qui croît à un rythme géométrique (1,2,4,8,16, etc.)[6]. Certes, pour Malthus, les importations de produits agricoles permettent de relâcher la contrainte alimentaire, mais cette soupape n'exonère pas la politique économique de son devoir de protection des productions locales pour atténuer les risques de famine ou de disette. Malthus s'opposera ainsi à l'abolition des *corn laws*, barrières protectrices britanniques à l'importation de blé. Malthus, tout comme Quesnay, mais pour des raisons différentes, deviendra donc le défenseur « objectif » des propriétaires terriens. Remarquons que les politiques agricoles qui visent à limiter les volumes de production agricole (quotas, gel des terres…), se situent sans ambiguïté dans une logique antimalthusienne puisqu'elles

6. Malthus, *Essai sur le principe de population*, GF-Flammarion.

visent à resserrer une contrainte alimentaire que Malthus cherchait au contraire à relâcher. Cette alliance entre « quesnaysiens » ultralibéraux et malthusiens plus protectionnistes fut confortée par l'ancrage agricole de certains pays — de la France au Japon en passant par la Suisse — qui concevaient l'agriculture nationale comme un élément du système de valeur nationale et comme un facteur d'indépendance et de sécurité alimentaire face, notamment, aux risques politiques ou climatiques.

Ricardo partagera tellement la prospective malthusienne, qui conclut à une hausse tendancielle et irrépressible de la rente foncière, qu'il placera l'essentiel de ses gains spéculatifs dans l'achat de très bonnes terres... Toutefois, l'auteur Ricardo n'adoptera pas le point de vue du rentier. Il pensait que la baisse des prix agricoles obtenue par la liberté d'importer, favoriserait l'essor du capitalisme industriel. En effet, pour Ricardo et les classiques anglais, le profit des capitalistes est formé par le résidu de la valeur des produits après le versement des salaires et de la rente. La liberté d'importer provoque la baisse des prix et condamne ainsi l'exploitation des terres les moins rentables, ce qui permet de comprimer, au profit des capitalistes, la part de la rente dans le revenu national. De plus, à niveau de vie inchangé (en fait, le niveau de subsistance), les salaires versés dans l'industrie peuvent baisser, ce qui favorise le développement de ce secteur. Sur ce point, Colbert, Ricardo ou Marx partageaient le même point de vue sur la contribution de l'agriculture à l'essor industriel tout comme, au XX^{e} siècle, Staline, Peron ou Boumedienne.

Colbert et Ricardo sont donc proches sur l'objectif : accélérer le développement industriel, quitte à opérer certaines formes de prélèvements sur le secteur agricole. Mais si le premier croyait devoir user de la réglementation, le second estimait qu'il suffisait de laisser jouer les mécanismes du marché. Cette alliance paradoxale rendra souvent difficile d'apprécier la référence doctrinale des politiques industrialisantes menées après la Seconde Guerre mondiale. Si l'influence de conceptions colbertistes est incontestable dans des pays comme l'Inde, l'Argentine ou l'Algérie, Paul Bairoch [7] constate également qu'entre 1946 et 1966, et malgré la pression démographique, la Banque mondiale, en principe acquise au libéralisme économique, n'a consacré que 9 % de ses prêts à l'agriculture.

La défense ricardienne du libre-échange à partir de la théorie de la rente différentielle fut, en Angleterre, l'arme de guerre des « libre-échangistes » conduits par Richard Cobden en faveur de l'abolition des *corn laws,* finalement obtenue en 1846.

Pourtant, la théorie des *avantages comparés* énoncée par Ricardo en 1817 [8], pont aux ânes des débats sur le libre-échange, repose sur des mécanismes économiques différents puisqu'elle raisonne en termes de rendements constants. Dans cette approche, et sur la base d'une tendance naturelle à l'équilibre commercial, un pays aurait avantage à se spécialiser dans les activités où, relativement aux autres pays, l'écart relatif de productivité, évalué en termes de travail, est le plus fort (pays les plus performants) ou le plus faible (pays en retard). L'ajustement du système de prix — prix intérieurs et donc salaires, taux de change — permet de transformer le

7. Paul Bairoch, *Le Tiers monde dans l'impasse*, 3^{e} édition, Gallimard, 1992, p. 269.
8. Ricardo, *Des Principes de l'économie politique et de l'impôt*, GF-Flammarion, 1992.

désavantage technique qui subsiste après la spécialisation — productivité plus faible — en avantage compétitif (voir l'exemple dans l'encadré ci-dessous). Par des salaires plus bas, les pays les moins efficaces peuvent alors pratiquer des prix compétitifs. Remarquons, à ce sujet, que le caractère contre-intuitif de cette loi suscite des contresens fréquents : le schéma libre-échangiste ricardien, que certains disent inadapté aux échanges entre pays à niveaux de développement très différents, est, au contraire, construit pour montrer que, malgré les inégalités de développement, l'échange profite à tous les participants. Ce n'est pas le commerce qui provoque les bas salaires, mais le faible niveau de productivité moyen. La loi des avantages comparés fixe seulement une règle de spécialisation. Elle s'impose « naturellement » si les marchés fonctionnent sans entraves.

Les avantages comparés

Dans cet exemple, on suppose que deux pays, les États-Unis et le Japon, ont, jusqu'à maintenant, protégé leur production de riz et de composants électroniques. Ils négocient un accord commercial bilatéral.

On suppose, conformément à la théorie ricardienne, que le coût de production se ramène à une certaine quantité de travail. Le tableau ci-dessous indique les heures de travail nécessaires pour produire, respectivement dans les deux pays, un quintal de riz et un composant électronique :

Quantité de travail exigée pour une unité de produit

	(1) riz	(2) composant	(2) / (1) prix relatif
États-Unis	2	1	0,5
Japon	6	1,5	0,25

En l'absence d'unité monétaire, le prix relatif d'un bien — le composant — est la quantité de l'autre bien — le quintal de riz — qu'un composant permet d'acheter (voir la 3e colonne du tableau). Ainsi, même si le Japon est moins efficace que les États-Unis dans la production des composants, celui-ci est relativement moins cher : 0,25 au Japon contre 0,5 aux États-Unis. Pourquoi? Comme on le voit sur le tableau, le Japon est relativement moins inefficace pour les composants que pour le riz (1,5 fois plus d'heures contre 3 fois). Sur le critère des avantages comparés, le Japon doit donc se spécialiser dans les composants et les États-Unis dans le riz.

Pour que le commerce soit mutuellement acceptable, il faut que le prix relatif des composants importés par les États-Unis diminue et s'établisse en dessous de 0,5 quintal de riz. Inversement, le Japon gagnerait à exporter ses composants si leur prix relatif augmentait. Le rapport d'échange se situera donc dans l'intervalle :

$$0{,}25 < \text{prix relatif des composants (en terme de riz)} < 0{,}5.$$

Mais, dans le monde réel, les relations commerciales ne s'établissent pas sur la base de la quantité de travail incorporée aux biens (qu'en général, on ignore).

Supposons qu'en régime de changes fixes on ait la parité 1 $ = 150 ¥ et que l'heure de travail coûte 10 $ aux États-Unis. Dans quel intervalle devra se situer le salaire horaire japonais, Wj, pour que l'échange puisse avoir lieu?

Il faut d'abord que le prix en dollars du riz japonais soit supérieur au prix du riz américain qui est de 20 $ (2 heures x 10 $), soit :

$$6 \times Wj / 150 > 20, \text{ soit } Wj > 500 ¥ \text{ (ou 3,33 \$)}.$$

Les salaires doivent donc se situer, pour la parité donnée, dans l'intervalle :

500 ¥ < salaire horaire japonais (Wj) < 1000 ¥.

Dans tous les cas, les salaires sont plus bas au Japon qu'aux États-Unis du fait de la moindre efficacité du travail. Mais il est possible que les salaires ne soient pas flexibles et que l'ajustement doive se réaliser par les taux de change. Supposons que le salaire horaire soit de 750 ¥ au Japon. Dans quel intervalle devra se situer le taux de change « t » pour que les pays aient intérêt à se spécialiser?

En suivant le même raisonnement que précédemment, mais en changeant les inconnues, on doit avoir :

– pour les composants : 1,5 x 750 / t < 10, soit t > 112,5 ;

– pour le riz : 6 x 750 / t > 20, soit t < 225.

Le taux de change se situera donc dans l'intervalle suivant :

112,5 ¥ < 1 $ < 225 ¥.

La détermination des valeurs définitives d'équilibre — prix relatif, salaire horaire, taux de change — implique la prise en compte des fonctions de demande dans les deux pays et la définition d'une contrainte d'équilibre extérieur. Stuart Mill, puis Marshall et Edgeworth, ont ainsi proposé des « solutions » à l'indétermination classique. Le mode de formation du taux de change influence celui des spécialisations.

Source : repris de J.-M. Siroën, « Les théories du commerce international », *Les Cahiers français*, Documentation française, n° 253, octobre-décembre 1991.

Le Ricardo de la rente différentielle aboutit donc aux mêmes conclusions que le Ricardo des avantages comparés pour... l'Angleterre. Ce pays aurait tout intérêt à importer davantage de produits agricoles (voire même la totalité de sa consommation) et à consacrer ses ressources au développement d'une industrie exportatrice. C'est bien entendu la spécialisation inverse qui est attendue des autres pays...

Ce schéma des avantages comparés s'imposera dans la littérature économique « orthodoxe ». L'analyse ultérieure portera essentiellement sur l'origine des avantages comparés et la réintégration des rendements décroissants. Il faudra attendre ces vingt dernières années pour que s'imposent des modèles rigoureux de spécialisation avec rendements croissants (économies d'échelle). Encore ceux-ci restent-ils réservés à l'industrie ; l'agriculture reste, dans la littérature économique récente, le secteur type régi par une logique de rendements constants ou décroissants, producteur de biens non différenciés. Pour l'instant, peu d'économistes ont admis que le marché international n'allouait efficacement les ressources que si le système de prix et le premier d'entre eux, le système de change, fonctionnait efficacement et révélait les valeurs d'équilibre (voir l'encadré ci-dessus).

Bilan d'une controverse

Les conceptions qui sont restées dominantes au XX^e^ siècle furent donc formulées, pour l'essentiel, entre la mort de Louis XIV et celle de Napoléon. Depuis, les pays européens ont achevé une révolution démographique qui continue, avec une intensité bien plus forte, dans les pays en développement. La révolution agricole, qui a accompagné la révolution industrielle, a remis en cause nombre de certitudes. Si la plupart des auteurs que nous avons évoqués détenaient une certaine part de vérité, leur vision prospective a été sérieusement contredite dans les faits.

La révolution agricole ou l'erreur malthusienne

Malthus n'envisageait pas que la production agricole puisse s'accroître au même rythme que la population mondiale. Or, malgré la révolution démographique inachevée des XIX^e^ et XX^e^ siècles, l'offre mondiale tend à excéder structurellement la demande (solvable) mondiale, comme l'atteste, d'ailleurs, la chute tendancielle des prix.

La révolution agricole a donc, dans les pays industriels, rattrapé la révolution démographique. L'agriculture a, en général, connu des gains de productivité plus élevés que l'industrie. Sur ce point, Quesnay, qui croyait au progrès potentiel de l'agriculture, notamment par le regroupement des terres et l'investissement, s'est révélé plus clairvoyant que les classiques anglais. L'effet des rendements décroissants a été neutralisé, et au-delà, par le progrès technique et les économies d'échelle.

Dans les pays industriels, une population agricole de moins en moins nombreuse a donc pu proposer à une population croissante une quantité plus importante, plus variée et plus riche de produits agricoles moins coûteux. Toutefois, la vision malthusienne retrouve une certaine pertinence lorsque le regard se porte sur les déséquilibres alimentaires régionaux, en Afrique ou dans certains pays asiatiques. Si les pays en voie de développement ont bien connu, depuis la Seconde Guerre mondiale, un accroissement significatif de la productivité et des rendements agricoles, l'augmentation de la production par habitant a été insuffisante et les taux de croissance moyens (voir tableau ci-dessous) cachent des évolutions inquiétantes dans certaines zones. La malnutrition n'a connu qu'une trop lente régression. Dans certains pays du tiers monde — Afrique, certains pays asiatiques —, la révolution démographique tend donc à précéder l'expansion de la production agricole.

Certes, l'excédent agricole de la partie riche du monde a fortement contribué à atténuer ce déséquilibre. Mais faute de dégager un excédent suffisant dans d'autres types de production — cultures d'exportation, minerais, certains produits industriels — tous les pays en développement n'ont pu s'affranchir de la contrainte extérieure pour importer un volume suffisant de biens alimentaires. La demande potentielle est donc supérieure à la demande solvable.

Évolution de la production alimentaire par habitant des régions du tiers monde
(1958/1962 = 100; moyennes annuelles quinquennales)

	Pays du tiers monde à économie de marché				Chine
	Afrique	Amérique	Asie	Total	
1898-1902	89	104	94	94	111
1909-1913	90	115	116	110	106
1925-1929	84	110	107	103	105
1934-1938	88	102	102	99	103
1948-1952	91	96	88	89	87
1958-1962	100	100	100	100	100
1968-1972	98	103	103	102	122
1978-1982	82	109	105	106	143
1986-1990	78	110	113	107	183

Source : in Paul Bairoch, tableau 12.4.

La spécialisation agricole ou l'erreur ricardienne

Avant l'abolition des *corn laws*, l'Angleterre n'importait qu'une quantité négligeable de produits céréaliers. Pour Ricardo et les libre-échangistes, la spécialisation optimale signifiait le recours à des importations massives de produits agricoles étrangers au détriment de la production nationale, et c'est bien ainsi que les choses se sont passées... jusqu'à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE. À un degré moindre, l'ensemble des autres pays européens connaîtront la même évolution. Mais les années d'après-guerre et l'indépendance des anciennes colonies, grands fournisseurs de produits primaires, affirmeront deux évolutions anti-ricardiennes dont l'une concerne l'agriculture :

– L'économie internationale verra l'intensification des échanges entre pays géographiquement et culturellement proches, de produits industriels similaires, reposant sur un processus de production voisin et supportant des coûts salariaux équivalents. Cette évolution s'est réalisée au détriment des échanges avec des pays aux différences plus accentuées. Le récent débat autour du rapport sénatorial sur les délocalisations [9] a ainsi montré à quel point l'opinion avait oublié et, en même temps, s'inquiétait de la persistance d'échanges « ricardiens » fondés sur les différences de coûts salariaux. Cette soudaine prise de conscience a d'ailleurs sonné le retour d'un discours protectionniste aussi ancien que la révolution industrielle ; « des vieux arguments dans de nouvelles bouteilles », comme dirait l'économiste J. Bhagwati.

– La seconde tendance « lourde » est relative à la respécialisation de fait des anciens pays industriels dans la production agricole par l'éviction progressive des pays du tiers monde des marchés mondiaux, du moins pour les produits non tropicaux. Certes, les pays riches affectent moins de ressources humaines à l'agriculture, ce qui signifie, de ce point de vue, une déspécialisation. Mais les gains de productivité ont été tels, pour une demande intérieure relativement déclinante en part relative [10], que le surplus agricole des pays industriels n'a fait que s'accroître. La part des pays industriels dans les exportations mondiales atteint ainsi 90 % pour le blé et dépasse les trois quarts pour l'ensemble des céréales, des produits laitiers, de la viande (voir le tableau ci-dessous). Certains pays industriels conservent une position forte dans des productions en principe propres aux pays en voie de développement (arachide, coton, sucre, soja...). Même les exportations de certains produits tropicaux ont, depuis les années 1960, stagné (café, cacao) du fait de la stabilisation de la demande dans les pays industriels. Dans certains cas, comme le coton, les produits oléagineux ou le sucre, le volume des exportations a même diminué du fait de la concurrence des pays industriels ou des produits de substitution. Dans les faits, les pays industriels dominent aujourd'hui les marchés industriels comme les marchés des biens primaires. Ils ne laissent aux PVD que certaines productions spécifiques. Cette évolution accompagne la compression du surplus exportable des pays du tiers monde sous les effets de la pression démographique, de l'insuffisance des gains de productivité ou des politiques agricoles menées dans ces pays.

---

9. *Journal officiel* du Sénat, n° 337. Annexe au procès-verbal de la séance du 4 juin 1993.
10. En application de la loi du statisticien Engel qui indique que la part des dépenses consacrées à l'alimentation tend à décroître avec le revenu.

Même si l'avantage des pays industriels, en termes de productivité du travail, a fini par l'emporter sur leur handicap en termes de salaires (voire de rendements), la déspécialisation des pays en voie de développement n'était pas inévitable. Dans la bonne logique ricardienne des avantages comparés, les pays doivent et peuvent se spécialiser dans les secteurs où le désavantage est relativement le plus faible. À supposer que tel n'était pas le cas de l'agriculture, dans quels secteurs auraient donc dû se spécialiser les pays en développement? L'éviction progressive des pays du tiers monde n'a pas correspondu à un mouvement général de spécialisation vers des activités minières ou industrielles (à l'exception, bien entendu, de quelques pays producteurs de pétrole et des nouveaux pays industriels du Sud-Est asiatique). Contrairement à la perspective ricardienne, la partie la plus peuplée et la plus pauvre du monde a été marginalisée dans le commerce mondial, ce qui a sans doute contribué à bloquer son développement.

	Parts de marché à l'exportation* (1991, en %)				Parts de marché à l'importation* (1991, en %)			
Produits	États-Unis	CEE	Australie	Total OCDE	Japon	CEE	ex-URSS	Total OCDE
Céréales	37	25	5	84	13	2	18	18
Blé	26	30	7	88	5	1	19	9
Céréales secondaires	52	22	3	85	25	3	19	30
Soja	65	11		67	17	18	2	68
Sucre		16	9	27	7	7	19	27
Lait écrémé en poudre	11	35	12	83		28	57	31
Beurre	9	39	8	96	1	22	56	25
Fromage	1	57	7	94	19	22	5	82
Viande bovine	13	24	22	74	13	16	7	72
Viande de porc	6	32	1	58	30	4	18	61
Viande ovine et caprine	37	1	7	90	21	55	4	85

* Hors échanges intracommunautaires.
Source : *Politiques, marchés et échanges agricoles*, OCDE, 1992.

Peut-on expliquer ce paradoxe?

Pour les partisans du modèle d'industrialisation lourde, les prélèvements opérés sur l'agriculture devaient finir par revenir à l'agriculture *via* le développement industriel : l'industrie mécanique ne produit-elle pas des machines agricoles? L'industrie chimique, des engrais et des semences? L'indépendance acquise en amont ne consolide-t-elle pas l'autosuffisance du pays dans les productions essentielles? Finalement, comme l'avait déjà suggéré Galiani, la révolution industrielle n'entraîne-t-elle pas la révolution agricole?

Paul Bairoch relève pourtant que l'accroissement de la productivité agricole a, historiquement, précédé le développement industriel avant que ne s'installe un véritable cercle vertueux de la croissance régi par l'interdépendance des secteurs. Paul Bairoch observe ainsi qu'au début des années 1960, la productivité de l'agriculture dans le tiers monde était sans doute inférieure à celle des pays européens au seuil de leur révolution industrielle. L'industrialisation dans les pays en voie de

développement aurait donc commencé prématurément. En effet, dans les sociétés rurales, l'augmentation de la productivité agricole et le maintien « quesnaysien » de prix agricoles relativement élevés permettent de satisfaire quatre conditions permissives du développement industriel :

– l'apparition d'un surplus agricole disponible pour l'alimentation des centres urbains industriels ;

– la libération de la main-d'œuvre agricole pour l'industrie, à des salaires qui restent relativement faibles, ce qui permet, de surcroît, l'amélioration de la productivité du travail dans l'agriculture ;

– la création de débouchés dans les secteurs ruraux, surtout si l'accroissement de la productivité s'accompagne d'une spécialisation grandissante des foyers ruraux (abandon des productions de textile et d'habillement, de fabrication d'outils, etc.) ;

– l'apparition d'une épargne rurale qui permet le financement de l'industrie et des infrastructures.

Certes, les pays en voie de développement ont pu légitimement penser que l'acquis même de la révolution industrielle occidentale ne rendait plus nécessaire la stricte reconduction de ce scénario vertueux de croissance. D'ailleurs, le développement prioritaire d'une agriculture d'exportation ne conduirait-il pas à l'effondrement ruineux des cours, pour la plus grande satisfaction des pays importateurs les plus riches, « pilleurs » du tiers monde?

Dans les faits, le pari du raccourci historique a échoué. L'expérience de ces cinquante dernières années permet de tirer deux types d'enseignement :

– même (et surtout) dans les pays sans vocation agricole évidente (Japon, Corée du Sud), la protection et la prospérité (relative) de l'agriculture ont exercé des effets d'entraînement évidents sur le développement industriel. La libéralisation de l'agriculture chinoise a plus efficacement amorcé le processus d'industrialisation que la planification stalinienne ;

– ce processus est, jusqu'à un certain point, réversible. Des économies fondées sur une agriculture prospère et efficace ont pu régresser à la suite de politiques d'industrialisation forcées. On pense à l'Argentine, riche pays d'immigration avant la guerre et « tiers mondisé » par les politiques ouvriéristes engagées par la dictature peroniste.

Toutefois, si l'importance des effets décrits ci-dessus est bien perceptible lorsque la population agricole dépasse 50 % de la population (80 % environ avant la révolution industrielle en Europe), qu'en est-il lorsque, comme dans les pays « riches », elle descend en dessous de 5 %? Une des questions qui sont aujourd'hui posées aux responsables des pays industriels est : jusqu'à quel seuil de développement la protection *et* la modernisation de l'agriculture continuent-elles à entraîner le développement général du pays? En corollaire, et la question est douloureuse, dans quelle mesure les politiques de soutien menées par des grandes puissances industrielles et agricoles, n'entravent-elles pas le développement agricole et donc industriel des pays les plus pauvres, encore largement ruraux?

Bilan historique du protectionnisme agricole

Si le protectionnisme généralisé a souvent accompagné le désastre économique, le bilan historique du protectionnisme agricole se révèle assez contradictoire.

– Le libéralisme du milieu du XIX[e] siècle a accompagné l'accélération de la révolution industrielle en Angleterre et en France avec plus de nuances. Inversement, le retour du protectionnisme mondial dans les années 1930 a amplifié la récession mondiale.

– Pourtant, à la fin du XIX[e] siècle, c'est l'appauvrissement de l'agriculture, consécutif à l'ouverture des échanges, qui freine la croissance économique. Le protectionnisme agricole (comme, en France, les lois Méline de 1892) accompagne alors la relance économique.

En fait, plusieurs paramètres doivent être pris en compte : effets de la politique commerciale sur les prix et la productivité, part des débouchés dans le monde rural, taux de chômage et contrainte d'emploi dans l'industrie, importance des représailles, etc.

Ainsi, à certaines époques, l'ouverture commerciale qui pèse sur les prix et accélère la disparition des exploitations « marginales [11] », rend une partie de la main-d'œuvre disponible pour l'industrie. La productivité agricole moyenne s'accroît mécaniquement puisque seules subsistent les exploitations les plus performantes. De plus, la concurrence des importations incite les agriculteurs à améliorer leur compétitivité. La croissance économique est alors commandée par une logique d'offre. La régression des débouchés dans le secteur rural est compensée par l'exportation des produits industriels.

Dans les phases de récession ou de stagnation de la production industrielle, parfois accompagnées d'une plus grande difficulté d'exporter, la régression des revenus agricoles amplifie la crise économique et le chômage. Les prix agricoles subissent le double effet de la concurrence extérieure et de la déflation mondiale. Dans ce cas, le protectionnisme agricole peut jouer un effet contracyclique comme soutien aux prix et aux revenus si, toutefois, il n'enclenche pas un cycle protection-représailles. La politique agricole du *New Deal* était ainsi fondée, dans une société où le secteur primaire était encore important, sur cette problématique de relèvement des prix. Faute d'accords internationaux, elle ne peut être envisagée que dans le cadre d'une protection aux frontières.

L'expression de « protectionnisme agricole » est devenue aujourd'hui bien étroite. Les barrières aux importations, tarifaires ou non tarifaires, ne constituent qu'un aspect des politiques agricoles : les subventions à la production, aux revenus, aux exportations ont connu, dans les années 1980, une très forte expansion.

Les politiques agricoles posent deux types de questions : celle de leur légitimité et celle de leur efficacité, ce qui nécessite une analyse des instruments mis en œuvre pour orienter un secteur aux mécanismes économiques particuliers.

---

11. Où les rendements, et donc la rente, sont les plus faibles.

Politiques et marchés agricoles

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les interventions publiques ont dominé l'agriculture mondiale : politiques de soutien des pays industriels, politiques désincitatives des pays en voie de développement. Loin de s'effacer, elles ont eu tendance à s'amplifier. Pourtant, depuis 1980, les pays industriels ne sont pas parvenus à maintenir le revenu agricole ni à empêcher la chute de la population active agricole, particulièrement brutale dans certains pays comme les États-Unis. Si l'excès de ces interventions fait l'objet des critiques les plus vives de la part des pays ou des institutions multilatérales (notamment l'OCDE ou le GATT), c'est au contraire l'absence de soutien et les interventions désincitatives menées dans la plupart des pays du tiers monde qui ont été sérieusement remises en cause, notamment par la Banque mondiale, dans les années 1980.

L'analyse orthodoxe de l'influence des politiques commerciales protectrices

L'influence des politiques commerciales appliquées à l'agriculture est présentée par une analyse graphique en annexe 1. Elle distingue deux niveaux : les effets sur le pays protecteur et les effets sur le reste du monde. Elle est fondée sur un certain nombre d'hypothèses traditionnelles, notamment la plus commune : la demande et l'offre réagissent aux prix. Lorsque ceux-ci augmentent, la population tend à réduire sa consommation ; elle l'augmente dans le cas inverse. La hausse des prix, en élevant le coût marginal (coût imputé à la dernière unité produite), assure une rentabilité suffisante à des exploitations ou à des terres qui, auparavant, n'étaient pas compétitives. Le déterminant de la position exportatrice ou importatrice d'un pays n'est pas le coût moyen, mais bien le coût marginal. Comme le montre l'exemple numérique ci-dessous, ce n'est pas nécessairement la zone qui bénéficie des coûts moyens les plus faibles qui a une vocation exportatrice.

Coût marginal, coût moyen et exportation

Soit un pays A et un pays B, tous les deux producteurs du même bien agricole. Si les conditions de production sont homogènes dans le pays A, elles dépendent de la localisation de la production dans le pays B où trois régions de performances inégales peuvent être isolées.

Pays A				Pays B			
	capacité de production	coût marginal	coût moyen		capacité de production	coût marginal (de la région)	coût moyen (de la production nationale)
toutes régions	400	10	10	région 1	100	6	6
				région 2	100	10	8
				région 3	100	11	9

Dans cet exemple, le coût moyen du pays B est, quel que soit le nombre de « régions » productrices, inférieur au coût moyen du pays A : il est de 9 pour une production de 300 contre 10 en A. Le pays B a néanmoins intérêt à arrêter sa production à 200 et, pour une demande supposée établie à 300 dans les deux pays, à importer 100 du pays A. Contrairement à ce que laisserait supposer une simple analyse en termes de coût moyen, c'est le pays A qui a une vocation exportatrice car, malgré un coût moyen plus élevé, il bénéficie d'un coût marginal plus bas dans la zone de production considérée. Après importations, le coût marginal doit tendre à s'égaliser (10 dans notre exemple) aux discontinuités de la courbe d'offre près.

L'analyse graphique développée dans l'annexe 1 met en relation deux zones : la zone à vocation importatrice, suffisamment grande pour influencer les marchés mondiaux, et le reste du monde à vocation exportatrice. Dans cette hypothèse, les objectifs de la politique commerciale portent sur le niveau des importations et/ou sur le niveau de production.

Quels sont les effets des instruments dont disposent les politiques commerciales?

Effets des droits de douane

Si la zone à vocation importatrice impose un droit de douane (voir la démonstration en annexe 1) :

– le prix mondial tend à diminuer. Cet effet est certes favorable aux consommateurs étrangers, mais il ne compense pas l'effet négatif exercé sur les producteurs étrangers. La zone protectrice exerce donc des effets prédateurs en imposant une perte sèche en termes de bien-être à l'ensemble des autres pays producteurs ;

– de même, le gain des producteurs nationaux dans la zone protectrice ne compense pas, en général, la perte des consommateurs. Toutefois, si le droit de douane n'est pas fixé à un niveau prohibitif, il permet à l'État d'encaisser des revenus. La perte sèche du pays protecteur est atténuée par les recettes douanières prélevées aux frontières. Pour certains niveaux de tarifs, la perte sèche peut même se transformer en gains si la baisse du prix des importations, consécutive au tarif, améliore suffisamment les termes de l'échange (rapport des prix à l'exportation et des prix à l'importation). Dans ce cas, il est possible de calculer un tarif « optimal ». On remarquera que le gain n'est « optimal » que pour le pays protecteur ; il ne compense pas les pertes pour le reste du monde.

Effets des contingents

Un contingentement hermétique des importations aurait le même effet sur le bien-être qu'un tarif prohibitif. Toutefois, de simples quotas, qui autorisent le maintien d'un certain volume d'importation, sont plus défavorables au pays protecteur. Tout se passe, en effet, comme si l'équivalent des recettes douanières était transféré aux producteurs étrangers. Les quotas sont donc, dans ce cas, moins prédateurs que les tarifs. Dans la pratique, notamment dans l'agriculture, les autorités utilisent souvent une technique mixte de « contingentements tarifaires » : un droit préférentiel (qui peut être nul) est imposé à un certain contingent, puis des droits plus élevés s'appliquent aux importations supplémentaires.

Effets des subventions

Les autorités de la zone protectrice peuvent préférer utiliser un autre instrument pour protéger leur marché intérieur : les *subventions à la production*. Les effets prédateurs exercés sur le reste du monde sont identiques à ceux des tarifs douaniers. Si la subvention vise à éliminer les importations, cet instrument est, en général, plus défavorable pour la zone protectrice. Le gain des consommateurs (qui bénéficient de la baisse des prix mondiaux) ou des producteurs ne compense pas la perte des contribuables. Néanmoins, des conclusions différentes peuvent être obtenues avec des subventions moins prohibitives lorsque, notamment, l'objectif se limite au maintien du niveau de production.

Mais qu'appelle-t-on exactement subvention à la production? Les aides au revenu peuvent-elles être assimilées à des subventions à la production? Il s'agit là d'un des thèmes du débat entre les États-Unis, grands utilisateurs d'aides au revenu, et la CEE, qui préfère une protection plus proche de l'instrument tarifaire. Les aides au revenu doivent être considérées comme des subventions à la production si leur montant est relié positivement au volume de la production. Mais, à plus long terme, il est clair que le maintien d'aides au revenu, qui permettent la survie d'exploitations marginales peu rentables, contribue à entretenir des niveaux de production trop élevés par rapport à l'optimum économique.

Par définition, les subventions à l'exportation ne s'appliquent plus à l'ensemble de la production, mais uniquement au surplus exportable. Elles peuvent constituer un prolongement « obligé » de la politique agricole si celle-ci contribue à porter le volume de la production à un niveau qui dépasse les capacités d'absorption de la zone protectrice.

Supposons, cette fois, un cas plus simple où, à partir d'une situation de concurrence parfaite, c'est le reste du monde dont la vocation exportatrice est affirmée qui décide de subventionner ses exportations. Le prix mondial tend à diminuer et les importations du pays consommateur augmentent. Les gains des consommateurs font plus que couvrir les pertes des producteurs nationaux, concurrencés par les importations subventionnées. Les subventions à l'exportation prennent d'ailleurs souvent la forme officielle de l'aide alimentaire. Mais dans le pays exportateur, la subvention n'est pas totalement récupérée par les entreprises, du fait de la croissance des coûts marginaux : le pays exportateur qui accorde des subventions à l'exportation voit donc diminuer son bien-être. On peut, bien entendu, s'interroger sur les effets secondaires de la diminution de la production dans le pays importateur.

Prix et subventions dans les politiques agricoles

Deux grandes catégories d'aides aux agriculteurs sont distinguées : les paiements compensatoires (*deficiency payments*) à la charge directe des contribuables (États-Unis), et les prix d'intervention (CE, Japon) éventuellement associés à un système de prélèvement-restitution conforme à la logique des subventions à l'exportation.

Dans le système des paiements compensatoires, l'État définit un prix garanti de soutien qui n'affecte pas le prix du marché acquitté par le consommateur. Il verse une subvention aux agriculteurs, basée sur la différence entre le prix de soutien et le prix du marché. Ce système n'implique pas, *a priori*, de protection aux fron-

tières. Toutefois les États-Unis, qui utilisent largement ce type de soutien, imposent des quotas prohibitifs qui tendent à élever les prix intérieurs et donc à limiter le coût budgétaire des paiements compensatoires. Cet instrument constitue-t-il une subvention à la production au sens où nous l'avons entendu? Les États-Unis ont répondu par la négative et obtenu que ces aides soient classées dans la « boîte verte » des soutiens non réglementés en arguant du fait que leurs soutiens n'étaient pas liés à la production et n'avaient donc pas d'effet sur l'offre. Cette argumentation est critiquable car ces mesures permettent, de fait, la survie d'exploitations non rentables et donc le maintien d'une « surproduction » par rapport à la référence d'un prix d'équilibre concurrentiel.

Dans un système fondé sur des prix d'intervention, le soutien au revenu des agriculteurs est assuré par la fixation d'un prix supérieur au prix du marché mondial. Cette politique n'est possible que par un système étanche de protection aux frontières. Dans les faits, la CEE a presque systématiquement garanti un prix supérieur à celui qui aurait prévalu sur le marché intérieur. L'excédent de production a donc dû être acheté pour être stocké, transformé (distillation ...) ou exporté. Les droits prélevés à la frontière sont restitués à l'exportation. Cette politique a des effets directs sur l'offre plus importants que le système d'aides directes, ce qui a justifié la réforme de la PAC.

Les limites de l'analyse traditionnelle

L'analyse qui vient d'être proposée permet de mieux cerner les effets strictement économiques, sur les prix ou sur les quantités, des principaux instruments d'intervention. Elle isole sans aucun doute les conséquences mécaniques de la protection agricole. Les études d'économie appliquée, fondées sur ce type d'approche, confirment ainsi que les différents types de soutien ont bien exercé des effets dépressifs sur les prix mondiaux [12]. Mais les politiques économiques ne peuvent se fonder exclusivement sur ces types de travaux. Elles doivent, notamment, envisager les implications d'une remise en cause des hypothèses les moins réalistes des modèles. Une des principales carences de ces approches est de supposer que les coûts du protectionnisme sont identiques aux gains quasi immédiats du libre-échange. Ils ignorent les coûts de transition relatifs au passage d'un système administré à un système libéralisé. Ils ne permettent donc pas de déterminer le rythme optimal de libéralisation, ce qui revient, d'ailleurs, à rejeter le gradualisme (qui constitue pourtant un des fondements du GATT) dans les ornières de l'irrationalité économique.

Nous présentons donc, dans les paragraphes qui suivent, l'influence de certains types d'imperfections susceptibles d'intervenir dans la détermination ou l'application de politiques agricoles.

Des comportements de production incertains

Dans l'agriculture, est-on certain que la courbe d'offre est croissante, c'est-à-dire que la production augmente avec la hausse des prix agricoles et diminue avec sa

12. Voir notamment le recensement de B. Henry de Frahan dans « Les enjeux de la libéralisation mondiale de l'agriculture », *Politique étrangère*, 2/93 ; « Modélisation des conséquences des politiques agricoles », *Revue économique de l'OCDE*, n° 13, hiver 1989-90 ; OCDE-Banque mondiale : *Libéralisation des échanges : conséquences pour l'économie mondiale*, 1993.

baisse? Dans les pays industriels, l'agriculture est devenue une activité intensive en capital physique; les charges fixes, qui (du moins à court terme) ne sont pas imputées au coût marginal, représentent un élément important du coût de production. Certaines petites exploitations sont peut-être même sur-mécanisées. Dans ce cas, l'augmentation des surfaces cultivées peut se réaliser à coût marginal faible, peut-être même décroissant, du fait d'économies d'échelle. D'autre part, les interventions modifient les termes de la rationalité des entrepreneurs agricoles : l'excès du coût marginal sur le prix peut être compensé par diverses formes d'aides.

Contrairement aux hypothèses de la micro-économie traditionnelle, les effets de la baisse et de la hausse des prix agricoles ne sont pas symétriques.

– Dans les pays industriels, où l'activité agricole est à la fois réglementée et capitalistique, la baisse des prix à la production provoque certes l'éviction des exploitations marginales (si elle n'est pas compensée par des aides directes). Mais si les coûts d'installation ou les investissements spécifiques sont pris en compte, lorsque l'exploitant décide le lancement d'une production nouvelle, seul, par la suite, le coût marginal doit être considéré. Le caractère irrécouvrable de certaines dépenses de lancement constitue une incitation supplémentaire à maintenir une production même en cas de baisse des prix. Les exploitants peuvent, par ailleurs, chercher à compenser une baisse de revenu consécutive à la chute des prix par l'augmentation de la production. L'exploitation de capacités sous-utilisées, de gains potentiels de productivité ou de terres délaissées par les exploitants marginaux permet ainsi aux producteurs d'accroître leur production (et, le cas échéant, de profiter d'économies de dimension). L'effet global sur la production est donc incertain. En d'autres termes, la baisse des prix à la production est peut-être une condition nécessaire au contrôle des productions, notamment lorsqu'il s'agit d'accroître la productivité moyenne. Il n'est pas certain qu'elle soit suffisante.

– Dans les sociétés rurales du tiers monde, peu mécanisées, la relation est peut-être mieux assurée. La chute des prix exerce un effet régressif car elle incite les agriculteurs à se retirer de l'échange marchand pour revenir à des pratiques d'autosuffisance. Cette baisse peut même provoquer des effets démographiques pervers puisque, en termes cyniquement économiques, elle diminue le « manque à gagner » (coût d'opportunité) de la procréation par rapport à une activité de production marchande; plus les prix agricoles sont bas, plus l'investissement dans la descendance, c'est-à-dire dans l'accroissement futur d'un facteur de production, le travail, tend à se substituer à l'investissement physique en capital et favorise ainsi l'explosion démographique. Si l'analyse traditionnelle fait apparaître un gain net dans les pays bénéficiaires d'importations subventionnées, la réalité pourrait être tout à fait différente par les effets pervers qu'induit parallèlement la chute des prix agricoles [13].

L'effet incitatif de la hausse des prix agricoles à la production — prix de marché et prix administrés — semble empiriquement mieux assuré aussi bien dans les pays industriels que dans les pays en développement. Les surproductions en

13. Le rapport OCDE-Banque mondiale, *Libéralisation des échanges : conséquences pour l'économie mondiale*, 1993, considère que la hausse des prix agricoles mondiaux, consécutive à la diminution des soutiens, pourrait avoir des effets négatifs sur les pays importateurs les plus pauvres, c'est-à-dire certains pays africains. Il conviendrait d'examiner aussi les effets, il est vrai à plus long terme, sur la production locale, les comportements démographiques, etc.

Europe trouvent leur origine dans la garantie de prix élevés. De même, l'agriculture chinoise a réellement décollé avec la hausse des prix versés aux agriculteurs individuels.

Les comportements de consommation

Les comportements de demande apparaissent mieux assurés, ce qui ne rassure pas nécessairement sur leur adéquation avec les enseignements de l'analyse microéconomique. Les auteurs classiques avaient bien compris que la demande de biens alimentaires dépendait moins des prix que des revenus eux-mêmes liés, dans les sociétés rurales, aux prix à la production.

À court terme, et pour les biens alimentaires de première nécessité, la forme décroissante de la courbe de demande peut être affectée par l'effet « Giffen », observé par ce statisticien lors de la grande famine irlandaise : l'augmentation du prix des pommes de terre, loin de provoquer la chute de la demande, accompagnait au contraire son augmentation. En effet, la perte de pouvoir d'achat consécutive à cette flambée des prix avait pour principale conséquence d'appauvrir la population qui devait alors se reporter sur l'aliment de base des pauvres (« bien inférieur ») c'est-à-dire… la pomme de terre. Les pays riches sont aujourd'hui à l'abri d'effets « Giffen » très significatifs car la consommation alimentaire, d'ailleurs très diversifiée, ne représente qu'une part faible des dépenses de consommation. Les pays les plus pauvres du tiers monde restent exposés.

La sensibilité de la demande au revenu est plus forte dans les pays en voie de développement : une augmentation du revenu dans des populations restreintes provoque l'accroissement de la demande et sa modification structurelle. La part des biens « inférieurs » diminue au profit des produits élaborés (viande, produits laitiers, céréales primaires). À plus long terme, les dépenses de consommation alimentaire augmentent avec le revenu mais à un rythme décroissant. En effet, d'après la loi de Engel, la part de la consommation alimentaire dans le revenu tend à diminuer inexorablement au profit d'autres postes de dépenses (loisirs, logement, santé…). Dans le même temps, les applications non alimentaires des productions primaires (coton, caoutchouc…) sont souvent déclinantes en l'attente, peut-être, du développement de carburants verts aujourd'hui non compétitifs. Dans les pays du tiers monde, la pression démographique a certes provoqué une augmentation forte de la demande globale, mais l'échec des politiques de développement n'a pas permis une modification endogène de la demande. Les modifications structurelles ont, en effet, plutôt trouvé leur origine dans les importations aidées de produits agricoles qui ne correspondaient pas aux habitudes de consommation locales.

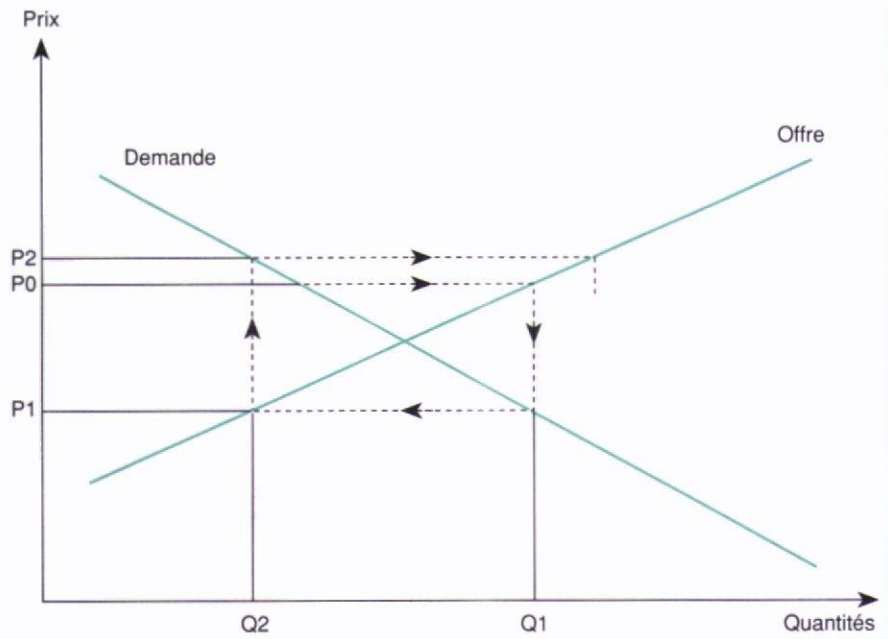
Équilibres et déséquilibres des marchés agricoles

Les marchés agricoles sont caractérisés par leur instabilité et, malgré la pression démographique, une tendance structurelle à la baisse des prix.

L'instabilité des marchés trouve certes son origine dans des événements aléatoires de nature climatique ou politique. La hausse des prix du blé dans les années 1986-1988 s'expliquait par la sécheresse dans certains grands pays producteurs (notamment aux États-Unis). Si la constitution de stocks dans les périodes de surproduction et la généralisation d'espèces plus résistantes ont atténué l'importance de ces facteurs aléatoires, la concentration de la production dans certaines régions pourrait amplifier les conséquences de l'aléa climatique.

Mais la cause spécifiquement économique de déséquilibre tient au fait que les décisions individuelles de production se prennent parfois un an avant les récoltes (voire davantage pour la vigne, certains fruits...) ; en l'absence d'une coordination des décisions individuelles, les exploitants ne connaissent donc l'état du marché qu'au moment de la vente. Ce décalage et la décentralisation des décisions peuvent provoquer des déséquilibres cumulatifs, notamment lorsque la demande est relativement peu élastique par rapport aux prix (voir le graphique ci-dessous dit de la « toile d'araignée »). Une situation de déséquilibre, loin de se résorber d'elle-même, peut tendre à s'amplifier. Les phases de sous-production alternent avec celles de surproduction. Dans ce dernier cas, le revenu des agriculteurs peut diminuer si l'effet de la baisse des prix l'emporte sur celui de l'augmentation de la production [14]. Les variations climatiques, les catastrophes naturelles (inondations, sauterelles, maladies) ou les perturbations politiques introduisent un élément aléatoire dans le déroulement de ce cycle.

Représentation graphique d'un déséquilibre cumulatif (« cycle du porc »)



14. Cet effet, identifié dès la fin du XVII[e] siècle, est connu dans la littérature sous le nom d'« effet King ».

Supposons que le prix initial à l'époque 0 soit P_0. Les producteurs vont retenir ce prix pour fixer leur niveau de production Q_1 relatif à la période suivante. Mais cette production ne peut être écoulée qu'à un nouveau prix P_1, plus bas que le prix d'équilibre du fait d'une surproduction. À ce nouveau prix, les producteurs vont diminuer leur offre, mais de façon telle qu'à la période 2 suivante, l'offre soit inférieure à la demande à l'ancien prix P_1 ce qui provoque l'augmentation du prix P_2, qui non seulement reste au-dessus du prix d'équilibre entre l'offre et la demande, mais encore au-dessus du prix de déséquilibre initial P_0. Le déséquilibre, loin de se résorber, tend à s'aggraver. L'ampleur du cycle, qui voit se succéder les phases de sous-production et de surproduction, s'accroît.

Cette situation a d'autant plus de chances de survenir que, pour une élasticité de l'offre donnée, l'élasticité-prix de la demande est faible, c'est-à-dire que la pente de la droite de demande est forte.

Cette instabilité, qui caractérise les marchés des *commodities* en général, et les marchés des produits agricoles en particulier, peut justifier certaines interventions hors-marché. Les pays industriels, et notamment la CEE, en isolant leur système de prix du marché mondial, sont parvenus à en neutraliser les effets mais en les rejetant sur les pays tiers [15]. Dans le débat de 1985-1986 sur la « mise à plat » des politiques agricoles dans le cadre de l'*Uruguay Round*, l'Union européenne a ainsi considéré que l'objet de la négociation devait être la stabilisation des prix.

L'irréversibilité des comportements d'offre, signalée précédemment, peut atténuer cette fluctuation, mais pour installer une tendance longue à la baisse des prix. En effet, si le volume de la production répond bien à la hausse des prix, il se révèle beaucoup plus rigide en cas de baisse. Une chute cyclique des prix peut alors se transformer en baisse structurelle, ce qui contribue à expliquer la deuxième caractéristique signalée : la baisse tendancielle des prix agricoles.

Cette évolution est également imputable à l'extraordinaire augmentation de la productivité et des rendements agricoles. Contrairement à la perspective malthusienne, l'offre a donc pu croître plus rapidement que la demande.

La baisse des prix agricoles, qui a deux siècles d'âge au moins, est-elle irréversible et souhaitable? L'explosion de la demande peut-elle inverser cette tendance? Le doublement attendu de la population dans le demi-siècle à venir, l'érosion des terres, la croissance espérée des revenus dans le tiers monde, le retrait (encore hypothétique) des soutiens constituent-ils des événements susceptibles de réhabiliter le pessimisme malthusien?

Les perspectives néomalthusiennes, à la mode dans les années 1970 [16], ont été infirmées. Malgré les pressions annoncées de la demande, cette thèse n'a aujourd'hui aucune raison d'être réhabilitée. Les politiques actuelles de contrôle de la production constituent, dans les pays riches, une réserve de productivité et de rendements croissants [17] qui, un jour, pourrait être rapidement exploitée. D'autre part, les pays en voie de développement, en Afrique ou en Amérique latine, disposent d'une capacité de rattrapage importante. Le développement des biotechnologies pourrait devenir le support d'une nouvelle révolution agricole. Sous réserve de

15. Cette instabilité a été notamment constatée pour la viande porcine — d'où le nom de « cycle du porc » — qui, justement, fait l'objet d'une protection communautaire relativement faible.
16. On pense notamment au fameux rapport *Halte à la croissance* du Club de Rome.
17. Les quotas laitiers ont ainsi pour effet de brider les gains de productivité.

certaines précautions écologiques à adopter d'urgence, et qui ne sont pas toujours respectées par la « révolution verte », le risque est sans doute moins de nature physique et technique que politique. Les politiques agricoles menées par les États parviendront-elles à s'adapter pour mieux préserver les équilibres mondiaux et régionaux ?

Économie politique des soutiens

Dans l'analyse académique traditionnelle, l'évaluation du bien-être est fruste puisqu'elle suppose, en général, qu'un franc supplémentaire procure le même niveau de satisfaction au producteur, au consommateur ou au contribuable. Or, les responsables de la politique commerciale peuvent considérer que ce franc ne procure pas la même utilité pour tous. Ils sont d'ailleurs soumis à des groupes de pression plus ou moins favorables à la protection. Si les mesures de soutien sont perceptibles par chacun des producteurs (puisqu'elles représentent une part importante de leur revenu), les implications négatives sont réparties sur l'ensemble des consommateurs et des contribuables. Les producteurs sont donc davantage incités à se regrouper pour demander, et obtenir, les mesures souhaitées. Il est vrai, également, que dans les démocraties, les modes de scrutin tendent souvent à sur-représenter l'électorat rural. Celui-ci bénéficie d'une position d'« électeur-médian » qui fait pencher la balance d'un côté ou d'un autre.

Les effets externes

L'analyse traditionnelle ne considère pas les « effets externes » de la production agricole, c'est-à-dire ses influences sur le bien-être qui ne font pas l'objet de relations marchandes : entretien du patrimoine naturel, du paysage, etc. Il conviendrait donc de considérer la balance des effets sociaux, positifs, mais aussi négatifs (pollution…) de l'activité agricole. Enfin, le caractère entraînant qu'exerce l'agriculture sur le développement des pays les plus pauvres doit être rappelé. Ce dernier argument est, toutefois, moins convaincant pour les pays industriels développés.

Le jeu stratégique international

L'argument d'indépendance nationale et de sécurité alimentaire est, également, fréquemment avancé. Pendant la négociation de l'*Uruguay Round*, le Japon a ainsi tenté de faire valoir l'exception alimentaire.

L'argument d'indépendance nationale n'est plus justifié quand la zone considérée dégage un surplus exportable. Or, les pays tiers, qui subissent une politique agricole préjudiciable, peuvent être tentés d'adopter eux-mêmes des contre-mesures en déclenchant un processus cumulatif dit de « dilemme du prisonnier » (encadré ci-dessous) qui peut expliquer l'accroissement cumulatif des subventions à l'exportation dans les années 1980, en Europe et aux États-Unis.

Un exemple de dilemme du prisonnier dans l'agriculture

Prenons le cas des deux pays A et B qui peuvent écouler chacun 50 milliards de produits agricoles sur les marchés mondiaux. Un pays souhaite s'accaparer la totalité du marché en accordant une subvention à l'exportation ; la recette nette est alors de 60 milliards pour le pays qui soutient ses exportations ; elle est nulle pour l'autre

pays. Si ce dernier décide d'accorder à son tour le même type de subvention, les recettes sont de 30 milliards pour chaque pays.

Ces données sont reprises dans la matrice ci-dessous. Le chiffre de gauche donne la recette du pays A et le chiffre de droite celle du pays B. Supposons qu'initialement (case nord-ouest) aucun pays ne subventionne. Le pays A décide alors de subventionner ses exportations pour accroître ses recettes (case sud-ouest). Le pays B s'aperçoit qu'il peut améliorer sa position en accordant à son tour une subvention (case sud-est). Cette position où tous les pays accordent des subventions — alors qu'ils gagneraient à ne pas en accorder — est, ici, un équilibre stable (dit « de Nash ») car aucun pays n'a intérêt à modifier sa stratégie, celle de l'autre étant donnée.

		Pays B	
		Pas de subventions	Subventions
Pays A	Pas de subventions	(50,50)	(0,60)
	Subventions	(60,0)	(30,30)

Par ailleurs, les pays exportateurs les plus puissants peuvent utiliser leur pouvoir d'influence sur les marchés mondiaux comme une « arme alimentaire ». L'embargo américain sur les exportations américaines de céréales vers l'Union soviétique, après l'invasion par ce pays de l'Afghanistan, a sans doute dissuadé ce pays d'intervenir en Pologne. Il pourrait constituer une cause lointaine de l'effondrement du pays. Toutefois, l'utilisation de cette arme, qui heurte les intérêts des producteurs, est politiquement coûteuse. Au contraire, l'octroi de subventions à l'exportation plus ou moins liées à la politique générale du pays importateur, permet, non sans hypocrisie parfois, de concilier les intérêts des producteurs avec les objectifs de la politique étrangère.

Balance commerciale et emploi

Deux arguments fréquemment avancés en faveur des politiques agricoles apparaissent discutables économiquement : la contribution de l'agriculture à l'équilibre commercial et le soutien à l'emploi. Ils ignorent, en effet, le coût d'opportunité de ces mesures, c'est-à-dire le gain qui pourrait être retiré d'une affectation différente des ressources financières exigées par les soutiens. Leur retrait provoquerait certainement la dégradation du solde agricole, mais pas nécessairement celui du solde global puisque les ressources libérées pourraient être affectées au développement de secteurs exportateurs ou de branches dont la production se substituerait aux importations. De plus, au niveau macroéconomique, on peut démontrer que pour un taux d'épargne donné, l'augmentation du déficit budgétaire, consécutive aux soutiens, se réalise au détriment de l'investissement privé — donc des capacités d'exportation — et se répercute mécaniquement sur la balance des paiements courants. Aux États-Unis, les subventions ont ainsi contribué à creuser les « déficits jumeaux » (déficits budgétaires et commerciaux).

Il en est de même en ce qui concerne l'emploi. Les subventions accordées à l'agriculture impliquent un alourdissement de la fiscalité supportée par les entreprises ou les ménages, par ailleurs pénalisés par des prix plus élevés, ce qui tend à comprimer la demande globale et donc l'emploi. Il est vrai, toutefois, que si l'aide

à l'agriculture peut difficilement être invoquée comme soutien au plein emploi à long terme, les facteurs employés dans ce secteur sont peu mobiles, ce qui rend difficiles et coûteux les transferts vers d'autres secteurs. La libéralisation des échanges agricoles, même souhaitable à terme, n'est pas gratuite. Elle implique un « coût de transition » qui doit être considéré.

L'analyse traditionnelle (« néoclassique ») aboutissait donc à un jugement univoque négatif sur les effets de la protection. Une remise en cause des hypothèses, si elle justifie le traitement spécifique de l'agriculture en économie, ne remet pas réellement en cause ce diagnostic. Elle permet même de mieux comprendre le caractère inefficace d'un certain nombre de politiques agricoles. Les interventions devront ainsi s'orienter davantage vers la stabilisation des marchés, la valorisation des effets externes positifs (et la minimisation des effets négatifs comme la pollution ou l'érosion), l'encouragement à la production dans les pays en développement à forte pression démographique, les aides à l'adaptation et à la transition. Pour éviter des situations de type « dilemme du prisonnier », ces politiques devront s'inscrire dans le cadre d'un système de coopération internationale dont le renforcement est aujourd'hui rendu difficile par l'hétérogénéité des politiques agricoles.

Les politiques agricoles dans le monde

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les politiques agricoles ont évolué de manière totalement divergente dans les pays industriels et dans les pays en développement. Les premiers mettaient en place des instruments protecteurs qui encourageaient l'explosion de la production et l'accroissement des surplus exportables. Inversement, les pays en voie de développement adoptaient les politiques inverses, plus favorables aux importations qu'aux exportations et à la production nationale.

Les politiques agricoles dans les pays industriels : un soutien coûteux

L'hétérogénéité des instruments utilisés rendait difficiles les comparaisons internationales : comment comparer l'impact respectif des droits de douane, des subventions, des quotas, des prix garantis?

• *L'évaluation de l'OCDE*

L'OCDE a reçu le mandat de présenter un rapport annuel sur les politiques agricoles des pays membres et d'évaluer à cette occasion les niveaux d'aide par pays et par produit à partir d'une méthodologie propre. L'OCDE publie ainsi une évaluation des transferts totaux affectés à l'agriculture (voir tableau page suivante). D'après ces évaluations, les politiques agricoles auraient coûté, aux consommateurs et aux contribuables, environ 350 milliards de dollars en 1992 [18].

Ces évaluations font donc apparaître qu'à l'exception des pays développés du Pacifique (Australie, Nouvelle-Zélande), grands exportateurs de produits primaires, tous les pays « riches » de l'OCDE accordent des soutiens très significatifs à leur agriculture. Globalement, et compte tenu du caractère parfois contradictoire des indicateurs (voir également l'annexe 2), l'Union européenne et

18. Voir l'annexe 2 pour les détails méthodologiques et d'autres indicateurs.

le Canada soutiennent plutôt davantage leur agriculture que les États-Unis, mais ils interviennent beaucoup moins que le Japon ou les pays de l'AELE (comme la très « libérale » Suisse). Les transferts (directs ou indirects) de l'Union européenne vers les producteurs sont moins élevés que dans l'ensemble de l'OCDE, mais les transferts par hectare sont beaucoup plus importants, ce qui traduit la spécificité de l'agriculture européenne par rapport à l'agriculture américaine : souvent plus intensive, composée d'exploitations plus petites et donc à productivité du travail relativement faible.

Si l'évaluation de l'OCDE permet de mieux comparer le niveau réel des aides accordées, elle ne permet pas d'apprécier leur efficacité ou leurs effets prédateurs sur les autres pays.

Transferts totaux au titre des politiques agricoles dans les pays de l'OCDE (1992)
(en dollars US)

Pays	Montant (milliards)	Par habitant	Par agriculteur (à temps plein)	Par hectare de terre agricole	Part des transferts dans le PIB (%)
Australie	1,6	89	4 200	3	0,5
Autriche	4,2	530	16 400	1 210	2,3
Canada	9,1	330	20 400	123	1,6
CE-12	155,9	450	17 700	1 120	2,0
États-Unis	91,1	360	36 100	210	1,5
Finlande	4,5	910	31 300	1 780	4,1
Japon	74,0	600	31 300	14 120	2,0
Norvège	4,1	970	39 600	4 240	3,7
Nouvelle-Zélande	0,1	15	400	4	0,1
Suède	3,2	370	38 600	950	1,3
Suisse	5,8	840	29 300	2 850	2,4
Total ou moyenne OCDE	**353,7**	**440**	**21 900**	**310**	**2,1**

Source : *Politiques, marchés et échanges agricoles,* OCDE, Paris, 1993.

Ces évaluations globales cachent néanmoins l'usage d'instruments très différents. Certains pays privilégient les subventions alors que d'autres préfèrent des interventions sur les prix. Les premières sollicitent le contribuable, les secondes, le consommateur. Cette distinction fonctionnelle est, toutefois, peu pertinente car les consommateurs sont évidemment des contribuables. D'ailleurs, une part importante des recettes fiscales est directement assise sur la consommation (c'est le cas de la TVA). La réforme de la Politique agricole commune conduit à un certain alignement sur les pratiques américaines.

• *Nature des instruments*

Il ne s'agit pas ici de revenir en détail sur les instruments mis en œuvre dans les grands pays industriels, qui ont été souvent analysés ailleurs [19], mais simplement

19. La Politique agricole commune est notamment analysée par L. Bourgeois et T. Pouch, « La Politique agricole commune : une politique réduite au marché », *Observations et diagnostics économiques*, janvier 1993, et par F. Teulon, *La Politique agricole commune*, PUF, 1991 ; les négociations du GATT sont examinées par G. Carminatti et S. Javelot, « L'affrontement agricole au sein du.GATT »,

d'en apprécier la nature pour mieux les confronter aux analyses théoriques vues précédemment.

* Les *États-Unis* ont, depuis longtemps, opté en faveur de soutiens fondés sur des politiques de subventions, ce qui n'empêche pas, dans la pratique, l'usage d'instruments complexes et à statut ambigu.

En ce qui concerne les céréales, les subventions prennent la forme d'aide au revenu sur la base d'un système de paiements compensatoires (*deficiency payments*). Les agriculteurs peuvent bénéficier d'un prix minimal, « *loan rate* », et d'aides directes basées sur le *target price*. Le niveau relativement bas du prix plancher lui donne un rôle stabilisateur des prix de marché alors que les *deficiency payments* protègent les revenus. La perception des soutiens est liée à la participation aux programmes fédéraux qui visent à mettre en jachère un pourcentage déterminé de leur surface de base en céréales et le respect de certaines contraintes environnementales.

Les subventions aux exportations font l'objet de programmes spécifiques administrés par la *Commodity Credit Corporation* (CCC). Les principaux programmes sont le programme de garantie des crédits à l'exportation (GSM), le programme d'encouragement à l'exportation (EEP : *Export Enhancement Program*), qui ont explicitement pour objet de contrer les subventions des autres pays, les programmes d'aide alimentaire. Ils concernent essentiellement la production céréalière mais aussi, de plus en plus souvent, la viande.

La protection aux frontières est essentiellement réalisée grâce à des quotas qui empêchent pratiquement toute importation de viande, de produits laitiers, de coton. Un système de quota tarifaire permet au sucre étranger de détenir environ le quart du marché américain. Ce système, en principe prohibé par le GATT, bénéficie du statut dérogatoire accordé aux États-Unis en 1955. Le tabac est protégé par un « pic » tarifaire.

* En ce qui concerne l'*Union européenne*, la Politique agricole commune (PAC) est fondée, notamment pour les céréales, sur une logique de prix d'intervention qui fait supporter par les consommateurs l'essentiel de la charge financière du soutien. Décidée en 1992, la réforme de la PAC renforce les soutiens tels que les paiements compensatoires. Concrètement, trois types de prix sont définis :

– un *prix indicatif* qui sert de référence pour le calcul des autres prix et qui doit être considéré comme le prix de marché souhaitable. Dans les faits, à ce prix, l'offre est supérieure à la demande et le prix du marché se situe à un niveau inférieur. Ce prix s'applique aux céréales, au sucre, au lait, à l'huile d'olive, au riz. Le prix souhaité par l'Union européenne s'appelle « prix d'orientation » pour les bovins et le vin et « prix d'objectif » pour le tabac, le lin, les pois… ;

– le *prix de seuil* (céréales, sucre, lait, huile d'olive) est le prix minimal des importations rendues aux ports de l'Union européenne. Il est égal au prix indicatif

---

Regards sur l'actualité, novembre 1992, et par H. Guyomard et L. P. Mahé, « La Politique agricole commune dans l'étau de l'*Uruguay Round* », in J.-L. Mucchielli et F. Célimène, *Mondialisation et régionalisation, un défi pour l'Europe*, Économica, 1993 ; les protections nationales sont examinées avec l'ensemble des autres mesures dans FMI, *Issues and Developments in International Trade Policy*, august 1992, et GATT, *Examen des politiques commerciales*, États-Unis, 1992, CEE, 1993, rapports publiés tous les deux ans.

moins les frais d'assurance et de transport vers la région la plus déficitaire de l'Europe. On parle de « prix d'écluse » pour les œufs, les volailles, la viande porcine et de « prix de référence » pour le vin, les fruits et les légumes ;

– le *prix d'intervention* (céréales, sucre, lait, beurre, huile d'olive, riz, tabac, viande bovine) déclenche les achats du FEOGA [20]. Il définit le seuil inférieur du prix pour les agriculteurs.

La protection aux frontières est rendue nécessaire par la fixation d'un prix d'intervention supérieur aux prix mondiaux. Pour éviter un afflux d'importations, le prix de seuil est, en général, fixé à un niveau supérieur au prix d'intervention. L'Union européenne perçoit donc une taxe variable à l'importation — prélèvement — égale à la différence entre le prix de seuil et le prix mondial (prix CAF à l'importation). Pour exporter ses excédents, la Communauté doit nécessairement proposer le prix mondial : le prélèvement à l'importation est alors restitué à l'exportation pour rétablir la compétitivité internationale de la production européenne. De cette façon, l'Union européenne subventionne donc ses exportations.

La réforme de la PAC de mai 1992 approfondit une évolution déjà perceptible dans les années 1980 avec l'instauration de quotas laitiers (1984). Elle vise surtout à redéfinir la structure et le niveau des aides principalement accordées aux céréales et aux bovins. Cette réforme vise à corriger les déficiences de la PAC et, notamment, la tendance à l'accroissement exponentiel des coûts consécutifs à la surproduction. L'intervention par les prix a été considérée comme largement responsable ; de plus, elle favorisait davantage les grandes exploitations intensives que les petites exploitations. La réforme de la PAC passe donc par une baisse des prix d'intervention et un programme de gel des terres. Les effets sur le revenu des agriculteurs sont compensés par des aides directes non liées aux quantités produites [21].

On notera que si la protection est relativement étanche pour une variété large de productions, l'Union européenne a concédé aux États-Unis, en 1962, un libre accès du marché communautaire à un certain nombre de produits oléagineux et de substitution aux céréales (PSC) dans l'alimentation animale. La Communauté a, depuis, développé des systèmes de subvention aux oléagineux qui ont été condamnés par le GATT (voir ci-dessous). Compte tenu de cette ouverture et des importations de certains produits agricoles (notamment de produits tropicaux), l'Union européenne est globalement déficitaire (alors que les États-Unis sont excédentaires).

* Le *Japon* est le pays industriel qui, avec certains pays de l'AELE, soutient le plus son agriculture, par ailleurs considérée comme peu efficace. Alors que l'Union européenne ou les États-Unis dépassent ou approchent l'autosuffisance pour la plupart des produits non tropicaux, ce taux atteint, au Japon, moins de 50 % pour l'ensemble des produits alimentaires et 100 % pour le riz uniquement. Contrairement aux deux zones précitées, le Japon ne revendique donc aucune vocation exportatrice. Mais cette situation n'empêche pas un niveau de soutien à la production interne très élevé qui passe essentiellement, comme dans l'Union européenne, par un système de prix d'intervention. Un système de paiement compensatoire est pourtant appliqué à certaines productions de grains et d'oléagineux. Le prix garanti du riz est orienté à la baisse depuis 1986 mais reste considérablement plus élevé que le prix mondial. Sous

20. FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.
21. Sur la réforme de la PAC, voir le rapport *DÉMÉTER 93*.

la pression des États-Unis et des pays du Pacifique, le Japon est engagé dans un processus de substitution d'une barrière tarifaire moins sévère aux barrières quantitatives jusque-là appliquées (bœuf, jus de fruits, produits laitiers). Les États-Unis maintiennent une forte pression pour obtenir la libéralisation des importations de riz.

* Le *Canada* a mis en place deux programmes de réforme en 1991/1992 : le *Gross Revenue Insurance Plan* (GRIP) et le *Net Income Stabilization Account* (NISA) qui, pour l'instant, touchent essentiellement les grains et les oléagineux. Le GRIP, financé par les agriculteurs, l'État fédéral et les provinces, a pour objectif de couvrir le risque de fluctuation des prix et des rendements et de stabiliser les revenus agricoles. Le NISA assure le versement d'un revenu compensatoire, avec une participation financière des exploitants.

Les politiques agricoles dans les pays en développement : un prélèvement désastreux

Si les politiques agricoles des pays industriels fournissent, à des degrés et sous des formes divers, aides et soutiens aux agriculteurs, celles des pays en voie de développement sont presque systématiquement fondées sur une logique de prélèvement qui renoue avec la logique colbertiste. Tout se passe comme si les politiques quesnaysiennes des pays riches, machines à fabriquer des surplus, avaient été rendues cohérentes par les politiques symétriques des pays pauvres. Cette complémentarité a certes permis de contenir les déséquilibres sur les marchés mondiaux, mais au prix de la persistance du sous-développement et du risque de malnutrition.

Cette symétrie entre les politiques se retrouve au niveau des instruments. Les prix versés aux producteurs ont été fixés en dessous du prix mondial. Pour les produits d'exportation, les revenus des agriculteurs ont été réduits par des taxes à l'exportation ou par les marges excessives retenues par les offices publics de commercialisation. Les subventions accordées aux intrants n'ont, en général, pas compensé ces mesures restrictives. La surévaluation des taux de change a longtemps encouragé les importations et entravé le développement des exportations. D'après certains auteurs [22], l'ensemble de ces effets aurait abouti à déprécier le prix des cultures d'exportation de 40 % dans les pays en développement entre 1980 et 1984, et même de 48 % pour les pays les plus pauvres. En ce qui concerne les cultures d'importation, le biais des prix à la production a plus souvent été compensé par les subventions sans, pour autant, combler le handicap des taux de change. L'effet dépressif global sur les prix aurait été de 6 % pour les pays en voie de développement, mais de 22 % pour les pays les plus pauvres. On notera que le pays le plus éloigné de ce comportement général fut… la Corée du Sud.

L'aide alimentaire, forme particulière et souvent très hypocrite de subvention à l'exportation, a sans aucun doute exercé des effets pervers en favorisant la diminution des prix agricoles dans les pays en voie de développement. Ce soutien, favorable aux consommateurs urbains, a parfois été catastrophique pour les producteurs locaux. Il a, par ailleurs, remis en cause les habitudes de consommation nationales en orientant la demande vers des biens qui ne pouvaient être produits localement.

---

22. A. Krueger, M. Schiff et A. Valdes, « Agricultural Incentives in Developing Countries : Measuring the Effect of Sectoral and Economy Wide Policies », *World Bank Review*, sept. 1988.

Les institutions multilatérales, FMI et Banque mondiale, n'ont pris que récemment conscience de l'inadéquation de ces politiques. Depuis, les programmes d'ajustement structurel s'efforcent de prévoir le retrait de ces mesures pénalisantes, notamment des taxes à l'exportation. De plus, la dévaluation des monnaies figure dans la plupart des programmes mais au risque, parfois, d'enclencher un processus de dévaluation compétitive.

L'AGRICULTURE ET LE GATT

Après la Seconde Guerre mondiale, les dirigeants des grandes puissances, à commencer par les responsables américains, avaient bien perçu que le désastre de la guerre résultait aussi d'une insuffisante coordination internationale et de la carence du cadre institutionnel de l'entre-deux-guerres. L'ONU ne serait pas la SDN ; elle affirmerait la nécessité d'un ordre économique international. En juillet 1944, les accords de Bretton Woods avaient ainsi établi les principes de cette réorganisation de l'économie mondiale. Les négociateurs admettaient que les différents aspects des relations économiques formaient un tout, que le monétaire et le financier ne se dissociaient pas de la production et de l'échange.

Le nouvel ordre devait être fondé sur trois piliers : le FMI traiterait de la monnaie, la Banque mondiale, du financement des grands projets, et l'Organisation internationale du commerce, de la production et des échanges. Cette dernière organisation ne verra pas le jour et seul sera appliqué un accord transitoire, le GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), étroitement limité aux relations commerciales internationales.

L'agriculture est couverte par cet Accord général. Il est vrai, toutefois, que ce secteur apparaît comme largement dérogatoire. L'agriculture ne connaîtra pas le même mouvement de libéralisation que les biens manufacturés. Le GATT n'empêchera pas la prolifération des soutiens gouvernementaux.

Le GATT et l'agriculture

Le GATT est généralement présenté comme une grande organisation libre-échangiste, contrôlant les règles qui régissent la grande majorité des échanges internationaux. Cette vision est trop caricaturale pour permettre de comprendre la crise actuelle de cette institution.

Le rôle du GATT

Le *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), ersatz de l'Organisation internationale du commerce, se pérennisera donc comme base réglementaire du commerce international. Dépourvu de statuts et de règles de majorité, toutes les décisions doivent être prises par consensus, ce qui empêche pratiquement le GATT d'imposer des sanctions aux pays défaillants.

Le GATT, incarnation du libre-échangisme mondial ?

À l'origine, la volonté de promouvoir un ordre économique mondial répondait à la volonté d'empêcher le retour des politiques « d'égoïsme sacré » menées dans les années 1930, rendues responsables de la crise économique et donc de la Seconde Guerre mondiale. Keynes incarnait bien cet état d'esprit : promouvoir un système international coopératif qui permette d'empêcher que les actions de chaque pays se réalisent au détriment de l'intérêt général et contribuent ainsi au déroulement d'une spirale dépressive.

On oublie souvent que cet économiste, négociateur britannique aux accords de Bretton Woods, a toujours eu pour préoccupation, du début à la fin de sa carrière, la définition d'un ordre économique international favorisant l'expansion. Ce contempteur de l'étalon-or estimait ainsi que le système monétaire international et la coopération devaient permettre d'échapper aux politiques intérieures dépressives. Par rapport à la tradition libérale classique, Keynes refusait de considérer qu'en sous-emploi, la question de l'allocation optimale des ressources était fondamentale. Avant de chercher à approfondir la division internationale du travail, il convenait de soutenir la croissance de la demande effective, stimulant d'un retour au plein-emploi.

Dans l'opinion courante, le GATT incarnerait un libre-échangisme doctrinaire, inspiré de la tradition ricardienne incapable de saisir les contraintes et la spécificité d'un monde complexe, imparfait et instable. Pourtant, si on ne trouve aucune trace de cette inspiration « ricardienne » dans les textes fondateurs, les influences keynésiennes sont explicites. Ainsi, « [Les] rapports [des parties contractantes] dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein-emploi et d'un niveau élevé et toujours plus croissant du revenu réel, et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits » (préambule à l'Accord général). Depuis la signature de l'Accord général, la formulation des positions doctrinales a certes été modernisée, mais si la problématique keynésienne s'est faite moins explicite, l'approche classique reste largement ignorée. Le préambule suscité est d'ailleurs repris dans l'acte final de l'*Uruguay Round* qui institue l'Organisation mondiale du commerce. Loin de conférer une quelconque légitimité à la spécialisation des économies, le GATT prévoit même d'en neutraliser les effets prédateurs. Des termes fondamentaux comme « préjudice » ou « concession », qui émaillent différents articles de l'Accord, traduisent même une réelle méfiance vis-à-vis des effets de la division du travail. Ainsi, la mise en évidence d'un « préjudice » autorise le pays importateur à lever un certain nombre d'obstacles ou à engager des consultations bilatérales. Tel est le cas pour l'application des articles XIX.1 a) (*clauses de sauvegarde*) et VI.1 (*droits antidumping et droits compensateurs*).

Le libéralisme « instrumental », plus que doctrinal, du GATT [23] s'explique par le repoussoir des anciennes politiques d'« égoïsme sacré ». Il s'agit, par la coopération et la fixation de règles internationales — le multilatéralisme — d'éviter des

23. Voir J.-M. Siroën, « Le nationalisme dans les relations économiques internationales », *Revue française d'économie*, VII(1), 1992. Voir également les précisions de P. Messerlin, « Rôle du GATT et enjeux de l'*Uruguay Round* », *Politique étrangère*, 2/93.

situations de « dilemme du prisonnier ». Le monde idéal du GATT serait celui où la suppression des barrières aux échanges stimulerait le commerce international et, par effets multiplicateurs, la croissance économique et l'emploi. Pour cela, la modification des structures économiques des nations n'est pas indispensable. Le GATT est fonctionnellement une « machine à coopérer » et donc à négocier. Si la priorité a été donnée aux tarifs douaniers, c'est parce qu'ils constituaient un instrument transparent plus aisément négociable.

Les principes du GATT

Les principes du GATT doivent moins à la doctrine libre-échangiste qu'à la volonté de rendre la coopération internationale attrayante pour tous, y compris pour les pays les plus pauvres. Il s'agit donc bien d'une logique multilatérale. Des règles communes devaient éviter les écueils d'un bilatéralisme qui laissait la porte ouverte aux rapports de force. Bien entendu, cette utopie condamnait le GATT à une lente dérive, l'accumulation des exceptions minant, finalement, la cohérence même de ses règles.

Trois grands principes dominent l'Accord général :

– la « non-discrimination » entre les partenaires commerciaux qui se traduit, notamment, par l'extension de la « clause de la nation la plus favorisée » (NPF) à l'ensemble des parties contractantes [24] ;

– l'élimination des restrictions quantitatives dans les échanges et de la plupart des subventions à l'exportation, la réglementation des pratiques « déloyales » (dumping, subventions) ;

– la réduction progressive et négociée au niveau multilatéral (*Round*) des barrières douanières sur la base de la réciprocité des avantages consentis (et non sur le nivellement des niveaux de protection).

Dans les faits, à l'heure actuelle, ces grands principes ne sont opérationnels que pour une partie des rares conflits arbitrés par le GATT.

L'accord lui-même prévoyait en effet un certain nombre d'exceptions. Ainsi, l'article XXIV, qui reconnaît le bien-fondé des zones de libre-échange, constitue une exception importante à l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Par la suite, des dérogations ont multiplié les exceptions légales : les accords multifibres — qui restaurent des barrières quantitatives et bilatérales — le système généralisé de préférences, la multiplication des codes d'interprétation à adhésion facultative…

Certes, les tarifs douaniers ont fortement diminué en moyenne, mais en laissant survivre un certain nombre de « pics », notamment dans l'agriculture. Ce mouvement est d'ailleurs compensé par la multiplication des barrières dites non tarifaires, quantitatives, phytosanitaires, administratives ou autres. Ainsi, l'interdiction des barrières quantitatives est aujourd'hui violée sans que, pour autant, le GATT puisse intervenir. Les accords d'autolimitation des exportations, assimilables à des quotas, couvrent aujourd'hui la plupart des grands secteurs ouverts au commerce international (agriculture, acier, textile, automobile, électronique). Toutefois, même si l'intervention des gouvernements se fait pratiquement au

24. Le GATT n'étant pas une organisation, le terme de « membre » est impropre. Pour désigner un pays signataire, on parle de « partie contractante ».

grand jour, ces accords sont officiellement de nature privée. Ils échappent donc au GATT qui n'a pas de compétence en matière de politique de la concurrence. Malgré leur interdiction récente, leur opacité risque de rendre la future Organisation mondiale du commerce tout aussi désarmée.

L'agriculture, un secteur d'exception ?

Il serait inexact d'affirmer que les accords du GATT ne couvrent pas le commerce agricole. Ni les textes ni la pratique n'excluent ce secteur. Une grande partie des arbitrages du GATT concerne d'ailleurs l'agriculture ou des branches qui lui sont proches (pêche, boissons). Il est vrai, toutefois, que, depuis l'application du GATT, l'agriculture n'a pas connu le même mouvement de libéralisation que la plupart des secteurs industriels.

Certaines dispositions d'exception sont en effet contenues dans l'Accord général lui-même : autorisation de barrières quantitatives et de subventions à l'exportation.

L'article XI.2 prévoit ainsi que l'interdiction des barrières quantitatives ne s'applique pas aux importations de produits agricoles si ces restrictions sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre la consommation nationale du bien, ou de résorber un excédent de production temporaire du bien considéré. Si elles sont nécessaires pour l'application de certaines normes et réglementations, des restrictions ou des prohibitions sont également admises.

L'article XVI B.4 impose l'interdiction, à partir du 1er janvier 1958, de toute subvention, directe ou indirecte, à l'exportation de tout produit autre qu'un produit de base, ce qui inclut les produits agricoles primaires dans l'exception. Le GATT recommande seulement aux parties contractantes d'éviter d'accorder ce type de subventions. Le code des subventions issu du *Tokyo Round* maintient et précise cette exception en ajoutant, toutefois (article 10.1 du code), que le signataire (le code des subventions ne s'applique qu'aux parties contractantes signataires) « ne détient pas plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit ».

À ces deux exceptions applicables à tous les pays, peuvent être ajoutées les dérogations permanentes obtenues par les États-Unis en 1949 pour le sucre et, en 1955, pour la plupart des autres produits agricoles. Celles-ci permettent à ce pays de maintenir les dispositions de l'article 22 de l'*Agricultural Adjustment Act* de 1933 et d'une loi de 1948, relative au sucre. L'article 22, ainsi avalisé par la dérogation, prévoit que le gouvernement appliquera des restrictions quantitatives et des droits spéciaux aux importations susceptibles de porter atteinte aux programmes de soutien. En contrepartie, les États-Unis doivent soumettre un rapport annuel au GATT sur l'usage de la dérogation. C'est, notamment, grâce à cette dérogation que les États-Unis maintiennent des contingents d'importation sur les produits laitiers, les arachides, le coton et le sucre. Lorsque ces dérogations ne sont pas applicables, les gouvernements encouragent d'ailleurs la conclusion d'accords d'autolimitation volontaire des exportations.

La mise en place de la PAC au début des années 1960 a considérablement influencé le paysage agricole mondial. L'installation d'une protection commune aux frontières de la Communauté (ce qui sera dénommé, par la suite, « préférence communautaire ») qui prévoyait le renforcement de la protection pour certains produits vis-à-vis des autres pays, impliquait, selon l'article XXIV.6 du GATT, la

négociation de compensations. Le problème fut tranché lors du *Dillon Round* de 1962. La CEE acceptait, en contrepartie, la libéralisation d'un certain nombre de produits agricoles (oléagineux, produits de substitution aux céréales). En principe non discriminatoire, cette mesure profitait essentiellement aux États-Unis. Ces concessions ont été rediscutées à chaque élargissement de la Communauté.

Les accords du *Tokyo Round* ont, par la suite, permis de mettre au point deux arrangements sectoriels sur la viande bovine et les produits laitiers. Le premier vise surtout à organiser la surveillance des marchés internationaux et à proposer des solutions en cas de déséquilibre grave. L'arrangement relatif au secteur laitier devant permettre au Conseil international des produits laitiers de fixer des prix minimaux.

Les conflits commerciaux dans l'agriculture

La gestion des conflits agricoles est paradoxale. Contrairement à l'industrie, les différends sont plus souvent traités dans le cadre multilatéral du GATT, ce qui n'a pas exclu la multiplication des conflits bilatéraux. Les plus importants ont confronté les deux grandes puissances agricoles : les États-Unis et la CEE.

GATT et conflits commerciaux

La crise profonde du GATT est relative à ses missions : encadrer les négociations et apprécier le respect des accords passés. Institution à finalité économique, la seule véritable doctrine du GATT est... juridique. Les conclusions des groupes spéciaux du GATT ne se fondent donc pas sur des critères d'efficacité ou d'équité économique, mais sur le respect formel de l'Accord général ou des textes annexes (dérogations, protocoles d'accession, concessions mutuelles négociées lors des *Rounds* précédents, codes du *Tokyo Round*, etc.). Le GATT considère ainsi que si les accords passés ne satisfont plus les parties, celles-ci n'ont qu'à les renégocier dans un nouveau *Round* ou dans le cadre de la procédure de règlement des différends. Si l'inefficacité ou l'iniquité d'un arrangement passé est avérée et que les parties intéressées ne parviennent pas à négocier un arrangement conforme aux textes de référence, le GATT n'aura pas d'autre moyen que de défendre l'accord passé. Ce juridisme étroit ne permet évidemment pas de suivre l'évolution économique générale. Les conflits agricoles sont ainsi réglés, pour l'essentiel, en s'appuyant sur des textes qui datent de 1947 (Accord général), 1955 (dérogations accordées aux États-Unis) ou 1962 (concessions européennes du *Dillon Round*).

Mais le GATT, institution où seuls des textes réglementaires tiennent lieu de statuts, n'a pas d'autre choix. Il perdrait toute légitimité en ne respectant pas ses propres textes : à quoi serviraient les cycles de négociation si le GATT, lui-même, ne veillait pas au respect des accords? Le juridisme étroit est donc une conséquence directe des faiblesses institutionnelles du GATT.

Les procédures de règlement des différends du GATT

Ces procédures sont prévues par les articles XXII et XXIII de l'Accord général.

En cas de différends, les parties contractantes doivent engager des consultations bilatérales. Si celles-ci ne parviennent pas à un accord satisfaisant, le différend est porté au Conseil du GATT qui regroupe les parties contractantes et qui peut décider

d'établir un groupe de travail ou un groupe spécial (panel) composé de trois personnalités indépendantes. Les parties en cause et les parties tierces intéressées peuvent exposer leur point de vue. Ces groupes préparent un rapport soumis au Conseil. Il ne peut être adopté qu'à l'unanimité ; la partie « condamnée » ne doit donc pas s'opposer au rapport. Même dans ce cas, elle met rarement ses pratiques en conformité avec les conclusions du rapport. La partie lésée peut alors obtenir l'autorisation de retirer des concessions accordées à la partie « condamnée ». Des procédures spéciales existent pour veiller au respect des codes andidumping et antisubventions. L'acte final de l'*Uruguay Round* réorganise la procédure en prévoyant, notamment, la possibilité d'un « appel ».

L'analyse de quelques conflits récents confirme ces remarques.

Les conflits CEE– États-Unis

Hormis les normes sanitaires imposées aux importations de viande bovine (affaire du veau aux hormones), les conflits entre la CEE et les États-Unis ont deux causes profondes.

La première est relative à la négociation des « compensations » impliquées par la protection aux frontières. En principe, ce contentieux aurait dû être réglé par l'arrangement du *Dillon Round* qui ouvrait les frontières européennes à certains produits agricoles. Mais le conflit a été réactivé à plusieurs occasions, notamment :

– lorsque la Communauté s'est élargie à des pays qui, comme l'Espagne et le Portugal, s'approvisionnaient en partie aux États-Unis ;

– lorsque, pour diversifier ses productions et limiter ses excédents, la Communauté a adopté des mesures qui, du point de vue des États-Unis, compromettaient les concessions accordées lors du *Dillon Round*. Le conflit sur les oléagineux s'inscrit dans cette perspective (voir encadré).

Le conflit des oléagineux

Lors du *Dillon Round* (1960-1961), la communauté avait accepté d'admettre en franchise sur son territoire les oléagineux et les produits de substitution aux céréales destinés à l'alimentation animale. À partir de 1966, la CEE met en place des mesures de soutien spécifiques pour les graines de colza et de tournesol. Ces soutiens ont été étendus au soja en 1979.

La politique de la Communauté relevait d'un système de paiement compensatoire qui avait l'originalité de s'adresser aux transformateurs plutôt qu'aux producteurs. Une subvention couvrait ainsi la différence entre les prix communautaires et les cours mondiaux, ce qui instituait une sorte d'« indifférence communautaire » favorable aux producteurs de la Communauté. Si la production communautaire passe de 259 000 à 5,3 millions de tonnes de 1966 à 1988, les importations passent de 6,4 à 23 millions de tonnes. La concession européenne incite, en effet, les éleveurs à utiliser des produits de substitution aux céréales importés en franchise plutôt que des céréales produites dans la Communauté et dont le prix est plus élevé.

En 1986, les États-Unis portent plainte auprès du GATT sur le régime de soutien mis en place par la Communauté pour certains de ces produits et obtiennent la mise en place d'un groupe spécial. Ils estimaient que cette politique amenuisait, sans compensation, la portée de la concession obtenue au *Dillon Round*.

En janvier 1990, le rapport du groupe spécial donne raison aux États-Unis. La Communauté s'engage alors à modifier sa politique. Le nouveau régime, défini en décembre 1991, instaure des paiements directs aux producteurs sur la base des surfaces cultivées. À la suite d'une nouvelle plainte des États-Unis (appuyée par le Brésil, le Canada, l'Argentine et l'Australie), un second groupe spécial est créé. Son rapport spécial, soumis au Conseil du GATT en avril 1992, donne une nouvelle fois raison aux États-Unis et considère que le nouveau système maintient un préjudice remettant en cause la concession. Le rapport conseille à la Communauté soit de modifier une fois encore son régime de soutien pour « éliminer la réduction des concessions tarifaires », soit de renégocier ces concessions. Dans le cas inverse, les « parties contractantes » pourraient envisager l'usage de l'instrument ultime prévu par la procédure de règlement des différends : l'autorisation donnée à la partie plaignante de suspendre l'application de concessions ou autres obligations à l'égard d'une autre partie. La CEE refuse, cette fois, d'accepter ce rapport (ce qui empêche son adoption par les « parties contractantes »). Avant même d'avoir obtenu l'autorisation des « parties contractantes » (il est vrai illusoire), les États-Unis annoncent qu'ils retireront des concessions accordées pour un montant équivalent.

La CEE et les États-Unis, conformément aux recommandations du groupe spécial, engagent néanmoins des consultations bilatérales visant à renégocier la concession sur les oléagineux. Après une nouvelle demande d'autorisation de prendre des mesures de rétorsion, les représentants de la Commission et les États-Unis parviennent, en novembre 1992, à un compromis, composante du fameux « pré-accord » de Blair House. En ce qui concerne les oléagineux, le compromis a été accepté par la Communauté en juin 1993 et prévoit une limitation des surfaces cultivées dans la Communauté. Cet arrangement est « déposé » au GATT au titre de l'article XXVIII relatif à la modification des listes de concessions. Des concessions doivent être négociées avec les autres parties contractantes.

Les autres pays contre la CEE

La politique de la Communauté a fait également l'objet de vives critiques de la part de grands pays exportateurs de produits agricoles comme le Canada, l'Australie, le Brésil, etc. Toutefois, si ces pays ont, en général, approuvé les plaintes américaines, ils n'ont pas porté leurs différends au niveau des groupes spéciaux. Les plaintes de certains pays d'Amérique latine ont visé certains fruits (pommes, poires, bananes). Le conflit récent sur le régime d'importation de la banane est exemplaire car il pose un certain nombre de questions : les pays industriels peuvent-ils accorder des concessions unilatérales mais « discriminatoires » aux pays en voie de développement? La CEE peut-elle harmoniser ses régimes d'importation comme l'impose la logique du grand marché intérieur?

Le conflit de la banane

Jusqu'en 1993, le régime d'importation des bananes appliqué par la Communauté n'a pu être harmonisé entre les États membres. Certains, en vertu des accords de Lomé, accordaient des préférences tarifaires aux importations, par ailleurs contingentées, en provenance des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) ou des territoires d'outre-mer (Antilles, Canaries, Madère). Certains pays d'Amérique latine ont contesté ce régime au GATT. En février 1993, un panel a été établi pour examiner les régimes d'importation nationaux en vigueur. À la même date, un règlement du Conseil de la CEE visait à substituer, à partir du 1er juillet 1993 (donc

après le rapport du groupe spécial), un régime communautaire aux différents régimes nationaux. Celui-ci prévoit que les importations contingentées seront admises en franchise pour les pays ACP et avec un prélèvement de 100 écus par tonne pour les pays tiers. Les livraisons additionnelles feront l'objet d'un prélèvement de 750 écus et 850 écus respectivement. Le panel a estimé que les régimes nationaux étaient incompatibles avec l'article XI.1 sur l'interdiction des barrières quantitatives, compte tenu des exceptions prévues à l'article XI.2. De même, il a estimé que le régime de préférences tarifaires était discriminatoire et que ni l'article XXIV relatif aux zones de libre-échange ni le système généralisé de préférence ne pouvait s'appliquer aux conventions de Lomé (ce qui, d'ailleurs, met l'ensemble de la Convention en contradiction avec le GATT). Le panel suggère à la CEE de demander une dérogation similaire à celle obtenue précédemment par les États-Unis dans le cadre de l'initiative concernant le bassin des Caraïbes.

Des plaintes contre les États-Unis

Les panels du GATT ont souvent été présentés comme un instrument à la disposition des États-Unis. Il est vrai que, depuis 1985, environ 40 % des groupes spéciaux ont été créés à l'initiative de ce pays, mais inversement, les États-Unis ont été mis en cause exactement dans les mêmes proportions. 16 rapports sur 17 ont donné tort aux États-Unis. En comparaison, la CE a fait l'objet d'environ 20 % des plaintes qui ont donné lieu à huit condamnations.

En ce qui concerne les produits primaires, les États-Unis ont ainsi été mis en cause pour leur embargo sur les importations de thon et pour certains de leurs droits antisubvention (boissons, bois, saumon, viande de porc). Mais un des principaux sujets de controverse fut celui des importations de sucre.

Les importations américaines de sucre

Dès 1949, les États-Unis avaient obtenu un régime dérogatoire inclus dans la liste des concessions au titre de l'article II.1 b) de l'Accord général pour le sucre brut et raffiné, qui leur permettait d'appliquer leur loi de 1948 prévoyant des contingents à l'importation. Une disposition stipulait que le président des États-Unis était autorisé, après expiration de cette loi en 1974, à appliquer un tarif spécial et des limitations quantitatives. À partir de 1982, les États-Unis ont effectivement utilisé cette disposition en appliquant un régime de contingentement. C'est d'abord le Canada qui obtient la création d'un groupe spécial sur les restrictions américaines à l'importation de certains produits à base de sucre. Mais les deux pays entrent, en 1985, dans une procédure de consultations bilatérales qui suspend la procédure. En septembre 1988, un groupe spécial est créé à l'initiative de l'Australie soutenue par des pays comme la CEE, le Canada ou le Brésil. En juin 1989, le groupe spécial a estimé que la dérogation accordée aux États-Unis ne justifiait pas le maintien de restrictions quantitatives à l'importation, interdites au titre de l'article XI.1. Les États-Unis ne se sont pas opposés à l'adoption de ce rapport leur demandant de rendre leur régime compatible avec l'Accord général. En 1990, les États-Unis ont mis en place un régime de contingent tarifaire.

En même temps, la CEE obtient la création d'un nouveau groupe spécial chargé d'examiner les restrictions américaines à l'importation au titre de la dérogation de 1955 (étant entendu que ce groupe ne reviendrait pas sur les questions examinées à la suite de la plainte australienne et donc sur la dérogation de 1949). Cette plainte visait, cette fois, le programme de soutien des prix mis en place en 1977 et qui im-

pliquait l'instauration de contingents à l'importation des produits à base de sucre. Entre 1977 et 1987, les importations américaines sont ainsi passées de 5,3 millions de tonnes à 1,2 million. Le groupe spécial n'a pas accédé à la plainte européenne, considérant qu'il n'y avait pas d'alourdissement des droits par rapport à ceux prévus dans la liste de concessions des États-Unis et que si les restrictions quantitatives étaient incompatibles avec l'article XI.1, elles ne l'étaient pas avec la dérogation de 1955. Le Conseil adopte le rapport en novembre 1990.

L'agriculture dans l'Uruguay Round

L'organisation de cycles de « négociations commerciales multilatérales » — *Rounds* — à l'initiative des parties contractantes, constitue une des missions du GATT. L'*Uruguay Round*, ouvert en 1986, constitue le 8e après les négociations de Genève (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-1951), Genève (1955-1956), le *Dillon Round* (1961-1962), le *Kennedy Round* (1963-1967), le *Tokyo Round* (1973-1979).

Ces rounds connaîtront un certain nombre d'évolutions historiques :

– l'allongement de la durée des négociations, de quelques mois à 2 ans, 4 ans, 6 ans puis 7 ans pour l'*Uruguay Round*. Cette évolution s'explique par l'augmentation du nombre de participants et la multiplication des problèmes traités. En se rapprochant du noyau dur de la protection, les négociateurs traitent de questions plus difficiles ;

– l'élargissement des négociations aux questions non tarifaires avec la conclusion d'un code antidumping (*Kennedy Round*) et la multiplication des différents codes et arrangements du *Tokyo Round*. C'est avec l'*Uruguay Round* que les problèmes tarifaires se trouveront relégués au second plan ;

– une concentration des concessions sur les produits non agricoles. Ainsi, le *Dillon Round*, axé sur les conséquences commerciales de la création de la CEE, ne remet pas en cause la protection agricole globale. Les négociations ultérieures ne marqueront aucun mouvement significatif de libéralisation dans l'agriculture. L'*Uruguay Round* marque la volonté de rompre avec cette évolution.

Le contexte de l'*Uruguay Round*

La réouverture d'un nouveau *round* de négociations multilatérales répond à un problème réel : la crise du multilatéralisme. La multiplication des zones grises (accords d'autolimitation des exportations), la persistance de dérogations obsolètes, la consolidation des barrières non tarifaires, la généralisation de conflits pour cause de déloyauté (subventions, dumping), le fonctionnement inadéquat du GATT et ses insuffisances statutaires, exigeaient une remise à plat.

Mais le leadership exercé par les États-Unis à cette occasion s'explique aussi par leur désir d'entrer dans un modèle de croissance par les exportations. Dans les trente années d'après-guerre, les États-Unis s'étaient accommodés d'un degré d'ouverture relativement faible. Les années 1980 imposent le défi de l'internationalisation. Encore convenait-il de redéfinir les règles du jeu international en fonction des intérêts américains.

Les déficits bilatéraux — déficit États-Unis/Japon — et le déclin de certains excédents sectoriels furent alors considérés comme des offenses qui ne pouvaient s'expliquer que par des comportements déloyaux de pays profitant de l'ouverture affirmée — à défaut d'être toujours démontrée — du marché américain sans pour autant accepter une ouverture similaire de leur propre marché intérieur.

L'épuisement de la protection tarifaire exigeait sans aucun doute que la puissance leader prenne des initiatives pour éviter le déclin de l'institution multilatérale. Mais l'ouverture de ce nouveau cycle de négociations se réalise à une phase particulière de l'histoire politique et économique des États-Unis. Le renouveau d'un certain nationalisme interventionniste, combiné à un libéralisme militant, se confronte à une réalité, un déficit commercial élevé aggravé par la surévaluation passée du dollar, et à une hésitation sur la stratégie géopolitique à adopter. Les États-Unis doivent-ils privilégier la voie multilatérale, la voie unilatérale, la voie bilatérale? L'ouverture de l'*Uruguay Round* pouvait laisser croire que les États-Unis avaient finalement choisi la première option. Mais la multiplication des actions unilatérales (au titre, par exemple, de la *section 301* réactivée et durcie en 1988) ou bilatérales (création d'une zone de libre-échange avec le Canada étendue au Mexique) indique que les États-Unis n'avaient pas abandonné les autres options. En fait, le président, dûment mandaté par le Congrès, avait pour devoir et obligation d'utiliser tous les instruments susceptibles d'ouvrir des marchés aux exportateurs américains [25]. L'exécutif américain est, par fonction et par tradition, plus réservé vis-à-vis de ces procédures unilatérales imposées par le pouvoir législatif. L'ouverture de l'*Uruguay Round* permettait alors de réorienter la stratégie de la politique commerciale américaine vers le multilatéralisme.

L'agriculture dans l'*Uruguay Round*

La mise à plat des politiques agricoles était hautement risquée, mais non dépourvue d'un certain bon sens. L'inadéquation des anciens régimes dérogatoires ou particuliers était patente. Ainsi, comme nous l'avons vu, la franchise accordée, en 1962, par la CEE aux importations d'oléagineux et de produits de substitution des céréales était devenue incohérente avec l'excédent céréalier de la Communauté puisque les produits sont substituables dans l'alimentation animale. De même, la légitimité des dérogations américaines, négociables dans l'*Uruguay Round*, peut être mise en cause.

L'agriculture se prête bien, également, à la logique du multilatéralisme dans la mesure où les surenchères, notamment dans le domaine des subventions à l'exportation, alourdissent les coûts d'intervention tout en annulant leurs effets. Le cadre multilatéral aurait pu permettre de traiter des questions fondamentales, jusque-là ignorées, de la répercussion des politiques agricoles sur les pays tiers et d'une organisation nécessaire des productions et des marchés agricoles.

Mais les États-Unis, comme la CEE, poursuivaient aussi leurs objectifs propres. Ils s'inquiétaient de leur recul sur certains grands marchés d'exportation. La

25. Sur les fondements de la politique commerciale américaine, voir J.-M. Siroën, « La politique commerciale américaine. Une perspective historique », *Revue française d'économie*, décembre 1988.

Communauté européenne avait réussi, jusqu'à présent, à harmoniser les intérêts divergents des pays membres sur la base de prix de soutien élevés, favorables aux pays d'agriculture moins compétitive (notamment l'agriculture allemande), et d'aides à l'exportation qui donnaient satisfaction aux pays excédentaires (notamment à la France). La réforme de la PAC déplace cet équilibre : des aides aux revenus compensent les baisses des prix et la mise en jachère de terres exploitables vise à contenir les excédents.

Mais en privilégiant, finalement, la réduction des soutiens à l'exportation et l'accès au marché communautaire, la France est devenue le principal pays cible des pressions américaines. Au contraire, pour l'Allemagne, un accord qui ne remettait pratiquement pas en cause les soutiens directs aux agriculteurs devenait acceptable.

Historique de la négociation agricole de l'*Uruguay Round*

1986 : ouverture de l'*Uruguay Round*.
Juillet 1987 : présentation du plan américain qui prévoit l'élimination progressive, sur une période de 10 ans, de toutes les subventions agricoles, y compris les subventions à l'exportation, l'élimination progressive des obstacles à l'importation, l'engagement d'une action en ce qui concerne les normes sanitaires. Cette « option zéro », comme elle fut alors qualifiée, vise donc à éliminer toutes les formes d'aides de l'État à l'exception des revenus directs ou autres paiements découplés de la production et de la commercialisation ainsi que les programmes d'aide. Ce programme vise l'ensemble des produits agricoles, y compris les produits forestiers, les poissons et les produits de pêche.
Octobre 1987 : contre-projet du groupe de Cairns et du Canada. Le groupe de Cairns, qui regroupe alors 13 pays (Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Hongrie, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Thaïlande, Uruguay), reprend assez largement la logique des propositions américaines : élimination des obstacles à l'importation par consolidation à taux faibles ou nuls des droits de douane, réglementation des aides de l'État, gel immédiat des niveaux d'accès aux marchés intérieurs et des subventions. Le Canada propose de définir et de quantifier les mesures qui introduisent des distorsions à l'échange. La CE, sans se prononcer directement sur les dispositions américaines, propose l'adoption de mesures immédiates dans le sucre, les céréales et les produits laitiers, et propose une réduction concertée des soutiens, accompagnée d'un réaménagement des mesures de protection extérieure.
Décembre 1988 : la réunion de mi-parcours réunie à Montréal constate la persistance de désaccords profonds dans l'agriculture, notamment en ce qui concerne l'objectif d'élimination de toutes les subventions ayant des effets de distorsion. C'est à cette réunion que se diffuse l'idée selon laquelle la conclusion d'un accord dans l'agriculture constituerait l'élément indispensable d'un accord global, ce qui contribua à polariser la négociation sur les questions agricoles. La déclaration finale intègre les aides aux revenus et l'aide alimentaire dans la négociation, ce qui n'apparaissait pas évident dans les propositions américaines. Les pays (à l'exception des PVD) s'engagent à geler immédiatement leurs soutiens.
Octobre-décembre 1989 : nouvelles propositions américaines visant à transformer toutes les barrières à l'importation en droits de douane consolidés (« tarification ») à taux faibles ou nuls, ce qui implique la disparition du système de prélèvement-restitution de la CE. Les dérogations et exceptions prévues par l'Accord général seraient supprimées. Les États-Unis proposent de distinguer trois types de soutiens internes : ceux qui faussent les échanges et qui doivent être éliminés, les politiques

de soutien aux revenus non lié à la production ou à la commercialisation et qui seraient autorisées, enfin toutes les autres qui seraient soumises à une discipline. Cette distinction est reprise dans les propositions du groupe de Cairns. La CE réaffirme son attachement à un système de double prix et se prononce pour une réduction régulière et équilibrée des soutiens. À partir des différentes propositions, les négociations s'articulent alors autour des trois points suivants : la classification des soutiens (autorisé? interdit? réglementé?), la classification tarifaire, le volume et le rythme de la diminution des soutiens. Les deux premiers suivent les propositions américaines, le troisième se rapproche du vœu de la CE puisqu'il marque l'abandon de l'« option zéro ».

Décembre 1991 : devant l'impasse de la négociation, le directeur général du GATT, Arthur Dunkel, présente un projet d'acte final qui reprend l'état des concessions réalisées et tranche sur certains cas en suspens. Ce rapport porte à quatre les catégories de soutien : la « boîte verte » regroupe les soutiens autorisés qui n'induisent pas de distorsion, la « boîte jaune » est relative aux soutiens soumis à réduction progressive, la « boîte rouge » s'applique aux soutiens interdits et, enfin, la « boîte bleue » comprend les soutiens temporairement (*sic*) acceptés. Il propose une réduction de 24 % en volume des exportations subventionnées et de 20 % des soutiens internes.

Novembre 1992 : suivant le souhait des parties contractantes, les États-Unis et la Commission des communautés européennes concluent le 20 novembre l'accord dit de Blair House censé débloquer la négociation agricole et présenter l'état des discussions sur les autres domaines. Les arrangements précis portent surtout sur les subventions à l'exportation : l'accord vise à réduire de 21 %, produit par produit, le volume des exportations subventionnées (par rapport à la moyenne de 1986-1990) et de 36 % d'ici 1999 (par rapport à la période 1986-1990). L'accord prévoit un accès minimal au marché intérieur pour un volume d'importation représentant 3 % puis 5 % de la consommation intérieure. Le calcul de l'écart entre le prix intérieur et le prix mondial permettra de calculer un Montant global de soutien qui devrait être réduit de 20 % en 1999 par rapport à son niveau de 1986-1988. Sont exclues de ces soutiens les aides accordées pour le gel des terres ou les départs à la retraite, et les dépenses relatives à la protection de l'environnement (boîte verte). Les soutiens non proportionnés aux volumes de production (boîte bleue) sont également exclus, mais non définitivement. La France rejette cet accord comme incompatible avec la PAC réformée.

14-15 décembre 1993 : accord final clôturant les négociations d'Uruguay. L'accord de Blair House est amendé et précisé. La période de référence pour la réduction des exportations subventionnées et les subventions à l'exportation pourra, sous certaines conditions, être plus récente que la moyenne 1986-1990 initialement prévue. L'accès minimal aux marchés intérieurs sera calculé par groupe de produits. La clause de paix passe de 6 à 9 ans.

Les dérives de l'*Uruguay Round*

Les négociations devaient se clore en décembre 1990. Depuis, les responsables du GATT n'ont cessé d'affirmer la conclusion prochaine d'un accord tout en s'inquiétant d'un recours plus systématique aux mesures unilatérales ou bilatérales qui installeraient un commerce dirigé (*managed trade*), négation du multilatéralisme. La négociation s'est finalement achevée le 15 décembre 1993, mais les accords conclus n'empêcheront pas ce glissement [26].

26. Voir G. Lafay et J.-M. Siroën, *Maîtriser le libre-échange*, Économica, 1994, et S. Javelot et J.-M. Siroën, « Les nouveaux instruments de la politique commerciale », *Revue économique*, mai 1994.

L'*Uruguay Round* portait en germe ses dérives. Seule la France, avant de se rallier à la position américaine, avait défendu la thèse selon laquelle il était vain de traiter de politique commerciale sans résoudre le problème de l'instabilité monétaire. Une grande partie des conflits commerciaux trouve, en effet, son origine, dans un mode de formation des taux de change qui ne respecte pas la logique économique. Les États-Unis ne devaient-ils pas le déficit de leur balance courante à une surévaluation insupportable du dollar? De même, pourquoi la réflexion sur les politiques de la concurrence doit-elle s'arrêter aux frontières alors qu'elle est sous-jacente aux questions liées à la « déloyauté » du commerce?

De plus, la multiplication des questions traitées, en rendant plus complexe le processus de négociation, impliquait une réorganisation et une remise en cause des principes mis au point, pour l'essentiel, lors du *Kennedy Round*. En effet, lorsqu'il s'agit de négocier des tarifs, les concessions globales des pays peuvent être évaluées et la négociation repose sur une stratégie claire : équilibrer les concessions mutuelles des parties contractantes sans que soit remis en cause le niveau absolu de la protection (sauf pour les « pics tarifaires ») [27]. Cette réciprocité globale et relative ne s'impose plus d'elle-même lorsqu'il s'agit de traiter de questions aussi diverses que la libéralisation des services, les exportations agricoles, les droits de propriété intellectuelle, les subventions, les procédures de règlement des différends, etc.

Finalement, la formule qui s'est imposée a été celle du morcellement avec la création de 15 groupes de négociation [28]. Le piège, qui s'est d'ailleurs refermé sur les négociateurs, était celui du cloisonnement : la réciprocité ne couvrait plus l'ensemble des problèmes et s'appliquait au niveau de chaque groupe. De plus, le caractère peu quantifiable des mesures négociées rendait difficile l'évaluation objective des concessions mutuelles, ce qui laissait la porte ouverte aux pressions des pays ou des groupes les plus puissants. D'ailleurs, et depuis longtemps déjà, les États-Unis raisonnaient en termes de réciprocité absolue, concept qui implique l'alignement des politiques commerciales sur celle des États-Unis. Il ne s'agirait plus d'équilibrer les concessions mais d'atteindre un idéal de nivellement universel, conflictuel par nature car incapable de s'adapter à la spécificité nationale.

Faute de s'insérer dans un cadre réfléchi, imposé, peut-être, par une organisation rénovée, les négociations ont donc connu un certain nombre de dérives marquées par la bilatéralisation des négociations et par leur polarisation sur l'agriculture.

– La bilatéralisation des négociations autour du conflit États-Unis-CEE aura été sous-jacente pendant toute la durée du *Round*. Mais elle devint paroxystique dès sa prolongation, c'est-à-dire à partir de fin 1990. Que la troisième puissance commerciale du monde, le Japon, que la Corée du Sud, le Canada, des grandes puissances régionales du tiers monde, comme l'Inde ou le Brésil, soient alors restés à l'écart,

---

27. En ce qui concerne la simple agriculture, une grande partie de la négociation a porté sur des méthodes d'évaluation des soutiens agricoles, plus ou moins inspirées des évaluations de l'OCDE.
28. Droits de douane, mesures non tarifaires, produits provenant de ressources naturelles, textiles et vêtements, agriculture, produits tropicaux, articles de l'Accord général, accords et arrangements issus des NCM, sauvegardes, subventions et mesures compensatoires, droits de propriété intellectuelle, investissements liés au commerce, règlement des différends, fonctionnement du système du GATT, services (GATS : *General Agreement on Trade and Services*).

qu'ils aient même prié les deux superpuissances commerciales de mettre un terme à leur conflit, confirme que le GATT, dans sa forme actuelle, a peut-être atteint la phase ultime de son déclin par son incapacité à empêcher que des négociations commerciales multilatérales évoluent vers la négociation bilatérale.

Cette dérive ne faisait d'ailleurs que refléter une évolution générale vers la bilatéralisation des relations commerciales internationales. Les responsables du GATT n'ont voulu voir, dans les accords de Blair House de novembre 1992, que le fond en ignorant l'importance de la forme. En traitant simultanément, à la demande de la Commission [29], un conflit relevant de la procédure du règlement des différends — les subventions communautaires aux oléagineux (voir l'encadré) — et le dossier agricole de l'*Uruguay Round*, l'accord de Blair House signifiait que le multilatéralisme n'était plus la procédure normale ; la réciprocité devait s'entendre non seulement au niveau sectoriel, ce qui était, de fait, acquis depuis longtemps, mais pouvait intégrer des contentieux non soumis à la négociation commerciale « multilatérale ». En dehors même du contenu, la Commission qui a négocié l'accord s'est donc piégée elle-même. Peut-être espérait-elle, ainsi, obtenir davantage. Le GATT, trop empressé d'accueillir un accord censé débloquer la situation, n'a sans doute pas perçu le caractère autodestructeur de son aval. La conclusion du cycle a confirmé cette bilatéralisation de la négociation multilatérale. L'ensemble des parties contractantes ne s'est-il pas prononcé le 15 décembre 1993 sur un accord conclu la veille entre la Communauté européenne et les États-Unis?

– La polarisation sur les questions agricoles s'est réalisée alors même que d'autres contentieux rémanents restaient suspendus. Certes, la libéralisation du commerce mondial de l'agriculture avait été considérée comme une innovation essentielle de l'*Uruguay Round*, mais pas davantage que la libéralisation des services et des investissements directs ou la défense des droits de propriété intellectuelle. De plus, la Communauté européenne, renouant avec une position défendue dès le *Kennedy Round*, était parvenue à faire admettre que la négociation se préoccupe de l'équilibre des marchés mondiaux et donc de leur organisation. Ces domaines ont quitté le premier plan médiatique au profit de la seule question de la réduction des soutiens au secteur agricole, principale source apparente de conflit malgré, pourtant, une importance quantitative limitée. Si les États-Unis sont la première puissance agricole, ils sont aussi, et de très loin, le premier exportateur de services qui représentent une part beaucoup plus forte du commerce mondial.

Cette dérive ne peut être interprétée qu'à partir d'hypothèses. Ainsi, les États-Unis, fer de lance de la libéralisation des services en 1986, ont freiné la conclusion d'un accord en s'apercevant que la stricte réciprocité impliquait aussi… l'ouverture du marché américain, y compris dans des secteurs qui, comme les services financiers, ne bénéficiaient pas d'un avantage compétitif évident. Ne devraient-ils pas, par ailleurs, renoncer à certains instruments unilatéraux comme les différentes variantes de la « section 301 »? La polarisation sur l'agriculture peut alors être interprétée comme une opération de diversion. Le choix de l'agriculture comme cible privilégiée présentait d'ailleurs un certain nombre d'avantages stratégiques pour les États-Unis. Les études de l'OCDE montraient que la CE était, effectivement, un peu

29. Sur les différentes phases de la négociation, voir Guy Legras, « L'*Uruguay Round* et la réforme de la PAC », *Politique étrangère*, 2/93.

plus interventionniste que les États-Unis (voir *supra* et annexe 2), ce qui mettait celle-ci dans une position défensive. De plus, en centrant le conflit sur les exportations agricoles, notamment céréalières, les États-Unis obtenaient le soutien des autres pays exportateurs (réunis dans le groupe de Cairns) sans pour autant pousser le Japon [30] et les pays de l'AELE, qui n'exportent pas ou peu, dans les bras de la CE. Enfin, c'est sans doute dans l'agriculture que les États-Unis avaient le plus d'espoir de réaliser le vieux rêve qu'ils n'avaient jamais pu accomplir : fracturer le bloc européen pour, ensuite, élargir la faille et faire prévaloir leur point de vue.

La France et la CE n'ont pris conscience des conséquences de cette dérive qu'avec retard. Peut-être ont-elles pensé que si cette attitude présentait des inconvénients vis-à-vis des États-Unis, la bilatéralisation de la négociation présentait certains avantages vis-à-vis des pays tiers. Les pays les plus visés par ces instruments (droits antidumping, accords d'autolimitation) ont ainsi été les pays asiatiques et les pays de l'Est [31].

CONCLUSION : OUBLIER LE GATT ?

Le GATT, instance multilatérale, est aujourd'hui rendu responsable d'une crise des relations économiques internationales qui trouve, en réalité, son origine dans la multiplication d'exceptions à ses principes de fonctionnement. L'érosion des règles du jeu est certes due à leur inadéquation croissante face à l'évolution des relations commerciales internationales mais, également au désintérêt, voire à l'hostilité, des grandes puissances commerciales.

Pourtant, l'agriculture est sans doute un des domaines où l'adoption par chaque État de politiques nationales non coordonnées peut aggraver les difficultés de tous : accélération de la baisse des prix mondiaux, aggravation de la surproduction, surenchères dans les subventions à l'exportation. Loin de justifier l'absence d'une discipline multilatérale, la spécificité économique de l'agriculture appelle, au contraire, son renforcement. Si les interventions hors-marché des États sont nécessaires, encore doivent-elles se compléter pour ne pas être prédatrices et donc inefficaces.

Contrairement à une idée affirmée, plus que démontrée, et qui conforte l'image d'une agriculture non compétitive, nécessairement assistée, le rétablissement d'une logique de spécialisation optimale, s'appliquant également à l'intérieur des frontières de l'Union européenne, pourrait se révéler moins défavorable aux intérêts de l'agriculture et de l'économie française que certaines des mesures adoptées dans le cadre de la réforme de la PAC. En effet, l'ancien système, mais aussi le nouveau, abritent les exploitations peu compétitives, notamment dans les autres pays de la Communauté, et retardent les adaptations. La politique de mise en jachère revient à geler certaines des terres, notamment en France, parmi les plus productives du monde. Par rapport à une spécialisation conforme aux « avantages

30. Qui tentera de faire accepter, au nom de la sécurité alimentaire, le caractère d'exception de l'agriculture.
31. Voir G. Lafay et J.-M. Siroën, *op. cit.*

comparés » des pays de la Communauté, la réforme de la PAC diminue l'efficacité moyenne de l'agriculture européenne et situe le coût marginal des productions au-dessus de son optimum économique. Elle maintiendra donc la nécessité d'une protection qui favorisera surtout les régions les moins compétitives.

La France aurait sans doute dû tirer un meilleur parti du multilatéralisme pour orienter différemment la réforme de la PAC. En effet, la négociation multilatérale, en insistant sur les soutiens à l'exportation, rendait plus difficile à assumer la différence entre les prix mondiaux et les prix intérieurs. Dans ces conditions, la France aurait sans doute pu, en concluant plus rapidement la négociation agricole, obtenir que la réforme de la PAC soit cohérente avec cette contrainte. Celle-ci aurait alors pu aller plus loin dans la baisse des prix et éviter la mise en jachère. C'est la démarche inverse qui a été adoptée. Était-il pourtant astucieux et réaliste d'exiger du reste du monde, et pas uniquement des États-Unis, qu'il s'ajuste à la PAC? Cette faute stratégique a pour conséquence d'imposer à la France, principal pays exportateur, de supporter les coûts, économiques et politiques, de cette erreur. Pourtant, la seule politique cohérente avec les contraintes du multilatéralisme, l'acceptation d'une baisse plus importante des prix administrés, aurait permis de mieux partager les sacrifices avec les pays européens moins compétitifs — comme l'Allemagne — qui, même s'ils ne sont pas directement exportateurs, contribuent pourtant, par le maintien de productions non justifiées économiquement, à la formation de l'excédent exportable de l'Union européenne. Les effets exercés sur la production (diminution « naturelle » de l'offre par le retrait ou la reconversion des exploitations marginales, augmentation de la demande par substitution de produits européens aux produits importés dans l'alimentation animale) auraient pu permettre d'éviter une politique de mise en jachère autoritaire, absurde du point de vue de la rationalité économique [32]. Pratiquée par les autres pays exportateurs, la diminution des soutiens permet le relèvement des prix mondiaux, ce qui, dans un mécanisme « vertueux », facilite la baisse des soutiens à l'exportation. Cette politique, loin de ratifier le libéralisme « sauvage », aurait permis de dégager des fonds disponibles pour favoriser l'adaptation ou la restructuration des exploitations marginales, encourager certaines évolutions structurelles (par exemple, l'élevage extensif dans les régions sans vocation céréalière) et financer des aides directes.

Dans le domaine agricole, la pérennité du couple franco-allemand a, depuis la mise en place de la PAC, reposé sur le compromis suivant : les Allemands obtiendraient des prix élevés qui préserveraient une agriculture non compétitive et, en contrepartie, ils accepteraient l'octroi de subventions à l'exportation qui permettraient d'écouler les excédents français. Si tout le monde a reconnu le caractère explosif et insoutenable de ce système, la PAC n'a fait qu'adapter ce compromis aux impératifs de la réforme. Elle prévoit certes une baisse des prix administrés, cohérente avec les contraintes du multilatéralisme et l'assainissement des marchés mondiaux, mais son ampleur est insuffisante pour éviter une mise en jachère aberrante qui met sur le même plan toutes les exploitations quelle que soit leur efficacité.

---

32. Les limitations quantitatives peuvent être justifiées par la relative insensibilité aux prix des offres et des demandes. Encore faudrait-il que ces restrictions portent prioritairement sur les productions marginales, c'est-à-dire les moins compétitives, et n'empêchent pas l'amélioration de l'efficience des exploitations existantes.

Certaines des exigences américaines étaient inacceptables. Le refus de considérer l'influence des désajustements monétaires manifestait l'aveuglement des États-Unis devant les réalités de l'économie internationale. Mais il serait injuste de rejeter tous les termes du conflit sur ce pays et de ne pas reconnaître l'assouplissement progressif de leur position initiale confirmé au point ultime de la négociation par une révision significative du pré-accord de Blair House qui n'allait pas de soi. Les boucs émissaires, et le GATT en fut un, ont pour fonction d'éviter de poser des questions dérangeantes. Car les doutes français trouvent moins leur origine dans les diktats du GATT que dans les insuffisances de la politique agricole commune et de la prise de décision communautaire.

Loin d'être à l'origine de nos difficultés, le multilatéralisme est plus que jamais le seul système qui permette de contrer les tentations hégémoniques, et donc unilatérales, des États-Unis. Au lieu d'achever son démantèlement pour mieux s'engluer dans le marais du faux consensus communautaire, la France et l'Union européenne ont certes obtenu, avec le soutien des fonctionnaires du GATT, la création de l'Organisation mondiale du commerce. Mais pour éviter que celle-ci ne soit qu'une «coquille vide», incapable d'endiguer les dérives antérieures et la multiplication des initiatives bilatérales ou unilatérales, la France et l'Union européenne devront adopter une stratégie de leadership qui renforce le multilatéralisme et en démontre la complémentarité avec la régionalisation des échanges. L'exemple agricole démontre ainsi, par l'absurde, que le régionalisme ne doit se concevoir qu'à l'intérieur d'un cadre multilatéral, certes moins contraignant, mais de portée plus générale. La réforme aurait sans doute été plus efficace et donc plus conforme aux intérêts français, si elle avait été conçue sous la contrainte d'engagements multilatéraux, préalablement négociés avec âpreté. Mieux compris, et donc mieux utilisé, c'est le multilatéralisme, donc le GATT et demain, l'Organisation mondiale du commerce, qui soude l'intégration européenne alors que le bilatéralisme à l'américaine atteint sa cohésion et implante les germes de son éclatement.

ANNEXE 1

EFFETS DU PROTECTIONNISME AGRICOLE

Les enseignements de l'analyse graphique

En plus des hypothèses exposées dans le texte (courbe d'offre continue et croissante avec les prix et courbe de demande décroissante, hypothèse du grand pays), on retiendra que le raisonnement exposé ci-dessous est mené en termes dits d'équilibre partiel où toutes choses sont supposées rester égales par ailleurs (par exemple, les variations de revenus agricoles n'influencent pas les autres marchés tant qu'ils n'interfèrent pas eux-mêmes avec le marché considéré). Les prix à la production sont supposés égaux aux prix à la consommation (la marge des intermédiaires peut être considérée comme incluse dans les fonctions de demande). Enfin, nous supposons, dans notre exemple, que le reste du monde a une « vocation » exportatrice, c'est-à-dire que le coût marginal de ses produits est inférieur au coût marginal de la production locale au niveau de production correspondant à l'autosuffisance.

L'analyse de l'influence des politiques agricoles est menée à partir de trois graphiques :

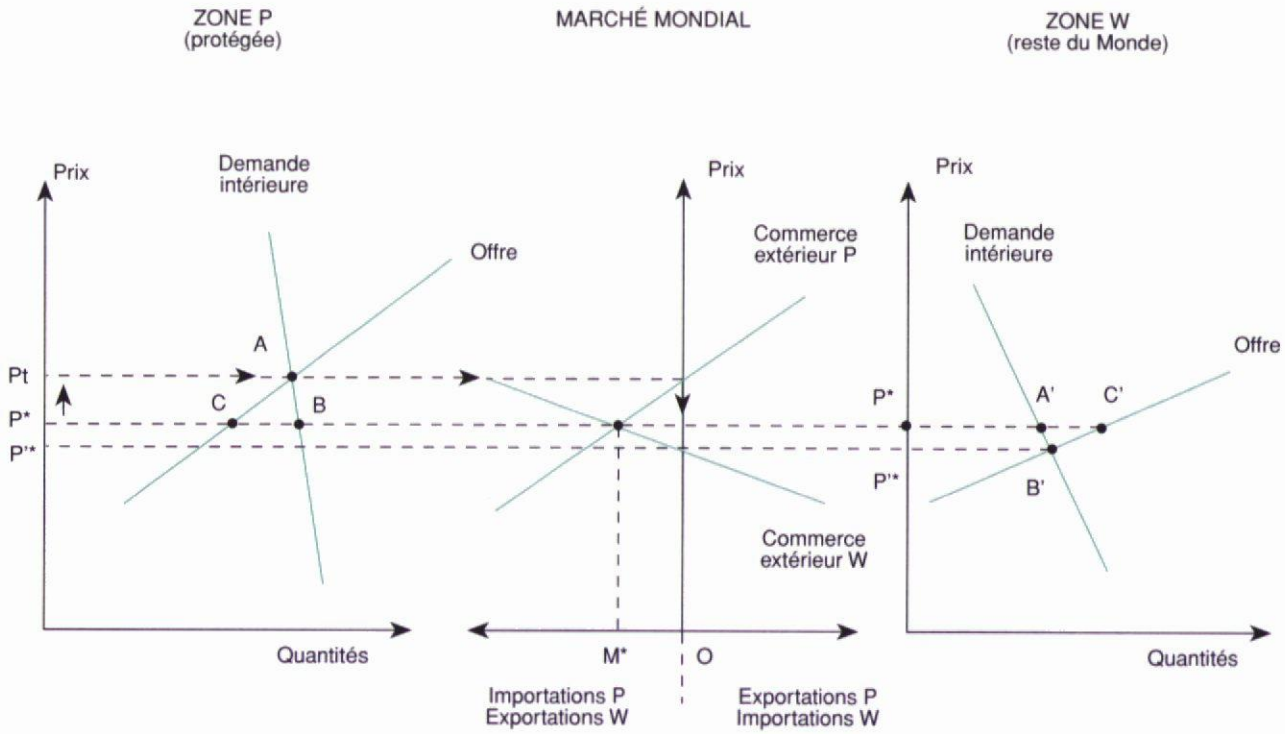
– Le *graphique de gauche* représente les courbes d'offre et de demande relatives à la zone P (Union européenne, États-Unis, par exemple).

– Le *graphique de droite* représente les mêmes courbes pour le reste du monde W.

– Les courbes du *graphique central* se déduisent des graphiques précédents. La droite croissante indique la différence — positive ou négative — entre le volume de l'offre et celui de la demande dans la zone P pour les différents prix considérés. Elle représente le volume du commerce extérieur de P (exportations ou importations). La courbe de pente négative indique cette fois la différence entre la demande et l'offre du reste du monde W et indique le volume du commerce extérieur pour cette zone. L'axe central indique l'absence de commerce entre les deux zones.

En concurrence pure et parfaite, c'est-à-dire sans politiques agricoles, l'équilibre mondial est indiqué par le point d'intersection des deux courbes sur le graphique central qui permet de lire sur les axes le prix mondial P* d'équilibre et le volume d'importation M* de la zone P (égal au volume d'exportation du reste du monde). Ce prix d'équilibre est égal au coût marginal dans les deux zones. Ceux-ci sont donc égaux entre les producteurs. Cette égalisation des coûts marginaux n'implique pas celle des coûts moyens, et ce n'est pas nécessairement la zone qui bénéficie du coût moyen le plus faible qui a une vocation exportatrice (voir le texte).

Effets d'un droit de douane



L'effet des droits de douane

Supposons que la politique agricole de la zone P protégée ait pour objectif la simple autosuffisance. La zone va donc fixer un prix, tarif inclus, qui empêche, de fait, toute importation. Il se lit, sur le graphique de gauche, par projection du point d'intersection de la courbe d'offre et de celle de demande sur l'axe des prix (ou sur le graphique central au point correspondant à l'absence d'échange) ; le prix intérieur doit donc être P_t. Dans ce cas, la chute de la demande adressée au reste du monde fait passer le prix mondial de P* à P'*, qui correspond à une absence d'exportation du reste du monde vers la zone protégée. Le tarif douanier *ad valorem* sera donc de $t = (P_t–P'^*)$ (et non de $(P_t–P^*)$ puisque l'imposition d'un tarif douanier provoque la chute du prix mondial. *A contrario*, la diminution de ce tarif aurait pour effet de relever le prix mondial.

Le surplus des consommateurs est égal à la surface « sous » la courbe de demande limitée par la droite des prix. De même, le surplus des producteurs est représenté par la surface « au-dessus » de la courbe d'offre et limitée par la droite de prix. L'État peut encaisser des tarifs douaniers. La « perte sèche » pour la nation en termes de bien-être est évaluée par le cumul de ces trois effets. Dans notre exemple, le tarif douanier ne procure pas de recettes à l'État puisque, prohibitif, il empêche les importations.

Par rapport à la situation initiale de concurrence pure et parfaite, le tarif douanier parfaitement protecteur a donc les effets suivants sur le bien-être.

Effets d'un tarif douanier parfaitement protecteur en termes de surplus
(écart par rapport à l'optimum concurrentiel)

Dans le pays protecteur (P)		Dans le reste du monde (W)	
Perte du consommateur	P^*P_tAB (sous-consommation)	Gain du producteur	$P'^*P^*A'B'$ (surconsommation)
Gain du producteur	P^*P_tAC (surproduction)	Perte du producteur	$P'^*P^*C'B'$ (sous-production)
État	0	État	0
Perte sèche	**ABC**	**Perte sèche**	**A'B'C'**

Dans notre exemple, la protection provoque une perte globale du bien-être aussi bien dans le pays protecteur que dans le reste du monde. Deux groupes sociaux sont toutefois gagnants : les producteurs des pays protégés, les consommateurs du reste du monde.

Néanmoins, le tarif douanier n'est pas nécessairement prohibitif. Dans ce cas, le pays protecteur « prélève » sur les pays exportateurs une recette de nature fiscale. Dans certains cas, la prise en compte des droits perçus peut renverser la nature du diagnostic sur l'évolution du bien-être dans le pays protecteur. Lorsque l'effet sur les prix mondiaux de la protection est suffisamment important, il peut exister un tarif douanier « optimal » qui maximise le bien-être du pays protecteur : l'effet d'amélioration des termes de l'échange l'emporte sur les autres. Cette réserve n'enlève rien au caractère sous-optimal de cette politique pour le reste du monde.

L'effet des contingentements et des restrictions quantitatives

Des restrictions quantitatives empêchant l'importation auraient eu les mêmes effets qu'un tarif prohibitif. Des contingents moins restrictifs permettant un certain niveau d'importation auraient pour effet d'élever le prix intérieur et la marge des producteurs étrangers. Par rapport à un tarif douanier équivalent en termes d'importation, la perte de bien-être serait moins élevée dans le pays exportateur (amélioration des termes de l'échange) mais plus importante dans le pays protecteur (manque à gagner en termes de recettes douanières).

L'effet des subventions

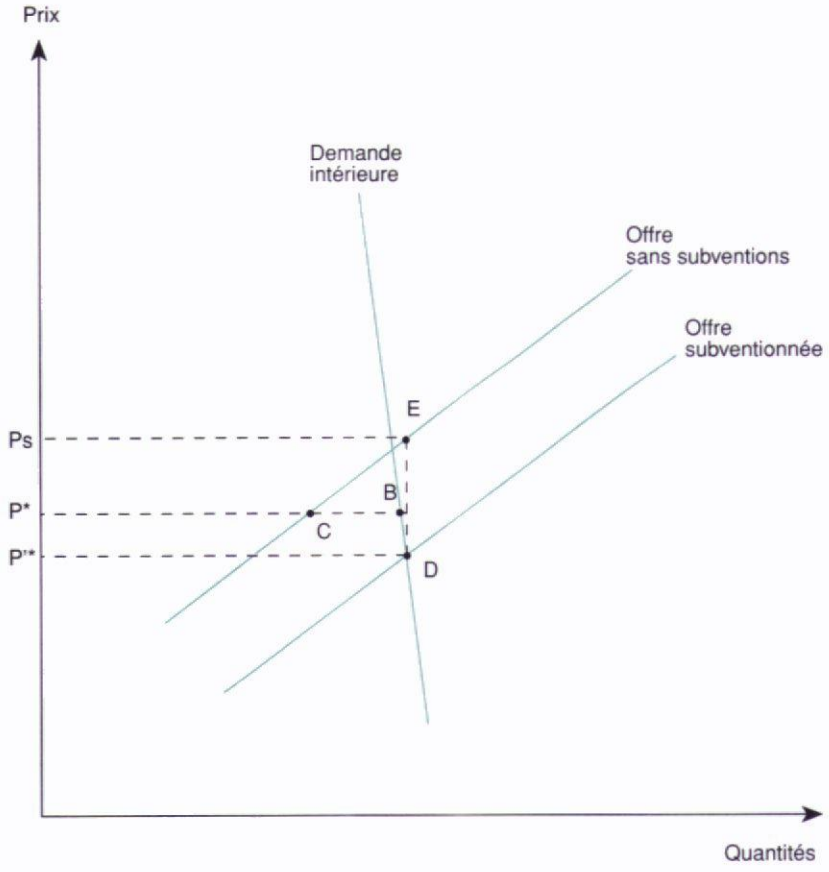
Supposons maintenant que le gouvernement préfère subventionner la production pour empêcher les importations. Dans le cas d'un taux de subvention unitaire, tout se passe comme si, pour le producteur, le coût marginal de sa production diminuait. La courbe d'offre se déplace donc vers le bas, parallèlement à la précédente courbe d'offre. Dans ce cas, le prix mondial se porte, comme pour la protection tarifaire, au niveau P'*. Des subventions et des tarifs parfaitement protecteurs ont donc les mêmes effets sur le bien-être du reste du monde (ils ne sont pas repris sur le graphique de la page suivante). Les effets sont plus complexes dans la zone protectrice. En effet, les consommateurs bénéficient maintenant d'un prix à la consommation P'* inférieur au prix mondial P* de concurrence pure et parfaite, ce qui, malgré la faible élasticité de la demande, exige, pour éviter toute importation, une production nationale supérieure à celle qui était exigée par la protection tarifaire. Dans ce cas, les consommateurs surconsomment par rapport à l'optimum de concurrence pure et parfaite et les producteurs surproduisent. Le gain pour le consommateur ne couvre pas la perte du contribuable qui subventionne directement la production et indirectement la consommation.

En augmentant les conséquences de la distorsion sur l'offre, une subvention à la production aggrave la perte sèche pour l'économie protectrice. En effet, la consommation se porte à un niveau supérieur à celui qui prévaudrait en concurrence pure et parfaite et, *a fortiori*, avec des droits de douane. L'intervention de l'État, et donc les distorsions, doivent alors être plus fortes pour atteindre l'objectif de « zéro importation ». Pour le pays protecteur, les tarifs douaniers sont donc préférables aux subventions.

Effets sur le pays protecteur d'une subvention à la production parfaitement protectrice en termes de surplus (écart par rapport à l'optimum concurrentiel)

Gain du consommateur	P'*P*BD (surconsommation)
Gain du producteur	P*P_sEC (surproduction)
Perte du contribuable	P_sP'*DE (surtaxation)
Perte sèche	**CEDB**

Effet d'une subvention à la protection sur l'économie intérieure



Il est toutefois possible d'envisager des situations intermédiaires où l'objectif du gouvernement serait simplement le maintien du niveau de production. Dans ce cas, la subvention diminuerait, mais n'annulerait pas les importations ce qui limiterait la chute du prix mondial, la perte de bien-être national et les effets prédateurs exercés par la politique agricole sur le reste du monde. Dans ce cas, la protection procurée par les subventions peut être préférée à la protection tarifaire.

Subventions à l'exportation

Les autorités de la zone protectrice peuvent considérer que le prix P_t garanti aux producteurs par la protection douanière est insuffisant. La garantie d'un prix supérieur exigerait l'élévation simultanée du tarif douanier, mais elle provoquerait l'apparition d'un excédent de production qui, écoulé sur le marché mondial, provoquerait une nouvelle chute du prix mondial (non représenté sur le graphique). Les effets négatifs sur le bien-être seraient amplifiés. L'État qui mènerait cette politique devrait compenser, par des subventions à l'exportation, la

différence entre le prix garanti et le prix mondial. L'association d'un tarif douanier et d'une subvention à l'exportation amplifie donc la baisse des prix mondiaux (et inversement en cas de retrait de ces deux instruments).

Supposons, cette fois, qu'à partir d'une situation de concurrence parfaite (prix d'équilibre P*), ce soit le reste du monde, dont la vocation exportatrice est affirmée, qui décide de subventionner ses exportations pour accroître sa production. Dans ce cas, sur le graphique central, la courbe d'offre d'exportation (commerce extérieur) relative à W est infléchie vers le bas (non représentée). Si la zone P n'adopte pas de mesures de rétorsion, le prix mondial tend à diminuer. Les importations de la zone P (déjà importatrice en concurrence pure et parfaite) augmentent et, cette fois, les consommateurs gagnent davantage que ce que perdent les producteurs. Le bien-être global du pays importateur tend à s'accroître. Les subventions à l'exportation prennent d'ailleurs souvent la forme officielle de l'aide alimentaire. Mais dans le pays exportateur, le soutien fiscal n'est pas, du fait de la croissance des coûts marginaux, totalement récupéré par les entreprises. Les coûts marginaux, égaux en concurrence et supposés croissants dans les deux zones, lorsqu'un pays accorde des subventions à l'exportation, s'accroissent dans le pays exportateur qui augmente sa production mais diminuent dans le pays importateur.

Les subventions à l'exportation ont donc des effets paradoxaux en ce sens qu'elles exercent des effets globalement favorables pour la zone importatrice mais défavorables pour la zone qui, pourtant, choisit de les octroyer. Les études sur la libéralisation des échanges agricoles confirment ainsi que pour les pays exportateurs, la suppression aurait des effets positifs sur le bien-être, mais que les pays les plus importateurs seraient désavantagés. Ces études sous-estiment, néanmoins, le caractère entraînant que pourrait avoir une hausse des prix agricoles répercutée sur les prix à la production.

ANNEXE 2

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES AGRICOLES PAR L'OCDE

Dans l'attente d'un indicateur « GATT » (qui sera la MGS : Mesure globale de soutien) dont les modalités de construction furent un sujet de discussion de l'*Uruguay Round* (et, longtemps, le principal), l'homogénéisation des soutiens est actuellement réalisée par l'OCDE à partir des concepts d'« Équivalent subvention à la production » (ESP) et d'« Équivalent subvention à la consommation » (ESC) [33].

Les ESP mesurent la valeur des transferts monétaires versés aux producteurs par les consommateurs de produits agricoles et par les contribuables qui résultent d'un ensemble donné de mesures agricoles, au cours d'une année déterminée. Ils prennent en compte cinq catégories de mesures :

– toutes les mesures qui affectent en même temps les prix à la production et à la consommation (soutien des prix de marché) ;

– toutes les mesures qui opèrent un transfert direct de fonds des contribuables au profit des producteurs (paiements directs) sans élever le prix payé par les consommateurs ;

– toutes les mesures qui ont pour effet d'abaisser le coût des intrants ;

– les mesures qui réduisent les coûts à long terme, sans entraîner des transferts directs aux producteurs (services d'intérêt général) ;

– les autres mesures indirectes de soutien : subventions nationales (États de l'Union européenne, régions) et allégements fiscaux.

Les ESP ne comprennent pas certaines dépenses budgétaires au titre de mesures telles que les subventions spécifiques aux secteurs de la transformation et de la distribution des produits alimentaires, les dépenses qui ne sont pas spécifiques du secteur agricole, les dépenses liées à la gestion des stocks, et les versements budgétaires associés aux mesures qui assurent le retrait permanent des ressources hors de l'agriculture. L'ESP brut se calcule avant déduction de l'ajustement pour l'alimentation animale, et l'ESP net après cette déduction.

L'OCDE fournit quatre types de mesures : l'*ESP total*, valeur totale des transferts aux producteurs, l'*ESP exprimé en pourcentage* de la valeur de la production évaluée aux prix intérieurs (paiements directs inclus, prélèvements exclus), l'*ESP unitaire* (par tonne de produits) et le *coefficient nominal de soutien à la production (CNS)* : rapport entre le prix à la frontière plus l'ESP unitaire et le prix à la frontière.

L'ESC mesure la valeur des transferts monétaires des consommateurs vers les producteurs et les contribuables, qui résultent d'un ensemble donné de mesures agricoles, au cours d'une année déterminée. Il mesure donc l'imposition implicite

33. Les définitions qui suivent sont extraites de OCDE, *Politiques, marchés et échanges agricoles*, 1993.

supportée par les consommateurs. L'ESC prend en compte deux séries de mesures de politique agricole :

– les transferts des consommateurs aux producteurs, dus au soutien des prix de marché (transferts de marché) ;

– les transferts budgétaires aux consommateurs résultant des politiques agricoles (autres transferts).

Cette méthodologie a l'avantage d'évaluer le coût des politiques agricoles. Mais l'OCDE doit adopter un certain nombre d'hypothèses et d'estimations. Le traitement des taux de change apparaît relativement fruste, même si certaines données sont en dollars et en écus. La sous-évaluation du dollar tend ainsi à sous-estimer les aides américaines par rapport aux aides européennes. Le rapport ne retient pas un taux de change en termes de parité de pouvoir d'achat qui permettrait de réduire l'influence du mauvais alignement des taux de change. Si la méthode améliore la comparabilité des aides accordées, elle ne permet pas d'apprécier leur efficacité ou leurs effets prédateurs sur les autres pays. La référence au prix mondial (calcul des CNS) instaure des distorsions dans la mesure où les différents soutiens exercent un effet déflationniste.

Évaluation des politiques agricoles : ESP, ESC et coefficients nominaux de soutien [34]
(milliards de dollars, 1992)

	Équivalents subvention à la production (ESP)			Équivalents subvention à la consommation (ESC)		
	ESP total net	ESP en %	CNS	ESC total net	ESC en %	CNS
Australie	1,30	12	1,13	0,33	8	1,09
Autriche	2,67	49	2,00	2,38	47	1,99
Canada	6,76	44	1,64	3,07	29	1,40
CEE	85,40	47	1,87	66,40	40	1,68
Finlande	3,38	68	3,60	2,62	67	3,07
Japon	35,70	71	3,04	37,38	52	2,10
Nouvelle-Zélande	0,10	3	1,03	0,02	2	1,02
Norvège	3,06	77	4,90	1,56	63	2,71
Suède	2,66	57	2,46	2,66	57	2,26
Suisse	4,64	75	3,79	3,06	52	2,57
États-Unis	33,85	28	1,36	18,77	19	1,24
OCDE	179,49	44	1,74	138,25	37	1,59

Source : *Politiques, marchés et échanges agricoles*, OCDE, Paris, 1993.

34. Voir le texte pour la signification des indicateurs.

Bibliographie

BAIROCH P., *Le Tiers monde dans l'impasse*, 3e édition, Gallimard, 1992.

BOURGEOIS L., POUCH T., « La Politique agricole commune : une politique réduite au marché », *Observations et diagnostics économiques*, 1993.

CARMINATTI G., JAVELOT S., « L'affrontement agricole au sein du GATT », *Regards sur l'actualité*, novembre 1992.

FMI, *Issues and Developments in International Trade Policy*, août 1992.

GALIANI F., *Dialogues sur le commerce des blés*, Fayard, 1984.

GATT, *Examen des politiques commerciales*, États-Unis, 1992, CEE, 1993.

GUYOMARD H., MAHÉ L.-P., « La Politique agricole commune dans l'étau de l'*Uruguay Round* », in J.-L. MUCCHIELLI, F. CÉLIMÈNE, *Mondialisation et régionalisation, un défi pour l'Europe*, Économica, 1993.

HENRY de FRAHAN B., « Les enjeux de la libéralisation mondiale de l'agriculture », *Politique étrangère*, février 1993.

JACQUET F., « La réforme de 1992, un tournant dans l'histoire de la politique agricole commune », in *DÉMÉTER 93,* Armand Colin, 1993.

JAVELOT S., SIROËN J.-M., « Les nouveaux instruments de la politique commerciale », *Revue économique*, mai 1994.

KRUEGER A., SCHIFF M., VALDES A., « Agricultural Incentives in Developing Countries : Measuring the Effect of Sectoral and Economy Wide Policies », *World Bank Review*, septembre 1988.

LAFAY G., SIROËN J.-M., *Maîtriser le libre-échange*, Économica, 1994.

LEGRAS G., « L'*Uruguay Round* et la réforme de la PAC », *Politique étrangère*, février 1993.

MALTHUS, *Essai sur le principe de population*, GF-Flammarion.

MESSERLIN P., « Rôle du GATT et enjeux de l'*Uruguay Round* », *Politique étrangère*, février 1993.

MUCCHIELLI J.-L., CÉLIMÈNE F., *Mondialisation et régionalisation, un défi pour l'Europe*, Économica, 1993.

OCDE, « Modélisation des conséquences des politiques agricoles », *Revue économique*, n° 13, 1989-1990.

OCDE-Banque mondiale, *Libéralisation des échanges : conséquences pour l'économie mondiale*, 1993.

QUESNAY F., « Tableau économique », in *Physiocratie*, GF-Flammarion, 1991.

RICARDO, *Des Principes de l'économie politique et de l'impôt*, GF-Flammarion, 1992.

SIROËN J.-M., « Le nationalisme dans les relations économiques internationales », *Revue française d'économie*, VII (1), 1992.

SIROËN J.-M., « La politique commerciale américaine. Une perspective historique », *Revue française d'économie*, décembre 1988.

TEULON F., *La Politique agricole commune*, PUF, 1991.