Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (1988)

Heft: 1

Artikel: L'économie politique et les negociations d'Uruguay vues de Genève

Autor: Ford Runge, C.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966468

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 17.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'ECONOMIE POLITIQUE ET LES NEGOCIATIONS D'URUGUAY VUES DE GENEVE

C. Ford Runge

Lorsqu'en septembre 1986, la réunion de Punta de Este a lancé une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales, des titres ronflants proclamaient que l'agriculture était pour la première fois sur la table de négociation et que les politiques agricoles nationales s'y trouvaient aussi. Pourquoi braquer les projecteurs sur un secteur jusque-là réservé aux seuls spécialistes? Quelles forces antagonistes s'affrontent dans ces négociations? Qu'est-ce qui doit être véritablement négocié et quelles sont les perspectives de résultat? La première partie du présent document décrit brièvement l'Accord général et celles de ses règles qui s'appliquent à l'agriculture. La partie suivante concerne le rôle du commerce des produits agricoles dans la série actuelle de négociations commerciales multilatérales et en étudie les problèmes clés ainsi que certaines incidences. La dernière partie examine la direction que pourraient à notre avis prendre les négociations.[1]

L'agriculture dans l'Accord général

Contrairement aux idées communément admises, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) n'a jamais passé sous silence le secteur de l'agriculture. Cet accord international vieux de 40 ans qui définit les règles du commerce international s'est toujours appliqué à l'agriculture et y fait spécifiquement référence. Comme on pouvait s'y attendre, ses dispositions reflètent largement les aspirations et les réalités qui prévalaient à son origine, en 1947-1948, notamment dans les principaux pays qui l'ont élaboré, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Les Etats-Unis, qui subventionnaient alors les exportations de blé et autres céréales vers une Europe meurtrie par la guerre, ont

veillé à ce que contrairement aux produits industriels, pour lesquels l'Accord général interdit le recours aux subventions à l'exportation, les produits primaires (y compris les produits agricoles semi-transformés) puissent être subventionnés sous réserve qu'une "part équitable", vaguement définie, ne soit pas dépassée. Alors que les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation étaient généralement interdites, des exceptions furent faites pour les produits agricoles en cas de pénurie grave ou de programmes gouvernementaux ayant pour effet de réduire la production nationale, à la condition de respecter un volume de l'importation proportionné à la production intérieure. Les mesures prises à des fins zoosanitaires ou phytosanitaires ou pour préserver les ressources ont été exemptées de la plupart des dispositions de l'Accord général. Même les règles relatives à l'application de droits compensateurs à l'encontre des exportations subventionnées contiennent des dispositions particulières visant les subventions qui découlent de systèmes de stabilisation des prix agricoles.

Compte tenu des importantes exceptions accordées à l'agriculture, les dispositions de l'Accord général ne sont pas parvenues à imposer une discipline au commerce des produits agricoles. Cet échec est aujourd'hui encore exacerbé par les surplus structuraux, les problèmes de la dette du tiers monde et les nouvelles techniques de production. Ce manque d'efficacité prend divers aspects. En matière de subventions, intérieures et à l'exportation, les dispositions existantes de l'Accord général semblent trop laxistes et trop vagues pour permettre une discipline efficace. En ce qui concerne le recours à des restrictions sanitaires comme obstacles au commerce, il n'existe pratiquement aucune règle dans ce domaine hautement politisé mais technique.

D'un autre côté, dans la mesure où elles sont respectées, les dispositions de l'Accord général relatives aux restrictions quantitatives sont relativement claires et strictes. Il existe ici plusieurs problèmes sous-jacents. Les Etats-Unis et la Suisse bénéficient l'un et l'autre de dérogations légales à de nombreuses obligations concernant l'utilisation des contingents d'importation dans le secteur

agricole. En outre, certaines des mesures non tarifaires les plus communément appliquées à l'importation n'existaient pas à l'époque où l'Accord général a été rédigé et n'y sont par conséquent ni expressément interdites, ni expressément approuvées. Ainsi, la question de savoir si les prélèvements variables, les prix minimaux à l'importation ou les prétendus accords "d'autolimitation" des exportations sont compatibles avec les prescriptions de l'Accord général, n'a jamais été vraiment tranchée. De nombreux pays appliquent des restrictions résiduelles à l'importation autrefois justifiées par des difficultés de balance des paiements mais actuellement maintenues au mépris, semble-t-il, des prescriptions de l'Accord.

Chacun sait les résultats de cet état de choses. Les droits de douane ont été remplacés par des obstacles non tarifaires aux importations. Le niveau du soutien partiqué sur le marché intérieur est de moins en moins en rapport avec les signaux émis par le marché et les marchés mondiaux sont déprimés par des exportations subventionnées (provenant souvent de producteurs dont les prix de revient sont élevés). Bien qu'au fil des années le GATT soit parvenu à abaisser les droits de douane, à mettre de l'ordre dans le commerce des produits industriels et à servir de cadre à l'examen et à la résolution de la plupart des problèmes commerciaux, une grande partie du commerce des produits agricoles s'est effectivement soustraite à ses disciplines.

En 1982, la détérioration du commerce mondial des produits agricoles a conduit les parties contractantes à l'Accord général à établir un Comité du commerce des produits agricoles ayant pour mandat d'examiner comment, dans le cadre du GATT, assujettir ce secteur à des règles et disciplines "d'un fonctionnement plus efficace". Les travaux du Comité ont fait clairement apparaître la nécessité de se pencher sur toutes les mesures qui affectent directement ou indirectement le commerce des produits agricoles, y compris les restrictions appliquées par le biais de dérogations ou mesures "de la zone grise", comme les prélèvements variables et non sur les seules subventions directes à l'exportation mais également sur d'autres subventions influant sur

les échanges. Cette recommandation a été largement adoptée et reprise dans la Déclaration de Punta del Este qui énonce les objectifs des négociations commerciales multilatérales (NCM) dans le domaine de l'agriculture.

Les Négociations d'Uruguay

L'agriculture est désormais au premier plan des NCM. Alors que les sept précédentes séries de négociations multilatérales du GATT étaient principalement axées sur les tarifs douaniers et, plus récemment, sur les codes de conduite relatifs aux mesures non tarifaires, cette fois l'agriculture partage la vedette avec les services et quelques autres problèmes commerciaux non traditionnels. En fait, les discussions qui ont abouti à l'Accord sur les objectifs de la nouvelle série de négociations ont clairement montré que ces dernières n'auraient pas eu lieu si l'agriculture n'y avait pas été incluse, ce qui n'a rien d'étonnant compte tenu de l'accroissement des dépenses budgétaires consacrées à la politique agricole aux Etats-Unis et dans la Communauté, des graves différends qui menacent les intérêts de nombreux membres du GATT dans le domaine du commerce des produits agricoles et du sentiment généralement répandu qu'en matière d'agriculture les disciplines du GATT ont dans une large mesure échoué.

Bien que la responsabilité de ce secteur incombe principalement au Groupe de négociation sur l'agriculture, il est manifeste que les travaux de certains autres des 14 groupes de négociation, notamment ceux sur les subventions, les droits de douane, les mesures non tarifaires, les produits provenant des ressources naturelles, les produits tropicaux, le règlement des différends et le fonctionnement du système du Gatt, sont également pertinents. La question de savoir dans quelle mesure des accords relatifs à l'utilisation d'une formule d'abaissement général des droits ou au renforcement des disciplines générales en matière de subventions, etc., s'appliqueront automatiquement au secteur agricole devra être examinée au moment voulu.

Il doit également être clair que dans une négociation il existe toujours une possibilité de compensations réciproques, initialement au stade de l'échange d'un soutien à une proposition particulière négociée dans le domaine de l'agriculture contre un soutien dans un autre secteur (par exemple les textiles ou les services) et ultérieurement au stade d'échanges entre des produits ou des secteurs donnés. Ces possibilités sont particulièrement importantes pour les pays ayant un pouvoir de négociation limité ou politiquement restreint au secteur agricole. Au début de mai 1988, le Groupe de négociation sur l'agriculture avait tenu sept réunions formelles et quelques réunions informelles. Tous les principaux partenaires agricoles[2] avaient présenté avant la fin de 1987 des propositions de négociation spécifiques qui ont ultérieurement été examinées. Un groupe technique de travail de la mesure globale du soutien a été créé et un autre, chargé des restrictions sanitaires et phytosanitaires aux échanges, pourrait l'être cette année. Les progrès réalisés dans les négociations agricoles constitueront l'un des grands thèmes du bilan à mi-parcours que les Ministres établiront début décembre 1988 à Montréal.

Questions clés

A notre avis cinq grandes questions clés domineront les discussions, tant à Montréal que par la suite. Il s'agit:

1) des mesures à prendre à court terme ou d'urgence et de leurs liens éventuels avec un accord à long terme;
2) de l'identification des politiques à assouplir ou éliminer et de la définition des critères permettant de le faire;
3) du couplage entre la politique agricole et des objectifs sociaux plus larges, notamment la sécurité alimentaire, la qualité de l'environnement et la politique de l'emploi;

4) du rôle que doivent jouer les PMA dans les négociations agricoles, avec référence particulière au traitement spécial et différencié qui leur est accordé dans le cadre du GATT;
5) du rôle des réglementations sanitaires en tant qu'obstacles non tarifaires au commerce.

1. Actions à court terme

La question de savoir si des mesures à court terme ou d'urgence seront prises pour soulager la pression actuelle des subventions et de l'offre et, dans l'affirmative, la forme qu'elles pourraient prendre, est dans l'immédiat l'obstacle le plus difficile auquel se heurtent les négociateurs. Pour être efficace et crédible, un accord sur ce point doit être conclu rapidement, de préférence avant le bilan à mi-parcours des négociations qui sera fait en décembre. Toutes les propositions, à l'exception de celles des Etats-Unis, comportent un élément à court terme, dans la plupart des cas un gel et une réduction immédiats des subventions à l'exportation, des mesures concernant les subventions intérieures et l'accès des importations constituant le premier volet d'une action convenue à long terme. La Communauté insiste pour que les mesures d'urgence soient une condition préalable à un accord sur un cadre à long terme tandis que les Etats-Unis insistent pour qu'un tel cadre précède les mesures d'urgence. La Communauté propose un engagement d'urgence d'une durée d'un an sur les prix des céréales, la réduction des exportations de sucre et le maintien de l'accès actuel aux marchés traditionnels d'importation pour le sucre, ainsi que le respect, par tous les membres du GATT, des disciplines (prix minimaux à l'exportation) de l'Arrangement international relatif au secteur laitier. Elle propose également d'autres mesures à court terme consistant en des engagements à réduire le soutien et à contrôler la production dans de grands secteurs agricoles. Elle insiste sur le fait qu'il faudrait prendre de telles mesures, qui n'auraient pas nécessairement de rapport avec un cadre éventuel à long terme, avant de commencer à négocier de nouvelles règles. Le Groupe de Cairns, cherchant à ser-

vir d'intermédiaire entre les solutions diamétralement opposées que proposent les Etats-Unis et la Communauté, a récemment réclamé des mesures à court terme qui constitueraient un "à-valoir" sur un cadre à plus long terme.

Tous les participants conviennent que les négociations ont pour objectif final l'élaboration d'un nouvel ensemble de règles efficaces du GATT imposant une discipline au commerce des produits agricoles. Un certain consensus semble se dégager quant à l'orientation à donner à une telle modification, mais pas nécessairement sur la question de la portée ou la forme desdites disciplines. Cette question a été examinée en détail au sein du commerce des produits agricoles, mais sans qu'aucune tentative ne soit faite pour parvenir à un accord. Quant aux discussions au sein du Groupe de négociation, elles sont dans une certaine mesure limitées par la question même du court contre le long terme.

2. Identification des politiques à assouplir ou éliminer

Conformément au mandat défini à Punta del Este, les principales propositions présentées à Genève s'intéressent aux mesures internes de soutien ainsi qu'aux subventions à l'exportation et aux obstacles à l'importation. Il existe toutefois de larges divergences d'opinion sur la question de savoir quel type de soutien agricole réduire ou éliminer. La proposition des Etats-Unis est favorable à l'élimination totale de tout soutien, à l'exception du soutien "découplé" au revenu et de l'aide alimentaire authentique tandis que la Communauté propose de limiter les quantités pouvant prétendre au soutien gouvernemental et que le Japon, soulignant qu'il a des objectifs sociaux plus larges, propose de minimiser uniquement les effets de distorsion des échanges qu'ont les politiques nationales.

Les rapports complexes entre soutien au plan interne et distorsion des échanges suggèrent deux critères d'évaluation essentiellement différents. Le premier est le degré de distorsion des échanges découlant d'une politique donnée et

le second, qui met l'accent sur le concept de "découplage", est la distorsion de la production ou de l'offre résultant d'une politique donnée. Bien qu'il s'agisse de questions distinctes, l'effet de distorsion d'une politique sur les échanges est souvent imputable à son incidence sur la production.

On dit qu'une politique nationale a un effet nul sur les échanges si elle ne crée aucune distorsion entre le commerce d'un produit à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales. On du part principe qu'en l'absence de politiques ayant des effets de distorsion, les intervenants sur le marché intérieur se trouvent fondamentalement dans les mêmes conditions qu'à la frontière. Cette définition est suffisamment large pour englober non seulement les politiques qui influent sur la différence entre prix intérieurs et prix à la frontière mais également d'autres obstacles tels que les réglementations en matière de protection sanitaire ou phytosanitaire qui n'influent pas sur les prix mais modifient systématiquement les conditions du marché intérieur et extérieur. Par rapport à la situation qui prévaudrait en leur absence, les politiques nationales peuvent créer des incitations positives ou négatives, encourageant ou décourageant les exportations (importations) d'un produit donné. (Noter qu'ici les incitations positives et négatives se réfèrent respectivement aux exportations et importations et n'ont pas de contenu normatif.) On pourrait considérer que ces politiques se répartissent autour d'un point médian zéro représentant une politique commerciale absolument neutre.

```
        *                                   *
(-------*-------------------0----------------*-------)
        *                                   *
 (incitations négatives          (incitations positives
   à l'exportation)                à l'exportation)
```

L'objectif étant d'éliminer les distorsions aux échanges qui découlent de politiques gouvernementales, il faudrait

chercher à assouplir les mesures situées aux deux extrêmes du continuum en déplaçant les politiques vers le centre jusque dans des "limites acceptables" définies par les astérisques. Lorsqu'il est explicitement question de prix, les politiques situées à gauche du point médian sont baptisées taxes à l'exportation ou subventions à l'importation et celles de droite subventions à l'exportation ou taxes à l'importation.

Par opposition à l'effet des politiques nationales sur les échanges, il y a effet sur la **production** lorsque les incitations créées encouragent ou découragent la production et que le niveau de celle-ci est différent de ce qu'il aurait été en leur absence. Dans ce contexte, la proposition de découplage faite par les Etats-Unis mérite examen. Des politiques agricoles découplées sont des politiques qui n'offrent ni incitations positives ni incitations négatives à produire une culture donnée. Sans ces incitations artificielles à produire ou à ne pas produire, les agriculteurs pourraient se baser plus souvent sur les prix du marché pour décider de leurs cultures et de la commercialisation de leurs produits. Le découplage vise donc spécifiquement les effets des diverses politiques agricoles sur la production et les distorsions de l'offre qui en résultent.

Pour qu'un programme de découplage soit réalisable, quatre conditions au moins doivent être satisfaites: la première est de spécifier qui peut prétendre à une aide, la deuxième de déterminer les paiements en fonction d'une base donnée, troisièmement de calculer le rythme et l'ampleur de leurs variations dans le temps et quatrièmement de procéder à des ajustements pour tenir compte de l'inflation et d'autres facteurs. Les paiements découplés pourraient prendre la forme d'aides directes au revenu, de programmes d'impôts positifs/négatifs, de programmes de garantie d'un revenu minimum ou toute autre variante. Tant que les agriculteurs auraient toute liberté de cultiver ce qui se négocie le mieux, le programme serait davantage dissocié des décisions de mise en culture que ce n'est actuellement le cas. On ne peut toutefois pas considérer que ces aides n'auraient aucune incidence sur la production, le revenu ainsi obtenu

pouvant servir à des investissements visant à l'accroître. Bien entendu, plus le paiement est faible, plus faible est l'incitation. Le mieux est donc de dire que le découplage est une question de degré, certaines politiques étant davantage "découplées" que d'autres.

De même qu'un diagramme peut illustrer leur incidence sur le commerce, les politiques peuvent se répartir en fonction de leur effet sur la production en un continuum dont le point médian zéro représente une politique neutre.

```
        *                                   *
(-------*--------------------0----------------*-------)
        *                                   *

 (incitations négatives          (incitations positives
    à la production)                  à la production)
```

On trouve à gauche du zéro les politiques nationales telles que les politiques de mise hors culture partiquées par les Etats-Unis et la Communauté, en vertu desquelles les agriculteurs reçoivent une aide pour réduire leur production. On trouve à droite les politiques telles que les garanties de prix pour certaines céréales, en vertu desquelles les agriculteurs reçoivent une aide pour accroître leur production. Les Etats-Unis, la Communauté et bien d'autres pays pratiquent actuellement ces deux types de politique à la fois, appuyant sur l'accélérateur que constitue le soutien des prix en même temps que sur le frein de la politique de mise hors culture et payant pour les deux. Lorsqu'on répartit les diverses politiques le long de ce continuum, les mouvements allant dans le sens d'un découplage sont des mouvements vers le point zéro ou médian du diagramme où les signaux émis par le marché sont le moins faussés.

Dans le contexte du GATT, les limites des politiques acceptables pourraient être définies dans ce cadre comme l'indiquent les astérisques. Toutes les politiques agricoles pourraient avoir à respecter ces limites arbitraires dans un délai de dix ans par exemple, avec des jalons tout au

long du chemin. Comme dans les cas des effets sur les échanges, ces limites ne seront pas nécessairement symétriques par rapport au zéro. Elles pourraient, selon l'accord négocié, être décalées soit en direction des incitations positives, soit en direction des incitations négatives à la production.

Considérées dans leur ensemble, les distorsions des échanges et de la production sont donc deux composantes importantes et distinctes du cadre des négociations agricoles. Il est possible d'envisager comment les deux effets se font sentir simultanément. Les politiques de mise hors culture pratiquées par les Etats-Unis et la Communauté, par exemple, accroissent les incitations négatives à la production et constituent donc des distorsions. Eliminer le soutien des prix et la mise hors culture va donc dans le sens d'une politique ayant une incidence nulle sur la production. Cependant, la Communauté, les pays nordiques, et d'autres font valoir que les limitations quantitatives de la production contrebalancent, en partie du moins, l'incidence commerciale négative du soutien des prix et devraient être considérées comme contribuant à l'amélioration du commerce des produits agricoles. Or, de toute évidence, les réductions du soutien des prix, si elles s'accompagnent de subventions à l'exportation (qui sont des mouvements s'écartant du point zéro dans le continuum des distorsions commerciales) pourraient avoir des effets nets n'ayant rien de libéral. On peut donc dire qu'il y aurait progrès dans les négociations si les pays parvenaient à s'entendre pour s'orienter soit vers des politiques de libéralisation globale, c'est-à-dire réduisant à la fois la production et les distorsions commerciales, soit vers un ensemble de politiques ayant pour effet net une libéralisation. Chaque pays serait libre de choisir sa propre combinaison de politiques en la matière, mais tous seraient tenus par un accord cadre commun. En axant l'attention sur les distorsions de la production on ajoute à l'objectif traditionnel du GATT, qui est de réduire les distorsions commerciales, une nouvelle dimension, qui fait intervenir la politique agricole intérieure, ce qui va dans le sens de la résolution manifestée

dans la Déclaration de Punta des Este de lutter contre les sources nationales de protection des échanges dans le domaine agricole.

C'est là qu'apparaît un autre thème commun à de nombreuses propositions de négociation, à savoir la nécessité de disposer d'un moyen de mesure du niveau global des divers types de soutien gouvernemental. Le moyen le plus fréquemment proposé est une variante, quelle qu'elle soit, de l'équivalent subvention à la production (ESP) récemment calculé par échanges (EDE), proposé par le Canada. L'ESP mesure la somme qu'il faut verser aux producteurs ou leur demander pour compenser un changement de politique. Cet équivalent subvention est une mesure du niveau du soutien intérieur accordé aux producteurs mais il ne mesure directement ni les effets de la politique sur la production, ni ses effets sur les échanges. C'est plutôt un moyen indépendant de "contrôle" du niveau global des subventions perçues par les producteurs agricoles, utile pour surveiller dans le temps la diminution de ce soutien. L'EDE modifie l'ESP en s'efforçant d'isoler les seules subventions qui influent sur le commerce, puis adapte le calcul de l'ESP dans un effort pour saisir la composante de la subvention accordée aux producteurs qui fausse les échanges. Cette procédure, bien qu'essentiellement arbitraire, est un obstacle supplémentaire aux distorsions commerciales découlant de diverses politiques. Vu sous cet angle, l'ESP et l'EDE constituent de précieux instruments de mesure dans le processus général de négociation. Cependant, leur calcul est difficile et les résultats sont souvent influencés par des variables exogènes telles que les taux de change et l'incidence d'actions menées par d'autres. Certains pays, en particulier le Japon et divers PAM, refusent d'utiliser un tel dispositif essentiellement, disent-ils, parce qu'il ne tient pas compte des objectifs autres qu'économiques de nombreuses politiques agricoles.

3. Objectifs sociaux sans rapport avec le commerce

Diverses propositions ont mis l'accent sur certains objectifs des politiques agricoles n'ayant rien à voir avec les effets sur le commerce ou la production. La Communauté européenne, les pays nordiques et le Japon en particulier ont à diverses reprises insisté sur le fait que les politiques agricoles ont des objectifs sociaux, dont les principaux sont peut-être la sécurité alimentaire, la qualité de l'environnement et l'emploi en milieu rural. Comme il est difficile de dissocier ces objectifs de la résistance latente à la réforme des politiques agricoles, les partisans de la libéralisation les traitent souvent comme des questions mineures. Il n'en reste pas moins qu'ils sont directement liés à la capacité des gouvernements de "vendre" les réformes agricoles et commerciales et peuvent être indispensables à la conclusion d'un accord final global modifiant la politique intérieure et commerciale.

On peut examiner ces questions dans le contexte des propositions visant à remplacer les mesures de soutien orientées vers la production par des paiements directs aux agriculteurs plus neutres vis-à-vis de la production. Le problème clé que soulèvent toutes ces propositions est que les paiements directs sont souvent considérés comme "une aide sociale accordée aux agriculteurs". Recevoir une aide sans rien faire en contrepartie est aussi impopulaire auprès des agriculteurs qu'auprès du reste du public. (On peut toutefois faire valoir que les systèmes actuels d'aide et notamment les aides versées aux Etats-Unis et dans la Communautés européenne en fonction de la superficie sont en fait pire encore qu'une aide sociale en ce sens qu'elles sont plus élevées pour les gros agriculteurs.)

S'il ne faut pas que les agriculteurs soient payés à ne rien faire, alors le versement d'aides directes doit être assorti d'obligations. C'est là qu'interviennent les questions de qualité de l'environnement et d'emploi. Une option politiquement attrayante consiste à lier les aides directes au revenu à un programme d'amélioration de l'environnement, y compris la mise hors culture de terres écolo-

giquement sensibles (pour les différences entre ce système et le CRP - programme américain de conservation des sols - voir Taff et Runge, 1988). Mettre hors culture des terres fragiles soigneusement choisies n'aurait pas pour principal effet le contrôle de l'offre, mais une modification des schémas de production grâce au transfert des cultures sur les terres les plus capables de supporter à long terme des gains de productivité durables.

Non seulement l'établissement d'un lien entre les aides directes et un programme d'amélioration de l'environnement se justifie politiquement mais des raisons économiques valables plaident en sa faveur. Premièrement, la mise hors cultures des terres fragiles réduirait considérablement l'érosion et la pollution qui coûtent chaque année très cher en perte de productivité, traitement des eaux, dragage, etc. Ces avantages compensent le coût des transfers directs de revenu. Deuxièmement, un programme de cette nature, bien conçu, ne retirerait de la production que les terres sur lesquelles les cultures ne peuvent pas être maintenues à long terme, faisant ainsi apparaître l'avantage comparatif de diverses zones de production.

En ce qui concerne l'emploi, on peut faire valoir que les transferts directs de revenu, associés à des projets concernant l'environnement (amélioration de la santé des rivières et des fleuves, diminution de l'érosion, plantation de forêts) pourraient créer des emplois dans le secteur rural, plutôt qu'en faire disparaître comme certains critiques du découplage le prétendent. Par contre, l'important soutien aux prix que les Etats-Unis et la Communauté européenne pratiquent profite essentiellement aux gros producteurs utilisant les apports chimiques en grosses quantités, ce qui contribue à la pollution du sol et des eaux, au déclin des petits exploitants dont la production est diversifiée et exige une forte intensité de travail et exacerbe le chômage en milieu rural.

La question de la sécurité alimentaire, qui est peut-être la plus délicate, se pose particulièrement dans les discus-

sions avec le Japon (et dans une moindre mesure avec la Suisse et la Communauté). Cet argument dissimule peut-être en partie une opposition à l'ouverture des marchés, mais la sécurité alimentaire a néanmoins une dimension psychologique importante dans la politique agricole de pays où le souvenir des privations ne date que d'une génération. Malheureusement, il tend à y avoir confusion entre la sécurité alimentaire, possible grâce aux échanges à la condition de disposer de fournisseurs fiables et d'un revenu suffisant, et l'idée plus autarcique d'autosuffisance qui peut servir à justifier un degré élevé de protection pour quelques producteurs, ce qui a des effets pervers sur la production et le commerce. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, des obligations contraignantes au titre de l'Accord général constituent une meilleure garantie contre d'éventuelles interruptions d'approvisionnement.

4. Traitement spécial et différencié des PMA

Le traitement spécial et différencié des PMA fait désormais partie intégrante des droits et obligations définis au titre de l'Accord général. Sur la base des accords conclus en 1964 pour exempter les PMA des concessions réciproques au titre de la "Partie IV" de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et des dérogations ultérieures à la clause de la nation la plus favorisée, le traitement spécial et différencié des PMA a été légitimisé en 1979 lors du Tokyo Round par une "clause d'habilitation" créant un système à plusieurs niveaux de droits et d'obligations (Aho et Aronson, 1985, pp. 95-115). Ces accords ont permis aux PMA de bénéficier des droits revenant aux membres du GATT, sans avoir à assumer les obligations correspondantes. Bien que vivement critiqué dans les milieux responsables des politiques commerciales, le traitement spécial et différencié fait désormais partie du paysage du GATT et a été de nouveau souligné dans la Déclaration de Punta del Este. Au cours des négociations précédentes, les efforts pour assurer un traitement spécial et différencié aux PMA se sont généralement traduits par la non-réciprocité du niveau de la valeur des concessions échangées entre pays développés

et pays en voie de développement, et par des délais d'application plus longs pour ces derniers.

Au sein du Groupe de négociation sur l'agriculture, un certain nombre de pays en voie de développement (notamment les importateurs nets de produits alimentaires) insistent pour que le traitement spécial et différencié fasse partie intégrante de tout ensemble éventuel de dispositions qui serait convenu pour le long terme. Aucune suggestion particulière n'a encore été faite quant aux moyens de parvenir à ce résultat, mais il existe une certaine convergence de vues sur les principes. Il s'agirait de faire en sorte que le traitement spécial et différencié fasse partie intégrante de tout nouveau cadre défini pour le commerce des produits agricoles (au lieu d'être une exception); de réduire ou d'éliminer les subventions à l'exportation sans pour autant augmenter les dépenses d'importation des PMA qui sont importateurs nets; de permettre aux gouvernements de maintenir les mesures de soutien liées à des objectifs de politique agricole autres qu'économiques, y compris l'emploi, l'ajustement de structure, le développement et la sécurité alimentaire; et d'autoriser la protection du marché intérieur à des fins de développement.

Il y a place pour le traitement spécial et différencié des PMA dans le contexte des propositions visant à diminuer les effets des politiques gouvernementales sur le commerce et la production. Dans la plupart des PMA, les politiques de prix agricoles ont globalement pour effet de discriminer les producteurs, ce qui fait artificiellement baisser la production. Supprimer ces politiques (sans subventions supplémentaires) irait dans le sens d'une politique plus neutre (découplée) à l'égard de la production. En outre, de nombreux PMA appliquent à la frontière des mesures qui faussent considérablement les échanges. Supprimer les taxes à l'exportation, par exemple, équivaudrait à s'écarter des incitations commerciales négatives. Même si les subventions intérieures restaient inchangées, la suppression de ces distorsions constituerait une nette amélioration et une concession au sens de l'Accord général. Il serait possible d'appliquer aux PMA un traitement spécial et diffé-

rencié si, dans les diagrammes susmentionnés, on acceptait d'élargir la bande autour du point zéro aussi bien pour les effets sur la production que sur le commerce. Il faudrait pour cela que les autres pays s'imposent à eux-mêmes des normes plus strictes que celles qu'ils appliquent aux PMA, afin que des mesures considérées comme légitimes pour ces derniers soient considérées comme illégitimes pour les pays développés, compte tenu de leur histoire et de leur expérience.

5. Réglementations en matière de santé et d'hygiène

Conformément à la Déclaration de Punta del Este, toutes les propositions mentionnent la nécessité d'améliorer les disciplines relatives aux restrictions en matière de santé et d'hygiène qui ont pour effet de faire obstacle au commerce. Cependant, les efforts déployés dans le passé pour résoudre cet épineux problème ont largement échoué. Il est possible d'améliorer les procédures de notification et de consultation et, peut-être, celles de réglement des différends, mais l'expérience passée montre que de tels efforts ne donnent guère de résultats. Un certain nombre de propositions suggèrent d'utiliser des normes universellement acceptées et se réfèrent aux travaux réalisés par d'autres organismes internationaux, tels que la Commission du Codex Alimentarius de la FAO. Il y a ici un problème, car il n'existe de normes internationalement acceptées relatives aux restrictions sanitaires que pour quelques produits et aucune n'a un caractère contraignant.

Orientation des négociations

A l'orée des deux dernières années que doit durer l'Uruguay Round, les négociateurs ont des défis à la fois politiques et pratiques à relever dans le domaine de l'agriculture. Politiquement, les principales questions qui se posent sont celles de savoir si les nouveaux dirigeants américains, quelle que soit leur appartenance, sauront et voudront maintenir l'élan qui a été imprimé aux négociations pendant les deux premières années et continuer à réclamer aussi opiniâtrement des réformes. La question se pose également

de savoir si à la suite de l'âpre bataille qui s'est livrée récemment au sujet de ses programmes de stabilisation, la Communauté sera en mesure d'entreprendre d'importantes réformes et si le Japon pourra proposer une nouvelle libéralisation dans le sillage de celle qui lui a récemment été imposée dans le cadre de règlements de différends et qui a suscité une violente opposition dans le pays.

L'interaction entre négociations commerciales multilatérales et politiques nationales peut conduire à des réformes qui se renforcent les unes les autres. Mais une dynamique inverse, allant vers moins de libéralisme dans les échanges et un plus grand protectionnisme, est également possible si les négociations semblent s'enliser à Genève (Paarlberg, 1988). Dans le contexte de la réunion qui doit se tenir à Montréal en décembre, les positions de l'Europe et des Etats-Unis semblent devoir se heurter de front. La position européenne s'inscrit dans la lignée de l'ensemble de mesures de stabilisation budgétaire qui, tout en s'efforçant de limiter la production, renforcent le système de double prix de la PAC et augmentent le budget, ce qui permet de prévoir davantage de fonds en cas de nouvelle guerre des subventions. Quant à la position des Etats-Unis, sa force, un soutien inconditionnel à la libéralisation, en fait également la faiblesse car beaucoup la considèrent comme totalement irréaliste. Les avocats intransigeants de la libéralisation (les Etats-Unis), comme les avocats du compromis et du réalisme (les Communautés économiques) ont de solides motifs de quitter la table de négociation en affirmant qu'ils ont défendu ni les principes, ni le réalisme.

Dans ces conditions, les progrès enregistrés dans les Négociations d'Uruguay conditionneront le débat, déjà entamé, sur le projet de loi relative à l'agriculture de 1990. Les propositions visant à instituer des "prêts généralisés à la commercialisation" par exemple, ainsi que la remise en culture des prés de 80 millions d'acres mis hors culture en vertu de la Loi relative à l'agriculture de 1985, ont été suggérées pour "punir" l'intransigeance des Européens. La remise en culture de certaines terres est susceptible

d'améliorer considérablement la position compétitive des Etats-Unis (en particulier si un programme permettant de remettre d'abord en culture les terres où les prix de revient sont faibles et qui ne risquent pas de souffrir de l'érosion est adopté), mais les prêts à la commercialisation équivalent à une restitution à l'exportation et mettraient simplement les Etats-Unis à égalité avec la Communauté dans la distribution des subventions à l'exportation. Si les Etats-Unis veulent s'en tenir à leur approche actuelle, remettre en culture des terres compétitives est compatible avec une plus grande neutralité de la production, mais les prêts à la commercialisation faussent manifestement les échanges puisqu'ils isolent le producteur du marché et introduisent une disparité entre prix intérieurs et internationaux.

Que l'impasse soit ou non évitée à Montréal, il est en définitive possible de discuter et d'enregistrer des progrès dans un certain nombre de domaines qui ont déjà été examinés en détail. Premièrement, il faut élaborer une sorte de compromis entre réformes à court et à long terme. Deuxièmement, il semble que s'orienter vers des politiques qui faussent moins les échanges et la production restera un concept crucial. Il faut ranger les incidences commerciales des politiques en fonction de leurs effets relatifs de distorsion, ce qui permettra de définir des limites acceptables qui serviront de base à la suite des négociations. Pour que les effets sur la production (et le découplage) présentent un intérêt du point de vue des négociations, il faut les préciser et les attribuer à des politiques bien définies afin qu'il soit possible d'apprécier le degré de découplage d'une politique donnée par rapport à une autre.

Troisièmement, les objectifs sociaux des politiques agricoles feront inévitablement partie intégrante des discussions qui auront lieu dans le cadre du GATT. Ces questions peuvent sembler n'avoir que peu de rapports avec les effets sur les échanges ou sur la production, mais ils peuvent revêtir une importance déterminante lorsqu'il s'agit de faire accepter la réforme des politiques aux groupes d'intérêts nationaux. Tous les négociateurs doivent pouvoir prouver à

leurs mandants respectifs (groupes de producteurs et de consommateurs) qu'ils ont conclu un "arrangement équitable" dans le cadre du GATT. Si cet arrangement suppose par exemple le découplage, alors celui-ci doit être acceptable aussi bien pour les agriculteurs que pour le reste du public. Le rattacher aux réformes de la politique de l'environnement peut non seulement contribuer à le faire accepter, mais encore en favoriser l'impact sur le développement rural et sur les objectifs en matière d'emploi. On ne peut pas non plus éviter la question de la sécurité alimentaire, surtout au Japon. Il sera important de garantir l'approvisionnement des principaux pays importateurs dans le cadre d'un accord final, conforme aux règles du GATT.

Quatrièmement, la question du traitement accordé aux PMA continuera de poser un problème délicat. On incitera dans toute la mesure du possible les PMA à participer aux négociations en leur offrant un meilleur accès au marché et, si nécessaire, un traitement spécial et différencié. Mais cette approche présente des risques réels. Si les PMA sont exemptés en matière d'agriculture de disciplines du GATT auxquelles les Etats-Unis, la communauté européenne et le Japon peuvent souscrire, pourquoi les trois grands devraient-ils se donner la peine de mener des négociations multi-latérales? A cet égard, les bénéfices à court terme obtenus par les PMA pourraient se transformer en pertes à court terme si les grandes puissances commerciales sortaient du cadre du GATT pour mener des négociations agricoles, fermant l'accès au marché aux PMA. Le GATT doit également éviter de se montrer moins exigeant que le FMI et la Banque mondiale qui exhortent les PMA à davantage de discipline dans leur politique des prix. D'un autre côté, la possibilité d'amener les PMA à réduire la production et les distorsion commerciales comme les pays développés existe réellement, même si les moyens sont différents. Le rôle que le GATT serait susceptible de jouer pour permettre aux PMA de mieux percevoir les signaux qu'émet le marché dans le sens d'un accroissement de la production, en éliminant les subventions à la consommation et en réduisant les distorsions commerciales découlant des stratégies de substitution aux importations, pourrait en dernière analyse

s'avérer plus important encore pour la croissance du commerce mondial que les réformes de l'agriculture des pays développés.
Enfin, les réglementations en matière de santé et d'hygiène pourraient faire l'objet de négociations longues et excessivement complexes. En raison même de cette complexité et des différences d'approche d'un pays à l'autre, les négociations dans ce domaine risqueraient de s'enliser (comme c'est un peu le cas pour l'ESP) et de servir à faire passer le temps sans que l'on progresse réellement dans le domaine des politiques. En dehors d'accords à caractère général visant à une plus grande uniformisation des normes et à l'amélioration des procédures de notification et de consultation, il sera excessivement difficile d'aboutir au cours de l'actuelle série de négociations à de grands accords en matière de santé et d'hygiène, même si un important travail préparatoire peut être fait.
Bien entendu, les Négociations d'Uruguay portent sur 14 autres thèmes en dehors de l'agriculture et d'importants arrangements globaux en ressortiront finalement. Néanmoins, elles sont considérées comme des négociations "tout ou rien" dont les résultats rejailliront sur les politiques agricoles nationales dans une grande partie du monde. Il reste à voir si cette incidence sera positive ou négative. Pour que les pays qui se réunissent au GATT prennent ensemble le chemin de la libéralisation, il leur faudra un certain courage politique et de la diplomatie pratique. Sans cela, les importateurs, les exportateurs, les producteurs et les consommateurs en subiront d'énormes conséquences.

NOTES

[1] Les observations présentées dans ce document reflètent l'expérience que les deux auteurs ont des Négociations d'Uruguay mêmes, le premier en qualité d'assistant spécial de l'Ambassadeur des Etats-Unis auprès du GATT au Bureau de Genève du Représentant des Etats-Unis pour les questions commerciales internationales en 1987-88, la seconde en tant qu'économiste au secrétariat du GATT depuis 1985. Rien dans ces remarques ne peut être inter-

prété comme reflétant les positions du Représentant des Etats-Unis pour les questions commerciales internationales ou du GATT. Nous remercions M. Donald McClatchy d'avoir bien voulu commenter une précédente version du présent document.

[2] Etats-Unis, Communauté européenne, Canada, pays nordiques (Finlande, Norvège, Suède et Islande), Japon et Groupe de Cairns. Ce dernier se compose de 13 pays exportateurs de produits agricoles qui se considèrent comme des "pays pratiquant une concurrence loyale" et n'ayant pas recours à des subventions à l'exportation. Il s'agit de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Canada, de l'Argentine, de l'Uruguay, du Brésil, de la Thaïlande, de la Hongrie, du Chili, de la Colombie, de l'Indonésie, de la Malaisie et des Philippines.

REFERENCES

Aho, C.M. and J.D. Aronson, Trade Talks: America Better Listen, New York, Council on Foreign Relations, 1985.

Paarlberg, R.L., Fixing Farm Trade: Policy Options for the United States, Council on Foreign Relations, Cambridge, MA, Ballinger Publishing Company, 1988.

Taff, S. and C.F. Runge, "Wanted: A Leaner and Meander CRP", Choices, (First Quarter, 1988): 16-18

Anschrift des Verfassers:

C. Ford Runge
Gretchen Heimpel Stanton