

Les conséquences possibles de l'accord du GATT sur les politiques alimentaires

Wolfer B.

in

Padilla M. (ed.), Le Bihan G. (ed.).
La sécurité alimentaire en Méditerranée

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 26

1995

pages 171-180

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI951153>

To cite this article / Pour citer cet article

Wolfer B. Les conséquences possibles de l'accord du GATT sur les politiques alimentaires. In : Padilla M. (ed.), Le Bihan G. (ed.). *La sécurité alimentaire en Méditerranée*. Montpellier : CIHEAM, 1995. p. 171-180 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 26)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Les conséquences possibles de l'accord du GATT sur les politiques alimentaires

Bernard Wolfer¹
INRA, Courbevoie (France)

Résumé. L'accord agricole du GATT a pour objectif affiché de réduire les subventions aux exportations et de favoriser l'accès aux marchés nationaux des produits agricoles et alimentaires. Certains experts, parmi les plus libéraux, voient dans cet accord la possibilité d'accroître les échanges agricoles et alimentaires, et parmi les plus optimistes, d'aider les pays les plus pauvres à mieux équilibrer leur balance alimentaire. D'autres experts pensent que cet accord règle plutôt certains différends entre les grands pays exportateurs tout en protégeant leurs agricultures et, en partie, leurs industries alimentaires. Les subventions intérieures continueront à peser lourd sur les capacités de production, et donc sur celles d'exportations. De plus, les normes de qualité, les principes d'hygiène, les critères nationaux liant santé et alimentation pourraient devenir des barrières plus subtiles aux échanges. Les contraintes créées par le respect accru de l'environnement devraient devenir une autre source de barrières aux échanges. Dans ce nouveau cadre de libéralisation du commerce international, les pays riches seront-ils en mesure de préserver leurs avantages ou devront-ils partager leur commerce au profit des pays pauvres ? Ceux-ci y trouveront-ils l'occasion d'accroître leur sécurité alimentaire ?

Mots clés. Politiques alimentaires – GATT – Subventions – Commerce international – Sécurité alimentaire.

Abstract. *The GATT Agreement for food and agricultural products was concluded with the intention to reduce export subsidies and to facilitate access to national markets for farm commodities. Certain liberal experts see this Agreement as a possibility to increase the exchange of food and farm products, and more optimistic experts, as an occasion to help the poorer countries to achieve a better food balance. Other experts believe that this Agreement is more to the benefit of the big exporting countries allowing them to protect their own farmers and, partially, their food industry. National subsidies will continue to weigh heavy on production capacities and hence also on exports. Moreover, quality standards, sanitary regulations, national criteria associating health and nutrition could become much more insidious trade barriers. Environmental concerns will probably become another source of obstruction to trade. In this new context of a more liberal international trade, the richer countries will try to increase their advantages and their parts in the world trade (e.g., wheat). However, will they not have to share some of the benefits with the poorer countries in terms of a better food self-sufficiency or lower cost prices? Will the Agreement lead to giving the latter a chance to increase their food safety?*

Keywords. *Food policy – GATT – Subsidies – International trade – Food security.*

I – L'Uruguay round et l'agriculture

Le récent accord du GATT, à l'issue du plus long cycle de négociations de cette institution, a été marqué par la place centrale prise par son volet agricole. Non que celui-ci représente l'enjeu commercial le plus important (10% seulement du commerce mondial concerne directement des produits agricoles), ni l'intérêt principal de la plupart des parties contractantes – l'accès aux marchés jusqu'alors protégés intéresse certes de nombreux pays exportateurs, actuels ou en puissance – mais le tour pris par la négociation agricole a très vite exclu la plupart de ceux-ci du débat. La négociation s'est réduite longtemps au dossier agricole et à un conflit entre deux blocs, les États-Unis et l'Europe, la France étant le noyau de la discorde.

Cette polarisation a des origines objectives : les États-Unis et l'Union Européenne sont les deux premiers exportateurs agricoles, et de loin. La France est même le premier exportateur de produits alimentaires. De plus, l'Europe est le premier importateur de produits agricoles et alimentaires. Sa politique de taxation variable (les prélèvements) et de subventions aux exportations (les restitutions) était devenue l'objet de critiques unanimes. Or la perte de parts de marchés agricoles, céréaliers et oléagineux par les États-Unis, au profit principalement de l'Europe depuis les années 70, a progressivement incité les États-Unis à se faire les défenseurs du libre échange dans ce domaine. Alors que les États-Unis avaient défendu une « exception » agricole depuis 1955 (Delorme et Clerc, 1994), ils ont exigé la fin de cette

exception à partir des années 80. L'accès au marché européen, présenté en partie à tort comme fermé, la mise en cause de sa politique agricole exportatrice, sont devenus presque naturellement le préalable à toute la négociation commerciale. C'était aussi, indirectement, une mise en procès des politiques d'union économique² fondées sur la préférence interne, dont la politique agricole commune était le modèle.

Les discours de justification, élaborés à partir des études des économistes du libéralisme, notamment ceux des institutions internationales, n'ont pas manqué, présentant la libéralisation des échanges commerciaux en général et des produits agricoles et alimentaires en particulier, comme un moteur essentiel du développement économique³. Dans une période de crise mondiale et d'instabilité économique et politique, la croissance des échanges est considérée comme une nécessité pour retrouver « un équilibre », accroître le bien-être, et assurer une certaine stabilité sociale et politique. Pour les pays riches, il s'agit de conserver, par le développement des échanges, des positions qu'ils ont en partie perdues au profit des « nouveaux pays industrialisés ». Pour les pays en voie de développement, il s'agit d'obtenir, par de meilleurs accès aux marchés des pays riches, la part qui pourrait leur revenir du fait de leurs avantages en matière de coûts ou de situation géographique. Les pays du groupe de Cairns constituent une troisième composante du débat, hostile en tant qu'exportateurs agricoles de second rang, aux subventions à l'exportation comme aux restrictions aux importations, notamment celles de l'Europe, leur principal marché.

Les États-Unis ont fort opportunément utilisé cette coalition contre les subventions aux exportations, symbolisées par les restitutions pratiquées systématiquement⁴ par la CEE, à leur profit. Reprenant à leur compte le souhait des exportateurs de produits agricoles et alimentaires de réduire ou supprimer les subventions aux exportations, présentées comme le principal obstacle aux échanges, ils ont axé leur tactique de négociation sur leur suppression dans le secteur agricole. Ils ont délibérément conduit la négociation agricole comme un préalable à un accord général, alors que, sur bien d'autres terrains (services, textiles, aéronautique, propriété intellectuelle), leurs positions étaient moins confortables. Cette dramatisation avait au moins pour but d'isoler l'Europe.

La Communauté des Douze après avoir accepté, fin 1986, l'intégration de l'agriculture dans la négociation, a passé plusieurs années à chercher les moyens de ne pas céder aux exigences de suppression des seules subventions à l'exportation (Delorme, 1993). Principales accusées, les autorités françaises ont répliqué à ces attaques en présentant, non sans de bons arguments, les subventions internes (*Deficiency Payments* et autres) pratiquées par les États-Unis et d'autres États, comme autant de soutiens à l'agriculture et, à ce titre, créateurs de distorsions. De plus, la France a souligné les différences structurelles et sociales des agricultures européennes et américaines pour tenter de conserver un système de politique agricole européenne supposé mieux adapté à ses conditions. Ainsi s'est forgée une notion nouvelle, le montant global de soutien (MGS), rassemblant l'ensemble des mesures de soutien des agricultures. L'OCDE a théorisé cette notion et en a fait des mesures qui ont montré l'ampleur équivalente des aides accordées, sous des formes diverses, aux agricultures dans les grands pays industrialisés (États-Unis, Europe des Douze, Japon...).

La France et une partie des ministres de l'Agriculture des Douze⁵ pensaient défendre la politique agricole commune développée depuis les années 60 en mettant en parallèle les aides accordées par les grands blocs exportateurs agricoles. Cette mise à plat devait contribuer, par une meilleure transparence, à équilibrer les responsabilités, et en élargissant la négociation à l'ensemble des soutiens, contraindre les États-Unis, gros pourvoyeurs de soutiens internes, à abandonner la tête de sa croisade vertueuse contre les seules subventions aux exportations. Il était aussi espéré que les autres pays exportateurs, notamment ceux du groupe de Cairns, verraient dans cet élargissement du débat, « l'hypocrisie » de la position américaine. Malheureusement, cette tactique⁶ n'a pas eu les effets escomptés. Les États-Unis ont continué à exiger une réduction des subventions aux exportations, la tarification des taxes variables, et leur réduction (Krugman, 1993), ainsi que des accès minima aux marchés. Ils laissaient entendre que les soutiens internes n'étaient que la conséquence des entraves aux échanges commerciaux et qu'ils disparaîtraient avec elles, position que le groupe de Cairns partageait. Les États-Unis se sont investis défenseurs des exportateurs, les excluant par là même des débats. L'Europe pouvait alors apparaître seule coupable du refus de tarifier, et de réduire subventions et taxes aux échanges agricoles : c'était en effet l'objet de sa politique de préférence communautaire.

Il ne restait plus dans cette optique que deux voies de sorties. L'acceptation par les États-Unis de réduire progressivement le montant de soutien global, sans que soient précisées parts interne et externe, ou

l'acceptation par la CEE de modifier les règles de sa politique agricole pour la faire rentrer dans celle du commerce multilatéral et diminuer d'abord les entraves aux échanges. C'est la deuxième voie qui l'a emporté.

On pourrait discuter de la réalité de cette alternative, conçue par l'Europe, pour savoir si les européens ont été naïfs ou pervers. La seule certitude est que dans un environnement favorable à la « libéralisation » des échanges, ils ont été contraints de réformer la PAC pour négocier un compromis au GATT. On peut penser que cette contrainte extérieure a permis une réforme jugée difficile à faire accepter aux paysans et à leurs organisations représentatives, sans que ceux-ci puissent en accuser leurs gouvernements. Alors qu'une réforme de celle-ci était latente depuis les années 1977-78⁷, et qu'elle aurait donc pu prendre d'autres chemins [quotas, quantum ou les QMG (quantités maximales garanties), etc.], la réforme actuelle contribue en fait à rapprocher notre politique agricole des politiques anglo-saxonnes de compensation des turbulences du marché par une régulation conjoncturelle de type *Deficiency Payments*, accompagnée de gels de terres, de limitations conjoncturelles de productions, et, à l'exportation, d'accords de « parts de marchés ». A cela devraient certes s'ajouter des politiques structurelles destinées à compenser les effets de la réforme de la PAC sur certaines productions à marché organisé et sur les économies régionales. Leur importance semble même appelée à croître. L'ensemble des aides nouvelles destinées aux soutiens internes pourraient d'ailleurs rapidement dépasser les aides de l'ancienne PAC (Blogowski et Pascalis, 1993).

Le compromis final est plus souple que le pré-accord de Blair House : les « désarmements » des taxes et subventions externes y sont plus faibles, il organise des quotas de surface plutôt que de production⁸, il maintient des mesures de sauvegarde⁹ et enfin il n'établit pas d'objectifs par produits, ce qui laisse la voie à des substitutions. Le nouvel ordre commercial mondial ménage en fait largement les grands producteurs et exportateurs agricoles, essentiellement pour les céréales. Les parts de marchés qui doivent être ouvertes par chaque pays (de 3 à 5%) sont déjà presque toutes atteintes et les clauses de sauvegarde devraient protéger leurs marchés aussi bien que l'ancienne préférence communautaire. Les baisses de prix internes de certains produits, comme les céréales, vont favoriser des utilisations domestiques et réduire le commerce international. Il est probable que les produits de substitution vont en être affectés, du fait des changements des rapports de prix. Les mesures internes des politiques agricoles et alimentaires feront maintenant la différence : il y aura des pays qui pourront se les offrir et d'autres pas, notamment les pays du tiers monde. C'est pourquoi cet accord a pu être présenté comme un bon accord, sinon une victoire, étouffant relativement les plaintes des organisations agricoles.

II – Une négociation au bénéfice des pays riches

Nous venons de souligner combien le débat Europe–États-Unis sur les mesures à adopter pour libéraliser le commerce international a été centré sur la production agricole et ses soutiens. Les analyses conduites par de nombreux économistes, et notamment par ceux de l'OCDE, ont servi à orienter ce débat, et à privilégier son volet agricole¹⁰.

Tout d'abord, il est utile de rappeler que la plupart de ces études sont fondées sur un modèle théorique, celui de l'équilibre général, organisé selon des concepts néoclassiques. Par construction, et par ses hypothèses, ce modèle juge positivement tout développement des échanges : ce sont eux qui déterminent les lieux où se produiront les marchandises au moindre coût. Poussé à l'absurde, la multiplication de ceux-ci, en accroissant le nombre des vendeurs comme celui des acheteurs, ne peut avoir qu'un effet bienfaiteur sur les économies en conduisant vers des marchés « parfaits » : Ce serait alors réduire l'analyse des avantages comparatifs de Ricardo à un simple théorème de statistiques. Si les salaires devaient baisser, les coûts des marchandises baissant encore plus (notamment, une plus grande diffusion du progrès technique accroissant les effets de la concurrence), celles-ci seraient accessibles à un plus grand nombre, et le bien-être mondial en serait augmenté (Baghwati, 1990). Les études conduites par l'OCDE et la Banque mondiale ont ainsi mesuré le bénéfice qui serait tiré d'une telle libéralisation.

Le surplus de « bien-être » apporté par la libéralisation varie entre 210 et 450 milliards de \$US par an en 2002, selon les modèles et selon le degré de libéralisation, partielle ou complète. Ceci représente, à l'horizon 2002, de 0,5% à 1,5% du revenu mondial¹¹. De 60% à 70% de ce surplus devrait revenir aux pays de l'OCDE, et principalement aux plus riches d'entre eux, certains pays en développement

gagnant à cette libéralisation (Inde, Chine, quelques pays d'Amérique Latine), l'Afrique perdant à peu près certainement. Nos auteurs, sensibles à ce déséquilibre croissant entre pays riches et pauvres, suggèrent donc la mise en oeuvre de quelques mécanismes de redistribution (Dumont, 1994).

Dès lors, si l'on excepte quelques grands marchés de produits qui ont été l'enjeu des négociations du GATT (céréales, oléagineux...) parce qu'ils sont aux mains des États-Unis et de l'Europe, les autres marchés agricoles ne seront que peu concernés par l'accord. Il est d'ailleurs assez stimulant pour l'esprit de constater que, dans les simulations de l'OCDE, les prix des principaux produits agricoles (céréales, viandes, lait, oléagineux tempérés...) des grands pays de l'OCDE sont les seuls à augmenter¹², sur le marché mondial, du fait du démantèlement des taxes. On comprend pourquoi ce sont ces pays qui profitent dès lors du bienfait de la libéralisation. Par contre, les prix des produits des pays tropicaux (café, cacao, riz...) devraient diminuer. Ce qui est encore un bienfait pour les pays riches...

Certes, cette estimation est le résultat de l'application de schémas économiques : les produits de « première nécessité », sur un marché plus ouvert où la demande est croissante, doivent connaître des prix en hausse alors que, pour les produits tropicaux, la demande croîtra moins et les prix ne seront pas en hausse (*Tableau 1*).

On ne peut être que déçu par la faiblesse du bienfait obtenu par la libéralisation des échanges au regard des efforts nécessaires, et surtout de l'imprévisibilité de certaines variables économiques. Il faut reconnaître à la plupart de ces auteurs, et notamment à ceux de l'OCDE, le luxe de précautions entourant leurs travaux¹³. Ceci les conduit à penser que leurs évaluations n'en sont que sous-évaluées. Mais c'est peut-être ajouter un vice subtil à des vertus supposées. Toutes ces études supposent, par commodité, un univers monétaire stable, autrement dit que l'économie mondiale fonctionne comme une économie de troc. Or l'expérience de plus de vingt ans de dollar flottant nous suggère que les fluctuations monétaires¹⁴, et notamment celles de « l'étalon » des échanges mondiaux, ont peut être autant marqué les échanges internationaux que les barrières protectionnistes. Il est même opportun de se demander si les nouvelles barrières protectionnistes ne sont pas, pour une part, dérivées des incertitudes monétaires. Comment croire en effet à un marché mondial dont les prix sont, et resteront, largement déterminés par les effets conjugués de doubles marchés¹⁵ (marchés intérieurs et marchés mondiaux, de quotas ou de *Deficiency Payments*...) et de politiques monétaires en partie déconnectées des marchés de marchandises ? Le fait que certaines monnaies soient sans doute surévaluées (yen, mark, franc...) et d'autres probablement sous-évaluées (dollars, monnaies des pays de l'Est et d'Asie...) ne peut pas être sans effet sur les échanges internationaux à moyen terme.

Ce n'est pas sans raison que les États industriels riches ont développé des politiques agricoles favorisant l'amélioration des structures de production mais aussi l'organisation des marchés contre leurs trop grandes fluctuations de prix. Les producteurs agricoles sont généralement très sensibles aux variations de prix qui leur font perdre leurs bénéfices, ou pire leur capital, lors de baisses trop rapides. Dans la période suivante, la production ayant beaucoup chuté, les prix s'envolent. Ce sont alors les consommateurs qui paient, et chèrement, cette inconséquence des marchés. Toutes les politiques agricoles des temps modernes ont cherché à la fois à assurer une certaine stabilité des prix pour les consommateurs, et une relative assurance de produire, et donc de revenus, aux agriculteurs. Que l'initiative de cette régulation des marchés et de leur organisation soit souvent le fait des producteurs ou des États ne change rien au fait qu'ils témoignent toujours d'un accord tacite entre les producteurs et les consommateurs sur la sécurité alimentaire et qu'ils sont contrôlés par des États.

Une telle organisation est rare à l'échelle mondiale, ne serait-ce que parce qu'elle suppose un accord durable entre États. De plus, les États-Unis se sont presque toujours opposés aux organisations mondiales de produits (Delorme, 1993). Le marché du café, récemment très déprimé, se restaure actuellement grâce aux efforts volontaires des principaux pays producteurs pour réduire la production, organiser le stockage et contrôler l'offre. Les facteurs naturels (gel notamment) de réduction de l'offre n'ont fait qu'aider à la remontée des prix. L'histoire nous ayant appris la faible résistance des cartels de producteurs des pays non dominants, il est possible que l'organisation des producteurs de café ne résiste pas longtemps à la remontée des cours, comme cela s'est déjà produit dans le passé, à moins que les pays consommateurs manifestent à nouveau leur intérêt pour une régulation de ce marché comme ils l'ont fait après les années 50. Il faut convenir, en effet, que la régulation de la production et des échanges en vue de limiter les fluctuations trop grandes des prix des produits agricoles, reste plutôt à la portée des seuls

pays riches. Ils demeurent les seuls États, pour le moment, capables de supporter des soutiens internes de leurs agricultures destinés à amortir les à-coups des marchés, de réguler les marchés, d'aider à la reconversion, au progrès technique et enfin de maîtriser les marchés mondiaux par la gestion de stocks.¹⁶

III – Quels avantages apportent la nouvelle PAC et l'accord du GATT ?

Il est aujourd'hui admis que les échanges se sont surtout développés entre pays à structures économiques comparables, et même souvent pour des produits comparables (Bela Belassa, 1975 ; Krugman et Obstfeld, 1992 ; Goldin et al., 1993 ; Chevassus et Gallezot, 1994). La théorie des avantages comparatifs ne paraît donc plus suffire à expliquer l'intérêt des échanges, ni même toujours la spécialisation (pensons aux fleurs hollandaises...). D'autres phénomènes interviennent qui assimilent le développement des échanges au développement de « marchés intérieurs » de plus vastes dimensions, dont la constitution de blocs économiques (Lafay et Siroen, 1994) constitue une des formes les plus tangibles. Le marché unique européen en est une des manifestations les plus éclatantes. Ce ne sont pourtant pas des zones de libre-échange total. Entre les pays européens, les barrières demeurent nombreuses : des disparités monétaires subsistent, l'harmonisation des fiscalités est loin d'être atteinte, les normes sanitaires, alimentaires, même sous directives communes, laissent place à des particularismes économiques, sociaux ou culturels. Pour conquérir des marchés à l'intérieur de l'Union Européenne, les entreprises alimentaires doivent adapter leurs produits à leurs divers marchés beaucoup plus souvent qu'on ne le croit : les habitudes alimentaires n'évoluent que très lentement, et sont à l'origine de « normes » nationales, édictées ou informelles, de systèmes de distribution et de consommation originaux, donc hétérogènes.

La théorie des avantages comparatifs, au demeurant fort utile lorsque limitée à ses conditions d'analyses « climatiques » développées par Ricardo, se révèle plus généralement peu opératoire en agriculture. Mais une autre théorie, dérivée, assimile certains effets d'économie d'échelle aux avantages comparatifs (Krugman). Certains pays, certaines zones géographiques, combinent des avantages naturels à une organisation sociale de la production à une échelle plus grande de divers points de vue¹⁷ (taille des entreprises, savoir technique, qualification de la main-d'oeuvre). Ainsi, dans des conditions normales d'échanges internationaux, ils devraient être bénéficiaires d'une sorte de spécialisation internationale des productions. L'intérêt de cette approche nouvelle réside dans la reconnaissance du caractère historique de ces avantages comparatifs : ils peuvent être remis en cause par des innovations technologiques, de nouvelles organisations de la production, etc. Dans cette perspective théorique, les États-Unis seraient aujourd'hui mieux placés pour les céréales (blé, riz) que l'Europe, le Japon ou l'Asie du Sud-Est. L'Europe serait mieux placée pour les productions animales. Une telle analyse ignore cependant la faiblesse des économies d'échelle (Boussard, 1993) en agriculture. La nature des productions agricoles, comme celle des aires de consommation, autorise des formes et des dimensions de productions assez diverses (Servolin, 1989) pour une même production, y compris dans une concurrence ouverte.

Les différences de productivité et de coûts, n'en demeurent pas moins. A l'extrême, il est vrai que les structures de production du riz japonais sont très peu compétitives face à celles des États-Unis. Il n'est pourtant pas certain que leur disparition favoriserait d'abord ces derniers. Outre que les structures plus petites des riziculteurs de l'Asie du Sud-Est seraient sans doute plus compétitives, la variété de leurs riz risquerait d'être plus appréciée. Ce serait aussi une incitation à une amélioration des structures japonaises qui pourraient retrouver une part de compétitivité, avec une contrainte de respect de l'environnement toujours opposable aux tiers. Enfin, il y a très peu de chance pour que le pays aux coûts de production les plus faibles puisse, à lui seul, fournir tous les autres pays. Les rentes différentielles, au sens de Ricardo et de Marx, sont une conséquence normale de la satisfaction des besoins par les marchés.

On ne peut par ailleurs négliger le facteur monétaire. Or, les économies puissantes possèdent les monnaies du commerce international. Leurs fluctuations sont certes un reflet de leur bonne ou mauvaise « santé », mais aussi l'effet de leurs politiques et de celles des grands détenteurs de capitaux. Les conséquences de ces politiques sur les risques monétaires des échanges ne peuvent qu'affecter différemment les opérateurs commerciaux selon leurs positions dans le système financier et commercial. Il

n'est pas innocent que ceux qui comptent appartiennent aux grands pays exportateurs et puissances financières (États-Unis, Europe, Japon). Les opérateurs s'appuient à la fois sur des bases agricoles, les plus solides dans les pays développés, et sur des circuits financiers¹⁸ dirigés de quelques grands centres. La protection contre les fluctuations des monnaies, mais aussi des stocks, exige de ces opérateurs des capacités à compenser sur plusieurs marchés, avec plusieurs monnaies, voire souvent à monter des systèmes de troc, même si le dollar reste la monnaie étalon.

Les politiques monétaires et budgétaires ne sont pas non plus indépendantes de la position bénéficiaire ou déficitaire, du solde commercial. Nous en voyons l'exemple dans le conflit qui oppose depuis plusieurs années les États-Unis et le Japon. Soucieux de réduire leur déficit commercial, les États-Unis demandent au Japon d'ouvrir leur marché aux produits américains, négociant ainsi des accords de parts de marché. C'est ce qu'ils ont obtenu, très partiellement pour le riz. Nous avons nous même connu (et connaissons encore), dans la CEE, les effets de mécanismes compensatoires monétaires favorisant, selon les types de productions et leurs degrés d'organisation, les pays à monnaies fortes ou ceux à monnaies faibles, dans un marché commun où les barrières tarifaires étaient déjà faibles, voire nulles : se créent ainsi des protections internes au marché commun, au bénéfice des consommateurs ou des exportateurs, selon les pays¹⁹. Les politiques monétaires pourront encore servir à cet usage, même s'il semble devenir plus limité dans le temps. Il est certain que les pays pauvres, dépendant étroitement pour leurs devises du commerce international, ne peuvent avoir que des marges de manoeuvre très faibles et qu'il en sera particulièrement ainsi pour leurs échanges alimentaires de nécessité.

En ce sens, la négociation de l'*Uruguay Round*, dans sa forme comme dans son fond, n'avait peut-être comme objectif que de conforter les positions des pays riches et celles de leurs agricultures, comme l'explique un rapport de l'OCDE (Goldin *et al.*, 1993).

Il faut peut-être rendre justice, enfin, à l'idée selon laquelle tout protectionnisme serait un obstacle à la croissance et au développement des échanges. La mise en place de nouvelles barrières protectionnistes dans les vingt dernières années n'a pas empêché la croissance des échanges : on peut même affirmer que certaines d'entre elles y ont contribué. Ainsi la multiplication des normes de qualité, de sécurité, d'hygiène a une fonction protectionniste, dans le sens économique autant que dans le sens social. Or ces normes ont contribué à bien des progrès technologiques qui ont favorisé le renouvellement des produits et leur diffusion. Cette tendance devrait s'affirmer à l'avenir, notamment dans les pays riches.

IV – L'impossible libre-échange

Le problème qui se pose réellement aux politiques du futur sera de favoriser les échanges (Qui peut être contre ?) tout en protégeant un certain nombre d'intérêts économiques et sociaux sans lesquels il n'y aurait plus de production ni d'échanges. Maurice Allais (1994) a récemment exprimé clairement certains de ces intérêts, notamment le maintien d'un certain niveau d'emploi, de salaires et de protections, ne serait-ce que pour maintenir une relative cohésion sociale. Galbraith (1994) estime de son côté que la croissance des échanges se nourrit de la croissance des salaires et des revenus et que les réduire sans cesse ne pouvait avoir qu'un effet négatif sur la croissance. Les consommateurs sont aussi, pour une grande part, des producteurs. Que se manifeste alors la question de la répartition de ces revenus (au niveau de chaque nation, mais aussi entre nations) est évident : la structure de cette répartition influe nécessairement sur la production et les échanges par ses effets sur l'investissement et la consommation. Malassis (1994) a repris certains de ces thèmes en les appliquant à la production agricole et alimentaire. Il ajoute que le maintien de la diversité des productions et, par conséquent des terroirs, ne peut se satisfaire de l'unification des règles économiques et sociales induite par le libre-échange généralisé, que la défense d'une certaine qualité de vie, d'emploi, justifie certaines formes de protection, c'est-à-dire des politiques économiques nationales. Ceci se conçoit aussi pour les pays en voie de développement.

Les conclusions de l'étude de l'OCDE (Goldin *et al.*, 1993) sont d'ailleurs implicitement en accord avec ces remarques, quand elles signalent que les bénéfices du libre-échange iront, dans les pays riches, plutôt aux paysans alors que dans les pays pauvres, ils iront plutôt aux urbains. La répartition de ce revenu supplémentaire n'aura donc pas les mêmes effets sur la production et les échanges. Il convient de souligner le paradoxe de ces études qui défendent la libéralisation complète des échanges pour mettre en valeur des bénéfices notoirement « légers », et de plus incertains, si nous considérons la somme d'aléas

de tous ordres (naturels, technologiques, économiques et politiques) qui ne manqueront pas de se manifester. Pourtant, nous avons quelque sympathie pour ce genre de modèles qui examinent sans détour la difficile répartition équitable de ces bénéfices. Nous en concluons, quant à nous, que l'économie ne peut avoir de sens, et de valeur prédictive, que si la dimension politique, et notamment celle des nations, et des blocs, est réintroduite.

Nous en voyons une preuve dans la curieuse étude de la DG II de la Commission (European Economy, 1994) qui propose que soit donné au bloc, l'Union Européenne, le soin de conduire la politique commerciale, et, dans un temps proche de sept à huit ans, aux nations de décider de leurs politiques structurelles, environnementales et sociales, et à leur frais. Les États auraient seulement l'obligation de « découpler » leurs aides de toute influence sur les exportations, ce qui nous paraît purement utopique. Mais ce serait la fin de la solidarité financière, et le triomphe de la formule : « *I want my money back!* ». On voit mieux alors ce que signifie l'application politique de modèles de libre-échange.

La production et les échanges ne se sont développés depuis deux siècles qu'avec la production incessante de règles de droit qui les encadrent, dans tous les domaines : capital, travail, commerce, santé, etc. Ce sont ces règles qui ont pour objectif de défendre une relative égalité et une suffisante loyauté²⁰ dans les échanges, objet d'une certaine morale publique moderne qui a été au centre des négociations. Ce sont les États qui ont été les producteurs de ces règles, établissant une grande part de leur légitimité sur leurs capacités à les faire respecter et à assurer un consensus social à leur sujet. La négociation du GATT tend à faire éclater le cadre des États et à organiser le monde des marchandises au sein d'une organisation multilatérale. L'Organisation Mondiale du Commerce préfigure peut-être cette convergence souhaitée des Économies et des États vers un ensemble coordonné. Il n'est pas certain qu'elle y réussisse mieux que ses homologues politiques et économiques (ONU, FMI, BM, etc.).

Un libre-échange généralisé est peut-être une utopie symétrique à bien des égards au communisme généralisé et, à ce titre, aussi perverse. Il repose sur des principes économiques contradictoires qui supposent à la fois « l'égalité » des producteurs et des consommateurs et la mise en oeuvre de moyens renouvelant régulièrement les économies d'échelles, et donc l'inégalité des formes de production. Il en résulte des guerres économiques, avec des morts, des blessés et des laissés-pour-compte, hommes comme entreprises. C'est aussi, paradoxalement, le rêve d'une société économique sans État, c'est-à-dire sans autre régulation que celle des intérêts individuels, pour laquelle une police, et sa justice, suffiraient.

Enfin, la « globalisation » qui sert de cadre à la plupart des discours et analyses scientifiques de l'économie moderne, ne fera pas disparaître la multiplicité des échelles possibles, ou nécessaires, de production et d'échange. Certes, le Coca-Cola et le MacDonald's ont conquis une partie du monde (mais où sont-ils en Afrique ?), et de bons commentateurs peuvent prévoir une uniformisation des modèles alimentaires et par voie de conséquence des modèles agricoles. Or, les modèles de consommation alimentaire évoluent beaucoup moins rapidement qu'il n'a paru aux sondeurs pressés. Ceci tient notamment aux habitudes culturelles et sociales qui constituent des blocs identitaires solides²¹.

Il est probable que la mondialisation des marchés alimentaires continuera à accroître la diversité des produits, des alimentations et donc la diversité des modes et des lieux de production. Cette diversité donnera de multiples occasions de différencier suffisamment les produits et leurs normes pour créer de nouveaux « protectionnismes ». Les appellations d'origine sont une forme d'obstacle d'entrée dans la production : sont-elles pour autant plus illégitimes que les marques anglo-saxonnes ? Les normes dérivées de soucis de protection de l'environnement et de la santé qui influenceront de plus en plus sur les procédés de fabrication, de stockage, d'emballage, de transport, contribueront à délimiter des espaces de chalandise protégés²². Nous en avons déjà eu l'expérience dans l'Union Européenne, avec certains emballages (consignes dans les pays nordiques, plastiques en RFA). Il est probable que les Japonais préféreront longtemps le riz asiatique au riz américain, s'ils ont le choix. La somatotrophine, autorisée aux États-Unis, interdite en Europe pour la production laitière, est un autre exemple. Les conflits futurs sur les échanges porteront de plus en plus sur des obstacles d'externalités, pour reprendre ce terme qui signifie l'impuissance de la science économique à prendre en compte tous les facteurs. Or, ce sont des conflits qui devront être réglés, si faire se peut, par des pouvoirs juridiques, dont on ne voit pas que les États se déferont complètement, même au sein de blocs économiques, sauf à perdre leur existence.

Les politiques de blocs n'en sont pas moins revalorisées. Les créations de l'ALENA, du groupe Asie

Pacifique marquent la nécessité de régionalisation des marchés, dans de nombreux domaines et, plus encore peut-être, dans les domaines agricole et alimentaire. C'est réunir des pays aux comportements alimentaires et économiques semblables, aux identités sociales et culturelles proches ou complémentaires, c'est enfin travailler sur des espaces bien reliés entre eux²³, et qui forgent des solidarités nouvelles. Les principaux marchés mondiaux agricoles portent soit sur des denrées que certains pays peuvent produire et d'autres pas (agrumes, café, thé, etc.), soit sur des produits dont certains pays ont besoin mais qu'ils ne peuvent produire en quantité suffisante (blé, riz, viandes, etc.). Ces circonstances, qui sont de longue durée, créent des courants d'échanges assez caractéristiques pour lesquels les notions de libre-échange ou de protectionnisme sont peu opérationnelles. Nous pouvons comprendre aussi pourquoi, à côté des blocs régionaux, se constituent parfois des accords regroupant des pays éloignés, ayant, pour des raisons économiques et politiques, intérêt à créer des zones de chalandises privilégiées : Europe-ACP, États-Unis-Amérique latine, Pacifique sud-Asie, où la concurrence est contrôlée. L'accord du GATT, en permettant des clauses de sauvegarde confortables pour les grands pays développés ou blocs économiques, en protégeant ainsi une relative préférence « communautaire » entre ces pays, ouvre des perspectives nouvelles aux formes de protectionnismes dans le libre échange. Il paraît peu probable que l'Organisation Mondiale du Commerce (Siroen, 1994) se voit rapidement donner les moyens de contrecarrer ces évolutions. D'autant plus que les États pourront se retrancher, de plus en plus subtilement, derrière des accords d'entreprises, voire de cartels, que permet l'internationalisation de celles-ci²⁴.

Si cette analyse est correcte, elle devrait rendre compte de la persistance de politiques économiques, et notamment agricoles, d'autant plus importantes que les États qui les mettront en oeuvre auront les moyens financiers pour les conduire, et des moyens économiques, juridiques, politiques, et parfois militaires, pour les faire respecter. C'est le rôle de ce qu'il est convenu d'appeler la diplomatie, régulièrement mise en oeuvre pour la signature de contrats, et dont l'importance est encore très sous-estimée par la science économique. Le premier contact militaire entre les États-Unis et le Japon a été l'envoi d'une canonnière américaine en août 1853 pour forcer les Japonais à ouvrir leurs ports (Bouvier, 1989). Ces derniers feront de même avec la Corée quelque vingt ans plus tard. Les formules des accords commerciaux alors conclus ne sont pas étrangères à celles des récents accords du GATT (tarification réduite, accès au marché...). Les formes d'actions commerciales ont en partie changé, fort heureusement, mais peut-être pas l'esprit. Les négociations futures, qui ont déjà commencé, en présentent les prémisses : batailles pour l'accès aux marchés, batailles des normes, des contraintes à l'environnement, des exceptions culturelles, de la sécurité alimentaire... La liste n'est pas close.

Dans cette bataille conduite par les pays développés, les pays en développement ne trouveront vraisemblablement que dans leur stabilité politique et certaines formes de protectionnisme d'État²⁵, organisant la liberté des échanges, des opportunités de croissance de leur économie, et l'assurance de leur sécurité alimentaire.

Notes

1. Je remercie, pour leur lecture attentive et leurs critiques judicieuses : Anne Adda, des Relations Internationales, Jean Bourliaud, Jean-Marc Boussard et Raphaël Larrère, chercheurs à l'INRA.
2. En 1950, les exportations totales américaines représentaient 16,7% des exportations mondiales. En 1980, cette part n'était plus que de 10,9%. Au cours de la même période, la part de l'Europe est passée de 33,4% à 40,4%, selon la CNUCED.
3. Ces discours se sont appuyés sur des études économiques, fondées elles-mêmes sur des modèles d'équilibre général, mettant en évidence les effets négatifs des subventions aux exportations, et l'intérêt de les supprimer. L'OCDE a été le chef de file de ce courant d'études. On pourrait certes discuter ce caractère "moteur" des échanges internationaux : cette croissance externe paraît surtout nécessaire aux puissances économiques, à la recherche de débouchés plus larges, ou pour le moins de parts de marchés accrues.
4. Lorsque les subventions aux exportations américaines sont plutôt opportunistes : aide alimentaire ou réactions à des pratiques jugées "déloyales". Ceci ne diminue en rien leur importance, souvent comparable à celle de l'Europe.
5. La position des ministres de l'Agriculture des Douze a été souvent différente de celle de leurs gouvernements respectifs au stade des discussions. Les ministres néerlandais, danois, allemand, et parfois même anglais, exprimaient en effet le souhait de garder tel quel le principe de la préférence communautaire. Dès lors, ils n'ont longtemps envisagé qu'une négociation sur une réduction des MGS. Par contre, les ministres des finances et les représentants de nombreuses industries étaient favorables à une réforme de la PAC jugée trop coûteuse et génératrice de conflits avec les États-Unis, préjudiciables à leurs intérêts. Une étude commandée par la DG II, et rédigée en 1993 par douze experts européens (European Economy, 1994) exprime ainsi une vision résolument libérale d'une nouvelle PAC.

6. Nous ne parlerons pas de stratégie : la position européenne, et en premier lieu celle de la France, a été longtemps défensive, attentiste, par souci de ne pas remettre en cause la PAC. Pour des raisons "intérieures": difficultés de changer une politique patiemment construite en plus de vingt ans et qui reçoit encore, pour sa réussite, un large consensus des producteurs. Pour des raisons "externes" : difficulté de paraître soumis à des évolutions apparemment profitables aux pays habitués aux soutiens internes, aux structures différentes.
7. Croissance des excédents dus aux "prix garantis", instabilité des débouchés extérieurs, forte concurrence, et enfin croissance du coût de cette politique de protection et d'exportation agricole.
8. Notamment pour les oléagineux. Cette conclusion est conforme aux intérêts des États-Unis : toujours hostiles aux organisations mondiales de marchés, ils le sont aussi aux accords de limitations de productions.
9. Celles-ci permettent aux États (ou Unions) de protéger leurs productions par des taxes imposées aux importations dès que le prix mondial descend sous un prix de déclenchement : ceux-ci ont été en général choisis à des niveaux assez élevés de façon à protéger les productions nationales, dans certains cas mieux que les anciens prélèvements.
10. Presque tous les modèles sont, à l'origine, des modèles agricoles, étendus aux autres secteurs de production. Ces modèles sont donc assez précis sur les secteurs agricoles et alimentaires : celui de l'OCDE est réparti en 15 sous-secteurs, alors que le reste de l'économie est résumé en trois ou quatre secteurs : n'est-ce pas un aveu de l'importance de l'enjeu agricole dans un monde économique qui tend à le négliger de plus en plus?
11. C'est aussi l'ordre de grandeur du chiffre actuel du marché de la drogue.
12. Cependant, la Banque Mondiale (Donald et Merlindall, 1993) et la FAO (FAO, 1993) prévoient, après une augmentation des prix mondiaux des céréales, une diminution de ceux-ci à l'horizon 2010, de l'ordre de 30%. Elle favoriserait, selon eux, à la fois le développement de la production de céréales, surtout de blé, dans certains pays (d'Asie et d'Europe de l'Est) et des possibilités accrues d'achats pour les autres pays en développement, auprès des pays développés. Le marché mondial des céréales passerait ainsi de 85 millions de tonnes en 1990 à 200 millions de tonnes en 2010. Ceci explique-t-il l'intérêt particulier des États-Unis dans cette négociation ?
13. Il n'est pas inutile de se rappeler qu'une estimation à 1%, 2% ou 3% d'un taux de croissance ou d'intérêt conduit à des résultats très différents en 10 ou 15 ans. C'est ce que montre très bien A. F. Mc Calla dans *Agriculture and Food Needs to 2025*, CGIAR, octobre 1994, Washington.
14. Ces fluctuations sont d'ordinaire inférieures à 10%, donc de même taille que la moyenne des taxations, mais elles ont pu atteindre 50, voire 100%, ce qui alors dépasse bien des taxations connues.
15. De plus, il est non seulement légitime de s'interroger sur la pertinence de prix mondiaux, mais aussi de prix d'équilibre. C'est ce que fait avec talent J.M. Boussard (1993) qui met même en doute leur existence, au moins pour les productions agricoles.
16. Les politiques d'ajustement structurel ont contribué à détruire la plupart des organismes de régulation de matières premières dans les pays en développement. Seuls, les grands pays riches les maintiennent (offices, boards...).
17. L'un des exemples les plus connus de cette analyse théorique concerne l'industrie aéronautique et explique pourquoi l'industrie européenne, avec Airbus, exerce une concurrence déloyale et inutile, l'industrie américaine par ses économies d'échelle étant suffisante. La fragilisation de celle-ci par la concurrence européenne serait donc une erreur économique dommageable pour tous.
18. La seule globalisation évidente de l'économie mondiale aujourd'hui paraît être celle des circuits financiers, qui échappant pour une large part aux autorités étatiques et monétaires pose de réels problèmes pour le développement des échanges de marchandises agricoles, et autres.
19. Il est devenu courant de parler du problème du *switch over* créé par les changements de parité monétaire au sein du SME. Anglicisme commode, et symptomatique, pour parler du retour concret des MCM, théoriquement disparus en 1993.
20. Ce terme désignait autrefois, pour la police du commerce, que l'échange s'était réalisé en toute bonne foi et connaissance de la part du vendeur comme de l'acheteur. Sa connotation morale d'ancien régime est devenue connotation politique pour les États-Unis d'aujourd'hui. Les lois américaines 301 et super 301 d'aides aux exportations sont en partie justifiées par la non loyauté des "concurrents".
21. Voir sur ce sujet l'intéressant *Le temps de manger*, eds M. Aymard, C. Grignon et F. Sabban, MSH et INRA, 1993, et sa critique dans *Économie Rurale*, N° 222, par B. Wolfer.
22. Les labels verts, ou les normes de recyclage des emballages récemment mis en place, sont un indicateur de cette tendance, même si leur réussite est "mitigée". On voit aujourd'hui une entreprise vendre de l'eau dans des bouteilles compactes, comportement semblable aux lessiviers qui réduisent l'encombrement de leur produits.
23. De ce point de vue, le débat en Europe sur l'élargissement vers l'Est ou vers le Sud révèle bien cette pesanteur économique souvent négligée jusqu'alors à cause de l'existence du bloc communiste. Le peu d'intérêt manifesté récemment pour renouveler l'accord Europe-ACP à un niveau convenable complète cette analyse.
24. Ce genre d'accords existent notamment pour certains fruits et légumes : des calendriers, des quantités maximales et des fourchettes de prix sont déterminés afin de limiter les effets d'une concurrence sauvage entre principaux producteurs et exportateurs.
25. Voir ce qu'en dit J. Bhagwati (1990) à propos des "dragons" de l'Asie du Sud-Est.

Bibliographie

- Allais M. (1994). La politique de libre échange, le GATT et la construction Européenne. *Revue Economie Politique* 104.
- Belassa B. (1975). *European economic Integration*. Ed. Amsterdam.
- Bhagwati J. (1990). *Protectionnisme*. Dunod.
- Blogowski A. et Pascalis C. (1993). Les effets de la réforme de la PAC sur les concours publics à l'agriculture. *Agreste*, Cahiers n° 16.
- Boussard J.M. (1993). Dynamique des marchés et rôle de l'Etat en agriculture. *Comptes Rendus de l'Académie d'agriculture de France*.
- Bouvier N. (1989). *Chroniques japonaises*. Payot.
- Chevassus-Lozza E. et Gallezot J. (1994). *Les spécialisations agricoles et agro-alimentaires de la France et de l'Allemagne: concurrentes ou complémentaires?* SFER.
- Colson F. et Wolfer B. (1981). L'efficacité économique de l'intensification laitière et la nécessité des aides de l'Etat. *Economie Rurale* 145.
- Delorme H. (1993). Le volet agricole de l'Uruguay Round : une nouvelle régulation mondiale. *Economie Rurale* 218.
- Delorme H. et Clerc D. (1994). *Un nouveau GATT*. Ed. Complexe.
- Donald O.M. et Merlinda D.I. (1993). *The world food outlook*. Washington, D.C. : World Bank.
- Dumont S. (1994). *Subventions aux exportations agricoles: le contentieux Etats-Unis/CEE*. PUF.
- European Economy (1994). *EC agricultural policy for the 21st century. Reports and studies*, no. 4.
- FAO (1993). *Agriculture towards 2010*. Conference paper.
- Galbraith J.K. (1994). "Si vous baissez les salaires, vous augmentez le chômage". *Le Monde* du 29 Mars 1994.
- Goldin I., Knudsen O. et van der Mensbrugghe D. (1993). *Libéralisation des échanges: conséquences pour l'économie mondiale*. OCDE et Banque Mondiale,
- Jouanneau D. (1987). *Le GATT*. Que Sais-Je, Puf.
- Krugman et Obstfeld (1992). *Economie internationale*. Bruxelles.
- Krugman P. (1993). The narrow and broad arguments for free trade. *American Economic Review*.
- Lafay G. et Siroen J.M. (1994). *Maîtriser le libre-échange*. Economica.
- Mahé, Guyomard (1991). L'agriculture au GATT: la proposition américaine d'octobre 1989. *Economie Prospective internationale*.
- Malassis L. (1994). Economie globale, alimentaire, agricole et rurale. *Economie Rurale* 219.
- OCDE (1993). Evaluer les effets du cycle d'Uruguay. *Problèmes de Politique Commerciale*, 2.
- Rainelli M. (1993). *Le GATT*. La Découverte.
- Servolin C. (1989). *L'agriculture moderne*. Seuil.
- Siroen J.M. (1994). *Le multilatéralisme, l'Organisation Mondiale du Commerce et de l'Union Européenne*. Communication à la SFER, 27 oct. 1994.

Table 1 : Pourcentage de variation des prix en 2002 par rapport à la simulation de base

Produits	Réforme partielle des échanges	Réforme totale, multisectorielle et multilatérale des échanges
blé	3,5	16,9
riz	-5,0	-8,7
céréales secondaires	1,5	8,7
sucre	8,0	46,6
boeuf, veau et mouton	2,8	17,8
autres viandes	-1,2	-0,5
café	-8,2	-19,8
cacao	-5,7	-16,6
thé	0,1	2,1
huiles végétales	1,7	6,1
produits laitiers	5,1	40,9
autres produits alimentaires	-3,8	-11,6
laine	-0,1	-0,3
coton	0,9	1,6
autres produits agricoles	2,9	11,4

Source : OCDE.