
Informations internes sur L'AGRICULTURE

**Points de départ
pour une
politique agricole internationale**

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE

DIRECTION «ECONOMIE ET STRUCTURE AGRICOLES» – DIVISION «BILANS, ETUDES, INFORMATION»

Cette étude a été élaborée dans le cadre du programme d'études de la Direction Générale de l'Agriculture de la Commission des Communautés Européennes et avec la collaboration des Divisions "Bilans, Etudes, Information" et "Affaires agricoles concernant les relations avec les pays tiers" de la Direction Générale de l'Agriculture ainsi que les Directions générales de l'Aide au développement et du Commerce extérieur, par le

Dr. Werner GATZ
Directeur du
"Bremer Ausschusses für Wirtschaftsforschung"
Bremen

La Direction Générale de l'Agriculture remercie l'auteur d'avoir effectué cette étude.

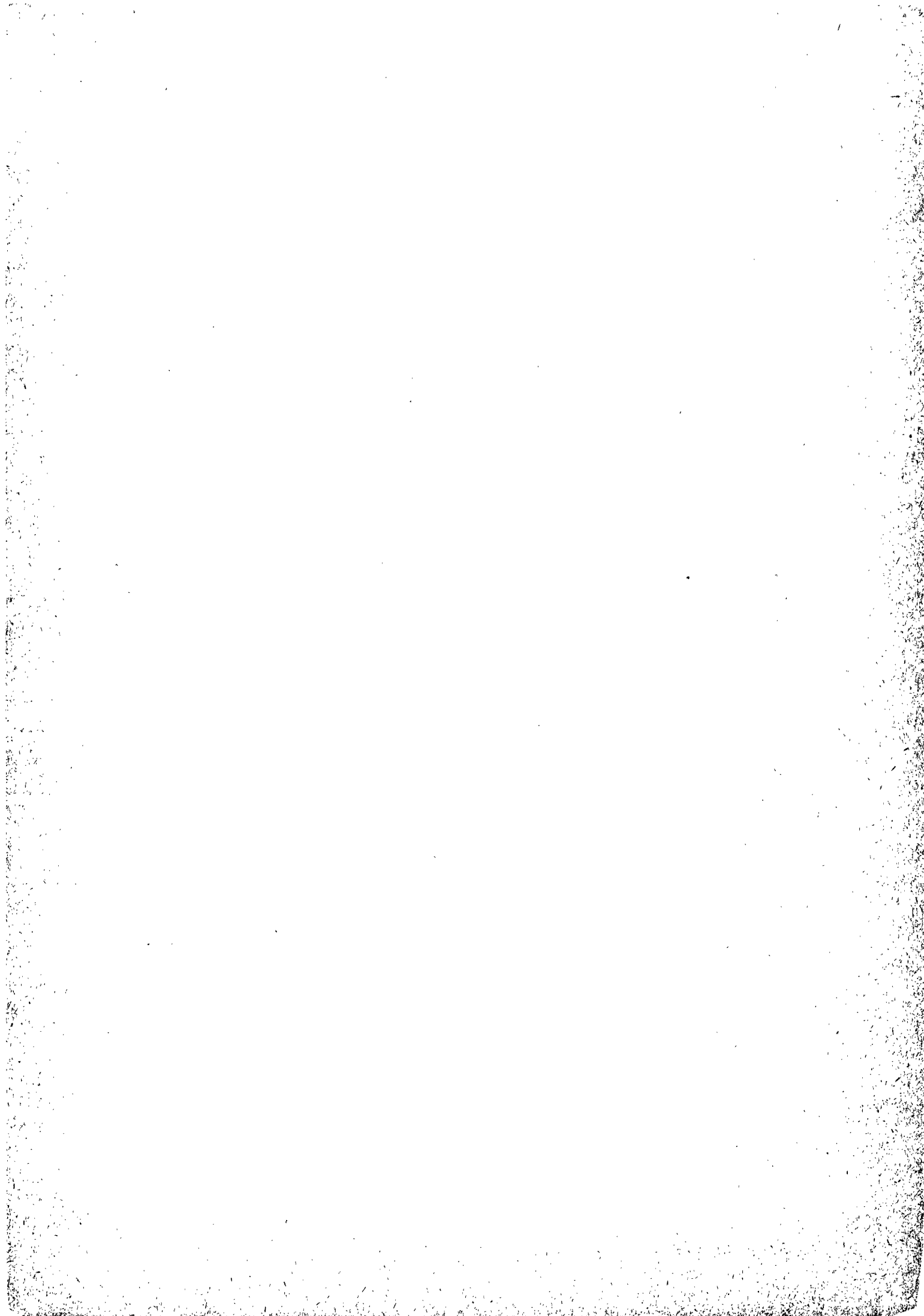
Cette étude ne doit pas être considérée comme représentative des conceptions de la Commission et ne préjuge donc pas de la position future de la Commission dans ce domaine.

Table des matières

	page
Introduction	1
Première partie : <u>Fondements de la politique agricole internationale</u>	3
Chapitre I : Définitions, données de base, objectifs, responsables et instruments de la politique agricole internationale	4
A. Données de base de la politique agricole internationale	4a
B. Objectifs de la politique agricole internationale	7
C. Responsables de la politique agricole internationale	9
D. Instruments de la politique agricole internationale	10
Chapitre II: L'agriculture mondiale depuis la fin de la seconde guerre mondiale et les problèmes qu'elle a posés	12
A. Evolution générale	12
B. L'évolution de l'agriculture des différents groupes de pays	19
1. Pays occidentaux développés	19
2. Pays à économie planifiée	21
3. Pays en voie de développement	22
C. Les principaux problèmes de la politique agricole internationale	24
Chapitre III: Initiatives de portée mondiale en vue de la réalisation d'une politique agricole internationale	28
A. Organisations mondiales	29
1. FAO	30
2. CNUCED	34
3. GATT	38
4. Autres organisations internationales à l'échelle mondiale	42
B. Accords internationaux sur les marchandises	45
1. Vue d'ensemble	45
2. Accord international sur le blé	48
3. Accord international sur le sucre	50
4. Accord international sur le café	53
5. Accord international sur l'huile d'olive	57
6. Accord international sur le lait entier en poudre	57
7. Accord international sur le cacao	58

Chapitre IV : Mesures et propositions émanant d'organisations régionales et concernant la politique agricole internationale	60
A. CEE	60
1. Politique agricole commune	60
2. Accords avec les pays en voie de développement associés	65
3. Négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE	68
<u>Digression : Aspects internationaux de la politique agricole de la Grande-Bretagne</u>	71
4. Les propositions de la CEE lors de la négociation Kennedy	73
B. AELE	79
C. OCDE (OECE)	81
D. Autres organisations régionales	83
Chapitre V : Propositions émanant d'organisations et de personnalités privées relatives à la politique agricole internationale	85
Chapitre VI : Essai d'appréciation des initiatives prises jusqu'ici en vue de réaliser une politique agricole internationale	90
Seconde partie : <u>Conceptions et éléments de la politique agricole internationale</u>	93
Chapitre VII: Conceptions et critères de sélection possibles	94
A. La conception mondiale de la politique agricole internationale	95
1. Conception d'ensemble à l'échelle mondiale	95
2. Conception sectorielles à l'échelle mondiale	97
B. La conception régionale de la politique agricole internationale	99
C. Quelle conception faut-il choisir ?	100
Chapitre VIII:Eléments d'une conception sectorielle d'une politique agricole internationale à l'échelle mondiale	104
A. Eléments de conception en ce qui concerne les différents composants de la politique de marché et des prix	104
1. Politique du commerce extérieur	104
a) Politique d'importation	104
b) Politique d'exportation	107

2. Politique de consommation	111
3. Politique des stocks	112
4. Politique de production	115
5. Politique des prix	117
B. Eléments d'une conception de portée orientée sur la production	121
Chapitre IX : Possibilités ouvertes par une conception régionale de la politique agricole inter- nationale	126
Chapitre X : Politique des structures agricoles et de la productivité à l'échelle internationale	132
A. Pays développés	133
B. Pays en voie de développement	135
Chapitre XI : Aide alimentaire	138
A. Développement de l'aide alimentaire	138
B. Problèmes posés par l'aide alimentaire	141
C. Eléments de base d'une politique agri- cole internationale	144
Chapitre XII: Programme agricole mondial	150
Résumé et conclusions	155



Introduction

Le tableau que l'agriculture mondiale offre aujourd'hui est loin d'être harmonieux. Certes, la production agricole mondiale et le commerce international de produits agricoles ont fortement augmenté en volume au cours des vingt dernières années, mais un grand nombre des marchés agricoles internationaux restent caractérisés aujourd'hui encore par un déséquilibre fondamental entre l'offre et la demande. Apparemment immuables, pénurie et excédents s'opposent l'un à l'autre. Les possibilités d'une division internationale du travail ne sont manifestement pas près d'être épuisées dans l'agriculture mondiale. Pour les gouvernements des différents pays, priorité doit être donnée à la protection requise par les agricultures nationales et à la garantie du revenu de la population agricole.

Les efforts déployés jusqu'ici pour résoudre les contradictions existant entre les politiques agricoles nationales et les possibilités agricoles internationales ont eu peu de succès. Il n'ont eu que très sporadiquement des incidences positives sensibles sur le développement des relations agricoles internationales. Les initiatives en faveur d'une politique agricole internationale ont été jusqu'à présent limitées à l'essentiel en ce qui concerne certaines régions, certains produits ou certaines composantes du marché de l'agriculture mondiale.

Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur les possibilités d'avenir d'une politique agricole internationale qui serait plus efficace, certains travaux préliminaires sont indispensables à cet effet. Au nombre de ceux-ci figurent par exemple un inventaire de ce qui a été fait jusqu'à présent en faveur d'une politique agricole internationale, une analyse de la place qu'occupent ces mesures initiales à l'intérieur des systèmes pouvant être envisagés dans le domaine de la politique agricole internationale et des considérations sur le point de savoir à quels critères devrait répondre dans le détail une conception réaliste de la politique agricole internationale et de ses éléments.

L'étude ci-après vise à apporter une contribution à ces travaux : à une première partie - descriptive -, qui trace le cadre d'une politique agricole internationale et énumère en détail les initiatives prises en vue de mener une politique agricole à l'échelle internationale au cours de l'évolution récente de la politique agricole, succède une deuxième partie - analytique - qui contient une ébauche des conceptions possibles

en matière de politique agricole et qui développe en détail les éléments d'une conception que l'auteur estime réaliste. Le résumé et les conclusions conduisent à la tentative d'élaborer, conformément à cette conception, un programme de réalisation d'une politique agricole internationale.

Première partie

Fondements de la politique agricole internationale

Chapitre I : Définitions, données de base, objectifs, responsables
et instruments de la politique agricole internationale

Par politique économique internationale, on entend généralement un ensemble de mesures entrant dans le cadre d'accords internationaux et visant à organiser conformément à certaines conceptions internationales la vie économique dans un certain nombre de pays jouant un rôle important dans l'économie mondiale. Par conséquent, la politique agricole internationale sera définie ici comme l'ensemble des mesures s'insérant dans le cadre d'accords internationaux et visant à organiser, suivant des idées directrices internationalement reconnues, l'agriculture dans les pays dont le rôle dans l'économie mondiale est important. L'élément essentiel d'une politique agricole internationale ainsi définie est certes constitué par les relations agricoles internationales, mais l'influence qu'elles exercent suppose aussi que soient prises en considération les mesures relevant des politiques agricoles nationales et intéressant l'économie intérieure.

La politique agricole internationale porte donc sur l'ensemble de l'agriculture et elle restreint nécessairement le champ d'action des politiques agricoles nationales. A cet égard, les initiatives entreprises en vue de réaliser une politique agricole internationale n'ont d'ailleurs eu jusqu'à présent qu'une influence restreinte. Elles ont été limitées essentiellement, comme on le montrera ci-après en détail, à quelques domaines et ont porté surtout sur l'organisation du commerce agricole international, là où la politique agricole internationale a franchi le stade de recommandations plus ou moins contraignantes et où l'on assiste aux débuts modestes de règles contraignantes sur le plan international. Dans la mesure où la politique agricole internationale s'est étendue également aux autres domaines des politiques agricoles nationales et s'est efforcée de les orienter en fonction d'objectifs internationaux, il semble que le seul résultat qu'elle ait jusqu'à présent obtenu soit d'obliger "les Etats à exposer périodiquement leur politique agricole, y compris ses résultats et ses prévisions, à certaines organisations internationales (par exemple la FAO, l'OCDE, la CEE, le GATT, etc.) et à prendre connaissance des critiques formulées par les membres de ces organisations" 1).

1) Cf. M. Meyer-Burckhardt : Die internationale Agrarpolitik der EWG. Dans "Aussenpolitik" - 17e année (1966); n° 8, p.453 et suivantes.

Les chapitres suivants de cette étude examineront si cette affirmation est bien exacte.

Toute politique économique - et la politique agricole internationale n'y fait naturellement pas exception - est placée devant certaines données qui lui fixent des limites. Les principales de ces données de base de la politique agricole internationale seront traitées brièvement ci-après. En ce qui concerne la politique agricole internationale elle-même, il semble en outre opportun de commencer par formuler quelques remarques de principe quant à ses objectifs, ses responsables et ses instruments. Ceci fera également l'objet des considérations ci-après.

A. Données de base de la politique agricole internationale

L'agriculture se distingue des autres secteurs économiques par un certain nombre de particularités dont la politique agricole internationale doit tenir compte. A cet égard, il convient avant tout de faire remarquer que, pour des raisons naturelles prétendues ou réelles, l'agriculture a toujours été considérée, du moins dans les pays développés, comme défavorisée par rapport aux autres secteurs économiques et donc comme nécessitant une protection ¹).

La protection dont l'agriculture de certains pays a besoin se justifie jusqu'à un certain point par le faible degré de mobilité des ressources qui trouvent une utilisation dans l'agriculture. Dans la société industrielle moderne, l'agriculture, dont le système économique est resté très traditionnel dans de nombreux pays développés et dans presque tous les pays en voie de développement, fait face à des mutations rapides intervenant dans les autres secteurs économiques et elle éprouve des difficultés à s'y adapter, aussi importantes qu'aient pu être les améliorations introduites dans l'agriculture de nombreux pays au cours des dernières années dans le domaine de la mécanisation, de

1) Cf. H.B.Krohn : Das Schutzbedürfnis der Landwirtschaft. Eine vergleichende Betrachtung der Agrarschutzsysteme in Europa. Agri forum 1961. Nr. 12 München 1961. - J. Launay : Nouvelle Orientation des Relations Industrie-Agriculture dans la Perspective du Marché commun. Conférence présentée le 13 juin 1961 devant la Commission Agricole de la Banque de Bruxelles 1961.

l'emploi des engrais, de la lutte contre les parasites, de la rationalisation de la production agricole destinée à la transformation et dans d'autres domaines. Par rapport aux progrès réalisés dans les autres secteurs de l'économie, en particulier dans l'industrie, l'agriculture des pays développés accuse cependant du retard.

Cependant, il existe notamment entre les pays développés et les pays en voie de développement, de très grandes différences en ce qui concerne le degré de protection dont l'agriculture a besoin. Les pays en voie de développement comptent surtout sur la poursuite de l'industrialisation pour parvenir à une accélération de la croissance économique. L'agriculture de ces pays, si l'on excepte les produits qui sont écoulés principalement sur les marchés internationaux 1), est pratiquée dans certains cas suivant des méthodes de production périmées. Il est plus difficile de parler d'un besoin de protection réel pour l'agriculture de ces pays, car elle est encore pratiquée essentiellement en tant qu'économie de subsistance.

La faible mobilité des facteurs de production trouvant une utilisation dans l'agriculture de certains des pays développés est particulièrement mise en relief par leur productivité relativement basse c'est-à-dire par rapport à d'autres pays développés et à d'autres secteurs économiques, même si la productivité s'est accrue considérablement au cours des deux dernières décennies. La réalisation d'autres progrès dans le domaine de la productivité et partant, une diminution du besoin pour l'agriculture d'être protégée, dépendent de plus en plus de la façon dont celle-ci parvient à appliquer des méthodes de production modernes, analogues à celles de l'industrie, là où cette application n'a pas encore eu lieu. Le passage à ces méthodes est essentiellement un problème de générations.

Dans ces conditions, on estime aujourd'hui dans presque tous les pays développés qu'il est nécessaire, dans la mise en œuvre des mesures de politique agricole et en particulier dans l'établissement des relations agricoles internationales, d'accorder la priorité à la garantie du revenu des personnes employées dans l'agriculture.

1) Par rapport à d'autres marchés, les marchés de ces produits sont désavantagés par l'élasticité relativement faible tant de la demande que de l'offre par rapport aux prix.

A cet égard, il s'agit de savoir s'il faut s'efforcer d'assurer la garantie du revenu agricole dans l'hypothèse d'un nombre constant ou réduit de personnes employées ou bien dans l'hypothèse d'un volume de production constant ou modifié. Si la réduction du nombre des personnes employées était suffisante et si le volume de la production agricole correspondait aux avantages comparatifs dont bénéficie le pays considéré, il ne serait pas nécessaire en soi de prendre des mesures particulières visant à garantir le revenu. Cependant, dans presque tous les pays développés, il est apparu impossible d'adapter rapidement l'agriculture à ces ordres de grandeur et, par conséquent, de réduire le nombre des personnes employées, aussi forte qu'ait pu être la diminution du nombre des personnes employées dans l'agriculture de nombreux pays. Même aux Etats-Unis, on ne peut dire que la participation de l'agriculture aux forces productives disponibles est orientée exclusivement en fonction des avantages naturels.

Toutefois, l'objectif à caractère social que poursuivent de nombreuses politiques agricoles nationales et qui est de garantir le revenu des personnes employées dans l'agriculture n'est pas le seul facteur qui mette une limite à la politique agricole internationale. Il existe d'autres objectifs non économiques dont il faut aussi tenir compte. La garantie de l'approvisionnement en produits alimentaires pendant les périodes de crise, par exemple, est aujourd'hui encore fréquemment citée comme constituant un objectif non économique des politiques agricoles nationales, bien qu'elle ne soit parfois qu'un prétexte. Comme les conditions de la politique mondiale ne se sont pas modifiées, cet objectif n'a plus, certes, la même importance qu'autrefois, mais il continue d'exercer une influence et celle-ci ne s'exerce pas seulement dans le subconscient de nombreux responsables de la politique agricole. La politique agricole internationale ne peut négliger ce facteur.

Enfin, les responsables de la politique agricole internationale ne peuvent pas non plus ignorer purement et simplement certaines considérations nationales relatives à la balance des paiements. Au cours des années de l'après-guerre, la production agricole nationale de nombreux pays industriels a été subordonnée passagèrement à l'objectif d'épargner des devises et/ou à celui d'augmenter les recettes provenant des exportations. Le rétablissement croissant de la

convertibilité des monnaies a certes ôté une partie de leur importance aux points de vue relatifs à la balance des paiements pour l'agriculture des pays à économie de marché, mais les pays à économie planifiée constatent pour la plupart que leur liberté d'action en politique agricole est limitée aujourd'hui encore pour ces mêmes raisons. Pour la politique agricole internationale, c'est là aussi un handicap.

Il est un fait que, dans ces conditions, l'agriculture continue aujourd'hui encore de bénéficier d'une sorte de statut spécial dans de nombreux pays. On ne discutera pas ici sur la question de savoir où se situe la limite des concessions de politique économique faites à l'agriculture, celle-ci étant déterminée en définitive par des considérations de valeur de caractère non économique. Elle serait d'ailleurs difficile à localiser, puisqu'elle se déplace constamment. Il suffira de souligner ici que la politique agricole internationale doit prendre certaines précautions et qu'elle se trouve en présence de données difficilement modifiables et qui restreignent parfois le champ d'application des mesures à prendre dans le domaine de la politique agricole internationale, sans qu'il importe de savoir si ces données peuvent être fondées sur des considérations économiques ou non.

B. Objectifs de la politique agricole internationale

Si la politique agricole internationale pouvait faire abstraction de toutes les particularités nationales et de tous les objectifs nationaux et si la mobilité totale des facteurs de production pouvait être assurée également dans l'agriculture, il serait alors possible de pratiquer une politique agricole internationale suivant des considérations exclusivement économiques, qui aboutirait à faire en sorte que l'agriculture contribue dans une mesure optimale à l'amélioration du produit social mondial. Il est évident qu'une telle contribution ne laisse pas de place aux produits agricoles pour lesquels il n'existe pas de demande commerciale et qu'elle n'est réalisable que dans l'hypothèse d'un équilibre de l'offre et de la demande sur les marchés agricoles. Cette limitation de la contribution de l'agriculture au produit mondial suppose une participation des différents pays absolument conforme aux avantages comparatifs dont ils bénéficient en matière de coûts. Des objectifs aussi éloignés doivent toutefois être considérés comme utopiques. Si elle veut être réaliste, la

politique agricole internationale doit se satisfaire de solutions beaucoup plus modestes - c'est-à-dire sous-optimales. Cela ne doit décourager personne.

L'essentiel est que les succès atteints par cette politique, et notamment aussi cet équilibre "sous-optimal" sur les marchés agricoles, entraînent, par rapport à l'état actuel, une amélioration sur le plan des échanges de marchandises.

Néanmoins, la contribution optimale de l'agriculture mondiale à une amélioration du produit social est indispensable en tant que support conceptuel de la politique agricole internationale. Elle montre la direction dans laquelle peuvent s'orienter les responsables de cette politique dans l'organisation de l'agriculture mondiale et, dans son cadre, des relations agricoles internationales.

Les données déjà mentionnées s'opposent à la pleine réalisation de cet objectif 1). Il est d'ailleurs compréhensible que l'agriculture mondiale ne puisse pas se consacrer seulement à la couverture des besoins commerciaux. Les besoins non commerciaux doivent également être pris en considération ; les prix que l'on demande aux consommateurs de payer doivent être à leur portée. Même avec cette restriction, une division internationale du travail aussi poussée que possible dans le domaine agricole et une organisation aussi profitable que possible des échanges internationaux de produits agricoles sont des objectifs qui conservent une grande importance dans la politique agricole internationale. En égard à ces objectifs, celle-ci peut essayer de contribuer par des conventions internationales à la coordination des politiques agricoles nationales dans leurs divers domaines (production, consommation, commerce extérieur, stocks et prix) et d'agir en faveur d'une élimination progressive des contradictions existant entre les politiques agricoles nationales et la politique agricole internationale. Cette dernière politique doit chercher à compenser les excédents et les déficits dans les différentes régions. Il importe à cet égard d'adapter la production aux besoins en utilisant aussi efficacement que possible les ressources existantes et les possibilités offertes par la technologie agricole moderne. La réalisation de cet

1) Cf. Agriculture et croissance économique. Rapport d'un groupe d'experts. OCDE Paris 1965. p. 128 et suivantes.

objectif consistera le plus souvent à accroître la production agricole dans les régions déficitaires.

L'harmonie que la politique agricole internationale devra chercher à apporter dans l'agriculture mondiale dépend donc de la réalisation de quatre conditions, à savoir: (1) un approvisionnement suffisant du monde en produits agricoles à des prix à la portée des consommateurs, (2) un équilibre entre l'offre et la demande sur les marchés agricoles mondiaux, (3) une participation des différents pays à la production agricole mondiale, qui tienne compte autant que possible des avantages comparatifs dont ils bénéficient et (4) un revenu individuel des personnes employées dans l'agriculture, qui n'ait pas à craindre la comparaison avec les revenus des personnes employées dans d'autres secteurs économiques.

C. Responsables de la politique agricole internationale

Une politique agricole internationale qui serait pratiquée par une seule instance supranationale ou par un petit nombre d'instances supranationales en faveur desquelles les gouvernements des différents pays renonceraient à leur souveraineté dans le domaine de la politique agricole serait la forme la plus parfaite d'une politique agricole internationale. Elle reste une utopie dans l'immédiat. Politique agricole internationale ne signifie d'ailleurs pas forcément que les différentes nations doivent abandonner au profit d'organisations internationales leur souveraineté dans le domaine de la politique agricole. Les responsables de la politique agricole internationale qui peuvent également entrer en ligne de compte sont les instances qui se fixent uniquement pour tâche de coordonner les politiques agricoles nationales. Les instances nationales s'engagent réciproquement par la voie de conventions librement consenties à respecter des règles communes et à poursuivre des objectifs communs dans leur politique agricole.

Il est vrai que ces pays, pris individuellement, ne peuvent pas être considérés comme les véritables responsables de la politique agricole internationale. Mais il va de soi que les mesures prises par les différents pays exercent, en raison du poids économique et du degré important d'interpénétration extra-économique de ces derniers, une influence plus ou moins sensible sur la politique agricole internationale. Dans ces conditions, on ne pourra nier l'importance considérable

que revêtent notamment, dans le cadre de la politique agricole internationale, les mesures de politiques agricoles prises par les Etats-Unis et aussi par la Grande Bretagne, dans la mesure où elles ont pour objet l'organisation des relations agricoles internationales. Il en va naturellement de même pour la C.E.E.

En dehors des organisations qui exercent une influence mondiale, certaines organisations régionales sont également responsables de la politique agricole internationale. Elles aussi s'intéressent avant tout à une organisation des relations agricoles internationales suivant des critères internationaux prioritaires, même si, à cet égard, elles sont guidées au départ par les intérêts des économies nationales concernant leur région. A cet endroit, il convient de mentionner à nouveau la politique agricole commune de la CEE. Quand bien même la CEE constituera une unité entièrement intégrée à la fin de son évolution, les différents stades jalonnant la voie vers le marché agricole commun n'en revêtent pas moins une importance considérable en tant qu'exemples d'un point de départ régional de la politique agricole internationale.

D. Instruments de la politique agricole internationale

Les instruments de la politique agricole internationale peuvent être comparés à ceux des politiques agricoles nationales, avec cette différence qu'il sont utilisés par des instances internationales et que leur champ d'application déborde le cadre des économies nationales prises séparément. Ils ont un caractère "multilatéral". Qu'il s'agisse de mesures générales couvrant l'ensemble des domaines agricoles, c'est-à-dire les prix, la production, les stocks, le commerce extérieur et la consommation, tous ces instruments constituent les premiers éléments d'une politique agricole internationale ou rendent une telle politique possible. Tout comme la politique agricole nationale, la politique agricole internationale peut avoir pour objet les structures agricoles, la productivité et les améliorations techniques dans l'agriculture ; elle se prête particulièrement à l'exécution de vastes campagnes et mesures internationales dans le domaine de la politique commerciale ¹⁾, de l'aide alimentaire et de la politique agricole à moyen et à long terme (planification agricole). Au demeurant, la politique agricole internationale

¹⁾ Il va de soi que par politique commerciale, on n'entend pas ici seulement l'influence exercée par les dispositions juridiques formelles visant les échanges internationaux.

ne constitue pas seulement un ensemble de mesures de caractère international applicables au commerce agricole international, quelle que soit l'importance capitale de celles-ci, mais elle a une portée beaucoup plus vaste 1). Si bien des choses sont encore en gestation dans ce domaine, nombreux sont cependant les éléments qui, dès aujourd'hui, semblent de nature à permettre, comme le GATT et au delà de celui-ci, la codification de règles internationales, afin d'organiser plus judicieusement et donc "plus raisonnablement" la coexistence et la collaboration des différentes économies nationales dans le domaine agricole et leurs relations entre elles.

1) Cf. Propositions de la CEE pour une politique agricole internationale. Nouvelles de la politique agricole commune n°3251/PI/65. Citées dans : Offene Welt. N° 88. Weltagrarpolitik - Fundament der Entwicklungspolitik. Cologne - p. 130 et suivantes.

Chapitre II : L'agriculture mondiale depuis la fin de la seconde guerre mondiale et les problèmes qu'elle a posés

L'étude détaillée des commencements de réalisation d'une politique agricole internationale au cours des deux dernières décennies sera précédée d'un bref examen de l'évolution de l'agriculture mondiale durant cette même période. Cet examen facilitera considérablement la compréhension des considérations qui suivront sur la politique agricole internationale.

A. Evolution générale 1).

Certains des problèmes qui se sont posés à l'agriculture mondiale dans les premières années de l'après guerre étaient une conséquence directe de la guerre. L'influence de la seconde guerre mondiale sur la production agricole mondiale a été assurément moins importante qu'on ne s'y attendait initialement. En 1946/47, le niveau de la production agricole mondiale n'a été inférieur que de 5 % environ au niveau moyen des années 1934/1938. Ce tableau apparemment favorable se modifie toutefois si l'on oppose l'évolution de la production agricole mondiale au cours de cette période à la croissance démographique mondiale. Malgré toutes les pertes dues à la guerre, les effectifs de la population mondiale à la fin de 1946 étaient néanmoins supérieurs de 10 % à la moyenne des années 1934-1938. Le volume de la production agricole mondiale par habitant a donc été inférieur de 15 % environ au volume qui aurait été nécessaire pour approvisionner la population mondiale comme avant la guerre. A cet égard, il faut particulièrement souligner que, dans beaucoup de pays, le niveau alimentaire de la période d'avant-guerre ne correspondait absolument pas à ce qui est considéré comme un niveau suffisant.

Dans ces conditions, on comprend pourquoi on a estimé que le problème principal de la politique agricole mondiale dans les premières années de l'après guerre était d'abord de rattraper aussi rapidement que possible le retard de la production dû à la guerre. Il n'y avait pas place alors, même au stade de la conception, pour une répartition et une organisation régionales plus rationnelles de la production

1) L'étude suit en partie ici, notamment en ce qui concerne les appréciations quantitatives, les considérations se rapportant au présent sujet dans : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. La situation mondiale de l'alimentation et de l'agr. 1965. Bilan de la 2e décennie de l'après guerre. Rome, périodique (ci-après dénommé : "FAO 1965" ou "FAO 1966" ou "FAO 1967").

agricole mondiale et du commerce agricole mondial. Les efforts sur le plan national et parfois aussi international se sont concentrés à cet égard sur l'élimination de la pénurie alimentaire dans les territoires particulièrement touchés par la guerre, où la production avait diminué beaucoup plus fortement que la moyenne mondiale. Le maintien du rationnement alimentaire pendant des années encore après la guerre ainsi que des mesures d'aides nationales et internationales (UNRRA) - la question de savoir si on peut considérer ces dernières comme relevant de la politique agricole internationale peut rester ouverte ici - ont permis d'éviter de véritables disettes, même si le niveau alimentaire de la population est resté proche du minimum vital absolu dans de nombreux pays et si la qualité de l'alimentation n'a pas répondu dans de nombreux cas aux exigences minima requises.

L'évolution ultérieure de l'alimentation mondiale après la guerre a été fortement influencée par la croissance accélérée de la population mondiale. Les progrès de la médecine dans la lutte contre les maladies et les épidémies ont abouti, notamment dans les pays en voie de développement, à un fort recul de la mortalité, mais celui-ci n'a pas été accompagné d'une réduction proportionnelle de la natalité. La population mondiale s'est donc accrue dans des proportions inconnues jusqu'ici et elle aurait donc occupé une part rapidement croissante de l'espace vital, même si chaque habitant n'avait pas exigé davantage de ce dernier.

En outre, les exigences en matière d'approvisionnement en produits alimentaires ont augmenté, notamment dans les pays développés. La politique du plein emploi dans ces pays, d'une part, et la nécessité de rattraper le retard dû à la guerre et à l'après guerre, d'autre part, ont stimulé le développement conjoncturel et ont entraîné une croissance constante du revenu de la population, ce qui l'a incitée à demander des aliments en quantités plus grandes et de meilleure qualité, d'autant plus que, dans de nombreux cas, elle n'avait pas eu pendant longtemps la possibilité de satisfaire pleinement ses besoins alimentaires.

Du fait que, dans les premiers temps, la production alimentaire n'a pu s'adapter aux besoins accrus que dans un certain nombre de ces pays, les pays européens, notamment ceux qui avaient été plus touchés que les autres par la guerre, sont devenus de plus en plus dépendants des livraisons alimentaires de l'hémisphère occidental (Etats-Unis, Canada). Le financement de ces livraisons a donné lieu à des difficultés ; au début, les pays les plus atteints par la guerre n'ont pas été en mesure de payer les livraisons alimentaires d'appoint avec leurs propres recettes d'exportation, en particulier avec celles qui avaient été réalisées dans la zone du dollar. La pénurie de dollars dont l'Europe a souffert au cours de ces années a été due en grande partie au fait qu'elle dépendait de l'hémisphère occidental pour les livraisons alimentaires. Les programmes d'aide de cette époque, dont le plan Marshall a été le point culminant, étaient notamment destinés à combler le manque de devises provoqué par les livraisons alimentaires des Etats-Unis, à l'Europe.

Ces difficultés des balances des paiements ont incité de nombreux gouvernements nationaux à prendre des mesures pour remplacer dans des proportions de plus en plus grandes les produits agricoles importés par la production nationale. Ils ont stimulé la production agricole nationale par des aides financières généreuses et par des mesures d'organisation de marché. Cette politique répondait également au désir de la plupart des gouvernements d'assurer à la population agricole un revenu équitable.

La période précédant la guerre de Corée a été caractérisée nettement par le fait que les conséquences de la guerre et de l'après-guerre pour l'alimentation mondiale ont été surmontées et que celle-ci a été adaptée aux besoins accrus d'une population en augmentation. Le boom causé par la guerre de Corée a donné aux producteurs de produits agricoles de base une occasion unique de réaliser des recettes élevées à l'exportation de matières premières. La fin du conflit coréen a marqué également la fin de la première époque de l'alimentation mondiale après la guerre. La production agricole mondiale dans son ensemble avait retrouvé son niveau d'avant guerre et l'avait même considérablement dépassé - grâce à des prix passagèrement très élevés dans certains secteurs.

La politique agricole des différents pays a été orientée presque exclusivement vers des objectifs nationaux. Quelques organisations internationales (OECE, GATT, FAO) ont certes tenté de faire prévaloir certains objectifs internationaux, mais leurs efforts sont restés tout à fait vains ou n'ont eu qu'un succès très limité.

Dès 1952/53, la production agricole mondiale a progressé de nouveau au même rythme que la population mondiale. Au cours des années suivantes, sa croissance a même été supérieure à celle de la population mondiale. Depuis 1958/59, l'augmentation de la production agricole mondiale n'a cependant pas été supérieure à celle de la population. Depuis, elle a même parfois été inférieure à celle-ci. C'est ce qui a été le cas en particulier pour certaines régions en voie de développement. En valeur absolue, les progrès les plus importants réalisés par la production pendant toute la période de l'après guerre ont été enregistrés surtout dans les pays développés, où la mécanisation toujours plus poussée, des apports d'engrais toujours plus importants, de nouveaux progrès dans la lutte contre les parasites et des améliorations dans l'organisation ont permis de nouveaux records de production et de productivité.

Proportionnellement, la production agricole a certes augmenté plus vite dans les pays en voie de développement que dans les pays développés au cours de la deuxième décennie de l'après-guerre. Mais étant donné le bas niveau de départ des pays en voie de développement, il ne faut pas donner à ce fait une signification trop importante.

Pour l'essentiel, cette évolution de la production mondiale et de l'approvisionnement mondial en produits agricoles a été également, pendant la deuxième décennie de l'après-guerre, le résultat des politiques agricoles nationales. Les mesures de politique agricole internationale en sont restées à leurs débuts. Les gouvernements sont restés peu enclins à se soumettre à des instances internationales et à se comporter conformément à des objectifs internationaux.

A l'heure actuelle, la production agricole mondiale par habitant est supérieure de 10 % environ au niveau d'avant-guerre. Cependant, malgré cette augmentation de la production, 10 à 15 % de la population mondiale ont continué d'être totalement sous-alimentés et en outre, la moitié de la population mondiale doit être considérée comme qualitativement mal nourrie.

Les divergences d'évolution de la production agricole dans les différents pays ont certes intensifié le développement du commerce agricole international, mais comme les prix agricoles mondiaux tendaient constamment vers le bas depuis le boom causé par la guerre de Corée, il ne s'en est pas suivi une plus-value adéquate. Dans la mesure où ils ont été affectés par ce phénomène en tant qu'exportateurs de produits agricoles, les pays développés ont eu de larges possibilités de compenser par des exportations stimulées de produits industriels les effets défavorables que cette évolution exerçait sur leur balance des paiements. En revanche, pour les pays en voie de développement, l'évolution défavorable des prix agricoles et des exportations agricoles a constitué un handicap supplémentaire. Une des caractéristiques les plus marquantes du commerce agricole international a été en outre constituée par le fait qu'une part toujours plus grande des échanges agricoles mondiaux se sont effectués dans le cadre de programmes d'aide. Ceci est vrai en particulier pour le commerce de produits agricoles entre les pays développés et les pays en voie de développement en ce qui concerne l'exportation des premiers vers ces derniers. Néanmoins, dans la mesure où le commerce agricole s'est intensifié entre les pays développés, les chiffres d'affaire réalisés dans le cadre de programmes d'aide ont très vite régressé après les premières années de l'après-guerre ; finalement, les opérations n'ont plus été conclues que sur une base commerciale. Mais bien que le volume des échanges agricoles internationaux ait considérablement augmenté au cours des deux dernières décennies, ils n'ont guère tenu compte des avantages comparatifs dont bénéficient les différents pays en ce qui concerne les coûts. Ils se sont bien plutôt déroulés en fonction des contingences inhérentes à la couverture des besoins des différents pays et à leurs politiques agricoles.

Le fait que les importants besoins alimentaires existant dans le monde entier après la guerre n'aient pu être intégralement couverts - ni sur une base commerciale, ni dans le cadre de programmes d'aide - n'a pas empêché que des stocks considérables de produits agricoles se soient accumulés, notamment dans l'hémisphère occidental. Ces stocks se sont constitués en particulier au début des années 50 et ils ont augmenté jusqu'en 1961 environ. Depuis, une tendance inverse s'est manifestée et elle s'est même encore renforcée au cours des dernières années dans le secteur des céréales par suite de livraisons importantes à l'URSS et à la république populaire de Chine, ainsi qu'à l'Inde. Le

volume des stocks de céréales des USA est devenu entre-temps inférieur au volume considéré comme réserve normale "convenable", même si une tendance inverse semble se manifester à nouveau depuis peu en ce qui concerne les stocks mondiaux de céréales. Cependant, les stocks de sucre et de café sont toujours très considérables. De même, les stocks de coton ont toujours un volume notable, bien qu'ils aient aussi diminué de façon importante l'année dernière. Les pays développés se sont efforcés de plus en plus de neutraliser la pression exercée sur les prix par les stocks. Indépendamment de l'aide alimentaire aux pays en voie de développement qui avait un caractère essentiellement national, il a été procédé à des limitations de production, à des achats en masse des stocks par l'Etat et à d'autres mesures insuffisamment ou aucunement coordonnées sur le plan international - ces mesures étant également prises dans le plupart des cas à l'échelon national - en vue de stabiliser les marchés, sans qu'on soit parvenu à résoudre le problème des excédents dans les pays développés. En effet, il ne fallait pas que ces mesures aillent à l'encontre des efforts entrepris en faveur de la population agricole pour lui assurer un revenu.

Les excédents passagers existant surtout dans les pays développés ne peuvent toutefois pas masquer le fait que la production alimentaire mondiale n'est pas toujours suffisante pour satisfaire les besoins alimentaires de la population mondiale. L'ombre de ce problème plane sur tous les efforts déployés pour stabiliser durablement les marchés agricoles. En outre, la production agricole mondiale se répartit très inégalement entre les différents groupes de pays. Elle se concentre en particulier dans les grands pays développés. Les pays industriels sont donc en même temps les plus gros producteurs de denrées alimentaires. La division internationale du travail qui apparaît fort souhaitable et qui est réclamée par beaucoup, pourrait consister par exemple pour les pays industrialisés à ralentir leurs efforts en ce qui concerne leur propre production agricole au profit d'une intensification de la production agricole dans les pays en voie de développement. Or, cet objectif s'est révélé utopique. Dans les conditions actuelles, sa réalisation aurait des conséquences catastrophiques pour la situation de l'alimentation dans le monde.

Au cours de la première décennie qui a suivi la guerre, on s'est surtout inquiété dans le secteur alimentaire de surmonter les conséquences de celle-ci et c'est seulement vers la fin de cette première décennie que l'on a commencé à se préoccuper de plus en plus des problèmes posés par

l'alimentation dans les pays en voie de développement. Il serait toutefois exagéré de caractériser la deuxième décennie de l'agriculture internationale d'après-guerre en affirmant, comme l'a fait la FAO, qu'au cours de cette période les intérêts des pays en voie de développement ont été placés au premier rang, lorsqu'on a commencé à mettre au point de nouvelles notions de coopération internationale, notamment de nouvelles conceptions touchant l'assistance et le commerce et qu'le sentiment de la responsabilité collective de l'humanité concernant la suppression de la faim et de la malnutrition" 1). Il semble que cette affirmation soit par trop marquée par les désirs qui habitent la FAO. L'intérêt incontestablement croissant pour l'essor économique des pays en voie de développement et partant, également pour la consolidation des bases de leur agriculture ne doit pas masquer le fait qu'au cours de la deuxième décennie de l'après-guerre, les pays développés se sont préoccupés principalement de résoudre les problèmes résultant de leur situation excédentaire et de donner à leur relations internationales dans le domaine de l'agriculture une base plus durable. L'utilisation de leurs excédents dans le cadre d'une politique tendant à résoudre les problèmes alimentaires des pays en voie de développement s'est révélée très commode pour certains d'entre eux, mais il n'est pas douteux qu'elle n'a été qu'un objectif secondaire de leurs efforts. Peut-être le sentiment qu'il s'agit là d'une responsabilité d'une grande portée internationale s'est-il renforcé à cette occasion. Cependant, l'affirmation selon laquelle ces pays seraient mieux disposés à soutenir dans ce sens les mesures à prendre dans le domaine de la politique agricole internationale appelle de sérieuses réserves.

A cette occasion, il est apparu de plus en plus qu'il ne s'agit pas là uniquement d'un problème de politique commerciale internationale, secteur où la collaboration internationale, en ce qui concerne les règles à observer, a plus progressé que dans les autres secteurs. Les problèmes posés par les relations agricoles internationales ont une origine plus profonde. Ils ne peuvent être résolus uniquement par des accords commerciaux. Les différents Etats n'orientent pas assez leurs politiques agricoles nationales en fonction des impératifs internationaux. L'équilibre entre l'offre et la demande est soumis à de multiples manipulations. Les besoins commerciaux restent incroyablement inférieurs aux besoins réels. Aussi la réduction passagère de la production agricole se heurte-t-elle à de sérieuses objections qui trouvent leur fon-

1) Cf. "FAO 1965", op. Cit. p. 12

dement dans la politique de développement, sans parler des considérations purement humanitaires. Tant que l'équilibre du marché continuera, en l'absence d'accords internationaux concrets suffisants, à être soumis à l'arbitraire des différentes parties, on ne peut s'attendre à ce que soit résolu le problème que pose l'approvisionnement suffisant du monde en produits agricoles. Dans ces conditions, le début de la troisième décennie de l'après-guerre a fait apparaître qu'il était encore plus urgent que jamais de resserrer la collaboration internationale entre les pays développés et les pays en voie de développement et, partant, de développer la politique agricole internationale 1).

Avant d'aborder en détail les tentatives qui ont visé à apporter une solution aux problèmes brièvement exposés ci-dessus, pour autant qu'il s'agit des mesures de base prises en vue de la réalisation d'une politique agricole internationale, on retracera encore succinctement l'évolution qui s'est produite dans les différents groupes de pays. On a renoncé à une description des différents marchés agricoles ; les mesures prises initialement dans ce sens se sont limitées pour l'essentiel à des accords internationaux sur les marchandises ou à la tentative de conclusion de tels accords. A cet égard, on se reportera à la partie B du chapitre III et pour le reste à la bibliographie.

B. L'évolution de l'agriculture des différents groupes de pays 2)

1. Pays occidentaux développés

Dans les pays développés de l'hémisphère occidental, la production agricole a enregistré une augmentation considérable au cours des deux décennies de l'après-guerre, augmentation qui s'est d'ailleurs adaptée pour l'essentiel à l'accroissement de la population qui est intervenu au cours de la deuxième décennie de l'après-guerre. Si la production n'a pas augmenté davantage au cours de cette période, ce qui aurait très bien pu être le cas, cela est dû à des mesures de restrictions prises par le gouvernement américain. Cependant, l'accroissement qui s'est produit aux Etats-Unis au cours de la deuxième décennie de l'après-guerre a quand même été plus grand que pendant la première, même si un certain transfert de la production agricole est intervenu au profit de la fabrication de céréales fourragères et de produits de transformation agricoles, au détriment de la production de céréales panifiables et de coton. Du fait que les mesures de restriction prises par le gouvernement américain portaient beaucoup plus sur la superficie cultivée (régulation des cultures par le versement de subventions pour la non-utilisation de superficies agricoles pour la culture des céréales) que sur la production,

1) Cf. M. Meyer-Burckhardt : Von der EWG zu einer internationalen Agrarpolitik. Dans : Aussenpolitik. 16ème année (1965) N° 3.

2) Cf. H. Noilhan : Histoire de l'Agriculture à l'Ere Industrielle. L'Agriculture à travers les Ages. Tome V. Paris 1965. p. 339 et suivantes.

il n'a pas été possible d'empêcher que celle-ci laisse loin derrière elle la consommation lorsque les possibilités commerciales d'écoulement sont apparues insuffisantes sur le marché mondial. Les Etats-Unis sont ainsi devenus non seulement la première source d'approvisionnement des régions agricoles déficitaires dans le monde, mais également le plus important stockeur mondial de céréales panifiables et fourragères et de coton. Le monde est à cet égard tributaire des Etats-Unis. Dans les conditions actuelles, aucun autre pays ne serait en mesure d'assumer à leur place le rôle du plus important fournisseur des régions agricoles déficitaires et du plus important stockeur mondial de produits agricoles. Certes, on ne peut pas dire que les Etats-Unis aient assumé ce rôle de propos tout à fait délibéré. En réalité, leur politique agricole dont l'objectif était d'assurer le revenu de la population agricole a d'abord conduit à ces excédents et ceux-ci se sont révélés ensuite comme de plus en plus nécessaires pour assurer un approvisionnement suffisant du monde entier en denrées alimentaires. L'évolution après la seconde guerre mondiale a montré clairement que les problèmes agricoles des Etats-Unis - et l'utilisation opportune des excédents est un des plus importants d'entre eux - ne peuvent être résolus que dans le cadre d'une politique agricole internationale.

A cet égard, les augmentations continuelles de la production agricole par suite des nouvelles améliorations techniques ont rendu vains les efforts déployés par les Etats-Unis pour maintenir les stocks à un niveau plus adapté aux besoins commerciaux. L'évolution des stocks après la guerre a été graduelle et a reflété l'évolution de la production et de la commercialisation. Les stocks de produits agricoles ont atteint leur niveau maximum en 1961. Depuis, les stocks américains tant en céréales panifiables qu'en céréales fourragères ont fortement diminué, en partie par suite de l'aide alimentaire importante fournie aux pays en voie de développement, en partie par suite des livraisons commerciales effectuées notamment à l'URSS et à la République populaire de Chine. Leur niveau est devenu inférieur au niveau considéré comme suffisant pour garantir l'approvisionnement des régions déficitaires. On a également enregistré une forte réduction des stocks de coton.

En Europe occidentale, l'augmentation de la production agricole a été plus rapide que l'accroissement de la population, la production ayant en effet augmenté à elle seule de 30 % pendant la deuxième décennie de l'après-guerre. Dans la composition de la production, l'importance des produits agricoles de transformation s'est accrue dans des proportions particulièrement grandes. A ce titre, on a fait appel à des importations d'aliments du bétail plus importantes que par le passé. Le fait que l'agriculture ait eu un grand retard à rattraper dans le secteur mécanique et technique a fourni une occasion favorable d'augmenter rapidement la productivité. Celle-ci s'est accrue considérablement, tant dans le domaine de la production végétale que dans le domaine de la production animale, même si toutes les possibilités de rationalisation et d'introduction des techniques dans l'agriculture en Europe occidentale sont, avec de grandes différences de pays à pays, encore loin d'être totalement épuisées.

A cet égard, la politique agricole des pays développés a été dominée particulièrement par le souci du développement du revenu de la population agricole 1). Les méthodes utilisées ont été très différentes ;

1) Cf. Landwirtschaft und Wirtschaftswachstum, op.cit. p. 88 et suiv.

en particulier, le système des "deficiency payments" en vigueur en Grande-Bretagne pour l'agriculture au cas où le niveau des prix intérieurs des produits agricoles est trop bas, est fondamentalement différent du système des prix de soutien ¹⁾ appliqué par la plupart des autres pays de l'Europe occidentale. Des considérations de balance des paiements ont en outre joué un rôle essentiel dans certains de ces pays. Au moyen de contingents d'importation, de droits de douane, de prélèvements et d'autres charges fiscales, l'importation de produits agricoles a été maintenue à un bas niveau et les incidences considérées comme défavorables pour l'agriculture nationale ont été réduites à un minimum. Inversement, on a cherché par des mesures d'aide à l'exportation à écouler sur le marché mondial les excédents susceptibles de provoquer des perturbations du marché. Ces tentatives ont été déterminées avant tout par des considérations nationales. A cet égard, la prise en considération d'objectifs internationaux d'intérêt supérieur n'a joué, du moins au début, qu'un rôle secondaire. Ces objectifs n'ont pris de l'importance qu'à partir du moment où la CEE a mis en route la coordination et la fusion des politiques agricoles nationales de ses pays membres et que des modifications dans son approvisionnement en produits agricoles ont commencé à affecter les intérêts d'autres pays agricoles excédentaires, sans que l'on fût parvenu au préalable à un *modus vivendi* empreint de stabilité dans le cadre d'une politique agricole internationale.

Au Japon, la production agricole a pu être augmentée dans des proportions beaucoup plus fortes que la croissance de la population. Simultanément, la structure de la production s'est modifiée au profit des produits de transformation agricoles (viande, lait). Mais eu égard à l'accroissement rapide du revenu et à l'augmentation de la demande, le déficit alimentaire du Japon est resté élevé, et, de ce fait, l'intérêt pour des réglementations du commerce international des produits agricoles est resté vif.

En Australie, les efforts entrepris pour accroître la production agricole ont été particulièrement couronnés de succès. Les nouveaux records de production atteints après la guerre ne sont pas limités seulement au blé et à la laine. Des augmentations importantes de la production ont été enregistrées également pour le sucre, le riz, le tabac et d'autres produits. L'Australie a donc assisté les Etats-Unis et le Canada dans l'accomplissement de leur tâche internationale de fournisseurs et de stockeurs mondiaux de produits agricoles.

2. Pays à économie planifiée

Ni dans les pays développés, ni dans les pays en voie de développement, l'augmentation de la production agricole après la guerre n'a été aussi forte que dans les pays à économie planifiée. Ceci est particulièrement la conséquence des pertes de production enregistrées au cours de la seconde guerre mondiale. L'augmentation particulièrement importante de la production en URSS au cours des quelques années qui ont suivi la guerre a résulté en partie du défrichement de vastes superficies agricoles supplémentaires et de leur mise en culture avec des céréales. Il n'en reste pas moins que l'on ne disposait plus, après la guerre, pour approvisionner les régions déficitaires du globe, des excédents considérables de produits alimentaires

1) Cf. H. Noilhan, op.cit. p. 372 et suivantes

qui caractérisaient l'économie des pays de l'Europe de l'Est avant la guerre. Ce phénomène est lié à l'accroissement considérable de la demande dans ces pays. La croissance démographique et l'augmentation du revenu ont abouti ici à une augmentation considérable des besoins auxquels la production n'a pas pu répondre. Au cours des dernières années, l'URSS a enregistré des pertes de production sévères, dues pour l'essentiel à la sécheresse. La dépendance à l'égard de livraisons étrangères de produits alimentaires s'est accrue au cours des dernières années. Ceci est encore plus vrai pour la République populaire de Chine où des conditions climatologiques défavorables et des modifications institutionnelles ont abouti à une chute de la production après le "grand bond en avant" (1958). La détente intervenue depuis n'a manifestement pas suffi pour couvrir entièrement les besoins. Avec l'URSS, la République populaire de Chine doit être considérée aujourd'hui comme un importateur mondial très important de céréales, même si des fluctuations de la récolte d'une année à l'autre peuvent passagèrement atténuer quelque peu cette impression. Les achats importants de céréales effectués par ces deux pays au cours des dernières années, mais aussi les livraisons cubaines de sucre qui leur ont été faites après que les Etats-Unis eurent refusé de continuer d'acheter le sucre de Cuba, ont montré l'importance de la demande potentielle de ces pays et à quel point le commerce international de produits agricoles peut en être affecté.

3. Pays en voie de développement

Malgré des augmentations considérables de la production agricole, l'Amérique latine produit actuellement moins d'aliments par habitant qu'avant la guerre, les différences de région à région étant d'ailleurs grandes. Le Brésil, le Vénézuéla, le Mexique et le Guatemala ont pu augmenter leur production dans des proportions bien supérieures à l'accroissement démographique, mais en Argentine, au Chili, en Colombie et au Pérou le rythme de croissance de la production est resté inférieur à celui de la population. Cette situation tient en partie au fait que l'agriculture a continué de se concentrer sur les monocultures de produits qui ne sont commercialisables que sur le marché mondial. Certes, on a proclamé partout que la diversification de la production était l'objectif économique principal, mais les succès de cette politique sont restés relativement peu importants. Pour certains produits d'Amérique latine, l'évolution a été particulièrement décevante. Cette remarque vaut en particulier pour le sucre, où le marché, par suite de l'évolution politique à Cuba, n'a pas encore pu retrouver jusqu'ici sa stabilité. Toutes les tentatives effectuées au cours des dernières années en vue d'aboutir à une politique agricole internationale dans ce secteur ont échoué, bien que le secteur international du sucre ait traditionnellement fait preuve d'initiatives en vue de la réalisation d'une politique agricole internationale. L'évolution de la production a également été une source de grande préoccupation dans le secteur du café où, à l'heure actuelle, les conséquences défavorables qu'exerçaient sur le marché mondial du café des stocks équivalant à plus d'une année de récolte ont pu être neutralisées grâce à l'heureuse conclusion de l'accord mondial sur le café. Dans ce secteur, il a été prouvé - du moins passagèrement - quelle action bénéfique les mesures prises dans le cadre d'une politique agricole internationale peuvent avoir.

En Extrême-Orient également, la production par habitant n'a pas encore retrouvé, malgré des progrès considérables, son niveau d'avant-guerre. Il en va ainsi, en particulier pour l'Indonésie, les Philippines et le Pakistan. En revanche, l'Inde a pu atteindre une augmentation modeste de la production par habitant, mais ce pays s'est révélé en même temps comme le plus déficitaire des pays en voie de développement en ce qui concerne l'alimentation et comme étant tributaire plus que tout autre de l'aide alimentaire des pays développés. Certains pays d'Extrême Orient ont même réussi à accroître de façon très considérable leur production agricole (Formose, Thaïlande, Corée). Au Proche Orient également, l'augmentation de la production par habitant a continué d'être légèrement supérieure à l'accroissement démographique, l'augmentation de la production étant plus importante en particulier pour les variétés de fruits telles que les agrumes, le sucre et le coton.

En revanche, l'évolution en Afrique a été beaucoup plus défavorable. Sur ce continent également, la population a augmenté plus vite que la production alimentaire, mais l'insuffisance des statistiques rend malaisée une évaluation précise. Le cacao, le sucre et surtout le café ont été produits dans des quantités beaucoup plus importantes qu'autrefois et, contrairement au maïs, le développement de la production de blé et d'orge a été moins constant. Néanmoins, dans son ensemble, l'évolution n'a pas été aussi défavorable qu'en Amérique latine, où la situation alimentaire est la plus désastreuse de toutes les régions en voie de développement. La situation a été un peu plus favorable pour les pays africains car, pour la plupart d'entre eux, la fin du statut colonial n'a pas signifié forcément la rupture des liens économiques et financiers multiples qui les unissaient à leur ancienne métropole. Ils ont donc continué à bénéficier de mesures d'aide financière et technique considérables de la part des pays développés. Cependant, la possibilité de prendre certaines mesures en vue de la réalisation d'une politique agricole internationale était plutôt limitée.

Toutes les régions en voie de développement ont ceci en commun que leur production de variétés différentes de fruits a subi une évolution irrégulière due essentiellement à des influences climatiques. Dans un certain nombre de pays en voie de développement, on constate un très net écart entre l'évolution de la production et celle de la consommation. Leurs excédents d'exportation ont diminué en grande partie en particulier en Amérique latine et au Proche Orient ainsi que dans l'Afrique du nord-ouest. Par suite du retard de la croissance de la production sur celle de la population, une partie assez importante de la production a été consommée dans le pays producteur. En même temps, les pays en voie de développement se sont vus dans l'obligation de recourir beaucoup plus que par le passé à des importations de produits alimentaires en provenance des pays excédentaires, dont une part croissante a eu lieu sous forme de dons. Le résultat de ces évolutions, d'après des calculs de la FAO, a été que chaque habitant des pays en voie de développement a, par rapport à la moyenne des années 1953-1955, disposé en tout de 5 % supplémentaires d'aliments pour la moyenne des années 1962-1964. L'Amérique latine ne disposait que de 1 % en plus, l'Afrique accusait même un manque de 4 % ; en revanche, le Proche Orient disposait de 12% en plus et l'Extrême Orient (sans la république populaire de Chine) de 7 % en plus.

En 1966, la production alimentaire par habitant dans les pays en voie de développement a été inférieure de 4 % à celle des deux années précédentes. D'après les calculs de la FAO, il aurait fallu que la production agricole ait augmenté de 7 % en 1967, si on avait voulu au moins égaler le niveau alimentaire de 1964.

C. Les principaux problèmes de la politique agricole internationale

Les principaux problèmes de politique agricole internationale qui se dégagent du tableau précédent de l'évolution récente de l'agriculture mondiale sont les suivants :

1. Le niveau de la production agricole mondiale par habitant est insuffisant. Il reste inférieur au niveau qui, pour des raisons d'ordre sanitaire, est absolument indispensable, suivant la conception qui prévaut actuellement, pour pouvoir considérer l'alimentation comme suffisante. Cette constatation s'applique en particulier à la qualité de l'alimentation, mais en partie également à sa quantité. Pour un niveau moyen insatisfaisant, les différences régionales sont grandes. La sous-alimentation est plus particulièrement constatée dans les régions en voie de développement de l'économie mondiale. C'est l'Amérique latine qui reste la plus éloignée de ce qu'on considère comme un approvisionnement suffisant en produits agricoles. Mais l'approvisionnement alimentaire reste également particulièrement précaire en Inde.
2. La croissance de la production agricole mondiale ne suit plus qu'avec peine le rythme de croissance de la population mondiale. Si l'on ne parvient pas dans un proche avenir à accélérer le rythme d'augmentation de la production de l'agriculture mondiale, il faudra s'attendre à des difficultés encore plus grandes dans la situation de l'alimentation mondiale 1).
3. Les pays en voie de développement ne sont pas en mesure d'acheter dans les pays développés les quantités supplémentaires d'aliments qui leur sont nécessaires pour assurer à leur population une alimentation suffisante. Dans l'état actuel de croissance de leur population, ils sont obligés de consacrer une part démesurément grande de leur produit national déjà faible par ailleurs à l'approvisionnement des couches de population qui ne sont pas encore en âge de travailler et cette part n'est donc plus dis-

1) Cf. à ce sujet :

F. Baade : Der Wettlauf zum Jahre 2000. Unsere Zukunft : Eine Paradies oder die Selbstvernichtung der Menschheit. Oldenburg 1960. p. 18 et suivantes, p. 32 suivantes.

ponible pour les investissements dans les industries exportatrices qui devraient fournir les devises nécessaires au financement des importations. En outre, l'importation de quantités d'aliments supérieures au volume actuel se heurterait à des difficultés en raison de l'insuffisance de l'infrastructure dans le secteur des transports et de la distribution. La production alimentaire nationale ne suffit pas pour satisfaire à l'approvisionnement de toute la population. Dans la mesure où les produits coloniaux traditionnels qui doivent être écoulés dans les pays développés jouent encore un rôle dans la production agricole des pays en voie de développement, la baisse des prix de ces produits sur le marché mondial a provoqué une détérioration de la situation des pays en voie de développement. En outre, des excédents se sont dans certains cas formés sans qu'il existe un chance de les écouler à des conditions commerciales acceptables dans les pays développés (café par exemple).

4. En revanche des progrès techniques et des améliorations dans l'organisation ainsi qu'une politique des prix et des revenus très favorable à l'agriculture ont permis à la production agricole des pays développés de dépasser rapidement les besoins de leur population. Ce phénomène est valable en particulier pour la production agricole de l'Amérique du nord et des autres pays agricoles développés d'outre-mer. Entre-temps, les excédents passagèrement élevés de céréales panifiables et fourragères ont pu être résorbés en partie. En ce qui concerne les autres produits agricoles, d'importants excédents qui ne peuvent être écoulés sur une base commerciale continuent de peser sur le marché. A aucun moment le volume des stocks existants n'a tenu compte de la nécessité d'assurer l'approvisionnement du monde en produits agricoles. Ces stocks ont plutôt été la conséquence de mesures qui ont été prises dans l'intérêt de l'agriculture nationale. Dans ces conditions, rien ne garantit que de tels déséquilibres entre l'offre et la demande sur les marchés agricoles ne se répèteront pas.

5. Eu égard aux différences existant dans l'approvisionnement en produits agricoles entre les pays en voie de développement et les pays développés, l'importance et le volume du commerce agricole international ont considérablement augmenté. En raison de l'impossibilité de pratiquer le commerce de produits agricoles sur une base entièrement commerciale avec les pays en voie de développement, deux formes se sont de plus en plus imposées dans les échanges agricoles internationaux : celle des échanges commerciaux et celle des échanges non commerciaux à des conditions financières particulières. En l'absence d'accords internationaux adéquats, cet équilibre du marché se réalise en partie sous une forme chaotique, en restant éloigné du degré optimum d'organisation et dépourvu de principes de réglementation clairs et d'objectifs internationalement reconnus. Il est de l'intérêt de l'économie mondiale d'accroître l'efficacité des échanges internationaux et d'aboutir à nouveau, dans leur cadre, à un système uniforme d'organisation des marchés et de formation des prix. Ce système devrait garantir un approvisionnement suffisant du monde entier en produits agricoles à des coûts aussi bas que possible, mais il devrait en même temps concorder également avec les objectifs économiques des politiques agricoles nationales dans les pays développés - notamment avec l'objectif social de ces dernières qui est de garantir le revenu des personnes employées dans l'agriculture.
6. La grande importance qu'ont revêtu les objectifs de la politique du revenu et des prix dans le cadre des politiques agricoles nationales dans les pays développés a partiellement détourné le commerce agricole international des règles du commerce international obligatoirement applicables aux autres groupes de marchandises. Il serait d'un très grand intérêt de parvenir à une concertation internationale sur les règles du commerce agricole international qui, non seulement seraient compatibles avec les objectifs nationaux en matière de politique des revenus et donc acceptables pour tous les intéressés, mais qui accroîtraient encore l'efficacité des échanges internationaux.

7. Si le développement de l'économie agricole mondiale reste abandonné à lui-même et donc essentiellement aux politiques agricoles nationales, il faudra s'attendre très prochainement à ce que la situation alimentaire mondiale devienne extrêmement problématique. Il est donc du plus haut intérêt de parvenir à des accords agricoles internationaux qui soient orientés en fonction de l'évolution à long terme probable des besoins mondiaux en produits agricoles et qui, de ce fait, fournissent aux instances nationales des points de repère permettant à leur agriculture de participer à un degré optimum à la production agricole mondiale, tout en assurant à des conditions équitables, l'écoulement des quantités de produits agricoles qui dépassent les besoins nationaux.
8. La répartition inégale de la production agricole mondiale entre les pays développés et les pays en voie de développement résulte dans une large mesure de l'utilisation insuffisante de la technologie agricole moderne dans les pays en voie de développement. Une diffusion plus intensive des connaissances techniques agricoles dans ces pays reste toujours une des conditions essentielles dont la réalisation est indispensable pour leur permettre de rattraper le retard pris par leurs agricultures et de tirer profit des avantages comparatifs dont ils bénéficient en matière de coûts.

Chapitre III : Initiatives de portée mondiale en vue de la réalisation d'une politique agricole internationale

Les difficultés soulevées par les problèmes internationaux qui viennent d'être décrits ont joué un rôle important dans la politique agricole de l'après-guerre. Bien que l'on ait été tenté de rechercher des solutions dans le cadre de la coopération internationale, la politique agricole a été en réalité pratiquée principalement à l'échelon national. Certes, il y a eu des débuts de réalisation d'une politique agricole internationale, mais les mesures internationales ont occupé une place secondaire par rapport aux mesures nationales. Qu'il se soit agi des tentatives qui ont eu pour but au cours des premières années de l'après-guerre d'améliorer l'approvisionnement alimentaire insuffisant ou par la suite de résoudre le problème des excédents sur d'importants marchés agricoles, qu'il ait été question d'un approvisionnement alimentaire suffisant des pays en voie de développement et de l'aide alimentaire ou de problèmes de l'augmentation de la production agricole, du recours à la technique en agriculture, de la garantie du revenu de la population agricole, de la stabilisation des prix, des problèmes de l'organisation des marchés et même des échanges agricoles internationaux, les différents gouvernements ont toujours cru pouvoir résoudre eux-mêmes au mieux leurs problèmes agricoles. Certes, on a souvent réclamé des consultations internationales, une coordination internationale des différentes mesures et une collaboration internationale dans le domaine agricole, mais les accords agricoles internationaux effectivement conclus n'ont eu qu'une importance pratique limitée et ils en sont restés le plus souvent à leurs débuts. Ce fait a été particulièrement évident dans les échanges agricoles internationaux où différents gouvernements n'ont que trop souvent cherché à éluder les règles qu'il avait été convenu d'appliquer aux échanges internationaux ou ont voulu obtenir de leurs partenaires commerciaux des conditions exceptionnelles.

Parmi les mesures initiales prises en vue de la réalisation d'une politique agricole internationale, il faut distinguer entre, d'une part, les mesures qui correspondaient effectivement à une politique agricole internationale et, d'autre part, les propositions et recommandations relatives à la politique agricole internationale formulées notamment par des représentants des milieux scientifiques, mais aussi par des institutions privées, et qui n'ont donc pas quitté le stade préliminaire de la politique agricole internationale.

Parmi les mesures effectives de politique agricole internationale, il convient en outre de distinguer entre les mesures émanant, d'une part, d'organisations mondiales (Organisations des Nations-Unies, GATT) ou de caractère mondial (Accords internationaux sur les marchandises) et d'autre part, d'organisations régionales (CEE, AELE, OCDE, etc.). La suite de l'étude observe cet ordre.

A. Organisations mondiales

L'organisation spéciale des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, la "Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)" a été, dans les premiers temps, l'organisation responsable de la politique agricole internationale à l'échelle du globe ; mais de nombreuses autres organisations des Nations Unies ont également déployé, à l'échelle internationale, des activités extrêmement importantes pour l'agriculture.

Parmi les organisations des Nations Unies, la dernière née des organisations commerciales, la "Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED)", mérite d'être citée ici : son secrétariat général à Genève se consacre principalement à la préparation des sessions de l'assemblée générale de la CNUCED, qui doit être considérée comme un forum international où sont notamment traités les problèmes des pays en voie de développement. Comme l'agriculture constitue le secteur économique le plus important dans presque tous les pays en voie de développement, les décisions et les recommandations de la CNUCED pour l'agriculture revêtent une certaine importance.

L'activité principale des autres organisations des Nations Unies a été et est notamment de fournir aux pays en voie de développement, une aide technique dans le domaine non agricole (éducation, santé, politique sociale et autres domaines extrêmement importants), mais il n'est pas possible d'ignorer l'intérêt que l'agriculture porte précisément à ces domaines. Il faut citer encore un secteur important auquel les organisations des Nations Unies, aussi bien l'ONU, à New-York, que les organisations spéciales, ont toujours attaché une attention particulière et auquel il est essentiel de s'intéresser également d'un point de vue agricole, à savoir celui des statistiques et des rapports sur l'évolution économique. Mais aussi importantes que puissent être les mesures prises par les autres organisations des Nations Unies dans le domaine non agricole et aussi forte qu'ait pu

être jusqu'ici et que sera leur influence indirecte sur l'agriculture mondiale, leur signification ne peut naturellement pas être comparée à celle des activités exercées par la FAO.

En dehors des organisations des Nations Unies, c'est avant tout le GATT qui mérite d'être considéré d'une manière approfondie dans le contexte des éléments de base d'une politique agricole internationale à l'échelle mondiale. C'est devant ce forum qu'ont été négociées les règles applicables au commerce international de produits agricoles et les exceptions éventuelles à ces règles; ~~c'est à la suite de toutes les mesures de base~~ qu'il a prises en vue de la réalisation d'une politique agricole internationale qui s'est dégagée jusqu'ici la plus forte influence sur les relations agricoles internationales.

1. F.A.O.

La FAO a été fondée immédiatement après la seconde guerre mondiale. Sa création a été décidée dès 1943 à l'occasion de la "Food and Agricultural Conference", tenue à Hot Springs, en Virginie 1). La première et la plus importante de ses tâches a été de collaborer aux distributions internationales de vivres. Cette tâche avait été assumée à l'origine par le "Combined Food Board", puis elle avait été confiée à la fin de la guerre à l'"International Emergency Food Council" alors dépendant de la FAO. La première conférence de la FAO a eu lieu à Québec en 1945. Les créateurs de la FAO voulaient en faire une sorte de ministère de l'agriculture et de l'alimentation mondiale dans le cadre d'une organisation mondiale 2). Cette idée de base ne s'est d'ailleurs réalisée que très partiellement. Cependant, il est hors de doute qu'à l'heure actuelle la FAO est le forum le plus important pour les contacts internationaux dans le domaine agricole.

Au fur et à mesure qu'intervient la détente observée dans l'approvisionnement alimentaire des pays développés qui ont pu surmonter relativement vite leurs difficultés dues à la guerre, l'attention de la FAO s'est reportée de plus en plus sur l'évolution agricole

1) Cf. "FAO 1955", p. 30 et suivantes.

2) Cf. F. Baade : Welternährungswirtschaft. Rowohlts deutsche Enzyklopädie. Hamburg 1956.

et les problèmes agricoles des pays en voie de développement. L'écart frappant existant entre l'accroissement démographique et la production alimentaire de ces pays est devenu aujourd'hui le problème central de la FAO.

La FAO fournit des experts et des conseillers pour l'ensemble des domaines de l'économie agricole, de la politique agricole et de la technique agricole et elle s'efforce d'obtenir que la planification agricole dans les pays en voie de développement soit coordonnée de façon optimale avec la planification du développement de l'ensemble de l'économie. Elle organise des séminaires d'un niveau avancé pour la main-d'oeuvre professionnelle agricole et construit des établissements scolaires pour la formation professionnelle agricole dans les pays en voie de développement.

La collaboration de la FAO à la préparation et à l'exécution de programmes de développement agricole pour des régions entières revêt une importance fondamentale. Dans ce domaine, la FAO travaille en liaison étroite avec les autres organisations des Nations Unies et, en particulier, depuis 1951 avec le PEAT (Programme élargi d'assistance technique des Nations-Unies) et, depuis 1958, avec le Fonds spécial des Nations Unies - la plupart des projets financés par cet organisme étaient des projets de la FAO -, en outre avec la Banque Mondiale et d'autres organisations internationales de financement ainsi qu'avec les organisations régionales des Nations Unies (CEAFA, CEAL, ACE et CEE) etc.

Au cours des dix dernières années, le champ des activités de la FAO s'est élargi de plus en plus ¹⁾. Toutefois, l'influence de la FAO sur les politiques agricoles nationales est restée relativement faible. Des groupes d'études particuliers créés par la FAO se sont consacrés à la politique de marché et à la coordination des politiques nationales pour chaque produit. Cependant, l'objectif qui était de conclure des accords de portée mondiale ou de contribuer à cette réalisation n'a pu être atteint que dans peu de cas. En général, il n'a pas été possible de dépasser le stade de l'information mutuelle dans le domaine commercial et statistique. Même si l'on admet que la compré-

1) Cf. Promotional Measures. Outline of FAO Programmes. FAO. UN Conference on Trade and Development. Trade and Development Board, Committee on Commodities. 2. Session. New-York. UNCTAD-Documents TD/B/C/33.

hension mutuelle a été incontestablement encouragée de cette façon, il faut cependant reconnaître que les succès de cette activité n'ont pas dépassé pour l'essentiel le stade préliminaire de la politique agricole internationale. L'influence des groupes d'étude pour chaque produit dans la conclusion d'accords internationaux sur les marchandises ainsi que les succès et les échecs rencontrés dans ce domaine seront traités ci-après.

En outre, la FAO a assuré la coordination des mesures nationales d'aide alimentaire en faveur des pays en voie de développement. Sur l'initiative du "Subcommittee on Surplus Disposal", ont été établis en 1953/54 les "Principles of Surplus Disposal and Guiding Lines for Dealing with Agricultural Surpluses" 1). Un essai était ainsi fait en vue de déterminer les règles internationales pour l'utilisation des produits agricoles excédentaires. L'année 1960 a été l'année de la "Campagne contre la faim" lancée par la FAO. Des études entamées en 1961 ont abouti en 1962 à un programme alimentaire mondial d'un volume de 100 millions de dollars et d'une durée de trois ans (1963-1965), qui devait accroître l'aide au développement par l'institution d'une aide alimentaire internationale 2). Au début de 1966, le programme a été prorogé jusqu'à 1968 sur une base financière élargie. En 1961, la FAO a souligné son propre rôle de coordinateur des politiques agricoles nationales dans le domaine de l'organisation des marchés et de la politique nationale des prix en publiant les "Guiding Principles for Agricultural Price Stabilization and Support Policies" 3). En 1963, la FAO a inauguré à Washington la conférence mondiale de l'alimentation qui a rappelé à l'opinion publique que le problème de l'alimentation dans le monde est un des problèmes essentiels de la poli-

- 1) Cf. FAO Principles of Surplus Disposal and Guiding Lines for Dealing with Agricultural Surpluses. Document FAO C55/22. Rome, Juillet 1955. Food Aid and Other Forms of Utilization of Agricultural Surpluses. Rome 1964. FAO Commodity Policy Studies, n° 15.
A. Kruse-Rodenacker : Jeder Sechste hungert. Dans : Der Volkswirt 21ème année (1967) n° 17, p. 696 et suivantes.
- 2) Cf. A.M. Acock : The World Food Programme - an Experiment in Multilateral Food Aid. Dans : Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics (FAO). Vol. XVI (1967). N°1 (janvier) p.1 et suivantes.
- 3) Cf. National Agricultural Price Stabilization and Support Policies: Guiding Principles Recommended by FAO. FAO, Rome 1961.

tique mondiale. En 1964 et en 1965, la FAO, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement ont mis au point des programmes communs pour le développement de l'agriculture de certaines régions et de certains pays en voie de développement. Enfin, en 1965 a été entamée l'élaboration du "Plan indicatif mondial de développement agricole" dont l'objectif est de fournir d'importantes données en vue d'une adaptation de la production alimentaire mondiale aux besoins alimentaires mondiaux des prochaines années et de donner aux instances responsables des politiques agricoles nationales des différents pays des indications sur leur propre planification. La FAO ne faisait ainsi que donner suite à ses travaux dans le domaine de la prévision pour les différents produits agricoles. De nouvelles prévisions, qui constituent un élément important du plan indicatif de développement agricole de la FAO, ont été publiées récemment 1).

Enfin, on se bornera ici à rappeler que la FAO a, en tant qu'organisatrice de nombreuses manifestations auxquelles ont pris part d'éminents représentants des milieux scientifiques et professionnels, favorisé les échanges de vues sur des questions brûlantes de politique agricole ainsi que l'élaboration de conceptions plus ou moins réalistes en matière de politique agricole internationale.

Ceci n'est qu'une esquisse des activités de la FAO dans le domaine de la politique agricole internationale et elle ne prétend naturellement pas à l'exhaustivité. Quelle que soit l'appréciation que l'on puisse porter sur l'action de la FAO et l'opinion que l'on puisse avoir sur les reproches qui ont été formulés dernièrement à son égard, suivant lesquels ses méthodes de travail seraient, étant donné sa croissance rapide, trop bureaucratiques et son activité se recouperait avec celle d'autres organisations internationales, il faut reconnaître qu'elle n'a pas manqué d'initiatives dans le sens d'une politique agricole internationale, c'est-à-dire d'une politique agricole subordonnée à des idées directrices internationales présentant un intérêt supérieur. Si tous les espoirs d'une collaboration internationale dans le domaine de la politique agricole ne se sont pas réalisés, ce n'est sûrement pas la faute de la FAO, et cet échec est imputable avant tout à la

1) Cf. Agricultural Commodities : Projections for 1975 and 1985. FAO. Rome 1967. Volume I : Summary and Conclusions, General Outlook for Demand, Production and Trade, Projections by Commodity Groups. Volume II : Methodological Notes and Statistical Appendix.

force d'inertie considérable opposée par les politiques agricoles nationales. Si l'on tient compte de la résistance qu'elles ont offerte, on doit reconnaître les succès que la FAO a malgré tout obtenu dans dans le domaine de la politique agricole internationale.

2. C.N.U.C.E.D.

Bien qu'il soit apparu opportun de placer les problèmes de la politique agricole internationale au centre des débats à la conférence sur le commerce mondial au printemps 1964, ceux-ci n'ont en fait été traités que de façon accessoire et, pour l'essentiel, indirecte 1). Le vaste programme de travail que la conférence sur le commerce mondial s'était fixé ne permettait pas, il est vrai, une étude très approfondie des différents problèmes, mais il aurait été cependant tout à fait possible d'examiner les problèmes agricoles plus attentivement qu'ils ne l'ont été en réalité. Dans ces conditions, le résultat de la réunion de la CNUCED 1964, tel qu'il apparaît dans les recommandations, ne pouvait pas manquer de causer une déception en ce qui concerne l'agriculture 2).

Les problèmes agricoles ont été largement traités - essentiellement dans l'optique des pays en voie de développement - au sein du comité qui s'est occupé des problèmes relatifs aux matières premières mondiales. Cependant, la forme de ces travaux a été choisie de telle manière qu'ils puissent s'étendre autant que possible à toutes les matières premières. Il ne restait donc pas beaucoup de place pour une étude détaillée des problèmes spécifiques de politique agricole. La CNUCED 1964 a accordé moins d'attention à des problèmes essentiels tels que le problème de l'alimentation suffisante de la population des pays en voie de développement à l'heure actuelle et, plus encore, dans l'avenir. A cet égard, l'aide alimentaire aux pays développés 3) n'a été mentionnée qu'accessoirement. Les problèmes essentiels aux yeux du comité compétent ont été de savoir comment il était possible d'accroître la part des pays en voie de développement dans le commerce mondial, quelle pouvait être, à cet effet, la contribution des pays en voie de développement à l'exportation de matières premières, comment il était possible de stabiliser les prix pratiqués dans ces opérations et d'accroître les recettes d'exportation.

1) Cf. Propositions de la CEE pour une politique agricole internationale op.cit. p. 133.

2) Cf. E. Rauch : Die Genfer Welthandelskonferenz 1964 in landwirtschaftlicher Sicht. Dans : Agrarpolitische Revue, Bern. Volume 21 (1964) n° 4 p. 129 et suivantes.

3) Recommandation A.II.6.

Encore qu'elle ait été limitée, la contribution de la CNUCED 1964 à la politique agricole internationale ne peut naturellement pas être ignorée. Les recommandations de la CNUCED dans le domaine des matières premières agricoles et des produits alimentaires, étaient d'une portée assez vaste 1). Quelle que soit la mesure dans laquelle elles seront suivies dans l'avenir, elles ont été l'expression des desiderata des pays en voie de développement et les actions qui seront engagées dans l'avenir devront en tenir compte. Encore qu'ils n'aient été que modestes on a pu trouver, là aussi, des éléments de base d'une politique agricole internationale. Ces recommandations donnent du moins des points de repère indiquant ce que, sous l'angle particulier des pays en voie de développement, on attend à l'avenir d'une politique agricole internationale.

Dans les recommandations de la conférence sur le commerce mondial portant sur les problèmes internationaux relatifs aux matières premières, les desiderata en matière de conclusion d'accords internationaux sur les matières premières ont occupé une grande place. Cet ensemble de problèmes fera l'objet d'une étude détaillée ci-après et il suffit ici de les effleurer seulement. Une autre demande importante de la CNUCED dans le domaine du commerce international des matières premières visait à la suppression des restrictions aux échanges. Ce problème fait également l'objet de considérations ultérieures dans la présente étude. Les exigences formulées par la CNUCED reprenaient en grande partie certains points importants du programme du GATT, qui figuraient depuis plusieurs années à l'ordre du jour de cette organisation qui a réalisé des progrès non négligeables dans la suppression des restrictions aux échanges.

Il est clair qu'à la CNUCED 1964 les pays en voie de développement ont surtout été intéressés par le développement de leurs échanges avec les pays développés et, dans cet ordre d'idées, principalement par la vente de matières premières, y compris les matières premières agricoles et les aliments produits par les pays en voie de développement. A cette occasion, ceux-ci ont d'ailleurs exigé des pays développés qu'ils prennent des mesures générales visant à la réduction de leur production agricole, sans toutefois rencontrer beaucoup de compréhension de la part de ces derniers pays. Une réduction de la production agricole des pays développés n'exercerait une

1) Cf. Proceedings of the United Nations conference on Trade and Development. I. Final Act and Report. II. Policy statements. III. Commodity Trade. United Nations. New-York 1964.

influence notable sur l'accroissement des exportations des pays en voie de développement que dans le cas de certains produits tels que certaines huiles et matières grasses et aussi le sucre. Mais pour les autres produits, il ne faudrait pas attendre que qu'une réduction de la production dans les pays développés entraîne une modification notable des possibilités de vente des pays en voie de développement. Bien au contraire, ce sont surtout les pays agricoles développés qui seraient les bénéficiaires de l'opération, pour autant que l'on puisse d'ailleurs savoir quelle pourrait être la restructuration du commerce extérieur des produits alimentaires et des matières premières agricoles ainsi provoquée.

Les recommandations de la CNUCED dans le domaine des matières premières ont porté par ailleurs également sur la concurrence des matières premières synthétiques 1). Il est d'ailleurs clair que des modifications du marché en faveur des pays en voie de développement ne sont guère concevables lorsqu'il s'agit de matières premières synthétiques qui concurrencent par leur qualité les matières premières naturelles (p.e. fibres synthétiques, caoutchouc synthétique) et peuvent se substituer à ces dernières, lorsqu'elles sont de meilleure qualité et meilleur marché.

En revanche, il serait possible, pour un certain nombre de stimulants (café, thé, cacao, tabac), d'ouvrir aux pays en voie de développement des possibilités de commercialisation supplémentaires par la suppression des restrictions aux échanges, des charges fiscales, etc. Sur ce point, les pays en voie de développement ont réclamé à la CNUCED des mesures visant à encourager la consommation et il n'est pas contestable qu'elles aient une certaine importance dans le cadre d'une politique agricole internationale. Il faut d'ailleurs tenir compte du fait qu'en particulier les charges fiscales frappant ces biens de consommation jouent un rôle important dans le budget des pays développés considérés 2).

Les recommandations de la CNUCED 1964 dans le domaine des matières premières se sont inspirées largement du programme d'action en 8 points du GATT de 1963, qui porte pour l'essentiel sur l'abaissement et la

1) Cf. Synthetics and their Effects on Agricultural Trade. Prepared by the Secretariat of the Food and Agriculture Organization of the United Nations. UNCTAD Document E/Conf. 46.59. Le 6 mars 1964.

2) Cf. Auswertung und Dokumentation der Welthandelskonferenz. Wissenschaftliche Schriftenreihe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Stuttgart 1966. p. 154 et suivantes.

suppression des droits de douane pour les produits des pays en voie de développement, principalement pour les produits de base et les produits tropicaux, sur la suppression des charges fiscales et des restrictions quantitatives sans réciprocité, c'est-à-dire sur un traitement incontestablement préférentiel des pays en voie de développement 1). Ce programme offrait lui aussi des éléments de base pour une politique agricole internationale, dont certains ont d'ailleurs atteint, depuis lors, le stade d'accords formels.

Après la fin de la conférence sur le commerce mondial en 1964, les efforts de la CNUCED se sont concentrés particulièrement sur la conclusion d'accords internationaux sur les marchandises, dans le domaine agricole en particulier pour le sucre et le cacao. Mais dans les deux cas, ces efforts sont restés jusqu'ici infructueux. Les négociations se poursuivent.

La CNUCED 1968 a accordé plus d'attention aux problèmes agricoles et alimentaires internationaux que ne l'avait fait la CNUCED 1964. Elle a étudié plus en détail les liens existant entre le problème alimentaire mondial, le commerce international, l'exportation et le développement économique dans les pays en voie de développement. Elle a examiné des mesures d'aide à l'accroissement de la production alimentaire de ces pays et à l'amélioration de la distribution et de la commercialisation 2). A nouveau, la stabilisation des grands marchés de matières premières agricoles a été, avec celle des autres marchés de matières premières, au premier plan des préoccupations. Les principaux instruments prévus à cet effet par les documents cités sous 2) au bas de la page sont les suivants : des stocks régulateurs ; un nouveau fonds central pour leur financement ; des mesures visant à la découverte de nouveaux emplois pour les matières premières naturelles, afin de résister à la concurrence des matières premières synthétiques ; des mesures pour faciliter l'accès aux marchés dans les pays développés ; la suppression des prélèvements à l'importation de matières premières, etc. 3).

1) Cf. Access to Markets for Primary Commodities in the Industrial Countries. Existing Obstacles and Measures for Trade Expansion. Prepared by the Bureau of General Economic Research and Policies. Document UNCTAD E/Conf. 46/7. Le 26 février 1964.

2) Cf. Draft Provisional Agenda for the Second Session of the Conference. Note by the President. UNCTAD Document TD/B/L.108. 6 September 1967. The World Food Problem in Relation to International Trade, Export Earnings and Economic Development of Developing Countries. Report by The Secretariat of the Food and Agricultural Organization of the United Nations. Doc. UNCTAD TD/22 du 16.1.1968. Developing Countries and the Food Problem. Doc. UNCTAD TD/55 du 23.1.1968.

3) Cf. Commodity Problems and Policies. The Development of an International Commodity Policy. Doc. UNCTAD TD 8 du 14.12.1967.

D'après une longue déclaration 1) adoptée à l'unanimité par l'assemblée générale de la CNUCED le 26 mars 1968, un grand nombre de mesures concertées sont nécessaires pour résoudre le problème alimentaire mondial. Les pays en voie de développement doivent accorder au secteur agricole une place convenable dans leurs plans économiques et, ce faisant, tenir compte des aspects à long terme. Un point considéré comme particulièrement important concerne la nécessité d'assurer les "human resources" pour l'évolution à venir. Les pays en voie de développement doivent encourager le système des coopératives et s'efforcer de fournir à l'agriculture des engrais et des moyens d'aide technique suffisants. La formation et la vulgarisation agricoles doivent être intensifiées et la constitution d'"industries agricoles" doit prendre plus d'importance. Une attitude favorable à la production est réclamée dans le domaine de la politique des prix. Il faut prévenir les déficiences dans l'approvisionnement alimentaire par la constitution de réserves alimentaires nationales.

La CNUCED 1968 recommande entre autres aux p a y s d é v e l o p p é s de donner plus d'importance aux mesures visant à accroître la production alimentaire dans le cadre de leurs programmes généraux d'aide au développement et, dans le choix de projets de développement, de donner la priorité à ceux qui ont trait aux "industries agricoles". L'aide technique dans le domaine agricole doit être poursuivie de façon accrue. Les pays développés doivent veiller à ce que leurs mesures d'aide alimentaire ne réduisent pas la capacité de production des pays en voie de développement. Les principes de la FAO pour l'utilisation des excédents seront maintenus. L'importation de matières premières agricoles en provenance des pays en voie de développement sera facilitée.

Enfin, la CNUCED 1968 insiste auprès des organisations i n t e r n a - t i o n a l e s pour qu'elles tiennent compte de la nécessité d'une conception globale et coordonnée dans la collaboration instituée entre les pays développés et les pays en voie de développement en vue de résoudre le problème alimentaire mondial, d'accorder une plus grande attention aux aspects opérationnels et de prévoir une part appropriée des ressources existantes pour le financement des moyens de production agricole.

3. G.A.T.T.

Le "General Agreement on Tariffs and Trade"(GATT) 2) constitue, du moins pour les Etats signataires, une sorte de loi fondamentale du commerce international. Dans ces conditions, il revêt une importance considérable pour le commerce international de produits agricoles et donc pour la politique agricole internationale. Il faut d'ailleurs souligner que les Etats signataires du GATT ont réclamé très souvent des exceptions dans les échanges internationaux précisément pour les produits agricoles et que de vives controverses ont eu lieu à ce sujet devant le forum constitué des parties contractantes du GATT. En effet, on ne s'est que trop fréquemment écarté pour les produits agricoles des principes fondamentaux

1) Cf. Declaration on the World Food Problem. Report of the United Nations Conference on Trade and Development of its Second Session Held at New Delhi from 1 February to 29 March 1968. Doc. UNCTAD TD/L.37 du 18.4. 1968. Annexe I. p. 16 et suivantes.

2) Cf. Basic Instruments. Vol. III (GATT/1958-5) Nov. 1958. Et à ce sujet : The developing countries and the GATT. The new chapter on trade and development. Febr. 1965.

du GATT, tels que le principe de la nation la plus favorisée et le principe de non-discrimination. Le GATT s'est pourtant fixé en définitive de supprimer le protectionnisme et des abaissements très sensibles des droits de douane ont été réalisés effectivement à l'occasion d'un certain nombre de négociations douanières. Les produits agricoles en étaient cependant très souvent exclus. Dans la mesure où les droits de douane sur les produits agricoles ont été abaissés, il n'en est résulté aucun effet pour le commerce agricole international, car d'autres mesures de protection d'une portée beaucoup plus vaste ont été maintenues. Pour ces produits agricoles, les organisations de marché basées sur des régulations quantitatives, des prélèvements, des subventions à l'exportation, des prix fixes et d'autres mesures ont joué, ainsi que la réglementation par le commerce d'Etat, un rôle beaucoup plus important.

Les efforts pour supprimer les accords commerciaux non tarifaires portant précisément sur les produits agricoles n'ont pas manqué. Dans le cadre du programme pour l'extension du commerce international ("Programme for the Expansion of International Trade") qui a débuté en novembre 1958, le deuxième comité a été chargé d'étudier l'application et les effets de mesures protectionnistes non douanières sur le commerce international de produits agricoles. Des consultations dans ce sens ont été organisées entre les pays de 1959 à 1961. Un rapport spécial a été consacré aux résultats 1). Il a été décidé en décembre 1961 de demander aux Etats-membres de notifier régulièrement les modifications survenues dans leur politique agricole. En cas de nécessité, de nouvelles consultations devaient avoir lieu. Dans cet ordre d'idées, il convient de mentionner notamment les consultations dont la CEE a fait l'objet - laquelle s'apprêtait à faire entrer en vigueur ses mesures de politique agricole commune 2). Bien que la CEE ait renoncé à toute restriction quantitative dans le cadre de ses réglementations de marchés et que son principal instrument de politique commerciale ait été d'appliquer des prélèvements variables à l'importation, il faut dire cependant que l'on n'est pas parvenu au GATT à supprimer complètement le protectionnisme agricole non-tarifaire.

- 1) Cf. Programme du GATT pour l'expansion du commerce international. Commerce de produits agricoles. Rapports du deuxième comité sur les consultations relatives à la politique agricole. Juin 1962. Deuxième et troisième rapport du deuxième comité, Genève 1962.
- 2) Cf. Programme du GATT pour l'expansion du commerce international. Commerce des produits agricoles. Rapport du deuxième comité sur la consultation avec la Communauté économique européenne. Genève 1962.

Le GATT a toutefois réglementé d'une certaine façon le commerce international de produits agricoles. Les signataires du GATT ont dû respecter ses dispositions. Dans la réalisation de leurs objectifs nationaux de politique agricole, ils ont dû, conformément aux règles du GATT qu'ils avaient reconnues, consulter leurs partenaires et s'entendre avec eux. Le seul inconvénient résultait du fait qu'ils s'efforçaient en même temps de tourner des principes importants du GATT en exploitant les dispositions dérogatoires existantes, ce qui, en soi, n'est pas très compatible avec l'esprit qui avait présidé à sa conclusion. Si les espoirs d'une organisation plus judicieuse du commerce international de produits agricoles ne se sont réalisés que très partiellement, cela tient au fait que dans leur politique agricole, les gouvernements se sont moins laissés guider par des objectifs internationaux d'un intérêt supérieur et qu'il n'ont pas tenu suffisamment compte des exigences de la politique des structures. Le plus souvent, ils ont poursuivi des objectifs exclusivement nationaux en s'aidant de mesures de soutien d'une grande ampleur et ces objectifs n'ont permis qu'une libéralisation limitée du commerce agricole international. Dans le domaine agricole, ceci revenait à renoncer dans une assez large mesure à la division internationale du travail.

Les tentatives qui ont eu pour objet d'ajouter un chapitre agricole spécial au GATT, c.à.d. une sorte d'organisation agricole mondiale, ont échoué. Les efforts déployés en ce sens dans le cadre de la négociation Kennedy sont restés vains. Les résultats peu satisfaisants de cette négociation dans le domaine agricole sont examinés plus loin.

Jusqu'à présent, seul le commerce avec les pays en voie de développement a été jugé digne d'un chapitre spécial. Les pays industriels se sont déclarés prêts à renoncer temporairement au principe de la nation la plus favorisée et à la réciprocité dans le commerce avec les pays en voie de développement. Le chapitre du GATT consacré au développement, qui a été ajouté celui-ci en 1965, octroie ainsi aux pays en voie de développement un statut spécial qui diverge même beaucoup plus des principes du GATT que celui qui pourrait être octroyé, le cas échéant, pour les produits agricoles dans le cadre du GATT.

I.1 revêt en outre une importance particulière pour la politique agricole internationale, car il est de nature à favoriser l'exportation par les pays en voie de développement de produits essentiellement agricoles. Il s'agit ici en fait d'une politique agricole

internationale dont l'objectif est d'encourager la production agricole des pays en voie de développement. D'après les statistiques du GATT, les pays en voie de développement ont contribué pour un cinquième aux exportations mondiales dont un tiers de produits alimentaires 1).

La proposition du président américain Kennedy de procéder à une nouvelle réduction tarifaire générale dans le cadre du GATT a offert en 1962 une nouvelle chance de supprimer les barrières commerciales dans les échanges internationaux, y compris des produits agricoles. Le "Trade Expansion Act" du 11 octobre 1962 a donné au gouvernement américain les pleins pouvoirs pour participer à cette nouvelle négociation tarifaire dans le cadre du GATT. Le gouvernement américain a été autorisé pour une période expirant au 30 juin 1967 à négocier de nouveaux abaissements tarifaires, l'hypothèse de travail retenue étant une réduction de 50 % des droits de douane. Des grands espoirs ont été placés dans la négociation Kennedy. Si l'on avait exploité les chances offertes par cet abaissement linéaire des droits de douane, on aurait pu attendre de cette négociation Kennedy un pas considérable vers un commerce mondial libre. Les produits agricoles représentent approximativement un tiers du commerce mondial. Les produits alimentaires constituent à eux seuls un quart des exportations américaines. Il était donc indispensable d'inclure les produits agricoles dans les négociations. Les propositions de la CEE à la négociation Kennedy, qui sont traitées ci-après, ont constitué une tentative visant à concilier le concept d'organisation de marché applicable au marché agricole commun de la CEE avec les conceptions agricoles divergentes des autres grands pays agricoles et, partant, de déborder très largement le cadre des réductions tarifaires en créant une organisation mondiale des marchés agricoles entraînant une coordination des politiques agricoles nationales. Le "gel" des montants de soutien aurait pu constituer le premier pas vers une atténuation du protectionnisme agricole sur le plan mondial. A l'exception d'un nouvel accord mondial sur les céréales, destiné à se substituer à l'accord mondial sur le blé en vigueur jusqu'ici, l'essentiel des propositions de la CEE a été repoussé, ce qui a constitué une amère déception pour ceux qui espéraient que des progrès sensibles seraient accomplis dans la direction d'une politique agricole internationale. L'accord qui s'est fait sur une aide céréalière mondiale aux pays en voie de développement n'a atténué que légèrement cette déception. Si

Cf. GATT, International Trade 1965. Genève, 1966. p. 36/37.

on avait pu également parvenir à la conclusion d'accords mondiaux pour les autres produits alimentaires de base importants, le chaos qui règne sur certains marchés agricoles internationaux aurait cessé.

En résumé, il faut dire du rôle du GATT dans le domaine de la politique agricole internationale que, malgré des débuts prometteurs, il n'a pas été possible jusqu'ici, et manifestement pas davantage dans le cadre de la négociation Kennedy, d'aider à l'éclosion d'une politique agricole internationale de caractère global. Les résistances nationales contre des comportements et des objectifs nouveaux en politique agricole, qui pourraient donner plus d'efficacité à l'agriculture mondiale et au commerce international de produits agricoles, sont aujourd'hui encore beaucoup plus fortes qu'elles ne l'ont été dans les autres secteurs économiques et pour les autres produits, bien qu'elles soient à la source de désavantages considérables pour l'économie nationale des différents partenaires mondiaux dans le domaine des échanges de marchandises et que les processus d'adaptation continuent, de ce fait, d'être différés 1). Il s'est avéré impossible jusqu'ici d'obtenir un avis unanime des politiciens sur la question de savoir jusqu'où l'on peut continuer de soutenir aujourd'hui le protectionnisme agricole et au nom de quels objectifs.

4. Autres organisations internationales à l'échelle mondiale

D'autres organisations internationales d'une importance mondiale ont collaboré dans une certaine mesure à la politique agricole internationale en participant directement ou indirectement à des programmes d'aide techniques importants pour l'agriculture. Cependant, la part de l'agriculture dans les différents programmes d'aide technique qui ont été mis en oeuvre jusqu'ici par les diverses organisations de l'ONU ne peut guère être déterminée avec précision. En dehors de la FAO, l'aide technique dans des secteurs importants pour l'agriculture a été fournie notamment par l'OIT, l'UNESCO, le FISE et l'OMS. Mais il va de soi que la plus grande part revient à la FAO. La FAO est aussi l'organisation qui a de loin la part totale la plus grande dans les programmes d'aide financés par le Fonds spécial de l'ONU et sur le nombre d'experts entretenus par ce fonds 2).

1) Cf. J.H. Richter : Agricultural Protection and Trade. Proposals for an International Policy. Pall Mall Press. Londres and Dunmor 1964, p. 12 et suivantes.

2) Cf. "FAO 1965" op.cit. p. 110/111.

Les mesures prises par la Banque Mondiale et par d'autres organismes de financement internationaux méritent également d'être mentionnées dans ce contexte. Pendant longtemps, les projets agricoles n'ont eu qu'une importance limitée dans le cadre des prêts qu'ils octroyaient. Entre-temps, des accords ont été conclus entre la FAO et la Banque mondiale dont l'objet était d'intensifier l'activité de la Banque mondiale dans le domaine agricole.

Comparés aux prêts consentis par d'autres organismes de financement internationaux dans le domaine agricole, les prêts de la Banque Mondiale peuvent être considérés comme assez importants. Les prêts des autres banques de développement (Banque interaméricaine de développement, Banque asiatique de développement et Banque africaine de développement) sont loin de les approcher.

Outre l'aide multilatérale au développement que les pays développés octroyent par l'intermédiaire de la Banque Mondiale, il convient également de mentionner au passage l'aide multilatérale octroyée par la CEE aux pays africains associés. Une part considérable de cette aide a été utilisée pour l'amélioration des structures agricoles. La CEE peut donc prétendre être, avec la Banque Mondiale, le financier le plus important de l'aide multilatérale au développement de l'agriculture. Même si ce fait ne peut naturellement pas encore être considéré comme l'expression d'une politique agricole internationale délibérée et que les possibilités offertes sont pour l'essentiel restées inexploitées jusqu'ici, il y a cependant eu là une contribution apportée en fonction de considérations internationales à l'organisation des structures agricoles dans certains pays africains en voie de développement.

Même le Fonds monétaire international a collaboré à des mesures de politique agricole internationale. L'idée de compenser, au moyen d'un octroi adéquat de crédit par une instance internationale, les fluctuations subies par les revenus d'exportation des pays producteurs de matières premières et dues à la fluctuation des prix a pris dans la politique agricole internationale des années passées une place

plus grande dans les discussions que dans la pratique 1). Quoiqu'il en soit, l'idée des paiements compensatoires s'est concrétisée en 1963 par la création dans ce but de facilités de crédit supplémentaires du Fonds monétaire international, en ce sens que des droits de tirage supplémentaires ont été reconnus aux pays producteurs de matières premières, - parmi lesquels ceux produisant des matières premières agricoles jouent un rôle décisif - pour le cas où leurs recettes d'exportation de celles - ci seraient soumises dans l'avenir à des fluctuations inhabituelles 2). En fait, on voulait réaliser cette compensation par des accords internationaux sur les marchandises à des prix stables ; mais en réalité, les résultats enregistrés à cet égard n'ont pas été très heureux, comme les considérations suivantes sur les accords internationaux sur les marchandises vont le montrer. Les facilités supplémentaires de crédit du FMI n'étaient d'ailleurs pas non plus de nature à compenser, pour les pays producteurs de matières premières, la chute constante des prix des matières premières agricoles. Ce problème ne peut être résolu uniquement grâce à des facilités supplémentaires de crédit. Cependant, comme il a une importance beaucoup plus grande que celui de la compensation de la fluctuation des prix, le rôle joué jusqu'à présent par le FMI dans la politique agricole internationale n'a été au total que limité 3).

1) Cf. International Compensation for Fluctuations in Commodity Trade. New-York, Nations Unies 1961. (Une étude de T.H. Abdel-Rahmann, A. Carillo-Flores, J.G. Crawford, A.G. Hart, S. Posthuma et M.L. Gureshi). Compensatory Financial Measures for Commodity Export Earnings : Notes on Recent Studies on Some Practical Experiments. Rome 1962. Doc. FAO E/CN. 13/53, CCP 62/24. - T. Lehti : Liquidity Creation and the Financing of Commodity Arrangements. Dans : Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics (FAO). Vol. 15 (1966). N° 3 (mars). p. 1 et suivantes. - Final Report of the Intergovernmental Group on Supplementary Financing as Adopted by the Group at its Third Session Held at Genève du 30.10 au 13.11.1967. Doc. UNCTAD TD/33. 16.11.1967. - Progress Report on Compensatory Financing of Export Fluctuations. Doc. UNCTAD TD/7/Suppl. 6. 1. November 1967. - The Role of Supplementary Financial Measures in the Development of an International Commodity Policy. Note by the Secretary General of UNCTAD. Doc. UNCTAD TD/II/C.3/2. 1. March 1968.

2) Cf. "FAO 1965" op.cit. p. 52.

3) Cf. J. Tinbergen : Shaping the World Economy. Suggestions for an International Policy. The Twentieth Century Fund. New-York 1962. p. 170 et suivantes.

B. Accords internationaux sur les marchandises ^x

1. Vue d'ensemble

Les accords internationaux sur les marchandises dans le domaine des produits agricoles constituent une tentative de stabilisation du marché par la collaboration internationale de certaines parties ou de toutes les parties jouant un rôle sur celui-ci ¹⁾. Les formes qui ont été choisies ou dont on a discuté dans le cadre de ces accords, ont été extrêmement différentes. La forme idéale d'un tel accord serait incontestablement celle d'une réglementation englobant tous les secteurs importants de l'économie, c'est-à-dire la production, la commercialisation, le commerce extérieur, les stocks et les prix. Les accords existants dans le domaine agricole se bornent pour l'essentiel à une réglementation des exportations des différents pays fournisseurs et à certaines ententes sur les prix. Certes, il n'existe pas encore d'accord sur les stocks régulateurs c'est-à-dire une réglementation internationale applicable aux stocks, mais des négociations portant sur cette réglementation ont lieu actuellement en liaison avec l'accord international sur le cacao à la conclusion duquel on s'efforce de parvenir.

Dans le domaine agricole international, les accords sur les marchandises témoignent parfois de traditions remontant jusqu'au début de notre siècle. Par l'établissement d'une telle collaboration internationale, on voulait, dès cette époque, supprimer principalement la forte fluctuation des prix sur certains marchés agricoles et, en outre, stabiliser les prix à un niveau considéré comme équitable par les producteurs. Les accords internationaux sur les marchandises marquaient le début de la réalisation d'une politique agricole internationale. Il s'agissait bien en effet de ten-

x En ce qui concerne les accords mondiaux proposés dans le cadre de la négociation Kennedy et les propositions formulées à cet égard, notamment par la CEE, se reporter aux considérations du chapitre IV

1) Cf. S. Caine : Commodity Agreements. A new Look. Dans : Lloyds Bank Review, Londres 1963. N°67. p.14 et suivantes. G. Bleu : International Commodity Agreements. Dans : Agriculture in Economic Development. Edité par C. Eicher et L. Witt. New-York, Toronto, San Francisco, Londres 1964. p.322 et suivantes. -International Commodity Arrangements and Policies. FAO. Rome 1964. Commodity Policy Studies n°16. -International Organization of Commodity Trade. Dans : Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics (FAO) Vol. 15 (1966). N) 2(février) p.1 et suivantes.

tatives visent à influencer les échanges internationaux dans le domaine agricole suivant des principes internationaux d'un intérêt supérieur. Entre les deux guerres mondiales, un certain nombre d'initiatives ont été prises en vue d'aboutir à des accords sur les marchandises dans le domaine agricole (en dehors du sucre, pour le blé, le thé, le café et le caoutchouc).

La période de l'après-guerre a été l'occasion d'un nouveau départ.

L'opinion très répandue était qu'il serait absolument nécessaire après la guerre d'organiser les marchés internationaux de marchandises, en particulier les marchés agricoles internationaux. La Charte de la Havane, notamment, qui n'a d'ailleurs jamais été ratifiée, en témoigne. Elle énumère une série de principes applicables aux accords internationaux sur les marchandises. Le GATT n'a pas repris cette partie de la Charte de la Havane, mais il autorise ses parties contractantes à conclure de tels accords internationaux sur les marchandises, lorsqu'ils concordent avec les principes reconnus d'obligation générale par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Les directives les plus importantes de la Charte de la Havane, qui ont été reprises pour l'essentiel par le Conseil économique et social des Nations Unies, portent sur la validité générale des accords internationaux sur les marchandises. Autant que possible tous les producteurs et consommateurs intéressés doivent y participer. Ils doivent assurer un approvisionnement raisonnable à des prix convenables et contribuer à empêcher une fluctuation inopportune des prix. Des accords dans ce sens sur les prix doivent servir cet objectif. Tous les progrès techniques doivent être mis au service de la production. Une augmentation éventuelle de la production doit s'accomplir de façon aussi rationnelle que possible. En principe, les accords doivent être révisés tous les 5 ans et faire éventuellement l'objet d'une nouvelle conclusion.

En ce qui concerne les produits agricoles, il n'y a eu depuis la fin de la guerre qu'un nombre limité d'accords internationaux sur les marchandises. Le plus important d'entre eux est incontestablement l'accord mondial sur le blé qui est encore en vigueur aujourd'hui et qui a d'ailleurs été plusieurs fois révisé¹⁾. En outre, il a été possible

1) Actuellement "Accord mondial sur les céréales".

de conclure un accord mondial sur le sucre, encore qu'il n'ait eu qu'une durée limitée. L'accord mondial sur le café, qui est encore applicable aujourd'hui, revêt également une grande importance. Enfin, un accord sur l'huile d'olive, qui est d'ailleurs moins important pour l'agriculture mondiale, a encore vu le jour. Un accord sur le lait entier en poudre a été conclu en 1963 sous la forme d'un "Gentlemen's Agreement". Des négociations sont en cours depuis un certain temps en vue de conclure un accord mondial sur le cacao.

Depuis la conférence sur le commerce mondial tenue en 1964, les efforts pour conclure de nouveaux accords internationaux sur les marchandises se sont multipliés. Toutefois, les initiatives prises jusqu'ici par la CNUCED n'ont pas encore été couronnées d'un succès notable. En septembre 1967, on est parvenu sur l'initiative de la FAO à un "arrangement non formel" sur les quotas d'exportation et sur un prix indicatif mondial pour le sisal et le sisal blanc auquel les principaux pays producteurs ont souscrit. Les principaux pays producteurs de caoutchouc naturel s'efforcent actuellement de parvenir à un accord international sur le caoutchouc.

Les efforts déployés pour parvenir à la conclusion d'accords mondiaux dans le domaine agricole ont reçu une nouvelle impulsion dans le cadre de la négociation Kennedy ¹⁾. Seules les négociations relatives à un accord mondial sur les céréales ont abouti à un résultat tangible. Certes, des négociations relatives à des conventions internationales sur la viande de boeuf et sur les produits laitiers ont eu lieu dans le cadre de la négociation Kennedy, mais elles n'ont pas abouti à des accords mondiaux sur ces produits.

Un certain nombre de groupes d'étude se sont constitués aux cours des années de l'après-guerre pour divers produits agricoles. Parmi ces groupes d'étude, ceux qui ont été créés notamment par la FAO ²⁾ ou par d'autres organisations internationales (GATT, OCDE) méritent une mention particulière. Mais jusqu'ici, leur activité s'est bornée, à l'exception de quelques produits qui ont fait l'objet d'un accord international, à l'échange mutuel d'informations et de statistiques intéressant la situation sur le marché mondial considéré.

1) Cf. p. 41.

2) Cf. "FAO 1965", op.cit. p.30.

2. Accord international sur le blé

L'accord international sur le blé a été conclu pour la première fois après la seconde guerre mondiale en 1949¹⁾. Il réunissait trente trois pays importateurs et les quatre pays producteurs : les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et la France. L'accord intéressait deux tiers des exportations mondiales de blé. Il portait sur les prix ainsi que sur les quotas d'importation et d'exportation. D'autres secteurs importants du blé mondial, à savoir la culture et les stocks, ne faisaient pas l'objet de l'accord. L'accord prévoyait que, si le prix sur le marché mondial libre du blé dépassait un prix maximum déterminé, la quantité prévue (jusqu'à 450 mill. de boisseaux) ne devait pas être vendue à un prix supérieur au prix maximum convenu (1.80 dollar). Le même principe était valable dans le sens contraire. Les pays importateurs s'engageaient à acquérir les quotas prévus à un prix non inférieur au prix minimum (1.50 dollar), même si le prix du blé sur le marché mondial libre était inférieur à ce prix minimum. Tant que le prix libre restait situé entre les deux extrêmes, les parties contractantes étaient entièrement libres dans leurs achats et leurs ventes. Pendant les quatre premières années de la durée de validité de l'accord, le prix du blé sur le marché mondial libre a été supérieur au prix maximum, de sorte que les pays importateurs ont bénéficié des avantages de l'accord. Conformément aux directives internationales susmentionnées du Conseil économique et social des Nations Unies pour les accords internationaux sur les marchandises, l'accord international sur le blé a été renouvelé en 1953. La fourchette des prix garantis a été élargie et relevée (1,55 - 2,05 dollars par boisseau). La Grande-Bretagne s'est retirée de l'accord,

Il a encore été renouvelé en 1956 et en 1959 ; en 1959, la Grande-Bretagne y a de nouveau adhéré et un nouveau membre important, l'URSS y a été accueilli. Le nouveau prix maximum est passé à 1,90 dollar par boisseau, le nouveau prix minimum à 1,50 dollar. Les quotas convenus ne se sont plus appliqués désormais qu'au prix minimum. Un quota égal à la moyenne des importations réalisées au cours des quatre premières des cinq années précédentes a été accordé aux pays importateurs au prix maximum.

1) Trade Agreements Involving Wheat. Londres 1961. International Wheat Council. Secrétariat Paper n° 2.

Le dernier accord mondial sur le blé qui est encore en vigueur aujourd'hui remonte à l'année 1962 et il devait primitivement rester en vigueur jusqu'à la fin de juillet 1967¹⁾. Il a ensuite été prorogé d'un an, car l'accord mondial sur les céréales conclu dans le cadre de la négociation Kennedy entrera en vigueur au plus tôt au milieu de l'année 1968. La fourchette actuelle des prix garantis est comprise entre 1.62 1/2 dollar et 2.02 1/2 dollars par boisseau. Comme le prix du blé sur le marché mondial libre s'est maintenu à l'intérieur de cette fourchette depuis 1959, il n'a pas été nécessaire de recourir aux arrangements applicables lorsque le prix maximum est dépassé ou que le prix minimum n'est pas atteint.

Cependant, bien que l'accord international sur le blé ait parfaitement fonctionné, en particulier au cours des dernières années, les conséquences pour le marché mondial du blé n'ont été que limitées. Indépendamment du fait qu'il n'intéressait que le blé et ne concernait donc pas les marchés de céréales fourragères, le champ d'application de cet accord était limité à des transactions purement commerciales. Des "transactions particulières" telles que des accords bilatéraux, des opérations à crédit et le troc ainsi que les dons n'entraient pas dans le cadre de l'accord. Dans la pratique, l'accord ne constitue donc qu'une réglementation partielle du marché mondial du blé. Il perd de son importance dans la mesure où la pratique desdites transactions s'étend. Un autre désavantage important de l'accord est qu'il ne porte pas sur les politiques nationales des prix et de la production et qu'il peut donc en résulter en permanence des perturbations de l'équilibre du marché qui, cependant, peuvent être neutralisées dans la plupart des cas par ces mêmes "transactions particulières"²⁾.

1) Cf. United Nations Wheat Conference 1962. Summary of Proceedings. United Nations. New-York 1962. U.N. Publication E/Conf. 38/9. - International Wheat Agreement, 1962. As Adopted at the Final Plenary Session le 10 mars 1962. U.N. Economic and Social Council. United Nations Wheat Conference 1962, Geneva March 1962. E/Conf. 38/4. - International Wheat Agreement 1962 and Rules of Procedure. International Wheat Council. Londres 1962. - A. Ghaussy : Das internationale Weizenabkommen - ein Modell für Rohstoffpreisstabilisierung ? Dans : Wirtschaftsdienst, Hamburg, 44ème année (1964). N° 7, p. 290 et suivantes.

2) Cf. H.A. Lücker : Rapport fait au nom de la Commission de l'Agriculture sur les problèmes relatifs à une organisation des marchés mondiaux des produits agricoles, en particulier des céréales. Parlement européen. Documents de réunion 1966-67. DCC.136 (PE 15.910 def.) p. 17.

L'accord mondial sur les céréales conclu dans le cadre de la négociation Kennedy, qui a remplacé le 1er juillet 1968 l'actuel accord international sur le blé, prévoit un prix minimum de 1.73 dollar et un prix maximum de 2.13 dollars, ce qui représente une augmentation considérable du prix. Il se double d'un accord sur l'aide céréalière aux pays en voie de développement. L'aide, dont le volume total est de 4.5 millions de tonnes, est fournie, en nature ou en espèces, à raison de 23 % par la CEE, de 42 % pour les USA, de 11 % pour le Canada et de 5 % respectivement pour le Japon, la Grande-Bretagne et l'Australie.

3. Accord international sur le sucre

La convention sur le sucre de 1902 et l'accord international sur le sucre de 1931 (accord de Chadbourne) qui avaient pour but de stabiliser les prix par la régulation quantitative de la production et des exportations ont été les précurseurs de l'accord international sur le sucre. Cet accord a été suivi en 1937 par le premier accord international sur le sucre conclu à l'échelon gouvernemental, qui a été signé également par les pays consommateurs et qui est resté formellement en vigueur jusqu'en 1942. Le Conseil international du sucre a même survécu à la seconde guerre mondiale.

Un nouvel accord international sur le sucre qui a permis d'exercer un contrôle sur le marché international de ce produit pendant un certain nombre d'années a été conclu en 1953 pour une durée de cinq ans, après que le marché mondial du sucre eut essuyé un revers catastrophique avec la cessation du boom Coréen. La production qui avait augmenté très rapidement pendant le boom avait entraîné un excédent d'offres sur le marché mondial du sucre, de sorte que les prix obtenus par les producteurs n'étaient plus suffisants ¹⁾.

L'accord a été préparé par un groupe d'étude des Nations Unies et conclu entre les producteurs du marché mondial libre du sucre et la plupart des pays consommateurs. Parmi les pays producteurs, deux produc-

1) Cf. Est-il possible d'organiser le marché mondial du sucre ? Extrait du rapport établi par H.A. Lücker à la demande de la Commission de l'Agriculture du Parlement européen sur la situation actuelle sur le marché mondial du sucre et sur les tentatives actuelles de stabilisation. Cité dans : "Agra-Europe". 8ème année (1967). N°7 (15.2.1967). Documentation (Ci après dénommé : "Rapport Lücker sur le sucre"). H.Ahlfeld : About the possibility of a Renewal of the I International Sugar Agreement. Ratzeburg 1963.

teurs relativement peu importants, l'Indonésie et le Pérou, n'ont pas adhéré à l'accord. Mais si l'accord n'a couvert que la moitié environ des exportations mondiales de sucre, cela a été dû à la situation particulière existant sur le marché mondial de ce produit. Il est notoire que l'approvisionnement des Etats-Unis se fasse dans le cadre d'accords particuliers ¹⁾. Il en va de même pour l'approvisionnement de la Grande-Bretagne ²⁾, et également pour celui de

1) Les importations de sucre des Etats-Unis sont régies par le "United States Sugar Act" qui garantit à un certain nombre de pays producteurs (exclusivement des pays en voie de développement) des quotas dans l'approvisionnement des Etats-Unis. Jusqu'en 1961, c'est Cuba qui a été le principal bénéficiaire de ce marché préférentiel. Par la suite, le quota de Cuba a été réparti entre d'autres fournisseurs. Les Philippines sont actuellement le plus important fournisseur du sucre des Etats-Unis. Les pays avec lesquels les Etats-Unis n'entretiennent pas de relations diplomatiques ne peuvent bénéficier de cette préférence. Les événements qui se sont produits sur le marché mondial du sucre depuis que Cuba a cessé de pouvoir participer à l'approvisionnement des Etats-Unis en sucre ont eu pour conséquence d'augmenter la part prise jusqu'ici par la production nationale dans l'approvisionnement des Etats-Unis (actuellement - en 1965 - 61%).

Il n'est pas nécessaire d'attirer l'attention spécialement sur le fait que cette réglementation, pratiquement la seule dans le cadre des importations des Etats-Unis, exerce ses effets non seulement sur l'économie intérieure des Etats-Unis, mais aussi sur la politique agricole internationale et que ces effets ne doivent pas être sous-estimés. Encore que cette réglementation puisse s'expliquer également par des raisons historiques et en partie aussi par des conditions financières prévalant dans le secteur économique du sucre des pays fournisseurs des Etats-Unis, il s'agit bien pourtant, dans un secteur fort important, d'un statut spécial dans le cadre duquel un seul pays octroie à ses fournisseurs dans d'autres pays des conditions de livraison et des prix qui sont orientés moins sur les avantages dont ces pays bénéficient en ce qui concerne les coûts que sur l'idée d'un revenu convenable des agriculteurs, dans le pays de destination et d'une part convenable de la production locale dans l'approvisionnement total. C'est précisément cet exemple de la réglementation préférentielle la plus importante sur le marché mondial du sucre qui fait apparaître d'une manière particulièrement nette l'urgence d'une concertation internationale des politiques agricoles nationales. Mais en même temps, il montre aussi comme il serait difficile d'aider à une orientation plus marquée de la production agricole mondiale en fonction des avantages naturels dont les différents pays bénéficient en ce qui concerne les coûts.

2) Cf. p. 73.

la France et du Portugal. A ces réglementations spéciales se sont encore ajoutés des accords entre l'URSS et Cuba en 1964. Le marché mondial du sucre n'est donc plus qu'un marché résiduel sur lequel les pays producteurs essaient de vendre les excédents qu'ils ne peuvent écouler dans le cadre d'accords particuliers ¹⁾.

La fixation de quotas d'exportation pour les différents pays producteurs devait permettre d'arriver à ce que le prix du sucre variât entre 3.25 et 4.35 \$ -cts par livre. Pour le cas où le prix mondial du sucre serait resté en dehors de la fourchette prévue pendant plus de quinze jours consécutifs, il était prévu de modifier les quotas d'exportation. Les pays importateurs garantissaient aux pays exportateurs l'achat d'une quantité déterminée et s'engageaient à ne pas importer en provenance d'"outsiders" des quantités supérieures à la moyenne des années 1951-1953 ; les pays producteurs se déclaraient prêts à adapter leur production à la demande et à ne pas entretenir de stocks excessifs (au moins 10 % et au plus 20 % de la production).

Pendant les premières années de la durée de validité de l'accord, le prix mondial du sucre a pu être maintenu à l'intérieur de la fourchette prévue. Mais en 1957, par suite du conflit de Suez, le prix maximum a été considérablement dépassé. L'accord a été révisé en 1958 afin qu'il puisse à nouveau atteindre ses objectifs. Mais il s'est révélé insuffisant pour neutraliser l'action exercée sur le marché mondial du sucre par les modifications profondes survenues depuis 1950, notamment après que Cuba eût cessé de participer à l'approvisionnement des Etats-Unis en sucre. Certes, l'accord a été renouvelé en 1963, mais il n'a pas été possible de faire concorder les intérêts divergents des producteurs.

L'accord mondial sur le sucre est resté formellement en vigueur jusqu'en 1965. Au début de 1966, les pays exportateurs sont convenus de ne pas vendre le sucre à un prix inférieur à 2.50 \$ cts. la livre. Cependant, cette entente sur les prix a également échoué, car l'offre de sucre sur le marché mondial est trop importante à l'heure actuelle. L'accord avait autorisé une réduction au cas où le prix n'aurait pu être maintenu. C'est ainsi que l'entente sur les prix du sucre a de nouveau été rompue. Depuis juin 1966, le marché mondial du sucre ne fait plus l'objet d'aucun accord.

1) Situation et tendances des marchés mondiaux des principaux produits agricoles. Sucre. Inform. internes sur l'agriculture. Commission de la CEE. Dir. gén. de l'agriculture. Direction Economie et législation agricoles. Division "Bilans, Etudes, Information". N°15(2.1967)p.64 et suivantes.

Le manque d'autorité des organisations opérant dans le secteur du sucre et la contrainte des événements ont fait apparaître les intérêts nationaux au premier plan, également dans ce secteur de la politique agricole internationale. Les initiatives riches d'espoir prises en vue de réaliser une politique internationale du sucre conciliant judicieusement les intérêts de tous les groupes concernés, notamment des producteurs et des consommateurs, se sont révélées illusives ¹⁾.

Les tentatives visant à la conclusion de nouveaux accords sur le marché mondial du sucre n'ont pas manqué. Un nouvel accord sur le marché mondial du sucre, a, par exemple, fait l'objet des négociations du Kennedy round dans le cadre du GATT à la suite desquelles, le Conseil et de la Commission de la CEE, des arrangements sur le marché mondial du sucre devraient également faire l'objet de négociations. L'offre de négociations de la CEE pour le Kennedy round prévoyait un prix de référence pour le marché mondial égal à 80 dollars US par tonne et une consolidation des montants de soutien. Si aucun accord n'a été conclu, c'est manifestement en raison des problèmes posés par la fixation d'un degré d'auto-provisionnement et d'une responsabilité financière multilatérale pour les excédents (création d'un "Fonds mondial pour le sucre") ²⁾.

Le sucre est un des plus importants produits agricoles d'exportation des pays en voie de développement. Dans ces conditions, il est particulièrement intéressant pour la CNUCED que l'on parvienne dans son cadre à un nouvel accord. La CNUCED, la FAO et le Conseil mondial du sucre ont créé conjointement un groupe de travail chargé de préparer un nouvel accord mondial sur le sucre. La conférence mondiale sur le sucre organisée au printemps 1968 à cet effet a été interrompue sans qu'un résultat soit obtenu.

4. Accord international sur le café

Les tentatives en vue de remédier à la situation chaotique engendrée sur le marché mondial du café par la surproduction démesurée résultant du boom dû à la guerre de Corée remontent à la fin des années cinquante.

1) Cf. R.H.Snape : Some Effects of Protectionism in the World Sugar Industry, Londres 1963.

2) Cf. "Rapport Lückner sur le sucre" op.cit. ,p. 10.

Dès 1957, il a été possible d'amener les plus importants pays latino-américains producteurs de café à conclure un accord sur la production auquel ont adhéré 15 pays latino-américains producteurs de café. La France et le Portugal sont associés en 1959 en tant que métropoles de pays africains producteurs de café. En outre, des arrangements ont été conclus avec la Belgique et la Grande-Bretagne pour inclure également dans l'accord la production des pays africains producteurs de café placés sous leur dépendance. En 1960, la Grande-Bretagne est devenue membre à part entière. En 1962, la base de l'accord sur la production de café a été élargie ¹⁾. D'autres pays producteurs de café, mais surtout les pays importateurs de café, ont adhéré à l'accord. La plus grande partie de la production et de la consommation mondiales de café est maintenant couverte par l'accord mondial (62 pays, 98 % du commerce mondial de café) et plus que jamais, il existe de bonnes chances de voir un accord mondial fonctionner d'une manière satisfaisante. L'accord actuellement en vigueur expire à l'automne 1968. Entre-temps, il a été convenu de le proroger.

L'organe suprême des pays ayant adhéré à l'accord international sur ce produit est le Conseil international du café qui fixe pour l'essentiel les quotas d'exportation de café en fonction de la situation du marché. Il faut songer qu'à l'heure actuelle les stocks chez les producteurs représentent le volume d'une récolte annuelle. Même s'il est douteux que cette quantité soit destinée dans sa totalité à l'exportation, elle exerce cependant une très forte pression sur le marché. Sa stabilisation soulève donc de grandes difficultés.

Certes, l'accord international sur le café n'a pas rempli tous les espoirs, mais il a pourtant mieux fonctionné que prévu, eu égard aux importants stocks actuels de café qui exercent une pression sur le marché. Il n'a pas encore exercé d'influence directe sur la pro-

1) Cf. United Nations Coffee Conference 1962. Summary of Proceedings. New-York 1962. UN Publication E/Conf. 42/8. - Coffee : An Evaluation of Current Problems. Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics (FAO). Vol. 12, 1963. N°3(mars), p.1 et suivantes. - J. Rowe : The World's Coffee. A study of the Economics and Politics of the Coffee Industries of Certain Countries and of the International Problem. Londres 1963.

duction ¹⁾. Alors qu'il serait très souhaitable de procéder dans de nombreux pays producteurs de café à un élargissement de la base de la production à d'autres produits agricoles, c'est-à-dire à une diversification, ce qui serait possible en réduisant la culture du café, l'accord international n'a pas encore donné jusqu'ici de véritable impulsion dans ce sens ²⁾. Il est remarquable à ce sujet que les efforts déployés par des pays africains pour diversifier leur production agricole aient même abouti à une augmentation de la production. Il semble donc qu'il ne se produira aucune modification décisive dans la disproportion existant entre la production et la consommation, car la production mondiale croît actuellement deux fois plus vite que la consommation. On comprend donc qu'il n'a pas été possible d'éviter une nouvelle chute des prix. Depuis 1965, les prix du café ont baissé dans certains cas de plus de 15 %. Mais il faut déjà considérer comme positif le fait que, malgré le rapport existant entre l'offre et la demande, un effondrement des prix ne se soit pas produit. En outre, il a été possible de parer entre-temps à une nouvelle chute des prix en perfectionnant le mécanisme qui s'insère entre les quotas d'exportation et l'évolution des prix.

Mais s'il faut se féliciter de l'accord mondial sur le café dans l'intérêt d'une organisation plus raisonnable du commerce international des produits agricoles, il faut aussi souligner ici les aspects négatifs que comportent de tels accords. Dans leur cadre, la tentation est très grande d'imposer des réglementations au delà de ce qui est nécessaire et donc de provoquer de nouvelles distorsions inopportunes, ce qui s'est d'ailleurs récemment produit sur le marché mondial du café. Certes, on surestime généralement le danger présenté par les "outsiders". Mais l'autorisation d'exportations en dehors des quotas à des prix spéciaux pour de "nouveaux marchés" ("pays de l'annexe B") ou des pays non membres a abouti à des ré-exportations à vil prix qui auraient pu dérouter complètement le marché dans les autres pays importateurs. Le mépris du principe

1) Cf. S.Hanson : The Experience with the International Coffee Agreement. Dans : Interamerican Economic Affairs, Washington, D.C. 19ème année (1965). N°3 - The International Coffee Agreement. Coping with a World Surplus. Dans : The National and Grindlay's Review. (National and Grindlay's Bank, Londres). 12ème année (1966). N°4, p.10 et suivantes.

2) La nouvelle version de l'accord applicable à compter de l'automne 68 prévoit un fonds de diversification. Les crédits de ce fonds serviront à aider les pays qui veulent réduire leur production de café et "diversifier" leur économie.

des prix uniformes a menacé à certains moments l'existence même de l'accord international sur le café. Si l'on voulait donc continuer à autoriser des prix spéciaux pour les régions dans lesquelles la consommation de café est encore particulièrement basse, il faudrait alors veiller au fonctionnement impeccable du mécanisme du certificat d'origine dans l'approvisionnement des anciens marchés. Pour prévenir ces dangers, la procédure de contrôle a été considérablement renforcée à la conférence sur le café tenue à Londres à l'automne 1967 et au cours de laquelle ont été déterminés les quotas d'exportation pour la campagne 1967/68 ¹⁾.

Un accord international tel que celui sur le café devrait être suffisamment souple pour s'adapter à temps aux modifications constantes ²⁾. La critique suivant laquelle la répartition des quotas de base dans le cadre de l'accord sur le café est unilatérale et rigide, ne semble d'ailleurs pas entièrement justifiée. Grâce à des "waiver" et à des "Special export authorizations", il a été largement tenu compte des modifications qui sont intervenues depuis dans la répartition de la production - c'est-à-dire une forte augmentation de la production dans les pays producteurs africains. Le reproche suivant lequel l'accord international sur le café n'aurait pas non plus permis de réduire le déséquilibre entre la production et la consommation et suivant lequel des stocks inutilisables continuent d'exercer une pression latente sur le marché semble être plus fondé. Tant qu'on ne parviendra pas à faire concorder les intérêts divergents des anciens et des nouveaux producteurs de café, et à adapter la production aux besoins, un accord international sur le café, même s'il fonctionne bien, ne pourra pas non plus assurer entièrement la stabilité du marché international de ce produit.

1) Cf. Die Entwicklung des Weltkaffeemarktes. Dans : Wirtschaftsbericht über Ibero-Amerika. Ibero-Amerika-Bank Aktiengesellschaft Bremen. Fin novembre 1967, p. 7.

2) Cf. International Coffee Council Decisions. Dans : Monthly Bulletin of Agricultural Economic and Statistics (FAO). Vol. 15(1966). N° 10 (octobre); p. 10 et suivantes.

5. Accord international sur l'huile d'olive ¹⁾

L'accord international sur l'huile d'olive est certes loin d'avoir la même importance que les accords internationaux examinés ci-dessus, mais son importance pour les pays qu'il intéresse en premier lieu ne peut être sousestimée. Il est en vigueur depuis 1959. Les pays producteurs qui en font partie sont constitués pour l'essentiel par les pays méditerranéens, les pays consommateurs par un certain nombre de pays européens. Les arrangements portent avant tout sur des mesures communes visant à encourager la consommation, à standardiser l'huile d'olive et à établir une concurrence loyale entre les producteurs. L'accord ne prévoit pas de réglementation quantitative.

La tentative de réalisation d'un accord international sur les huiles végétales et les matières grasses de tout genre à échoué jusqu'ici, ce qui semble avoir été dû surtout à la multiplicité des huiles végétales et des matières grasses.

6. Accord international sur le lait entier en poudre

L'accord sur le lait entier en poudre a été réalisé sur l'initiative de l'OCDE sous la forme d'un "Gentlemen's Agreement" entre les pays exportateurs que sont la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, les Pays-Bas, le Nouvelle-Zélande, la Norvège, l'Autriche, la Suède et la Suisse. L'Australie, le Canada, et les Etats-Unis n'ont pas adhéré à l'accord, mais ils se sont cependant déclarés prêts à respecter les prix d'exportation minima convenus dans le cadre de l'accord (à l'heure actuelle, 52 dollars par quintal fob de poudre de lait Spray). Des négociations sont en cours en vue d'une adhésion de la CEE.

1) Cf. The Stabilization of the Olive Oil Market. FAO. Rome 1955. Commodity Studies N° 9. - J.P. O'Hagan : International Stabilization of Olive Oil Markets. Dans : Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics (FAO). Vol. 14 (1965) N° 3(mars). p. 11 et suivantes.

7. Accord international sur le cacao

Les négociations pour un accord international sur le cacao qui durent depuis des années n'ont pas encore abouti. La conférence sur le cacao organisée par la CNUCED à la fin de 1967 a également été ajournée sine die. A ce sujet, un certain accord de principe a semblé se réaliser entre les principaux pays producteurs dès le printemps 1966. Le petit nombre de producteurs a favorisé les négociations. Les difficultés actuelles consistent surtout à résoudre les différends entre les producteurs et les consommateurs ¹⁾. La stabilisation des prix doit pouvoir être assurée dans le cadre d'une fourchette de prix minima et de prix maxima par des quotas de vente pour les pays exportateurs. Un mécanisme d'adaptation des quotas de vente est envisagé en cas de fluctuation des prix en dehors de la fourchette. Les produits d'origine doivent servir à prévenir un abus des quotas de vente et tenir en échec les "outsiders". Un stock régulateur doit empêcher des fluctuations indésirables dans l'approvisionnement mondial en cacao. Il existe encore des divergences sur le point de savoir si le stock régulateur doit être un véritable stock régulateur de marché, ce que souhaitent les pays producteurs, ou plutôt une réserve d'approvisionnement en cacao, ce que les pays consommateurs seraient à la rigueur disposés à accepter.

Le projet d'un accord international sur le cacao est devenu de plus en plus un banc d'essai pour la politique de la CNUCED, tant en ce qui concerne la mesure dans laquelle les pays développés sont disposés à faire des concessions aux pays en voie de développement qu'en ce qui concerne la volonté des pays en voie de développement de respecter en matière d'offres la discipline nécessaire pour le bon fonctionnement d'un accord. Ce fait explique la tenacité dont fait preuve la CNUCED pour faire progresser les négociations. Il faut en tout cas s'attendre à ce que les efforts pour aboutir à

1) Cf. Recent Developments in the World Food and Agriculture Situation. Dans : Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics (FAO). Vol. 15 (1966) N° 11 (novembre) p. 7.

la conclusion d'un accord international sur le cacao soient poursuivis.

Cette tentative peut également être considérée comme un élément de réalisation d'une politique agricole internationale et, en même temps, comme un exemple illustrant à quel point la politique agricole internationale dépend de certains facteurs politiques.

Chapitre IV : Mesures et propositions émanant d'organisations régionales et concernant la politique agricole internationale

Pour aussi souhaitables que soient les accords mondiaux sur les relations agricoles internationales, les initiatives prises en vue de mener une politique agricole internationale ne se sont pas uniquement bornées à ces derniers. On est parvenu à établir un certain nombre de réglementations internationales des relations agricoles, auxquelles un nombre restreint de pays ont participé. Dans un seul cas, celui de la CEE, les initiatives prises en vue de réaliser une politique agricole internationale à l'échelle régionale ont en matériellement une portée plus grande que les initiatives prises à l'échelle mondiale. Ceci porterait à croire que la réglementation par la CEE des relations agricoles internationales est plus une variante des politiques agricoles nationales que de la politique agricole internationale, comme cela correspond à vrai dire au concept politique sur lequel elle est fondée. La politique agricole commune de la CEE sera toutefois traitée ici comme un "élément de base" de la politique agricole internationale. Ce point de vue semble justifié si l'on considère que les conditions propres à une seule économie ne sont pas encore réalisées dans la CEE et que l'intégration politique primitivement projetée en est encore à ses débuts. En outre, la CEE a montré par la réglementation de ses relations avec les pays associés et lors de ses négociations sur une éventuelle adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE ainsi qu'à l'occasion de ses propositions de négociations au Kennedy round combien elle tient à ce que la politique agricole commune soit insérée dans une politique agricole internationale, ce qui sera montré en détail ci-après.

A. C.E.E.

1. Politique agricole commune

Jusqu'ici, c'est la CEE qui a eu le plus de succès dans la conception et dans l'exécution d'une politique agricole internationale - limitée à l'échelon régional.

Le concept de politique agricole commune de la CEE ¹⁾, qui a été défini dans le traité de Rome, dans ses articles 38 à 47, notamment

1) Parmi les nombreuses publications qui traitent du marché agricole commun de la CEE, on ne donnera ici qu'une brève sélection :

Die Agrarwirtschaft im Gemeinsamen Markt. Der EWG-Vertrag, seine Bestimmungen und Konsequenzen für die Land- und Ernährungswirtschaft. Unter Mitarbeit von H. Dansmann, O. Kahle, K. Oesert herausgegeben von E. Engel. Hamburg 1957. H. Marmulla et P. Brault : Europäische Integration und Agrarwirtschaft. München, Bonn, Wien 1958. - Die Agrarmärkte in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Bonn. 1958. - Agrarpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Frankfurt/M. Comité pour le Progrès Economique et Social 1958. - Common Agricultural Policy in the EEC. A critical observation by the Landbouwschap in respect of the definitive proposals of the European Commission concerning the establishment and execution of the common agricultural policy in accordance with article 43 of the Treaty to the establishment of the European Economic Community. 's-Gravenhage : Landbouwschap 1960. - Agriculture in the Community. The National Farmer's Union of England and Wales. Information Service. Vol. 16, N° 2, London 1961. - Draft Regulations for the Common Agricultural Policy. The Commission's proposals. Institution of a system of levies and the gradual establishment of a common market organization for pig meat, grain, poultry and eggs. Gradual establishment of a common market organization for the wine sector and for fruit and vegetables. European Economic Community, Commission. Bruxelles 1961. - The Common Market Agricultural Policy - Protectionist or Liberal? Information Nemo Brussels. European Economic Community, Commission. 1962. - H. B. Krohn, G. Schmitt : Agrarpolitik für Europa. Agrarwirtschaft. Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung. Sonderheft 15. Hannover 1962. - Politique agricole commune. Analyse des décisions prises le 14 janvier 1962 par le Conseil des ministres de la CEE. Paris 1962. - F. Muller : Le Problème Agricole dans l'Intégration Européenne. Université de Strasbourg, Institut d'études politiques. CEE. Commission, Direction Générale de l'Agriculture, Bruxelles 1963. - W. Zeller : De EWG-Agrarpolitik in der Praxis. Dans : Le "Neue Züricher Zeitung" du 1er, du 4 et du 13 septembre 1963. - Agriculture and the European Common Market. Produced by the University of Oxford Institute of Agrarian Affairs in conjunction with the International Association of Agricultural Economists. London. Oxford University Press 1963-1964. - M. Meyer-Burckhardt : Von der EWG zu einer Internationalen Agrarpolitik. Dans : Aussenpolitik. 16ème année (1965) N°3 p. 174 et suivantes et : Die internationale Agrarpolitik der EWG. Dans Aussenpolitik 17ème année (1966). N° 8 p. 453 et suivantes.

dans l'article 39, consiste à développer en commun le progrès technique et à accroître la productivité de l'agriculture par l'emploi optimum des facteurs de production existant dans l'agriculture, à assurer un niveau de vie équitable aux personnes qui travaillent dans l'agriculture, à stabiliser les marchés de produits agricoles et à assurer un approvisionnement constant des consommateurs en produits agricoles à des prix raisonnables.

Dans le cadre de la politique agricole commune de la CEE, il faut donc distinguer entre les mesures qui servent à l'amélioration des structures et au développement de la production dans l'agriculture et les mesures qui servent à la stabilisation des marchés et des prix. En fait, une politique commune de marché et des prix dans le domaine agricole serait assez absurde, si elle ne reposait pas sur une politique commune d'amélioration des structures, de diminution des coûts, d'utilisation du progrès technique et d'amélioration de l'organisation. Cette politique comporte en particulier la création d'unités d'exploitations viables et leur dotation correspondante en terres, l'amélioration foncière, la création de possibilités de crédit suffisantes, la formation des personnes employées dans l'agriculture, la suppression d'exploitations marginales et de sols marginaux et, enfin, également les mesures visant à encourager les personnes employées improductivement dans l'agriculture à émigrer vers les autres secteurs économiques.

Naturellement, cette politique incombe en premier lieu aux gouvernements des différents pays membres de la CEE. Mais en tant qu'instance supranationale, la CEE a la possibilité de suggérer et de mettre en oeuvre d'autres mesures, elle peut conseiller, coordonner et soutenir financièrement certaines mesures, notamment en faisant appel aux pays financièrement plus puissants pour aider les pays plus faibles ¹⁾.

1) Cf. Richer, op.cit. p. 23

Si l'activité de la CEE dans le domaine de l'amélioration des structures agricoles, de l'accroissement de la productivité et de l'emploi optimal des facteurs de production existants ne s'est traduite jusqu'ici que par des succès limités, les objectifs de la politique agricole commune en matière d'organisation dans le domaine des marchés et des prix ont presque été atteints. Le marché agricole commun de la CEE est déjà réalisé pour les principaux produits. Que son organisation ait eu et ait encore à respecter des priorités bien déterminées, cela tient à l'urgence qu'il y a à résoudre les problèmes de politique du marché. Mais on n'a guère oublié à ce propos que la pratique judicieuse d'une politique commune de marché et des prix à long terme n'est possible que si elle est soutenue par une politique visant à créer de véritables avantages comparatifs en matière de coûts dans l'agriculture des pays de la CEE par rapport aux pays tiers ou à mobiliser les avantages déjà existants en matière de coûts.

En fait, il était prévu que le marché agricole commun ne serait pas réalisé avant 1970. L'évolution conjoncturelle au cours des dernières années ayant été bonne, les pays membres de la CEE ont été en mesure de réaliser plutôt le marché commun industriel. Ne serait-ce que pour éviter que l'intégration se fasse irrégulièrement et sans parler d'autres raisons de fond en faveur de cette accélération, l'intégration a également été accélérée dans le secteur agricole. Pour une grande partie des marchés agricoles, l'année 1967 a donc été marquée par la mise en place d'un niveau de prix uniforme et d'une organisation de marchés uniforme arrêtée en commun par tous les pays de la CEE.

L'objectif de la politique agricole commune en ce qui concerne les marchés agricoles consiste, comme pour le secteur industriel, à créer un marché équivalent au marché d'une économie nationale. Mais cela ne préjuge rien de ce que devront être les modalités de la politique de marché. La mise en oeuvre pratique de la politique agricole commune a cependant montré quels sont les principes à appliquer lors de l'organisation des marchés agricoles sur le territoire de la CEE.

Le concept qui se trouve à la base de l'organisation de marché de la CEE consiste principalement à garantir des prix stables et suffisants pour l'agriculture dont le niveau soit supérieur à celui du marché mondial et à protéger complètement les marchés par rapport aux pays tiers. De l'avis de ses artisans, cette politique garantit non seulement un revenu équitable aux personnes employées dans l'agriculture, mais également un niveau de prix convenable pour les consommateurs de produits agricoles. Le système des prix de la politique agricole commune de la CEE peut être défini essentiellement comme une sorte de système mixte de prix de soutien et de subventions aux producteurs. La politique agricole commune part de l'idée que les prix de quelques produits alimentaires de base peu nombreux déterminent pratiquement le niveau des prix de l'ensemble de la production agricole. Ces produits alimentaires de base qui occupent la première place dans les organisations de marché agricole sont les céréales, le lait et le sucre ¹⁾.

Lorsque la réalisation du marché agricole commun de la CEE aura été menée à bien, il n'y aura plus à l'intérieur de la CEE que des prix ou des éventails de prix uniformes et concertés. Pour les céréales, les porcs, les oeufs et les volailles, cette réglementation est déjà en vigueur depuis le milieu de 1967. Le niveau des prix pour les céréales (par tonne le prix indicatif de base commun est de 106.25 UC pour le blé, 125 UC pour le blé dur, 93.75 UC pour le seigle, 91.25 UC pour l'orge, et 90.62 UC pour le maïs) a été fixé de telle manière que les prix actuels français, néerlandais, et belges des céréales

1) Cf. Provisional Regulations for the Grain Sector. Issued by the Council of Ministers of the EEC. Washington : US Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. Washington 1962. - L.P.Schertz : Basic Provisions of European Economic Community Grain Regulations. US Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. Washington 1963. - A.C.Töpfer : Die deutsche Getreidemarktordnung in der EWG. Hamburg 1963. - G.Stein, R.Ruf : Überlegungen zu den Kommissionsvorschlägen für die Getreidepreisangleichung in der EWG. IFO-Institut für Wirtschaftsforschung. München 1964. - D.R.Bergmann : Die Probleme der Stabilisierung des Angebotes und der Preise auf dem Rindfleischmarkt in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Direktion Agrarmärkte, Abt. Bilanzen und Studien. Hausmitteilungen über die Agrarmärkte. Reihe A, N° 9, Brüssel 1962.

doivent être relevés ¹⁾. Un prix commun avec des régimes de prélèvement pour les importations de sucre en provenance des pays tiers est appliqué depuis le milieu de 1968 ; de même, il existe déjà une organisation de marché commun pour le sucre depuis le milieu de 1967. Pour les bovins et les veaux ainsi que pour les produits laitiers, le marché commun est entré en vigueur fin juillet 1968. En ce qui concerne la fixation des prix pour la viande bovine et pour le lait qui sont étroitement dépendants les uns des autres, on a tenu compte de l'intérêt qu'il y avait d'intensifier la production de viande bovine en fixant le prix de telle façon que la production de viande soit préférée à la production de lait. Pour le riz, il y a un marché commun depuis l'automne 1967. En ce qui concerne les graines et les fruits oléagineux ainsi que les autres huiles et matières grasses, y compris les margarines et les tourteaux, le marché commun (comportant la suppression des droits de douane intérieurs et l'application d'un tarif extérieur commun à l'égard des pays tiers) est entré en vigueur au milieu de 1967, celui de l'huile d'olives au début de novembre 1966. Les droits de douane et les restrictions quantitatives applicables à un certain nombre de variétés de fruits et de légumes ont été supprimés dès le 1er janvier 1967 à l'intérieur de la CEE; le reste a suivi le 1er juillet 1968.

2. Accords avec les pays en voie de développement associés

Cependant, la réglementation interne des relations agricoles entre les pays membres du marché commun n'a pas été la seule qui ait offert des points de départ pour une politique agricole internationale, même limitée à l'échelon régional, et qui se soit révélée d'une importance capitale pour les relations agricoles du reste du monde. Les conventions passées par la CEE avec les pays en voie de développement associés sur les relations économiques mutuelles et donc également sur les relations agricoles qui ont une importance décisive dans le cadre des premières ont constitué un point de départ pour une politique agricole internationale limitée du reste lui aussi à l'échelon régional.

1) Cf. Effets sur les revenus dans la république fédérale d'Allemagne, d'une baisse des prix agricoles, dans le cadre de la politique agricole commune de la CEE. Rapport commun établi par des membres du conseil consultatif du ministère fédéral de l'Agriculture et par des conseillers scientifiques de la Commission de la CEE. Communauté économique européenne. Etudes. Série agriculture 11, Bruxelles 1962.

Dans le domaine agricole, la CEE a ainsi, dans une certaine mesure, donné le ton aux rapports généraux des pays développés et des pays en voie de développement. L'occasion en a été donnée par le fait qu'un certain nombre de pays africains étaient d'anciennes colonies d'Etats membres de la CEE. Bien que ces pays soient devenus indépendants entre-temps, ils sont restés, à une exception près, associés à la CEE.

L'association avec les 17 pays africains et Madagascar a été régie pour la période du 1er juillet 1964 au 31 mai 1969 par la convention de Yaoundé. Comme le prévoit le traité de Rome, une zone de libre-échange devrait ensuite être progressivement établie entre chacun des 18 pays associés et la CEE. Depuis le 1er juillet 1968, les pays associés ont en principe le libre accès au marché commun. Cela revient à dire qu'ils bénéficient par rapport aux autres pays en voie de développement de préférences tarifaires pour certaines matières premières ou certains produits tropicaux importants comme, par exemple, le café, le cacao, les bananes, les huiles végétales, ainsi que pour la plupart des produits industriels, préférences dont ils bénéficient à concurrence des droits de douane prévus par le tarif extérieur commun.

Pour les produits agricoles qui concurrencent les produits de la CEE (par exemple le riz, le sucre, le tabac), la CEE n'a pu, pour des raisons compréhensibles, accorder à ses associés africains le libre accès au marché commun, à moins d'englober les pays associés dans la politique agricole de la CEE, ce qui aurait impliqué des difficultés économiques, politiques et structurelles considérables. Cependant, la CEE s'est engagée dans l'accord de Yaoundé à tenir compte des intérêts des pays associés dans la définition de sa politique agricole. Conformément à ce principe, la CEE, sans accorder de franchise douanière, octroie cependant certaines préférences pour quelques produits relevant de la politique agricole de la CEE. En outre, la CEE s'est déclarée prête en juillet 1967 à octroyer aux pays associés des avances à fonds perdu pour le cas où les prix des graines oléagineuses et des huiles végétales sur les marchés mondiaux tomberaient au-dessous d'un certain prix de référence. Cet accord dont l'application est limitée dans le temps, doit contribuer à protéger les producteurs agricoles, en particulier dans les pays où les graines oléagineuses forment une part essentielle de la production agricole, contre des fluctuations trop fortes des prix.

Dans le cadre de l'association, la CEE fournit en outre une aide technique et financière considérable. Pour la période d'application de l'actuelle convention d'association, elle fournira au total une aide financière de 730 millions de dollars ; un tiers environ de ce montant est constitué par les aides dites de production et de diversification et son importance dans le domaine de la politique agricole est donc décisive.

La convention d'association est également ouverte aux autres pays dont la structure et la production sont comparables à celles des pays associés. Au cours des négociations avec la Grande-Bretagne sur son adhésion à la CEE, il a été envisagé d'associer les pays africains du Commonwealth de la même façon que les autres pays africains associés à la CEE.

Le commerce de beaucoup de pays en voie de développement non associés avec les pays développés a une structure tout à fait identique à celui de la CEE avec les pays associés. Il ne semble donc pas tout à fait hors de propos de se demander si, dans l'intérêt d'une politique agricole internationale judicieuse ou même dans l'intérêt d'une division internationale du travail raisonnable, on ne devrait pas chercher à étendre aux relations de l'ensemble des pays en voie de développement avec l'ensemble des pays développés des réglementations identiques à celles qui existent pour les relations des pays associés avec la CEE. Des desiderata de cet ordre ont fait l'objet d'une discussion approfondie au cours des conférences sur le commerce mondial.

On a fait valoir à l'encontre des réglementations qui ne profitent pas à tous les pays en voie de développement, qu'elles n'étaient pas sans poser certains problèmes sur le plan économique. Si les conventions d'association avaient pour effet que les produits agricoles tropicaux comme le café, le cacao, les huiles végétales, les épices etc. soient à l'avenir importés par les pays de la CEE de préférence en provenance des pays africains associés, sans qu'il en résulte dans ces pays des avantages comparatifs plus grands pour ces produits, cela reviendrait non seulement à restreindre les possibilités de vente des pays les plus productifs et les moins chers dans ce secteur (Amérique du Sud), mais également à une perte

de bien-être pour le monde entier ¹⁾. Cette argumentation sera reprise plus en détail ultérieurement. Il suffit de noter ici que les possibilités d'ordre politique décident en définitive du choix entre une conception globale et une conception régionale de la politique agricole internationale et qu'une conception régionale reste préférable à un renoncement à une politique agricole internationale.

3. Négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE

Si l'on admet que la réglementation des relations agricoles des pays membres du marché commun entre eux et avec les pays associés exerçait déjà une influence considérable sur les relations du marché commun avec le reste du monde et s'il ne faut pas, de ce fait, sous-estimer l'importance que représente la politique agricole commune de la CEE pour la politique agricole internationale, on constate que l'adhésion de la Grande-Bretagne au marché commun qui a fait l'objet de négociations ardues en 1962 et en 1963 et à laquelle la Grande-Bretagne s'efforce à nouveau de parvenir, aurait rendu indispensable l'élaboration d'une nouvelle réglementation d'ensemble des relations agricoles internationales. Après l'adhésion de la Grande-Bretagne, la CEE aurait réalisé approximativement la moitié des importations mondiales de blé, trois quarts des importations mondiales de viande, deux tiers des importations mondiales de produits laitiers et un tiers des importations mondiales de sucre.

Au cours des négociations sur une adhésion éventuelle de la Grande-Bretagne à la CEE, la tâche des négociateurs était non seulement d'unir deux systèmes d'organisation de marché fondamentalement différents, mais aussi de donner une nouvelle base aux relations agricoles avec les autres pays du Commonwealth. Les négociations ont

1) Cf. Richter op.Cit. p. 35 et suivantes. Preferences and Other Policy Measures to Stimulate Exports of the Less-Developed Countries. GATT Trade Intelligence Paper n° 7. Genève, July 1966. p. 6.

échoué le 29 janvier 1963 en raison de difficultés d'ordre non pas économique, mais politique ¹⁾. Il est vraisemblable qu'autrement on serait parvenu à une solution de compromis sous la forme d'un rap-

1) Parmi les ouvrages nombreux qui sont parus sur ce sujet, mentionnons :

Agricultural Policy in the European Economic Community. Political and Economic Planning (PEP). Britain and the European Market. Occasional Papers n° 1. London 1958. - Minimum Prices in European Trade in Agricultural and Horticultural Products. Political and Economic Planning (PEP). Britain and the European Market. Occasional Paper n° 7. London 1960. - Proposals for a Common Agricultural Policy in EEC. Political and Economic Planning (PEP). Britain and the European Market. Occasional Paper n° 5. London 1960. - Quelques considérations au sujet du système des "deficiency payments" en agriculture et le coût de son application dans la CEE. Etude effectuée par la Division Bilans et Etudes : H.B.Krohn, J.M.J.Lommez, CEE, Commission, Direction Générale de l'Agriculture. Direction des Marchés Agricoles. Bilans et Etudes sur les Marchés Agricoles. Série A, N° 14. Bruxelles 1960. - Agriculture. The Commonwealth and EEC. Political and Economic Planning (PEP). Britain and the European Market. Occasional Paper n° 14. London 1961. - D.T.Healey : The Common Market and British Agriculture. The Times Review of Industry. London and Cambridge Economic Bulletin N° 40. The Times, London. December 1961. - Food Prices and the Common Market. Political and Economic Planning (PEP). Britain and the European Market. Occasional Papers n° 13. London 1961. - R. Lamb : The Future of Farming and Food Prices in the Common Market. A policy document from the Farmer's and Smallholder's Association. London 1961. - D.T. Healey : British Agriculture and the Common Market. The implications of the European Economic Community for British agriculture, with some implications for the Commonwealth. Part 1,2. London 1962. - British Agriculture in the Common Market. The National Farmer's Union of England and Wales. Information Service. Volume 17. N° 2. London 1962. - Rapport de la Commission de la CEE au Parlement européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni. Bruxelles, le 26.2.1963. - M. Meyer-Burckhardt : op. cit. p.453 et suivantes.

prochement mutuel des systèmes d'organisation de marché de la Grande-Bretagne et de la CEE, étant entendu que la solution du problème aurait sans doute été de créer un système fort semblable à l'actuel système CEE des prix de soutien et des subventions à la production, auquel le système britannique des "deficiency payments" aurait dû s'adapter largement, bien que des divergences aient subsisté sur la question de savoir quelle politique des prix aurait dû adopter la Communauté élargie à la Grande-Bretagne. Toutefois, les différences existant entre les deux systèmes d'organisation de marché de la CEE et de la Grande-Bretagne n'auraient pas été de nature à faciliter un accord. L'adoption du système CEE aurait signifié pour les consommateurs britanniques une augmentation considérable des prix de leurs produits alimentaires, quand bien même les agriculteurs britanniques auraient réalisé du même coup des recettes plus élevées (surtout dans la culture céréalière). Une augmentation du coût de la vie en Grande-Bretagne aurait indubitablement entraîné des modifications dans la structure des prix et des salaires de l'économie britannique. En même temps, l'adhésion de la Grande-Bretagne aurait vraisemblablement grevé considérablement la balance des paiements britanniques (du fait du versement des prélèvements au Fonds Agricole de la CEE, dont une partie serait d'ailleurs revenue à l'économie britannique, ainsi qu'en raison de l'importation de céréales de la CEE à un prix plus élevé). Cependant, l'adoption du système d'organisation de marché britannique par la CEE n'aurait guère pu être envisagée. Elle aurait eu pour conséquence que des subventions supplémentaires de l'ordre de 18 milliards de DM auraient dû être versées à l'agriculture dans les pays de la CEE, aux frais du contribuable. Même s'il ne s'était agi là que d'une redistribution des charges du consommateur sur le contribuable, elle aurait eu cependant des conséquences importantes dans le domaine de la fiscalité, des finances et de l'économie nationale et les pays de la CEE ne les auraient certainement pas acceptées.

Une éventuelle adhésion de la Grande-Bretagne au marché commun impliquait en même temps l'établissement d'une nouvelle réglementation des rapports avec les autres pays du Commonwealth, au nombre desquels figurent des producteurs agricoles aussi importants que le Canada et l'Australie ainsi qu'un grand nombre de pays africains en

voie de développement. Il aurait été difficile d'octroyer à ces derniers des conditions moins favorables que celles qui avaient été concédées aux pays africains associés.

Il est apparu au cours des négociations entre la CEE et la Grande-Bretagne que des accords internationaux sur les grands marchés agricoles du type de ceux que la CEE s'est efforcée de réaliser ultérieurement dans le cadre de la négociation Kennedy permettraient de donner une base meilleure aux relations agricoles internationales. L'adhésion de la Grande-Bretagne au marché commun aurait pu être mise à profit pour entreprendre l'élaboration d'une nouvelle réglementation des relations agricoles internationales.

Il avait déjà été convenu de convoquer une conférence internationale en vue d'ouvrir des négociations sur des accords mondiaux pour les céréales, la viande, les produits laitiers et le sucre. Ces accords devaient porter sur la politique des prix et de la production, le commerce international (quantités minima et maxima) et les stocks. Les accords devaient être révisés tous les trois ans. L'arrangement auquel on était déjà parvenu avec la Grande-Bretagne et suivant lequel les pays du Commonwealth devraient occuper une place particulière dans le cadre de ces accords aurait facilité l'entente avec les pays tiers et donc accéléré incontestablement la réalisation d'une politique agricole internationale d'ensemble. La rupture des négociations a certes été un revers pour la politique agricole internationale, mais le déroulement de la négociation Kennedy et les efforts répétés déployés par la Grande-Bretagne pour adhérer à la CEE ont montré depuis lors l'importance qu'avaient revêtu les négociations avec la Grande-Bretagne en ce qui concerne l'orientation à donner à la politique agricole internationale.

Digression : Aspects internationaux de la politique agricole de la Grande-Bretagne

Le système agricole britannique, dans un pays dont le déficit alimentaire est élevé, intervient largement dans les relations commerciales de pays agricoles importants avec la Grande-Bretagne au moyen d'un certain nombre de réglementations particulières, et son importance dépasse donc le cadre d'une réglementation de la situation de l'agriculture en Grande-Bretagne. Les prix des produits agricoles garantis par le gouvernement, qui sont en général supérieurs aux prix du marché en Grande-Bretagne, constituent la base des organisations de marché britanniques. La différence entre ces premiers

prix et les prix de marché - depuis le 1er juillet 1964 : prix d'importation minima - est payée aux agriculteurs britanniques par le gouvernement sous forme de "deficiency payments". Cette réglementation ne porte d'ailleurs que sur des "standard quantities" fixées dans chaque cas et s'applique aux marchés des matières grasses, des oeufs, de la laine, des céréales et des pommes de terre ¹⁾.

Le gouvernement britannique n'a jamais laissé le moindre doute quant au fait que, pour assurer son approvisionnement en produits agricoles, la Grande-Bretagne en est réduite en permanence à importer des pays du Commonwealth et de quelques autres pays fournisseurs traditionnels. Il lui importe uniquement de confier à l'agriculture nationale une partie "convenable" de l'approvisionnement en produits alimentaires. Théoriquement, les marchés britanniques sont ouverts sur l'extérieur, dans la mesure où les produits étrangers peuvent franchir les barrières douanières qui existent pour presque tous les produits, étant entendu que les produits agricoles des pays du Commonwealth bénéficient comme on le sait de préférences douanières et qu'aucun accord ferme avec les fournisseurs ne leur fait obstacle. Cependant, des accords existent avec les fournisseurs étrangers pour les principaux produits alimentaires de base, de sorte qu'il ne reste plus qu'une marge très limitée pour les livraisons par des "outsiders". Les conventions actuelles prévoient généralement une répartition des besoins d'importation sous forme de quotas de livraisons fixes, assortis d'ententes sur des prix minima.

De cette façon, la Grande-Bretagne a réglé notamment la question de son approvisionnement en beurre, en bacon et en céréales et, partant, pour quelques produits alimentaires de base tout particulièrement importants. Dans la pratique, ces accords reviennent à répartir le marché entre les fournisseurs nationaux et les fournisseurs étrangers.

En ce qui concerne l'approvisionnement en bacon, l'accord garantit l'approvisionnement du marché au prix mondial, majoré d'un droit de douane à un taux approprié. En ce qui concerne l'approvisionnement en céréales, certains prix minima sont prévus afin de contenir dans des limites supportables la charge que les "deficiency payments" imposent au budget national. Le prix minimum pour les céréales, qui comprend le droit de douane, fait partie intégrante des accords conclus avec les quatre principaux pays fournisseurs : les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et l'Argentine. Les pays fournisseurs se sont engagés à livrer à un prix qui ne soit pas inférieur à ce prix minimum.

Les accords susmentionnés conclus par la Grande-Bretagne avec ses principaux pays fournisseurs, qui constituent une sorte d'accord mondial, ne portent à vrai dire que sur un seul pays déficitaire, mais peuvent avoir une action codificatrice sur les relations agricoles internationales d'autres pays, notamment en raison du fait

1) Cf. GATT, Trade in Agricultural Products. Reports of Committee II on Consultations with the European Economic Community, the United States of America and the United Kingdom. Geneva 1965. Chapter III A. Changes in the Agricultural Policy of the United Kingdom, p.133 et suivantes.

qu'il s'agit en l'occurrence de quantités très importantes de produits alimentaires 1). On pourrait également attendre des accords conclus par la Grande-Bretagne avec les autres pays du Commonwealth qu'ils aient les mêmes effets, notamment le Commonwealth-Sugar-Agreement, qui assure l'approvisionnement du marché britannique également par des quotas de livraison et des ententes sur les prix. Dans le cadre de cet accord, la Grande-Bretagne importe pour chaque année civile les "negotiated price quotas" convenus. Le sucre acheté à des prix spéciaux dans les pays du Commonwealth est vendu aux particuliers au prix mondial par le "Sugar Board". Les pertes éventuelles du Sugar Board sont couvertes par le produit de l'impôt britannique sur le sucre 2). Il n'est pas douteux que, dans leur ensemble, ces mesures exercent un effet stabilisateur sur l'approvisionnement de la Grande-Bretagne en denrées alimentaires. Il est également vrai que ces accords contribuent à la stabilisation des marchés internationaux.

4. Les propositions de la C.E.E. lors de la négociation Kennedy

Dans le cadre de la négociation Kennedy, la CEE a usé de toute son influence pour faire triompher ses conceptions en matière de politique agricole internationale. Il est hors de doute qu'à cette occasion une chance s'est offerte d'accomplir un pas décisif vers une politique agricole internationale d'ensemble. Il est donc nécessaire d'étudier cette tentative de manière plus approfondie.

Dans l'organisation de la politique agricole commune de la CEE, l'accent principal a d'abord été mis sur la solution à apporter aux problèmes internes de la Communauté. Cependant, dès le début, la Communauté a toujours tenu compte des problèmes que soulèvent les relations avec les pays tiers. Bien que l'article 110 du Traité de Rome ait énoncé l'obligation pour l'agriculture d'apporter également une contribution au développement du commerce mondial, le Conseil a estimé qu'il était nécessaire de souligner davantage encore ce principe en adoptant dans chaque organisation du marché un article spécial en vertu duquel l'organisation commune de marché doit être appliquée de telle manière que les objectifs du Traité de Rome en ce qui concerne l'agriculture (article 39) et en ce qui concerne les relations extérieures (articles 110) soient également pris en considération. De ce fait, la Communauté est également tenue dans le cadre de sa politique agricole - ce qui n'est sans doute guère le cas pour aucune autre

1) Cf. Richter : op.cit. p. 126 et suivantes

2) Cf. "Rapport Lückner sur le sucre", op.cit. p. 9/10.

politique agricole dans le monde -, d'appuyer les efforts déployés en vue de promouvoir le commerce mondial ¹⁾. La négociation Kennedy a fourni une bonne occasion de mettre cette attitude à l'épreuve.

Les propositions relatives aux négociations du GATT dans le cadre du Kennedy-round - le plan Mansholt ²⁾ - qui ont été élaborées par la CEE et publiées le 30 octobre 1963 ont tracé le cadre d'une politique agricole internationale d'une portée encore plus vaste et elles ont donc donné une nouvelle impulsion à la politique agricole internationale, sans qu'il importe que ces propositions soient considérées dans leur principe ou dans leurs détails et qu'on en reconnaisse ou non le bien-fondé ³⁾. Dans ces propositions qui ont été soumises aux négociateurs du GATT le 18 février 1964, l'idée de base qui a joué un grand rôle était qu'il ne fallait pas uniquement envisager des abaissements des droits de douane pour supprimer les entraves au commerce mondial de produits agricoles. En effet, ces droits ont été dans beaucoup de cas supprimés et remplacés par d'autres instruments. Il fallait donc englober dans les négociations ces nouveaux instruments et toutes les subventions ainsi que tous les autres éléments du soutien apporté à l'agriculture et ceci pour chaque produit ("montants de soutien"). L'importance relative des montants de soutien dans les différentes économies nationales pour les différents produits devait être déterminée d'après la différence existant entre la recette que tire le producteur de son produit sur le marché national et le prix auquel le même produit, mais de provenance étrangère, est offert à la frontière. Ce "prix de référence" international ne devait pas toujours concorder forcément avec les "prix mondiaux" courants. Il devait être fixé par les parties contractantes de telle manière que les intérêts des pays exportateurs et ceux des pays importateurs - la CEE étant conçue comme une unité - soient suffisamment sauvegardés. En ce qui concerne le "gel" des montants dits de soutien, il aurait fallu, suivant la proposition de la CEE, commencer par conclure des accords internationaux. La situation aurait été réexaminée tous les trois ans et, le cas échéant, de nouveaux accords sur les montants de soutien auraient été conclus. En cas de nécessité, les

1) Cf. Nouvelles de la politique agricole commune. Service de presse et information des Communautés européennes. N° 30 (1965)

2) Cf. Le Monde du 7.11.1963.

3) Cf. Richter, op.cit. p.90 et suivantes

4) Cf. Meyer-Burckhardt, op.cit. p.174 et suivantes.

parties contractantes auraient dû pouvoir également dénoncer dans l'intervalle la consolidation des montants de soutien. Mais dans ce cas, elles auraient dû être tenues de soumettre des contre propositions équivalentes.

En outre, cette proposition de négociation de la CEE prévoyait des accords mondiaux pour les produits agricoles à l'égard desquels on constate sans cesse des déséquilibres entre l'offre et la demande (pour les céréales, éventuellement pour d'autres produits agricoles également). Les règlements sur la consolidation des montants de soutien devaient s'appliquer aussi à ces accords. Pour les produits qui auraient donné lieu à la conclusion d'un accord mondial, le nombre des Etats participants devait être accru autant que possible. Les accords ne devaient pas se ramener uniquement à une réglementation du commerce extérieur, mais englober également tous les autres domaines tels que les prix, la production, la consommation, les stocks, etc. En particulier, l'aide alimentaire aux pays en voie de développement devait également être réglée dans ce cadre. Avant de limiter la production, il fallait rechercher un équilibre du marché à long terme en améliorant l'approvisionnement des pays en voie de développement conformément aux directives établies par l'ONU et la FAO. Pour résorber les excédents qui se seraient formés, des règles spéciales seraient élaborées, y compris des directives pour limiter la production. La politique agricole des pays exportateurs et des pays importateurs devait être soumise à une discipline internationale ; les intérêts des pays en voie de développement devaient être conciliés d'une manière judicieuse.

En ce qui concerne l'accord mondial sur les céréales ¹⁾, on a estimé en particulier qu'il était nécessaire d'améliorer le rapport de l'offre et de la demande sur le marché mondial des céréales, de soumettre la production céréalière à une organisation contraignante sur le plan international et d'exiger de chaque partie contractante qu'elle prenne des mesures supplémentaires, dès que sur son marché l'offre commerciale serait disproportionnée à la demande commerciale. Les proposi-

1) Cf. H.A.Lücker : Rapport fait au nom de la Commission de l'Agriculture sur les problèmes relatifs à une organisation du marché mondial des produits agricoles, en particulier des céréales. Parlement européen. Documents de réunion 1966-67. Doc.136 (PE 15.910/déf.) du 28 novembre 1966.

tions de la CEE au sujet d'un accord mondial sur les céréales prévoyaient notamment que les montants de soutien nationaux pour les céréales devaient être "gelés", que chaque partenaire de l'accord devait respecter un prix des céréales international permettant aux principaux pays exportateurs d'exporter sans que des subventions aux producteurs de céréales soient nécessaires. Par ailleurs, des exportations à des conditions spéciales ne pouvaient avoir lieu qu'après consultation des autres partenaires de l'accord et elles ne devaient pas affecter les exportations commerciales ¹⁾. Chaque partenaire dont le degré d'auto-provisionnement fixé par accord aurait été dépassé, devait prendre la responsabilité de retirer du marché des quantités excédentaires, soit pour les affecter à l'aide alimentaire à des pays en voie de développement, soit pour les stocker ¹⁾.

La proposition formulée par la CEE pour un "Arrangement général sur la viande bovine" portait exclusivement sur la viande bovine congelée ²⁾. Elle prévoyait un prix de référence international éventuellement différencié suivant les divers pays exportateurs, que les pays importateurs devaient assurer par la perception d'une taxe compensatoire si des offres étaient faites à des prix inférieurs. En outre, chaque partie contractante devait bloquer, comme pour les autres produits agricoles, le montant de soutien de la viande bovine de qualité. Eu égard à la situation existant sur le marché mondial de la viande bovine, le problème à résoudre pour aboutir à une réglementation internationale est surtout celui de la coordination avec les efforts déployés par la Grande-Bretagne pour aboutir à une réglementation internationale à long terme de son approvisionnement en viande bovine. La Grande-Bretagne est le plus grand importateur de viande bovine de l'Europe occidentale après la CEE. Pour les importations mondiales de viande, elle occupe le troisième rang derrière

1) Cf. Meyer-Burckhardt, op.cit. p.461/462.

2) Cf. Ein Weltmarkt-Referenzpreis für Gefrierfleisch ? Extrait du rapport qui a été préparé par H.A.Lücker à la demande de la Commission de l'Agriculture du Parlement européen au sujet de la situation du marché mondial de la viande bovine. Cité dans : Agrar-Europa. 8ème année (1967). N° 13 (28 mars 1967). Dokumentation p. 9.

les Etats-Unis et la CEE. Son degré d'auto-provisionnement est le plus faible de ces trois importateurs ¹⁾.

La proposition de la CEE d'un "Arrangement général sur la production laitière" ne concernait que le beurre et la poudre de lait entier et de lait écrémé ²⁾. Comme pour les autres produits, un prix de référence international devait être fixé pour chacun d'eux. Le prix de référence international du beurre devait notamment "permettre une meilleure utilisation des moyens disponibles dans les pays qui produisent dans des conditions favorables ou participent pour une part importante au commerce mondial". Les prix de référence internationaux du lait en poudre devaient "fixer un rapport déterminé entre la partie de matières grasses et la partie maigre du lait, qui tienne compte de la demande et qui, par là, contribue à orienter la production". Chaque partie contractante devait, comme pour les autres accords mondiaux, bloquer ses montants de soutien et, en cas d'offres à un prix inférieur, prélever une taxe compensatoire. Une limite supérieure devait être fixée pour les stocks transitoires de beurre. La responsabilité de l'assainissement des excédents supplémentaires devait incomber aux pays dans lesquels avait eu lieu la formation de ces excédents. En outre, d'autres mesures devaient être prises en considération, telles que celles consistant à retirer les excédents du marché en les stockant et à encourager la transformation du lait en produits autres que le beurre ainsi qu'à fabriquer du lait en poudre et à le livrer à des pays en voie de développement pour éliminer la pénurie de produits alimentaires.

L'accord devait contribuer à la résorption des excédents qui s'étaient formés sur le marché mondial du lait par suite de l'accroissement constant du rendement laitier pour une augmentation seulement minime du cheptel dans presque tous les pays développés. Les recettes tirées de l'élevage de vaches laitières constituent une part relativement importante des recettes totales des petites et

1) Cf. Situation et tendances des marchés mondiaux des principaux produits agricoles bovins - viande bovine - Commission de la CEE. Dir.gén. de l'Agriculture. Direction "Economie et législation Agricoles". Division "Bilans, Etudes, Information". Informations internes sur l'agriculture. Le 14 août 1966.

2) Cf. Lässt sich der Weltmilchmarkt stabilisieren ? Extrait du rapport préparé par H.A.Lücker à la demande de la Commission de l'agriculture du Parlement européen au sujet de la situation du marché mondial des produits laitiers. Cité dans : Agra-Europe. 8ème année (1967). N° 12 (21 mars 1967) Dokumentation p. 18.

moyennes exploitations. C'est pourquoi aucun pays producteur ne croit pouvoir prendre la responsabilité d'un soutien moins important des prix du lait à la production.

Comme pour la conclusion d'un accord mondial sur la viande bovine, la conclusion de cet accord supposait en particulier un arrangement avec la Grande-Bretagne, le plus grand importateur de produits laitiers. Il aurait fallu inclure dans l'accord global les arrangements qu'elle avait conclus en matière d'importation avec ses fournisseurs de beurre. Cette conception de base correspondait à l'offre soumise par la CEE dans la phase ultérieure des négociations sur le Kennedy round. Au total, l'offre de la CEE du 26 juillet 1966 pour le secteur agricole du Kennedy round couvrait une valeur de 3.703 millions d'UC, soit 82 % du total des importations agricoles faites par la CEE au cours de l'année 1962 (4.534 millions d'UC). Cette offre englobait les céréales et les produits tropicaux ; en revanche elle excluait le sucre, les graines oléagineuses et certains autres produits. Indépendamment de la conclusion d'accords mondiaux sur les céréales, sur la viande bovine (ne portant pour commencer que sur la viande bovine congelée) et sur les produits laitiers (ne portant provisoirement que sur le beurre et le lait en poudre), l'offre prévoyait pour l'essentiel une petite diminution de la protection totale (prix d'écluse et prélèvement) pour les oeufs et les volailles, un blocage du montant de soutien au niveau actuel pour la viande porcine et le riz ainsi qu'un blocage des droits de douane au niveau actuel ou à un niveau inférieur (lié, pour les fruits et les légumes, à une demande d'acceptation du système des prix de référence).

Les propositions formulées par la CEE ont joué un rôle central dans les négociations qui ont eu lieu dans le cadre du Kennedy round. Aucune autre partie n'a formulé de propositions d'une portée aussi vaste. Mais ces propositions se sont révélées manifestement trop ambitieuses pour des accords internationaux. Pour la politique agricole internationale, le Kennedy round ne s'est donc terminé que sur des résultats très modestes. Si les propositions de la CEE basées sur une conception globale avaient été acceptées du moins dans leurs principes, il y aurait alors eu un début de réalisation d'une politique agricole internationale globale.

B. A.E.L.E.

La création de l'AELE en 1959 a été le contre-coup de l'union des six pays de l'Europe occidentale au sein de la CEE. Les accords réalisés par l'AELE ont d'ailleurs porté avant tout sur les échanges de produits industriels dont les droits de douane n'ont pas cessé d'être réduits. Depuis le 1er janvier 1967, le commerce des produits industriels entre les pays de l'AELE n'est plus soumis à aucun droit de douane. Les droits de douane du Portugal constituent une exception. Ce n'est qu'à partir de 1980 qu'ils seront totalement supprimés.

Les produits agricoles (marchandises de l'annexe D du traité de l'AELE) sont soumis à des dispositions spéciales dans le cadre des accords-AELE. La suppression des barrières commerciales est recherchée par la voie d'accords particuliers bilatéraux. Le paragraphe 2 de l'article 22 du traité de l'AELE, applicable aux produits agricoles, exige que les Etats membres dont l'économie dépend largement de l'exportation de produits agricoles jouissent d'un droit convenable de réciprocité. Cet article s'applique en particulier au Danemark et au Portugal. Selon le paragraphe 1 de l'article 22, les Etats membres, en poursuivant cette politique, doivent respecter les intérêts d'autres Etats membres à l'exportation de produits agricoles et tenir compte des relations commerciales traditionnelles. Le traité de l'AELE n'a pas prévu de politique agricole commune, notamment d'organisations communes des marchés de produits agricoles. La politique agricole des différents pays reste autonome.

Les accords agricoles bilatéraux des pays de l'AELE sont constitués pour l'essentiel par des accords que le Danemark ou le Portugal ont conclus avec d'autres membres de l'AELE. Les accords portent aussi bien sur la suppression des droits de douane que sur des contingents quantitatifs pour certains produits agricoles. Le plus important accord est celui qui a été passé entre le Danemark et la Grande-Bretagne ; aux termes de celui-ci, la Grande-Bretagne est tenue d'importer du Danemark, en franchise de droits, un certain nombre de produits agricoles, notamment du bacon et du beurre. A l'heure actuelle, 90 % des exportations agricoles danoises vers la Grande-Bretagne sont exempts de droits de douane. Des concessions analogues

ont été faites dans les accords du Danemark avec la Suède et la Suisse. Les accords passés par le Portugal avec différents pays de l'AELE portent avant tout sur des livraisons de vin.

Le Conseil de l'AELE est tenu, conformément à l'article 25 du traité de l'AELE, de contrôler en permanence le respect des dispositions relatives au commerce agricole. Afin de soulager le Conseil dans sa tâche, il a été créé un comité pour le commerce agricole qui, depuis 1964, a contrôlé en permanence le commerce de produits agricoles. Indépendamment de l'évolution du commerce agricole en général, d'autres problèmes particuliers ont été débattus tels le dumping, les subventions à l'exportation, l'utilisation des excédents agricoles, ainsi que les problèmes posés par la garantie du revenu des personnes employées dans l'agriculture, etc.

Des problèmes considérables ont été soulevés par l'utilisation des aides d'Etat à l'exportation (article 24, par. 2) ainsi que par la compensation des prix différenciés pour les matières premières agricoles de l'industrie des denrées alimentaires et des stimulants dont les produits font l'objet des accords applicables au commerce extérieur des produits industriels. La réglementation actuelle des subventions à l'exportation prévoit que "tout Etat membre qui estime ou a été convaincu que des exportations subventionnées d'un produit agricole provenant de son territoire font du tort à un autre Etat membre, doit prendre les mesures appropriées pour y mettre fin soit par la suppression progressive des exportations subventionnées ou des aides à l'exportation ou encore par tout autre moyen" ¹⁾. En cas de contestation, tout Etat membre peut également soumettre l'affaire au Conseil. En ce qui concerne les différences de prix pour les matières premières agricoles, l'Autriche et la Suisse ont été autorisées à suspendre au delà de 40 % la réduction des droits de douane pour certaines denrées alimentaires transformées. Cette décision était applicable jusqu'en 1967. La mise en place d'un régime de prélèvements s'est révélée impraticable.

Il n'a guère été possible jusqu'ici de parler dans le cadre de l'AELE

1) Cf. Organisation de l'AELE. Une zone de libre échange en Europe. Publication du Secrétariat de l'AELE. Genève, décembre 1966, p. 142.

de nouvelles initiatives visant à faire triompher des principes internationaux d'intérêt supérieur dans l'organisation des relations commerciales internationales dans l'agriculture. Les relations commerciales agricoles qui ont été organisées sur une nouvelle base entre le Danemark et la Grande-Bretagne ne sont que des relations très traditionnelles du Danemark dont la production a toujours été orientée vers le marché britannique. L'importance des autres accords bilatéraux qui ont eu pour objet l'établissement de nouvelles relations, n'a pas été telle que l'on ait pu parler à cet égard d'une modification fondamentale dans le commerce agricole international. Il faut sans doute considérer - et non pas seulement sur le plan de la politique agricole - que l'AELE a un caractère provisoire. Les pays de l'AELE participeraient sûrement à la mise au point de réglementations de politique agricole plus complètes si la Grande-Bretagne entrait dans la CEE. A partir de cet instant, un certain nombre d'autres partenaires de l'AELE ne manqueraient pas de se soumettre à une réglementation commune de leur marché agricole.

C. O.C.D.E. (OECE)

Si l'importance de l'OECE comme responsable d'une politique commerciale internationale a été grande pendant un certain temps, elle a cependant rempli cette fonction avant tout pour le commerce de produits industriels. L'inclusion de produits agricoles dans les mesures de libéralisation des importations se sont heurtées très tôt à des obstacles insurmontables.

La tentative de réaliser, parallèlement à la CECA, une autre intégration partielle, à savoir celle des agricultures des pays européens, notamment de la France et de la République Fédérale d'Allemagne, a d'abord été faite indépendamment de l'OECE. L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe s'est occupée dès la fin des années quarante de mesures d'organisation des marchés agricoles européens. Des milieux agricoles français, allemands et néerlandais ont manifesté de l'intérêt pour ces mesures. La suggestion d'une union agricole européenne

1) Cf. Marmulla et Brault, op.cit. p. 34 et suivantes.

("Pool vert") est venue finalement du ministre français de l'agriculture M. Pflimlin ¹⁾. La conférence européenne pour l'organisation des marchés agricoles, qui a été réunie sur son initiative, voulait établir progressivement un marché agricole commun pour les principaux produits agricoles. Les négociations ont été menées de 1952 à 1954 en étroite collaboration avec l'OECE. Leur point culminant a été la décision des ministres de l'agriculture de juillet 1954 de poursuivre les négociations dans le cadre de l'OECE et de créer à cet effet un comité ministériel spécial de l'agriculture et de l'alimentation auprès de l'OECE ²⁾. Sa première réunion a eu lieu en mars 1955. Les tâches jusqu'alors dévolues au comité de l'OECE pour l'agriculture et l'alimentation ont été transférées à un comité de représentations permanents des ministres de l'agriculture. L'OECE a repris par la suite ce système.

Il est vrai que l'initiative de créer un marché agricole commun a été reprise finalement par la CEE, notamment par la déclaration de principe des Etats membres de la CEE sur la politique agricole commune à la conférence de Stresa en juillet 1958 ³⁾, mais il n'en reste pas moins que le comité ministériel auprès de l'OECE et le comité des représentants ont survécu en permettant ainsi dans une certaine mesure la coordination et le contrôle des politiques agricoles des Etats membres et non membres de la CEE, quelle que soit l'influence que l'on puisse reconnaître aux contrôles des politiques agricoles nationales qui ont eu lieu depuis dans son cadre.

-
- 1) Cf. Voir également à ce sujet : F. Baade : Brot für ganz Europa. Grundlagen und Entwicklungsmöglichkeiten der europäischen Landwirtschaft. Hamburg und Berlin 1952.
 - 2) Cf. Notamment : Agricultural Policies in Europe and North America. First Report of the Ministerial Committee for Agriculture and Food. OEEC, Paris, May 1956. - European Agricultural Problems. Note by the Secretary-General to the Council. Paris le 17 juillet 1956. Press/A (56) 27. - Resolution concerning European Agricultural Problems and the Work of the Ministerial Committee for Agriculture and Food. Paris, le 19 juillet 1956. Press/A (56) 36.
 - 3) Cf. Journal officiel des Communautés européennes n° 11 du 1er août 1958.

En outre, dans le cadre de sa fonction actuelle d'organe de consultation et de coordination en matière de politique de conjoncture et de croissance et de politique d'aide au développement de ses Etats membres, l'OCDE est parfois amenée à aborder également certains aspects de la politique agricole internationale, du fait que la politique de croissance et d'aide au développement influe également sur la politique agricole et qu'il incombe à l'OCDE de veiller à la coordination internationale dans ce domaine ¹⁾. D'autre part, les études organisées par l'OCDE et ses comités compétents sur des problèmes concernant la politique agricole internationale ²⁾, ainsi que ses initiatives dans les domaines de l'encouragement à la productivité et de la formation professionnelle dans l'agriculture, revêtent dans notre contexte une importance non négligeable ³⁾.

D. Autres organisations régionales

Le traité d'intégration économique mutuelle conclu en 1960 par les pays de l'Amérique centrale, la République de Costa Rica, la République de San Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua, qui prévoyait d'abord une zone de libre échange et ultérieurement un marché commun et une union douanière comportant un tarif extérieur uniforme, portait presque exclusivement sur les produits industriels. La plupart des produits agricoles en étaient exclus. Ils ont donné lieu pour une période transitoire à un certain nombre de conventions particulières qui ne revêtent du reste guère d'importance sur le plan de la politique agricole internationale.

Il en va au fond de même pour la zone de libre échange latino-américaine dont la création a été décidée en 1960 par l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique, le Pérou et l'Uruguay. La Colombie et l'Equateur s'y sont associés ultérieurement. En douze ans, une zone de libre-échange doit être créée dans cette région, ultérieurement même un marché commun et une union économique des pays membres. Les produits agricoles ont fait l'objet d'accords particuliers qui prévoient un traitement restrictif des importations agricoles. Si l'on peut parler ici d'effets sur la politique agricole internationale, c'est en tout cas d'entraves au commerce

1) Cf. OECD. Development Assistance Committee : Recommendations on Food Problems of Less Developed Countries. 21st. of July 1966. Dans : T. Kristensen : The Food Problem of Developing Countries. UNCTAD-Documnt TD/48. 21 December 1967. Annex.

2) Cf. Dans ce contexte voir notamment l'étude de l'OCDE : "Agriculture et croissance économique", Rapport d'un groupe d'experts. Paris 1965. p. 105 et suivantes.

3) Cf. OECD. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Handbuch 1967. Bearbeitet von R. Goldschmidt und J. Daase Bad Godesberg 1967. p.65 et suivantes.

qu'il s'agit. La question de savoir s'il faut considérer ces accords comme accessoires ou si les instances nationales des pays membres compétentes en matière de politique économique n'auraient pas, de toute façon, maintenu ces mesures de restriction reste posée. Dans l'optique d'une coordination internationale des politiques agricoles nationales, cet accord a, comme l'accord créant le marché commun d'Amérique centrale, une importance négative, si toutefois il en a une. Il convient du reste de tenir compte du fait que des déficiences structurelles s'opposent à une extension plus grande des relations agricoles internationales dans cette région du monde.

La création d'un certain nombre d'Etats africains dépendants a parfois été accompagnée de l'essai de création d'une union économique. L'organisation de l'unité africaine (OUA) n'a guère eu jusqu'ici d'influence sur la politique agricole internationale. Sa nature est plus politique et, même à cet égard, son importance n'a été que limitée. On peut également en dire autant de l'union économique et douanière centrafricaine. L'union douanière de l'Afrique occidentale ainsi que l'East African Common Services Organisation (EACSO) n'ont également guère eu d'importance jusqu'ici, du moins en ce qui concerne la politique agricole internationale.

Les tentatives d'intégration entreprises par les pays arabes se sont déroulées principalement à l'échelon politique. Leur importance économique a été minime, et sous l'angle de la politique agricole, ils n'ont offert pratiquement aucun point de départ important pour les relations commerciales internationales.

Si l'on se livre à une analyse rétrospective des essais d'intégration économique qui ont eu lieu au cours de la période d'après-guerre, on constate qu'en fin de compte seule la CEE peut se prévaloir d'avoir exercé une influence réellement sensible sur la politique agricole internationale en donnant une base tout à fait nouvelle aux relations de ses Etats membres en matière de politique économique. A partir de cette base, elle exerce dès maintenant une action durable sur les relations agricoles internationales des autres pays, même si les essais visant à insérer la politique agricole commune de la CEE dans une politique agricole internationale (négociations avec la Grande-Bretagne, Kennedy round) ont échoué jusqu'ici.

Chapitre V : Proposition émanant d'organisations et de personnalités
privées et relatives à la politique agricole internationale

Quoique la discussion et la réalisation pratique de mesures dans le domaine de la politique agricole internationale aient été essentiellement le fait d'organisations internationales et quoique, comme il est très facile de le constater, la marge d'intervention de cette politique, si limitée qu'elle soit dans ses intentions, n'ait pas été très importante jusqu'ici, un certain nombre d'organisations privées et de personnalités ne sont cependant pas restées inactives au cours des 20 dernières années à l'égard des problèmes de la politique agricole internationale. Les réalisations amorcées jusqu'ici ont été dues en partie à ces initiatives privées. Il n'est pas nécessaire de rappeler ici les activités multiples d'organisations de bienfaisance internationale privées telles que le Church World Service, le National Catholic Welfare, Care etc., qui se sont efforcées, dans le cadre de leurs œuvres charitables dans le secteur de l'alimentation, d'atténuer la détresse dans de nombreux pays, au début dans les pays atteints par la guerre, plus tard dans les pays en voie de développement. Il s'agissait là d'une forme particulière de la politique alimentaire internationale et, de ce fait, également d'un certain début de réalisation d'une politique agricole internationale, même s'il a été limité au secteur de la consommation.

On doit également considérer comme fort importantes pour la politique agricole internationale, les propositions qui ont émané de grandes organisations professionnelles internationales telles que, par exemple, la "International Chamber of Commerce (ICC) qui a pris position, dans son "Statement on the Expansion of International Trade" en septembre 1963, sur les problèmes de la politique agricole internationale, notamment sur ceux ayant trait aux échanges de produits agricoles ¹⁾. La ICC a accordé une importance particulière à la constatation suivant laquelle il serait souhaitable de libérer de toute restriction les importations de produits tropicaux dans les pays développés, dans la mesure où ces produits ne concurrencent pas les produits fabriqués par les pays développés. Sur ce point, la ICC n'envisageait pas seulement

1) Cf. Richter, op.cit. p.146.

les produits tropicaux transformés. En outre, elle a recommandé d'appliquer également aux autres produits agricoles les règles applicables aux échanges internationaux de produits industriels, tout en reconnaissant que ces propositions, pour des raisons compréhensibles de politique économique et de politique sociale, ne pourraient être réalisées que très lentement. Les recommandations de l'ICC portaient également sur des accords mondiaux dans le cadre desquels les pays développés et les pays en voie de développement devraient jouer un rôle. L'ICC recommandait d'utiliser les excédents alimentaires dans le cadre de l'aide alimentaire.

Les propositions formulées par la "International Federation of Agricultural Producers" (IFAP), qui s'est prononcée sur les problèmes les plus variés de la politique agricole internationale, sur ses instruments, ses objectifs et ses responsables, ont également témoigné d'une conception cohérente à l'échelle du monde. L'IFAP s'est occupée notamment des problèmes soulevés par l'intégration de l'agriculture européenne (en particulier son comité européen) ainsi que de la question des accords internationaux sur les marchandises (accords mondiaux) dans le cadre desquels ont été traités des problèmes ayant trait à la réglementation des prix, à l'utilisation des produits agricoles excédentaires, à des interventions dans la production et à des conventions sur le commerce de produits agricoles. Elle a souligné avec force la nécessité qu'il y a de procéder à la coordination internationale des politiques agricoles nationales ¹⁾.

Les propositions formulées par les organisations agricoles nationales, notamment par la "British National Farmer's Union" ont présenté un certain intérêt. Des accords mondiaux auxquels les politiques agricoles nationales devaient être adaptées ont pris une place importante dans ces propositions.

Naturellement, les représentants des milieux scientifiques n'ont pas manqué d'intervenir dans le concert des opinions émises. Bien que les problèmes de gestion, de technique de la production et de la politique de la productivité aient occupé le premier plan dans les dimensions de la "International Conference of Agricultural Economists", les problèmes relatifs à la politique agricole internationale et à ses res-

1) Cf. Richter, op.cit. p.69.

ponsables y ont également fait l'objet de certaines interventions. Toutefois, l'importance de ces manifestations réside essentiellement dans le fait qu'elles ont fourni l'occasion d'un forum où se sont exprimées et où se sont formées les opinions des représentants des différentes économies nationales. Il ne fallait cependant pas s'attendre à ce qu'elles exercent une influence très sensible sur la politique agricole internationale¹⁾.

Un certain nombre de personnalités ont formulé des propositions au sujet de la politique agricole internationale et exprimé leur avis sur ce point. Pour des raisons compréhensibles, on ne pourra en citer ici que quelques-unes. Certaines émanaient de personnalités politiques qui agissaient, en fait, au nom de leur gouvernement. Les propositions présentées devant la FAO et devant le GATT par le ministre français de l'Agriculture, M. P i s a n i en tant que plan Pisani et à la conception desquelles un autre ministre Français - M. Baumgartner - a pris une part importante, ont eu un retentissement particulier. Tous deux partaient pour l'essentiel du fait que la politique agricole commune de la CEE poserait des problèmes cruciaux à la politique agricole des pays tiers et que tous les pays devaient rechercher en commun la solution de ces problèmes. Le point central de la critique de Pisani à l'encontre de la situation actuelle de la politique agricole internationale était qu'il n'existait plus de véritable "prix mondial" pour les céréales et qu'il n'existerait plus, dans aucun pays du monde ayant une agriculture digne de ce nom, de prix de produits agricoles qui ne fasse pas l'objet de manipulations. Pour la politique agricole internationale, il était nécessaire de satisfaire aux besoins alimentaires du monde entier, donc également aux besoins alimentaires des pays qui ne peuvent se suffire à eux-mêmes. La principale proposition de Pisani était de fixer en principe les prix à un niveau tel que les pays exportateurs de produits agricoles n'auraient plus eu à payer de subventions à l'exportation. Les excédents de production commerciaux ainsi obtenus auraient été utilisés pour l'aide alimentaire internationale aux pays en voie de développement. Des mesures de politique de production (contrôle des cultures) étaient proposées pour les pays dont les prix de soutien (Etats-Unis) étaient élevés et certains paiements compensatoires pour les pays dont les prix de soutien étaient

1) Cf. Proceedings of the Tenth International Conference of Agricultural Economists, 24.8 - 3.9.1958, New-Delhi, London, New-York, Toronto 1960.

bas (Argentine, Australie, Canada). Ce plan qui n'a certes aucune chance d'être réalisé actuellement et qui, entre-temps, a également été dépassé par l'évolution des faits a néanmoins influencé la politique agricole de la CEE. Il pourrait fort bien redevenir d'actualité si la situation alimentaire mondiale continuait de s'aggraver ¹⁾.

Des propositions identiques, notamment un niveau international élevé du prix des céréales, ont également été formulées par Baade en 1963 à Washington à la conférence alimentaire mondiale préparée par la FAO.

Les propositions de Richter ²⁾ étaient inspirées par des considérations très plausibles. Elles visaient à une utilisation aussi optimale que possible des forces productives de l'agriculture dans le cadre des politiques agricoles nationales, qui ont pour but d'assurer le revenu de la population agricole. A cet effet, la condition minimum préalable lui semblait être d'abord de renoncer à des mesures protectionnistes complémentaires dans le cadre d'une politique agricole internationale, donc dans une certaine mesure de geler les protectionnistes agricoles existants (propositions identiques à celles de la CEE dans le cadre de la négociation Kennedy). Des accords mondiaux sur les différents produits agricoles qui ont fait l'objet de négociations dans le cadre Kennedy round entraient également dans la conception de cet homme politique. Ils devaient aboutir à une réglementation complète de tous les secteurs de l'approvisionnement pour les différents produits agricoles. Pour les organisations nationales agricoles de marchés, Richter prévoyait un système mixte de soutien des prix et de subventions aux producteurs et, pour les prix internationaux, des fourchettes à l'intérieur desquelles les prix devaient varier. Les subventions devaient servir essentiellement à l'amélioration des structures. Bien que dans le détail, les mesures proposées par Richter se soient souvent perdues dans des affirmations assez vagues, on ne peut cependant pas nier que son projet ait présenté un intérêt mondial. Le point culminant des propositions de Richter était une codification des règles de la politique agricole internationale dans le cadre du GATT (Code for agricultural support and trade) qui équivaldrait pratique-

1) Cf. A. Hanau, Die deutsche Veredlungswirtschaft im Rahmen der EWG. Dans : Tierernährung und Tierhaltung. Hamburg 1961.

2) Cf. Richter : op.cit. p. 121.

ment à une sorte de Magna Charta de la politique agricole internationale.

Le "montant de soutien" dont le gel avait joué un rôle si important dans les propositions de la CEE au Kennedy round est réapparu pour la première fois dans les idées émises par Haberler, Meade, Tinbergen et de Oliveira Campos au sujet de la suppression du protectionnisme agricole ¹⁾.

Parmi les autres propositions de diverses personnalités pour une politique agricole globale, il resterait à mentionner les règles de base d'une politique agricole internationale proposées par Kruse-Rodenacker qui, selon lui, devraient être reprises dans un "code de bonne conduite" particulier, lequel présenterait certains points de similitude avec le code susmentionné proposé par Richter ²⁾. Selon Kruse-Rodenacker, ce code devrait d'ailleurs non seulement déterminer le comportement des pays sur le marché, mais également les bases politiques agricoles de ce comportement. Pour Kruse-Rodenacker, il s'agirait là d'une condition essentielle qui permettrait aux politiques agricoles nationales de s'orienter dans une perspective internationale.

Pour ce qui est des voix des représentants des milieux scientifiques qui se sont prononcés sur les problèmes de la politique agricole internationale, il convient de citer ici, en ce qui concerne le problème de l'aide alimentaire internationale notamment une étude exécutée à la demande de la CEE sur "l'aide alimentaire de la CEE aux pays en voie de développement" par une équipe de chercheurs et qui apporte des suggestions pour l'établissement d'un programme d'utilisation des excédents ³⁾.

1) Cf. L'évolution du Commerce International. Rapport établi par un groupe d'experts : C.R. de Oliveira Campos, G. Haberler, J. Meade, J. Tinbergen. GATT, Genève 1958, p. 106 et suivantes.

2) Cf. A. Kruse-Rodenacker : L'organisation des marchés agricoles mondiaux. Une action commune des pays économiquement développés et sous-développés. CEE, Etudes, Série agriculture. N°15. Bruxelles 1964, P. 48.

3) Cf. L'aide alimentaire de la CEE aux pays en voie de développement. Problèmes posés et possibilités réelles. (Une étude de M. Cépède, A. Maugini, H. Wilbrandt, A. Kruse-Rodenacker). CEE, Etudes, Série agriculture, n°14. Bruxelles 1963. (Ci-après dénommé : "Aide alimentaire de la CEE").

Chapitre VI : Essai d'appréciation des initiatives prises jusqu'ici
en vue de réaliser une politique agricole internationale

Bien que les initiatives prises en faveur de la réalisation d'une politique agricole internationale aient été nombreuses au cours des deux dernières décennies, l'évolution dans le secteur de la politique agricole internationale a en fait été décevante. Seules quelques initiatives ont eu véritablement une importance fondamentale pour l'organisation des relations internationales dans le domaine agricole. On n'a enregistré que de très modestes initiatives en faveur d'une politique agricole internationale pratiquée suivant des idées directrices internationales d'intérêt supérieur et qui s'efforce d'apporter une solution aux problèmes agricoles internationaux de caractère brûlant. Par rapport aux politiques agricoles nationales, ces initiatives n'ont eu qu'un rôle marginal, malgré l'importance que diverses mesures résultant de la politique agricole internationale peuvent avoir comporté pour quelques pays, notamment pour certains pays européens et certains pays en voie de développement.

Il est apparu que, dans le cadre des initiatives prises en vue de réaliser une politique agricole internationale, il n'était possible d'atteindre que des objectifs limités. Dans la poursuite des objectifs nationaux, certaines règles du commerce international de produits agricoles ont été observées beaucoup plus sous la contrainte des événements qu'à la suite d'un acte de volonté propre. Les règles du GATT dont la portée n'a été que par trop restreinte pour les produits agricoles ont eu à cet égard une action régulatrice. La FAO a également été à l'origine de certaines mesures de politique agricole internationale. Mais, elle aussi, n'a eu qu'une action indirecte alors qu'elle cherchait, en rassemblant des données et en établissant des directives pour les politiques agricoles nationales, à amener celles-ci à tenir compte de certains intérêts internationaux. Les directives de ce type portaient en particulier sur l'utilisation des excédents agricoles ainsi que sur des mesures de stabilisation des prix. Des mesures d'une plus grande portée ont été amorcées récemment par le lancement de la "Campagne mondiale contre la faim", du "Programme alimentaire mondial" et l'essai d'une politique agricole mondiale à long terme (plan alimentaire mondial) de la FAO. Pour le reste, son

activité s'est concentrée surtout sur des mesures ayant pour objet de diffuser la technologie agricole moderne dans les pays en voie de développement.

Les contrôles occasionnels exercés sur les politiques agricoles nationales par les différentes organisations internationales (OCDE, GATT, FAO, etc.) et les recommandations qui les ont suivis n'ont eu que des incidences très limitées sur la réglementation des politiques agricoles nationales dans les pays développés dotés d'un système d'économie de marché.

Les propositions de la CEE ont fourni une orientation aux futures relations agricoles internationales. Les mesures adoptées dans son cadre peuvent être définies à juste titre comme les plus importantes qui aient été amorcées jusqu'ici en vue de mener une politique agricole internationale. Si les négociations sur une éventuelle adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE avaient déjà fait apparaître l'ébauche de nouvelles solutions aux problèmes de politique agricole internationale, les propositions faites au cours des négociations sur le Kennedy round ont eu une importance absolument fondamentale. Certes, ces propositions, là aussi, n'avaient provisoirement pour objectif que de clarifier les rapports entre les pays dotés d'une économie de marché dans le domaine agricole. Quoi qu'il en soit, elles auraient été une condition préalable essentielle à l'avènement de futures réglementations mondiales.

Les accords internationaux sur les marchandises ont également constitué les amorces d'une politique agricole internationale. Cependant, à l'exception de l'accord international sur le blé et de l'accord mondial sur le café ainsi que de quelques conventions moins importantes, aucune solution durable n'a été trouvée en définitive parce qu'il n'a pas été possible de faire concorder les intérêts nationaux et les intérêts internationaux et qu'aucun pays n'était prêt à accepter des limitations de sa souveraineté nationale dans le domaine de la politique agricole. Même l'accord mondial sur le blé et l'accord mondial sur le café ont évité que toute influence ne s'exerce sur l'agriculture des différents pays.

Les chances de mettre sur pied une politique agricole internationale dans le cadre du Kennedy round n'ont été exploitées que très partiellement. Elles auraient pu aboutir notamment à la concertation des

politiques agricoles nationales qui, en raison de la politique agricole commune de la CEE est devenu plus urgente que jamais entre les grandes puissances mondiales dont les mesures de politique agricole et de politique commerciale ont déjà joué jusqu'ici un certain rôle codificateur dans l'organisation des relations agricoles internationales. Les accords mondiaux pour les principaux produits agricoles intéressant tous les secteurs du marché (production, consommation, stocks, commerce extérieurs, prix) tels qu'ils ont été proposés par la CEE, auraient constitué en outre un grand pas en avant vers une politique agricole internationale, aussi problématiques qu'aient pu être par ailleurs dans le détail les réglementations prévues.

Les propositions des organisations privées concernant la politique agricole internationale ont trouvé peu de résonance. Elles se caractérisent par une nette prépondérance des intérêts agricoles nationaux. Ce que la science a eu à dire au sujet de la politique agricole internationale ne satisfait pas non plus. Ce n'est pas seulement parce que les représentants des sciences politiques agricoles éprouvaient des difficultés à s'affirmer face à la suprématie des sciences techniques agricoles. L'intérêt qu'elle a manifesté pour les problèmes extrêmement actuels dans la politique agricole internationale a été étonnamment faible. Rares jusqu'ici sont les études qui ont traité cet ensemble de problèmes d'une manière approfondie, bien que l'on aurait pu s'attendre à ce que l'importance capitale du problème de l'alimentation dans le monde incite la science à réfléchir plus que par le passé sur ses possibilités. La "théorie" de la politique agricole internationale est donc restée pour l'essentiel confiée uniquement aux organisations internationales. Pour être juste, il faut d'ailleurs reconnaître que des savants réputés ont souvent été appelés par ces dernières comme experts et qu'ils ont ainsi facilité leur tâche.

Toutefois, la politique agricole internationale, malgré de nombreuses initiatives prometteuses, reste toujours une oeuvre incomplète. L'évolution ultérieure sera déterminée par l'acceptation ou le refus des pays qui jouent un rôle directeur dans l'agriculture mondiale de se plier à des accords internationaux d'une plus grande portée. Quelle pourrait être la forme d'une politique agricole internationale dont les amorces de réalisation ont été traitées dans cette première, quels seraient ses principaux éléments et où se situeraient ses limites ? Telles sont les questions qui seront examinées dans la seconde partie de la présente étude.

Seconde partie

Conceptions et éléments de la politique agricole internationale

Chapitre VII : Conceptions et critères de sélection possibles

L'exposé qui a été fait ci-dessus des initiatives prises en vue de la réalisation d'une politique agricole internationale au cours des deux dernières décennies a donné une certaine idée des possibilités existant à cet égard. Mais cette vue est encore incomplète. Théoriquement, il existe beaucoup plus de variantes de la politique agricole internationale qu'on ne peut en montrer empiriquement. Tout élément concevable peut certes sembler totalement étranger à la réalité, mais ce n'est pas parce qu'il est mentionné ci-après qu'il doit être considéré comme réalisable.

"Grosso modo" on peut distinguer, pour commencer, entre les conceptions mondiales et les conceptions régionales, c'est-à-dire les conceptions qui portent sur le monde entier et celles qui portent sur certaines régions du monde. A l'intérieur des conceptions mondiales et des conceptions régionales, il peut y avoir d'une part des politiques agricoles internationales qui ont pour objet l'ensemble de l'agriculture, c'est-à-dire tous les produits et tous les composants du marché (production, consommation, stocks, commerce extérieur, prix) et, d'autre part, des politiques agricoles internationales qui portent sur certains produits et/ou sur certains composants du marché. Les premières seront définies ici comme des conceptions d'ensemble à l'échelle mondiale, les secondes comme des conceptions sectorielles à l'échelle mondiale ou conceptions régionales.

De nombreuses variantes peuvent donc être développées non seulement à partir de la conception mondiale, mais aussi à partir de la conception régionale. Le cas de la conception "d'ensemble" mondiale ou régionale dans laquelle l'ensemble de l'agriculture, à savoir tous les produits agricoles et composants du marché, est englobé à l'échelon mondial ou régional par la politique agricole internationale - c'est-à-dire où l'on vise à la réalisation de conditions propres à une économie nationale - est un cas-limite exceptionnel. Toutes les autres variantes de la conception mondiale ou régionale portent sur certains produits et/ou sur certains composants du marché et sont donc des conceptions sectorielles. Il est d'ailleurs impossible et aussi inutile d'exposer ici en détail toutes ces variantes. Il est préférable de n'en sélectionner que les principales.

Conception mondiale et conception régionale sont très comparables pour ce qui est des possibilités de variation entre les différents produits agricoles et les différents composants du marché. Il suffit donc de traiter la conception mondiale d'une façon détaillée et la conception régionale d'une façon succincte.

A. La conception mondiale de la politique agricole internationale

Par conception mondiale de la politique agricole internationale, on ne doit pas entendre nécessairement une conception englobant le monde entier sans restriction. Conformément à l'usage général, on définit plutôt ici comme mondiale une conception de la politique agricole internationale intéressant les "pays occidentaux" et le "tiers monde", bien qu'elle ait déjà une nature régionale au sens strict.

1. Conception d'ensemble à l'échelle mondiale

Une conception mondiale de la politique agricole internationale peut prendre différentes formes. Dans sa forme la plus large, elle tendrait vers un "marché agricole commun" à l'échelle du monde, c'est-à-dire vers une réglementation de tous les produits agricoles et de tous les composants du marché. Mais à l'intérieur de ce "marché agricole commun" global, on pourrait toujours concevoir de nombreuses variations selon qu'une liberté plus ou moins grande serait octroyée pour les différents produits et composants du marché. La variante extrême serait celle d'un renoncement à toute réglementation des différents produits et des différents composants du marché. Dans ce cas, les produits agricoles seraient négociés sans organisations de marché, sans prix fixes garantis et sans garanties d'achat. La formation des prix sur les marchés agricoles internationaux serait entièrement libre. La production, la consommation et le commerce international seraient régis uniquement par le mécanisme de marché qui devrait notamment veiller à empêcher la constitution d'excédents et de stocks excessifs. Il n'y aurait aucune restriction quantitative dans le commerce extérieur, aucun droit de douane et aucun prélèvement ainsi qu'aucune subvention à l'exportation. Il n'est pas nécessaire de noter qu'une "organisation agricole mondiale" d'ensemble de ce type libéral, qui ne serait pas, à vrai dire, une "organisation" puisqu'elle renonce à toute mesure "organisatrice" n'a jamais existé et que les chances de sa réalisation, même dans l'avenir, doivent être considérées comme extrêmement faibles.

A cette conception mondiale extrêmement libérale d'une réglementation de l'agriculture mondiale, on peut opposer théoriquement une conception extrêmement interventionniste. Elle pourrait être envisagée dans un système prévoyant une réglementation complète pour tous les produits agricoles et pour tous les composants du marché à l'échelon national et international et renonçant dans une large mesure à la direction par le mécanisme des prix. La régulation de la production agricole à l'échelon national et international serait assurée essentiellement par des obligations de production et des plans de production. Les prix ne seraient plus alors que le résultat de calculs effectués à partir d'éléments déterminés à l'avance. La fonction du prix en tant que facteur de la production et de la demande serait neutralisée dans une large mesure. La demande pourrait de même être soumise à des mesures de régulation quantitative (rationnement). Le commerce international de produits agricoles serait dirigé essentiellement par des monopoles d'Etat. Les prix du commerce extérieur seraient sous rapport ou n'auraient qu'un rapport très faible avec les prix et les coûts de production sur les marchés extérieurs. C'est pourquoi cette conception n'a qu'une importance théorique. A l'échelon mondial, elle n'a jamais existé et elle serait même sans doute impossible à réaliser.

Sous leur forme réelle, les politiques agricoles nationales des pays dont l'économie se place au premier rang du "monde occidental" et d'une grande partie du "tiers monde" ne peuvent être rangées ni dans la première, ni dans la seconde des conceptions extrêmes susmentionnées. En dépit de leurs différences, elles recourent presque toutes à des organisations de marché. (1) Mais ces organisations de marché utilisent en partie des moyens conformes aux règles du marché.

1) Cf. Agricultural Policies in 1966. Europe, North America, Japan. Agricultural Policy Reports. O.E.C.D. Paris 1967. - (ci-après dénommé : "Agricultural Policies in 1966"). - National Grain Policies. E.A.O. Périodique.

Bien que les prix garantis qu'elles comportent servent en premier lieu à assurer le revenu de la population agricole, elles utilisent cependant cet instrument presque toujours pour orienter l'offre et la demande, la liberté étant relativement grande pour les vendeurs et celle du choix de la consommation presque absolue pour les demandeurs. Dans le cadre de ces organisations agricoles nationales, le commerce extérieur de produits agricoles ne jouit d'ailleurs d'une liberté identique à celle du commerce extérieur de produits industriels que pour un très petit nombre de produits. Aux droits de douane s'ajoutent généralement, en ce qui concerne les produits agricoles, d'autres instruments régulateurs des importations, qui écartent des marchés intérieurs toute concurrence étrangère sensible.

Une politique agricole internationale conforme à la structure d'organisation des marchés, telle qu'elle est esquissée ci-dessus, pourrait être considérée comme une troisième variante de la conception d'ensemble à l'échelle mondiale de la politique agricole internationale. Il s'agirait d'un système combiné présentant des traits interventionnistes ainsi que des traits libéraux. Au nombre de ces conceptions d'ensemble à l'échelle mondiale d'une politique agricole internationale, on pourrait compter par exemple la proposition formulée par la CEE à la négociation Kennedy dont les éléments constitutifs essentiels étaient le gel des montants de soutien des politiques agricoles nationales dans les pays participant au commerce agricole international ainsi que des accords mondiaux pour les principaux produits agricoles et des degrés d'autoapprovisionnement des différents pays pour chaque produit. Le plan Pisani était également une conception d'ensemble mondiale reposant sur une base à la fois libérale et interventionniste.

2. Conceptions sectorielles à l'échelle mondiale

Par rapport aux conceptions mondiales d'une politique agricole internationale qui ont pour objet l'ensemble de l'agriculture, les conceptions sectorielles d'une politique agricole internationale se limitent à quelques produits agricoles (avant tout les produits alimentaires de base : céréales, sucre, huiles et matières grasses,

viande de bœuf, produits laitiers, café, cacao ainsi que quelques matières premières agricoles importantes : matières textiles etc.)

- on pourrait parler dans ce cas de conceptions sectorielles mondiales horizontales - et/ou à quelques composants du marché (production, consommation, stocks, commerce extérieur, prix). Ces dernières pourraient être qualifiées de conceptions verticales. On peut également concevoir certaines variantes par l'incorporation de réglementations agricoles internationales qui sont tenues pour particulièrement importantes et qui sont en rapport direct avec le marché ou ses différents composants, comme celles d'une politique internationale ainsi que d'accords internationaux sur la politique agricole mondiale à moyen et à plus long terme (programme agricole mondial).

Entre les deux variantes principales - conceptions sectorielles à l'échelle mondiale pour certains produits d'une part et pour certains composants du marché d'autre part - il existe un grand nombre de combinaisons possibles. Un cas-limite de conception sectorielle mondiale serait celui où des accords internationaux portant sur tous les composants du marché seraient conclus simultanément pour chaque produit. Les accords mondiaux proposés par la CEE lors de la négociation Kennedy pourraient être considérés comme des éléments d'une conception sectorielle mondiale de ce type pour différents produits et pour tous les composants du marché, bien qu'ils fussent conçus à l'origine comme un des éléments constitutifs d'une conception d'ensemble mondiale. Un autre cas-limite serait celui d'une politique agricole internationale qui porterait sur tous les produits, mais sur un seul composant de marché, par exemple le commerce extérieur, les prix agricoles, etc.. Ces cas-limite ont été peu nombreux dans l'évolution suivie jusqu'ici. On pourrait considérer comme un cas-limite de ce type certaines recommandations émanant de la FAO, par exemple en ce qui concerne l'utilisation des excédents agricoles ou les mesures de stabilisation des prix pour certains produits agricoles. Toutefois, on doit considérer comme des cas normaux les réglementations internationales combinées pour différents produits et différents composants de marché. Jusqu'ici, la plupart des éléments pouvant servir de cadre à une politique agricole internationale correspondant à cette conception mondiale sectorielle. Comme exemple d'une réglementation portant sur un produit et deux composants de marché (prix et commerce extérieur), il convient de

mentionner ici l'accord international sur le café. Le nouvel accord international sur les céréales constitue un cadre mondial sectoriel pour un produit et deux composants de marché, assorti d'une convention particulière (prix, commerce extérieur, convention particulière sur l'aide alimentaire).

Il y a donc un grand nombre de variations possibles de la conception sectorielle à l'échelle mondiale. Celle-ci semble donc particulièrement appropriée dans la mesure où elle constitue une conception réaliste de la politique agricole internationale. Mais malgré cet avantage, cette conception sectorielle à l'échelle mondiale n'est pas sans présenter certains inconvénients. Toute réglementation sectorielle pour différents composants de marché a certaines incidences - éventuellement inopportunes, sur l'ensemble de la structure de l'économie agricole. Cette interdépendance est du reste variable. Il y a des produits agricoles pour lesquels des réglementations internationales n'exercent qu'une influence très limitée sur les autres produits. C'est vraisemblablement une des raisons essentielles pour laquelle l'accord international sur le café a pu fonctionner jusqu'ici relativement bien, malgré toutes les autres difficultés. En revanche, si l'accord international sur le blé, qui est un produit dont l'interdépendance avec les autres produits est relativement grande, a fonctionné jusqu'ici d'une façon relativement satisfaisante, c'est peut-être parce que la production pour l'exportation se concentre essentiellement sur quelques grands producteurs et que seule une partie du commerce mondial, celle qui pose le moins de problèmes, est couverte par cet accord.

B. La conception régionale de la politique agricole internationale

La conception régionale d'une politique agricole internationale ne peut, en fin de compte, être considérée comme une variante de la politique agricole internationale que dans la mesure où les économies agricoles nationales des pays appartenant à la région considérée ne sont pas encore totalement intégrées. A partir du moment où cette intégration sera réalisée, les relations agricoles de ces pays se dérouleront dans des conditions propres à celles d'un marché intérieur et on ne pourra donc plus parler dans ce contexte de politique agricole internationale.

La politique agricole internationale limitée à l'échelon régional et qui vise à établir des relations harmonieuses dans le cadre régional ne peut être considérée que comme la seconde des meilleures solutions, lorsque la solution mondiale se révèle provisoirement impossible à atteindre. La solution régionale a surtout un inconvénient important : la région se ferme parfois aux pays tiers. L'harmonie sur le plan intérieur ne peut parfois être acquise qu'au prix d'un défaut accru d'harmonie sur le plan extérieur. (et inconvénient ne peut être accepté que si la solution régionale facilite le passage à une solution mondiale et que si ce passage est éventuellement préparé par des mesures de politique des structures et de productivité.

Les variantes de la conception régionale sont absolument identiques à celles de la conception mondiale. Dans ce cas également, la conception régionale d'ensemble - l'harmonisation totale des politiques agricoles nationales - peut être considérée comme la variante la plus complète. Si l'on veut qu'elle réussisse pleinement, c'est-à-dire qu'elle parvienne à maintenir l'entière mobilité des produits agricoles à l'intérieur de la région, il faudra sans doute qu'il y ait une instance agricole supranationale. Dans le cas de la conception régionale, les limitations sectorielles sont tout aussi possibles que des organisations de marché différentes qui peuvent, comme dans le cas de la conception mondiale, prendre des formes extrêmement libérales ou extrêmement interventionnistes, ou encore des formes intermédiaires. La politique agricole commune de la CEE constitue par exemple une conception régionale d'ensemble. Le domaine du commerce extérieur agricole fournit plus particulièrement des exemples de conception régionale sectorielle de la politique agricole internationale. Les accords passés dans ce domaine (préférences, zone de libre-échange) entre la CEE et les pays associés pourraient être définis comme une conception régionale sectorielle. La réglementation en matière de politique agricole adoptée par les pays de la CEE constitue une conception régionale sectorielle très limitée.

C. Quelle conception faut-il choisir ?

La question de savoir sur quelle conception il conviendrait de fonder une politique agricole internationale dont l'objectif est la réalisation du "carré magique" de la politique agricole internationale, c'est-à-dire un approvisionnement suffisant du monde entier en

produits agricoles, une participation des différents pays à la production agricole qui tienne compte autant que possible des avantages comparatifs dont ils bénéficient en matière de coûts, un équilibre de l'offre et de la demande sur les marchés agricoles mondiaux ainsi que la garantie d'un revenu équitable pour la population agricole, se ramène en définitive à la question de savoir s'il faut choisir une conception globale ou régionale et, dans ce cadre, une conception d'ensemble ou sectorielle.

Tout parle en faveur d'une conception mondiale sous une forme globale, c'est-à-dire comprenant tous les produits et tous les composants du marché. Les avantages qu'elle présente sont en effet supérieurs à ceux de la conception régionale. A une harmonie à l'échelle mondiale, il faut préférer, dans le domaine de la politique agricole, une harmonie à l'échelle régionale. Il est aussi souhaitable que puisse sembler une réglementation agricole internationale d'ensemble à l'échelle mondiale l'expérience faite lors de la négociation Kennedy a montré que le temps n'est pas encore venu pour une organisation aussi parfaite de l'économie agricole mondiale. On ne peut pas non plus ignorer qu'il y aura encore longtemps des politiques agricoles nationales souveraines qui ne se soumettront que peu volontiers à une réglementation internationale aussi contraignante, que la réglementation agricole mondiale d'ensemble soit extrêmement libérale, à la fois libérale et interventionniste ou extrêmement interventionniste. Une réglementation extrêmement interventionniste est exclue car elle supposerait des réglementations nationales correspondantes qu'on ne trouve guère dans le "monde occidental" et très rarement dans le "tiers monde".

La conception mondiale d'ensemble qui a été proposée par la CEE dans le cadre de la négociation Kennedy et qui consistait à conclure des accords mondiaux pour tous les produits agricoles importants, à geler les montants de soutien existants et à fixer le degré d'auto-provisionnement pour tous les produits agricoles importants et pour tous les pays importants a essuyé un échec en tant que telle. Mais ceci n'exclut pas que la solution plus modeste de la conception mondiale sectorielle d'une politique agricole internationale puisse être acceptée.

Les raisons qui militent en faveur de cette conception mondiale sectorielle qui comporterait, tant en ce qui concerne les différents produits agricoles que les composants du marché, des objectifs beaucoup plus limités que les propositions de la CEE à la négociation Kennedy comme la

conclusion de nouveaux accords internationaux sur les marchandises (par exemple, le sucre, le cacao) et le perfectionnement progressif des règles applicables aux relations agricoles internationales, sont sa faculté d'adaptation aux structures nationales existantes d'organisation de marché et sa capacité à se prêter à des compromis de politique agricole internationale, son caractère pragmatique et les possibilités de la faire évoluer. Ainsi, elle pourrait se rattacher aux initiatives déjà prises en vue de réaliser une politique agricole internationale.

Cette conception ne repose sur aucune formule de base simplificatrice - en quelque sorte sur une solution patentée-. La réalité des politiques agricoles nationales telle qu'elle se présente aujourd'hui n'autorise manifestement pas non plus cette simplification des problèmes. On ne doit pas s'abandonner à l'espoir fallacieux qu'il serait possible, grâce à une seule formule de base géniale, de balayer la résistance des gouvernements nationaux contre des réglementations de l'économie agricole mondiale. Une conception de la politique agricole internationale qui ne tient pas compte des conditions particulières réelles et hypothétiques dans lesquelles se trouve l'agriculture et de la multiplicité des mesures protectionnistes doit être considérée comme non réaliste.

Tant que des occasions semblables à celle qu'a fourni la négociation Kennedy ne s'offrent pas pour procéder à des modifications radicales dans les relations agricoles internationales, les gouvernements intéressés à des progrès dans la politique agricole internationale pourraient avoir la possibilité de réaliser progressivement et point par point la conception sectorielle à l'échelle mondiale pour une politique agricole internationale, grâce à des négociations patientes et obstinées à chaque occasion favorable au sein du GATT, de la CNUCED, de la FAO, de l'OCDE etc. Il faudrait cependant éviter à cette occasion tout ce qui pourrait faire obstacle à une réalisation ultérieure de la conception mondiale d'ensemble. Ceci veut dire enfin qu'une action judicieuse menée secteur par secteur suppose une conception d'ensemble de la politique agricole internationale.

La réalisation point par point d'une conception mondiale d'ensemble n'exclut pas la réalisation simultanée d'une conception régionale sectorielle ou même d'ensemble. Mais dans ce cas également, il faudrait éviter tout ce qui pourrait affecter d'ultérieures initiatives à l'échelle mondiale. Quoique la conception régionale d'une politique agricole internationale ne constitue que la seconde des deux meilleures solutions et qu'une solution de rechange modeste à la conception mondiale, il ne faudrait pas sous-estimer ses possibilités. Les mesures déjà prises dans ce domaine entre la CEE et les pays associés peuvent être rapprochées peu à peu de la conception d'ensemble par l'inclusion de nouveaux pays et par l'inclusion de nouveaux secteurs.

La réalisation progressive d'une politique agricole internationale à partir d'une conception sectorielle à l'échelle mondiale avec, pour objectif lointain, une réglementation d'ensemble mondiale suppose que la politique agricole internationale, en ce qui concerne les accords internationaux relatifs aux différents éléments composant le marché, qui peuvent porter sur un nombre plus ou moins grand de produits, respecte certaines considérations et certains principes si elle veut se rapprocher de ses objectifs, même en procédant secteur par secteur. Il en va de même pour les réglementations sectorielles qui concernent différents produits (accords internationaux sur les marchandises etc.). Le chapitre ci-après abordera ce sujet un peu plus en détail en montrant notamment les possibilités qui subsistent dans les différents secteurs pour la réalisation d'une conception mondiale sectorielle limitée. Là aussi, il convient de faire une réserve : il ne peut s'agir que de quelques indications sur les facteurs dont il conviendrait de tenir compte dans l'hypothèse d'une conception mondiale sectorielle qui serait limitée à un ou à plusieurs composants du marché et/ou à certains produits. Il va de soi que ces indications ne prétendent pas non plus être exhaustives. Un exposé aussi détaillé des conceptions régionales possibles, pourrait à première vue paraître superflu, mais celles-ci feront également l'objet de quelques indications précises (Chapitre IX).

Chapitre VIII : Éléments d'une conception sectorielle d'une politique agricole internationale à l'échelle mondiale

Il existe depuis longtemps des éléments d'une conception sectorielle de la politique agricole internationale à l'échelle mondiale, qui se présentent sous la forme d'accords internationaux pour différents composants du marché et/ou pour différents produits. La plupart des éléments actuels qui peuvent servir à une politique agricole internationale doivent être rangés dans cette catégorie. Pour commencer, on examinera ici les autres conceptions possibles en ce qui concerne les différents composants de la politique de marché et des prix, c'est-à-dire de la politique du commerce extérieur (politique d'importation et d'exportation), en outre de la politique de consommation, des stocks, de la production et des prix. Ensuite, on traitera des conceptions sectorielles de la politique agricole internationale orientées vers la production et qui ont une portée mondiale sur les accords internationaux sur les marchandises.

Cependant, dans la mise en oeuvre des possibilités décrites ci-après d'une action locale - sectorielle -, les instances économiques doivent veiller constamment à ce que des mesures isolées procèdent également d'une conception globale, qu'elles soient dosées en conséquence et tiennent compte de l'interdépendance de tous les phénomènes économiques, si elles veulent atteindre les objectifs fixés.

A. Éléments de conception en ce qui concerne les différents composants de la politique de marché et des prix

1. Politique du commerce extérieur

a) Politique d'importation

Dans le cadre des relations agricoles internationales dont l'organisation se caractérise par des conceptions de politique agricole nationale orientées sur un large auto-approvisionnement et sur la garantie du revenu des personnes employées dans l'agriculture, les possibilités de pratiquer une politique d'importation active sont très limitées. ⁽¹⁾ Certes, les pays agricoles excédentaires ont essayé depuis la seconde guerre mondiale

1) Cf. "Agricultural Policies in 1966", op.cit., p. 84.

de prendre en charge une part relativement grande de l'approvisionnement des pays déficitaires et le commerce extérieur de produits agricoles a augmenté plus vite que la production, mais le rôle de l'importation en tant que facteur subsidiaire d'approvisionnement à traiter de façon restrictive n'a subi que peu de modifications dans l'optique de nombreux pays importateurs.

Lorsque l'on étudie les possibilités de prendre dans le domaine de la politique d'importation de nouvelles initiatives sectorielles limitées d'un intérêt mondial en vue de réaliser une politique agricole internationale, il ne faut pas oublier qu'il ne se trouvera naturellement guère de pays qui soient prêts à compromettre l'efficacité des organisations nationales de marché créées pour des raisons soigneusement pesées en ouvrant trop largement le marché aux importations des autres pays. Théoriquement, il peut paraître possible qu'en raison de l'amélioration croissante des structures agricoles et de l'accroissement de la productivité de la population travaillant dans l'agriculture, la nécessité de restreindre les importations se fasse moins sentir. Mais il serait irréaliste de penser que le jour est proche où cette situation se rencontrera dans tous les pays importateurs importants. Cependant, ceci n'exclut pas que certains pays puissent convenir d'une politique plus libérale en matière d'importation, sans compromettre pour autant les objectifs de leur politique agricole. Les efforts déployés dans le cadre de la politique agricole internationale pourraient avoir pour objectif d'encourager ces pays à prendre de telles mesures. Il serait possible de faciliter ainsi les importations, par exemple en soumettant celles-ci dans des proportions limitées à un prélèvement d'un faible montant. Cette question fait l'objet d'un examen plus détaillé dans un autre contexte (cf. p. 130).

Le champ d'application des mesures qui répondraient aux objectifs de la politique agricole internationale semble encore un peu plus vaste pour certains produits agricoles tropicaux que pour les produits provenant en majorité de la zone tempérée. A ce sujet, il convient de rappeler pour commencer les possibilités offertes par la politique douanière. Le problème de la franchise douanière pour les produits tropicaux n'a cessé d'être l'objet de discussions au cours des négociations internationales. (1) La plupart des pays industriels octroient déjà une franchise douanière très large pour les matières premières agricoles. Mais parmi les produits tropicaux, il

1) Cf. "Auswertung der Dokumentation der Welthandelskonferenz", op. cit., p. 97 et suivantes. /.

existe de nombreux produits alimentaires qui sont encore frappés de droits de douane dans de nombreux pays. Bien que certains de ces produits concurrencent parfois les produits agricoles de la zone tempérée, l'octroi de préférences tarifaires limitées en faveur de pays en voie de développement ne semble pas entièrement exclu en l'occurrence. Elles conviennent par ailleurs particulièrement bien pour les produits tirés des matières premières agricoles non usinées ou manufacturées. La CNUCED 1964 s'est penchée sur ce problème. L'octroi de préférences tarifaires des pays industriels en faveur des importations en provenance des pays en voie de développement pour les produits industriels figurait également au nombre des revendications que les pays en voie de développement ont formulé avec une insistance particulière à la CNUCED 1968. 1)

Il convient également d'envisager dans une certaine mesure une suppression des restrictions quantitatives qui sont encore appliquées çà et là dans le secteur agricole. 2) Sur ce sujet également, le CNUCED et le GATT ont intervenu à plusieurs reprises. Des efforts sont actuellement entrepris pour aboutir à la suppression des restrictions quantitatives qui subsistent encore.

- 1) Cf. Preferences and Other Policy Measures to Stimulate Exports of the Less Developed Countries. GATT Trade Intelligence Paper no 7. Geneva. July 1966. - The Question of the Granting and Extension of Preferences in Favour of Developing Countries. UNCTAD. Trade and Development Board. Committee on Manufactures. Group of Preferences. TD/B/C.2/AC.1/2/Rev. 1, 12 July, 1966. - L'octroi de préférences tarifaires pour les produits finis et demi-finis des pays en voie de développement (Communication de la Commission au Conseil). CEE. SEC(66) final, Bruxelles, le 22 novembre 1966. Les préférences tarifaires en faveur des pays en voie de développement. Rapport du "Bremer Ausschusses für Wirtschaftsforschung" établi à la demande du "Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit". Brême, mai 1967.
- 2) Dans le cadre du GATT, certaines dispositions notamment les dispositions relatives au commerce d'Etat permettent de contourner l'interdiction de principe de restrictions quantitatives pour des raisons autres que celles de la balance des paiements. En outre, le protocole de Torquay du 21 avril 1951 stipule que les pays membres du GATT n'auront à appliquer la partie II du GATT que si celle-ci n'est pas en contradiction avec leur législation en vigueur au 21 avril 1951. De cette façon, il a été possible de maintenir dans certains pays membres des règles juridiques en contradiction avec l'accord. L'article XI du GATT autorise également des restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, lorsqu'elles sont appliquées dans le cadre d'un système visant à la restriction de la production nationale. Enfin, l'article XXV, par. 5, autorise des "waiver", c'est-à-dire des dérogations aux dispositions de principe du GATT, qui, naturellement, peuvent avoir et qui ont d'ailleurs eu pour objet des restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles.

Certains succès ne semblent pas exclus, les efforts constants déployés dans le cadre du GATT en vue de supprimer les restrictions quantitatives ayant été couronnés de quelque réussite.

En dehors des facilités octroyées pour quelques produits agricoles provenant en majorité de la zone tempérée, de la franchise douanière ou des préférences tarifaires en faveur de certains produits tropicaux ainsi que de la suppression des quelques restrictions quantitatives restantes, il n'existe guère d'autres possibilités dans le domaine de la politique d'importation en ce qui concerne les initiatives sectorielles d'une portée mondiale prises en vue de pratiquer une politique agricole internationale. Il est inutile de souligner qu'au total les mesures esquissées ne pourraient contribuer que de façon très limitée à la réalisation des objectifs de la politique agricole internationale.

b) Politique d'exportation

Lorsque l'on recherche les possibilités qui permettraient de réaliser les objectifs de la politique agricole internationale à l'aide de mesures de politique d'exportation, il convient de distinguer entre la politique d'exportation des pays développés et la politique d'exportation des pays en voie de développement. En règle générale, les pays en voie de développement n'appliquent que rarement des mesures de soutien ou d'encouragement à l'exportation de produits agricoles.¹⁾ En particulier, la faiblesse de leurs finances ne leur permet guère de subventionner leurs exportations agricoles. Les actions internationales visant à soutenir les exportations des pays en voie de développement débordent en général le cadre de la politique d'exportation et il n'est donc pas nécessaire de les examiner davantage dans ce contexte. Pour ce qui est de l'encouragement à l'exportation de produits agricoles des pays en voie de développement grâce à des mesures d'importation prises par les pays importateurs, on peut se reporter aux considérations formulées sous a). La conclusion d'accords internationaux sur les matières premières en tant que mesure entrant dans le cadre de la politique d'exportation sera traitée ultérieurement dans la présente étude.

1) Au contraire, l'exportation de produits agricoles est assujettie à une taxe dans un certain nombre de pays en voie de développement.

En revanche, une grande partie des exportations de produits agricoles des pays développés bénéficient de subventions 1) financées soit sur des fonds provenant de la perception de prélèvements à l'importation de produits agricoles soit sur des fonds budgétaires normaux. Il est évident que les subventions à l'exportation ne sont pas compatibles avec un commerce extérieur pratiqué de façon libérale. Cependant, comme les subventions à l'exportation de produits agricoles comptent aujourd'hui parmi les principaux instruments de la politique d'exportation et qu'elles ne sont pas non plus formellement exclues par le GATT - celui-ci n'excluant les subventions que pour les produits industriels, et encore uniquement pour les pays industriels, - il est difficile d'y voir là encore une entorse aux règles de base du commerce mondial. 2) Les pays exportateurs de produits agricoles - et au nombre de ceux-ci figurent un certain nombre de pays

- 1) Cf. "Agricultural Policies in 1966", op.cit., p. 87 et suivantes. - Review of the Operation of the Provisions of Article XVI. Amount, Level and Type of Production and/or Export Subsidies and Other Forms of Governmental Financial Support Affecting Production and/or Export with Respect to Selected Primary Products. GATT-Documents L/1729. 12 March 1962.
- 2) Si des subventions à l'exportation sont appliquées pour les produits de base (donc pour les matières premières agricoles également) - le GATT recommande seulement de ne pas appliquer de telles subventions - ceci ne doit pas avoir pour résultat de rendre la part dans le commerce mondial plus grande que celle qui revient à un prix meilleur marché au pays en question (article XVI B, paragraphe 3).

Les notes explicatives de l'annexe I au GATT, article XVI, paragraphe 3, sont encore plus importantes. Elles précisent notamment (paragraphe 2):

"Un système qui a pour but de stabiliser, indépendamment des modifications des prix à l'exportation, le prix intérieur d'un produit de base ou les recettes que les producteurs nationaux tirent de ce produit de base, et qui a pour résultat que ce produit de base pour l'exportation est vendu à un prix inférieur aux prix comparables demandés pour la même marchandise sur le marché national, n'est pas une subvention à l'exportation au sens du paragraphe 3, lorsque les parties contractantes constatent que ce système

- a) a eu ou doit avoir pour résultat la vente du produit de base pour l'exportation à un prix supérieur au prix comparable demandé pour une marchandise comparable sur le marché national et
- b) que par suite d'une orientation plus efficace de la production ou pour d'autres raisons il a ou doit avoir pour effet de ne pas encourager exagérément l'exportation et qu'il ne nuit pas gravement par ailleurs aux intérêts d'autres parties contractantes.

Suite page 109

déficitaires qui obtiennent des excédents pour certains produits - considèrent manifestement qu'il n'est absolument pas nécessaire de changer de comportement à cet égard.

Toutefois, l'encouragement aux exportations de produits agricoles à l'aide de subventions peut - du point de vue économique - aboutir très facilement à fausser l'action des facteurs de production. Elles permettent dans certains cas à des pays produisant à des coûts relativement défavorables de se tailler une place sur le marché mondial, alors qu'elles excluent du commerce mondial des pays produisant à des coûts plus favorables. La situation ne pourrait faire l'objet d'une appréciation différente que si les subventions étaient versées en faveur d'une exportation de produits agricoles pouvant être considérée sans aucune ambiguïté comme une exportation d'appoint, c'est-à-dire comme une exportation justifiée par des circonstances exceptionnelles, par exemple pour soutenir une oeuvre humanitaire (faciliter l'approvisionnement en produits alimentaires de régions menacées par la famine).

Les subventions à l'exportation doivent aider à rendre compétitifs les produits agricoles sur des marchés dont les pays importateurs maintiennent les prix à un niveau supérieur au niveau mondial afin de favoriser leurs propres producteurs. Il serait absolument inutile que les subventions à l'exportation aient le niveau qu'elles ont actuellement si le niveau dit des cours du marché mondial n'était pas, quant à lui, maintenu artificiellement bas. De cette façon, non seulement les pays importateurs, mais aussi les pays exportateurs contribuent à fausser l'action des facteurs de production. Si l'on se satisfait de subventions moins importantes à l'exportation, les prix ne resteraient pas fixés au bas niveau actuel des cours du marché mondial, mais à un niveau vraisemblablement beaucoup plus élevé.

Suite de la note 2), p. 108 :

Malgré cette constatation faite par les parties contractantes, les mesures entrant dans le cadre d'un tel système sont assujetties au paragraphe 3 si elles sont financées non seulement avec des moyens fournis par exemple par les producteurs pour la marchandise en question, mais aussi totalement ou partiellement avec des moyens d'Etat."

Dans les mêmes conditions, le système ci-dessus n'est pas, conformément à l'article VI, paragraphe 7, considéré comme un dumping et ne motive pas des droits de douane anti-dumping.

D'une manière générale, les bas prix à l'exportation pratiqués par les organismes du commerce extérieur des pays à économie planifiée et qui diffèrent du niveau des prix intérieurs ne se distinguent pas des prix qui sont maintenus à un niveau artificiellement bas grâce à des subventions à l'exportation accordées par certains pays à organisation de marché.

A cet égard, il n'est pas toujours courant que les instances de politique agricole des pays importateurs répercutent sur les consommateurs les avantages qu'ils retirent de l'achat des produits agricoles nécessaires favorisés par des subventions à l'exportation. Il est au contraire fréquent que la différence de prix par rapport au marché intérieur soit supprimée partiellement ou totalement par des droits de douane et des prélèvements. Pour porter, à cet égard, une appréciation d'ordre économique, l'essentiel à cet égard est de savoir ce qu'il advient de ces prélèvements ou de ces recettes douanières tirées des importations favorisées par des subventions à l'exportation octroyées par les pays fournisseurs. Si ces recettes sont réemployées par les pays importateurs pour subventionner les exportations, ce procédé équivaut, sur le plan économique, à fausser les données économiques, bien qu'on ne puisse contester que ce système ait une certaine logique. En revanche, si ces recettes servent en totalité ou en partie à financer des améliorations structurelles et des accroissements de productivité dans l'agriculture des pays importateurs, comme c'est par exemple le cas pour la CEE, il peut en résulter à plus long terme de véritables avantages sur le plan des échanges de marchandises. En tout cas, le fait de lier les prélèvements à l'amélioration des structures et de la productivité semble économiquement plus judicieux que de se servir des prélèvements à l'importation pour financer les subventions à l'exportation.

Naturellement, il serait peu réaliste de croire qu'une suppression mondiale des subventions à l'exportation de produits agricoles soit possible dans un proche avenir. En effet, les systèmes nationaux d'organisation de marché et les systèmes nationaux d'encouragement à l'exportation sont trop étroitement liés. Un certain progrès serait déjà accompli si l'on parvenait à convaincre les gouvernements qu'il serait de l'intérêt de tous les pays producteurs de faire preuve d'une plus grande retenue dans l'octroi de subventions à l'exportation. Il devrait alors être également possible d'arrêter des règles plus sévères pour utilisation de subventions dans le secteur agricole (dans le cadre du GATT), ce qui réduirait les possibilités pour les pays déficitaires importants d'exercer une pression sur les pays

excédentaires. Il ne serait pas absolument nécessaire d'attendre pour prendre des mesures de cet ordre que s'offrent des occasions de négociation aussi spectaculaires que le Kennedy round. Des accords de ce type peuvent être conclus de façon plus discrète. Ces accords entre les pays exportateurs de produits agricoles seraient assurément moins ambitieux que les propositions faites dans le cadre du Kennedy round de geler les soutiens agricoles à l'échelle mondiale.

2. Politique de consommation.

Les possibilités d'une politique de consommation agricole comme point de départ d'une politique agricole internationale ne sont que très limitées. Ses objectifs peuvent s'étendre au niveau de la consommation et à la structure de celle-ci. Une politique concernant la consommation non commerciale est exclue dans ce contexte. Elle relève plutôt de l'aide alimentaire qui est traitée dans un autre chapitre. Les mesures qui visent à accroître la consommation agricole commerciale dans les pays en voie de développement restent limitées essentiellement à un encouragement indirect de cette consommation par des mesures de politique de croissance.

Une politique internationale d'encouragement à la consommation agricole présente donc de l'intérêt surtout pour les pays développés. Eu égard aux excédents commerciaux existant sur les grands marchés agricoles des produits de la zone tempérée - situation qui même si elle peut sembler parfois moins pressante n'en reste pas moins latente - l'encouragement à la consommation dans le domaine commercial pourrait théoriquement porter, pour commencer, sur un relèvement absolu du niveau de consommation dans les pays développés. Il est vrai que, dans la pratique, les possibilités de remédier de cette façon à la situation excédentaire sur les marchés de produits de la zone tempérée ne sont que limitées, même si certaines ne doivent pas être écartées.

Dans ces conditions, la politique internationale d'encouragement à la consommation doit porter essentiellement sur les produits des pays en voie de développement. A ce propos, il convient de signaler que des efforts sont déployés depuis longtemps à l'échelon international en vue d'accroître par des mesures d'encouragement à la consommation, la commercialisation des produits agricoles des pays en voie de développement dans les pays développés.

Pour commencer, on peut envisager une publicité systématiquement orientée vers cet objectif. L'accord international sur le café vise par exemple à encourager la consommation de café par l'intermédiaire du World Coffee Committee. Il s'y ajoute certaines mesures en faveur de la consommation de café dans les pays où celle-ci est inférieure à celle des autres pays. Il existe également, pour d'autres produits, des mesures internationales identiques - dont la portée est du reste moins grande - par exemple pour le thé.

Les autres mesures qui peuvent être envisagées pour encourager la consommation à l'échelon international sont la vulgarisation et l'aide technique pour l'amélioration qualitative de la production, pour la standardisation, pour le marketing, la recherche de nouvelles possibilités d'utilisation, ainsi que le renforcement de la capacité concurrentielle des matières premières agricoles par rapport aux produits synthétiques. Des organisations internationales (FAO, CNUCED etc.) ont déjà déployé une certaine activité dans ce domaine.

Il convient également ici de mentionner un secteur de l'encouragement à la consommation dans lequel la collaboration des organisations internationales ne cesse d'être mise en cause : les taxes de consommation qui frappent un certain nombre de produits tropicaux (café, cacao, thé, vin, sucre, graines oléagineuses, tabac etc.). Il s'agit de produits qui sont consommés pour la plupart en grandes quantités et dont la demande n'est pas très élastique par rapport aux prix. Si les taxes étaient supprimées, la demande augmenterait donc relativement peu, mais le produit des taxes de consommation diminuerait considérablement. Ceci pourrait être lourd de conséquences pour le budget de certains pays développés. Dans ces conditions, les chances de parvenir à une suppression de ces taxes à l'échelon international sont très minimes. Les désavantages qui en résulteraient pour les pays développés seraient sans rapport avec les nouvelles possibilités dont les pays en voie de développement bénéficieraient pour la commercialisation de leurs produits tropicaux.

3. Politique des stocks

Dans la plupart des pays, les stocks de produits agricoles ont rarement été la conséquence d'une politique planifiée au cours des années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. Hormis quelques exceptions, ils ont plutôt été le résultat de la situation existant sur le marché.

La politique des prix garantis et des débouchés garantis qui visait à assurer un revenu équitable à la population agricole a provoqué très vite un déséquilibre de l'offre et de la demande. Mais comme les exportations encouragées par des subventions ne suffisaient pas non plus pour absorber les excédents de production des pays agricoles excédentaires, les excédents ont dû être stockés. Des excédents considérables se sont ainsi accumulés chez les différents producteurs agricoles et s'ils ont parfois été aussi qualifiés de réserves stratégiques, il était facile de voir qu'en l'occurrence on faisait de nécessité vertu. Même en tant que réserves stratégiques, les stocks excédentaires n'étaient pas le résultat d'efforts obéissant à un plan, mais plutôt le résultat d'une politique ne tenant pas compte de l'équilibre nécessaire entre la production et la commercialisation. Si l'on en est venu par la suite à utiliser ces excédents pour l'aide alimentaire et si l'on est ainsi parvenu en recourant à des méthodes extra-commerciales à une réduction draconienne des stocks, cela ne change rien au fait que ces stocks ont existé et que l'idée de les utiliser pour l'aide alimentaire n'est venue qu'après coup. Ces stocks excessifs de certains produits agricoles, surtout dans les pays excédentaires, ont constitué un facteur permanent d'insécurité pour les marchés internationaux. On pourrait toujours craindre que certains pays se défassent de leurs stocks excessifs, provoquant ainsi un effondrement du prix du produit en question.

Une politique des stocks judicieuse dans le domaine agricole ne peut en définitive avoir pour but que d'assurer l'existence de réserves destinées à remédier aux fluctuations de la production dues aux conditions climatiques ainsi qu'aux fluctuations saisonnières et conjecturelles de la demande; il semble en outre opportun de disposer de certains stocks en cas de nécessités particulières. Cependant, si chaque pays poursuivait ce but unilatéralement, sans se soucier de ce que font les autres pays, dans ce domaine, il serait nécessaire de disposer de stocks beaucoup plus importants que si le stockage était coordonné à l'échelon international.

Pour tous les pays, un tel système serait beaucoup plus économique qu'un stockage national non coordonné. Ne serait-ce que pour cette raison, il semble s'imposer. Le mieux serait vraisemblablement de supprimer le stockage dans les pays agricoles excédentaires, en tout cas lorsqu'il s'agit de stockages destinés à remédier aux fluctuations naturelles, saisonnières et conjoncturelles de l'offre et de la demande. Il serait judicieux que les stocks destinés à parer à certaines difficultés - parmi lesquelles il faut aussi songer aux difficultés politiques - soient constitués en premier lieu dans les pays déficitaires. Le choix du lieu est toutefois secondaire par rapport à la question de savoir s'il est possible de parvenir à des accords internationaux sur le stockage de produits agricoles et sur la répartition des coûts.

En fait, il devrait être possible de convenir de certains critères en vue de déterminer le volume des stocks. Les ordres de grandeur devraient être considérables, sans avoir assurément l'importance qu'ils ont eue à un certain moment après la seconde guerre mondiale. Il semble plus difficile de répondre à la question de savoir s'il faudrait maintenir les stocks au niveau considéré comme convenable. Les fluctuations des récoltes ne peuvent être prévues et évitées que dans une certaine mesure, en fonction des stocks constitués involontairement. Il serait toutefois possible d'arrêter des dispositions prescrivant des limitations obligatoires de la production ou des cultures au cas où les stocks dépasseraient un certain volume. Techniquement, le fonctionnement d'accords internationaux de ce type sur le stockage est parfaitement possible.

Une politique des stocks commune serait également une politique agricole internationale, sans qu'il faille suivre pour autant une conception d'ensemble à l'échelle mondiale. Etant donné les grands avantages qui résulteraient d'une responsabilité et d'une réglementation internationales en ce qui concerne le stockage de produits alimentaires de base importante, il est véritablement étonnant que l'on ait fait si peu jusqu'ici à cet égard.

4. Politique de production

Dans le domaine de la production, la politique agricole internationale est placée devant un dilemme. La production agricole mondiale est certes insuffisante pour couvrir entièrement les besoins de la population mondiale qui croît rapidement, mais il existe en même temps un excédent manifeste ou latent de l'offre sur la plupart des marchés agricoles mondiaux. Les mesures de politique agricole internationale visant à orienter la production devraient donc être différenciées. Des accords internationaux de vaste portée seraient souhaitables à cet égard.

En ce qui concerne la part prise dans la production par les pays en voie de développement, une limitation des quantités de produits agricoles destinés à leurs besoins propres ne présente assurément aucun intérêt et il est au contraire vital pour les pays en voie de développement d'accroître le plus possible leur production. Le volume de la production agricole des pays en voie de développement n'a pas perturbé jusqu'ici les relations agricoles internationales. Plus la production agricole destinée aux besoins propres serait élevée dans les pays en voie de développement, moins ces derniers éprouveraient le besoin d'une aide alimentaire dont le financement doit être assumé par les pays développés. Un accroissement de la production des pays en voie de développement et donc un élargissement de la base de leur existence ne pourrait que leur être profitable. Le fait que les pays en voie de développement produisent souvent, au début, à des coûts relativement élevés ne devrait pas s'opposer au développement de leur production agricole en vue de couvrir les besoins propres. L'amélioration progressive de leurs bases de production par la mobilisation accrue de capitaux (y compris l'utilisation d'engrais) et le recours au progrès technique pose un problème à long terme qui ne peut être résolu du jour au lendemain. Au cours des décennies à venir, la politique agricole internationale dispose là, sous forme d'aide agricole, d'une possibilité d'action intéressante qui peut être exploitée indépendamment de la question de savoir si la politique agricole internationale cherche à exercer une influence sur l'ensemble de l'agriculture mondiale ou seulement sur certains de ses secteurs.

Il convient, en revanche, d'observer une attitude beaucoup plus critique en ce qui concerne la production des pays en voie de développement qui est destinée à l'exportation. Dans ce domaine, la situation est compliquée par le fait que beaucoup de pays en voie de développement ne disposent que de quelques produits ou même que d'un seul produit d'exportation. En dehors des accords internationaux sur les marchandises qui seront traités ultérieurement, des efforts internationaux en vue de parvenir à une diversification accrue de la production constitueraient donc une initiative souhaitable en vue de réaliser une politique agricole internationale. L'aide technique et l'aide financière nécessaires à cet effet peuvent être fournies sans qu'il soit nécessaire de réaliser des accords intéressant l'ensemble de l'agriculture.

Dans les pays développés, les politiques agricoles nationales dont l'objectif était d'assurer le revenu de la population agricole ont souvent abouti à une production qui ne peut plus être commercialisée dans sa totalité et dont une partie doit être stockée ou encore écoulée sur le marché mondial à des prix subventionnés ou utilisée pour l'aide alimentaire aux pays en voie de développement. Le problème consiste à déterminer le niveau de la production des pays développés en tenant compte davantage des avantages comparatifs et de manière qu'elle corresponde ¹⁾ aux besoins qui se manifestent sur les marchés intérieurs et sur le marché mondial. Suivant une opinion communément admise, ce niveau est certes inférieur au niveau de production des dernières années. Mais, d'autre part, il semble impensable à une grande partie de l'opinion publique de réduire la production agricole mondiale aussi longtemps que la faim sévira dans de grandes parties du monde. Il convient donc d'observer une certaine réserve quant à l'éventualité de nouvelles réductions de la production tant que les pays en voie de développement restent tributaires des livraisons de produits alimentaires de la part des pays développés. Même si, à cet égard, des arrangements internationaux suffisants ne sont pas possibles pour l'instant, certaines mesures préparatoires dans ce sens ne semblent pas toutefois devoir être totalement exclues. En effet, il serait fort possible d'éviter le danger d'une réduction de la production agricole mondiale grâce à des accords d'une efficacité plus grande en ce qui concerne l'utilisation des excédents sur les marchés agricoles mondiaux. La FAO a été la première à ébaucher de tels accords, mais il est manifeste qu'ils sont insuffisants pour résoudre le problème ²⁾.

1) Cf. "Agricultural Policies in 1966", op. cit., p. 69 et suivantes.

2) Cf. Chapitre XI : Aide alimentaire.

Même en l'absence d'accords internationaux suffisants sur le volume de la production agricole ou sur une utilisation des excédents, il reste encore aux pays développés, même dans le secteur de la production, certaines possibilités pour prendre des mesures de politique agricole internationale. Les discussions qui ont lieu régulièrement au sein de l'OCDE et de la FAO sur les politiques agricoles nationales pourraient éventuellement amener un certain rapprochement des politiques nationales de production et des instruments qu'elles utilisent si des tentatives plus énergiques étaient entreprises dans ce sens, sans qu'il faille parvenir tout de suite à une réglementation d'ensemble de portée mondiale.

5. Politique des prix

Chaque fois que l'on considère la politique des prix dans l'optique de la politique agricole internationale, il ne faut pas oublier que la formation des prix agricoles ne se fait librement que dans des cas exceptionnels. En effet, ils sont généralement manipulés dans le cadre d'interventions de caractère dirigiste. La fixation des prix par les institutions nationales responsables de la politique agricole peuvent être considérés comme un cas normal de formation des prix dans la plupart des pays participant au commerce agricole international. Le prix est en même temps l'instrument essentiel de la politique des revenus dans le cadre des politiques agricoles nationales. Certes, il doit tenir compte des exigences du marché mais, en même temps, les conceptions que les organismes responsables de la politique agricole se font d'un revenu équitable de la population agricole ont plus d'importance pour lui. Le fait que ces prix exercent également une influence sur la production, en la stimulant ou en la ralentissant, ne peut pas toujours être considéré comme un phénomène provoqué volontairement mais plutôt, bien souvent, comme un effet secondaire inopportun.

Dans ces conditions, on ne peut plus, là aussi, parler de "cours du marché mondial" dans le sens de prix qui se forment suivant le libre jeu de l'offre

1) Cf. "Agricultural Policies in 1966", op. cit., p. 66 et p. 73.

2) Cf. F. Mehler : Zur Problematik der Agrarpreise. Ein Beitrag zur Theorie und Politik der Agrarwirtschaft. Stuttgart 1962 .

et de la demande ¹⁾. Même les prix sur les grands marchés agricoles internationaux sont fréquemment manipulés et ne reflètent plus que très partiellement le rapport effectif de l'offre et de la demande sur le marché mondial. Au demeurant, dans la plupart des cas, ils ne font plus que compenser la marge qui subsiste entre l'offre stimulée par des subventions et la demande réduite par des politiques nationales d'auto-provisionnement. Par "cours du marché mondial", on entend, par exemple aujourd'hui, les prix moyens résultant de tous les chiffres de vente dans le monde pour une marchandise déterminée, y compris les chiffres de ventes réalisés dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux ²⁾.

A quelques exceptions près, les conceptions nationales des grands pays occidentaux en matière de prix ne se distinguent que par des nuances. Les conceptions, en matière de prix, de deux des plus importants partenaires dans le commerce agricole international, les Etats-Unis et la CEE, sont orientés dans les deux cas sur la politique des revenus, même si des tendances inverses semblent se manifester ces derniers temps aux U.S.A. Dans un cas comme dans l'autre, il existe des niveaux de prix différents pour le commerce intérieur et le commerce international. Un troisième partenaire dont la participation au commerce mondial est particulièrement importante, la Grande-Bretagne, applique certes un autre système; mais celui-ci n'équivaut en principe qu'à une autre forme de subvention et de garantie du revenu des producteurs agricoles.

Lorsque le niveau des prix agricoles sur le marché intérieur est élevé (Etats Unis, CEE), les producteurs perçoivent leurs subventions directement des consommateurs, tandis que lorsque le niveau des prix est plus bas et "conforme au marché mondial" (Grande-Bretagne), les producteurs reçoivent leurs subventions indirectement du budget d'Etat. Dans le premier cas, les subventions sont supportées par l'ensemble des consommateurs et, dans le second cas, par l'ensemble des contribuables. Dans la mesure où le régime fiscal prévoit une forte progression des impôts directs et que ceux-ci jouent un rôle particulier dans le cadre fiscal, le système de prix agricoles d'un bas niveau sur le marché intérieur assorti de subventions directes à l'agriculture peut être considéré comme plus juste - plus social - que le système

1) Cf. An Inquiry into the Problems of Agricultural Price Stabilization and Support Policies. F.A.O. Rome 1960 (Dénommé ci-après : "Agricultural Price Stabilization"). P. 194, p. 232 et suivantes.

2) Cf. "Agricultural Price Stabilization", op. cit., p. 232.

de prix agricoles élevés qui doivent être supportés par les consommateurs. Pour l'agriculture nationale, un bas niveau des prix permet également d'éviter un accroissement inopportun de la production à condition que les subventions qui sont alors versées à la production n'exercent pas d'influence sur celle-ci. La question de savoir si des subventions peuvent être neutres vis-à-vis de la production est d'ailleurs contestée. La plupart d'entre elles ont pour effet d'accroître la production, à moins qu'elles ne soient octroyées à la condition expresse que la production soit réduite ou que des producteurs quittent l'agriculture. ¹⁾

La coexistence de prix agricoles nationaux et de cours du marché mondial manipulés et donc factices n'est pas en opposition absolue avec la réalisation d'une politique internationale. Celle-ci ne dépend pas non plus, de façon décisive, d'une uniformisation des subventions et des systèmes de prix. Cependant, il est incontestable que l'absence d'uniformité des niveaux de prix et des subventions ne facilite pas la politique agricole internationale. La coexistence de niveaux de prix nationaux bas et élevés rend indispensable des procédures de compensation d'inspiration dirigiste dans le commerce international. Il est hors de doute que l'harmonisation des organisations nationales de marché serait facilitée par la création de méthodes de subvention et de soutien des prix uniformes et non le rapprochement des niveaux de prix qui s'ensuivrait. ²⁾

Même si les chances de réalisation de projets d'une telle portée ne sont que très minimes, on pourrait toutefois s'efforcer à l'avenir de parvenir à un système international de formation des prix agricoles qui équivaldrait du moins à une réalisation progressive des objectifs initialement prévus. Cette initiative de portée mondiale dans le secteur des prix de la politique agricole internationale se substituant à une initiative de portée mondiale englobant tous les composants du marché doit être différenciée en fonction de l'état de développement économique des différents pays.

1) Cf. "Agricultural Price Stabilization", op. cit., p. 86 et suivantes

2) Cf. National Agricultural Price Stabilization and Support Policies. Guiding Principles Recommended by FAO. Fao, Rome, 1961.

Dans cet ordre d'idées, il n'est pas sans intérêt que la CEE, en ce qui concerne les pays développés, ait proposé à l'occasion du Kennedy round de prévenir l'apparition d'autres divergences entre les politiques agricoles nationales en procédant au gel des montants de soutien. Même s'il est apparu que des accords sur ce point n'étaient pas possibles, ceci n'exclut pas cependant que l'on continue de faire appel, au niveau international, à la lucidité des gouvernements nationaux intéressés pour qu'ils renoncent à toute autre modification essentielle des montants de soutien. Cet appel pourrait être adressé aux gouvernements sous la forme de recommandations par les voies habituelles (FAO, OCDE, GATT etc). Même si cet appel était dénué de tout caractère obligatoire, il ne resterait pas sans résultat dans la mesure où, sur le plan de la responsabilité, le sentiment qu'un nouvel accroissement du soutien agricole pourrait perturber l'harmonie internationale dans le domaine des prix et causer des dommages à l'agriculture d'autres pays, serait renforcé à l'échelon international.

Des recommandations de ce type ne devraient d'ailleurs pas se limiter uniquement au maintien ou peut-être même à la réduction des montants de soutien. De façon identique, il serait possible de donner un sentiment plus aigu des conséquences internationales défavorables que pourrait avoir, le cas échéant, un relèvement de certains niveaux nationaux des prix. Les modifications essentielles apportées aux niveaux des prix nationaux devraient être liées à la condition que l'écoulement du surcroît de production éventuel soit assuré. Lors de l'utilisation habituelle de ces excédents pour l'aide alimentaire, il devrait être tenu compte des règles internationales. S'il n'est pas absolument nécessaire que l'uniformisation des systèmes de subvention et des prix fasse l'objet de ces recommandations, il serait cependant souhaitable que des tendances se manifestent dans ce sens. Cette question devrait pour le moins, continuer à faire l'objet de discussions lors des différentes rencontres internationales des Ministres de l'agriculture, qui sont compétents en la matière. Si celles-ci doivent avoir un sens, il faudrait qu'elles tendent à une telle harmonisation.

Pour que les prix agricoles des pays en voie de développement se forment conformément aux objectifs de la politique agricole internationale, il pourrait sembler judicieux de relever les niveaux des prix pratiqués par ces pays afin de favoriser ainsi l'accroissement ardemment souhaité de leur production agricole.

Cependant, sans l'aide financière des pays développés, celui-ci ne pourrait être réalisé que très partiellement, car les consommateurs locaux ne disposent pas des moyens nécessaires pour faire face à des prix agricoles plus élevés. Il pourrait donc être nécessaire de procéder à une restructuration de l'aide alimentaire. L'octroi actuel de l'aide alimentaire sous la forme presque exclusive de dons en nature est en contradiction avec l'objectif d'un accroissement de la production agricole dans les pays en voie de développement. Une organisation plus efficace de l'aide alimentaire sur le plan de la production et des ententes internationales dans ce domaine semblent s'imposer. Elles libéreraient progressivement les pays développés de la nécessité de produire constamment des excédents agricoles pour les pays en voie de développement, ce qui au fond, ne correspond que très partiellement à la situation comparative dont ils bénéficient en matière de coûts.

B. Eléments d'une conception de portée mondiale orientée sur la production.

On peut concevoir à l'échelon international diverses formes d'accords sectoriels orientés sur la production. Ils peuvent porter uniquement sur certains composants du marché, par exemple la consommation, la production, l'exportation ou l'importation. Mais ces réglementations ont été relativement rares jusqu'ici. Normalement, les réglementations internationales orientées sur la production intéressent plusieurs composants du marché et visent à exercer une influence sur l'ensemble du marché mondial du produit en question. C e l l e s qui ne portent que sur un seul composant du marché ne feront pas ici l'objet d'un examen plus détaillé. Ce sont surtout les accords internationaux visant à influencer l'ensemble du marché d'un produit qui présentent un intérêt dans le cadre de la politique agricole internationale.

A cet égard, il faut faire une distinction entre les produits provenant principalement ou exclusivement des pays en voie de développement et les produits provenant principalement ou exclusivement de pays de la zone tempérée. Dans le premier cas, la solution souhaitable est celle de l'accord traditionnel sur les marchandises, qui vise en premier lieu à éliminer les fluctuations de prix à court terme grâce à des quotas d'exportation et à des accords sur les prix (par exemple, l'accord international sur le café) ou grâce à un régime de stocks régulateurs (par exemple, le projet d'accord international sur le cacao).

Dans le cas des accords portant sur les produits agricoles de la zone tempérée, il s'agit de régler les relations entre les marchés agricoles nationaux de façon à concilier les organisations nationales de marché avec les relations agricoles internationales et à leur donner une base plus stable ("Accords mondiaux" suivant les propositions de la CEE au Kennedy round). Cet objectif représente également un équilibre, mais un équilibre réalisé en protégeant les agricultures nationales contre la concurrence étrangère dans une mesure déterminée avec précision par un accord, alors que les accords sur certaines matières premières des pays en voie de développement concernent directement ou indirectement l'ensemble de l'offre et l'ensemble de la demande. Cette différence s'explique essentiellement par le fait que les "accords mondiaux" sur les produits de la zone tempérée ont pour objet de réglementer les relations agricoles internationales de pays qui sont en même temps producteurs et consommateurs, alors que les accords internationaux sur les matières premières des pays en voie de développement ont avant tout pour but d'asseoir sur une base plus stable les relations des pays producteurs avec des pays consommateurs qui ne produisent pas eux-mêmes ces biens.

Le café, le blé et quelques autres produits agricoles moins importants font actuellement l'objet d'un accord international sur les marchandises. Tous les autres produits agricoles plus importants comme, par exemple, les céréales fourragères, le sucre, les graines et les fruits oléagineux, la viande bovine, les produits laitiers, le cacao, le coton, le tabac et le caoutchouc, sont négociés à l'échelon international sans faire l'objet d'accords particuliers. Eu égard à l'importance capitale que revêtent les politiques agricoles nationales pour le commerce extérieur des produits agricoles, on peut penser que les conditions parfois chaotiques, qui règnent de ce fait dans les échanges internationaux de produits agricoles sont en tout état de cause bien pires que celles qui résulteraient d'accords internationaux sur les marchandises, quelle que soit la rigidité avec laquelle ils seraient appliqués. La réglementation des relations agricoles internationales au moyen d'accords internationaux portant sur la plupart des autres produits agricoles importants aurait en outre l'avantage, compte tenu des incertitudes inhérentes aux politiques agricoles nationales, de rendre le commerce mondial de produits agricoles moins incertain et plus prévisible.

Si elle pouvait, en plus, procurer des recettes d'exportation plus sûres aux pays en voie de développement en tant que vendeurs et contribuer d'autre part à assurer aux acheteurs un approvisionnement plus constant à des prix stables et fixés par voie de conventions, ces objectifs pourraient rencontrer aujourd'hui la faveur de tous.

A la lumière des objectifs de la politique agricole internationale, c'est-à-dire (1) l'équilibre sur le marché (2), un approvisionnement suffisant de l'ensemble de la population mondiale, (3) la participation des différents pays à la production mondiale en fonction des avantages comparatifs naturels dont ils bénéficient en matière de coûts, (4) la sécurité du revenu de l'agriculture, on pourrait de même se montrer dans l'ensemble favorable à la conclusion de nouveaux accords, mais il est toutefois nécessaire de procéder ici à quelques différenciations.

Les accords permettraient, certes, de réaliser un équilibre sur le marché, à un niveau qui pourrait être optimal ou bien supérieur ou inférieur au niveau optimal selon chaque cas particulier. En tout cas, si ces nouveaux accords comportaient des arrangements sur l'aide alimentaire, quelle que soit leur portée, ils auraient tout au moins le mérite de contribuer à la solution du problème que pose l'approvisionnement en produits agricoles de l'ensemble de la population mondiale. Une participation des différents pays producteurs à la mesure des avantages comparatifs dont ils bénéficient en matière de coûts ne pourrait d'ailleurs être favorisée par ces accords que dans des conditions très limitées, car, en ce qui concerne la production des pays en voie de développement, le critère qu'ils utilisent généralement pour les quotas d'exportation, est tiré de données qui remontent à une période de référence passée. Or, cette référence historique ne correspond pas nécessairement aux avantages comparatifs en matière de coûts. Il en va de même pour les accords sur les produits de la zone tempérée, puisqu'ils n'engloberaient en définitive que la partie pour laquelle un commerce international serait autorisé par les parties contractantes. Si les accords étaient également utiles à la stabilisation des prix et, partant, à la stabilisation du revenu, il ne serait absolument pas nécessaire à plus longue échéance d'y associer une augmentation du revenu ou même une adaptation de celui-ci à la tendance suivie par les autres catégories de revenus.

En ce qui concerne les accords sur les produits de la zone tempérée, des mesures supplémentaires du type de celles qui ont été mises au point dans le cadre des politiques agricoles nationales seraient nécessaires à cet effet et, en ce qui concerne les accords sur les produits des pays en voie de développement, il faudrait en outre prendre des mesures pour éliminer la fluctuation des prix à court terme, ce qui garantirait que la tendance suivie par les prix reste conforme à l'évolution générale des prix et des revenus. Il est impossible d'entrer ici dans les détails des nombreux problèmes que soulève cette manipulation des prix. Il suffit, de souligner que, pour un certain nombre de raisons, des limites étroites sont imposées à cette politique.

Malgré tous les autres problèmes, il est à supposer que pour les produits des pays en voie de développement comme pour les produits de la zone tempérée ou les produits provenant à la fois des pays en voie de développement et des pays développés, la conclusion d'autres accords internationaux sur les marchandises conférerait aux relations agricoles internationales une organisation plus harmonieuse que celle qu'elles ont connues jusqu'ici. En ce qui concerne les produits provenant principalement des pays en voie de développement, et compte tenu des accords déjà existants, il est temps que soit parachevé l'accord sur le cacao, sur lequel des négociations sont en cours depuis plusieurs années déjà. Les travaux préliminaires sont déjà très avancés. Si tous les participants faisaient preuve de bonne volonté, l'accord pourrait être réalisé. A cet égard, il faut se féliciter que la forme choisie pour cette réglementation qui est en cours de discussion soit celle d'un accord sur les stocks régulateurs; car celui-ci n'exigerait pas une application aussi rigide que, par exemple, une entente sur les quotas d'exportation, même si les coûts qu'il entraîne sont élevés. Les efforts en vue de parvenir à un accord international sur le caoutchouc naturel sont facilités par le fait que le nombre des producteurs réellement importants est restreint et que, d'autre part, la concurrence du caoutchouc synthétique contribuerait à empêcher qu'un accord international sorte des limites raisonnables. Il ne sera possible de parvenir à une réglementation internationale pour le sucre pour lequel il n'existe pas, malgré le grand intérêt qu'il revêt pour les producteurs, d'accord depuis assez longtemps, que si, d'une part, les principaux contractants sont prêts à mettre un terme à la surproduction et si, d'autre part, leurs divergences politiques cèdent le pas devant le grand intérêt que présenterait une organisation plus harmonieuse du commerce mondial de sucre.

D'autres accords internationaux intéressant les produits agricoles des pays en voie de développement seraient tout à fait souhaitables. Etant donné cependant la stabilité relativement grande de certains marchés agricoles mondiaux (thé, riz, etc ..), il semble que des accords sur ces produits revêtiraient une moindre importance.

1) Le caractère très différencié du marché et la concurrence d'autres huiles et matières grasses militent, par exemple, à l'encontre de la conclusion d'un accord sur les graines et fruits oléagineux. De même en ce qui concerne le coton et le tabac dont les marchés peuvent être considérés comme relativement stables, la conclusion d'un accord international apparaît moins urgente; elle serait par ailleurs compliquée par le fait qu'il s'agit de produits que l'on trouve aussi bien dans les pays en voie de développement que dans les pays développés.

A l'heure actuelle, les perspectives de conclusion d'autres accords sur les produits de la zone tempérée ne sont guère encourageantes, bien que la situation sur les grands marchés de produits alimentaires de base ne pourrait, en définitive, que bénéficier de nouvelles conventions internationales. Le succès très restreint du Kennedy round à cet égard, qui s'explique notamment par la pression que les délais à respecter exerçaient sur les négociations, ne devrait pas entraîner un arrêt provisoire des efforts déployés en faveur de la conclusion d'accords mondiaux sur les céréales fourragères, la viande et les produits laitiers. Une réglementation multilatérale pour les produits laitiers qui prévoirait en même temps des adaptations de la production et l'ouverture de possibilités de commercialisation supplémentaires (par exemple, une utilisation accrue de la poudre de lait pour l'aide alimentaire) semble plus nécessaire que jamais, étant donné les excédents de lait qui existent dans d'importants pays producteurs. 2) Une réglementation internationale du marché de la viande bovine en relation avec cette dernière réglementation semble logique. Il serait véritablement désastreux de ne pas exploiter les possibilités qui s'offrent ici pour prendre, à l'échelle mondiale, une initiative sectorielle orientée sur la production en vue de la réalisation d'une politique agricole internationale et, partant, pour organiser de façon plus harmonieuse les relations agricoles internationales.

-
- 1) Cf. The Development of an international Commodity Policy. Study by the UNCTAD-Secrétariat. UNCTAD Document TD/8/Supp. 1, 14 November 1967, p.20 et suivantes.
 - 2) Cf. W. White vor dem Kongress der Internationalen Vereinigung von Agrarjournalisten. Cité dans le Neue Züricher Zeitung du 20 septembre 1967. Edition pour l'étranger n° 258, page 11.

Chapitre IX : Possibilités ouvertes par une conception régionale de la politique agricole internationale.

Même en épuisant toutes les possibilités existantes, la politique agricole internationale fondée sur des initiatives sectorielles de portée mondiale ne peut parvenir, à l'heure actuelle, qu'à des améliorations de détail dans les relations agricoles internationales. Il semble donc d'autant plus indiqué d'exploiter en même temps les possibilités qu'offre le cadre régional pour harmoniser davantage les relations agricoles internationales. A partir de cette base régionale de la politique agricole internationale, on pourrait, pour commencer, envisager des conventions entre différents pays souverains ("union agricole", "marché agricole commun"). On pourrait ensuite concevoir des conventions entre une union régionale déjà constituée et différents pays, qui pourraient porter sur une adhésion ou sur une association. Enfin, on peut également songer à une fusion de plusieurs organisations régionales.

Si le cadre régional peut être considéré sur le plan théorique comme l'antithèse du cadre mondial, il n'en est pas moins possible de poursuivre simultanément des mesures à l'échelle régionale et à l'échelle mondiale. Bien plus, les initiatives prises dans un cadre régional semblent particulièrement logiques là où la réalisation de mesures entrant dans un cadre mondial est a priori à écarter.

Une réglementation régionale du marché du sucre, par exemple, ne rend pas superflue une réglementation mondiale de ce marché qui, a priori, est impossible à réaliser. Elle peut toutefois s'avérer judicieuse dans l'intérêt de relations commerciales harmonieuses - limitées à l'échelon régional -. D'autre part, le fait qu'une initiative sectorielle ait déjà été prise dans un cadre mondial ne doit pas exclure totalement une initiative correspondante à l'échelon régional. Il suffit seulement qu'elle concorde entièrement avec l'initiative de portée mondiale.

Sur le plan des méthodes, les possibilités qui s'offrent pour la mise en oeuvre d'une politique agricole internationale à l'échelon régional sont les mêmes que celles qui existent pour une politique agricole internationale à l'échelon mondial. Pour commencer, on peut donc envisager une réglementation d'ensemble, c'est-à-dire, un accord des partenaires intéressés (différents pays ou régions) sur l'ensemble des produits et des composants du marché, donc une intégration complète sur le plan agricole.

Si celle-ci se révèle impossible, on peut songer à une action sectorielle tant en ce qui concerne les différents produits qu'en ce qui concerne les différents composants du marché ou à une combinaison des deux types de mesures sectorielles.

Il serait naturel d'envisager, si ce n'est pas déjà possible, de partir d'un cadre mondial englobant tous les produits et les composants du marché, puis de rechercher au moins un cadre régional d'ensemble pour la politique agricole internationale. Une réglementation régionale d'ensemble, c'est-à-dire un marché commun garantissant une liberté de circulation totale de tous les produits agricoles, n'est possible que si les partenaires qui y participent sont disposés à céder une partie de leur souveraineté à une instance de contrôle supranationale. En l'occurrence, la CEE et son marché agricole commun peuvent servir d'exemple. Il n'existe pas à l'heure actuelle d'autres exemples d'une réglementation ayant une telle portée. Les autres organisations régionales déjà existantes n'offrent guère, à priori, de points de départ possibles à cet égard.

On discute actuellement d'un élargissement du cadre régional de la politique agricole de la CEE. Comme il peut servir de modèle à d'autres cadres régionaux, il sera étudié ici d'une façon plus détaillée.

Selon que cet élargissement s'accomplit sur la base de l'acquisition de la qualité de membre à part entière par d'autres pays ou sous la forme de l'association (tant avec les pays avec lesquels de telles conventions restent encore à passer), différents accords sont indispensables en matière de politique agricole. L'acquisition de la qualité de membre à part entière implique l'acceptation sans réserves des règles et des institutions obligatoires pour le marché agricole commun.

On s'accorde pour admettre que cette adhésion d'autres pays et la CEE - la question de savoir si elle aura lieu et quand reste ouverte - réclamerait une certaine période de transition au cours de laquelle les rapports entre la CEE et les nouveaux membres seraient pour une grande part, réglés de la même façon que les rapports entre la CEE et les pays associés. La réglementation commerciale à adopter dans le cadre de l'association pourrait, si cela est souhaitable, être limitée à certains produits et/ou à certains composants du marché.

Les réglementations sectorielles entrant dans un cadre régional appellent les quelques remarques ci-après.

La conclusion de réglementations p r o d u i t p a r p r o d u i t avec des pays associés ou désireux de s'associer apparaît particulièrement indiquée dans les cas où un produit agricole déterminé joue un rôle prépondérant dans l'économie de ces pays et où le revenu de leur agriculture dépend dans une large mesure de l'exportation de ce produit. Il en va ainsi pour un certain nombre de produits agricoles des pays en voie de développement associés de l'Afrique centrale et occidentale ainsi que pour certains produits agricoles de la Méditerranée et des pays associés potentiels de la zone tempérée. Quant aux pays du Marché commun, ils seraient particulièrement intéressés par des réglementations portant sur des produits déterminés, si leurs producteurs, dans l'hypothèse d'une suppression générale des barrières commerciales entre le Marché commun et les pays associés, venaient à souffrir notamment de la concurrence de produits des pays associés.

Les réglementations portant sur un produit déterminé sont donc à envisager particulièrement pour un certain nombre de produits tropicaux et subtropicaux. Il faut également songer à quelques produits provenant principalement de la zone tempérée. A cet égard, la conclusion de contrats d'achat et de livraison pourrait, par exemple, permettre de favoriser les pays associés et, de cette façon, d'organiser plus harmonieusement les relations avec ceux-ci. Elle suppose du reste l'existence d'organes centraux - pour le commerce extérieur.

Il est probable que la conclusion de tels contrats ne pourrait se faire tant pour les produits tropicaux et subtropicaux que pour les produits de la zone tempérée sans que le Marché commun n'octroie des concessions sur les prix aux pays associés. Il ne semble guère possible de renoncer à ces concessions, si l'on veut que les producteurs, en particulier les producteurs des pays en voie de développement associés, puissent "faire du commerce au lieu d'être aidés".

Mais il est vraisemblable que le commerce et l'aide seront nécessaires. Avec une aide financière, il serait possible d'alimenter un fonds comme le fonds proposé par Armergaud ¹⁾ "pour la stabilisation des produits tropicaux de l'association" de la CEE.

1) Cf. Rapport fait au nom de la Commission paritaire sur les solutions susceptibles de favoriser la commercialisation au sein de la CEE, à des prix stables et rémunérateurs, des produits des Etats associés. Rapporteur M. Armengaud. Conférence parlementaire de l'association (Communauté économique européenne - Etats africains et malgache associés). Document du 20 novembre 1967, p. 28.

Ce fonds permettrait de soutenir les prix et de financer des stocks régulateurs. Il ne faudrait d'ailleurs pas sous-estimer les coûts qu'entraînerait cette réglementation.

Cependant, une réglementation de politique agricole vers les pays associés qui se limiterait à quelques accords peu nombreux sur quelques produits déterminés serait incomplète. Pour une conception régionale de la politique agricole internationale, il serait donc sans doute plus fructueux, même si l'on adoptait quelques réglementations portant sur un produit déterminé, de partir d'une base constituée par certains composants du marché pour un nombre assez grand de produits. Théoriquement, tous les composants du marché seraient, dans ce cas, pris en considération, c'est-à-dire le commerce extérieur, la production, la consommation, les stocks et les prix. En l'occurrence, il convient d'ailleurs de songer de préférence à des réglementations du commerce extérieur et/ou des prix, sans que l'on puisse naturellement exclure la possibilité que ces composants du marché n'exercent sur les autres une influence indirecte.

Le commerce extérieur peut, pour commencer, servir de cadre pour les produits qui, en dehors des droits de douane ou des régulations quantitatives, ne subissent aucune autre influence dans les échanges des pays associés avec le Marché commun. Mais en ce qui concerne la CEE, ce n'est le cas que pour quelques produits. Les instruments qui peuvent être envisagés en l'occurrence sont les préférences en faveur des pays associés, d'une validité éventuellement limitée à une période de transition, tant qu'il n'existera pas encore de zone de libre-échange. Certes, ces préférences seraient également possibles, dans un cadre limité, pour des marchandises qui, en dehors des droits de douane ou des restrictions quantitatives, sont encore soumises à d'autres réglementations, mais elles devraient être mesurées très strictement afin que l'efficacité de ces réglementations ne soit pas compromise.

Par ailleurs, il conviendrait, dans la poursuite de l'association sur le plan agricole, de donner en principe la préférence à une forme qui permettrait aux politiques agricoles nationales de subsister, pour l'essentiel, dans leur état actuel.

Les propositions formulées par la CEE à l'occasion du Kennedy round en vue d'aboutir à une réglementation d'ensemble de la politique agricole internationale se fondaient déjà sur une exigence analogue.

Pour les produits qui ne sont pas soumis seulement à des réglementations de politique commerciale, il faudrait donc trouver une méthode qui permettrait d'éviter que l'efficacité des autres réglementations ne soit compromise, mais qui accorderait aussi aux pays associés un avantage sensible. On discute de la possibilité d'une solution sur la base de mesures de politique des prix en relation avec les prélèvements. Comme les droits de douane préférentiels, s'ils pouvaient être appliqués, n'auraient qu'une application limitée, on pourrait envisager une sorte de "prélèvements préférentiels". Les livraisons en provenance des pays associés seraient donc frappés d'un prélèvement moins important que les livraisons en provenance des pays tiers. Pour que l'organisation de marché n'en soit pas affectée, il serait nécessaire, dans ce cas, que les pays associés tiennent compte dès le départ des prélèvements préférentiels dans le calcul de leurs prix à l'exportation. Ceux-ci devraient donc être inférieurs au niveau du marché mondial. Cet accord sur les prix ne constituerait pas pour autant un relèvement du niveau des prix agricoles dans les pays associés, si le prix d'exportation convenu était inférieur au niveau des prix intérieurs pratiqués par le pays associé où les prix intérieurs s'établiront au niveau le plus bas. Les pays associés pourraient ainsi bénéficier de recettes d'exportation plus élevées, sans que leurs propres organisations de marché ni la CEE ne soient perturbées.

Ce système soulève de nombreux problèmes d'ordre économique. En ce qui concerne celui d'assurer un approvisionnement suffisant du monde entier en produits agricoles, qui est un des objectifs principaux de la politique agricole internationale, il est probable qu'un accroissement régional des recettes d'exportation des pays associés aurait simultanément pour effet d'augmenter la production. Cet effet ne devrait pas être apprécié seulement sous l'aspect régional, mais il devrait aussi être considéré par rapport à la situation existant sur les marchés mondiaux. En cas de menace de surproduction, il faudrait veiller au moyen d'une politique simultanée de diversification à ce que les forces productrices soient utilisées judicieusement. Ceci contribuerait également à la

réalisation de l'équilibre sur les marchés régionaux et interrégionaux, qui est aussi un objectif de la politique agricole internationale. Dans ce cadre régional, il ne faudrait d'ailleurs pas s'attendre à ce que des progrès très sensibles soient réalisés en ce qui concerne la nécessité d'une orientation plus marquée de la production en fonction des avantages comparatifs en matière de coûts, telle que la politique agricole internationale s'efforce par ailleurs de réaliser. En revanche, les chances sont plus grandes que cette politique d'association qui contribue à assurer le revenu de la population agricole dans les pays associés.

Quel que puisse être le résultat de ces considérations d'ordre économique, il ne faudrait pas oublier que la solution régionale ne pourra être considérée que comme une solution de remplacement dans le cas où il apparaîtrait impossible à priori d'harmoniser les relations agricoles internationales à l'échelle mondiale. Il faudrait veiller très attentivement à ce que cette situation provisoire ne rende pas impossible l'adoption ultérieure de solutions mondiales.¹⁾

1) Cf. Armengaud, op. cit., p. 31.

Chapitre X : Politique des structures agricoles et de la productivité
à l'échelle internationale.

Dans presque tous les pays du monde, les instances responsables de la politique agricole s'efforcent d'améliorer les structures agricoles et d'accroître la productivité dans l'agriculture grâce au progrès technique, à des méthodes de production modernes et à une meilleure organisation des exploitations et, partant, de créer de véritables avantages en matière de coûts précisément dans un domaine où, jusqu'ici, leur pays n'était encore guère compétitif sur le plan international en raison de structures agricoles déficientes et d'une faible productivité.¹⁾

Cette politique des structures agricoles et de la productivité qui contribue notamment à renforcer la participation de l'agriculture aux forces productives disponibles et qui peut amener un accroissement de la mobilité des facteurs de production utilisés actuellement dans l'agriculture, est non seulement un secteur important des politiques agricoles nationales, mais elle peut aussi jouer un rôle dans la politique agricole internationale, étant entendu que, la base sur laquelle celle-ci reposerait pourrait être indifféremment mondiale ou régionale, l'une ou l'autre limitée ou non à certains secteurs. La politique des structures agricoles et de la productivité à l'échelon mondial, centrée principalement sur les pays en voie de développement a surtout été l'affaire de la FAO au cours des dernières années. Sur le plan régional, ce sont en particulier la CEE et l'OCDE qui ont eu jusqu'ici l'initiative dans ce secteur de la politique agricole internationale. Les problèmes que pose la politique internationale des structures agricoles et de la productivité dans les pays développés sont fondamentalement différents de ceux qui se posent aux pays en voie de développement.

1) Cf. C. Eicher et L. Witt : Agriculture in Economic Development.
New York, Toronto, San Francisco, London 1964.

A. Pays développés.

En ce qui concerne la politique des structures et de la productivité dans les pays développés, c'est la conception développée par la CEE pour ses pays membres qui a été la plus audacieuse. Elle vise à long terme à une adaptation de l'agriculture aux exigences de la société industrielle moderne. Celle-ci suppose l'élimination des structures périmées et l'accroissement de la productivité par des mesures très diverses (fermeture des exploitations marginales et cessation de la culture de sols de rendement marginal, remembrement, suppression du morcellement excessif, spécialisation des exploitations agricoles, améliorations foncières, mécanisation et emploi des techniques, réduction de la main-d'oeuvre, rationalisation de la gestion de l'exploitation, encouragement du système de commercialisation agricole, adaptation à la nouvelle structure des besoins etc.) ¹⁾ Dans la CEE également, les politiques agricoles nationales mettent l'accent principal sur ces mesures; mais la CEE peut prendre des initiatives dans ce domaine, elle peut suggérer de telles mesures, les coordonner et les aider financièrement.

Le premier programme communautaire triennal de la CEE dans ce domaine, qui a démarré en 1968, prévoit au total 2,7 milliards de DM de dépenses dont le financement sera assuré par le Fonds agricole qui est alimenté par des prélèvements perçus sur les produits agricoles importés des pays tiers. Le Fonds verse une contribution de 25 % qui peut atteindre 45 %. Ces ressources doivent permettre d'encourager les mesures qui visent à améliorer les conditions de production et la commercialisation des produits agricoles. ²⁾

Ce programme fait en quelque sorte de la CEE le précurseur d'une politique des structures agricoles et de la politique de productivité. En principe, les mesures de politique des structures et de politique de

1) Cf. J.H. Richter, op.cit., p.23 et suivantes. -"Mansholt erläutert seine Strukturpläne". Dans : Agra Europe. Europe-Nachrichten. 8ème année. N° 43 (24 octobre 1967). P. 19.

2) Cf. J.C. Abbott : Marketing, its Role in Increasing Productivity, With Contributions by S. Bethke u.a. Freedom from Hunger Campaign. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Basic Study N° 4.

productivité doivent contribuer à l'adaptation de la structure des coûts et de leur niveau, aux données fixées par les organisations de marché en matière de prix. La politique commune des structures agricoles et de la productivité complète donc celle de marché et des prix; elle crée, sur le plan économique, les conditions préalables indispensables à une augmentation du revenu de la population employée dans l'agriculture qui soit proportionnelle à la croissance générale de l'économie. Si les prix agricoles sont fixes, les agriculteurs ne peuvent plus accroître leur revenu qu'en produisant davantage et / ou qu'en diminuant les coûts de production. Dans les pays développés, l'accent principal de la politique des structures et de la productivité est mis sur les mesures qui contribuent à un abaissement des coûts de production.

Les initiatives prises par les autres organisations internationales, notamment l'OCDE ¹⁾ et la FAO ²⁾, ont également donné jusqu'ici certaines impulsions à la politique agricole internationale; mais il est évident que leur importance, en ce qui concerne les pays développés, ne peut être comparée avec celle des mesures de la CEE.

Les pays développés n'appartenant pas à la CEE ont peu de chances de parvenir sous peu, dans le cadre de la politique agricole internationale, à des mesures d'une portée aussi grande que celles qui sont prévues par la CEE pour ses membres. Il n'existe de Fonds agricole commun que pour les pays de la CEE. Tant qu'il n'existera pas des institutions spécialisées de ce type pour les autres pays - un Fonds agricole mondial semblerait plus indiqué pour les pays en voie de développement que pour les pays développés -, on ne peut généralement guère s'attendre pour les pays développés à ce que la politique internationale des structures agricoles et de la productivité ne dépasse le stade des échanges d'informations sans engagement et de certaines suggestions, qui, tout en ne dépassant pas les préliminaires d'une politique agricole internationale ³⁾, n'en préparent pas moins des mesures d'une plus grande portée.

1) Cf. "Agriculture et croissance économique", op.cit., p. II5

J.M. Curtis : Advisory Work in Agricultural Marketing. OECD. Paris 1965

2) Cf. The State of Food and Agriculture, périodique. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

3) Cf. "Agriculture et croissance économique", op. cit., p. 88 et suivantes

Les fonds mis à la disposition de la FAO par certains pays et dont par ailleurs une partie seulement peut être utilisée pour des mesures de politique des structures agricoles et de la productivité à l'échelon international ne répondent absolument pas aux exigences dans ce domaine. Les sessions inaugurées ou préparées occasionnellement par la FAO et par d'autres organisations internationales, au cours desquelles les différents gouvernements s'informent mutuellement sur les mesures prises par chacun d'entre eux pour améliorer les structures agricoles et accroître la productivité ou au cours desquelles des experts se réunissent pour se faire part mutuellement de leurs expériences sur des problèmes du même ordre et pour formuler des recommandations ou se livrer à des études sur ce sujet, sont très fructueuses. Elles contribuent à l'amélioration du "know how" agricole également dans les pays développés et elles y contribueront également à l'avenir; toutefois, les impulsions qu'elles ont donné à l'évolution des structures et de la productivité dans l'agriculture n'ont été que relativement faibles jusqu'ici. Dans les pays ne faisant pas partie de la CEE, ces problèmes relèvent donc essentiellement des politiques agricoles nationales qui ont, du reste, adopté à cet égard de nombreuses mesures au cours des dernières années à l'aide de subventions de toutes sortes. ¹⁾

B. Pays en voie de développement.

Pour l'économie des pays en voie de développement, l'agriculture a une importance absolument primordiale. Seuls quelques pays en voie de développement ont pu, jusqu'ici, s'industrialiser dans une certaine mesure. Il faut compter que l'agriculture restera encore de nombreuses années la principale base d'existence dans les pays en voie de développement. Si l'on excepte les matières premières destinées au marché mondial, la production agricole dans les pays en voie de développement est encore essentiellement réalisée dans un cadre économique domestique et familial et elle est destinée presque exclusivement à la satisfaction des besoins propres. Une petite quantité seulement de cette production est livrée sur le marché. Cette agriculture de subsistance se caractérise dans la plupart des pays en voie de développement, par une productivité très faible. Les conditions préalables à une amélioration des structures agricoles et à un accroissement de la productivité restent à créer dans ces pays; l'infrastructure de l'appareil de transport et de distribution

1) Cf. "Agricultural Policies in 1966, po.cit.

dont l'agriculture, pour poursuivre son développement, est également tributaire, reste le plus souvent très insuffisante.

Dans ces pays, l'aide technique des pays développés sert depuis longtemps à l'amélioration des structures et à l'accroissement de la productivité dans l'agriculture. Cependant, précisément dans ce domaine, les organisations internationales et à leur tête la FAO appuyée par la Banque mondiale et quelques banques de développement régionales, ont également déployé une activité fort remarquable. On peut dire que ce secteur est un des plus importants pour la FAO. Cette organisation a mis au service de l'agriculture des pays en voie de développement un grand nombre d'experts de toutes les branches de l'aide technique, même si le succès n'a pas toujours été total. Or, c'est ce secteur de son activité qui fait l'objet actuellement d'une critique assez vive. L'aide technique fournie par la FAO porte particulièrement sur les problèmes que pose l'irrigation, car on attend de l'amélioration de celle-ci, une augmentation durable de la production agricole. En dehors de l'aide technique, un grand rôle est aussi joué par les tentatives dont l'objet était d'encourager les autres secteurs économiques ("community development"), afin de créer ainsi des possibilités de commercialisation supplémentaires et des possibilités d'emploi avantageuses pour l'excédent de main-d'oeuvre agricole.

Cependant, il n'est guère possible d'affirmer que la FAO, en ce qui concerne l'aide technique aux pays en voie de développement, est parvenue à une coordination des mesures nationales et internationales, dont le besoin se faisait pourtant vivement sentir. Seule une telle coordination permettrait d'éviter une dispersion des forces. On a dit, en outre, des mesures mises en oeuvre par la FAO qu'elles n'ont pu empêcher que la croissance de la production agricole reste inférieure à celle des besoins. Il faut bien reconnaître que le succès des importantes mesures d'aide technique de la FAO devrait en définitive se mesurer à l'évolution de la production agricole mondiale, mais il faut également considérer que, pour exercer plus d'influence sur cette production, la FAO devrait disposer de moyens financiers et techniques beaucoup plus considérables. Tant que ceux-ci font défaut, il convient de concentrer ses forces sur des projets particulièrement rentables.

Il semble indiqué d'accorder une plus grande attention à l'aide technique à l'agriculture, tant dans le cadre bilatéral que multilatéral de l'aide au développement, étant donné l'urgence qu'il y a d'accroître plus rapidement la production agricole dans les pays en voie de développement.

Chapitre XI : Aide alimentaire.

Garantir un approvisionnement suffisant de l'ensemble de la population mondiale en produits agricoles est un des objectifs de la politique agricole internationale. L'évolution de l'agriculture internationale au cours des dernières années a montré qu'il n'était pas possible d'atteindre cet objectif exclusivement par des voies commerciales.

Une partie de l'approvisionnement d'un grand nombre de pays en produits alimentaires a dû être assurée dans le cadre de l'aide alimentaire °)

Il est à peu près certain que cette nécessité se fera sentir encore pendant longtemps. Parmi les autres objectifs de la politique agricole internationale, il semble notamment que, jusqu'à nouvel ordre, la garantie de l'équilibre sur les grands marchés agricoles mondiaux ne puisse pas non plus être assurée sans une aide alimentaire aux pays en voie de développement. Manifestement, il s'agit là d'une tâche dans l'accomplissement de laquelle on doit tenir compte de certaines considérations et règles internationales. Dans le cadre de la politique agricole internationale, il convient donc d'octroyer à l'aide alimentaire l'attention qu'elle mérite, qu'on la conçoive comme un instrument ou comme partie intégrante d'un ensemble d'objectifs de la politique agricole internationale et quelle que soit la base qu'on lui choisisse. Son développement, les problèmes qu'elle pose et les points de départ possibles dans le cadre de la politique agricole internationale seront traités brièvement ci-après.

A. Développement de l'aide alimentaire.

L'aide alimentaire existe depuis plus longtemps qu'on ne le croit généralement. Certains pays ont déjà été les bénéficiaires d'actions bilatérales d'aide alimentaire. Les mesures d'aide dont l'UNRRA et l'UNICEF ont été chargées immédiatement après la fin de la seconde guerre mondiale, doivent également être portées au compte de l'aide alimentaire, et plus précisément de l'aide alimentaire multilatérale.

°) Par aide alimentaire, on entend ici toutes les livraisons non commerciales de produits alimentaires par des pays développés à des pays en voie de développement ou tous les fonds versés pour financer ces livraisons.

Dans sa forme moderne, l'aide alimentaire a pris une grande ampleur depuis 1954. La valeur totale des livraisons annuelles qui ont été effectuées par la F.O au cours des dernières années dans le cadre de l'aide alimentaire bilatérale et multilatérale ¹⁾ s'élève au moins à 1,5 milliard de dollars. Les livraisons au titre de l'aide alimentaire ont donc constitué environ un quart de l'aide publique nette reçue par les pays en voie de développement au cours des dernières années. L'aide alimentaire multilatérale représente environ 4 à 5% de ces livraisons.

Dans ce domaine, le programme alimentaire mondial de la FAO, qui revêtait au début un caractère plutôt expérimental, mérite une mention particulière. Le programme triennal de la FAO, qui a débuté le 1er janvier 1963, prévoyait pour les mesures de l'aide alimentaire un fonds de 100 millions de dollars alimenté par les contributions des pays développés. Le programme a d'abord été reconduit jusqu'en 1968 ²⁾. Les moyens dont disposaient la FAO lui permettaient de livrer annuellement des quantités de produits alimentaires pour une valeur de 50 à 60 millions de dollars. A ce programme d'aide alimentaire mondial s'est ajouté un programme d'aide alimentaire régional qui constituait une partie du Plan Colombo. Dans le cadre de ce programme, le Canada, et l'Australie ont fourni un total de 1,7 million de blé et de farine de blé entre 1952/53 et 1961/62. L'année dernière, l'aide multilatérale a été élargie aux céréales. Les pays développés se sont engagés dans le cadre du nouvel accord mondial sur les céréales conclu lors du Kennedy round et entré en vigueur le 1er juillet 1968, à livrer au cours des trois prochaines années 4,5 millions de tonnes de céréales par an aux pays en voie de développement sous forme de dons ou de crédits en monnaie locale ou à verser des fonds équivalents pour le financement de cette aide en céréales.

Le pays dont les dons dans le cadre de l'aide alimentaire bilatérale sont les plus importants est les Etats-Unis qui ont lancé à cet effet le programme "Food for peace" (PL 480) qui a été remplacé fin 1966 par le programme "Food for freedom" valable provisoirement

1) Cf. A.M. Acock : The World Food Program - an Experiment in Multilateral Food Aid. Monthly Bulletin for Agricultural Economics and Statistics. (FAO). Vol XVI (1967) N° 1 (janvier) p.2.

2) Entre-temps, la FAO s'est fixé comme objectif pour 1969 et 1970 un Fonds de 200 millions de dollars. (Cf. The World Food Problem in Relation to International Trade, Export Earnings and Economic Development of Developing Countries. Report by the Secretariat of the Food and Agriculture Organization of the United Nations. UNCTAD-Documents TD/22. 16 January 1968 p.23).

jusqu'en 1968. ¹⁾ Le Président des Etats-Unis a demandé sa prorogation jusqu'en 1970. Les concours bilatéraux apportés par d'autres pays n'ont joué jusqu'ici qu'un rôle mineur.

1) Si la PL 480 a certes été conçue comme loi fondamentale de l'aide agricole internationale des USA, elle répondait néanmoins à des motifs d'ordre national. La loi a été adoptée en 1954, lorsque les exportations agricoles américaines ont diminué par suite du redressement croissant de la production agricole mondiale, notamment de la production des régions sinistrées au cours de la guerre. Les USA devaient rechercher de nouvelles possibilités de commercialisation et d'utilisation de leurs excédents. L'important déficit des pays en voie de développement offrait justement ces possibilités. Les livraisons au titre de la PL 480 ont été effectuées en grande partie contre paiement en monnaie locale, car les pays bénéficiaires rencontraient de grandes difficultés en ce qui concerne leur balance des paiements. Cette possibilité était prévue au titre I de la PL 480 (en 1964/65, juste la moitié du total des transactions). Les devises acquises de la sorte étaient destinées à des objectifs de développement (60 % de la valeur de contre-partie), à la défense (10 %) et à des crédits à des sociétés américaines (30 %) etc .. dans les pays bénéficiaires. Le titre II prévoyait des dons alimentaires directs aux pays frappés par des calamités naturelles, le titre III des dons alimentaires par l'intermédiaire d'organisations philanthropiques. Le titre IV enfin prévoyait l'exportation de produits excédentaires contre remboursement en dollars échelonné sur une longue période (1965 : 10% des livraisons totales). Ces facilités créées dans le cadre d'un programme d'aide alimentaire à long terme ont eu, ces dernières années, une importance considérable pour l'approvisionnement alimentaire des pays en voie de développement alors que, pour les autres pays excédentaires, elles constituaient incontestablement à la fois une incitation et un exemple. Mais il n'a pas toujours été dit de ces mesures qu'elles ont eu une incidence favorable sur les relations agricoles internationales et sur l'agriculture des pays en voie de développement. Dans le cadre de la PL 480, les Etats Unis ont livré en 1965 : 13 millions de tonnes de blé; 1,2 million de tonnes de riz; 0,6 million de tonnes de maïs; 0,4 million de tonnes d'huiles végétales et 0,2 million de tonnes de coton.

Le "Food for Freedom-Programme" du gouvernement américain qui est actuellement en vigueur ne s'oriente plus en priorité sur la suppression des excédents sur le marché américain des céréales, mais davantage sur la nécessité d'encourager le développement agricole dans les pays en voie de développement. Les nations bénéficiaires des excédents américains de céréales doivent maintenant justifier qu'elles font elle-mêmes des efforts importants dans le domaine agricole. Le Président des Etats-Unis en signant la loi du 12 novembre 1966, a lancé un appel à toutes les nations les invitant à s'associer aux Etats-Unis dans le cadre d'un programme multilatéral d'aide alimentaire aux pays en voie de développement.

B. Problèmes posés par l'aide alimentaire.

Dans sa forme moderne, l'aide alimentaire a été déterminée par des considérations tant économiques qu'humanitaires. Du fait que des excédents élevés de produits agricoles s'étaient amassés dans certains pays et ne pouvaient pas être commercialisés intégralement, il a semblé indiqué d'en faire une utilisation non commerciale. D'une part, il s'agissait d'atténuer de véritables détresses alimentaires et d'autre part, l'idée d'utiliser l'aide alimentaire pour supprimer des déficiences structurelles d'ordre économique, en particulier l'insuffisance de la production alimentaire - c'est-à-dire de l'utiliser comme une aide au développement - a joué un rôle important. Il ne faut pas ignorer à cet égard, qu'il règne dans certains pays en voie de développement une situation dans laquelle les états de crise temporaires et les conséquences des déficiences structurelles d'ordre économique sont difficilement dissociables.

Même dans les cas où l'aide alimentaire a été dispensée sous la forme d'une aide en nature, il en est résulté des conséquences indirectes importantes notamment pour l'aide en capitaux et, dans une certaine mesure, aussi pour l'aide technique, les deux secteurs les plus importants de l'aide au développement. A partir du moment où un pays en voie de développement a reçu une aide alimentaire et a livré contre paiement les quantités disponibles aux demandeurs nationaux des fonds de contrepartie se sont constitués et ils peuvent désormais être utilisés conjointement avec l'aide traditionnelle en capitaux fournie par les pays développés. 1) Même lorsqu'aucun fonds de contrepartie ne s'est constitué et que les produits alimentaires cédés gratuitement ont été utilisés en tant que salaires, l'aide alimentaire a rempli indirectement la fonction d'aide en capitaux.

Naturellement, cette possibilité n'était pas illimitée. Suivant une étude effectuée pour la CEE sur l'aide alimentaire de la CEE aux pays en voie de développement ²⁾, les investissements en faveur du développement ne devraient pas s'effectuer à plus de 20% sous forme d'aide

-
- 1) Cf. Food Aid, its Role in Economic Development. OECD Paris 1963. Uses of Agricultural Surplusses to Finance Economic Development in Underdeveloped Countries - a Pilot Study in India. FAO Commodity Policy Studies, N° 6 Rome, 1955.
 - 2) Cf. L'aide alimentaire de la CEE aux pays en voie de développement. Problèmes posés et possibilités réelles. (Une étude de M. Cépède, A. Maugini, H. Wilbrandt, A. Kruse-Rodenacker). CEE, Etudes, Série agriculture, N° 14. Bruxelles 1963. P. 31 et suivantes.

alimentaire. Ce pourcentage représente naturellement une règle générale qui ne prétend pas à une précision extrême. Pour assurer le succès de l'aide au développement, il importe en outre qu'une aide en capitaux et/ou une aide technique soient également accordées. La part en devises des projets d'aide au développement doit généralement être considérée comme le montant minimum requis pour l'aide en capitaux.

L'expérience accumulée jusqu'ici dans le domaine de l'aide alimentaire a montré qu'elle reste, pour d'autres raisons, enfermée dans des limites beaucoup plus étroites qu'il ne le semblerait à première vue. Si l'on se livre à un examen réaliste, on ne peut, pour calculer le déficit alimentaire qui pourrait être diminué ou même supprimé, que prendre pour base les besoins de la partie de la population qu'il est possible d'atteindre dans les pays en voie de développement. Il est peut-être regrettable que l'infrastructure actuelle des transports et de la distribution ne permette dans l'immédiat de faire profiter de l'aide alimentaire qu'une partie limitée de la population des pays en voie de développement, mais il en est ainsi ¹⁾. De cette population, il convient en outre de retrancher la partie qui se nourrit à l'aide de sa propre production et pour laquelle un achat supplémentaire de produits alimentaires irait à l'encontre des comportements traditionnels. Les auteurs de l'étude citée à la page précédente estiment que le supplément de produits alimentaires octroyé grâce à l'aide alimentaire ne concerne guère plus de 20 % de la population des pays en voie de développement. Ce chiffre tient compte du fait qu'une partie seulement de l'aide alimentaire devrait être destinée aux catégories de la population qui ne sont pas en état d'exercer une activité lucrative. Si l'aide alimentaire doit contribuer à éliminer les causes de la pénurie, elle doit donc s'adresser dans sa plus grande partie aux catégories de la population qui sont en mesure d'effectuer en contre-partie des prestations économiques.

1) Cf. "Aide alimentaire de la CEE", op. cit., p. 13

2) Cf. H. Priebe : Realitäten und Hoffnungen in der Agrarentwicklung. (Réalités et espoirs dans l'évolution de l'agriculture). Conférence tenue à la session de la Communauté d'Action "Soziale Marktwirtschaft (Economie de marché sociale)" le 2 et le 3 novembre 1965. Ludwigsburg 1966.

Il est communément admis que l'aide alimentaire ne devrait en aucun cas être octroyée sans limitation de durée. Conformément à son objet, elle ne peut être conçue qu'à court terme ou, au plus, à moyen terme. Il ne faut pas perdre de vue l'objectif qui est de mettre les bénéficiaires de l'aide alimentaire en mesure de pourvoir prochainement par eux-mêmes à leurs besoins alimentaires. La l i m i t a t i o n d e l a d u r é e de l'aide alimentaire aux pays en voie de développement ne peut être considérée que comme une contrainte salutaire les amenant à mobiliser leurs propres réserves de production agricole.

Si des excédents considérables de céréales panifiables et de lait en poudre se sont formés dans les pays développés au cours des dernières années et si l'aide alimentaire a offert fort à propos la possibilité d'utiliser avantageusement ces excédents, il ne faudrait naturellement pas considérer l'aide alimentaire uniquement dans la perspective des pays excédentaires et de l'utilisation des excédents. L'aide alimentaire ne constitue pas un poste subsidiaire de caractère l i m i t é dans le budget alimentaire mondial et, dans le cadre d'une utilisation pratique des excédents, son volume ne devrait pas être subordonné à la formation d'excédents plus ou moins fortuits. L'aide alimentaire doit plutôt être considérée comme un élément des besoins au même titre que les besoins alimentaires intérieurs des différents pays développés. Dans le cadre des considérations relatives à un approvisionnement suffisant du monde en produits agricoles, elle devrait donc avoir le caractère d'un poste autonome dans le calcul total et elle devrait être prise en considération à ce titre dans le programme alimentaire mondial à long terme. Du reste, il est nécessaire que l'aide alimentaire repose sur un concept réaliste et à long terme qui ait pour objet d'amener progressivement les pays en voie de développement à couvrir intégralement leurs besoins alimentaires par leur propre production et qui s'insère dans le cadre d'une conception cohérente de l'ensemble de l'aide au développement.

C. Eléments de base d'une politique agricole internationale.

Le principal objectif de la politique agricole internationale dans le domaine alimentaire est de parvenir à des accords internationaux de portée suffisante sur certaines règles qui doivent être respectées dans le cadre de l'aide alimentaire bilatérale et sur l'organisation de l'aide alimentaire multilatérale.

En ce qui concerne l'aide alimentaire bilatérale, l'intérêt commun à ce que le commerce agricole mondial soit aussi peu perturbé que possible recommande de s'entendre sur des règles internationales applicables à l'aide alimentaire. Dès le début des années cinquante, la FAO s'est chargée d'élaborer ces règles. Celles-ci sont encore applicables aujourd'hui, mais on considère qu'elles ne répondent plus aux besoins ¹⁾. Ces règles ont surtout pour objet de veiller à ce que l'aide alimentaire permette réellement une augmentation de la consommation et qu'elle ne perturbe pas les transactions normales du commerce agricole mondial. Il s'agit en particulier d'éviter que l'utilisation de produits agricoles excédentaires sous une forme non commerciale n'affecte les prix de ces produits agricoles sur le marché mondial. Il ne faut pas que l'aide alimentaire empêche le déroulement normal du commerce agricole mondial ²⁾.

Mais ces règles internationales ne peuvent pas non plus ignorer le fait qu'en raison de l'interdépendance de tous les facteurs économiques existant dans l'agriculture mondiale, tout octroi d'une aide alimentaire exerce également une influence sur les transactions commerciales. De fait, il s'agit de confronter soigneusement les avantages et les désavantages de l'aide alimentaire.

1) Cf. "Aide alimentaire de la CEE", op. cit., p. 17

2) Cf. FAO Principles of Surplus Disposal and Guiding for Dealing with Agricultural Surpluses. FAO Document C 55/22, Rome, July 1955. Operation and Adequacy of the FAO Principles of Surplus Disposal and Guiding Lines. Tenth Session, Rome, 31 October 1959. FAO Document C 59/10. 3 July, 1959. Disposal of Agricultural Surpluses. Principles Recommended by FAO, Rome, 1963.

Tout en reconnaissant les effets bénéfiques que l'aide alimentaire a eus conformément aux règles actuelles, il faut aussi admettre qu'elle a eu des conséquences réellement négatives dans maint pays en voie de développement. On considère que son plus gros désavantage a été de libérer certains pays en voie de développement de l'obligation immédiate de développer leurs propres bases de production.

Il semble donc absolument indispensable désormais de faire dépendre, beaucoup plus que par le passé, l'octroi de l'aide alimentaire à partir de certains efforts faits par les pays en voie de développement précisément dans leur propre agriculture.

Mais aussi judicieux que puissent sembler par ailleurs les principes de la FAO en ce qui concerne l'utilisation des excédents de produits alimentaires dans le cadre de l'aide alimentaire, il ne faut pas toutefois écarter entièrement l'hypothèse que des mesures d'aide alimentaire prises par certains pays développés, se heurtent aux intérêts d'autres partenaires du GATT. Il est donc indispensable de concerter ces mesures ¹⁾. De même, il serait peut-être opportun de réexaminer les prescriptions du GATT relatives au dumping et aux subventions à l'exportation et, le cas échéant, de les adapter un peu mieux aux exigences de l'aide alimentaire ²⁾. Manifestement, les parties contractantes du GATT n'avaient pas encore, lors de la rédaction des dispositions en la matière, une idée assez précise de ce que peut être une aide alimentaire des pays développés aux pays en voie de développement. Le chapitre du GATT consacré au développement ne se reporte pas directement à l'aide alimentaire, bien qu'une référence en ce sens aurait correspondu à l'esprit de ce chapitre.

A la session de la CNUCED 1964 ³⁾, on n'a visiblement accordé qu'une attention limitée à ces problèmes posés par l'aide alimentaire.

1) Cf. "Aide alimentaire de la CEE", op. cit., p. 17.

2) Cf. GATT, articles VI et XVI.

3) Cf. Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Geneva, 23 March - 16 June 1964. Volume I : Final Act and Report. United Nations, New York 1964. P. 32, 123 et 127.

"Exploitation de la documentation de la conférence mondiale sur le commerce", op. cit., p. 97 et suivantes, p. 430 et suivantes. - "FAO 1966" op. cit., p. 45. - Food Aid and other Forms of Utilization of Agricultural Surpluses. A Review of Programs, Principles and Consultations. Elaboré par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation. Le 6 février 1964. Document CNUCED E/Conf. 46/47.

Les recommandations de la CNUCED 1964 en ce qui concerne l'aide alimentaire se bornent pour l'essentiel à remarquer que le programme alimentaire mondial de la FAO devrait tenir compte tant des intérêts des pays en voie de développement qui exportent des produits alimentaires que ceux qui importent ces produits. En ce qui concerne l'aide alimentaire bilatérale, l'attention est attirée sur le respect des règles établies à cet effet par la FAO (Recommandation A. II. 6). A la CNUCED 1968, le problème alimentaire mondial a certes été traité de façon un peu plus approfondie; la déclaration assez longue y relative

a été adoptée à l'unanimité. Mais elle s'est au fond bornée, elle aussi, à des directives assez générales pour la politique à suivre par les pays développés, par les pays en voie de développement et par les organisations internationales. 1)

Dans la mesure où, en dehors des Etats-Unis, d'autres pays participent plus que par le passé à l'aide alimentaire aux pays en voie de développement, la nécessité de coordonner l'aide alimentaire bilatérale à l'échelon international et de la concerter avec l'aide alimentaire multilatérale, se fera encore plus sentir. Il importe avant tout que les organisations qui travaillent déjà dans ce domaine instaurent une collaboration raisonnable entre elles. Il n'est pas non plus absolument nécessaire de créer une nouvelle institution chargée de coordonner l'aide alimentaire. Cette tâche pourrait être assurée par une des organisations internationales existantes.

A l'occasion de la CNUCED 1968, le secrétaire général de l'OCDE a souligné l'urgence d'une coordination suffisante des mesures d'aide alimentaire 2).

1) Cf. p. 37

2) Cf. T. Kristensen : The Food Problem of Developing Countries.

(Le problème alimentaire des pays en voie de développement.)
Document CNUCED TD/48. Le 21 décembre 1967. P. 109/ILO.

L'aide alimentaire multilatérale n'est guère concevable sans la participation d'une organisation internationale. La programmation, la mise en oeuvre et l'utilisation des fonds de contrepartie éventuellement disponibles nécessitent notamment une tutelle internationale. Indubitablement, c'est encore la FAO qui serait l'instance tutélaire particulièrement appropriée pour les programmes d'aide alimentaire multilatéraux tels que le programme alimentaire mondial ¹⁾.

Dans ce domaine, la FAO a déjà effectué des interventions préliminaires considérables, sans compter qu'en tant qu'organisation agricole spécialisée des Nations Unies, la FAO réunit les conditions préalables nécessaires pour un emploi judicieux des moyens existants. L'aide technique multilatérale dans le domaine agricole fait déjà l'objet d'une activité considérable au sein de la FAO et c'est à cette organisation qu'il semble préférable de la confier.

Logiquement, il semblerait indiqué, dans une perspective internationale, de consacrer une part encore plus importante des programmes multilatéraux à l'ensemble de l'aide alimentaire. Il serait ainsi plus facile de tenir compte des susceptibilités des pays bénéficiaires. Un développement de l'aide multilatérale ²⁾ ne devrait pas faire perdre de vue que les pays dont la participation à l'aide alimentaire est particulièrement importante aimeraient aussi se mettre en évidence grâce à elle.

Pour d'autres raisons, il faut se demander s'il ne serait pas opportun maintenant encore de s'efforcer, dans le cadre de la politique agricole internationale, de mettre sur pied des programmes d'aide alimentaire multilatéraux qui dépassent en ampleur ce qui a déjà été fait.

1) Cf. FAO Report on an Expanded Program of Surplus Food Utilization. (H.W. Singer, M.R. Benedict, J. Figures, V.K. Rao, P. Rosenstein-Rodan). Dans : "Development through Food", op. cit., p. 69 et suivantes.

2) Cf. J. Dessau : The Role of Multilateral Food Aid Programs. FAO. World Food Program Studies N° 5. Rome, 1965.

Il ne faut pas oublier que l'aide alimentaire restera avant tout une aide portant sur les céréales. Pour une part essentielle de celle-ci, le Kennedy round, grâce au nouvel accord mondial sur les céréales, a permis un certain développement multilatéral de l'aide alimentaire. Ainsi, le problème de la contribution quantitative des différents pays fournisseurs dans la part principale de l'aide alimentaire pourrait sembler provisoirement réglé pour beaucoup de pays fournisseurs, abstraction faite de la question de savoir si le volume de l'aide en céréales octroyée dans le cadre de l'accord mondial est suffisant ou non. Par ailleurs, les pays fournisseurs intéressés ne seraient sans doute guère disposés à fournir une aide supplémentaire.

En outre, il reste surtout à envisager une aide alimentaire sous forme de lait en poudre. Mais le volume des livraisons de ce produit dans le cadre de l'aide alimentaire, pour lesquelles on devait s'efforcer de parvenir à un nouvel accord, est sans rapport avec celui des livraisons de céréales au titre de l'aide alimentaire. En l'occurrence, la FAO pourrait prendre l'initiative nécessaire, si l'on ne parvenait pas sous peu à la conclusion d'un accord mondial sur les céréales qui tiennent compte de l'aide alimentaire.

Il ne semble pas qu'il y ait encore beaucoup de possibilités de nouveaux programmes multilatéraux d'aide alimentaire en dehors de ces mesures et des initiatives déjà prises par la FAO. En tout cas, il ne faut pas que l'aide alimentaire empêche l'accroissement de la production nationale des pays en voie de développement dans le domaine alimentaire. Une extension du programme alimentaire mondial de la FAO ne devrait se faire en aucun cas au détriment de l'aide agricole technique fournie par celle-ci. Cette dernière forme d'aide devrait éventuellement être préférée à l'aide alimentaire, car c'est elle qui permet de créer les conditions préalables particulièrement importantes pour un accroissement de la production alimentaire des pays en voie de développement.

Comme par le passé, il pourrait sembler opportun de créer une réserve alimentaire financée de façon multilatérale. On s'efforce depuis longtemps d'y parvenir ¹⁾.

1) Cf. Report of a Group of Experts on an Emergency Food Reserve. FAO Document C 53/19. Rome, March 1953 - Functions of a world Food Reserve - Scope and Limitations. FAO Commodity Policy Studies N° 10. Rome, 1956 - National Food Reserve Policies in Under-Developed Countries. Rome, 1958. T. Kristensen, op. cit., p. 47 et suivantes.

Elle serait tout indiquée pour rationaliser le stockage à l'échelon mondial. Même si ces efforts n'ont pas été couronnés de succès et si, vraisemblablement, les grands pays excédentaires ne partageront qu'à contre-cœur le droit de disposer des réserves alimentaires avec d'autres pays, la création de celles-ci devrait pourtant contribuer à ramener progressivement l'aide alimentaire à sa fonction véritable au sein de l'économie agricole mondiale, qui est de remédier passagèrement à des situations de crise alimentaire imprévisibles.

Pour le reste, il existe beaucoup de raisons pour ne rien changer provisoirement aux institutions actuelles et pour attendre de connaître la forme que prendra à l'avenir la collaboration au demeurant indispensable entre les organisations internationales et les instances nationales.

Alors seulement une décision pourra être prise sur la question de savoir si de nouvelles modifications en matière d'organisation sont nécessaires dans ce secteur important de la politique agricole internationale. De même, il semble provisoirement opportun de rester dans l'expectative en ce qui concerne une augmentation de la part de l'aide multilatérale, excepté une éventuelle aide multilatérale d'appoint sous forme de livraisons de lait en poudre sur la base d'un accord international sur les produits laitiers.

Chapitre XII - Programme agricole mondial.

La couverture totale des besoins alimentaires de la population mondiale qui croît rapidement est un des principaux objectifs universellement reconnus de la politique agricole internationale. L'approvisionnement suffisant de la population des pays développés et des pays en voie de développement, c'est-à-dire les besoins commerciaux et les besoins non commerciaux, devraient être inclus dans les considérations de la politique agricole internationale, même si les pays en voie de développement ne sont pas en mesure d'assurer totalement le financement des besoins résultant de leur déficit sur le plan de la production alimentaire. Comme on l'a déjà exposé en détail, l'insuffisance de l'approvisionnement en produits alimentaires est surtout la caractéristique principale des pays en voie de développement, et en particulier de l'Amérique du sud et du pays en voie de développement le plus peuplé de la terre, l'Inde. L'importance de la politique agricole internationale se mesurera notamment au rôle qu'elle jouera dans la solution des problèmes agricoles brûlants que rencontrent ces pays.

Lorsque l'on étudie le problème de l'approvisionnement suffisant du monde en produits agricoles, il faut naturellement tenir compte de l'approvisionnement des pays à économie planifiée, aussi problématique que ceci puisse paraître eu égard à la rigidité de la politique commerciale de ce groupe de pays. Il faut également tenir compte des besoins qui se manifestent brusquement dans ces pays en organisant en conséquence la production et le stockage dans les pays agricoles excédentaires.

Les prévisions pessimistes dont on dispose en ce qui concerne l'évolution de la production alimentaire et des besoins alimentaires du monde entier, notamment celles de la FAO, font apparaître toutes les difficultés du problème que posera à l'avenir un approvisionnement suffisant. Si l'agriculture internationale s'est apparemment caractérisée jusqu'ici par l'importance plus grande qu'elle donnait aux problèmes des excédents par rapport à ceux des déficits en raison de l'impossibilité où elle se trouvait de couvrir la totalité des besoins du monde en produits agricoles, il se pourrait pourtant que cette situation change rapidement. A cet égard, l'apparition de la République Populaire de Chine en tant que demandeuse sur le marché mondial de produits agricoles au cours des dernières années, est un exemple frappant.

Si les progrès économiques accomplis par les pays en voie de développement se poursuivent et si leur production agricole n'est pas suffisamment encouragée, la situation excédentaire qui a prévalu au cours des dernières années, pourrait également sur le plan commercial se muer rapidement en une situation déficitaire. La production des grands pays excédentaires est certes très élastique et elle a été en mesure jusqu'ici de réagir très rapidement à un accroissement de la demande commerciale et non commerciale, mais l'offre a toujours été soutenue par les stocks existants. Maintenant qu'ils ont été largement entamés, les accroissements extraordinaires de la demande devront être compensés provisoirement par des accroissements de la production.

Dans ces conditions, il est d'un très haut intérêt de parvenir à une planification de l'approvisionnement en produits agricoles qui laisse au hasard moins de place que par le passé et qui assure davantage la sécurité de l'approvisionnement du monde en produits agricoles, non pas grâce à des excédents de stocks qui, eu égard à l'absence de toute planification dans la politique agricole mondiale antérieure, se sont révélés malgré tout utiles, mais grâce à une politique de production qui tienne compte davantage des besoins réels. Des prévisions numériques relatives à l'organisation de l'agriculture mondiale sur le plan quantitatif dans les domaines de la production, de la consommation, du commerce extérieur et des ventes peuvent donner à la politique agricole internationale un objectif et une orientation, afin qu'elle puisse utiliser au mieux les moyens dont elle dispose et que ses efforts soient ainsi récompensés.

La FAO semble particulièrement qualifiée pour élaborer ces ensembles de données numériques. Non seulement elle a déjà acquis une grande expérience en la matière ¹⁾, mais aussi le grand crédit international dont elle jouit lui facilitera l'accomplissement de cette tâche si vaste et si ardue. La FAO travaille depuis assez longtemps maintenant à un "Plan indicatif mondial de développement agricole" dont l'importance pour la politique agricole internationale à moyen et à plus long terme devrait être capitale. Dans le cadre de ses travaux d'élaboration d'un plan indicatif, elle a tenté de prévoir le volume probable de la production, de la consommation (besoins) et du commerce extérieur des pays en voie de développement pour les produits agricoles en 1975 et 1985.

1) Cf. Agricultural Commodities - Projections for 1970. FAO Commodity Review 1962. Spécial Supplement. FAO Document G/CN. 13148/CCP 62/5. Rome, 1962 - Agricultural Commodities - Projections for 1975 and 1985. FAO. Rome, 1967.

A cette occasion, elle a utilisé les données numériques contenues dans les programmes généraux nationaux de développement tels qu'ils existaient. La FAO veut ainsi établir quel devra être le volume de la production agricole et déterminer le déficit qui devra être comblé par les pays excédentaires. Ceci donnera une idée de l'importance des transactions indispensables dans le commerce international de produits agricoles et de l'aide alimentaire ¹⁾ qui sera encore indispensable ainsi que des points de repère pour les mesures de politique économique et de politique agricole qui seront nécessaires pour parvenir aux objectifs visés.

On espère que ces travaux auront les résultats fructueux qui sont absolument nécessaires à la poursuite des activités qu'exercent dans le domaine de la planification et de la politique agricole les pays en voie de développement. Ils seront ainsi aidés dans leur orientation et pourront

concevoir des plans plus réalistes, surtout dans le secteur agricole et celui du commerce extérieur. De toute façon, on connaîtra mieux les dimensions du problème de l'alimentation mondiale. On pourra ainsi avoir une idée de l'importance des mesures qui sont nécessaires ou qu'il pourrait être nécessaire de prendre pour parer à des développements nuisibles dans le secteur de l'aide alimentaire. Les projections effectuées jusqu'ici ont révélé - comme on pouvait s'y attendre - l'existence d'un grand écart entre l'offre probable et la demande probable.

La FAO a entamé ²⁾ les travaux d'élaboration de ce plan mondial avec beaucoup d'enthousiasme et de grands moyens. On est parti à cet égard de différentes hypothèses sur l'évolution de la population et la croissance économique générale, ainsi que sur la demande et le commerce extérieur de produits agricoles etc. Jusqu'ici, la FAO a établi les perspectives de production et des besoins pour 99 pays et groupes de pays. Dans ces projections qui vont jusqu'à 1975 ou 1985, l'élément spéculatif est considérable, car personne ne peut prévoir l'avenir à si long terme.

1) Cf. "FAO 1966", op. cit., p.2.

2) Cf. G.U. Papi : Un tipo di pianificazione indicativa. Dans : Rivista di Politica Economica, Roma. Anno 56 (1966). No 1, p. 3 et suivantes. El "Plan Indicativo para el Desarrollo agrícola". Dans : Rivista da Economia Politica Instituto de Estudios Politicos, Madrid 1966. No 43/44. P. 149 et suivantes.

En ce qui concerne les prévisions, il ne peut s'agir tout au plus que d'évolutions possibles qui pourraient être contrariées par les événements les plus divers. Ces estimations ne sont donc pas sans soulever certains problèmes.

C'est là la critique que l'on adresse toujours à la FAO. On lui a particulièrement reproché de se livrer à des prévisions et à une planification dans le domaine agricole en considérant celui-ci comme isolé alors que l'on doit tenir également compte de l'évolution des autres secteurs d'activité dans lesquels on ne peut d'ailleurs s'avancer qu'en tâtonnant. Les autres points sur lesquels porte la critique concernent le manque de comparabilité des statistiques agricoles élaborées du fait que les documents sont très différents et, parfois, de qualité très médiocre. On se serait ainsi lancé dans des travaux purement statistiques dont les résultats seraient très sujets à caution.

Cette critique peut sembler partiellement justifiée. Mais elle s'applique de la même façon à toutes les autres prévisions et à tous les autres calculs sur l'avenir. Les critiques oublient une chose : il vaut mieux compter sur des évolutions qui, sans être tout à fait sûres, sont cependant possibles que tout laisser au hasard. La politique économique et agricole des différents pays a besoin de certains points de repère entre lesquels les mesures de politique économique et de politique agricole pourraient s'insérer. C'est la planification agricole, même si elle ne fournit que des estimations basées sur des alternatives ou des fourchettes, qui donne ces points de repère entre lesquels s'accomplira l'évolution probable. La probabilité de la réalisation de ces prévisions diminue naturellement au fur et à mesure que les projections visent un avenir plus éloigné. Mais il ne faudrait pas se servir des problèmes généraux que soulèvent ces calculs comme argument contre la FAO. Il serait fâcheux que ses activités se limitent exclusivement au présent immédiat ou même seulement à des évolutions passées.

1) E. Glesinger auf dem XI. Kongress der Internationalen Union der Agrar-Journalisten. E. Glesinger au 11ème Congrès de l'Union Internationale des Journalistes Agricoles. Cité dans : Agra Europe. Europa Nachrichten. 5ème année. N° 37 du 12 septembre 1967. P. 17.

Il faut s'adapter aux évolutions futures et essayer - si c'est possible - de les évaluer quantitativement afin de pouvoir exercer une influence sur elles, aussi difficile que cela puisse être.

Quelle que soit la conception qui déterminera la politique agricole internationale dans les prochaines années, une prévision de l'évolution future de l'agriculture mondiale sera toujours la bienvenue et elle contribuera à faciliter le dosage réaliste des mesures à prendre. Dans la perspective de la politique agricole internationale, il est donc d'un grand intérêt que soient poursuivis les travaux de projection.

Résumé et conclusions

1. La politique agricole internationale peut être définie comme l'ensemble des mesures qui sont prises dans le cadre d'accords internationaux en vue d'organiser, conformément à certaines idées directrices généralement admises, l'agriculture dans un certain nombre de pays jouant un rôle dans l'économie mondiale. Sa tâche ne consiste donc pas seulement à exercer une influence sur le commerce agricole international, bien que ce secteur relève d'elle, mais elle porte sur tous les produits agricoles et sur tous les composants du marché (production, consommation, commerce extérieur, stocks, prix). Elle cherche à exercer sur leurs rapports mutuels une influence conforme à ses objectifs. A cet égard, la politique agricole internationale se heurte à un certain nombre d'objectifs nationaux qui sont difficiles à changer et qui restreignent son champ d'action. Dans tous les pays, et également dans les pays agricoles excédentaires, l'agriculture jouit d'une position particulière car elle est plus ou moins largement protégée. La protection dont l'agriculture a besoin se justifie par la faible mobilité des ressources qui trouvent une utilisation dans l'agriculture, par la nécessité de garantir le revenu de la population travaillant dans l'agriculture et l'approvisionnement en produits agricoles ainsi que pour des considérations relatives à la balance des paiements. Ce sont des données dont une politique agricole internationale, quelle que soit la conception sur laquelle elle repose, doit tenir compte.

2. La politique agricole internationale vise à une organisation harmonieuse des relations agricoles internationales qui, de l'avis de la plupart de ses promoteurs, se définit essentiellement par les conditions suivantes :

- (a) Un approvisionnement suffisant de l'ensemble de la population mondiale en produits agricoles à des prix à la portée des consommateurs.
- (b) Un équilibre de l'offre et de la demande sur les grands marchés mondiaux.
- (c) Une participation des différents pays à la production agricole mondiale qui tienne compte autant que possible des avantages comparatifs dont ils bénéficient en matière de coûts.
- (d) La garantie d'un revenu individuel de la population travaillant dans l'agriculture, qui soit "équitable" par rapport à celui des autres secteurs économiques dans les différentes économies.

La réalisation des objectifs précédents pose un difficile problème en ce qui concerne la recherche des solutions les meilleures. La question de savoir si l'on parviendra un jour à régler ce problème de façon satisfaisante peut rester ouverte. Les conditions énumérées ci-dessus montrent en tout cas la direction vers laquelle tend la politique agricole internationale.

3. Les responsables de la politique agricole internationale sont les organisations internationales, qui ne sont pas toujours, du reste, des organisations à caractère supranational. Il y a également des organisations qui ne constituent que des unions très libres de partenaires contractuels vis-à-vis desquelles il faut fournir la preuve que les règles fixées pour la politique agricole internationale ont été observées ou vis-à-vis desquelles les dérogations doivent être justifiées. A cet égard, il peut s'agir d'organisations mondiales ou régionales. Les instruments de la politique agricole internationale sont largement identiques à ceux des politiques agricoles nationales. Il s'agit donc de mesures de politique de marché, de productivité, des structures et d'autres mesures identiques. L'aide alimentaire figure également parmi celles-ci et la planification agricole internationale est de nature à lui fournir d'importants points de repère.

4. Dans les mesures qu'elle prend en vue d'organiser les relations agricoles internationales, la politique agricole internationale se trouve dans une situation extrêmement controversée. Ceci est dû au fait que les instances agricoles nationales n'ont respecté que très peu les critères et les objectifs internationaux au cours du développement de l'agriculture mondiale pendant les vingt dernières années. Les caractéristiques les plus remarquables de cette situation sont le niveau insuffisant de la production agricole mondiale pour assurer l'approvisionnement de la population mondiale en produits agricoles ainsi que son retard par rapport à la croissance de la population mondiale, qui est dû en particulier à la lenteur de l'accroissement de la production agricole dans les pays en voie de développement, alors que la production agricole des pays développés croît plus vite que les besoins.

5. Il règne donc un déséquilibre manifeste ou latent sur les marchés agricoles internationaux. La formation des stocks dans l'agriculture a un caractère très fortuit. Leur volume n'est pas adapté aux exigences que pose l'approvisionnement constant du monde en produits agricoles.

Au cours des dernières années, la participation des différents pays à la production agricole mondiale n'a guère été plus orientée que par le passé en fonction des avantages comparatifs en matière de coûts. Dans beaucoup de pays, on considère qu'il est à priori impossible de garantir suffisamment le revenu de la population agricole.

6. Le commerce agricole mondial comprend une partie commerciale et une partie non commerciale et il est loin d'une organisation idéale. Il n'y a pas au sens économique de véritables "cours du marché mondial". Les règles du commerce international de produits agricoles ne visent pas à une organisation aussi judicieuse que possible de celui-ci sur le plan économique.

7. Le niveau de la productivité et l'utilisation du progrès technique laissent encore beaucoup à désirer dans l'agriculture de nombreux pays, en particulier dans les pays en voie de développement. L'aide alimentaire répond moins aux exigences de l'agriculture mondiale et elle n'est plutôt qu'une conséquence de l'adaptation insuffisante de la production agricole aux besoins dans de nombreux pays en voie de développement et de la formation involontaire d'excédents dans les pays développés.

8. Les prévisions agricoles mondiales indiquent pour les prochaines décennies d'immenses déficits dans l'approvisionnement du monde, si l'on ne prend pas à temps des mesures préventives. Quelques voix isolées affirment qu'il est déjà trop tard pour se préoccuper à temps d'éviter des disettes.

9. Au cours des 20 dernières années, un certain nombre d'initiatives ont été prises en vue de réaliser une politique agricole internationale et, grâce à elles, on a cherché à faire avancer la solution des problèmes ci-dessus. Mais au total, ces tentatives sont restées modestes. C'est précisément dans le domaine de la politique que les intérêts nationaux ont surtout prévalu et il a été particulièrement difficile de faire admettre la valeur des conceptions de politique agricole d'inspiration internationale. Les tentatives de réalisation d'une politique agricole internationale ont été couronnées sporadiquement de succès seulement lorsqu'il n'était pas possible de renoncer à tenir compte d'objectifs internationaux. Il en va ainsi par exemple pour le commerce agricole international qui ne pourrait guère se faire si certaines règles internationales n'étaient pas observées. Au GATT, on est parvenu dans ce domaine à une codification des normes juridiques internationales auxquelles le commerce agricole devait également se plier même si cela s'est souvent produit d'une façon peu conforme à l'esprit du GATT. Les dérogations aux règles de base permises

par le GATT ont souvent été utilisées jusqu'à l'extrême par le commerce agricole international.

10. Les initiatives que l'on doit à la FAO, la principale organisation internationale dans le domaine de la politique agricole, en vue de la réalisation d'une politique agricole internationale, ont eu une importance considérable. L'idée initiale de faire de la FAO une sorte de ministère mondial de l'agriculture n'a d'ailleurs pas pu être réalisée. Certaines directives internationales pour les politiques agricoles nationales dans le domaine de la stabilisation des prix et de l'utilisation des excédents, un programme alimentaire mondial multilatéral en ce qui concerne l'aide alimentaire, l'aide agricole technique aux pays en voie de développement dans le cadre de l'aide au développement, en outre son rôle de forum où étaient discutés d'importants problèmes et d'importantes mesures agricoles d'ordre national et international, telle a été pour l'essentiel la contribution de la FAO à la politique agricole internationale. La FAO n'a pas été en mesure de contribuer à la réalisation d'une conception internationale d'ensemble de la politique agricole. Les discussions de routine qu'elle et d'autres organisations internationales ont eues sur les politiques agricoles nationales, les recommandations qui en sont issues et les critiques qu'elles ont émises sont restées sans grande influence sur les politiques agricoles nationales.

11. Les tentatives qui ont eu pour objet de promouvoir la réalisation d'une politique agricole internationale sous la forme d'a c c o r d s i n t e r - n a t i o n a u x s u r l e s m a r c h a n d i s e s n'ont eu également que peu de succès et ont été caractérisées par des revers. Parmi les principaux produits agricoles, seuls le blé et le café sont actuellement soumis à un accord international. L'accord international sur les céréales ne régit les prix et les ventes que d'une partie du commerce mondial et l'accord international sur le café porte sur un produit qui, certes, revêt une importance considérable pour les pays en voie de développement, mais qui ne joue qu'un faible rôle dans le budget des pays consommateurs.

12. Sur le plan d'une politique agricole internationale limitée à l'échelle régionale, seule la CEE a remporté des succès. Certes, la CEE est encore loin d'avoir réalisé les conditions propres à une économie nationale comme tel est son objectif, mais les débuts indiquent clairement que ces conditions seront un jour réunies. Ses conceptions relatives à une politique agricole internationale à l'échelle mondiale, telles qu'elles ont

été exprimées et discutées tout d'abord au cours des négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE et par la suite au cours du Kennedy round, n'ont pas été réalisées, bien qu'elles eussent pu avoir un effet révolutionnaire sur les relations agricoles internationales. Si on les avait suivies, on aurait pu réaliser prochainement ce "carré magique" des quatre conditions définies au début de la présente étude et grâce auxquelles on pourrait parvenir à l'harmonie que la politique agricole internationale s'efforce de donner aux relations agricoles internationales.

13. Au total, les initiatives qui ont été prises jusqu'ici en vue de réaliser une politique agricole internationale ont été décevantes; elles n'ont eu qu'un effet limité sur l'organisation de l'agriculture internationale. Les propositions formulées par certaines organisations privées et par certains hommes politiques et certains hommes de science n'ont pas dépassé le stade préliminaire de la politique agricole internationale. Seules quelques organisations privées se sont occupées de ces problèmes. Pour la science, la politique agricole internationale est manifestement restée, en dehors d'initiatives isolées, un domaine dont on estimait qu'il était peu rentable de s'occuper, encore qu'il faille reconnaître que de nombreux experts scientifiques ont fréquemment participé à l'élaboration de propositions et de conceptions internationales de politique agricole auprès des organisations internationales.

14. Les instances nationales et internationales responsables de l'organisation des relations agricoles internationales sont donc placées aujourd'hui devant une situation qui n'est pas satisfaisante. La politique agricole internationale n'a pas dépassé le stade de quelques mesures initiales. Aucun de ses objectifs n'est atteint. Une politique agricole internationale dont les objectifs seraient définis d'une manière plus précise semble donc plus nécessaire que jamais. Elle a le choix entre différentes conceptions qui se distinguent par des caractéristiques essentielles et tout d'abord dans leur portée. Le problème qui se pose est de savoir si la politique agricole internationale doit agir à l'échelle mondiale ou se borner à une région limitée. En ce qui concerne les différents domaines qu'elle doit couvrir, la question qui se pose est de savoir si elle doit englober tous les domaines - tous les produits et tous les composants (production, commerce extérieur, consommation, stocks, prix) - ou seulement quelques uns d'entre eux.

15. La conception de la politique agricole internationale doit être réaliste. L'expérience acquise jusqu'ici montre à quel point les instances nationales de politique agricole répugnent à s'adapter aux exigences internationales. Les champions d'une politique agricole internationale sûre de ses objectifs, ne peuvent, aussi énergiques soient-ils, ignorer le fait de l'amélioration de l'organisation des relations agricoles internationales. Les champions d'une politique agricole internationale sûre de ses objectifs, ne peuvent, aussi énergiques soient-ils, ignorer le fait que l'amélioration de l'organisation des relations agricoles internationales suppose aussi que les gouvernements intéressés en aient la volonté. Même les organisations internationales les plus influentes ne peuvent faire triompher une nouvelle politique agricole internationale contre la volonté de ces gouvernements.

A cet égard, on ne peut oublier qu'en fin de compte une politique agricole internationale davantage orientée sur des critères internationaux ne peut en définitive apporter d'avantages économiques sensibles aux différents pays qu'à longue échéance. A court terme, les désavantages peuvent se révéler plus grands que les avantages. Les perspectives de réalisation d'une politique agricole internationale dépendent donc essentiellement de l'ampleur des sacrifices matériels à court terme que les gouvernements des différents pays peuvent attendre de leur population, indispensables en vue de parvenir à long terme à une organisation plus harmonieuse de l'agriculture mondiale.

16. La tentative qui visait à faire triompher une c o n c e p t i o n mondiale d'ensemble de la politique agricole internationale a été faite pour la première fois à l'occasion du Kennedy round. La proposition de la CEE de conclure des accords mondiaux pour les principaux produits agricoles, qui auraient eu essentiellement pour objet de geler les montants de soutien et de fixer des degrés nationaux d'auto-provisionnement pour les différents produits et pays, a échoué manifestement parce que la force de la résistance opposée par les politiques agricoles nationales avait été sous-estimée. Cet échec a pu amener de nombreux observateurs à penser qu'il n'était plus raisonnable de continuer de s'attacher à une conception mondiale d'ensemble de la politique agricole internationale.

17. Rien ne serait plus faux que cette hypothèse. Même en ce qui concerne la politique agricole internationale, on est obligé de reconnaître que même les mesures modestes à objectif limité doivent, pour être judicieuses, toujours découler d'une conception d'ensemble. Dans une perspective à long terme, rien ne saurait justifier, que l'on retranche l'un quelconque des

objectifs de la politique agricole internationale. Seule reste défendable une conception mondiale de la politique agricole internationale englobant tous les produits et tous les composants du marché et visant à un fonctionnement harmonieux des échanges agricoles à l'échelle mondiale. Cependant, les mesures qui seront prises sur la voie de sa réalisation, "les initiatives sectorielles à l'échelle mondiale", pourront être plus ou moins importantes. Il semble plus réaliste d'envisager des mesures nombreuses, mais de portée modeste.

18. Ces initiatives sectorielles à l'échelle mondiale disposent d'un champ d'action tout à fait considérable. Le plus souvent, cette conception de la politique agricole internationale équivaut à compléter les mesures sectorielles qui ont été prises jusqu'ici à l'échelle mondiale. Les possibilités s'offrent pour de nombreux produits et pour tous les composants du marché ainsi que pour ses combinaisons. En ce qui concerne les composants du marché, il faut en particulier distinguer entre les mesures qui ont trait au commerce extérieur, à la consommation, aux stocks, à la production ou aux prix.

19. Dans le domaine de la politique des importations, on a l'impression qu'il reste possible de prévoir certaines facilités commerciales en ce qui concerne la franchise douanière ou des préférences tarifaires en faveur des produits tropicaux. De même, il ne semble pas que l'on ait encore épuisé toutes les possibilités en ce qui concerne la suppression des restrictions quantitatives frappant les produits agricoles. En ce qui concerne la politique des exportations dont l'instrument commercial est constitué avant tout par les subventions à l'exportation, une suppression progressive de celles-ci aurait vraisemblablement pour résultat que les "cours du marché mondial" redeviendraient ce qu'ils doivent être, ce qui permettrait simultanément une réduction des prélèvements à l'importation et pourrait entraîner un rapprochement progressif des niveaux nationaux des prix, pour autant que cela soit possible. Pour diverses raisons, un tel rapprochement serait souhaitable.

20. Dans le domaine de la politique de consommation, il convient de distinguer entre les produits de la zone tempérée et les produits tropicaux. S'il n'est guère possible d'envisager une politique d'encouragement à la consommation des produits de la zone tempérée pour remédier à la situation excédentaire sporadique ou endémique, certaines possibilités s'offrent en ce qui concerne un encouragement international

à la consommation de produits tropicaux. Dans ce domaine, la publicité, l'amélioration de la qualité et des mesures du même type offrent encore certaines possibilités à la politique agricole internationale. Il a souvent été suggéré de supprimer les charges fiscales qui frappent les produits tropicaux dans les pays développés, mais cette suppression ne peut entraîner qu'un faible accroissement de la consommation sans aucune mesure avec la perte de recettes qui en résulterait pour le budget des pays développés.

21. Dans le domaine de la politique des stocks, il semble opportun d'adapter davantage le stockage aux besoins effectifs de l'agriculture mondiale. La coopération internationale, notamment dans le domaine du financement pourrait assurer le stockage de réserves économiquement justifiées pour remédier à des disettes et à des fluctuations de récolte provoquées par des causes conjoncturelles ou naturelles. En ce qui concerne la politique de production internationale, le problème qui se pose en particulier est celui d'un accroissement de la production dans les pays en voie de développement afin qu'ils deviennent moins tributaires de l'aide alimentaire et qu'ils puissent assurer par eux-mêmes leur approvisionnement en produits alimentaires.

A cette politique est étroitement liée une politique de diversification dans les pays en voie de développement où les monocultures tendent à une surproduction. A cet égard, les organisations internationales pourraient fournir une aide particulièrement importante. Dans les pays développés, il faut songer avant tout à une meilleure adaptation de la production agricole aux modifications de la situation existant sur le marché. Il n'est d'ailleurs pas possible de prendre la responsabilité de réduire davantage la production de ces pays, tant que les pays en voie de développement continuent de souffrir d'un manque de produits alimentaires. Les réunions régulières des instances nationales de politique agricole au sein de la FAO, du GATT et de l'OCDE pourraient servir également de point de départ pour une politique agricole internationale qui tiendrait compte attentivement des exigences de la politique de production. Il faudrait cependant donner un caractère plus contraignant aux résultats de leurs négociations.

22. De même, il existe encore certaines possibilités d'action pour la politique des prix. Il faudrait se garder de perdre de vue la proposition de geler les montants de soutien qui a été formulée dans le cadre du Kennedy round. Les réunions régulières des représentants des politiques agricoles nationales auprès des grandes organisations internationales donnent également à cet égard de nombreuses occasions de renforcer chez les gouvernements intéressés le sentiment de responsabilité à l'égard des éventuels effets défavorables que peuvent avoir les modifications des systèmes de soutien à l'échelon international. Il en va de même en ce qui concerne les modifications importantes des prix. Les gouvernements devraient être tenus, en principe, de consulter les gouvernements des pays particulièrement intéressés par de telles mesures. De cette façon, il serait peut être possible de parvenir progressivement à la consolidation du soutien agricole qu'on s'était efforcé de réaliser à l'occasion du Kennedy round et qui pourrait être suivie ultérieurement d'une réduction éventuelle des montants de soutien.

23. Il existe de même un certain nombre de possibilités en ce qui concerne des réglementations particulières applicables à certains produits. En dehors des accords internationaux actuels sur le blé et sur le café, il semble que l'on puisse parvenir sous peu à des accords sur le sucre, sur le cacao et sur le caoutchouc. Il importerait à cet égard de ne pas régulariser seulement le commerce extérieur et les prix. Il faudrait s'efforcer de parvenir autant que possible à une réglementation englobant tous les composants du marché, en particulier la production. Pour les produits de la zone tempérée, les efforts déployés en vue de parvenir à la conclusion d'accords mondiaux sur les produits laitiers et sur la viande bovine devraient être poursuivis.

24. Dès lors que l'on s'est engagé sur la voie d'une conception d'ensemble à l'échelle mondiale de la politique agricole internationale en prenant tout d'abord certaines initiatives sur le plan sectoriel, il serait inadmissible que l'on laisse inexploitées toutes les autres possibilités qui s'offrent dans ce domaine. La réalisation d'une réglementation mondiale d'ensemble, secteur par secteur (produit par produit et composant de marché) n'est pas la seule que l'on puisse concevoir. Il existe également la possibilité de réaliser une conception mondiale d'ensemble en procédant région par région. Une telle possibilité ne se trouverait pas exclue par des mesures sectorielles prises simultanément sur la voie d'une conception mondiale d'ensemble. Un éventuel élargissement de la CEE par l'adhésion ou par l'association d'autres pays ou par le développement des relations avec les pays déjà associés aurait une importance primordiale sur le plan de la politique agricole. Des réglementations de ce type pourraient concerner certains produits ou certains composants de marché ou une combinaison de ceux-ci et de ceux-là. Les solutions régionales consisteraient obligatoirement à favoriser les partenaires pour lesquels, dans le cas d'une association, on pourrait envisager, indépendamment d'une zone de libre-échange, surtout des "prélèvements préférentiels" et aussi des contrats de livraison spéciaux, et à désavantager proportionnellement les pays tiers. Le problème serait de veiller à ce que le désavantage soit aussi faible que possible et que, par rapport à ce dernier, le traitement de faveur octroyé aux pays partenaires soit économiquement aussi avantageux que possible. Les solutions régionales ne semblent toutefois se justifier que comme solutions provisoires. Il importerait donc que leur réalisation ne fasse pas oublier leur caractère temporaire.

25. Quelle que soit la base sur laquelle on veuille faire reposer la politique agricole internationale, qu'elle soit régionale ou mondiale, globale ou sectorielle, un certain nombre d'instruments supplémentaires seront toujours nécessaires. L'adaptation des structures agricoles et du niveau de productivité agricole aux exigences modernes est insuffisante dans de nombreux pays, et pas seulement dans les pays en voie de développement. Le développement des réserves agricoles de production et l'accroissement de la compétitivité sur le plan international nécessitent une transformation des structures de l'agriculture dans un grand nombre de pays et un relèvement de son niveau de productivité. Les mesures de cet ordre constituent depuis longtemps un objectif des politiques agricoles nationales. Il est cependant apparu qu'il existe aussi une marge d'action importante pour les mesures relevant de la politique agricole internationale et que celles-ci permettent précisément de faire des progrès importants.

La FAO, la CEE et l'OCDE ont déployé une certaine activité dans ce domaine. A cet égard, ce sont les efforts faits par la CEE qui ont eu le plus de résultats. En ce qui concerne l'encouragement international à la productivité en faveur des pays en voie de développement, la FAO a accompli une oeuvre particulière dans le cadre des mesures qu'elles prenaient en vue d'encourager l'aide technique. Il est vrai que, dans ce domaine, les politiques agricoles nationales continueront à jouer un rôle essentiel, mais il n'est cependant pas possible jusqu'à nouvel ordre de renoncer à l'aide internationale à cet égard notamment dans les pays en voie de développement.

26. L'aide alimentaire nécessite également une coordination internationale et des mesures multilatérales. La coordination des mesures d'aide alimentaire bilatérales qui ont été prises jusqu'ici surtout par les Etats-Unis, devrait être confiée à une grande organisation internationale et l'importance de la participation d'autres pays devrait s'accroître. Certains critères ont été fixés dans ce domaine par des directives internationales arrêtées par la FAO. Leur compatibilité avec les règles du GATT semble problématique et réclame des améliorations. Les perspectives d'une extension de l'aide multilatérale au-delà de l'accord mondial sur les céréales et du nouveau programme alimentaire mondial sont minces. En dehors d'une aide financièrement moins importante sous la forme de livraisons de lait en poudre destinées à éliminer la forte carence en protéines qui caractérise l'alimentation de la population de nombreux pays en voie de développement, elle devrait autant que possible ne pas se faire au détriment de l'aide générale au développement. S'il est impossible pour l'instant de renoncer à l'aide alimentaire en faveur des pays en voie de développement, il faudrait cependant tout faire pour que celle-ci soit à la longue remplacée autant que possible par la production propre des pays en voie de développement. A plus long terme, ce n'est qu'en tant qu'aide destinée à remédier à court terme à des états de disette qu'elle peut réellement être considérée comme judicieuse. Elle ne devrait pas non plus être considérée à longue échéance comme un moyen de résoudre le problème des excédents des pays développés.

27. Enfin, la planification agricole mondiale - des projections à long terme sur l'évolution internationale de l'agriculture - est également indispensable pour la politique agricole internationale. Seules ces projections permettent de doser convenablement les mesures qui doivent être prises dans le cadre de cette politique. Il est indispensable de disposer de grandeurs approximatives sur l'évolution de la production, de la consommation et des autres composants du marché dans les différentes régions du monde. Il faut savoir dans quelles régions on peut s'attendre à des déficits et quelles

ont les mesures qui pourraient être prises pour y remédier, afin de veiller de cette façon à une évolution harmonieuse de l'agriculture au cours des prochaines années.

28. Dans la situation actuelle qui est, pour l'instant, encore caractérisée par quelques initiatives dispersées, la politique agricole internationale peut ainsi recourir à un très grand nombre de mesures dont la mise en oeuvre simultanée n'est vraisemblablement pas possible et ne serait pas non plus judicieuse, car il est probable qu'elle exigerait une trop grande souplesse de la part des instances responsables des politiques agricoles nationales. Ceci devrait être évité. Si l'on veut établir un programme minimal dont la réalisation devrait être abordée d'une manière pragmatique, il semblerait opportun de tenir compte notamment des points suivants :

(a) Comme on se rend compte de plus en plus qu'un nouvel accroissement des subventions dans les pays développés non seulement ne résoudrait pas le problème des excédents, mais au contraire l'aggraverait encore, il faudrait avant tout reprendre les efforts qui avaient été vainement déployés dans le cadre du Kennedy round en vue de geler le protectionnisme agricole. Il semble très important d'empêcher que les divergences dans l'agriculture mondiale ne s'aggravent davantage. Une consolidation du protectionnisme agricole revêt pour la suite de l'évolution de l'agriculture mondiale une importance si grande, qu'il faudrait pour y parvenir - si possible - par étapes - engager une action particulièrement énergique.

(b) On peut vraisemblablement renoncer dès aujourd'hui à faire l'inventaire des mesures protectionnistes dans le domaine agricole qui, dans d'autres occasions identiques, fait immédiatement suite à une consolidation. Un tel travail prendrait beaucoup de temps et il serait considéré par beaucoup comme une manoeuvre dilatoire. La mise en place progressive d'une organisation agricole mondiale devrait d'ailleurs s'étaler sur une période assez longue et réclamerait une grande prudence et une grande ténacité de la part des instances internationales qui s'en occupent et surtout de la bonne volonté de la part des grands producteurs agricoles occidentaux. Elle pourrait être poursuivie pas à pas de la façon décrite ci-dessus en ce qui concerne les différents composants du marché - commerce extérieur, consommation, stocks, production, prix -. Toute occasion qui se présenterait à cet égard devrait être saisie.

(c) Parallèlement à une consolidation au moins graduelle des montants de soutien, on peut envisager, comme autre objectif rapproché, la conclusion d'un certain nombre d'accords internationaux sur les marchandises dans le domaine agricole. Les produits agricoles auxquels il faudrait songer en premier lieu dans ce contexte sont le sucre, le cacao et le caoutchouc. En raison de leur caractère d'urgence, des accords mondiaux sur les produits agricoles de la zone tempérée devraient également pouvoir être conclus prochainement et cette possibilité devrait être mise à profit immédiatement. En l'occurrence, il semble particulièrement important de parvenir à un accord sur les produits laitiers. Il pourrait être suivi ultérieurement d'autres accords, par exemple d'un accord sur la viande bovine.

(d) Il convient de mentionner les mesures à l'échelon régional qui devront éventuellement être prises également sous peu dans le domaine de la politique agricole internationale. L'extension des accords d'association de la CEE aux pays centrafricains et ouest-africains et à certains pays méditerranéens pourraient procurer à ces pays les recettes d'exportation supplémentaires dont ils ont tellement besoin, mais il faudrait examiner très attentivement les formes de cette extension ainsi que ses effets sur le reste du monde. Manifestement, on sait trop peu de choses à ce sujet. Il semble opportun de se livrer à un examen plus approfondi de cet ensemble de problèmes. Il peut également espérer qu'il sera ensuite possible de donner, au moyen de l'association, une base plus harmonieuse aux relations agricoles avec d'autres pays. Les réglementations à court terme et à moyen terme comme celles que nous venons de mentionner ne doivent toutefois pas gêner l'établissement de réglementations mondiales à long terme.

(e) L'aide alimentaire coordonnée à l'échelon international ainsi que l'aide alimentaire multilatérale devront certes être poursuivies autant que possible de façon encore accrue dans l'immédiat, mais pour toutes les mesures de ce type il faut toujours garder en vue l'objectif à long terme que constitue leur limitation progressive à des états de disette alimentaire. Elles devraient être remplacées de plus en plus par des mesures d'aide à la production (aide dans le domaine des structures et de la productivité) destinée à élargir la base alimentaire propre des pays en voie de développement.

29. Il va de soi que toutes ces mesures, dont certaines ont déjà reçu un début d'exécution, doivent être poursuivies de façon évolutive. Toutefois, la question se pose de savoir si on ne devrait pas essayer d'accélérer les mesures nécessaires en leur donnant une impulsion particulière.

Le Kennedy round avait fourni une occasion spectaculaire pour supprimer le protectionnisme agricole dans tous les domaines du commerce international. Le fait que cette question ait été incluse dans les négociations du Kennedy round a certes eu pour conséquence d'attirer l'attention de l'opinion mondiale sur les difficiles problèmes que soulève l'agriculture, mais on ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'ils soient réglés à cette occasion. Finalement, l'impression ressentie par beaucoup a été que les négociations n'avaient pas porté suffisamment sur les produits agricoles, notamment par suite du manque de temps. Ceci pourrait justifier le fait qu'en dehors de l'organisation évolutive permanente de la politique agricole internationale on s'intéresse de plus près au sujet de c o n f é r e n c e a g r i c o l e m o n d i a l e qui permettrait peut-être d'accélérer la solution de certains problèmes de la politique agricole internationale qui auraient dû être résolus depuis longtemps.

30. Il ne faudrait pas objecter que ces conférences mondiales ne remportent souvent que des succès très maigres. Même une conférence agricole mondiale qui ne remporterait qu'un succès partiel aurait un sens. Elle n'excluerait d'ailleurs pas la poursuite ultérieure des initiatives mondiales ou régionales à l'échelon sectoriel telles qu'elles ont été exposées. Naturellement une telle conférence supposerait une conception claire des problèmes posés et une préparation minutieuse. La conférence ne devrait pas aboutir seulement à rendre publics des avis qui se cantonneraient volontairement dans des généralités. Un programme de négociation bien préparé et une concentration des discussions sur les points essentiels pourraient beaucoup contribuer au succès de la conférence. L'enjeu - une harmonie plus grande dans les relations agricoles internationales - est suffisamment important. Il n'est pas encore trop tard pour l'orienter dans une direction conforme aux exigences rapidement croissantes qui seront posées à l'agriculture mondiale au cours des prochaines décennies.

Informations internes sur L'AGRICULTURE

	Date	Langues
N° 1 Le boisement des terres marginales	juin 1964	F ⁽¹⁾ D ⁽¹⁾
N° 2 Répercussions à court terme d'un alignement du prix des céréales dans la CEE en ce qui concerne l'évolution de la production de viande de porc, d'œufs et de viande de volaille	juillet 1964	F D ⁽¹⁾
N° 3 Le marché de poissons frais en république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas et les facteurs qui interviennent dans la formation du prix du hareng frais	mars 1965	F D ⁽¹⁾
N° 4 Organisation de la production et de la commercialisation du poulet de chair dans les pays de la CEE	mai 1965	F ⁽¹⁾ D ⁽¹⁾
N° 5 Problèmes de la stabilisation du marché du beurre à l'aide de mesures de l'Etat dans les pays de la CEE	juillet 1965	F D
N° 6 Méthode d'échantillonnage appliquée en vue de l'établissement de la statistique belge de la main-d'œuvre agricole	août 1965	F ⁽¹⁾ D ⁽²⁾
N° 7 Comparaison entre les « trends » actuels de production et de consommation et ceux prévus dans l'étude des perspectives « 1970 » 1. Produits laitiers 2. Viande bovine 3. Céréales	juin 1966	F D
N° 8 Mesures et problèmes relatifs à la suppression du morcellement de la propriété rurale dans les Etats membres de la CEE	novembre 1965	F D
N° 9 La limitation de l'offre des produits agricoles au moyen des mesures administratives	janvier 1966	F D
N° 10 Le marché des produits d'œufs dans la CEE	avril 1966	F ⁽¹⁾ D
N° 11 Incidence du développement de l'intégration verticale et horizontale sur les structures de production agricole – Contributions monographiques	avril 1966	F ⁽¹⁾ D
N° 12 Problèmes méthodologiques posés par l'établissement de comparaisons en matière de productivité et de revenu entre exploitations agricoles dans les pays membres de la CEE	août 1966	F D
N° 13 Les conditions de productivité et la situation des revenus d'exploitations agricoles familiales dans les Etats membres de la CEE	août 1966	F D
N° 14 Situation et tendances des marchés mondiaux des principaux produits agricoles – « bovins – viande bovine »	août 1966	F D
N° 15 Situation et tendances des marchés mondiaux des principaux produits agricoles – « sucre »	février 1967	F D
N° 16 Détermination des erreurs lors des recensements du bétail au moyen de sondages	mars 1967	F ⁽¹⁾ D ⁽³⁾

(1) Epuisé.

(2) La version allemande est parue sous le n° 4/1963 de la série « Informations statistiques » de l'Office statistique des Communautés européennes.

(3) La version allemande est parue sous le n° 2/1966 de la série « Informations statistiques » de l'Office statistique des Communautés européennes.

		Date	Langues
N° 17	Les abattoirs dans la CEE I. Analyse de la situation	juin 1967	F D en prép.
N° 18	Les abattoirs dans la CEE II. Contribution à l'analyse des principales conditions de fonctionnement	octobre 1967	F D
N° 19	Situation et tendances des marchés mondiaux des principaux produits agricoles - « produits laitiers »	octobre 1967	F D
N° 20	Les tendances d'évolution des structures des exploitations agricoles - Causes et motifs d'abandon et de restructuration	décembre 1967	F D
N° 21	Accès à l'exploitation agricole	décembre 1967	F D en prép.
N° 22	L'agrumiculture dans les pays du bassin méditerranéen - Production, commerce, débouchés	décembre 1967	F D en prép.
N° 23	La production de produits animaux dans des entreprises à grande capacité de la CEE - Partie I	février 1968	F D
N° 24	Situation et tendances des marchés mondiaux des principaux produits agricoles - « céréales »	mars 1968	F en prép. D
N° 25	Possibilités d'un service de nouvelles de marchés pour les produits horticoles non-comestibles dans la CEE	avril 1968	F D
N° 26	Données objectives concernant la composition des carcasses de porcs en vue de l'élaboration de coefficients de valeur	mai 1968	F D
N° 27	Régime fiscal des exploitations agricoles et imposition de l'exploitant agricole dans les pays de la CEE	juin 1968	F D en prép.
N° 28	Les établissements de stockage de céréales dans la CEE - Partie I	septembre 1968	F D
N° 29	Les établissements de stockage de céréales dans la CEE - Partie II	septembre 1968	F en prép. D
N° 30	Incidence du rapport des prix de l'huile de graines et de l'huile d'olive sur la consommation de ces huiles	septembre 1968	F D en prép.
N° 31	Points de départ pour une politique agricole internationale	octobre 1968	F D

