PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

29 September 1987 **Doc. 5789**

CONTRIBUTION

to the debate on the activities of OECD in 1986[1]

presented by the Australian delegation

The Australian delegation welcomes the opinion presented by the Committee on Agriculture. It hopes that the Assembly's discussion of the issues it raises will contribute further momentum to the agricultural reform efforts which were set in train at Punta del Este and at the meeting of OECD's Council of Ministers in May this year.

At that meeting OECD demonstrated clearly that it can give the intellectual leadership necessary to help define contemporary problems and point the way to solutions as well as providing a credible forum for successful negotiations on extremely sensitive issues. It is a considerable achievement for which Secretary General Paye must accept a very large part of the credit.

The opinion of the Committee on Agriculture very correctly and succinctly points to the seriousness of the crisis now facing agriculture and to the political dangers which that crisis presents for wider political relations between members of the Western group.

— It is now an accepted fact that world agricultural markets are in their worst state since the Great Depression. The severity of the problem is amply demonstrated in the OECD report on national policies and agricultural trade and many other studies including the current opinion of the rapporteur. These all highlight the depression in world agricultural prices, the huge build-up in stocks and the escalating and increasingly untenable costs of farm support policies for tax-payers and consumers.

— In Australia, the crisis is having a direct and negative effect on Australia's trade and on its living standards. Agricultural protectionism policies, in particular those of other OECD countries, have seriously aggravated Australia's current problems in terms of trade, external account imbalances and foreign debt. The cost of United States and EEC agricultural policies to Australia

1. See Doc. 5772.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

29 septembre 1987 **Doc. 5789**

CONTRIBUTION

au débat sur les activités de l'OCDE en 1986[1]

présentée par la délégation australienne

La délégation australienne se félicite de l'avis présenté par la commission de l'agriculture. Elle espère que la discussion par l'Assemblée des problèmes qui y sont abordés donnera un nouvel élan au mouvement de réforme agricole qui a été amorcé à Punta del Este et lors de la réunion du Conseil des Ministres de l'OCDE en mai de cette année.

Au cours de cette réunion, l'OCDE a apporté la preuve qu'elle pouvait donner l'impulsion intellectuelle nécessaire pour aider à cerner les problèmes de notre époque, indiquer les voies de leur solution et fournir un cadre crédible pour la réussite de négociations sur des problèmes très sensibles. C'est là un succès considérable, dont le mérite revient pour une très large part au Secrétaire général de l'OCDE, M. Paye.

L'avis de la commission de l'agriculture met le doigt sur la gravité de la crise agricole et sur les dangers politiques qu'elle comporte pour les relations politiques plus larges entre les pays occidentaux.

— Il est maintenant reconnu que la situation des marchés agricoles mondiaux n'a jamais été pire depuis la grande dépression. Le rapport de l'OCDE sur les politiques nationales et les échanges agricoles ainsi que beaucoup d'autres études, dont l'avis de Lord Kinnoull, illustrent amplement la gravité du problème. Ils mettent tous en lumière la baisse des prix agricoles mondiaux, l'énorme accumulation de stocks et le coût de plus en plus lourd à supporter par les contribuables et les consommateurs des politiques de soutien agricole.

— En Australie, cette crise se répercute directement, et de façon négative, sur le commerce de ce pays et le niveau de vie de ses habitants. Les politiques agricoles protectionnistes, notamment celles des autres pays de l'OCDE, ont sérieusement aggravé les problèmes qui se posent à l'Australie, qu'il s'agisse du commerce, du déséquilibre des comptes extérieurs et de la dette étrangère. Les

1. Voir Doc. 5772.

amounted to at least £ A2 thousand million last year in lost agricultural earnings — a sum which would have almost eliminated our merchandise trade deficit and produced a balance of trade surplus.

Trade barriers and distortions have contributed to dramatic drops in Australian farm income, particularly in the grains sector.

— Since 1983-84 the real net value of rural production has declined sharply, by 40 %, to the second lowest level in over 30 years.

— Half of Australia's farms earned less than US $7 500 while a quarter had negative incomes.

— Wheat exports alone in 1986-87 could be reduced by $750 million in large part due to the effects of the United States' export enhancement programme on world prices.

— Low prices clearly have also severely reduced farmers' ability to meet rising farm debt.

As the opinion correctly notes, agricultural trading problems on this scale have increased the propensity for international irritability and tension between countries, such as those represented in OECD, who in other respects share close interests and perspectives.

— Australians today find themselves re-examining the parameters of their foreign relations as a result of these economic strains. The Foreign Minister, Mr Hayden, voiced such concerns in a public speech in San Francisco last year when he said:

"Australians still have the problem that their economy is threatened by terrible damage at the hands of our best friends... What rankles in Australia is the knowledge that the major factors in this are deliberate trade-diverting production by the European Community, subsidisation of exports by the export enhancement programme (of the United States) and the Congress joining in this trade battle — with the result that immense damage is threatened to all of us, practitioners and victims alike."

If the opinion is correct in stressing the gravity of the problem and the need for serious reform efforts, it is disappointing in a number of other key respects:

— Its characterisation of the problem as being principally one of excess production is misleading and obscures some critical considerations.

politiques agricoles des Etats-Unis et de la CEE ont fait perdre à notre pays au moins 2 milliards de dollars australiens de revenus agricoles l'an dernier — somme qui aurait presque compensé le déficit de nos échanges industriels et rendu notre balance commerciale excédentaire.

Les obstacles aux échanges et les distorsions commerciales ont contribué à la chute brutale des revenus agricoles australiens, notamment dans le secteur des céréales.

— Depuis 1983-1984, la valeur réelle nette de la production agricole a considérablement baissé, de 40 %, pour tomber à un niveau qui n'a été plus faible qu'une fois en plus de trente ans.

— La moitié des exploitations agricoles d'Australie ont gagné moins de 7 500 dollars américains et un quart d'entre elles étaient déficitaires.

— En 1986-1987, les exportations de blé à elles seules ont dû être réduites de 750 millions de dollars, en raison, pour une large part, des effets sur les prix mondiaux du programme américain de relance des exportations.

— La baisse des prix a aussi, c'est évident, diminué gravement la capacité des agriculteurs à supporter le fardeau croissant de leur dette.

Comme l'avis le note très justement, l'ampleur des problèmes soulevés par les échanges agricoles a eu pour résultat d'accroître l'irritabilité au plan international et la tension entre des pays, tels ceux de l'OCDE, qu'unit à d'autres égards une étroite communauté d'intérêts et de conceptions.

— L'Australie en est aujourd'hui à réexaminer les paramètres de ses relations étrangères à la suite de ces tensions économiques. Le ministre australien des Affaires étrangères, M. Hayden, s'est fait l'écho de ces préoccupations dans un discours public qu'il a prononcé l'an dernier à San Francisco et dans lequel il a déclaré:

«Le problème des Australiens reste que leur économie est gravement menacée du fait des agissements de leurs meilleurs amis (...) Leur amertume tient au fait qu'ils savent que leurs problèmes s'expliquent pour l'essentiel par le détournement délibéré des courants commerciaux par la Communauté européenne au bénéfice de sa production, par les subventions à l'exportation prévues par le programme américain de relance des exportations et par l'entrée du Congrès dans cette bataille commerciale — le résultat en étant que les risques sont immenses pour nous tous, acteurs et victimes confondus.»

Si le rapporteur a raison de souligner la gravité du problème et la nécessité de faire de sérieux efforts de réforme, son avis est décevant sur un certain nombre d'autres points essentiels:

— En disant qu'il s'agit principalement d'un problème de surproduction, il induit en erreur et laisse dans l'ombre certains aspects importants.

Excess production is a symptom of the problem. It is not the problem itself. By according it so much attention it confuses both the diagnosis and ultimately the prescription.

— The fundamental cause of the problem in agriculture is the high level of domestic support adopted particularly by the major OECD countries. High price supports which account for about three-quarters of the total domestic support in the OECD countries are the key to the enormous market distortions mentioned in the opinion. They have shielded agriculture from market forces and have attracted too many resources into agriculture. Social and other objectives are being pursued through inappropriate agricultural policies. These have been largely unsuccessful in achieving their stated objectives.

— The European Community, the United States and Japan together account for approximately 80 % of total OECD assistance to agriculture. In the EEC and Japan, this assistance is provided mainly through price-support mechanisms.

Implicit in the paper is the assertion that in one sense or another all agricultural producers are sinners and bear an equal responsibility for reform efforts. We do not accept this argument. In the manner of its implementation for example the CAP provides artificial economic incentives that make profitable the use of intensive farming practices costing more than would be justified by world market prices. Between the mid-1970s and the early 1980s, almost the entire growth in world exports of beef, butter and sugar was accounted for by the European Community. In addition, these exports have been subsidised to sell at prices below those prevailing in world markets. Thus the CAP has made an enormous contribution to the global agricultural imbalance and had a direct role in depressing market prices.

— Protection of farming is not evenly spread across all countries — we are clearly not all equal sinners. OECD's report indicates that estimates of producer subsidy equivalents for Australia (5 %) are less than one-third the level of assistance of the United States (16 %), about an eighth of the European Community level (43 %) and one-twelfth of Japanese figures (60 %).

We nonetheless accept that all OECD countries should contribute to the reform process so as to ensure, to the maximum extent possible, that farm production in all of our countries is determined on the basis of farmers' responses to market signals. Aggregate supply will then better

La surproduction n'est qu'un symptôme du problème. Ce n'est pas le problème proprement dit. En lui accordant trop d'attention, le rapport sème la confusion pour ce qui est tant du diagnostic que du remède à appliquer.

— La cause fondamentale du problème agricole est à rechercher dans le niveau élevé de soutien accordé notamment par les principaux pays de l'OCDE. Les mesures de soutien excessives des prix, qui représentent les trois quarts environ du montant total de l'aide fournie dans les pays de l'OCDE, expliquent les énormes distorsions de marché mentionnées dans l'avis. Elles ont protégé l'agriculture des forces du marché et attiré à elle trop de ressources. On vise des objectifs sociaux et autres en pratiquant des politiques agricoles inadaptées, qui n'ont d'ailleurs, dans une large mesure, pas réussi à atteindre leurs objectifs déclarés.

— La Communauté économique européenne, les Etats-Unis et le Japon interviennent ensemble pour 80 % environ dans le total de l'aide accordée à l'agriculture dans la zone de l'OCDE. Dans la Communauté et au Japon, cette aide est apportée essentiellement par le biais de mécanismes de soutien des prix.

Le rapport laisse entendre que, d'une façon ou d'une autre, tous les producteurs agricoles sont des pécheurs et doivent contribuer également à l'effort de réforme. Nous n'acceptons pas cette thèse. Par exemple, de la manière dont elle est mise en œuvre, la PAC apporte des incitations économiques artificielles, qui rendent profitable l'emploi de méthodes intensives d'agriculture dont le coût élevé n'est pas justifié par les prix sur les marchés mondiaux. Du milieu des années 70 au début des années 80, la croissance des exportations mondiales de viande de bœuf, de beurre et de sucre a été presque entièrement le fait de la Communauté européenne. De surcroît, ces exportations ont été subventionnées pour être vendues à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur les marchés mondiaux. La PAC a ainsi contribué pour une très large part aux déséquilibres agricoles au niveau mondial et a eu un rôle direct dans la chute des prix sur les marchés.

— L'agriculture n'est pas également protégée dans tous les pays — certains pèchent manifestement plus que les autres. Le rapport de l'OCDE indique que les équivalents estimés de subventions à la production pour l'Australie (5 %) représentent moins du tiers du niveau d'aide des Etats-Unis (16%), environ un huitième de celui de la CEE (43 %) et un douzième de celui du Japon (60 %).

Nous admettons néanmoins que tous les pays de l'OCDE doivent contribuer au processus de réforme afin que la production agricole dans tous nos pays soit, autant que possible, déterminée par les besoins du marché. L'offre globale correspondra alors mieux à la demande et il y aura

match demand with fewer costly distortions in our economies. Australia strongly believes that those countries responsible for the present agricultural crisis through their high support policies should bear the major burden of agricultural reform. But we cannot agree with the kind of global market-sharing proposals foreshadowed in paragraph 30. Such proposals ignore the operation of the principle of comparative advantage. It would make little sense to replace one set of distortions with another.

It follows from the above that the Australian delegation believes that certain of the suggested elements for inclusion in a draft resolution confuse and step back from the policy messages which were agreed by ministers at this year's meeting of OECD's Council of Ministers and confirmed at the Venice Summit of the major industrialised countries:

— the suggested points fail to make explicit the importance of the long-term goal of allowing market signals to influence the orientation of agricultural production in the interests of consumers and the economy in general;

— while we all recognise that genuine reductions in support prices and the dismantling of protectionism will be a difficult process, this Assembly should show the way and seek to exercise the necessary political influence in favour of early and concerted action; despite the widely recognised gravity of the situation the suggested text does not make any clear reference to the urgency of reform efforts;

— further, in point 7.*b*, the text appears to countenance explicitly the continuation of subsidised exports. This is not a helpful message;

— again, in contrast to the language accepted at the meeting of the OECD Council of Ministers (MCM) which recognises "that farm income support should, as appropriate, be sought through direct income support", paragraph 7.*e* appears to provide explicit endorsement for a "combination" of price and income support as the long-term objective of policy reform. This is a significant and unhelpful step back from the MCM language. While it may not be possible totally to decouple support from the production process, it is most important that this process be continued with complete decoupling as the ultimate goal. One of the most important lessons to emerge from OECD work is that social problems should not be addressed through agricultural policies;

— similarly the message in paragraph 7.*f* runs the risk, which we have noted elsewhere, of confusing economic and social objectives. It was

moins de distorsions coûteuses au plan économique. L'Australie considère que les pays qui sont responsables de la crise agricole actuelle du fait de leurs politiques de soutien doivent supporter l'essentiel de l'effort de réforme agricole. Mais nous ne pouvons accepter des propositions de partage du marché du type de celles qui sont évoquées au paragraphe 30. De telles propositions ignorent le principe des avantages comparés. Il ne serait pas très logique de remplacer une série de distorsions par une autre.

A la lumière de ces considérations, la délégation australienne estime que certains des éléments qu'il est proposé d'inclure dans un projet de résolution brouillent les orientations sur lesquelles les ministres se sont mis d'accord au cours de la réunion de cette année du Conseil de l'OCDE et qui ont été confirmées lors du sommet de Venise des principaux pays industrialisés, sans compter qu'ils sont en retrait par rapport à ces orientations:

— les éléments en question ne font pas apparaître clairement l'importance de l'objectif à long terme, qui est de permettre aux signaux du marché d'influencer l'orientation de la production agricole dans l'intérêt du consommateur et de l'économie en général;

— nous reconnaissons tous qu'il sera difficile d'obtenir une véritable diminution du soutien des prix et le démantèlement du protectionnisme, mais l'Assemblée devrait montrer la voie et s'efforcer d'exercer une pression politique en faveur d'une action précoce et concertée; or, bien que, de l'avis général, la situation soit grave, le texte suggéré ne fait pas clairement état de l'urgence d'une réforme;

— en outre, au point 7.*b*, le texte paraît — c'est regrettable — cautionner explicitement le maintien de subventions à l'exportation;

— contrairement au communiqué publié à l'issue de la réunion du Conseil de l'OCDE, où il est indiqué que «le soutien des revenus agricoles devrait, en tant que de besoin, être recherché par des aides directes au revenu», le paragraphe 7.*e* semble se prononcer explicitement pour une «combinaison» de soutien des prix et des revenus et en faire l'objectif à long terme d'une réforme de fond. C'est là un pas en arrière important et regrettable par rapport à la formulation du Conseil des ministres de l'OCDE. S'il n'est peut-être pas possible de cesser entièrement de soutenir la production, il est très important qu'on s'y efforce en ayant comme objectif ultime un découplage total. L'une des principales leçons qui se dégage des travaux de l'OCDE est qu'il ne faut pas chercher à résoudre les problèmes sociaux par le biais des politiques agricoles;

— de même, le principe énoncé au paragraphe 7.*f* risque, comme nous l'avons déjà noté par ailleurs, d'entraîner une confusion des objectifs

just such a confusion which was a major contribution to the present problems ;

— unqualified endorsement in paragraph 7.*f* of self- sufficiency in food production in developing countries (apparently at any cost) runs the risk of promoting policies that do not facilitate rational resource usage and division of labour. The real objective is food security which does not mean, necessarily, complete food self-sufficiency. We believe that the proposed point 7.*f* should be deleted altogether.

Australia has been at the forefront in seeking an improvement in world agricultural trade. We have done so not simply because these are problems which directly affect our interests, but because of the gravity of the situation and our belief that failure to solve the agricultural crisis will have dire consequences for international relations and economic development.

économiques et sociaux. Or, c'est précisément cette confusion qui est une des principales causes des problèmes actuels ;

— l'idée, exprimée sans réserve au paragraphe 7.*f*, qu'il convient d'encourager l'autosuffisance en ce qui concerne la production alimentaire dans les pays en développement (apparemment à tout prix), risque d'ouvrir la voie à des mesures qui ne faciliteront pas une utilisation judicieuse des ressources et une division rationnelle du travail. L'objectif véritable est celui de la sécurité alimentaire, ce qui ne signifie pas nécessairement une autosuffisance alimentaire complète. Nous pensons qu'il faudrait supprimer entièrement le point 7.*f*.

L'Australie a été à la pointe des efforts pour améliorer les échanges agricoles mondiaux. Notre attitude ne s'explique pas simplement par le fait qu'il s'agit de problèmes qui touchent directement nos intérêts, mais par la gravité de la situation et notre conviction que, s'il est impossible de résoudre la crise agricole, les conséquences en seront désastreuses pour les relations internationales et le développement économique.