

BUNDESAMT FUER AUSSENWIRTSCHAFT

Bern, 28. Februar 1986

361.4

19.0Notiz an Herrn Bundesrat Kurt FurglerOECD: Landwirtschaftsausschuss

Herr Bundesrat

Mit Notiz vom 13. Dezember 1985 hat Ihnen Herr Direktor Piot die Zusammenfassung des Berichtes "Aussichten der Agrarpolitiken und -märkte im OECD-Raum" bekannt gemacht. An seiner Sitzung vom 21. Januar hat nun der OECD-Rat von diesem Bericht Kenntnis genommen, wobei Herr Simantov, Landwirtschaftsdirektor im OECD-Sekretariat, bei seiner Einführung einen ziemlich alarmierenden Ton angeschlagen hat. Besonders im zweiten, nicht für's Protokoll bestimmten Teil seiner Ausführungen meinte Simantov, dass der Ernst der Lage im Bericht nur ungenügend zum Ausdruck komme, da viele Delegierte aus Furcht vor Schwierigkeiten mit ihrer nationalen Bauernschaft die wahren Probleme herunterspielten. Als Schlussbemerkung unterstrich er, dass auch kleinere Länder durch ihr Verhalten zum allgemeinen Ungleichgewicht beitragen.

Er erinnerte auch daran, dass der dänische Präsident des Landwirtschaftsausschusses bisher vergeblich versucht hat, ein high-level Gespräch zustande zu bringen, um über gemeinsame Massnahmen zum Abbau von Ueberschusslagern und über mittel- und langfristige Produktionslenkungsmassnahmen zu beraten.

Zur Illustration der immer gereizter werdenden Atmosphäre an der landwirtschaftlichen Aussenfront zwei spezifische schweizerische Beispiele:

Die im März 1985 begonnene GATT-Prüfung über die Anwendung von quantitativen Einfuhrrestriktionen aufgrund des schweizerischen Beitrittsprotokolls konnte noch immer nicht abgeschlossen werden, weil verschiedene Agrarexportländer der Ansicht sind, die Schweiz

-2-

gehe über die ihr gewährten Konzessionen hinaus und betreibe eine zu wenig transparente Importpolitik. Sie verlangen daher im Prüfungsbericht für uns nicht akzeptierbare Feststellungen.

Unser GATT-Sonderstatus für Agrarhandel riskiert zudem weitere unerwünschte Publizität zu erlangen, weil Mexiko den Wunsch geäußert hat, bei seinem geplanten GATT-Beitritt ein Landwirtschaftsprotokoll nach schweizerischem Vorbild zu erhalten. Die Gefahr scheint gross, dass anlässlich der Beitrittsverhandlungen Mexikos primär unser Protokoll in Frage gestellt werden wird.

Schliesslich sei als Illustration unserer Probleme in einem Sektor die beiliegende Notiz über die aussenhandelspolitische Problematik allfälliger weiterer Exporte von schweizerischem Rindfleisch im Rahmen vom sogenannten Austauschgeschäften erwähnt.



Beilagen:

- 636 ème Réunion du Conseil OECD, Déclaration de M. Simantov
- Aktennotiz über die aussenhandelspolitische Problematik von allfälligen weiteren Exporten von schweizerischem Rindfleisch

Kopie an:

- So, Rb, B, Ly, A, Md, Bd, Sa, Ke
- An, Sti, R, Eb, Co, Ka, Gl, Sz, Ba,
Zirk GG, Zo
- Schweizerische Mission, Paris
- Piot, BLW

636ème Réunion du Conseil, le 21 janvier 1986

Déclaration de M. SIMANTOV sous le point 4
de l'ordre du jour:
Perspectives des politiques et des marchés agricoles
[C(86)7 et AGR(85)14]

"Comme chaque année à cette époque le Comité de l'Agriculture soumet un rapport au Conseil sur les prévisions des marchés et des principaux problèmes qui se posent aux responsables des politiques agricoles. Déjà l'année précédente, le Comité de l'Agriculture avait attiré l'attention du Conseil et des Gouvernements sur la situation assez préoccupante des marchés agricoles: le rapport de cette année ne fait que confirmer l'analyse qui avait été faite l'année précédente.

Tous les pays, ou pratiquement tous les pays, ont à faire face actuellement à une production excédentaire qui ne touche plus un ou deux secteurs comme c'était le cas les années précédentes, mais l'ensemble du secteur agricole. Les relations très étroites qui existent entre les différents secteurs de production font que toutes les fois que les autorités essaient de restreindre la production dans un secteur, on constate un accroissement de la production dans un autre secteur.

Tout ceci est le résultat d'une capacité de production des secteurs agricoles de l'ensemble des pays de l'OCDE marginalement supérieure à la possibilité d'écoulement des productions, soit sur le plan interne soit sur le plan international.

En fait, cet accroissement de la production est dû essentiellement à un accroissement de la productivité qui est le résultat du niveau technologique ambiant en constante évolution et de politiques agricoles qui n'ont pas été en mesure jusqu'ici de limiter l'utilisation excessive de ressources dans le secteur de production. Il s'ensuit qu'il y a un déphasage entre les possibilités technologiques qui sont offertes à l'agriculture et les mesures de politique agricole qui sont prises pour équilibrer les marchés.

La situation dans les mois qui viennent ne risque pas de s'améliorer. Sur le plan de la demande, on ne pense pas que la demande à l'intérieur de la zone OCDE puisse augmenter parce qu'elle a déjà atteint des niveaux qu'il est difficile de dépasser. La demande est pratiquement saturée. Il peut encore y avoir un déplacement de demande d'un produit à l'autre, mais d'une manière globale la consommation de produits agricoles est arrivée à un niveau qu'on peut difficilement dépasser.

A l'extérieur de la zone de l'OCDE, on avait pensé pendant un certain temps que les pays de l'Est pouvaient constituer un débouché significatif pour des exportations en provenance des pays de l'OCDE mais là aussi on constate que les pays de l'Est n'achètent que lorsqu'ils en ont besoin et encore lorsque les prix qui leur sont offerts sont des prix très intéressants pour eux.

- 2 -

Les pays en voie de développement, auxquels on avait pensé à plusieurs reprises dans le passé comme débouchés pour nos productions, n'offrent actuellement que des possibilités d'écoulement réduites: d'une part, parce qu'un certain nombre de pays en voie de développement ont fait, et continuent à faire, des progrès considérables pour développer leurs propres agricultures, et d'autre part parce qu'une bonne partie des pays en voie de développement rencontrent des difficultés pour maintenir leurs importations agricoles en raison de l'endettement et des difficultés monétaires qu'ils connaissent.

C'est cette conjonction d'une production en croissance et d'une demande plus ou moins stagnante qui fait que les tensions sur les marchés internationaux n'ont fait que s'aggraver ces derniers mois.

Ce n'est un secret pour personne que la concurrence que se livrent les pays exportateurs, non pas pour gagner de nouveaux marchés mais même pour maintenir leur part de marché et pour certains d'entre eux pour reconquérir des parts de marchés qu'ils estiment avoir perdues, ont envenimé les relations économiques internationales, car la détérioration des relations internationales agricoles peut avoir aussi des conséquences sur les relations économiques prises dans un sens beaucoup plus large.

Donc, c'est cet élément-là qui est grave et que le Comité de l'agriculture a voulu souligner dans son rapport.

Il faut ajouter évidemment que les Gouvernements ne sont pas inactifs ; les Gouvernements essaient de corriger cette situation, d'éviter qu'elle n'empire, mais nous devons quand même constater que les mesures qui ont été prises, à l'exception de quelques rares cas, ont été des mesures très modestes, qui n'étaient pas à la hauteur de la situation et dont les résultats ne sont pas toujours évidents.

Par ailleurs, les mesures prises dans la plupart des cas ne sont pas toujours très cohérentes sur le plan interne d'un pays et elles ne sont pas toujours compatibles sur le plan international. Je pense qu'il faut insister sur ce point. Par conséquent l'action que prend un pays, au lieu d'améliorer la situation globale, aggrave parfois la situation d'autres pays; les actions unilatérales engagées par la plupart des pays ne peuvent donner des résultats aussi satisfaisants que celles qui découleraient d'une coopération internationale concrète et plus complète.

Le Comité de l'agriculture a estimé également que, aussi longtemps que des déséquilibres de marchés aussi graves que ceux que nous connaissons actuellement se poursuivront, le climat international ne sera pas très propice pour une négociation multilatérale commerciale. La situation actuelle et la persistance des déséquilibres pèsent sur toute réflexion qui pourrait amener à terme à une réduction de la protection et à une libération des échanges.

Comme les années précédentes la séance du Comité de l'agriculture a été précédée par une consultation avec les Organisations professionnelles agricoles internationales ; il s'agit de la Fédération Internationale des Producteurs Agricoles et de la Confédération Européenne de l'Agriculture. Ces deux Organisations n'ont fait que confirmer l'analyse que le Comité de l'agriculture et le Secrétariat avaient faite. Nous avons trouvé auprès des professionnels beaucoup d'inquiétude quant à ce qui pourrait se passer dans les mois à venir. On a le sentiment qu'on attend des miracles pour que la situation agricole s'améliore ; autrefois, une calamité naturelle, une sécheresse ou une période très humide étaient vues avec beaucoup d'appréhension par les Gouvernements et par les producteurs, aujourd'hui on a le sentiment qu'après tout, une catastrophe climatique ou une epizootie auraient des effets bénéfiques pour les Gouvernements ! Peut-être vais-je un peu trop loin dans cette comparaison mais il y a quelque chose de vrai dans ce genre de réflexion.

Le Comité de l'Agriculture propose au Conseil la mise en diffusion générale de son rapport mais il y a une différence par rapport à ce qui avait été fait les années précédentes : le résumé du rapport du Comité de l'agriculture, qui figure aussi en appendice au document du Conseil C(86)7, a été approuvé mot à mot par le Comité de l'agriculture lors de sa session du mois de décembre, mais le rapport lui-même (du Comité de l'agriculture), figurant dans le document AGR(85)14, n'a pas été approuvé par le Comité de manière formelle afin d'économiser du temps et de réduire la durée des réunions. Le Comité de l'agriculture a recommandé néanmoins que le rapport avec son Annexe soit mis en diffusion générale sous la responsabilité du Secrétaire général.

Ceci est le rapport que je voulais faire.

Si vous me le permettez, je voudrais dire quelques <u>mots qui ne sont pas pour le procès-verbal</u> , mais que je pense qu'il serait bon de dire au Conseil.

Certains membres du Conseil m'ont dit que ce rapport était un peu alarmant. Je voudrais dire qu'en réalité il est moins alarmant qu'il aurait dû l'être.

Pendant les discussions que nous avons eues au sein du Comité de l'agriculture, de nombreuses délégations se sont efforcées de réduire le côté alarmiste et dramatique de la première version de ce rapport. Non pas parce que les délégations étaient en désaccord avec l'analyse faite par le Secrétariat mais parce qu'elles craignaient, je pense, qu'en rendant public un rapport alarmiste, les administrations nationales ne risquent d'avoir des difficultés avec leurs opinions publiques agricoles qui sont actuellement inquiètes pour leur avenir.

Je crois néanmoins que nous devons tous être conscients que la situation agricole actuelle est bien plus grave qu'elle n'apparaît à la lecture de ce rapport et qu'une action internationale concertée est plus que jamais nécessaire.

Le Président du Comité de l'agriculture s'est efforcé à plusieurs reprises de promouvoir une discussion, soit au niveau normal du Comité, soit à un niveau supérieur, sur les actions que les Gouvernements devraient être amenés à prendre de concert pour améliorer la situation: jusqu'à présent les efforts du Président du Comité de l'agriculture sont restés sans grand succès. Ce que les Gouvernements devraient discuter dans l'immédiat c'est la façon de gérer la situation de crise dans laquelle nous nous trouvons. Il ne s'agit pas seulement de définir quelles devraient être les modifications des politiques agricoles à moyen ou à long terme mais aussi de définir ce qu'on fait dans l'immédiat pour ne pas aggraver les tensions sur les marchés internationaux. Il y a des stocks très importants qui pèsent sur les marchés: il faut un minimum d'entente entre les principaux pays détenteurs de ces stocks sur les modalités et le calendrier de leur mise en marché ou de leur maintien; il faut une certaine entente sur le niveau global de production qu'il serait souhaitable de réaliser et aussi une certaine entente sur les lieux où cette production pourrait être réalisée le mieux dans l'intérêt général; il faudrait aussi s'entendre sur les pratiques à utiliser, ou ne pas utiliser, dans les transactions commerciales pour ne pas envenimer la situation.

Toutes les tentatives faites par le Président du Comité de l'agriculture sont restées jusqu'à présent sans grand résultat. Je crois qu'il est temps que les principaux pays - qui sont les maîtres de la situation agricole, du marché agricole - puissent avoir des consultations: je ne parle pas d'ententes puisque le mot "entente" a parfois une connotation péjorative, mais d'une action concertée et plus coordonnée...

J'ai parlé des principaux pays, mais cela intéresse tous les pays de l'Organisation, parce que même des pays qui sont petits par la taille de leur secteur agricole ou par le volume de leurs échanges contribuent au déséquilibre général, et ressentent par ailleurs le contrecoup des actions qui sont prises par les principaux pays."

Bern, 27. Februar 1986

Md/Ba - 361.4

A k t e n n o t i z

Aussenhandelspolitische Problematik von allfälligen
 weiteren Exporten von schweizerischen Rindfleisch-
 überschüssen *)

Die besorgniserregenden Entwicklungen auf dem schweizerischen Markt für Schlachtvieh und Fleisch veranlassen uns, erneut auf die aussenhandelspolitische Problematik von schweizerischen Fleischexporten aufmerksam zu machen, wie sie das Bundesamt für Landwirtschaft wiederum in Erwägung zieht, um den zunehmenden Absatzschwierigkeiten zu begegnen. Wir möchten insbesondere vor Augen führen, unter welchen veränderten binnenwirtschaftlichen Aspekten und in welchem veränderten internationalen Umfeld die Schweiz in Erscheinung treten würde.

1 Binnenwirtschaftliches

Es zeigt sich immer deutlicher, dass man es nicht mehr mit saisonalen Schwankungen oder einem vorübergehenden Ungleichgewicht des Angebotes an Schlachttieren zu tun hat, sondern mit einem strukturell bedingten Ueberangebot, das kaum innert nützlicher Frist korrigierbar scheint. Auch machen sich im Zusammenhang mit der vermehrten Ausmast von Einkreuzungstieren zunehmend Qualitätsprobleme bemerkbar. Dass verschiedenes tiefgreifend aus den Fugen geraten ist, lässt sich auch daran erkennen, dass die Schlachtviehordnung—da auf minimalen Ergänzungsimporten als finanziell tragendem Element beruhend—dem Ansturm nicht mehr gewachsen ist. Denn selbst wenn der Rückstellungsfonds nicht erschöpft wäre, müsste von Einlagerungen zur Marktentlastung ab-

*) im Rahmen von sog. Austauschgeschäften (= Export von Rindfleisch gegen ein später einlösbares Anrecht auf Nierstückkontingente in einem Ausmass, das die Deckung der Exportverluste mit der Marge auf Importnierstücken zulässt).

gesehen werden, weil noch Lagerbestände aus Vorjahren vorhanden sind, für welche die Aussichten, sie innert nützlicher Frist in den Markt zurückschleusen zu können, immer fraglicher werden.

Das Floatenlassen der Preise als wirkungsvollstes Mittel zur Redimensionierung der Produktion, wird erfahrungsgemäss aus politischen Gründen kaum lange mit der letzten Konsequenz durchzuziehen sein. Von Aktionen zur Steigerung des Konsums als flankierendem Mittel sind umsoweniger Wunder zu erwarten, als sie im Verein mit den tieferen Preisen für Rindfleisch die Probleme bloss auf andere Schlachtviehkategorien verlagern.

Wenn unter solchen Umständen auf Austauschgeschäfte ausgewichen wird, so bedeutet dies, dass

- der Ausnahmecharakter solcher Massnahmen verloren geht und diese einen immer festeren Bestandteil des Instrumentariums zur Marktregulierung bzw. Preisstützung bilden;
- die längst fälligen Zäsuren zur Rückführung der Produktion in die Selbstversorgungsziele der Schlachtviehordnung weiter hinausgeschoben werden. Damit verlängert sich auch der mehr als fragwürdige Zustand, mit Hilfe importierter Futtermittel unter den weltweit teuersten Produktionsbedingungen Uberschüsse an Fleisch zu produzieren, die alsdann unter den Weltmarktpreisen auf irgendwelchen Märkten "verschербelt" werden müssen;
- der Druck wächst, die noch nicht in die Schlachtviehordnung eingegliederten Fleischarten (Fische, Geflügel, Wild) zu entliberalisieren, d.h. entweder mengenmässig zu beschränken oder über Abgaben an den Verwertungsverlusten für grosses Schlachtvieh zu beteiligen. Dadurch wird das Prinzip der Gleichartigkeit immer mehr in Frage gestellt;
- die auf Schlachtungen im Inland beruhende "normale" Kontingentsordnung für Nierstücke unterlaufen bzw. entwertet wird.

2 Aussenwirtschaftliches

Das im Letzten Jahr durchexerzierte Exportgeschäft hat harsche Reaktionen aus dem Kreis der traditionellen Fleischexportländer hervorgerufen. Es muss nun aus verschiedenen Gründen damit gerechnet werden, dass neue - eventuell sogar umfangreichere -

Austauschgeschäfte auf noch heftigere Kritik stossen werden:

- Die Schweiz verhält sich mit solchen Massnahmen immer konträrer zu den Bestrebungen um Marktberuhigung, welche die von ihr mitgetragene Internationale Uebereinkunft über Rindfleisch zum Ziele hat.
- Unsere ins Ausland abgeschobenen Produktionsüberschüsse mindern die Absatzmöglichkeiten der traditionellen Rindfleischexporteure (Australien, Brasilien, Neuseeland und Argentinien), da es kaum noch Länder mit einem kräftig steigerbaren Fleischkonsum und der dafür erforderlichen Kaufkraft gibt.
- Es wird immer unbehelflicher, sich selber damit zu beruhigen, dass wir nur in viel kleinerem Masstab dasselbe tun wie die EWG. Denn diese läuft mit ihren Occasionsverkäufen immer deutlicher offside und verstärkt damit den Ruf nach einer Neuordnung des Weltagrarmarktes.
- Im Vorfeld der anlaufenden GATT-Runde, in welcher der Agrarsektor voraussichtlich ein Kernstück bilden wird, ist es äusserst problematisch, mit regelwidrigem Verhalten aufzufallen und immer deutlicher dem Lager der Dissidenten zugeordnet zu werden, wenn es darum geht, einen für unsere Landwirtschaft lebenswichtigen Sonderstatus zu verteidigen. Dass von unserem Tun die seinerzeit militantesten Gegner eines Sonderfalles Schweiz am stärksten betroffen sind, verheisst keine gute Ausgangslage.
- Die Schweiz tangiert mit ihren Liquidationsverkäufen immer deutlicher die Interessen der EWG, sei es, indem sie diese auf Drittlandmärkten unterbietet, oder indem wir mit Billigstexporten in ihr eigenes Gebiet dazu beitragen, ihre Schwierigkeiten zu erhöhen. Hieraus könnten früher oder später Nadelstiche gegen unsere Exporte von Zucht- und Nutztvieh resultieren.

3 Fazit

Wir haben Grund zur Befürchtung, dass häufigere und umfangreichere Austauschgeschäfte mit Rindfleisch aussenhandelspolitisch und besonders für die Verhandlungstaktik im GATT einen Schaden anrichten, der schwerer wiegt, als der ohnehin immer fragwürdiger werdende binnenwirtschaftliche Nutzen.


Dr. P. Zosso