



# Conférence Femise 2003

4, 5 et 6 décembre 2003, Marseille

Forum Euro-Méditerranéen des Instituts Economiques  
[www.femise.org](http://www.femise.org)

---

## NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES AGRICOLES: IMPLICATIONS POUR LE PROCESSUS EURO-MÉDITERRANÉEN

Michel PETIT  
Institut Agronomique Méditerranéen- Montpellier



Cette conférence a été réalisée avec le soutien financier de la Commission des Communautés Européennes. Les opinions exprimées dans les contributions n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas l'opinion officielle de la Commission.

This Conference was produced with financial support from the Commission of European Communities. The opinions expressed in the contributions are those of the authors only and do not necessarily reflect the opinions of the Commission of European Communities.

Institut de la Méditerranée



# **NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES AGRICOLES: IMPLICATIONS POUR LE PROCESSUS EURO-MÉDITERRANÉEN**

Michel PETIT<sup>1</sup>

Après l'échec de la Conférence de Cancun en septembre dernier, de nombreuses questions ont été soulevées tant sur les causes profondes de l'échec que sur l'avenir même des négociations multilatérales. Parmi ces questions, le rôle des controverses relatives aux dossiers agricoles occupe bien sûr une place importante, qui nous interpelle directement. Ces questions sont importantes pour l'avenir car elles conditionnent le futur de toutes les négociations commerciales internationales. Par exemple, si les perspectives d'un accord global dans un cadre multilatéral sont peu encourageantes, quelle place faire aux accords régionaux ou bilatéraux? Les pays de la région méditerranéennes sont bien sûr intéressés au premier chef. Ils sont presque tous engagés dans un processus Euro-Méditerranéen, aux objectifs ambitieux, dépassant d'ailleurs le simple cadre des échanges commerciaux. Mais ce processus progresse bien lentement, notamment à cause des obstacles à une intensification des échanges commerciaux, et ceci tout particulièrement dans le domaine agricole. Or, malgré toutes les incertitudes concernant la suite des négociations commerciales multilatérales, une chose est sûre : les négociations Euro-Méditerranéennes seront affectées par l'évolution des négociations à l'OMC.

Cette communication a pour objet d'éclairer les questions qui viennent d'être évoquées. Pour spéculer sur l'avenir des négociations multilatérales et sur les implications de ces négociations pour le processus Euro-Méditerranéen, il faut d'abord bien comprendre la nature de ces négociations. Pour cela, il faut à la fois dégager leurs enjeux, notamment dans le domaine agricole, et tenir compte de ce qu'est le processus de négociation intergouvernemental lui-même. Tout ceci requiert à mes yeux un cadre d'analyse robuste et explicite, en termes d'économie politique, qui sera présenté brièvement dans un premier temps. Ce cadre d'analyse, qui est centré sur les déterminants des positions prises par chaque gouvernement national dans la négociation internationale, sera alors validé dans un deuxième temps sur le cas des politiques agricoles de l'Union Européenne et des USA. Ceci nous permettra d'expliquer le jeu de ces deux acteurs majeurs dans les négociations internationales. Nous tenterons alors de tirer les leçons des négociations passées, y compris lors de la préparation de la réunion de Cancun. Sur cette base, nous nous

---

<sup>1</sup> Professeur, Institut Agronomique Méditerranéen- Montpellier

interrogerons ensuite sur les perspectives d'avenir à l'OMC, ce qui nous permettra de discuter enfin des implications possibles pour le processus Euro-Méditerranéen.

## I- CADRE D'ANALYSE

Pour rendre compte des positions nationales dans les négociations agricoles internationales, il faut prendre en compte un aspect important et peut-être spécifique de la situation du secteur agricole. Depuis les années trente, la plupart des pays développés ont adopté des politiques d'intervention sur les marchés des produits agricoles, visant soit à stabiliser les prix soit à les soutenir au dessus du niveau d'équilibre. Dans tous les cas ceci a impliqué d'isoler le marché national du marché mondial, lui-même généralement très instable. Au cours des décennies suivantes, de nombreux pays en voie de développement ont tenté, avec plus ou moins de succès, de mettre en place des politiques similaires. Il en résulte que les principaux obstacles à la libéralisation des marchés agricoles ont leurs racines dans les politiques nationales; et réduire les obstacles aux échanges agricoles requiert souvent de profondes réformes de ces politiques nationales, ce qui est souvent délicat. Les développements relativement récents de ce que l'on peut appeler la nouvelle économie politique fournissent des matériaux très intéressants pour la construction d'un cadre conceptuel pour l'analyse de ces questions.

C'est ainsi en effet qu'à la suite des travaux d'auteurs comme Downes, Stigler, Olson, Buchanan, Krueger, etc. , l'analyse en termes d'économie politique des politiques agricoles a reçu une attention significative à partir du milieu des années 80 (Voir par exemple: Senior-Nello, 1984; Petit, 1985; Schmitt, 1986; Petit et al., 1987; Tracy, 1989; Moyer and Josling, 1990; Swinnen and van der Zee, 1993; Kay, 1998). J'ai proposé une formulation synthétique de l'approche, telle que j'ai élaborée mais qui est aussi à peu de choses près suivie, explicitement ou non, par la plupart des auteurs cités ici (Petit, 1999).

Dans cette perspective, les décisions politiques sont vues, à court terme au moins, comme la résultante de l'interaction entre de nombreux acteurs, publics et privés, collectifs et individuels, ayant chacun leur rationalité propre. Il s'agit d'une rationalité limitée, dans la mesure où les objectifs de chaque acteur et ses capacités d'action sont très largement déterminés par sa nature. C'est ainsi que le rôle d'un Ministre de l'Agriculture et celui d'un Ministre des Finances sont largement prédéterminés et très différents l'un de l'autre, même si le fait qu'ils appartiennent au même gouvernement permet un minimum de coordination entre eux et de cohérence entre leurs positions et actions différentes. Il en est de même pour les différentes organisations agricoles qui, somme toute, ont chacune une

marge de manoeuvre très limitée<sup>2</sup>. Comme au théâtre, les acteurs n'ont qu'une possibilité limitée d'improviser. On peut donc prévoir et par suite comprendre le comportement individuel des acteurs impliqués dans le processus de décision publique. Comme au théâtre aussi, ce qui se passe sur la scène, ici le débat public relatif aux politiques, joue un rôle important, sans exclure le fait que parfois ce qui se passe dans les coulisses, mais dont on parle sur la scène, puisse être essentiel.

A long terme par contre, l'évolution des politiques est largement déterminée par le jeu d'un petit nombre de forces économiques, manifestées par quelques tendances lourdes. La hausse du prix relatif du travail, qui a entraîné la réduction de la population agricole et l'accroissement de la taille moyenne des exploitations, ou la croissance du coût budgétaire des interventions sur les marchés agricoles constituent des exemples de forces économiques à long terme ayant joué un rôle important dans l'évolution des politiques agricoles des pays de l'OCDE. L'articulation entre déterminants à long terme et processus de décision à court terme est à chercher dans le rôle que les forces à long terme ont dans l'évolution du contexte dans lequel se déroule le processus de décision politique à court terme. Ces forces déterminent les enjeux économiques du débat à court terme. Et comme ces enjeux jouent un rôle essentiel dans ce débat, on comprend comment les forces économiques à long terme peuvent avoir une influence déterminante sur l'évolution des politiques publiques dans la longue période.

Les exemples des politiques agricole européenne et américaine, décrits ci-dessous, permettront d'illustrer ces propos un peu abstraits et de valider le modèle théorique qui vient d'être esquissé. On verra en particulier que les positions en

---

<sup>2</sup> Ce point de vue est cohérent avec l'apport d'Allison (ALLISON, 1971), un politologue qui a notamment analysé le processus de décision aux Etats-Unis pendant la crise des missiles Cubains. L'auteur passe en revue la contribution possible de trois modèles de décision susceptibles de rendre compte des décisions dans un ensemble institutionnel complexe, comme peut l'être le gouvernement américain confronté à une très grave crise. Après avoir montré l'intérêt mais aussi les limites très sérieuses du modèle d'un acteur collectif rationnel poursuivant des objectifs clairs et mettant en oeuvre les moyens appropriés pour atteindre ces objectifs, l'auteur montre l'intérêt de prendre en compte le fait qu'un gouvernement n'est pas un acteur unique parfaitement coordonné. Au contraire il est fait d'une multitude d'organisations, imparfaitement coordonnées entre elles, ayant leurs logiques propres faites d'objectifs spécifiques et de procédures souvent codifiées, permettant d'atteindre ces objectifs dans le contexte institutionnel où elles opèrent, mais très peu flexibles. Allison illustre ceci sur le cas de la marine américaine. Celle-ci était certes entraînée à la lutte anti-soumarine, mais elle ne savait pas comment intercepter des cargos soviétiques, probablement protégés par des sous-marins, sans tirer dessus et risquer ainsi de déclencher une guerre nucléaire, risque que le Président Kennedy cherchait à éviter à tout prix. Il résulte de ces développements théoriques que chaque organisation a un "répertoire" limité d'actions possibles et même de façons de faire. En un mot son comportement est largement prévisible, ce qui peut grandement faciliter le travail de l'analyste extérieur.

matière agricole, prises au GATT puis à l'OMC par ces deux acteurs au cours des négociations successives ont largement été déterminées dans le cadre des forces et du jeu d'acteurs ayant, dans chacun de ces deux cas, déterminé l'évolution des politiques intérieures relatives au secteur agricole.

## III- VALIDATIONS SUR DEUX EXEMPLES: LA PAC ET LA POLITIQUE AGRICOLE DES USA

### *A- La Politique Agricole Commune (PAC)*

L'évolution de la PAC depuis sa mise en œuvre dans les années 60 peut être analysée comme résultant du jeu de quatre grandes forces économiques et institutionnelles : la rigidité à la baisse du niveau nominal des prix d'intervention, la contrainte budgétaire, les pressions extérieures et la nécessité de décider. Quelques exemples vont nous permettre d'illustrer le jeu combiné de ces quatre forces.

*La rigidité à la baisse du niveau nominal des prix d'intervention* explique en particulier pourquoi, au tout début du marché commun, les prix d'intervention ont été fixés tout près des niveaux de prix en Allemagne, là où ils étaient les plus élevés parmi les six Etats-membres. Cette décision fut prise malgré l'opposition initiale des autres Etats-membres et bien que tous les participants aient conscience des inconvénients à terme d'un niveau élevé de prix d'intervention (coûts budgétaires et coûts pour les consommateurs, pertes de compétitivité, germes de pressions extérieures etc.). De la même façon, en 1984, lorsque les quotas laitiers furent mis en place, ceux-ci ont été adoptés, bien que toutes les parties prenantes étaient contre au début du processus de décision, uniquement parce qu'aucune autre solution n'était alors politiquement possible. La France et l'Allemagne en particulier s'opposaient farouchement à la baisse des prix d'intervention, baisse qui pourtant aurait pu contribuer à la solution du problème immédiat, qui était la croissance à un rythme inacceptable des coûts budgétaires, et aurait évité les inconvénients à long terme, qui étaient bien connus, d'un régime de quotas.

*La contrainte budgétaire* a joué un rôle important dans l'évolution de la PAC depuis des décennies. C'est elle qui a entraîné la mise en place de la «taxe de co-responsabilité » pour le lait en 1979. C'est elle, on l'a dit, qui a provoqué l'adoption des quotas laitiers en 1984 et celle des « mécanismes stabilisateurs » (sous-entendu des dépenses budgétaires, par baisse automatique des prix d'intervention pour plusieurs produits importants) en 1987. Cette contrainte

continue de jouer un rôle important , comme on l'a vu au Conseil de Berlin en 1999 et par l'accord Chirac-Schroeder avant le Conseil de Bruxelles en octobre 2002.

*Les pressions extérieures* ont toujours joué un rôle important dans l'évolution de la PAC, même si les observateurs ou les partenaires extérieurs ont souvent exprimé leurs frustrations vis à vis d'une politique européenne qui les affectent négativement et contre la quelle ils ne semblent rien pouvoir faire, tant elle leur paraît rigide. Pourtant, il ne fait aucun doute que la réforme « MacSharry » de 1992 fut directement provoquée par le souci de sortir de l'impasse la négociation de l'Uruguay Round du GATT et que, sans cette pression extérieure, cette réforme majeure, qui conduisit à la baisse des prix d'intervention et à l'introduction de paiements directs compensatoires, n'aurait jamais été possible. Depuis cette réforme, les pressions extérieures continuent de jouer un rôle-clé, comme l'illustre l'adoption de la réforme de 2003, faite largement en vue de la réunion de Cancun quelques mois plus tard. Sur ce dernier exemple, on voit bien que la réforme de la PAC et les positions prises par l'Union Européenne à l'OMC sont intimement liées.

*La nécessité politique de décider*, c'est à dire de trancher les débats après un certain délai laissé aux débats et à la délibération, a joué un rôle permanent. Sans cette pression les blocages auraient été permanents et la paralysie du processus européen en aurait résulté. En effet, dans le cas de la PAC comme dans celui de nombreuses autres politiques, tout changement du statu quo entraine nécessairement des pertes pour certains; et les perdants cherchent toujours à exercer des pressions sur leurs gouvernements nationaux pour qu'ils s'opposent au changement considéré au sein du Conseil Européens. Le simple fait que des décisions soient prises dans ce Conseil malgré ces pressions générales en faveur du statu quo ne peut être expliqué que par l'existence d'une force politique permettant de surmonter les oppositions des perdants. La source de cette force est le sentiment de crise politique en cas de paralysie, sentiment général et croissant au fur et à mesure que le temps passe sans que les décisions nécessaires ne soient prises. Notons que cette particularité de la prise de décision au niveau Européen a un effet pervers : les responsables politiques nationaux sont souvent tentés de se « réfugier derrière Bruxelles » pour expliquer les mesures impopulaires prises et éviter ainsi d'en assumer la part de responsabilité qui leur revient.

A ce stade, il faut souligner qu'aucune de ces forces ou contrainte ne joue de façon absolue. Dans de nombreux cas, on l'a déjà vu sur certains exemples, ces forces exercent des pressions contradictoires. Ainsi, on a vu qu'en 1992 les pressions extérieures étaient si fortes, qu'il n'a pas été possible de continuer à respecter la rigidité à la baisse du niveau des prix d'intervention. On a donc introduit des paiements directs compensatoires, qui étaient financés par le budget, ce qui ne respectait pas la contrainte budgétaire. Tout choix de politique doit en fait être vu lui-même, comme résultante des forces identifiées ci-dessus.

Enfin, s'il a été possible d'interpréter l'évolution de la PAC comme résultant du jeu de quatre forces principales, il apparaît qu'une cinquième force doit maintenant être prise en compte. Il s'agit de la puissance des nouveaux soucis, de caractère sociétal, liés à la sécurité des aliments, à la qualité de l'environnement, à la protection des paysages et au bien-être animal. Ces soucis sont portés par un large public de citoyens et de consommateurs qui intervenaient peu dans les débats relatifs à la politique agricole lorsque ceux-ci portaient principalement sur les prix, les revenus des agriculteurs et les coûts budgétaires. Maintenant que les nouveaux soucis sociétaux sont apparus sur le devant de la scène, ces nouveaux acteurs ont fait une entrée en force dans les débats et en ont profondément modifié la « donne ». La loi d'orientation agricole française de 1999 et l'accent mis sur la multifonctionnalité et le «deuxième pilier» de la PAC par la Commission reflètent l'importance de cette cinquième force.

### ***B- La politique agricole des Etats-Unis***

*L'adoption en mai 2002 du fameux «Farm Bill», la nouvelle loi agricole aux Etats-Unis, a suscité beaucoup de réactions à l'intérieur des Etats-Unis bien sûr mais aussi, ce qui était plus nouveau, à l'extérieur. On peut même dire qu'un véritable tollé s'est élevé sur la scène internationale contre cette loi. Celle-ci pouvait en effet apparaître comme un véritable retournement idéologique. Les Etats-Unis adoptaient une loi pérennisant des paiements de nature variés et d'un montant élevé, en fait en augmentation de 70% en moyenne annuelle sur six ans, alors qu'ils avaient claironné haut et fort six ans plus tôt qu'ils redonnaient « la liberté aux agriculteurs », liberté de répondre aux signaux du marché. De plus, on sait que le gouvernement des Etats-Unis s'est fait depuis très longtemps le chantre de la libéralisation des échanges agricoles internationaux au GATT puis à l'OMC . Ce nouveau Farm Bill paraissait comme le comble de l'hypocrisie : un discours du type 'Faites ce que je dis, pas ce que je fais'.*

En fait, le revirement idéologique était beaucoup plus fort dans les discours que dans les pratiques. La réforme de 1996, qui allait indubitablement dans le sens d'une plus grande libéralisation, avait été d'abord bien acceptée par les agriculteurs qui bénéficièrent pendant deux ans de prix élevés sur les marchés mondiaux en même temps que de paiements directs, annoncés comme transitoires, supposés faciliter leur adaptation à un régime plus risqué. Mais lorsqu'en 1998, les prix internationaux commencèrent à baisser, les discours libéraux ne firent plus recette auprès de ces agriculteurs et des têtes tombèrent dans les organisations professionnelles agricoles américaines. Le gouvernement, marqué par une concurrence vive entre un pouvoir exécutif 'démocrate' et un Congrès républicain, s'empressa de mettre en place toute une série de mesures 'ad hoc', destinées à

soutenir le revenu des agriculteurs. Après cette date, chaque année un tel paquet de mesures diverses fut voté par le Congrès et signé par les présidents successifs. Enfin, il faut tenir compte du fait que les régimes d'intervention sur les divers marchés sont très variés et que tous n'avaient pas été atteints par la réforme de 1996.

L'examen de l'évolution des politiques agricoles aux Etats-Unis sur une longue période montre que celles-ci résultent de forces économiques à long terme analogues à celles qui jouent au sein de l'Union Européenne et d'une force politique liée à une caractéristique institutionnelle spécifique de la situation américaine.

*La lutte contre l'instabilité des revenus des agriculteurs* est une constante de la politique américaine. Certes, au début de l'intervention publique sur les marchés agricoles, dans les années trente, l'accent était mis sur le niveau insuffisant de ces revenus. Implicitement souvent, et parfois explicitement, les mécanismes marchands étaient vus comme responsables des marasmes qui faisaient que les prix agricoles étaient, en tendance, inférieurs à des niveaux 'normaux', susceptibles de couvrir les coûts de production et d'assurer aux agriculteurs un revenu 'de parité' avec les autres secteurs productifs. Autrement dit, la spécificité du secteur agricole était telle qu'une intervention particulière de la puissance publique était légitime et même nécessaire. Ce point de vue est totalement abandonné, ou ultra-minoritaire, aujourd'hui ; il ne faut pas oublier cependant qu'il a joué un rôle important dans le passé, le concept de prix de parité, qui lui est étroitement associé, étant resté un élément-clé de la législation américaine pendant près de 20 ans. Aujourd'hui, il serait difficile de défendre les interventions de la puissance publique américaine sur les marchés agricoles au nom de ces principes d'équité, les agriculteurs bénéficiant le plus de ces interventions n'étant pas pauvres, ni en termes de revenus ni en termes de patrimoine. Ce dernier est même souvent très supérieur au patrimoine d'une famille américaine moyenne.

En revanche, l'instabilité des revenus liée à l'instabilité des prix sur les marchés demeurerait, en l'absence d'interventions publiques, une caractéristique majeure du secteur. Pourtant de nombreux agriculteurs américains ont recours aux instruments privés de gestion des risques (assurances mais aussi marchés à terme et marchés à options). Il n'en demeure pas moins que depuis des décennies chaque fois que les prix sur les marchés internationaux baissent, l'Etat est intervenu, comme on vient de le voir pour les années les plus récentes. Certains économistes ont calculé que, nonobstant la multiplicité et la diversité des interventions, tout se passe comme si la puissance publique poursuivait un seul objectif : la lutte contre l'instabilité des revenus (TYNER,...)

*La contrainte budgétaire*, malgré quelques indications contraires, continue de jouer un rôle important. Certes, celle-ci a été habilement neutralisée lors du débat

préparatoire à l'adoption du Farm Bill en mai 2002 (Petit, 2002). De fait, cet escamotage est lui-même riche d'enseignements. D'une part il est vrai que la contrainte apparaissait peu serrée au moment du vote de la 'résolution budgétaire', au printemps 2001, qui a fixé l'enveloppe laissée aux commissions parlementaires du Sénat et de la Chambre des Représentants chargées de la préparation de la nouvelle loi agricole. A cette époque, tous les experts, y compris ceux du 'Congressional Budget Office' prévoyaient un surplus budgétaire considérable. Ceci explique la dotation budgétaire indicative très généreuse (73,5 milliards de dollars supplémentaires pour les dépenses agricoles sur dix ans) donnée aux législateurs agricoles. Mais quelques mois plus tard, lorsqu'il est apparu que ces prévisions budgétaires étaient beaucoup trop optimistes, les défenseurs des intérêts agricoles au Congrès ont été très habiles pour convaincre le Président, au nom d'intérêts agricoles bien compris, de ne pas revenir sur ces hypothèses de cadrage budgétaire du débat agricole, ce qui illustre bien la puissance politique du 'lobby agricole', vu dans son ensemble. Il ne fait guère de doute cependant que, si le débat avait lieu aujourd'hui, alors que ce qui domine les perspectives budgétaires est un déficit énorme et croissant, qui fait peur aux plus optimistes, les données du débat agricole et, on peut le penser, son issue seraient très différentes.

*Conserver ou accroître la part du marché mondial* conquise par les exportations américaines a, de longue date, été une considération importante pour déterminer les politiques américaines. Il s'agit d'une pression extérieure différente de celle qui s'exerce sur la politique européenne depuis des décennies car, pour les produits concernés ici, céréales: oléagineux et protéagineux notamment, les américains, agents économiques privés et acteurs publics confondus, sont convaincus d'avoir un avantage comparatif. Ils pensent donc qu'il leur suffit d'obtenir une élimination des protections dans les autres pays pour qu'ils puissent obtenir une plus grande part du marché mondial, part qu'ils considèrent donc comme légitime. Il en résulte des positions agressives dans les négociations internationales et des inflexions des politiques internes lorsque celles-ci vont à l'encontre des efforts de conquête des marchés internationaux. C'est dans cette perspective, je crois, qu'il faut comprendre le rejet par les producteurs de blé du référendum, organisé par le gouvernement Kennedy dans les années 60, qui aurait instauré un contrôle obligatoire des quantités produites en échange d'un niveau de prix de soutien élevé, autrement dit un dispositif qui aurait freiné le développement des exportations. Dans la même perspective, lorsqu'il est apparu, dans les années 70, que les niveaux de prix d'intervention américains étaient trop élevés eu égard aux prix mondiaux et qu'ils favorisaient les exportateurs concurrents, comme le Canada, l'Australie ou même l'Argentine, les prix d'intervention (Loan Rates dans le dispositif américain) furent abaissés et l'on inventa les prix cibles (target prices) et paiements compensatoires (Deficiency

payments) payés directement par le budget Fédéral, afin de protéger le revenu des producteurs américains. La législation actuelle sur le coton, dénoncée par les pays Sahéliens à la conférence de Cancun, procède de la même logique. De même, un observateur averti de la scène Washingtonienne disait récemment que l'American Soybean Association ( le lobby des producteurs de soja, qui avait été un ardent partisan de la libéralisation des échanges agricoles dans un passé récent), avait désormais 'les yeux rivés' sur la concurrence Brésilienne et n'hésiterait pas un instant à soutenir toute intervention, même au prix d'une endorse idéologique contre le libéralisme, pourvu que celle-ci limite la compétitivité de ces concurrents redoutés.

Au plan institutionnel, la principale caractéristique américaine est *la nécessité des coalitions parlementaires*. Il en résulte que toute législation agricole est en fait un ensemble hétérogène de nombreuses mesures hétéroclites, allant par exemple pour ce qui est du dernier 'Farm Bill', des mesures d'interventions sur les marchés, qui sont elles-mêmes très complexes et variées avec des paiements directs aux multiples modalités, aux mesures favorisant la conservation des ressources (plusieurs dizaines de milliards de dollars) et les mesures de distribution gratuite ou fortement subventionnée de nourriture aux plus nécessiteux. Cette caractéristique s'explique par le fait que l'essentiel du processus en matière de législation agricole se passe au Congrès, plus précisément pour ce qui est du dernier Farm Bill dans la commission agricole de la Chambre des Représentants. Il en est résulté une législation si contraire aux vœux du pouvoir exécutif que la ministre de l'Agriculture a refusé de 'témoigner' devant les commissions parlementaires (un événement très rare dans la pratique habituelle aux USA) et a même interdit de le faire aux hauts fonctionnaires de son ministère, cette consigne n'étant levée que tout à la fin du processus lorsqu'il s'est agi de minimiser les risques de conflits potentiels entre la nouvelle législation et les engagements du gouvernement américain à l'OMC ! Compte tenu du caractère éminemment parlementaire de ce processus de décision, on comprend que les coalitions soient indispensables. Le lobby agricole est lui même très divers et c'est déjà une coalition de parlementaires défendant ses intérêts qu'il peut mobiliser. Malgré sa puissance cependant, il a besoin de l'appui d'alliés pour faire passer les mesures favorables à ses intérêts et il trouve ces alliés dans des groupes minoritaires, par exemple les parlementaires afro-américains représentant les districts urbains pauvres, eux-mêmes très minoritaires, qui cherchent à défendre les intérêts de leurs mandants.

Finalement, en comparant avec la situation européenne, on est frappé par l'absence des considérations relatives au développement rural et à la protection des paysages. Cette différence reflète des différences culturelles profondes, liées sans doute au rapport à l'espace, qui est très différent dans des sociétés où l'espace est

abondant et dans d'autres ou, au contraire, la pression sur l'espace est sentie par tous de multiples façons. Mais d'autres causes de différences doivent aussi être prises en compte : S. Offutt, par exemple, a bien montré que les valeurs sociales, plus ou moins menacées, amenant les Européens à souligner le caractère multifonctionnel de l'agriculture, étaient largement partagées aux Etats-Unis. Mais elles influencent le débat public de façon très différente et inspirent des suggestions de mesures d'intervention beaucoup moins liées à la production agricole proprement dite.

### III- LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES

Le cadre d'analyse présenté ci-dessus et les interprétations de la 'logique' des positions américaine et européenne en matière de politique agricole fondées sur ce cadre d'analyse, vont nous permettre maintenant d'interpréter l'histoire des négociations internationales relatives aux échanges de produits agricoles et, sur cette interprétation du passé, de fonder nos interrogations et nos réflexions sur les perspectives d'avenir de ces négociations.

#### *A- LECONS DU PASSE*

Pendant des décennies, les négociations agricoles au GATT ont été dominées par la *confrontation entre les Etats-Unis et la Communauté Economique Européenne*. Lors des Dillon et Kennedy Rounds, dans les années 60, les intérêts agricoles et agro-alimentaires américains craignaient la montée en puissance de l'agriculture européenne. Les prix d'intervention élevés de la PAC risquaient, à leurs yeux, d'encourager la remise en cultures de millions d'hectares anciennement consacrés aux céréales et récemment convertis en prairies. Ils craignaient donc une perte de débouchés pour leurs céréales. Il en est résulté des pressions très vives sur le gouvernement américain pour que celui-ci négocie avec ses partenaires européens au GATT un démantèlement de la nouvelle PAC. Bien entendu, une telle réforme était inacceptable pour les Européens, qui venaient d'adopter après moult difficultés leur première politique commune. La crise ne fut résolue que parce que le 'State Department' (le Ministère américain des Affaires Etrangères) réussit à faire prévaloir au sein du gouvernement américain le point de vue selon lequel les inconvénients pour les Etats-Unis de la nouvelle PAC constituaient sans doute le prix à payer pour contribuer au renforcement du pilier européen de l'Alliance Atlantique. Ainsi, à ce stade les considérations géo-stratégiques l'emportèrent, après cependant une concession commerciale des Européens concernant l'entrée libre du soja et des produits dérivés du maïs utilisés dans l'alimentation animale.

Cette concession, apparemment mineure à l'époque, devint plus tard très significative et la source de conflits importants.

Quelques années plus tard, la hausse très spectaculaire des prix agricoles sur les marchés mondiaux fut telle que les conflits agricoles euro-américains purent être oubliés. Mais l'embellie des prix ne dura pas et le conflit redevint important au milieu des années 70. C'est alors que fut lancé le Nixon Round de négociations au GATT, plus tard connu sous le nom de Tokyo Round. Très tôt, les mêmes intérêts agricoles américains qui avaient perdu la bataille lors du Kennedy Round firent valoir leur point de vue, expliquant que les craintes qu'ils avaient exprimées dix ans plus tôt s'étaient révélées fondées. L'Europe n'importait pratiquement plus de céréales américaines et, grâce à ses subventions à l'exportation, leur faisait même maintenant une concurrence déloyale sur les marchés tiers. Il fallait absolument que le gouvernement américain fasse pression sur les Européens pour obtenir que cette situation intolérable change. Les Européens n'étaient pas davantage disposés à réformer leur PAC qu'auparavant. Il s'ensuivit un conflit qui bloqua complètement l'ensemble des négociations pendant près de deux ans. Là encore, la sortie du conflit ne fut possible que par un recul américain. Arrivant au pouvoir en 1977, l'administration du Président Carter jugea qu'un accord partiel, consacrant une large libéralisation des échanges de produits industriels et amorçant une libéralisation dans le domaine des services, valait mieux que pas d'accord du tout. Ceci permit la conclusion du Tokyo Round moyennant seulement quelques concessions européennes mineures en matière agricole.

Cependant les conflits agricoles repartirent de plus belle aussi tôt que les prix internationaux baissèrent sur les marchés internationaux. De plus, chaque élargissement de la CEE était source de nouveaux conflits car il fallait négocier à chaque fois avec les pays tiers des compensations commerciales pour les détournements de trafic provoqués par l'intégration des nouveaux pays. Au début des années 80, le gouvernement américain ne se montrait pas très conciliant dans ces négociations. Il prit souvent des mesures unilatérales de rétorsion quand la négociation de gré à gré ne progressait pas. Il s'ensuivit une ambiance empoisonnée de conflits répétés en permanence. Ce sentiment de crise contribua à l'émergence d'un consensus international fort pour lancer une nouvelle négociation internationale multilatérale, un nouveau Round du GATT, permettant espérait-on de régler définitivement ce contentieux agricole.

C'est ainsi que fut lancé l'Uruguay Round en 1986. Mais rapidement, la négociation fut paralysée par le conflit agricole. A la réunion ministérielle de Montréal en 1988, réunion qui avait été programmée comme réunion à mi-parcours, il fallut constater que la négociation n'avait pas du tout progressé. Entre temps, un *nouvel acteur significatif était apparu* : le groupe de Cairns formé à l'initiative du gouvernement australien. En effet plusieurs pays au fort potentiel d'exportations

agricoles avaient été très frustrés par les développements lors des Rounds précédents, le gouvernement américain exprimant bien leur demande de libéralisation agricole au début du Round mais finalement capitulant face à l'opposition européenne pour signer un accord dans le quel les américains tiraient à peu près leur épingle du jeu mais sacrifiant les intérêts des exportateurs agricoles.

C'est ce contexte international qui explique pourquoi la Commission Européenne, M. MacSharry en particulier, fut convaincue qu'une réforme de la PAC était devenue indispensable. Il était clair en effet qu'il n'y aurait pas d'accord général qui exclut l'agriculture. Des concessions européennes majeures en matière agricole étaient donc nécessaires. Or l'Europe avait intérêt à ce qu'un accord général soit trouvé, car elle était appelée à tirer profit d'une poursuite de la libéralisation dans le domaine industriel et surtout de progrès significatifs dans le domaine des services. Ceci explique tout d'abord la réforme de la PAC de 1992, discutée dans la section précédente. Après cette réforme interne la Commission poursuivit les négociations internationales et, dans ce processus, trouva un accord avec le gouvernement des Etats-Unis pour la conclusion du dossier agricole de l'Uruguay Round, en novembre 1992. Cet accord, dit de « Blair House », n'était qu'un accord bilatéral informel, conclu en dehors des procédures multilatérales du GATT. Cependant, il était clair pour tous qu'il fournissait la sortie politique du blocage dans le quel les négociations étaient enlisées depuis plusieurs années.

*La réaction du gouvernement français face à cet accord de Blair House est riche d'enseignements sur la façon dont les conflits d'intérêts peuvent être résolus. En effet, ce gouvernement était, bien sûr, opposé à toute réforme de la PAC sous la pression extérieure, en particulier une pression américaine! C'est avec beaucoup de réticence qu'il avait accepté la réforme de la PAC de 1992. Il déclara immédiatement son opposition aux dispositions de Blair House (sur la limitation des subventions aux exportations, sur un accès plus libre au marché européen, sur une limitation du soutien intérieur), déclarant de façon très classique que la Commission avait outrepassé son mandat de négociations. Mais il apparut rapidement que cette position n'était pas tenable, sauf à provoquer une crise politique majeure au sein de l'Europe. En effet, même si d'autres pays membres n'étaient pas satisfaits par l'accord de Blair House, ils n'étaient pas eux prêts à assumer le coût politique d'une crise. La France aurait donc été isolée et le gouvernement décida, à juste titre probablement, qu'il fallait céder. C'est ainsi que les intérêts des agriculteurs, pourtant défendus en France par des organisations agricoles puissantes et redoutées et bénéficiant de toute la sollicitude des gouvernements successifs, perdirent la bataille.*

*La controverse internationale sur la multifonctionnalité de l'agriculture au cours des années récentes est une autre source d'enseignements intéressants sur la nature et le contenu des négociations commerciales internationales. Le concept a*

été inventé pour capturer l'essentiel de la négociation d'un nouveau contrat social pour l'agriculture dans des sociétés riches, dotées d'espaces limités et soucieuses d'une utilisation de ces espaces qui soit compatible avec des valeurs largement partagées et plus ou moins menacées. Il se trouve que les principaux pays concernés : ceux d'Europe occidentale, le Japon et même la Corée, sont ceux qui se sont opposés le plus fortement à la libéralisation des échanges agricoles internationaux dans le passé. On comprend donc la méfiance des 'pays libéraux' (Etats-Unis, Australie, etc.) lorsque les responsables politiques des pays qui avaient créé un club des « amis de la multifonctionnalité » ont déclaré qu'ils voulaient refonder leurs politiques agricoles sur ce concept. Les libéraux ont craint que les concessions si difficilement acquises lors de l'Uruguay Round ne soient remises en cause. Il est intéressant de remarquer que la controverse a surtout fait rage à l'OCDE, même si elle a touché aussi l'OMC. Or, ce qui est en jeu à l'OCDE, c'est surtout la légitimité idéologique internationale des interventions publiques. Les discussions et surtout les travaux du Secrétariat ont cependant permis de clarifier les concepts et de montrer qu'il sera difficile de concevoir des interventions publiques, en soutien à la multifonctionnalité de l'agriculture, qui ne soient pas sources de distortions de concurrence. Il en résulte que des concessions doctrinales des 'libéraux' seraient nécessaires pour que de telles mesures soient légitimes au plan international, ce qui impliquerait une nouvelle impulsion des négociations internationales.

On comprend que l'ensemble des participants aient alors préféré de revenir au cadre tracé par l'Accord de Marrakech, qui avait conclu l'Uruguay Round. Celui-ci incluait en effet un engagement de faire en 1999 le point des réformes dans le domaine de l'agriculture pour s'assurer que les engagements fermes sur les trois « piliers » (soutien interne, concurrence à l'exportation et accès au marché) étaient bien respectés et n'étaient pas entravés par la lenteur des réformes internes. Dans la préparation du lancement du nouveau cycle de négociations, le cycle de Doha, et dans les premières phases de ce cycle, la négociation a continué de porter sur ces trois piliers. Ceci illustre une propriété importante du processus de négociation internationale. Il a une espèce de dynamique propre, liée à la complexité des sujets traités qui fait qu'il n'y aurait aucune chance de réunir un consensus sur un redémarrage complet de la négociation sur tel ou tel thème, en revenant à zéro en quelque sorte et en ignorant le travail collectif fait antérieurement.

On comprend mieux ainsi le grand défi auquel l'OMC est confronté aujourd'hui du fait de l'accroissement important du nombre de ses membres. La plupart de ceux-ci sont des pays en voie de développement qui se sont portés candidats car ils ont jugé qu'il valait mieux globalement être à l'intérieur plutôt qu'à l'extérieur. Mais cela ne veut pas dire qu'ils approuvent toutes les règles et compromis antérieurs. En particulier dans le domaine de l'agriculture, beaucoup

trouvent foncièrement injustes les dispositions de l'Accord de Marrakech qui font que des pays développés peuvent utiliser un instrument comme les subventions aux exportations, par exemple, alors que les pays en développement ne peuvent pas le faire. Tous les membres ayant accepté de réduire ces subventions, ceux qui ne les utilisaient auparavant pas ne peuvent pas les introduire maintenant! Il s'agit là justement d'une restriction qui a beaucoup gêné un pays comme l'Inde, dont les stocks publics ont atteint des niveaux très élevés au cours des années récentes, stocks que le gouvernement ne pouvait pas exporter tant que le prix mondial était inférieur au prix payé à ses agriculteurs. Beaucoup ne voient d'ailleurs dans les accords agricoles de l'OMC que le résultat de compromis entre pays riches ignorant les intérêts légitimes des agriculteurs des pays pauvres. Comme on va le voir, ce sentiment d'injustice, qui est largement partagé même s'il est flou, pèse lourdement sur les perspectives d'avenir des négociations commerciales internationales.

## ***B- PERSPECTIVES FUTURES***

De nombreuses explications ont été proposées pour rendre compte de l'échec de la réunion ministérielle de l'OMC à Cancun en septembre dernier. Une partie des débats porte sur le rôle des conflits agricoles dans cet échec. Pourtant, du point de vue un observateur extérieur, de tels débats ne sont pas très éclairants. Il ne fait pas de doute en effet que l'agriculture occupait une place importante dans une négociation globale, impliquant des possibilités d'échanges de concessions et donc aussi de blocages intersectoriels. Le fait que la négociation se soit terminée par une déclaration du représentant du Groupe des pays africains refusant toute discussion sur les deux derniers sujets de Singapour restant sur la table, ne signifie pas évidemment que la négociation globale ait échoué sur ces questions uniquement. Le spectaculaire succès d'estime et de solidarité dont a bénéficié l'initiative de quelques pays Sahéliens, dénonçant les dommages qu'ils subissent du fait des subventions dont bénéficient les producteurs américains de coton permettant à ceux-ci de brader leur production sur le marché mondial, est révélateur à cet égard. Les pays Sahéliens, demandaient une concession immédiate sur ce sujet, à titre quasiment symbolique pour exprimer qu'il s'agissait vraiment d'un « Round du développement ». Toute l'analyse présentée ci-dessus suggère que la probabilité que les négociateurs américains aient pu accéder à cette requête était pratiquement nulle.

De la même façon et plus profondément encore, l'insistance avec la quelle des pays en voie de développement importants comme l'Inde, le Brésil et la Chine, rassemblés dans un groupe, dit du G21, voulaient obtenir un engagement très fort des pays riches de réduire massivement l'ensemble de leurs subventions à

l'agriculture a probablement été très négative pour le progrès de la négociation et donc, au moins indirectement, une des causes de l'échec de Cancun. Certes, on peut dire formellement que le refus des pays riches sur ce sujet a aussi été une des causes de l'échec. Mais un tel jeu de « renvoi de la balle » est plutôt stérile. La question à poser au G 21, me semble-t-il, est de savoir s'ils ont fait le bon choix dans leurs priorité de négociations. L'amélioration de l'accès au marché n'aurait-elle pas été un domaine plus important à court terme pour faciliter leurs exportations vers les pays riches et un domaine dans le quel des concessions de ces pays riches étaient plus probables que dans celui du soutien interne à l'agriculture? Si, comme je le crois, la réponse à cette question est positive, le G21 a peut-être fait une faute tactique dans la négociation.

Mais, bien sûr, beaucoup d'autres interprétations sont possibles. Par exemple dans le cas de l'Inde, le gouvernement a été après Cancun très chaleureusement salué par la presse de son pays pour la fermeté dont il avait fait preuve et pour le rôle de leadership des pays en développement qu'il avait joué. Plusieurs observateurs ont alors fait remarquer que cet échec de Cancun a aussi permis au gouvernement Indien d'éviter de faire des concessions en matière de libéralisation industrielle, concessions qui auraient pu être difficiles à faire accepter par les secteurs concernés. Autrement dit, tous les pays engagés dans la négociation à l'OMC n'étaient peut-être pas de fervents partisans d'un progrès dans le sens d'une plus grande libéralisation des échanges.

Quel avenir alors pour les négociations commerciales multilatérales? Personne aujourd'hui n'est en mesure de répondre à cette question avec assurance. On peut, et on doit, s'interroger sur le mécanisme de prise de décision au sein de l'OMC : un consensus entre plus de 150 pays membres, autrement dit donnant à chacun d'eux un droit de veto, est-il vraiment possible? La création du GATT, à l'issue de la seconde guerre mondiale, et les progrès de la libéralisation du commerce au cours des rounds multilatéraux successifs ont été basés sur un consensus international fort, qui voyait dans le protectionisme la défense d'intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général, non seulement au niveau international mais aussi au niveau de chaque nation. Ce consensus est-il aussi largement partagé aujourd'hui? Par ailleurs, il se peut que les obstacles politiques aux prochaines étapes du processus de libéralisation soient plus difficiles à surmonter que pour les étapes précédentes. L'augmentation importante du nombre des pays membres de l'OMC accentue sans doute cette difficulté. On peut pourtant supposer que le processus de libéralisation passé n'a été possible que parce qu'il était multilatéral, générant des pressions extérieures qui, comme on l'a vu pour la PAC, conduisaient à des réformes qui n'auraient pas été possibles par le seul jeu des forces politiques internes à un pays, ou à un ensemble comme l'Union Européenne. Les arguments en faveur de la

poursuite d'un processus multilatéral restent donc forts : et on voit mal quel autre processus pourrait s'y substituer.

Au total, il n'est pas possible de trancher aujourd'hui et, en réalité, seul l'avenir nous dira ce qu'il en est. De toutes façons, rien de significatif ne peut probablement se passer en 2004, c'est à dire avant l'installation de la nouvelle Commission Européenne et celle de la nouvelle administration américaine après les élections de novembre 2004. Aucun de ces deux acteurs économiques majeurs ne sera en mesure de faire des concessions crédibles, qui seront de toutes façons nécessaires pour le succès du Doha Round, avant ces deux échéances. Cette pause dans les négociations est l'occasion pour les différentes parties prenantes, les pays membres de l'OMC en particulier, de réfléchir à ce qu'ils peuvent attendre de la relance d'un processus multilatéral et aux alternatives aux quelles ils seraient confrontés en l'absence d'une telle relance. Cette question est particulièrement pertinente pour les pays méditerranéens.

#### **IV- IMPLICATIONS POUR LE PROCESSUS EURO-MEDITERRANEEN**

Les incertitudes qui viennent d'être décrites sont importantes et sources de difficultés pour ceux qui ont des responsabilités dans la définition et la conduite des politiques publiques. Ceux-ci doivent tout d'abord avoir une idée claire des priorités qui doivent guider leurs actions. Pour ce qui concerne les pays du sud et de l'est du bassin méditerranéen, la priorité que doivent avoir les négociateurs dans les instances internationales traitant de l'agriculture paraît évidente. Il s'agit d'une amélioration significative de l'accès au marchés européens pour les produits méditerranéens tels que les tomates, les agrumes, les olives et l'huile d'olive, et plus généralement les fruits et légumes. On sait que les enjeux autour de ces produits sont importants et que les obstacles au commerce très divers : contingents, contingents tarifaires, calendriers de fermeture des frontières, dispositions sanitaires et autres normes, etc. La question stratégique devient alors : dans quelles instances et selon quelles procédures les représentants des pays du sud et de l'est ont-ils le plus de chances de faire progresser ce dossier? Telle doit être la question centrale à prendre en compte pour examiner les mérites respectifs des négociations multilatérales et des négociations régionales/bilatérales.

Le processus Euro-Méditerranéen est un processus politique régional appelé à se traduire par des accords formels de caractère bilatéral entre l'Union Européenne et chacun des pays tiers. Les progrès de la libéralisation des échanges, en particulier concernant l'accès des produits agricoles méditerranéens aux marchés européens, ont été bien décevants eu égard aux objectifs très ambitieux du

processus de Barcelone, qui pourtant n'envisage rien de moins que la création d'une « zone de prospérité partagée » ! Cette lenteur signifie-t-elle que le processus de négociations bilatérales est sans espoir de progrès dans le domaine agricole ? Les pays du sud et de l'est doivent-ils alors se rabattre sur les processus multilatéraux ou chercher à négocier dans un cadre bilatéral avec d'autres partenaires, comme le fait actuellement le Maroc, qui est très avancé dans la négociation d'un accord bilatéral de libre-échange avec les Etats-Unis ?

Nous sommes bien mal armés pour répondre avec précision à ces questions, pourtant essentielles. Toutefois, quelques remarques de bon sens, fondées sur des observations simples et robustes, peuvent être utiles. Tout d'abord rien n'indique que les pays méditerranéens doivent choisir entre accords multilatéraux et accords régionaux. L'Union Européenne, de très loin leur principal partenaire commercial et avec laquelle ils sont engagés dans un processus bilatéral complexe dépassant largement le cadre des échanges commerciaux, est elle-même très engagée dans le processus multilatéral. Pour les pays méditerranéens hors UE, tout progrès à l'OMC est bon à prendre. Et quels que soient les progrès ou la paralysie à l'OMC, ces pays devront de toutes façons négocier avec l'Union Européenne. A long terme, le citoyen européen que je suis voit mal comment la protection agricole européenne, si dommageable aux pays partenaires, pourrait durablement s'opposer à une plus grande intégration économique dont les enjeux géostratégiques sont si considérables pour tous les pays de la région. Quant aux partenariats avec les pays situés en dehors de la zone, fussent-ils aussi puissants que les Etats-Unis, on voit mal comment ils pourraient constituer une alternative aux accords avec l'Europe. En revanche, on peut tout à fait concevoir qu'ils puissent constituer un moyen de pression sur l'Union Européenne dans les négociations avec celle-ci.

## CONCLUSION

Les enjeux des négociations internationales agricoles sont importants pour la poursuite du processus Euro-méditerranéen car celui-ci achoppe en partie sur les réticences européennes à une plus grande ouverture de son marché aux produits agricoles venant des pays tiers. Après l'échec de la conférence de Cancun, l'avenir du processus de négociations multilatérales est incertain et difficile à prévoir. Ce processus aura pourtant des répercussions importantes dans la région méditerranéenne, ne serait-ce que par l'ambiance générale qu'il créera pour les négociations commerciales régionales et bilatérales. L'approche en termes d'économie politique, utilisée dans cette communication, fournit un cadre d'analyse cohérent pour dégager les questions essentielles qui permettront d'interpréter les

développements futurs des négociations et controverses internationales sur le sujet. Cependant, quoiqu'il en soit de cette dimension multilatérale, il reste que pour les pays du sud et de l'est du bassin méditerranéen, l'enjeu agricole essentiel est une amélioration des conditions d'accès au marché européen pour leurs produits agricoles et, sur ce point précis, ils ne pourront pas faire l'impasse sur une négociation directe avec l'Union Européenne. Et dans une telle négociation, les principaux arguments à faire valoir ne sont pas d'ordre commercial mais de nature géostratégique.