LA NOUVELLE LOI AGRICOLE AMERICAINE

Quelles leçons tirer du revirement idéologique qu'elle illustre?

Michel PETIT¹

Les Etats-Unis viennent d'adopter une nouvelle loi agricole qui marque un changement radical d'orientation par rapport aux intentions affichées lors du passage de la loi au nom significatif (Freedom to Farm Act, devenu ensuite le FAIR Act) en 1996. Certes on sait que depuis de nombreuses années les Etats-Unis ne pratiquent pas le libéralisme, notamment pour de nombreux produits comme par exemple le sucre ou les produits laitiers. De plus, au cours des années récentes, face à la baisse des prix sur les marchés internationaux, le Congrès et les 'administrations' successives, des présidents Clinton et Bush, se sont mis d'accord pour accorder aux agriculteurs des subventions exceptionnelles: près de 6 milliards de dollars par an pour financer des interventions produit par produit non-prévues par la loi de 1996. Celle-ci avait pourtant été claironnée comme marquant une rupture avec les pratiques passées d'interférence avec les mécanismes de marché. La rupture que marque la nouvelle loi par rapport à l'ancienne est donc moins spectaculaire sur le fond que dans les discours,

Néanmoins, l'orientation de la nouvelle loi constitue un véritable retour en arrière par rapport aux intentions affichées en 1996: les autorités fédérales se sont en effet mises d'accord pour affecter des ressources budgétaires supplémentaires importantes à ce secteur au cours des dix prochaines années; les agriculteurs recevront des paiements, dits 'contracycliques', si les prix du marché tombent en dessous de certains seuils fixés par la loi et ils bénéficieront en outre d'un ensemble très complexe de mesures nouvelles ou anciennes qui contribueront à soutenir leurs revenus.

Ce revirement idéologique est paradoxal lorsqu'on le rapproche des positions prises par les représentants américains dans les négociations agricoles à l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) où ils se sont faits les chantres du libre-échange pour justifier leurs pressions sur les pays protégeant leurs agriculture, comme le Japon et surtout l'Union européenne. C'est ainsi que la position américaine soumise à l'OMC en juin 2000 disait: « dans trop de pays et trop souvent, les décisions de production et de commercialisation des agriculteurs sont encore déterminées par les programmes gouvernementaux plutôt que par les conditions de marché ...ce qui conduit le monde à avoir un marché agricole encore loin de l'objectif de l'OMC d'un système équitable orienté par le marché ». Manifestement, la nouvelle loi agricole américaine nous éloigne tous encore plus de cet objectif. Elle risque d'affaiblir sérieusement la crédibilité internationale de l'administration Bush. Comment alors l'expliquer? Et quelles leçons en tirer? Telles sont les deux questions auxquelles on cherchera à répondre ;

¹ Professeur à l'Institut National Agronomique Paris-Grignon

I- POURQUOI CE REVIREMENT IDEOLOGIQUE?

Après une brève présentation des grandes lignes de la législation nouvellement adoptée, nous camperons le décor du débat récent en rappelant l'évolution générale de la situation économique de l'agriculture américaine depuis 1996, l'évolution des points de vue dominants et celle des interventions publiques au cours des années récentes. Nous pourrons alors successivement décrire et interpréter le déroulement du processus de décision politique.

1- Le contenu de la nouvelle loi

La loi est un ensemble complexe de nombreuses mesures couvrant une gamme très large de domaines d'interventions publiques, incluant des interventions sur les marchés des divers produits agricoles, avec des variations importantes d'une catégorie de produits à l'autre, mais aussi des mesures pour promouvoir la conservation des ressources naturelles, sols et eaux en particulier, un accroissement de l'aide alimentaire tant pour les pauvres à l'intérieur du pays que l'aide internationale. La complexité de ce paquet législatif est importante à prendre en compte car elle est à la base de la coalition large qui a permis son adoption ; mais elle constitue un défi pour les analystes et les commentateurs qui doivent éviter de se perdre dans les détails alors que parfois l'essentiel peut justement être dans les détails. Les paragraphes qui suivent cherchent à relever ce défi en se focalisant sur l'essentiel sans perdre le lecteur mais sans ignorer les aspects importants. Pour le but de cet article, nous nous limiterons aux points suivants relatifs aux interventions sur les produits:

- La loi est valable pour six ans à partir de l'année agricole 2002/2003 (récolte 2002).
- Pour les principales cultures, les 'loan rates' ont été augmentés. Ce sont les équivalents de prix garantis, compte tenu des modalités traditionnelles d'intervention de la Commodity Credit Corporation (CCC) et de l'existence de deux instruments optionnels (les Loan Deficiency Payments et les Marketing Assistance Loans), sauf pour le soja. Ces instruments ne sont pas découplés. En outre, depuis 1996 les agriculteurs reçoivent des paiements directs, qui devaient être provisoires et dégressifs et qui sont maintenant pérennisés à leur niveau actuel. De nouvelles cultures donneront droit au versement de ces paiements. Ceux-ci sont découplés par rapport au volume de production mais les agriculteurs peuvent choisir cette année de réviser leurs bases historiques en fonction de leurs productions des années récentes, ce qui est une entorse au découplage. Enfin, un troisième type de paiement a été créé cette année: des paiements contra-cycliques; ceux-ci sont déclenchés lorsque le prix tombe au-dessous d'un prix d'objectif (le 'Target Price' en anglais qui avait disparu dans la législation de 1996). Ces paiements sont proportionnels à un volume de production historique, et en ce sens ils sont découplés. Ils sont aussi proportionnels à la différence entre prix d'objectif et prix de marché : et en ce sens ils isolent les producteurs des signaux du marché.
- Pour la production laitière, la politique de soutien des prix est maintenue au niveau antérieur (\$9,90 pour 100 livres). Les petits et moyens producteurs bénéficieront d'un nouveau programme de subventions, doté d'un budget de 1,3 milliard de dollars sur 42 mois, et en plus un soutien contra-cyclique est créé, les paiements étant déclenchés lorsque le prix du lait de boisson à Boston passe au-dessous d'un seuil fixé par la loi (\$16,94 pour 100 livres). Ces paiements contra-cycliques pourront atteindre 45% de la différence entre ce seuil et le prix du marché
- Pour les viandes, les fruits et les légumes, l'étiquetage de l'origine géographique, volontaire au cours des deux prochaines années, deviendra ensuite obligatoire.

- Pour le sucre, la législation ancienne, fondée sur des quotas à l'importation, est maintenue pour l'essentiel.

2- Les 'données' et les antécédents du débat

Pendant les deux premières années d'application de la loi de 1996, la situation économique des agriculteurs américains était florissante. Les prix sur les marchés internationaux et donc sur le marché intérieur étaient élevés, les producteurs, libérés des contraintes de jachère et autres quotas, ont pu augmenter leurs production et de ce fait les volumes mis sur le marché. De plus, ils bénéficiaient de paiements de transition à des niveaux élevés (6 milliards de dollars par an). Le pari des 'libéraux' semblait gagné. Mais bientôt la conjoncture sur les marchés s'est retournée, conformément d'ailleurs à tout ce que l'on sait depuis de nombreuses années sur l'instabilité des marchés des matières premières et autres produits indifférenciés. La détérioration de la situation économique des agriculteurs qui en est résultée a eu rapidement des conséquences idéologiques et politiques importantes. Au plan idéologique tout d'abord, la doctrine libérale a perdu beaucoup de son lustre dans les milieux agricoles américains. Un signe révélateur de ce désenchantement a été le remplacement en janvier 2000 à la présidence de la principale organisation agricole américaine, l'American Farm Bureau, suite à une campagne électorale très explicite, de Dean Kleckner, un producteur de maïs et de soja de l'Iowa très engagé dans l'aile internationaliste du parti républicain, par Bob Stallman, un agriculteur du Texas, producteur de riz et de coton, deux produits exportés aussi sur les marchés internationaux mais dont les exportations justement sont très dépendantes des interventions du gouvernement américain sur ces marchés.

Au plan politique, la détérioration de la situation économique des agriculteurs a provoqué, on l'a dit, une multiplication d'interventions destinées à atténuer les conséquences négatives pour les agriculteurs américains de l'instabilité des prix sur les marchés. Elles ont coûté cher au Trésor public (5,65 milliards de dollars par an en moyenne pour le soutien aux marchés au-delà des mesures de la loi de 1996 au cours des années 1999, 2000 et 2001). Leur financement a été possible grâce à la rivalité et à la concurrence entre les deux principaux partis politiques, les Démocrates et les Républicains, qui se sont partagés le pouvoir au cours des années récentes, dans des formules diverses rappelant un peu la cohabitation à la française. De ce fait, le total des soutiens publics à l'agriculture a beaucoup augmenté, en flagrante contradiction avec l'esprit de la loi de 1996 et avec les promesses faites au moment de son passage, pour osciller entre 15 et 20 milliards de dollars au cours de trois dernières années.

Cependant, 'l'administration' continuait au plan international, tout particulièrement à l'OMC, de faire pression pour la poursuite de la libéralisation des échanges internationaux des produits agricoles et la réforme des politiques intérieures requise un peu partout dans le monde par le processus de libéralisation. Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement américain ait préparé le débat interne sur le renouvellement de la législation agricole par la publication d'un document d'orientation se situant nettement dans une perspective libérale, en prolongement direct de la loi de 1996. La loi qui vient d'être votée n'est donc pas conforme aux vues et aux vœux de 'l'administration'. Il nous faut expliquer maintenant comment cela est possible dans le système américain où le président ne peut certes pas faire la loi mais où il peut pourtant toujours opposer son veto à tout projet de loi qui ne lui convient pas.

3- Le déroulement du processus de décision politique

Etant donné les antécédents rappelés ci-dessus, le point de départ du processus ayant produit la nouvelle loi agricole peut être identifié comme la ‘résolution budgétaire’ du printemps 2001. Il s’agit d’une décision relative à l’affectation prévisionnelle des ressources budgétaires pour une période de dix ans. Ce type de décision n’a pas force de loi mais fournit un cadre et des enveloppes budgétaires, acceptées assez généralement par toutes les parties prenantes. A cette époque les perspectives de surplus budgétaires étaient très bonnes, et les législateurs affectèrent une somme de 73,5 milliards de dollars supplémentaires au financement des dépenses de la politique agricole au cours des 10 prochaines années, ce qui représente une augmentation de 70% par rapport aux dépenses correspondant à la loi de 1996, mais surtout une garantie que des interventions du type de celles qui avaient été décidées à titre ‘exceptionnel’, mais chaque année depuis 1998, seraient pérennisées.

En un an la situation budgétaire s’est renversée totalement. On craint maintenant des déficits chroniques au cours des prochaines années; il peut donc paraître surprenant que le poids de la contrainte budgétaire ne se soit pas davantage fait sentir dans l’élaboration de la nouvelle politique agricole. Mais l’attaque terroriste du 11 septembre 2001 a changé bien des choses. Le Congrès a voté des crédits importants pour la lutte contre le terrorisme international et, plus généralement, pour le renforcement de la sécurité intérieure, faisant passer au deuxième rang le souci d’équilibre budgétaire, d’autant plus que les perspectives macroéconomiques au cours de l’automne étaient inquiétantes. Dans ce contexte, il n’est donc pas très surprenant que les groupes de pression agricoles aient pu convaincre les autorités, le Président en premier lieu, de la nécessité d’engager toutes les ressources fiscales affectées au secteur par la ‘résolution budgétaire’ du printemps 2001. Comme on va le voir, le Président avait, en année électorale, de bonnes raisons politiques de satisfaire une telle demande.

L’initiative pour l’élaboration de la nouvelle loi agricole fut alors prise par la Commission Agriculture de la Chambre des Représentants. En la matière, on sait que les présidents de Commission disposent d’une marge de manœuvre appréciable. Cela était particulièrement vrai dans ce cas car les législateurs pouvaient opérer dans le cadre d’une contrainte budgétaire connue et très généreuse. Larry Combest, le président de cette Commission, est un élu Républicain du Texas, sensible aux intérêts des producteurs de riz et de coton qui, on l’a déjà dit, ne sont pas du tout convaincus par les discours ‘libéraux’ prônant le retrait de l’intervention publique sur les marchés agricoles. Au plan idéologique, M. Combest est beaucoup plus proche de son collègue Démocrate, Charlie Stenholm, leader de la minorité dans la même Commission, élu lui aussi du Texas et sensible aux mêmes intérêts économiques, que du gouvernement Bush et en particulier du Ministre de l’Agriculture, Ann Veneman, chantre depuis longtemps de l’idéologie libérale. En organisant des auditions de toutes les parties prenantes au débat agricole et en leur demandant de faire des propositions précises de législation dans les domaines qui concernaient chacune d’elles, la Commission a donné la voix aux divers groupes d’intérêt et a permis l’élaboration d’un véritable ‘cahier des doléances’, faisant ainsi monter la pression sur ceux qui auraient voulu freiner l’expansion des interventions publiques. Ces développements ont offert ‘un boulevard’ aux divers intérêts catégoriels, comme l’exemple de la politique laitière peut l’illustrer. Dans ce secteur la concurrence interrégionale est très vive. Au cours des décennies récentes, la production s’est déplacée vers l’ouest et le sud-ouest du pays, où de très grands troupeaux ont été constitués. Les coûts de production de ces élevages modernes sont suffisamment bas pour exercer une forte pression sur les éleveurs traditionnels du nord et du nord-est. Ceci explique l’adoption au cours des années récentes d’un ensemble de mesures fédérales assurant un traitement privilégié aux éleveurs de cette région (dans le cadre du ‘New England Compact’). Une telle

exception régionale, financée sur fonds fédéraux, n'est pas conforme à l'idéal fédéraliste et l'intervention était donc fragile au plan politique. Les dispositions de la loi de 2002 relatives aux produits laitiers, décrites ci-dessus, ont un caractère national, même si elles servent bien les intérêts des petits et moyens éleveurs, chers au cœur du sénateur Leahy, élu Démocrate du Vermont, qui est leur principal défenseur depuis de nombreuses années.

Ceci nous amène à une dimension de nature très politique du processus. L'année 2002 est, on l'a dit, une année électorale. La majorité Démocrate au Sénat tient à une voix. Les Républicains ont la majorité à la Chambre des Représentants, mais cette majorité est étroite (11 voix aujourd'hui, ce qui veut dire qu'il suffirait de six gains nets de sièges aux Démocrates pour y reprendre la majorité). La majorité Démocrate au Sénat a considérablement freiné les initiatives de réforme 'conservatrices', pour ne pas dire réactionnaires, que le Président aurait souhaité prendre dans de nombreux domaines pour satisfaire l'aile droite de son parti. L'enjeu politique des prochaines élections est donc très élevé. Plusieurs Sénateurs Démocrates soumis à réélection sont en effet considérés comme en situation vulnérable. Or il se trouve que la plupart d'entre eux sont élus d'Etats où le vote agricole, souvent présenté comme très fluctuant, est important. On comprend alors que le sénateur Daschle, élu Démocrate du South Dakota et 'Leader' de la majorité, ait mis tout son poids dans le soutien à une loi agricole généreuse pour les agriculteurs. Il a notamment soutenu le Président de la Commission Agriculture du Sénat, T. Harkin, élu Démocrate de l'Iowa, soumis à réélection en 2002 dans des conditions qui ne s'annoncent pas très faciles.

Par ailleurs, on sait que tous les Représentants sont soumis à réélection tous les deux ans. Beaucoup d'entre eux ne pouvaient pas se permettre de s'opposer aux intérêts d'un groupe, certes très minoritaire dans la plupart des districts électoraux, mais qui peut faire la différence dans une élection serrée. Cela a considérablement augmenté l'enjeu politique de la loi agricole dans cette Chambre, dont le contrôle par l'un ou l'autre des deux partis est aussi en jeu dans la prochaine élection. Au total on le voit, toutes ces considérations politiques agissaient toutes dans le même sens d'une grande libéralité fédérale pour les agriculteurs et leurs alliés dans l'ensemble du système agro-alimentaire.

La présence dans la loi d'un volet environnemental important, d'un élargissement des bénéficiaires des bons d'aide alimentaire et d'autres dispositions non décrites ci-dessus, comme celles relatives à la promotion du développement rural par exemple, était un moyen de rassembler une grande coalition pour soutenir la loi ou, plus précisément pour certains élus, un moyen de se défendre contre les critiques qui pourraient leur reprocher leur libéralité. Ainsi, il était très révélateur d'entendre le sénateur Wellstone, élu Démocrate du Minnesota et l'un des sénateurs les plus 'à gauche' sur l'échiquier politique américain, défendre, après son vote, la loi au nom du télétravail dans les zones rurales qu'elle allait permettre de développer!

Toutes ces considérations expliquent pourquoi, au début mai, la loi a été adoptée successivement par la Chambre des Représentants et le Sénat avec des majorités très confortables, après que le Président ait clairement indiqué qu'il la signerait, ce qu'il fit le 13 mai, parce que, dit-il, elle permettait d'apporter un soutien généreux aux agriculteurs, même si elle ne correspondait pas à l'idéal qu'il aurait souhaité.

X X X

En conclusion de cette première partie, la réponse à la question posée au début de cet article est claire. Le passage de la nouvelle loi agricole américaine correspond bien à une remise en cause de la doctrine libérale qui avait inspiré la réforme de 1996, remise en cause qui restait cependant très partielle par rapport à la perspective d'une abolition totale des interventions publiques interférant avec le libre jeu des mécanismes du marché. La nouvelle

loi est ainsi en contradiction avec les positions prises par le gouvernement américain dans les négociations agricoles à l'OMC, positions qui restent largement inspirées par le souci de poursuivre dans la voie de la libéralisation des échanges internationaux de produits agricoles et, pour cela, des politiques agricoles internes dans de nombreux pays. L'explication de ce revirement se situe d'abord au plan politique en cette année électorale où les enjeux sont particulièrement importants. Mais plus profondément, c'est peut-être le pari qui était à la base de la loi de 1996 qui a été remis en cause. Il n'a pas été politiquement possible d'exposer durablement une agriculture moderne aux rigueurs de la concurrence, sans la protéger des variations de prix sur des marchés internationaux particulièrement instables, tout particulièrement bien sûr lorsque les prix baissent.

II- IMPLICATIONS

Nous passerons brièvement en revue les implications possibles de cette nouvelle loi pour les Etats-Unis et pour les négociations internationales.

1- Pour les Etats-Unis

Tout d'abord, on peut s'attendre à une diminution de la variabilité des revenus agricoles à l'intérieur du pays. Mais il faut souligner que cette plus grande stabilité n'améliorera pas la répartition des revenus. La majorité des fonds publics continuera d'aller à des citoyens dont les niveaux de revenu et encore plus de patrimoine sont nettement au-dessus des moyennes nationales. Ceci n'est pas nouveau mais sera encore accentué. Un jour, la légitimité sociale de telles interventions sera remise en question. Aucun économiste ne pense que cette loi est justifiée et le ton des éditorialistes des grands journaux est unanimement et très durement critique.

L'effet sur les volumes de production est difficile à quantifier, mais la direction est sans ambiguïté: les quantités mises sur le marché ne peuvent évoluer que dans le sens d'une augmentation. Ceci pèsera sur les prix intérieurs et sur les marchés internationaux. L'ampleur de ces changements est en fait la grande inconnue aujourd'hui. Beaucoup à l'avenir dépendra de cet effet dépressif sur les prix et nombreux sont ceux à l'extérieur des Etats-Unis qui sont préoccupés par cet effet possible de la loi américaine. Quoiqu'il en soit, cet effet dépressif augmentera directement, et plus que proportionnellement, le coût budgétaire de la politique agricole. Or ce coût ne peut pas augmenter indéfiniment car la contrainte budgétaire n'a pas disparu; elle pourrait devenir opératoire très rapidement.

Quant à la capacité concurrentielle de l'agriculture américaine, elle ne peut que souffrir à long terme, d'autant plus qu'une fraction importante des bénéficiaires de la nouvelle législation sera capitalisée dans une hausse du prix et des loyers des terres agricoles, hausse qui se répercutera directement dans les coûts de production. Il se peut que cette perte de compétitivité soit à l'avenir, de façon plutôt perverse, la source de nouvelles pressions politiques pour maintenir une forte intervention de la puissance publique.

2- Pour les négociations internationales

L'effet de cette nouvelle législation sur les relations avec les alliés traditionnels des Etats-Unis dans les négociations commerciales internationales se fait déjà sentir. A cet égard le cas du Canada pourrait être exemplaire. Les relations avec ce voisin fidèle sont envenimées actuellement par diverses controverses commerciales relatives notamment au bois de construction, à l'acier et à l'énergie. Les agriculteurs canadiens, qui produisent dans des conditions agronomiques tout à fait comparables à celles de leurs voisins situés de l'autre côté de la frontière commune, sont très préoccupés des distorsions de concurrence provoquées par un soutien public beaucoup plus généreux accordé à leurs voisins. Ils font donc pression sur leurs autorités nationales pour qu'elles corrigent ces déséquilibres; ce qui à son tour explique le ton critique de ces autorités à propos de la nouvelle loi américaine et leur promesse de l'examiner sérieusement et d'engager une action à l'OMC s'ils sont convaincus que les engagements américains ne peuvent pas y être respectés.

D'autres partenaires commerciaux des Etats-Unis se sont exprimés dans le même sens. Parmi ces partenaires, le cas du Brésil est particulièrement intéressant. Ce pays en voie de développement a pris conscience au cours des années récentes que les exportations agricoles pouvaient, et donc devaient, jouer un rôle central dans sa stratégie de développement. Depuis plusieurs années le Président Cardoso saisit toutes les occasions de dénoncer le protectionnisme agricole des pays riches. Membre du Groupe de Cairns depuis sa création, le Brésil en est peut-être devenu le leader aujourd'hui. Ses représentants ont clairement indiqué qu'ils envisageaient sérieusement une action à l'OMC contre la nouvelle loi agricole et il ne fait aucun doute que ce pays exercera durablement une forte pression sur les Etats-Unis dans ce secteur.

A l'OMC, 'l'administration' américaine a pourtant promis de maintenir une attitude « aggressive » sur le dossier agricole. Malgré la perte de crédibilité idéologique du gouvernement américain, celui-ci continuera d'agir pour faciliter l'accès des exportateurs américains aux marchés de leurs partenaires/concurrents.. La conférence ministérielle de Doha a confirmé que le processus de négociations agricoles initié en 1999, conformément aux engagements de Marrakech, était irréversible. On s'est mis d'accord sur un cadre basé sur les trois 'piliers' (accès, subventions aux exportations et soutien interne) et un calendrier de négociations. On voit mal qu'un changement de doctrine inspirant une loi s'appliquant à l'intérieur des Etats-Unis puisse affecter la mise en œuvre des décisions concernant les procédures d'une négociation impliquant plus de cents participants. Ces procédures donnent maintenant à la négociation internationale sa dynamique propre.

La position des Etats-Unis dans la suite des négociations agricoles sera cependant affectée par le passage de la nouvelle loi. Mais plus que par l'affaiblissement idéologique des discours en faveur de la libéralisation, cet effet se fera sentir d'abord au plan juridique, si les Etats-Unis étaient amenés à ne pas respecter leurs engagements et à perdre dans le cadre du mécanisme de résolution des différends à l'OMC sur une plainte déposée par tel ou tel pays membre. Sur le plan politique, la possibilité pour l'administration américaine de maintenir, comme elle l'a promis, une attitude 'aggressive' en faveur de la libéralisation dépendra beaucoup de la capacité des Etats-Unis à respecter les engagements plus sévères qu'impliquerait une poursuite de la libéralisation des échanges et des politiques internes. La nouvelle loi prévoit certes un mécanisme de limitations des interventions internes au cas où elles risqueraient de remettre en cause les engagements à l'OMC. Mais beaucoup s'interrogent sur la faisabilité politique à l'intérieur des Etats-Unis d'une telle suspension. Sur ce plan, la crédibilité des Etats-Unis sera bien en jeu.

Tout ceci a des **implications importantes pour la posture que l'Union Européenne peut prendre dans les négociations agricoles à l'OMC**. On sait que la Commission a mis l'accent sur la spécificité du 'modèle agricole européen', spécificité qui repose beaucoup sur la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture. Dans cette perspective, de nombreuses fonctions, au-delà de la production de biens alimentaires, correspondent à la production de biens publics justifiant une intervention de la puissance publique. Il en résulte une remise en cause d'une libéralisation simpliste de l'agriculture, mais dans un cadre intellectuel conforme aux développements modernes de la théorie économique néoclassique, qui est à la base de la doctrine libérale. Le revirement idéologique américain facilite-t-il la défense de la spécificité du modèle agricole européen à l'OMC? A mes yeux, rien n'est moins sûr!

Tout d'abord, la nouvelle loi américaine ne se situe pas du tout sur le terrain des limites de la théorie néoclassique. De toutes façons, la limite à laquelle on peut la rattacher serait celle des effets de l'instabilité des prix sur les marchés mondiaux, question qui en Europe ne semble intéresser que les économistes spécialisés, alors que la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture amène à souligner l'importance des biens publics ignorés par la doctrine libérale. Mais surtout, la coalition des pays membres de l'OMC qui souhaitent une libéralisation des politiques agricoles des pays riches va bien au-delà du camp des 'libéraux' (Groupe de Cairns et Etats-Unis). Elle inclut aussi de nombreux pays en voie de développement, tels que les pays méditerranéens ou l'Inde par exemple qui ne sont certes pas des adeptes du libéralisme en matière agricole. Il est probable que de nombreux membres de l'OMC seront opposés à des mesures de soutien aux revenus des agriculteurs, quelles que soient les raisons avancées pour les justifier, si ces mesures ne sont pas strictement 'découplées' des volumes de production, et ceci indépendamment de la position des Etats-Unis.

Faute de pouvoir défendre agressivement les spécificités du modèle agricole européen et surtout de faire reconnaître sa légitimité internationale sur une base radicalement nouvelle, qui serait en rupture avec l'idéologie libérale dominante, l'Union Européenne pourrait peut-être trouver dans le passage de la nouvelle loi agricole américaine l'occasion d'ouvrir un autre débat: convient-il de prendre davantage en compte les effets de l'instabilité des prix dans les négociations commerciales et, si oui, comment le faire? Il serait en effet possible que cet aspect des marchés des produits agricoles puisse justifier des mesures contre-aléatoires, qui soient dans l'intérêt de tous car l'incertitude, et l'instabilité qui en résulte, ont des coûts élevés pour tout le monde. Sur un plan tactique, il y aurait peut-être là une piste pour légitimer une nouvelle formule de paiements directs européens. On sait en effet que les paiements compensatoires, créés lors de la réforme de la PAC en 1992, ont été mis dans une catégorie spéciale à l'OMC, la fameuse 'boîte bleue'. Or l'avenir de cette boîte après l'expiration de la 'clause de paix' à la fin 2003 est très problématique. Depuis que l'idée des grands accords mondiaux par produit est tombée en désuétude, cette question est restée en suspens. Elle est pourtant importante, comme l'illustre à nouveau la leçon importante de l'expérience américaine, présentée ci-dessus: à savoir que le pari fondamental de la loi de 1996, selon lequel il était politiquement possible d'exposer une agriculture moderne aux rigueurs de marchés internationaux très instables, a été perdu. Il faut dire cependant que, même au plan intellectuel, les pistes pour gérer cette instabilité sont peu nombreuses et mal explorées.