

Le modèle agricole européen est-il acceptable par les pays-tiers?

In: Économie rurale. N°267, 2002. pp. 125-132.

Citer ce document / Cite this document :

Petit Michel. Le modèle agricole européen est-il acceptable par les pays-tiers?. In: Économie rurale. N°267, 2002. pp. 125-132.

doi : 10.3406/ecoru.2002.5302

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru_0013-0559_2002_num_267_1_5302

Le modèle agricole européen est-il acceptable par les pays-tiers?

Michel PETIT • Institut national agronomique Paris-Grignon

Depuis quelque temps, les instances officielles de l'Union européenne ont mis en exergue l'existence d'un modèle agricole européen spécifique, qu'il conviendrait de défendre absolument dans les négociations internationales. Il est donc légitime dans un colloque organisé en France, à notre époque, sur le thème «Agriculture et commerce international» de s'interroger pour savoir si ce modèle est acceptable par les pays partenaires de l'Union européenne dans les grandes négociations internationales, tout particulièrement à l'OMC. Certains d'entre eux ne risquent-ils pas de voir dans ce modèle une résurgence du vieux thème de la spécificité de l'agriculture, qu'ils ont combattu pendant des décennies lors des différents rounds du GATT?

À la différence de la plupart des autres débats qui ont eu lieu lors ce colloque, la question elle-même appelle une réponse en termes d'économie politique. Il faut en effet se placer dans la perspective générale de comprendre pourquoi les politiques sont ce qu'elles sont ou, plus précisément, de comprendre pourquoi tel pays ou telle institution prend telle position dans telle négociation internationale. Suite aux travaux d'auteurs comme Downes, Stigler, Olson, Buchanan, Krueger, etc., l'analyse des politiques agricoles, en termes d'économie politique, a reçu une attention significative à partir du milieu des années quatre-vingt (voir par exemple: Petit *et al.*, 1987; Moyer et Josling, 1990; Swinnen et van der Zee, 1993; Kay, 1998). J'ai proposé récemment une formulation synthétique de l'approche, telle que je l'ai élaborée mais

qui est aussi, à peu de choses près, suivie, explicitement ou non, par de nombreux auteurs travaillant sur ce thème (Petit, 1999).

C'est ce qui justifie la démarche suivie ici: on explicitera tout d'abord, dans une première partie, le contenu de la prise de position des instances européennes en faveur d'un modèle spécifique afin, ensuite, de comprendre pourquoi cette position a été prise. Ceci permettra, dans une deuxième partie, d'examiner en détail la nature des difficultés internationales actuelles et prévisibles pour l'avenir. On pourra alors conclure que la légitimation internationale de ce modèle européen sera difficile en tout état de cause et que, probablement, parmi les mesures de soutien à l'agriculture inspirées par ce modèle, seules celles qui sont vraiment «découplées» des volumes de production, pourront être acceptables par de nombreux pays tiers.

Le modèle agricole européen

Dans une perspective d'économie politique, le fait que ce soient les instances européennes qui aient mis en exergue l'existence et l'importance d'un modèle agricole spécifique est révélateur. Il convient de bien comprendre le contenu mis en avant et les raisons pour lesquelles les instances européennes ont pris cette position.

1. De quoi s'agit-il?

«Le 27 septembre 1999, dans ses conclusions sur le Cycle du Millénaire, adoptées à l'unanimité, le Conseil des ministres de

l'agriculture a souligné que la sauvegarde du modèle agricole européen était d'une importance fondamentale pour l'Union européenne compte tenu du caractère multifonctionnel de l'agriculture européenne et du rôle qu'elle joue dans l'économie et la société dans son ensemble.»¹ Cette citation paraît tout à fait révélatrice. L'auteur s'y exprime certes en son nom personnel; mais justement elle peut alors exprimer plus librement la position «rhétorique» de son service, qui se trouve être la direction chargée des relations internationales à la Direction générale de l'agriculture. Quant au contenu de la déclaration du Conseil des ministres (Agriculture), à laquelle elle fait référence, il est tout à fait clair. Continuons la citation: *«La défense du modèle agricole européen comme objectif des négociations commerciales multilatérales est une affirmation politique forte de la spécificité et de l'importance du modèle agricole et rural européen pour la société européenne dans son ensemble.»* Un peu plus d'un an plus tard, le même Conseil, préparant la position d'ensemble de la Communauté européenne en vue des négociations à l'OMC², réaffirme, sans utiliser toutefois l'expression «modèle agricole européen», exactement les mêmes idées, que l'on trouvait d'ailleurs déjà exprimées dans la Déclaration de Cork, faite à l'issue de la Conférence sur le développement rural, organisée sur l'initiative de la Commission, avec l'aval du Conseil et en coopération avec le Parlement, du 7 au 9 novembre 1996.

À chaque fois l'existence de biens publics ou quasi-publics est affirmée dans les domaines devenus classiques comme l'environnement et le paysage, l'aménagement du

territoire, les identités culturelles liées au terroir, la sécurité sanitaire. Il convient tout d'abord de remarquer que l'identification précise de chacun des biens publics, ou quasi-publics, invoqués ne va jamais de soi.

Que dire, par exemple, de l'identité culturelle liée au terroir? Le goût pour la charcuterie corse est sans doute lié au sentiment, très fort au demeurant, d'appartenir ou de se rattacher d'une façon ou d'une autre à la communauté corse. Mais comment définir de façon plus précise et rigoureuse la nature du bien public produit et en déduire la meilleure façon de rémunérer les producteurs? Quant aux questions liées à la sécurité sanitaire ou à la confiance des consommateurs et citoyens, où est la différence avec les entreprises produisant des biens privés, très attachées à leur image publique et qui connaissent bien le coût, parfois catastrophique pour elles, d'une perte de confiance des consommateurs? Toutes ces questions laissées ici sans réponse n'impliquent pas cependant une remise en cause radicale de l'existence de biens ou services publics produits par l'agriculture au-delà de la production de biens privés normalement rémunérés par les marchés de ces biens. L'existence d'une différence importante entre coûts et bénéfices privés d'une part et coûts et bénéfices sociaux d'autre part rend légitime l'intervention de la puissance publique, même si les modalités précises de celle-ci doivent être appréciées au cas par cas. Mais il faut reconnaître aussi l'existence d'un deuxième problème, posant peut-être une difficulté encore plus grande: les biens publics et privés, dont il s'agit ici, sont, sur un plan strictement théorique, des produits joints. Ainsi par exemple, le gouvernement norvégien affirme haut et fort que la communauté nationale norvégienne est très attachée au maintien d'un habitat permanent au nord du Cercle arctique. Une telle affirmation est parfaitement crédible et on voit mal qui, au nom de quel principe, contesterait au peuple norvégien le droit de décider qu'il est prêt à payer le coût impliqué par un tel objectif. Tout agriculteur résidant dans ces zones diffi-

1. Extrait d'un article par Doriane Givord, Haut fonctionnaire à la Direction Agriculture de la Commission européenne, dans la revue LEADER Magazine.

2. Conclusion of the Agricultural Council on 20 and 21 november 2000, *WTO Negotiations on Agriculture - EC Comprehensive Negotiating Proposal*, texte en anglais tel qu'il apparaît sur la page Web du site de la Commission européenne, janvier 2001.

ciles, marginales, désavantagées devrait donc être éligible pour un soutien public financé par ses concitoyens. Mais il faut alors bien comprendre que le service public rendu par cet agriculteur-type ne peut pas être dissocié de son activité d'agriculteur produisant des biens agricoles susceptibles d'être vendus sur un marché. Autrement dit et dans ce cas, biens publics et biens privés sont joints. Il n'est pas possible de les dissocier et donc de calculer le coût de l'un sans l'autre, ce qui va poser un problème insoluble lorsque l'on voudra négocier au plan international la légitimité d'un soutien public qui n'affecterait pas la compétitivité du produit privé sur les marchés standards. Or, si l'on y réfléchit, l'exemple extrême de l'agriculture arctique n'est pas exceptionnel. Tous les biens publics évoqués ci-dessus vont être confrontés aux mêmes difficultés.

2. Pourquoi cette prise de position des instances européennes?

Dans une perspective d'économie politique, le fait que les prises de position soient celles du Conseil des ministres est essentiel. En effet, dans le jeu normal des institutions européennes, on sait que le Conseil «dispose» sur la base de propositions faites par la Commission. Or celle-ci a toujours besoin d'une doctrine sur laquelle asseoir ses propositions spécifiques. Sinon la Commission s'exposerait au risque majeur d'être perçue comme servant les intérêts de tel ou tel État-membre et de ne plus être la voix de l'intérêt supérieur de l'Union. Faire endosser par le Conseil le discours développé autour du modèle agricole européen était donc essentiel pour «protéger» la Commission et conserver sa marge de manœuvre dans les négociations internationales, notamment à l'OMC où elle parle au nom de l'Union.

Dans ce contexte institutionnel, les instances européennes n'ont probablement pas eu beaucoup de difficultés à trouver un accord sur la meilleure posture à prendre aujourd'hui dans les négociations agricoles

à l'OMC. Nul ne peut bien sûr garantir combien de temps durera ce consensus. On sait que dans le passé, les gouvernements des États membres ont eu des positions et des attitudes très différentes vis-à-vis des négociations commerciales internationales, rendant d'ailleurs pratiquement impossible, ou très difficile, le rôle fédérateur de la Commission dans ce domaine. À ce stade préliminaire, où personne ne sait même s'il y aura un nouveau cycle de négociations multilatérales, chaque État membre a jugé qu'il était plus opportun pour lui de soutenir la position doctrinale de la Commission plutôt que de «faire bande à part». Le modèle agricole européen exprime cette posture. Pour la résumer en une phrase nous dirions que le rôle social et environnemental de l'agriculture est suffisamment complexe, ancré dans l'histoire et la culture des vieilles sociétés européennes et apprécié plus ou moins consciemment par celles-ci, pour ne pas accepter, sans autre forme d'examen, les prescriptions des partisans à tous crins de la libéralisation des échanges, prêts à ignorer les conséquences sociales et environnementales de leurs prescriptions libérales, quel que soit le coût de ces conséquences.³

Pour l'Union européenne, il faut bien sûr gérer les suites de Marrakech. Nous reviendrons en détail sur cet aspect dans la deuxième partie de ce point de vue. Mais deux considérations majeures peuvent être suggérées ici. Tout d'abord, le statut international et donc l'avenir des paiements directs, compensatoires des baisses de prix initiées lors de la réforme de 1992 et poursuivies lors de l'adoption de l'Agenda 2000 au sommet de Berlin en 1999, posent un grave problème. Il

3. Remarquons au passage qu'un consensus des quinze États membres sur une telle position serait apparu impossible à atteindre il y a seulement cinq ou sept ans. Ceux qui, comme moi, sont des Européens convaincus et de longue date, ne peuvent que se réjouir de cette situation même si, comme indiqué ci-dessus, nul ne peut garantir la profondeur des convictions communes ainsi reflétées, ni la durée de l'accord entre pays-membres.

s'agit d'un sujet aux multiples ramifications, toutes politiquement très sensibles au plan interne, sur lequel les pays partenaires ont accepté de «fermer les yeux», en inventant la Boîte bleue et la Clause de la paix, jusqu'en 2004. Nul ne sait ce qui se passera ensuite. Je pense que l'invention du modèle agricole européen a été une réponse au besoin de trouver une piste pour assurer la légitimation internationale de ces aides, au prix probablement de quelques réformes à inventer, mais sans remettre trop en cause le compromis interne, social, politique et délicat sur lequel elles reposent.

La deuxième considération a probablement été liée à la prise de conscience que les consommateurs et les citoyens sont devenus des acteurs majeurs, jouant les «premiers rôles», sur la scène des débats relatifs aux politiques agricoles en Europe. À cet égard, la situation a radicalement changé depuis le début des années quatre-vingt-dix, lorsqu'on a discuté successivement de la réforme MacSharry de la PAC (1992) et de la conclusion de l'Uruguay Round du GATT (1994). À cette époque, les gouvernements et les organisations professionnelles agricoles tenaient les premiers rôles. Aujourd'hui, avec la vache folle, les contaminations diverses (dioxine, listeria, etc.) et les OGM, les citoyens sont très mobilisés, même s'ils ne sont toujours pas bien organisés. Mais quel politique pourrait ignorer leurs craintes et leurs soucis? Dans le passé, le large consensus en faveur de la libéralisation du commerce international - libéralisation perçue comme l'une des causes de la croissance économique sur le long terme - n'avait finalement suscité en Europe que des oppositions marginales. Mais aujourd'hui les critiques contre la mondialisation et les dangers de la «mal-bouffe» qu'elle implique, risquent bien sûr de se retourner contre le mouvement de libéralisation. Ce fut le cas dans les rues de Seattle à la fin de l'année 1999. Ce le sera encore plus probablement si les défenseurs de la libéralisation des échanges sont perçus comme des doctrinaires, servant les intérêts économi-

ques étroits et à courte vue d'une minorité, mais ignorant les intérêts aussi essentiels de la grande majorité que ceux qui ont trait à la sécurité des aliments et aux dangers de pollution et même de destructions irréparables de l'environnement, comme ceux que des manipulations génétiques irresponsables peuvent faire craindre.

Ainsi interprétées, les considérations ayant présidé à la mise en exergue du modèle agricole européen par les instances officielles paraissent tout à fait légitimes. On pourrait donc croire qu'elles devraient être perçues comme tout à fait raisonnables par les partenaires commerciaux de l'Union européenne. Pourtant, comme on le verra maintenant dans la deuxième partie, la négociation internationale s'annonce, et a déjà commencé, sous des perspectives difficiles.

Les difficultés internationales

Les principales difficultés pour l'Union européenne proviennent de la combinaison de deux facteurs: les engagements pris à la fin de l'Uruguay Round et les pressions exercées par un grand nombre de pays membres de l'OMC, insistant pour que les engagements formels et, au-delà, politiques pris à Marrakech soient tenus. Paradoxalement peut-être, tous ces pays se rangent ainsi dans le camp des libéraux. Ces deux points seront présentés et expliqués successivement.

1. Les engagements de Marrakech

Pour la suite des débats et des négociations, quatre types d'engagements pris à Marrakech pèsent très lourd. Il s'agit de ceux qui portent: (1) sur les mesures aux frontières, (2) sur la Boîte bleue, (3) sur les accords non strictement commerciaux, d'ordre qualitatif, portant sur le respect des règles relatives à la propriété intellectuelle (ADPIC) et aux mesures de protection sanitaire et phytosanitaire (SPS) et (4) sur le rendez-vous de 1999. Certes d'autres engagements peuvent se révéler à long terme plus importants encore

pour l'avenir de l'OMC; tel sera probablement le cas des procédures de règlement des différends qui ont été adoptées à Marrakech. Mais pour le propos, les quatre points listés ci-dessus paraissent décisifs.

- Pour la Politique agricole commune, la suppression des prélèvements variables et les limites aux subventions aux exportations représentent un changement majeur, pour lequel l'Union a pris des engagements très fermes. Ceux-ci signifient en effet que l'Union a renoncé, pour la première fois, aux armes absolues qui lui permettaient de décider unilatéralement du niveau de protection qu'elle accordait à son agriculture. Cet engagement pris est maintenant irréversible. Il serait politiquement prohibitif de tenter de le remettre en cause.

- On sait que la couleur de la Boîte bleue a été choisie à la fin de la négociation de l'Uruguay Round pour signifier que l'on appliquait aux mesures classées dans cette Boîte des critères différents de ceux qui avaient jusque-là présidé aux discussions et amené à la classification entre les trois catégories: verte, jaune et rouge. Lors de la réunion dite de *Blair House*, en novembre 1992, où les représentants américains et ceux de la Commission européenne ont finalement jeté les bases du compromis bilatéral ayant permis de débloquent l'ensemble de la négociation multilatérale, les Européens ont insisté pour que les nouveaux paiements compensatoires des baisses de prix garantis, qu'ils venaient d'adopter comme élément important de la réforme de la PAC, soient acceptés tels quels par leurs partenaires américains, au moins pour une période de plusieurs années (ce qui devint la Clause de paix). Ceux-ci acceptèrent, dans le cadre d'un accord purement politique, qui permettait de conclure la négociation. Il s'agissait bien d'un arrangement *ad hoc*, sans portée doctrinale. Lorsqu'il fallut passer de l'accord politique à un texte juridique signé par tous les pays membres, on mit l'accent sur le fait que les paiements européens étaient associés à des mesures de limitation de la production par le biais des

jachères. Mais ces paiements ne sont que très partiellement découplés, puisqu'ils restent proportionnels aux surfaces cultivées et aux nombres d'animaux élevés; ils constituent donc bien des incitations économiques à produire; et il ne fait donc pas de doute que leur avenir est très menacé après 2004, date à laquelle expire la Clause de paix.

- Les accords de Marrakech incluent deux aspects, importants pour le commerce international, ne relevant pas cependant directement des politiques commerciales ni agricoles. Il s'agit de dispositions relatives à la propriété intellectuelle et aux mesures de protection sanitaire et phytosanitaire. Pour le premier, il s'agissait d'obtenir des pays membres du GATT que la libre circulation des biens et services, dans le domaine culturel notamment, ne constituerait pas un encouragement au piratage intellectuel mais que, bien au contraire, la signature d'un accord entre gouvernements allait faciliter le respect général des règles, communément admises au sein des pays développés, relatives à la propriété intellectuelle.

Quant au règlement sanitaire et phytosanitaire, il était principalement inspiré par le souci de limiter les entraves abusives au commerce, liées à des mesures prises ostensiblement par les gouvernements pour protéger la santé des hommes, des animaux et des plantes sur leur territoire, mais qui, en fait, étaient destinées à protéger tel ou tel secteur de leurs économies de la concurrence internationale.

Ces accords, on le voit, étaient inspirés par la doctrine libérale, mettant l'accent sur la liberté du commerce et le renforcement des droits de propriété. Pour les responsables européens, une telle orientation de principe ne posait pas de problème majeur. En revanche, la mise en œuvre a déjà soulevé quelques difficultés et certaines perspectives d'avenir sont inquiétantes. D'une part, les accords concernant la propriété intellectuelle font la part belle aux brevets, instruments très controversés, notamment dans le domaine des ressources génétiques où

l'Union européenne et ses pays membres sont impliqués dans des négociations internationales complexes, dans lesquelles ils entendent se distancier des représentants américains. Or les brevets jouent un rôle central dans cette discussion-là et sont utilisés comme une arme redoutable par les représentants du gouvernement des États-Unis. Pour les accords SPS, le bât blesse du fait que toute mesure de protection sanitaire ou phytosanitaire doit être fondée sur des bases scientifiques incontestables. Or cette disposition entre souvent en conflit avec la sensibilité des citoyens de nombreux pays, tout particulièrement en Europe, qui semblent de moins en moins prêts à s'en remettre aveuglément au jugement des experts, fussent-ils des scientifiques éminents, dans les grands débats contemporains relatifs à la sécurité alimentaire et à l'environnement.

- Le volet agricole des accords de Marrakech, signés à l'issue de l'Uruguay Round, représentait, on l'a dit, un compromis entre ceux qui souhaitaient une libéralisation significative des marchés agricoles - ceux des céréales et des oléagineux notamment - et les pays désireux de maintenir une protection aussi élevée que possible de leurs agricultures. Pour rendre ce compromis possible, ceux qui freinaient, y compris l'Union européenne, durent accepter un rendez-vous «un an avant la fin de la période de mise en œuvre» afin d'engager «les négociations en vue de la poursuite du processus» de réforme des politiques qui devait avoir pour «objectif à long terme» des «réductions progressives substantielles du soutien et de la protection». Ces citations, tirées directement de l'article 20 de l'accord agricole signé à Marrakech, sont tout à fait claires. Elles ne laissent place à aucune ambiguïté : l'Union européenne s'est bien engagée à Marrakech à reprendre, en 1999, les négociations sur un processus de réforme, initié par la clôture de l'Uruguay Round et destiné à se poursuivre au-delà. On comprend donc pourquoi l'Union a voulu éviter de se laisser piéger dans une négociation cantonnée à

l'agriculture et aux services, dans laquelle elle serait forcément sur la défensive sur le premier volet, et a cherché à élargir l'ordre du jour des discussions, en soutenant le lancement d'une négociation beaucoup plus large, autrement dit un nouveau cycle de négociations multilatérales. À cet égard, l'échec de la Conférence de Seattle, qui avait pour objectif de lancer le Millenium Round, est probablement plus gênant pour l'Union européenne que pour les États-Unis et le groupe de Cairns. Quel paradoxe pour les chantres de l'anti-mondialisation !

2. Les pressions des «libéraux»

Pour la politique agricole européenne, les années quatre-vingt-dix ont marqué un tournant radical. Pour la première fois en effet, les pressions extérieures ont eu une influence déterminante sur l'évolution des politiques intérieures. Ce fut le cas pour la réforme de 1992, dite souvent réforme MacSharry, que l'on ne peut comprendre que comme une adaptation nécessaire de la PAC pour permettre un accord au GATT. Les accords de Marrakech (1994), dont on vient de voir qu'ils impliquaient des engagements très contraignants limitant les marges de manœuvre ultérieures de l'UE, constituent une autre illustration de la force de ces pressions extérieures. Les propositions de la Commission, dites du paquet Agenda 2000 s'inscrivaient dans la même perspective, tout comme les décisions du sommet de Berlin en 1999 prises sur la base de ces propositions. Compte tenu de l'influence, somme toute déterminante, qu'elles ont exercée au cours de la dernière décennie, il paraît sage aujourd'hui de s'interroger sur l'avenir de ces pressions. Et il n'est pas nécessaire d'être devin pour donner quelques grandes orientations en réponse à cette question.

Tout d'abord les pays qui se sont fait les champions de la libéralisation⁴ dans le passé se méfient beaucoup de toute doctrine proposée par les Européens qui justifierait un statut spécial de l'agriculture. Ils remar-

quent évidemment que les «amis de la multi-fonctionnalité de l'agriculture» regroupent précisément les pays, comme la Norvège, la Suisse, le Japon, et au sein de l'Union européenne, la Finlande, l'Autriche, la France et l'Allemagne, qui se sont le plus opposés à la libéralisation du commerce international des produits agricoles dans le passé, en particulier lors des cycles successifs de négociations multilatérales au GATT. Par ailleurs, comment dans cette perspective ne pas voir les soutiens publics accordés à l'agriculture au nom de sa multi-fonctionnalité comme un nouvel avatar du traitement spécial dont devrait bénéficier ce secteur et justifiant un soutien public, source de distorsions de concurrence multiple? Ces pays sont particulièrement sensibles à l'ampleur des distorsions causées dans le passé par des mesures fondées sur des arguments qui leur paraissent de la même nature, qui ignorent largement les considérations économiques, mais qui s'appuient sur des ressources fiscales considérables, du moins aux yeux de la plupart d'entre eux.

Or cette méfiance des «libéraux» ne peut pas être ignorée. Les engagements de Marrakech, tout particulièrement ceux qui ont été rappelés ci-dessus, leur fournissent en effet de multiples occasions de maintenir la pression sur l'Union européenne pour la poursuite du processus de libéralisation. Par ailleurs, il faut être bien conscient du poids des intérêts économiques qui, en Europe, ont bénéficié de la libéralisation des échanges internationaux et sont bien placés pour continuer de le faire. Ceux-ci trouvent des relais très forts dans plusieurs gouvernements de pays membres. Même en France, ils ont joué un rôle relativement discret, mais décisif, pour amener le compromis de

l'Uruguay Round. Comment, par exemple, comprendre autrement le jeu de nos responsables politiques qui, après l'accord de *Blair House*, ont fait tout ce qu'il fallait politiquement pour, en fin de compte, «faire avaler la pilule» aux organisations agricoles?

Enfin, il me paraît utile de débusquer un mythe solidement ancré dans notre pays. Il s'agit de l'idée qu'il devrait être possible, facile peut-être même, de forger une alliance anti-libérale avec les pays en voie de développement. Certes, beaucoup d'entre eux ne sont pas prêts à assurer leur sécurité alimentaire en étant dépendants des marchés mondiaux pour assurer leur approvisionnement en produits de base quand la production intérieure est déficitaire et en sacrifiant leur agriculture, même si celle-ci n'est apparemment pas très productive. Mais le point important pour notre propos est que les alliés seront difficiles à trouver. La plupart risquent en fait de se retrouver dans le camp des libéraux dans les débats relatifs aux politiques agricoles. Ils auront tendance à ignorer les arguments en faveur du modèle agricole européen, qu'ils ne percevront que comme un nouvel avatar du protectionnisme agricole européen, celui-ci étant bien identifié comme un ennemi. C'est bien sûr le cas des pays en voie de développement du groupe de Cairns, dont le nombre n'a fait qu'augmenter au cours des années récentes et qui regroupe des situations très diverses. C'est aussi le cas de pays géants comme la Chine et l'Inde, qui ne sont certes pas prêts à renoncer à des objectifs de taux minimal de couverture de leurs besoins alimentaires par leurs productions intérieures, mais qui feront pression sur l'Union européenne pour que celle-ci respecte les engagements pris à Marrakech et pour qu'elle poursuive le processus de libéralisation permettant un meilleur accès à son marché intérieur et limitant le recours aux subventions aux exportations, qui sont vues comme un instrument particulièrement déloyal dans la concurrence internationale. Quant aux pays méditerranéens, plus ou moins impliqués

4. Il s'agit essentiellement des États-Unis et des pays du groupe de Cairns. Ils sont, pour cette raison, appelés «libéraux» dans le reste du texte, même s'il est bien connu qu'aucun de ces pays ne serait prêt à adopter des politiques économiques totalement conformes à la doctrine libérale dans quelque domaine que ce soit, y compris leurs politiques commerciales.

dans le processus de Barcelone, ils sont très sensibilisés au protectionnisme agricole de l'Union européenne. Il sera donc très difficile de les convaincre de faire alliance avec l'Europe sur une plateforme anti-libérale dans le domaine agricole, alors que les pays européens sont totalement impliqués dans les pressions internationales les incitant à libéraliser leurs économies !

Conclusion

Il devrait être clair, à l'issue de cette analyse, que la légitimation internationale du modèle européen d'agriculture sera très difficile du fait des préventions suscitées dans de nombreux pays par la longue histoire du protectionnisme agricole en Europe. Pourtant, les considérations et les évolutions sociales qui ont amené les autorités européennes à proposer ce modèle ne sont pas spécifiques à l'Europe. Tous les pays développés sont confrontés à une montée des préoccupations, exprimées de plus en plus clairement par leurs citoyens, sur la sécurité sanitaire de leur alimentation, sur sa qualité gustative et, dans les pays de civilisation rurale ancienne, sur

les liens entre alimentation et identité culturelle. Dans les pays en voie de développement, au fur et à mesure du développement économique, de nombreuses couches sociales relativement aisées, sensibles aux mêmes préoccupations, sont susceptibles de peser de plus en plus sur les débats publics. Dans cette perspective, l'avenir international du modèle européen a peut-être de beaux jours en perspective. Mais, dans les prochaines années et, en particulier, dans le cadre des négociations à l'OMC, l'Europe devra convaincre ses partenaires, du Nord et du Sud y compris l'Australie et la Nouvelle-Zélande, que la promotion du modèle agricole européen n'est pas un nouvel avatar du protectionnisme traditionnel de son agriculture. Cela implique, me semble-t-il, qu'il faudra être très rigoureux et veiller à ce que les mesures de soutien public à l'agriculture, mises en place au nom de ce modèle, soient la cause de distorsion de concurrence aussi minime que possible. Autrement dit, il faudra que ces mesures soient aussi découplées que possible ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Kay A. *The Reform of the Common Agricultural Policy*. CABI Publishing, Wallingford, 1998, 186 p.
- Moyer W., Josling T. *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EC and the USA*. Harvester Wheatsheaf, New York, 1990, 235 p.
- Petit M., de Benedictis M., Britton D., de Groot M., Henrichsmeyer W., Lechi F. *Agricultural Policy Formation in the European Community: the Birth of Milk Quotas and CAP Reform*. Elsevier, Amsterdam, 1987, 165 p.
- Petit M. *Peut-on identifier les déterminants des politiques? Approches en termes d'économie politique*. In Comptes rendus des séances de l'Académie d'Agriculture de France, Paris, 1999, 85, p. 171-184.
- Swinnen J. et Van der Zee F.A. *The political Economy of Agricultural Policies: a Survey*. In European Review of Agricultural Economics, 1993, 20, p. 261-291.