

CONTEXTE GLOBAL MOUVANT POUR LA POLITIQUE AGRICOLE

Résumé

A l'origine, la Politique Agricole Commune (PAC) reposait en partie sur des mesures protectionnistes et génératrices de distorsions commerciales. Il est intéressant de noter que la PAC est restée essentiellement inchangée pendant trois décennies puis a subi trois réformes en quinze ans. Cet article étudie les interactions entre les « pressions externes » et les réformes successives de la PAC.

Le commerce international est devenu un paramètre d'une importance croissante au cours des vingt dernières années. Désormais, la libéralisation du commerce mondial revient régulièrement à l'ordre du jour de la politique agricole. Si jusqu'au cycle d'Uruguay l'agriculture a pu bénéficier d'un statut d'exception, les évolutions du commerce mondial ont imposé son inclusion à l'ordre du jour des négociations. L'agriculture, depuis le cycle d'Uruguay est devenue l'une des questions les plus controversées de ces négociations.

Le Cycle d'Uruguay, la fin d'une époque pour les politiques agricoles.

- L'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay (AACU), lancé à Punta del Este en septembre 1986, a permis de franchir une étape importante. En effet, il a soumis l'agriculture aux disciplines du commerce mondial et a assuré que les questions de libéralisation et de réforme de la politique agricole restent à l'ordre du jour de nouvelles négociations. Ceci a conduit au *Programme de Doha pour le développement* – ouvert au Qatar en novembre 2001 – dont les négociations agricoles présentent de fortes ressemblances avec le cycle d'Uruguay : l'agriculture continue à être une des questions les plus épineuses des négociations commerciales multilatérales. La nature du débat n'a pas non plus beaucoup changé puisqu'il porte toujours sur le soutien domestique, les primes d'exportation et l'accès aux marchés. **Ce qui a changé, c'est la configuration des acteurs** : les pays en développement représentent maintenant les deux tiers des membres de l'OMC et font écho aux voix qui attendent du cycle de Doha une réforme en profondeur de la politique agricole.
- D'autres facteurs ont généré des changements du contexte global. *Premièrement*, la conclusion de l'AACU a été suivie de puissants effets systémiques. En mettant en place le système de règlement des différends de l'OMC, il a donné à tous ses membres un outil pour assurer que les engagements étaient respectés. Ce système a été largement utilisé par les pays en développement et a eu un effet notable pour l'Union européenne. *Deuxièmement*, les accords bilatéraux de libre échange entre l'UE et d'autres parties du monde contribuent à remanier l'environnement international de la politique agricole. Ils font monter la pression sur le marché européen, au moins pour certaines denrées et certains fournisseurs. *Troisièmement*, les politiques externes de l'Union changent : la politique européenne de développement utilise de plus en plus la politique commerciale comme un outil au service de ses objectifs ; la politique commerciale européenne proprement dite tient compte des considérations en matière de développement. Il en résulte un nouveau programme de

cohérence politique au sein duquel les politiques commerciales et agricoles sont des secteurs prioritairement tenus de prendre en compte les politiques de développement.

- Plus généralement, la globalisation de l'économie mondiale met en cause les structures spécifiques de la politique agricole. La mondialisation a modifié la structure des échanges commerciaux, les structures industrielles et les pratiques agricoles. Elle a aussi contribué à transformer l'espace politique en un **espace politique transnational** au sein duquel l'agriculture est en cours de réévaluation. La considération accordée à présent aux **pays en développement** et l'admission au débat de ces nouveaux interlocuteurs que sont les **organisations pour le développement** en sont symptomatiques. Cela a pour effet de renforcer ceux qui dénoncent les échanges faussés par l'effet des politiques agricoles.
- En conséquence la PAC ne peut plus être conçue isolément des évolutions internationales. La dimension internationale avait eu des effets notables sur le processus des trois réformes successives en 1992, 1999 et 2003. À deux occasions, en 1992 et 2003, la dimension commerciale internationale a exercé de fortes pressions sur le changement de la PAC. Ces pressions ont dicté le contenu de la réforme à travers l'interprétation que les décideurs faisaient des politiques susceptibles d'être retenues dans des accords du GATT ou de l'OMC. Ainsi en 1992 et en 2003, les décideurs ont du prendre des décisions simultanément aux niveaux européen et international. Les objectifs de réforme de la PAC furent d'autant mieux atteints que la pression des négociations était élevée et que le débat public était actif.

Depuis l'insertion de l'agriculture dans les disciplines du commerce mondial, bien du chemin a été parcouru dans la réforme de la PAC.

1. Le niveau international détermine de plus en plus la politique agricole. Facteur capital : la politique commerciale est aujourd'hui perçue comme affirmant le rôle de l'Union européenne en tant qu'acteur global actif. Elle sert en outre la cohésion des politiques externes de l'Union, particulièrement en ce qui concerne la politique de développement. Ceci laisse supposer que l'inclusion grandissante des questions de politique agricole dans les débats internationaux est acquise et prendra probablement de l'ampleur, dans la foulée des effets des négociations multilatérales successives.
2. Les retombées de ces politiques entraînent des changements cumulatifs par l'effet des contrecoups de ces politiques. Chaque décision et chaque mécanisme d'examen des politiques influencent les décisions futures. En ce qui concerne la dimension internationale, une décision stratégique a été prise en 1992 en faveur d'une ouverture progressive au commerce et d'une réforme de la politique. Ceci a généré un besoin constant de rapprochement des prix domestiques des niveaux internationaux et d'ajustement des instruments de politique au paradigme international de la politique agricole. À la suite de la réforme de 2003 on peut se demander si de nouvelles contraintes

surgiront d'un nouvel « environnement OMC ». L'adhésion désormais quasi universelle à l'OMC implique une diversité croissante des intérêts qui y sont représentés. En conséquence, les tendances influant sur les logiques de négociation et les attentes des différents acteurs resteront probablement fixées sur les politiques domestiques ainsi que sur l'ouverture des marchés.

3. L'évolution des préférences politiques a changé le paradigme de la politique agricole. L'isolement des marchés mondiaux a été remplacé par l'acceptation de la soumission de l'agriculture à la libéralisation du commerce international. Ceci a eu des conséquences fondamentales pour les outils utilisés par la politique agricole, en particulier pour la réduction importante des subventions à l'exportation – dont l'élimination est maintenant prévisible dans le contexte du Cycle de Doha – et la transformation des paiements directs en aides au revenu découpées de la production.
4. Pour conclure, on a fait le choix significatif bien qu'implicite, de faire du modèle agricole européen un modèle intensif et de qualité, se retirant du commerce des denrées de base (*commodities*) à moins que celles-ci ne soient compétitives sur le marché international. Une telle stratégie s'appuie sur la différenciation des produits européens – donc sur les règles mondiales en matière de qualité et de normes de sécurité – autant que sur l'avantage compétitif des avancées techniques de l'agriculture européenne. Ceci invite à réfléchir sur l'opportunité de soumettre à une autre évolution significative les modalités d'insertion de l'agriculture européenne dans le système commercial mondial.