

Les enjeux des négociations agricoles internationales et les fondements du libre-échange

Petit M.

in

Jacquet F. (ed.), Lerin F. (ed.).
Libre-échange, agriculture et environnement : L'Euro-Méditerranée et le développement rural durable : état des lieux et perspectives

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 52

2003

pages 41-50

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=3400053>

To cite this article / Pour citer cet article

Petit M. **Les enjeux des négociations agricoles internationales et les fondements du libre-échange.** In : Jacquet F. (ed.), Lerin F. (ed.). *Libre-échange, agriculture et environnement : L'Euro-Méditerranée et le développement rural durable : état des lieux et perspectives.* Montpellier : CIHEAM, 2003. p. 41-50 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 52)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Les enjeux des négociations agricoles internationales et les fondements du libre-échange

Michel Petit

Institut National Agronomique Paris Grignon
CIHEAM-IAM Montpellier (France)

Résumé. La doctrine libérale s'appuie sur une théorie solide notamment grâce au concept d'avantage relatif qui permet de fonder rigoureusement la notion d'optimum économique. Mais dans la réalité, les négociations commerciales internationales laissent peu de place à la recherche d'un optimum économique et l'on observe une prééminence de la doctrine mercantiliste. La libéralisation du secteur agricole est beaucoup moins avancée que celle des secteurs industriels, et cela à cause essentiellement du protectionnisme agricole de l'Union européenne ; les effets de la PAC sur les pays tiers méditerranéens sont importants. Tout cela complique les débats euro-méditerranéens sur les questions agricoles et explique en partie le peu de succès de la coopération Nord/Sud dans ce domaine.

Mots clés. Théorie économique – zone de libre-échange – politique méditerranéenne de l'Union européenne

Abstract. *Liberal doctrine is based on a solid theory, in particular thanks to the concept of relative advantage that allows a rigorous foundation for the notion of economic optimum. However, in reality, international trade negotiations leave little room for a search for an economic optimum and pre-eminence of the mercantilist doctrine is observed. The liberalisation of the agricultural sector is much less advanced than that of the industrial sectors, essentially as a result of European Union agricultural protectionism; the CAP has strong effects on Mediterranean third countries. All this complicates the Euro-Mediterranean debates on agricultural questions and partly accounts for the meagre success of north-south co-operation in this domain.*

Keywords. *Economic theories – free trade zone – Mediterranean policy of the European union*

Introduction

En matière de commerce international, les considérations doctrinales, les querelles idéologiques, les fondements théoriques des arguments utilisés dans les controverses et les réalités des négociations entre gouvernements forment le plus souvent un mélange confus. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la doctrine libérale semble de plus en plus dominante alors que la libéralisation des échanges est encore très incomplète (en particulier dans le domaine agricole), tout en étant souvent accusée d'être la cause de nombreux maux, notamment de l'accentuation de la pauvreté rurale et de nombreuses dégradations de l'environnement. Le débat sur le libre-échange se confond de plus en plus avec celui sur la mondialisation, cela se comprend bien car l'accroissement des échanges commerciaux lié à la libéralisation des politiques commerciales est bien l'un des aspects de la mondialisation¹. Mais pour clarifier les débats, il est souvent utile de distinguer divers aspects d'un ensemble de phénomènes complexes. Aussi nous nous limiterons ici au débat relatif au libre-échange ; ou plus précisément, à la libéralisation des échanges commerciaux. Dans ce but, cet article tentera de contribuer à clarifier objectivement les débats, en revenant en particulier aux fondements théoriques du libre-échange. On espère ainsi rendre compte de la puissance de la doctrine libérale et de son caractère hégémonique, tout en précisant les limites d'application de cette théorie économique.

Une telle clarification nous paraît particulièrement urgente pour la région méditerranéenne. En effet celle-ci est le siège de nombreux accords bilatéraux et multilatéraux cherchant à promouvoir la libéralisation des

échanges : depuis les accords du GATT (aujourd'hui l'OMC), auxquels la plupart des Etats méditerranéens sont parties prenantes, jusqu'aux tentatives de création d'une zone de libre-échange méditerranéenne, en passant par les accords d'association entre l'Union européenne et les « pays tiers méditerranéens » ou encore avec les projets de création d'une zone de libre-échange entre les pays arabes² (ZLEA). Pourtant, le protectionnisme agricole de l'Union européenne est souvent dénoncé par les autres pays : il constitue en effet probablement le principal obstacle à une plus grande intégration économique des pays de cette région. En même temps, les réformes économiques adoptées par la plupart des pays du Sud et de l'Est du bassin méditerranéen depuis au moins une vingtaine d'années et qui incluent des mesures de libéralisation et le plus souvent un certain retrait de l'Etat, sont souvent l'objet de critiques anti-libérales. Les institutions de Bretton Woods (Fonds Monétaire International et Banque Mondiale), qui ont souvent préconisé et même promu ces réformes et qui se plaignent que les gouvernements ne sont pas allés assez loin dans le sens de la libéralisation, connaissent de vives critiques, accusées d'avoir des comportements dogmatiques, ne profitant en fin de compte qu'aux grandes entreprises capitalistes multinationales, et accessoirement, nationales.

Il faut bien reconnaître que la distance est grande entre les réalités des négociations commerciales entre Etats et les prescriptions relevant directement de la doctrine du libre-échange. Les Etats les plus puissants font pression sur les autres pour qu'ils s'engagent dans des processus de libéralisation de leurs politiques économiques alors qu'eux-mêmes sont loin de mettre en œuvre ce qu'ils prêchent. Ceci est vrai pour les Etats-Unis dans les instances internationales telles que le GATT ou l'OMC. C'est également vrai pour les pays européens et l'Union européenne dans le dialogue Euro-méditerranéen. On comprend donc la suspicion de nombreux représentants des pays du Sud et de l'Est de la région ainsi que de nombreux observateurs face à des discours libéraux qui semblent surtout destinés à servir les intérêts des plus forts.

Dans cette situation, revenir aux 'fondamentaux' paraît nécessaire. On présentera tout d'abord les fondements théoriques du libre-échange en rappelant ce qu'est le concept-clé d'avantage relatif. Ceci permettra d'en apprécier la robustesse et donc la portée générale, mais aussi de bien préciser le cadre d'hypothèses théoriques dans lequel il s'inscrit. On verra ensuite que les négociations entre gouvernements sont souvent très complexes et qu'il est utile de les examiner dans une perspective d'économie politique. Celle-ci nous permettra notamment d'expliquer pourquoi ces négociations s'inscrivent beaucoup plus dans une perspective doctrinale mercantiliste que libre-échangiste, même si le libre-échange constitue une référence utile et, de fait, très largement utilisée. Finalement, on discutera des principales implications de cette analyse pour les débats et négociations actuels dans la région méditerranéenne.

I - Les fondements théoriques du libre-échange sont très solides

Comme nous l'avons dit, le concept clés à examiner est celui d'avantage relatif³. Selon Ricardo, celui-ci peut être défini sur l'exemple comparé de la production de drap (on dirait aujourd'hui de textile) et de vin au Royaume-Uni et au Portugal. Si l'on suppose que les coûts de production de ces deux denrées sont respectivement de 4 Livres par mètre et d'1 Livre par litre au Royaume-Uni et de 5 Escudos par mètre et d'1 Escudo par litre au Portugal, les deux pays ont intérêt à l'échange international. En effet, il suffit de sacrifier 20 cm de drap au Portugal pour produire 1 litre de vin supplémentaire qui peut être exporté au Royaume Uni où il permettra, par substitution, de produire 25 cm de drap supplémentaire. Dès lors qu'ils acceptent de troquer 1 mètre de drap contre une quantité de vin comprise entre 4 et 5 litres, les deux pays ont intérêt à échanger. Ce résultat, sans caractère idéologique ou doctrinal, est très solide : l'expérience montre bien que l'échange est souvent avantageux pour les deux parties prenantes. Les difficultés commencent lorsque l'on cherche à fonder des prescriptions générales, ignorant le cadre strict des hypothèses sur lesquelles ce

résultat très général, est fondé. Il est donc utile de bien préciser la nature du concept d'avantage relatif, d'en cerner la portée et d'en préciser les limites.

Le grand mérite de Ricardo est d'avoir noté que l'intérêt mutuel de l'échange international ne dépend que des coûts de production relatifs aux deux biens dans les deux pays. Ricardo désigne par avantage relatif (on parle parfois d'avantage comparé, suite à une mauvaise traduction de l'anglais *comparative advantage*) le fait que le Royaume Uni a intérêt à se spécialiser dans la production de drap (c'est là qu'est son avantage relatif) tandis que celui du Portugal réside dans la production de vin. Il est intéressant de noter que cet avantage est indépendant, par exemple, du taux de change entre la Livre et l'Escudo. Ceci peut paraître paradoxal lorsque l'on sait combien cette variable est importante pour les échanges internationaux : il suffit en effet de se rappeler que la surévaluation du taux de change encourage les importations et freine les exportations. Ou, ce qui revient au même, qu'en cas de dévaluation les importations diminuent et les exportations augmentent.

Comment résoudre ce paradoxe ? Probablement en se souvenant que le concept d'avantage relatif est essentiellement de nature normative : il fournit un guide pour réaliser l'optimum économique. Dans l'exemple ci-dessus, l'échange international est souhaitable puisqu'il bénéficie aux deux pays. Ceci permet de bien situer les limites du concept : rien n'est dit par exemple sur les différences d'intérêts au sein de chacun des pays : les producteurs de drap et de vin ont des intérêts différents, l'échange a des effets différents sur les uns et les autres et pour que tout le monde soit gagnant, il faut que soient mis en place des mécanismes de compensation des perdants, mécanismes qui sont rarement complètement satisfaisants dans la réalité. Ce que dit cependant ce développement théorique, c'est que les gains des gagnants sont supérieurs aux pertes des perdants et que l'on peut envisager une compensation telle qu'en fin de compte, il n'y ait plus de perdants ! C'est là, bien sûr, un résultat important et robuste, dont on voit en même temps les limites liées aux questions de répartition des fruits de l'activité économique.

Si l'on en vient maintenant au taux de change, il nous invite à approfondir les mécanismes économiques en jeu dans l'échange international. Tout d'abord, ce sont rarement les gouvernements qui décident en matière d'importations et d'exportations. L'économie de marché fonctionne en laissant beaucoup d'autonomie aux agents économiques privés. Or ceux-ci, importateurs et exportateurs, ne perçoivent pas directement les coûts relatifs du drap et du vin. Ils comparent les prix et les coûts du vin ou du drap dans les deux pays, exprimés en Livres et en Escudos, et prennent en compte le taux de change. Comment le concept d'avantage relatif éclaire-t-il cette réalité ? Il faut introduire ici le mécanisme de formation des prix.

Les coûts dépendent du prix des facteurs de production, qui dépendent eux-mêmes de l'offre et de la demande de ces facteurs sur les marchés. Ainsi, dans l'exemple de Ricardo, l'augmentation de la production de vin au Portugal entraîne une augmentation de la terre susceptible d'être mise en vignobles, ce qui contribuera à augmenter le coût de production du vin et donc à limiter le volume de vin qu'il est économiquement opportun d'exporter.

Plus généralement, dans la théorie économique, les prix et donc les taux de change sont des variables 'endogènes', c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas être prises comme des données alors que pour les agents économiques individuels les prix sont donnés pour l'essentiel. Sans entrer dans un développement théorique complet qui nous conduirait hors du champ de cette communication, le lecteur non spécialisé comprendra que le résultat agrégé des comportements individuels des agents économiques, poursuivant leurs intérêts propres, peut être conforme aux normes de l'avantage relatif si les prix reflètent bien les raretés relatives des facteurs de production dans les différents pays : c'est-à-dire si les interventions des différents gouvernements ne créent pas trop de distorsions. Ceci s'applique particulièrement aux taux de change qui sont très souvent soumis à d'importantes interventions publiques. Lorsque celles-ci sont telles que les agents économiques

individuels n'ont pas intérêt à échanger conformément aux normes de l'avantage relatif, les économistes libéraux soulignent le caractère néfaste de ces interventions.

Les autres économistes, ceux que l'on ne peut pas qualifier de libéraux, disent des choses très variées selon le point de vue qu'ils prennent. Pour résumer très schématiquement, la plupart des discours à caractère plus ou moins économique sur les thèmes abordés ci-dessus se situent tous, explicitement ou non, par rapport au modèle théorique de l'économie de marché et souvent contre ce modèle. En soi, cette situation n'est pas gênante, étant données les limites évidentes du modèle. Mais ce qui est gênant, c'est que trop souvent les apports du modèle ne sont pas intégrés dans les discours, ce qui conduit à des développements confus et parfois même erronés. Ainsi, pour notre propos, la poursuite des avantages relatifs dans le commerce international a une justification économique très robuste pour tous les pays, quel que soit leur niveau de développement. Aussi, lorsque les pays les plus pauvres sont confrontés à des situations de monopole sur certains marchés ou à des pratiques distorsives qui leur sont imposées par les pays riches et puissants, ce n'est pas l'intérêt de l'échange international qui est remis en cause mais les situations de monopole et les politiques publiques des pays riches qui influencent les conditions de cet échange. Voici la raison essentielle pour laquelle la doctrine libérale occupe une position dominante dans les débats internationaux.

Cette position tient non seulement à la robustesse des fondements théoriques, autour du concept d'avantage relatif, mais aussi à la généralité des observations empiriques qui sont en cohérence avec la théorie. En effet, depuis bien longtemps (plus particulièrement depuis la fin de la deuxième guerre mondiale) il y a une corrélation très forte, dans le temps et dans l'espace, entre le taux de croissance économique générale et celui des échanges internationaux : ce dernier étant souvent pratiquement proportionnel au premier et souvent deux à trois fois plus rapide. Face à une telle situation, on comprend que la conviction selon laquelle la croissance des échanges internationaux est à la fois conséquence et cause de la croissance économique, soit à la fois profondément ancrée et largement partagée. Cette conjonction d'une théorie très robuste et de tendances économiques lourdes, indéniables et cohérentes avec cette théorie, donne à la doctrine libérale une position dominante dans de larges cercles allant au-delà des seules positions idéologiques et du jeu de ceux qui ont un intérêt direct évident à la libéralisation des échanges, alors que les limites de validité du concept central d'avantage relatif sont claires et bien connues.

Cependant, les négociations commerciales internationales, dont on sait qu'elles pèsent de plus en plus sur les politiques commerciales pratiquées par les différents pays, sont telles que la définition éventuelle d'un optimum économique au niveau mondial semble peu pertinente pour interpréter, ou même aider, ces négociations. Certains perçoivent la recherche d'un tel optimum économique soit comme un pur exercice théorique n'ayant pas grande utilité autre qu'idéologique, soit comme un habillage artificiel, utilisé par les représentants des intérêts économiques (appelés à bénéficier directement de la libéralisation des échanges) pour déguiser en recherche de l'intérêt général, la poursuite de leurs intérêts privés. Sans nier la justesse de cette interprétation, il faut souligner cependant que la doctrine libérale joue aussi un rôle important en fournissant en quelque sorte une référence quasi-universelle à laquelle chacun se réfère.

II - Les réalités des négociations commerciales sont complexes

Pour bien situer la portée des querelles doctrinales qui viennent d'être évoquées, il faut prendre en compte et de façon plus détaillée, la réalité des négociations commerciales internationales, en particulier dans le domaine agricole. Cela nous permettra en outre de mieux situer les enjeux de ces négociations. Pour cela, il est utile de revenir sur les considérations fondamentales ayant conduit à la création du GATT et qui ont prévalu au cours des différents cycles de négociations multilatérales conduites dans le cadre de cet accord général. On verra que l'interprétation de ces conditions bénéficiera beaucoup d'une approche en termes

d'économie politique. Celle-ci nous amènera à une observation essentielle, à savoir, que les négociations au GATT, et maintenant à l'OMC, semblent beaucoup plus cohérentes avec les prescriptions de la vieille doctrine mercantiliste qu'avec celles de la doctrine libérale. Néanmoins, même dans cette perspective la doctrine libérale continue de jouer un rôle important.

Enfin, la prise en compte des réalités des négociations internationales permet de bien préciser leurs enjeux et plus spécialement la place, spécifique et importante, de l'agriculture dans ces négociations : la libéralisation dans ce secteur n'a vraiment commencé qu'après la conclusion de l'Uruguay Round en 1994, et elle est loin d'être complète, ce qui explique beaucoup les difficultés de dialogue entre les pays développés et les pays en voie de développement, y compris autour du bassin méditerranéen. Voyons à présent ces points de façon un peu plus détaillée.

1. L'économie politique des négociations au GATT et à l'OMC

Le GATT a été créé après la deuxième guerre mondiale en même temps que les autres grandes organisations économiques internationales (FMI et Banque Mondiale) dans un effort collectif des pays vainqueurs de la guerre cherchant à éviter la répétition des erreurs passées. En effet la grande crise économique des années 30 était vue comme largement responsable des dérèglements ayant permis la prise de pouvoir par les nazis en Allemagne, les fascistes en Italie et les impérialistes-militaristes au Japon. Or, on était convaincu qu'une des raisons pour lesquelles les gouvernements n'avaient pas été efficaces dans la lutte contre la crise économique, était due au fait que chacun pratiquait une politique centrée sur ses intérêts propres sans souci des répercussions sur les autres. Cela entraînait des répercussions en chaîne, telles que des séries de dévaluations compétitives ou l'escalade dans la protection douanière, qui non seulement ne bénéficiaient à aucun pays mais qui en plus étaient contraires à l'intérêt de tous. On pensait alors que seule une discipline collective librement consentie pourrait éviter ces écueils. Le principal rôle assigné au GATT était, par exemple, d'éviter les escalades de protection aux frontières, en mettant en place des règles s'imposant à chaque Etat signataire de l'accord. Des procédures facilitant la libéralisation progressive des échanges internationaux ont également été mises en place, puisque ceux-ci étaient considérés comme généralement favorables à la croissance économique.

Le GATT en tant que traité entre des Etats était un document juridique. Il devait être applicable ; il avait avant tout un caractère pragmatique et non théorique, même s'il est légitime de dire que, visant à favoriser la libéralisation des échanges, il a bien été conçu comme un instrument de mise en œuvre de la doctrine libérale. Son caractère pragmatique est particulièrement clair dans sa prise en compte des réalités politiques. La théorie économique considère que les pays - disons les économies nationales - ont généralement intérêt à la libéralisation des échanges. Mais cette théorie nous dit aussi que si les gains des gagnants sont supérieurs aux pertes des perdants, il y a pourtant pratiquement toujours des perdants. Et le fait qu'il soit possible en termes arithmétiques de compenser les perdants, ne suffit pas habituellement à les convaincre des bienfaits du libre-échange. Au contraire, ils y sont généralement opposés surtout lorsque la libéralisation envisagée heurte directement leurs intérêts. Cette opposition est à la source des difficultés politiques de toute libéralisation. En effet, si les gagnants potentiels sont nombreux, ils sont diffus : d'une part la plupart d'entre eux l'étaient en tant que consommateurs ; d'autre part les gains étaient faibles. Contrairement à cela, les perdants sont peut-être minoritaires, mais ils sont bien identifiés et sont conscients des enjeux pour eux-mêmes. De plus les pertes potentielles pour chacun d'eux peuvent être très significatives. Il en résulte ce que l'on appelle en économie politique une situation d'asymétrie qui explique très bien pourquoi les perdants se mobilisent fortement dans l'arène politique et s'opposent à la libéralisation tandis que les gagnants, plus diffus, difficiles à mobiliser, restent peu actifs. En fin de compte, la libéralisation, bien que souvent conforme à l'intérêt général, a plus d'opposants actifs que de soutiens politiques.

Cette analyse d'économie politique explique pourquoi le GATT a été créé :

- un cadre multilatéral est beaucoup plus favorable à un mouvement général de libéralisation qu'une série de négociations bilatérales entre Etats ;
- la clause de « la nation la plus favorisée⁴ » a permis à la communauté internationale de se doter d'un instrument simple contribuant au mouvement général de libéralisation en évitant de multiples arguties sur une multitude de sujets mineurs, susceptibles de générer de fortes oppositions politiques.

Cette même analyse explique aussi pourquoi les négociations se font dans le cadre de grands cycles, les fameux « rounds du GATT », impliquant de nombreux secteurs économiques. C'est le meilleur moyen pour que dans chaque pays, les gagnants directs, c'est-à-dire les producteurs de produits plus faciles à exporter à l'issue de la négociation, soient le plus nombreux possibles et susceptibles de se mobiliser, alors que les consommateurs qui au total sont les principaux bénéficiaires de la libéralisation, ne se mobilisent pas.

2. Importance du mercantilisme

Le mercantilisme est une doctrine qui est apparue dans l'histoire de la pensée économique avant la doctrine libérale qui inspire le libre-échange. Il est donc paradoxal que le mercantilisme joue un rôle plus important que la doctrine libérale dans les négociations du GATT et de l'OMC, alors que ces institutions sont souvent critiquées d'être ultra-libérales. Pour les mercantilistes, l'intérêt économique national - qui était souvent celui du Prince au XVII^e siècle - dépendait de la capacité d'accumulation des richesses. Frappés par la réussite des Hollandais, réussite fondée sur le développement du commerce international, les mercantilistes et les politiques qu'ils inspiraient, Cromwell et Colbert en particulier, voyaient dans le développement des exportations nationales un signe et une source de richesse nationale. Dans une telle vision, la libéralisation des échanges ne peut être acceptable que si elle résulte d'un jeu d'échanges réciproques de concessions commerciales entre Etats. Pour les libéraux au contraire, l'échange est bénéfique parce qu'il accroît les possibilités de choix offerts aux acteurs économiques individuels. Ce qui compte finalement, c'est le revenu des consommateurs : l'échange international doit être encouragé parce qu'il améliore la situation de ces derniers. La libéralisation des échanges internationaux est souhaitable même si elle est unilatérale, c'est-à-dire sans concessions réciproques des partenaires commerciaux. Elle est en effet conforme à l'intérêt général puisque ce sont les consommateurs qui en sont les principaux bénéficiaires.

Or, au GATT et maintenant à l'OMC, les négociations se déroulent entre gouvernements et elles sont faites de concessions réciproques. On sait par exemple que la libéralisation des échanges agricoles a été particulièrement difficile. Il a fallu que le gouvernement américain exerce des pressions considérables lors de l'Uruguay Round pour que la libéralisation des politiques dans ce secteur soit amorcée de façon significative. Lors des Rounds précédents, notamment depuis le Kennedy Round dans les années 60, les pressions du gouvernement des Etats Unis s'étaient heurtées à la résistance déterminée de l'Union européenne et à l'opposition, moins voyante mais tout aussi déterminée, du gouvernement japonais. Au début de l'Uruguay Round, les mêmes conflits sont réapparus mais les américains ont reçu le soutien du Groupe de Cairns et, après plusieurs années, il est apparu évident qu'il n'y aurait pas d'accord général, donc de conclusion positive de ce cycle de négociations, si l'agriculture était exclue du processus de libéralisation. A ce moment, l'Union européenne a du fléchir, notamment sous la pression des secteurs économiques européens qui avaient un intérêt direct à la libéralisation des échanges dans leurs secteurs respectifs. Tout ceci, on le voit, est parfaitement cohérent avec une vision mercantiliste, et pas du tout avec le point de vue libéral selon lequel une libéralisation unilatérale des échanges serait conforme à l'intérêt national.

Pourtant, la doctrine libérale continue à jouer un rôle significatif. C'est elle en effet qui légitime aux yeux des citoyens l'implication de leurs gouvernements dans ces négociations commerciales longues et compliquées,

où les lobbies divers jouent manifestement un rôle important. Cela signifie qu'ils doivent bien être en mesure d'y défendre leurs intérêts spécifiques, et qu'il est alors difficile de voir comment l'intérêt général peut trouver son compte. En effet, si l'on croit qu'en fin de compte la libéralisation des échanges internationaux est favorable à la poursuite de l'intérêt général, les négociations commerciales internationales doivent être vues positivement. Le fait que les modalités de négociation obéissent à une logique mercantiliste doit alors être considéré comme une nécessité imposée par les contraintes politiques, permettant cependant d'obtenir le résultat final escompté.

Une particularité du processus politique aux Etats-Unis peut illustrer ce processus. En effet, pour négocier effectivement dans le domaine commercial, le Président doit obtenir une autorisation spéciale⁵. Rappelons que le Président Clinton avait échoué dans ses tentatives de renouvellement de cette autorité après la conclusion de l'Uruguay Round, tandis que le Président George W. Bush ne l'a obtenue récemment qu'après des concessions, en termes de réductions de sa marge de manœuvre, que certains jugent très contraignantes. Ce combat politique ne peut être gagné par le Président que s'il est en mesure de mobiliser une coalition favorable à la libéralisation des échanges. Il s'agit en quelque sorte d'une dramatisation permettant la mobilisation politique, habituellement difficile, des intérêts diffus susceptibles d'être servis par la libéralisation.

3. La place particulière de l'agriculture

On a vu que dans le secteur agricole la libéralisation n'a vraiment commencé qu'à l'issue de l'Uruguay Round, avec la signature de l'Accord de Marrakech en 1994. Par contraste, la libéralisation des secteurs industriels a été amorcée de façon très significative depuis plusieurs décennies, en particulier lors du Kennedy Round dans les années 60 et, à quelques exceptions près, achevée lors de l'Uruguay Round. Il faut donc expliquer cette spécificité du secteur agricole.

La première raison habituellement avancée est celle du pouvoir politique des lobbys agricoles dans les pays développés, tout particulièrement en France. Mais plus profondément, la spécificité du secteur agricole s'explique aussi par le fait que dans les pays riches, disons les pays de l'OCDE, les politiques commerciales pour le secteur agricole ne sont que les conséquences des politiques d'intervention sur les marchés intérieurs.

On sait que depuis la grande crise des années 30, la plupart de ces pays ont introduit des mesures pour soutenir les prix perçus par les agriculteurs. Partout, ces mesures incluent des interventions sur les quantités offertes et demandées sur les marchés intérieurs, ce qui conduit à intervenir sur les flux d'importations et d'exportations. Par exemple on sait que les prélèvements variables à l'importation et les « restitutions », c'est-à-dire les subventions aux exportations, ont été des mesures essentielles de l'Organisation Commune des Marchés pour plusieurs produits, dont les céréales, dans l'Union européenne. Ces mesures aux frontières étaient donc bien au cœur de la Politique Agricole Commune (PAC), dont on disait d'ailleurs que l'un des principes fondateurs était la préférence communautaire. Pratiquement tous les pays de l'OCDE ont eu des mesures analogues.

Il en résulte que négocier les conditions d'accès aux marchés intérieurs des produits agricoles au GATT, impliquait une remise en cause de la politique agricole interne. On sait bien par exemple que la réforme de la PAC en 1992, dite réforme Mac Sharry, n'a été proposée par la Commission et adoptée par les gouvernements des Etats membres que parce qu'une réforme de la PAC était nécessaire pour conclure l'Uruguay Round. Cette caractéristique a toujours placé l'agriculture dans une position spécifique au GATT : il n'existe pas en effet d'intervention publique systématique sur les marchés pour les autres secteurs. On comprend alors pourquoi l'opposition politique à la libéralisation était beaucoup plus forte dans le secteur agricole que dans les autres.

Ici encore, une particularité de la situation américaine va nous permettre d'illustrer le caractère général de l'interprétation qui vient d'être proposée. On a dit que depuis des décennies le gouvernement des Etats Unis a été le principal avocat de la libéralisation agricole au GATT. Mais il ne faut pas en conclure pour autant que l'agriculture américaine fait exception parmi les agricultures des pays de l'OCDE. Dans ce pays aussi le gouvernement intervient massivement sur les marchés agricoles depuis les années 30, selon des modalités il est vrai très variables dans le temps et selon les produits. La pression pour la libéralisation a surtout porté sur les secteurs des céréales et du soja, pour lesquels les Etats-Unis sont de très gros exportateurs. Et il est tout à fait significatif que, suite à l'accord de Marrakech, de nombreux secteurs, comme ceux du lait et du sucre notamment, n'aient pas du tout été libéralisés, les Etats-Unis ayant des positions très protectionnistes dans ces secteurs.

Là encore, l'analyse en termes d'économie politique nous fournit l'explication : c'est bien le processus politique, inspiré par une vision mercantiliste dominante, qui détermine les modalités du processus général de libéralisation⁶. Aujourd'hui le secteur agricole fait moins exception que par le passé puisque la libéralisation a été amorcée de façon significative depuis les accords de Marrakech. Mais comme on vient de le voir, cette libéralisation est loin d'être complète. Les négociations commerciales agricoles continuent d'être très difficiles : elles ont contribué à l'échec de la conférence de Seattle en 1999 et il a fallu un compromis ambigu et atteint *in extremis* à Doha en novembre 2001 pour pouvoir lancer le nouveau Round de négociations multilatérales.

III - Conséquences pour les débats dans la zone euro-méditerranéenne

Curieusement, les débats dans la région méditerranéenne relatifs à la libéralisation des échanges internationaux, notamment dans le domaine agricole, ne font le plus souvent que très indirectement écho aux événements et aux débats internationaux qui viennent d'être évoqués. Certes, il est normal que les questions géostratégiques liées au processus de Barcelone et les perspectives de création d'une Zone de libre-échange méditerranéenne (ZLEM) occupent beaucoup les esprits. Mais il s'agit là de problèmes internes à la région, qu'il faut replacer dans le contexte international, d'autant plus que l'Union européenne en particulier, est un acteur majeur dans le jeu mondial et que sa stratégie régionale ne peut pas être comprise sans la replacer dans ce contexte mondial. Par ailleurs, en se focalisant sur les échanges commerciaux, qui constituent un objet légitime de contentieux entre les pays méditerranéens du Nord (ceux de l'Union européenne), et les autres, ceux du Sud et de l'Est de la région, le débat risque de rester au plan idéologique et aussi d'occulter, en monopolisant l'attention, d'autres aspects essentiels de la construction commune d'un espace méditerranéen permettant à tous de mieux vivre. En même temps, la construction commune de cet espace ne sera possible que si les conflits commerciaux sont résolus, ce qui implique de commencer par les reconnaître clairement. La dernière partie de cette communication développe quelques uns de ces points, visant ainsi à contribuer à un débat euro-méditerranéen qui soit fructueux.

Tout d'abord, il importe que les agronomes, et plus généralement les spécialistes du secteur, reconnaissent et même affirment combien le contentieux commercial agricole entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens (PTM) est source de problèmes, à la fois directement pour les agricultures et pour le développement économique général de ces pays tiers, mais aussi pour le développement d'une coopération plus approfondie entre les deux rives de la Méditerranée. Comment en effet ne pas comprendre les soupçons et les accusations de duplicité portés à l'encontre des pays européens ? Ceux-ci ont soutenu, directement et par leur participation aux décisions des institutions de Bretton Woods (FMI et Banque Mondiale), les politiques de libéralisation et d'ajustements structurels dans les pays tiers. Ils ont donc bien prêché la libéralisation. Mais face aux difficultés politiques soulevées par leurs secteurs agricoles, ils ne pratiquent pas chez eux ce qu'ils prêchent chez les autres ! En continuant à restreindre l'accès à leurs

marchés intérieurs pour les produits méditerranéens venant du Sud et de l'Est de la région, ils empêchent les pays tiers de tirer les bénéfices des politiques de libéralisation que ces pays ont mises en œuvre, souvent courageusement, et que les pays européens ont favorisées. Certes, il serait vain de nier les difficultés politiques internes à l'Europe mais il paraît indispensable que ce sujet ne soit pas tabou, surtout dans les discussions entre analystes indépendants où l'on cherche à bien comprendre l'état de la situation. Pour aller plus loin dans ce sens, je ne crois pas que le protectionnisme agricole européen à l'encontre des pays tiers méditerranéens soit tenable longtemps : il est un tel obstacle à l'amélioration des relations entre les pays de la région que les pressions politiques sur les secteurs agricoles européens seront de plus en plus fortes et que ceux-ci seront obligés de faire des concessions significatives.

L'amélioration des débats euro-méditerranéens passe aussi par un effort pour dépasser les prises de position purement idéologiques. A cet égard, le débat sur le libre-échange est particulièrement vulnérable. Il doit toujours être remis dans le cadre du processus multiforme de mondialisation. Et malgré les nombreuses critiques, il est clair que ce processus va se poursuivre. En effet, la mondialisation résulte à la fois de la libéralisation des échanges de capitaux qui a entraîné une explosion des flux financiers internationaux et de la libéralisation du commerce des biens et services, qui est loin d'être achevée mais qui a entraîné une très forte croissance des échanges commerciaux. Enfin bien sûr, les progrès dans les communications ont été spectaculaires, que ce soit pour le transport des personnes et des biens ou pour la circulation de l'information. Sauf catastrophe majeure imprévue, on voit mal comment les échanges et les interrelations dans ces domaines culturel, scientifique, technologique, financier et même commercial pourraient ne pas se multiplier. Mais cette reconnaissance ne justifie pas, à l'inverse, les positions idéologiques libérales prônant une libéralisation sans retenue.

A cause de querelles stériles parce que purement idéologiques à propos du libre-échange, nous risquons d'occulter ou de négliger d'autres questions importantes dans les débats régionaux. Celles-ci pourraient faire l'objet d'une coopération régionale fructueuse et efficace, justifiant ainsi des efforts beaucoup plus intenses que ceux qui existent aujourd'hui. Ainsi, par exemple, il est clair que la faiblesse de nombreuses institutions dans les pays tiers est un obstacle majeur au développement. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine agronomique, où les institutions sont très fragmentées. Dans l'ensemble, on sait quelles réformes seraient appropriées. On sait aussi que la coopération régionale pourrait jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre de ces réformes nécessaires. Pourtant ce sujet ne reçoit pas du tout l'attention qu'il mérite ni dans les débats, ni dans la conception des actions de coopérations, ni dans les moyens financiers mobilisés aux niveaux national et international. De la même façon, on sait que la gestion de nombreuses ressources naturelles est confrontée à de graves crises dans la plupart des pays tiers méditerranéens, crises qui s'accroissent avec la croissance démographique et la croissance économique. Là encore, on connaît les solutions, du moins dans leurs grandes lignes. La coopération régionale a là aussi un rôle essentiel à jouer, qui pourrait aller bien au-delà de ce qui est fait aujourd'hui. Pourquoi cette distance entre ce que l'on sait qu'il faudrait faire et ce que l'on fait réellement ? Quant à la lutte contre la pauvreté rurale, elle pourrait -ou plutôt elle devrait- être l'objet de programmes importants menés au niveau national et local et fortement soutenus par l'Union européenne. Là encore la prise de conscience de l'urgence de l'action est loin de ce qu'elle devrait être et les réalisations sont très décevantes compte tenu de l'ampleur des besoins.

Conclusion

Les débats relatifs au libre-échange et à ses effets sur l'agriculture et l'environnement dans la région méditerranéenne sont souvent confus, notamment du fait de nombreux *a priori* idéologiques soumis à une critique insuffisante. Nous espérons avoir montré que la doctrine libérale s'appuie sur un corpus théorique solide, où le concept d'avantage relatif, qui est lui-même très robuste, joue un rôle central. Mais les limites d'application de cette théorie comme référence pour définir l'optimum économique sont précises et malheureusement, elles sont souvent ignorées par les tenants de l'idéologie libérale. Le fait que la réalité complexe des négociations commerciales internationales laisse fort peu de place à la recherche d'un optimum économique au niveau mondial ou régional, est encore plus limitant. Les négociations ayant lieu entre gouvernements nationaux, ce sont bien sûr les points de vue nationaux qui dominent et qui s'affrontent. Ceci explique la prééminence observée de la doctrine mercantiliste dans la pratique de ces négociations. Une analyse en termes d'économie politique est donc nécessaire pour comprendre ce qui se passe plutôt que pour proposer un optimum.

A la lumière de cette interprétation des négociations internationales, on comprend mieux les difficultés du dialogue euro-méditerranéen en matière agricole et le niveau décevant des actions de coopération entre les deux rives de la mer commune. Le protectionnisme agricole de l'Union européenne et, plus généralement, l'effet sur les pays tiers de la PAC, constituent un obstacle important à l'évolution souhaitable de l'agriculture dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Cette situation, qui s'explique par des raisons politiques au sein de l'UE, ne facilite pas le dialogue et la coopération dans le domaine agricole. Elle est la cause de tabous et de suspicions. Il en résulte une grande difficulté pour aborder ensemble les obstacles les plus difficiles à surmonter pour promouvoir le développement de l'agriculture, tout en protégeant l'environnement des pays du Sud et de l'Est de la région, alors que la coopération Nord/Sud et Sud/Sud pourrait jouer un rôle crucial pour surmonter certains obstacles particulièrement difficiles dans ces domaines. Il faut espérer que la prise de conscience de la véritable communauté de destin, au-delà de grandes et évidentes différences, au sein de la région méditerranéenne, permettra de mieux faire à l'avenir, tant les possibilités de collaboration efficace sont nombreuses et prometteuses.

¹ Pour une mise au point sur la mondialisation voir deux ouvrages récents: *La mondialisation au-delà des mythes*. Dir. Serge Cordelier, Paris, La Découverte, 2000 ; et Michalet Charles-Albert, *Qu'est-ce que la mondialisation ?*. Paris, La Découverte, 2002.

² La zone de libre-échange arabe a été instituée en vertu de la convention du Caire du 19/02/1997. Sur 22 pays concernés en 1999, 14 avait lancé ou conclu les procédures d'adhésion (Jordanie, Emirat Arabes Unies, Bahreïn, Tunisie, Arabie Saoudite, Syrie, Irak, Oman, Qatar, Koweït, Liban, Libye, Egypte et Maroc). La ZLEA devrait être achevée en 2008.

³ Inventé par Ricardo (Ricardo, David. *Les Principes de l'économie politique et de l'impôt*. 1817), le concept d'avantage relatif a ensuite été repris, discuté et approfondi par de nombreux économistes. Ce qui est remarquable, c'est que l'apport essentiel de Ricardo reste tout à fait pertinent aujourd'hui.

⁴ Chaque pays signataire doit consentir aux autres signataires les mêmes avantages, en termes de concessions tarifaires, qu'il consentait avant de devenir membre du GATT à son partenaire commercial le plus favorisé.

⁵ Il s'agit de ce que l'on appelle communément l'autorisation d'utiliser la procédure *Fast track* (voie rapide), c'est-à-dire sans droit d'amendement avec un vote final uniquement oui ou non, lors de la ratification finale de la proposition-traité présentée par le Président au Congrès. Sans une telle autorité, les négociateurs des partenaires commerciaux des Etats-Unis n'auraient que peu d'incitations à faire des concessions à leurs collègues américains car ils seraient exposés aux risques que les concessions qu'ils auraient obtenues en échange du gouvernement des Etats Unis soient remises en cause par un amendement parlementaire.

⁶ Pour plus de détails, voir : Petit Michel, « Géostratégie : la place de l'alimentation dans les rapports internationaux », *Déméter* 2003, Paris, Armand Colin, 2002, pp. 61-86.