



HAL
open science

CEE-Etats-Unis : conflit commercial ou harmonisation des politiques agricoles ?

Yves Dronne, Louis Pascal Mahe, C. Tavera, Thierry Trochet

► **To cite this version:**

Yves Dronne, Louis Pascal Mahe, C. Tavera, Thierry Trochet. CEE-Etats-Unis : conflit commercial ou harmonisation des politiques agricoles ?. INRA sciences sociales, 1989, 1, pp.1-4. hal-02371363

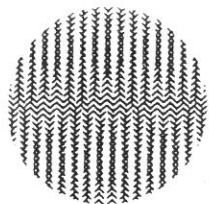
HAL Id: hal-02371363

<https://hal.science/hal-02371363>

Submitted on 19 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



INRA

SCIENCES SOCIALES

N° 1 - JANVIER 1989
2^{ème} année
ISSN 0988-3266

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

CEE-ÉTATS-UNIS : CONFLIT COMMERCIAL OU HARMONISATION DES POLITIQUES AGRICOLES ?

Lors de la session dite de mi-parcours des négociations commerciales multilatérales du GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) qui s'est tenue début décembre à Montréal, les Etats-Unis et la Communauté se sont durement affrontés sur les questions agricoles. Les Etats-Unis ont adopté une attitude extrême, envisageant l'abolition de toute forme de soutien au secteur, alors que la Communauté proposait une baisse graduelle et une harmonisation des soutiens. Le paradoxe est que les deux partenaires adoptent des positions aussi différentes alors que leurs problèmes agricoles sont en partie similaires (coût élevé du soutien). On peut logiquement penser qu'une harmonisation concertée des politiques des deux grandes puissances agricoles apporterait une solution, au moins partielle, à leurs difficultés.

C'est dans cet esprit que la Commission de la CEE a constitué un groupe de travail international pour étudier divers scénarios d'harmonisation conjointe des politiques américaine et européenne. Une équipe de l'INRA a contribué à ces travaux en élaborant un modèle permettant d'analyser les conséquences de ces scénarios sur les cours mondiaux des principaux produits agricoles ainsi que sur les budgets, les revenus, la balance commerciale, etc. des pays concernés. Ce sont les résultats de certaines de ces simulations qui sont résumés ici.

Les problèmes actuels de la PAC...

La croissance de l'agriculture communautaire, encouragée par le soutien des prix et les gains de productivité, bute aujourd'hui sur des problèmes d'excédents à exporter et sur des limites budgétaires. En effet, d'une part l'Europe est excédentaire pour les principaux produits de zone tempérée à l'exception des protéines végétales, et, d'autre part, les prix européens étant en général nettement supérieurs aux cours mondiaux, le coût des restitutions à l'exportation et le financement des stocks publics ont continué d'augmenter à un rythme soutenu : de 11 à 27 milliards d'ECU pour l'ensemble du FEOGA-Garantie de 1980 à 1987.

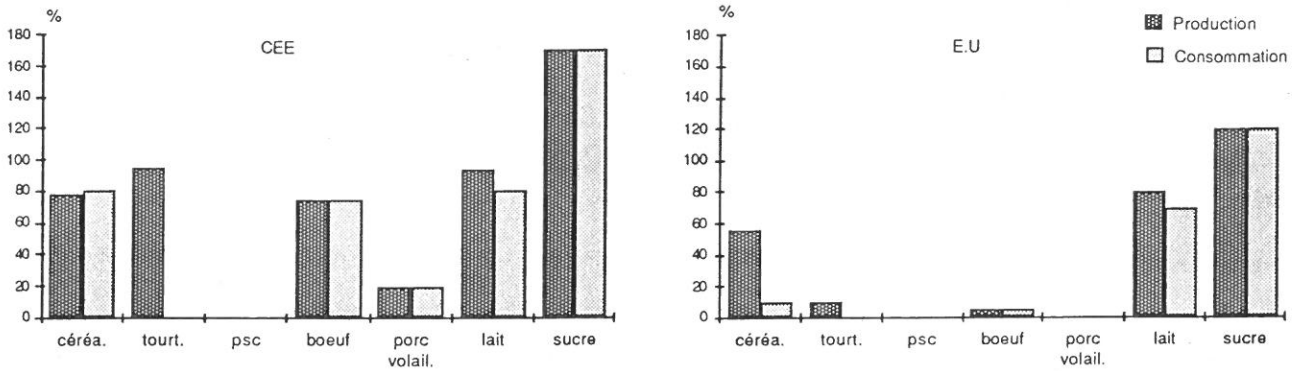
La CEE souffre d'un déséquilibre structurel dans le secteur de l'alimentation animale. De 1975 à 1985, la CEE est passée d'un déficit global en céréales de 7 millions de tonnes environ à un excédent exportable de 24 millions de tonnes, tandis que l'utilisation d'ingrédients importés (tourteaux et produits dits de substitution des céréales : manioc, *corn gluten feed*) dans les aliments composés a augmenté de 15 millions de tonnes. Dans le même temps les quantités de céréales incorporées stagnaient.

Les causes essentielles de ces problèmes sont d'abord le niveau de protection élevé des prix intérieurs communautaires, mais aussi la "désharmonie" des soutiens aux divers produits agricoles. En particulier, le prix des céréales payé par les fabricants d'aliments pour animaux est beaucoup plus élevé par rapport aux prix mondiaux que ceux des tourteaux et autres ingrédients dont les droits de douane sont consolidés au GATT à un niveau nul ou quasi nul. Cette distorsion permanente, parfois aggravée par les mouvements des monnaies, crée une pression systématique en faveur de la substitution évoquée ci-dessus. De plus, celle-ci est renforcée par la protection accordée aux productions animales qui en stimule l'offre et, par voie de conséquence, la demande d'aliments importés à meilleur marché.

...et de la politique agricole américaine

Aux Etats-Unis, la situation de l'agriculture et des dépenses liées aux programmes agricoles s'est aggravée de façon encore plus spectaculaire depuis le début des années 1980. L'excès des garanties de prix de la loi de 1981, la dépression de la demande mondiale de produits de base liée à la crise économique et à l'endettement, la

Graphique 1 - Niveaux relatifs des prix intérieurs et mondiaux en 1986



Différence entre prix intérieur et prix mondial en % du prix mondial. Source : Mahé, Tavera, 1988.

forte réévaluation du dollar ont fait chuter les exportations américaines dans des proportions considérables : l'excédent agricole est passé de 27 milliards de dollars en 1981 à 5 en 1986. De plus, les stocks ont fortement augmenté à cause d'un prix plancher trop élevé exprimé en monnaie étrangère, qui ne permettait plus aux exportateurs américains de se placer sur les marchés mondiaux. Le coût des programmes agricoles américains est passé de 4 à 27 milliards de dollars de 1981 à 1987, sans pour autant arrêter une chute importante des revenus, une baisse de presque moitié des valeurs foncières et un nombre élevé de faillites.

Dans la CEE et aux Etats-Unis, les niveaux de protection sont à la fois élevés et hétérogènes. Ainsi les céréales sont-elles beaucoup moins chères aux Etats-Unis pour les utilisateurs (élevage, IAA, biotechnologies) qu'elles ne le sont en Europe, et moins chères que le prix perçu par les céréaliers américains gratifiés d'aides compensatrices budgétisées. Il y a aussi aux Etats-Unis un écart entre le soutien accordé au sucre (par un quota d'importation) et aux céréales ; il en résulte une incitation à la production d'édulcorants à partir du maïs, qui concurrence les sucres de betterave et de canne, et dont un sous-produit, le *corn gluten feed*, entre sans droits de douane en Europe et vient perturber les équilibres communautaires dans l'alimentation animale.

On peut donc supposer qu'une action concertée d'harmonisation des politiques de prix en Europe et aux Etats-Unis apporterait une contribution bénéfique à chaque partenaire.

Scénarios d'harmonisation simultanée des politiques

Quelques scénarios comportant un "paquet" de mesures de réforme des politiques de prix ont été simulés à l'aide d'un Modèle International Simplifié des échanges agricoles (MISS). Il calcule divers indicateurs (budget, revenus, quantités, échanges...) à la suite d'altérations des niveaux de soutien. Le fonctionnement d'ensemble du modèle est résumé dans le schéma 1.

Les scénarios de réformes ont été définis par étapes cumulatives :

Etape 1 - Céréales, oléo-protéagineux, aliments du bétail :

- CEE : baisse du prix garanti des céréales, des oléo-protéagineux (20%) et des porcs et volailles (7%), droits d'entrée sur les tourteaux et PSC (10%) ;

- E-U : baisse du *target price* des céréales (10%).

Etape 2 - Productions animales (en plus de l'étape 1) :

- CEE : baisse des prix garantis (lait 25%, boeuf 15%, porcs et volailles 2%) ;

- E-U : baisse du prix du lait (25%), suppression du quota d'importation sur le boeuf.

Etape 3 - Sucre (en plus des étapes 1 et 2) :

- CEE : baisse de 40% (sur le prix du quota A) ;

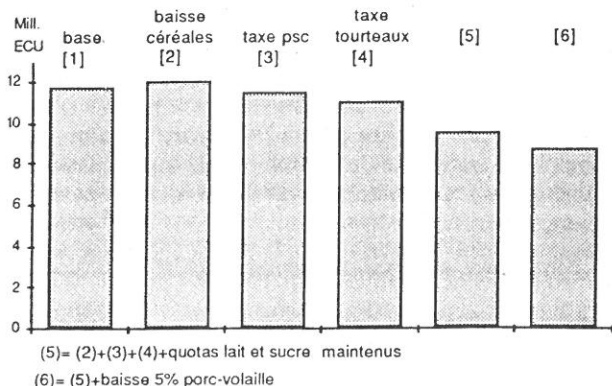
- E-U : baisse de 30%.

L'harmonisation comporte à la fois une baisse des soutiens et un rééquilibrage. Plusieurs combinaisons d'harmonisation sont possibles suivant le nombre d'étapes franchies par chaque partenaire.

Le caractère stratégique des céréales pour la Communauté

Avant d'étudier brièvement l'effet de quelques-unes des combinaisons possibles, il faut souligner la nécessité d'une approche globale du secteur agricole de la Communauté surtout si l'on touche à un produit central tel que les céréales qui occupent une part importante de la sole et qui ont des effets induits sur l'élevage.

Graphique 2 - Décomposition des effets budgétaires de l'étape 1 d'harmonisation

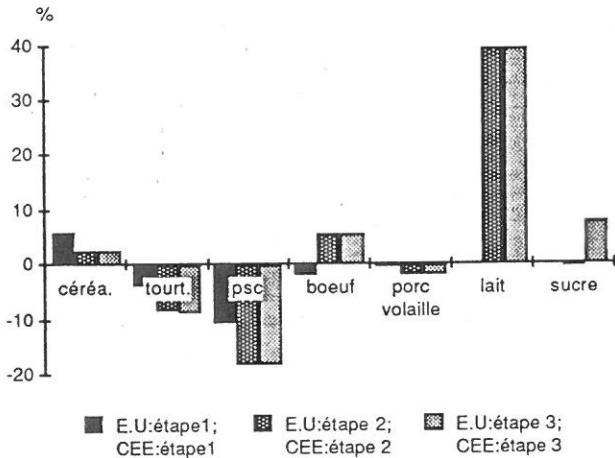


Une baisse du seul prix des céréales n'aurait pas, du point de vue budgétaire, de grands mérites. Dans cette hypothèse, les économies sur les restitutions aux céréales exportées sont compensées par des dépenses accrues sur des productions substituables (oléagineux, sucre...) ou induites (viandes, lait) qui sont également coûteuses pour le budget du FEOGA. Au total le budget n'est guère changé, il a même tendance à se détériorer. C'est la raison pour laquelle, dans l'option 1, ont été incluses des mesures complémentaires (baisse du prix garanti pour les oléagineux et les porcs et volailles, taxes aux importations, quotas lait et sucre maintenus). L'ensemble de ces mesures correspond à la dernière colonne du graphique 2 où des économies substantielles apparaissent (environ 3 milliards d'ECU). Ainsi une analyse détaillée montre bien les dangers d'effets pervers dans les solutions partielles aux problèmes de la PAC.

Les effets de l'harmonisation sur les cours mondiaux

Le graphique 3 montre les effets de l'ajustement simultané des politiques sur les cours mondiaux. L'étape 1 fait monter les cours des céréales et chuter ceux des tourteaux et surtout des produits de substitution des céréales, car dans la CEE les aliments importés sont remplacés en partie par des céréales et leur demande est freinée par la baisse des prix des monogastriques.

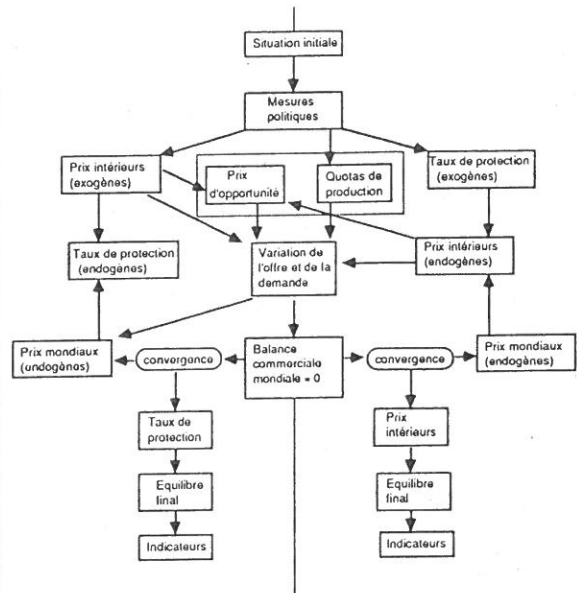
Graphique 3 - Effet de l'harmonisation sur les prix mondiaux



Dans l'étape 2, les prix mondiaux du lait montent très fortement, ce qui est à mettre en rapport avec la forte baisse du soutien des prix des Etats-Unis et de la CEE et avec la part importante de ces deux pays dans la production et la consommation mondiales. Le bœuf augmente moins car seule l'Europe a une protection substantielle qui est abaissée de 15%. Il faut noter que l'étape 2, qui restreint sensiblement les productions animales en Europe et aux Etats Unis, freine encore la demande d'aliments du bétail, d'où la moindre hausse des cours mondiaux des céréales et la chute accentuée des cours des tourteaux et des produits de substitution par rapport à l'étape 1.

Au total, les rapports de prix mondiaux des grands produits seraient fortement altérés, de même que les rapports de prix intérieurs aux Etats-Unis et en Europe,

Schéma 1- Fonctionnement du modèle MISS



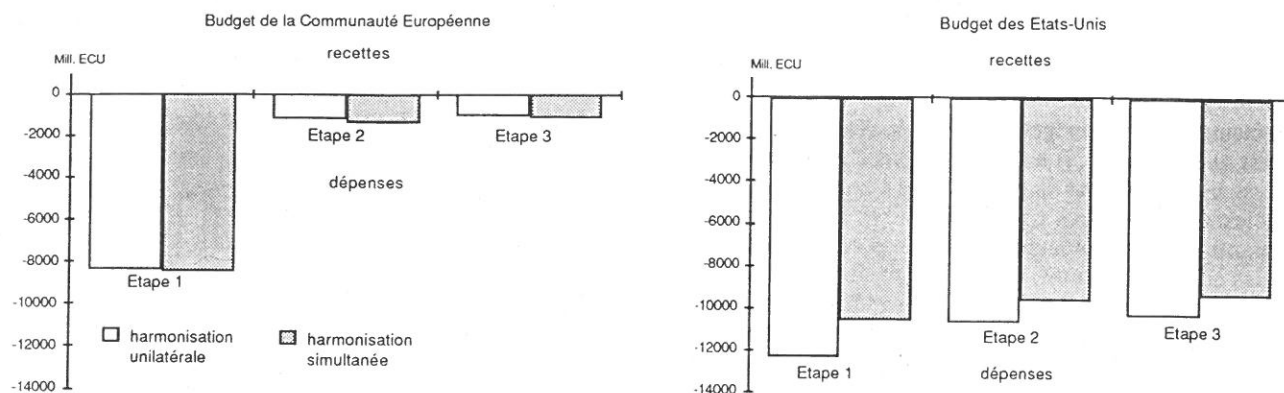
A partir d'une situation initiale donnée, les mesures de politique agricole font réagir les marchés internationaux de sorte que les prix mondiaux s'ajustent et ramènent la balance commerciale mondiale à zéro. Le comportement du modèle dépend des instruments politiques utilisés : à gauche du schéma, les décisions concernent les prix intérieurs ; à droite, la politique agit par les taux de protection.

certaines évolutions allant en sens opposés sur le marché intérieur et la scène mondiale (par exemple, le rapport de prix céréales/tourteaux baisse en Europe). Ces variations de prix sont aussi susceptibles de changer les conditions de développement dans le secteur des IAA ou des biotechnologies dépendantes du cours des matières premières.

Autres conséquences de l'harmonisation

On ne peut résumer ici l'ensemble des conséquences sur les nombreux indicateurs retenus, mais l'ampleur des effets est assez considérable aussi bien sur le budget et sur la valeur ajoutée agricole, que sur les gains des consommateurs. Les économies budgétaires seraient, pour l'étape 3, d'environ 10 milliards d'ECU en Europe et de 9 aux Etats-Unis. Ces économies budgétaires et les gains des usagers-consommateurs (13 milliards pour la CEE, 4 pour les Etats-Unis) seraient donc obtenus au prix d'une substantielle adaptation à la baisse des revenus agricoles, ou bien des ressources employées dans le secteur si les revenus par actif devaient être maintenus. Cependant, une étude complémentaire récente a montré que si les mesures envisagées étaient étalées sur trois ans environ, elles ne seraient pas incompatibles avec le maintien de la valeur ajoutée par tête, à condition que la productivité continue de croître au rythme des dix dernières années.

Graphique 4 - Effet de l'harmonisation sur les budgets en fonction de divers scénarios



Quelle place y a-t-il pour une coordination dans les réformes? Sont-elles rendues plus faciles par une harmonisation conjointe que par une démarche isolée? Si l'on privilégie le budget, les interactions existent, mais leur ampleur est moins forte que les effets propres. Ainsi le graphique 4 indique la sensibilité du budget communautaire à une action isolée puis simultanée avec les Etats-Unis. On constate que l'impact essentiel provient des décisions européennes propres. Il en est de même pour les Etats-Unis mais l'effet bénéfique de l'harmonisation en Europe est plus important pour eux. Ceci est dû au poids de la CEE sur les cours des céréales, qui pèsent beaucoup plus sur le budget américain de soutien des céréales que sur le FEOGA (à cause du système de *deficiency payments*). D'autre part, on constate que les effets croisés diminuent quand l'harmonisation progresse : les budgets des Etats-Unis et de la Communauté deviennent moins sensibles quand le niveau de protection baisse.

Peut-on éviter certaines adaptations ?

La décennie passée a montré l'efficacité décevante du soutien des prix sur le maintien des revenus agricoles. Les déséquilibres entre les capacités de production des agricultures des pays riches et leurs débouchés ne semblent pas transitoires. Peut-être vaut-il mieux regarder avec lucidité l'avenir plutôt que se laisser leurrer comme au début des années 1970 par des flambées temporaires des marchés mondiaux dues à diverses causes conjoncturelles, dont les accidents climatiques. L'ajustement progressif des soutiens et leur harmonisation n'est-il pas préférable à des mesures d'autant plus brutales qu'elles seraient devenues inévitables ?

Y. Dronne, L.P. Mahé,
C. Tavera, T. Trochet,
INRA-ESR Rennes

Pour en savoir plus

- Commission des CE, *Disharmonies in EC and US Agricultural Policy Measures*, Office des publications officielles des CE, 1988, (rapport complet en 20 chapitres, rapport résumé, 20 p.).
- L. P. Mahé, C. Tavera, "Bilateral Harmonization of EC and US Agricultural Policies", *European Review of Agricultural Economics*, Dec. 1988 (à paraître).
- L. P. Mahé, C. Tavera, T. Trochet, *An Analysis of Interactions between EC and US Agricultural Policies with a Simplified World Trade Model : Miss*, INRA Rennes, mars 1988, 41 p.
- L. P. Mahé, C. Tavera, T. Trochet, "Simulations de guerre commerciale agricole entre les USA et la CEE : conflits et compromis", in J. Bourrinet, *Les relations CE-Etats-Unis*, CEDECE, Paris, Economica, 1987, pp. 279-297.
- H. Guyomard, L. P. Mahé, C. Tavera, T. Trochet, *Problems of Modeling EC-US Agricultural Policy Interactions : Comparative Statics versus Dynamics*, International Agricultural Trade Consortium Meeting, San Antonio, Dec. 1988, 23 p.

Une version de MISS sur micro-ordinateur sera prochainement disponible à la Station d'Economie et Sociologie Rurales de l'INRA de Rennes.

Diffusion, abonnement : Service des publications de l'INRA, route de Saint-Cyr, 78026 Versailles Cedex France.
Tel : (1) 30 83 34 06.

Abonnement d'un an (6 numéros) : France 120 F ; Etranger 150 F. Paiement à l'ordre du Régisseur des Publications.
Dépot légal : 1er trimestre 1989. CP 2147 ADEP. Impression : Imprimerie Artésienne-ZI-62800 Liévin.

Pour tout renseignement concernant l'Institut National de la Recherche Agronomique, s'adresser à la Direction de l'Information et de la Communication (DIC), 147, rue de l'Université, 75341 Paris Cedex 07.