

## L'OUVERTURE AGRICOLE AMÉRICAINE ET EUROPÉENNE : UN ENJEU POUR LE SUD ?

*Les politiques agricoles des États-Unis et de l'Union européenne sont depuis de nombreuses années l'objet de débats internes en même temps qu'elles sont au cœur des négociations agricoles du cycle de Doha. Alors que la PAC est soumise à un "bilan de santé" et examinée dans le cadre de la revue générale des finances communautaires, que les discussions américaines autour du Farm Bill ont longtemps piétiné et que le cycle de Doha reste bloqué, la crise alimentaire de ces derniers mois a remis brutalement les questions agricoles au devant de l'actualité. Un atelier sur les politiques agricoles européenne et américaine s'est tenu en mars dernier, organisé par Bruegel, le CEPII, le German Marshall Fund et l'IFPRI. Le CEPII y a présenté les conclusions d'une évaluation des effets d'une ouverture des marchés agricoles américains et européens sur les économies en développement. Cette Lettre résume les principaux résultats de ce travail<sup>1</sup>.*

1

### ■ Soutiens internes, subventions et accès au marché

Soutenir la production agricole et mettre les consommateurs à l'abri des aléas extérieurs sont des objectifs partagés par de nombreux pays. Mais peu d'entre eux ont les moyens financiers nécessaires pour mener de véritables politiques agricoles. Celles-ci restent surtout l'apanage des pays riches. Critiquées, notamment en Europe, parce qu'elles absorbent des ressources budgétaires qui pourraient être plus utilement employées ailleurs, ces politiques le sont aussi pour être préjudiciables aux pays en développement. Ce qui a été longtemps reproché à l'Union européenne et aux États-Unis, c'est, du fait des subventions qu'ils accordent à leurs productions (coton américain, par exemple) et à leurs exportations (céréales et viandes européennes), de concurrencer de façon déloyale les producteurs des pays pauvres sur leurs propres marchés.

Pourtant, les réformes successives de la PAC (réformes MacSharry de 1992, Agenda 2000, réformes à mi-parcours de 2003) ont eu pour conséquence une forte diminution des prix d'intervention de sorte que, avec le niveau élevé des prix de ces dernières années, les subventions aux exportations se sont trouvées largement réduites, voire, ont disparu dans certains secteurs (céréales). De plus, en cas de signature d'un accord à l'OMC, toute subvention à l'exportation devra être supprimée d'ici 2013. Du côté des subventions à la production, le "découplage" a supprimé dans de nombreux secteurs le lien entre le montant des aides et le niveau de la production.

La politique agricole commune paraît ainsi désormais beaucoup plus en conformité avec les engagements internationaux de l'UE ; et si d'autres réformes de la PAC

1. C. Gouel, A. Guillin, & M.P. Ramos, (2008), "The Effects of Agricultural Policies on Developing Countries at a Detail Level", *TradeAg Working Paper*. Ce travail a bénéficié du soutien financier du German Marshall Fund of the United States.

sont encore nécessaires, c'est avant tout pour des raisons internes, essentiellement parce que la PAC continue à coûter très cher (42% du budget européen). Du côté américain, le dossier du soutien interne pèse plus lourd. Les derniers Farm Bills (celui de 2002 et celui de 2007, en cours de signature) vont plutôt dans le sens d'une augmentation des aides, sans introduire davantage de découplage.

Au total, si certaines subventions à la production ou aux exportations continuent de poser problème, les subventions agricoles ne représentent plus aujourd'hui le même enjeu qu'il y a dix ans.

Reste la protection à la frontière. Les États-Unis imposent un droit de douane moyen de 7,9% à l'entrée de leurs marchés agricoles, l'Union européenne, un droit moyen de 18,5%. Or, il ne faudrait pas, comme le font de nombreux commentateurs des politiques agricoles, négliger l'importance des droits de douane et les considérer comme des instruments de protection moins nocifs que les subventions à la production ou à l'exportation. Au contraire, ces droits constituent à la fois une subvention aux producteurs domestiques et une taxe sur les consommateurs<sup>2</sup>. De plus, ils pénalisent fortement les exportateurs désireux d'accéder aux marchés.

De ce point de vue, tous les pays partenaires ne sont pas logés à la même enseigne. Parmi les pays en développement à revenu intermédiaire, plusieurs grands producteurs agricoles ont encore un accès limité aux marchés américains et européens et pourraient largement bénéficier d'une libéralisation. Concernant les pays pauvres, différents accords préférentiels leur offrent un accès privilégié aux marchés ; c'est le cas des pays africains sur le marché américain (AGOA)<sup>3</sup> et, sur le marché européen, des pays ACP (Accords de Cotonou)<sup>4</sup> ou des pays les moins avancés (dispositif "Tout sauf les armes")<sup>5</sup>. Pour ces pays, l'ouverture totale des marchés américains et européens à tous les pays en développement signifierait une perte de préférences rendant moins compétitives leurs exportations.

## ■ Quels gagnants ?

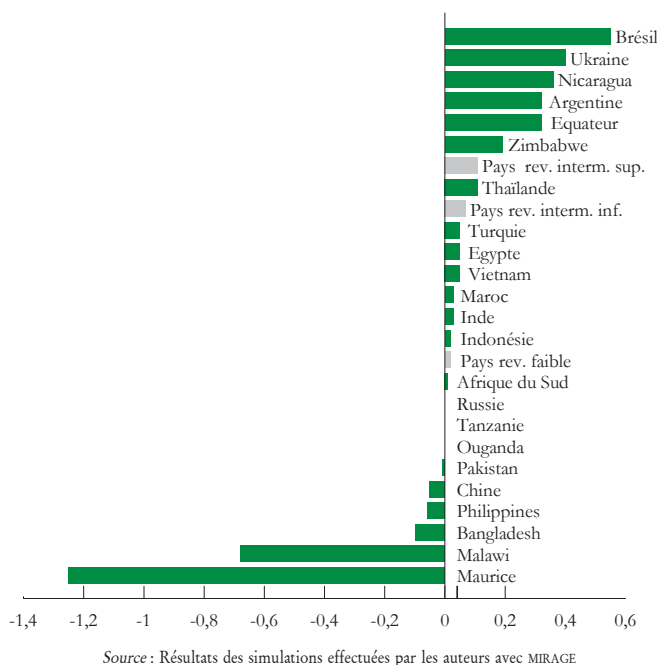
L'évaluation du coût de la protection à la frontière est habituellement faite à l'aide de modèles d'équilibre général calculable, comme le modèle MIRAGE du CEPII. Ces modèles imposent de travailler à un niveau

relativement agrégé (une vingtaine de secteurs agricoles et agroalimentaires), ce qui limite la possibilité de prendre en compte la complexité des protections agricoles. La plupart des droits de douane agricoles, par exemple, sont entièrement ou en partie "spécifiques", ce qui signifie que la taxe porte sur le volume, et non pas sur la valeur, de l'importation. La protection agricole se caractérise aussi par l'existence de contingents tarifaires : le droit de douane appliqué en dessous d'un certain quota est faible ; au-delà, il est fort, parfois prohibitif. Dans la plupart des exercices de simulation, ces instruments, droits spécifiques et contingents tarifaires, sont résumés par une simple protection *ad valorem*, qui représente mal la protection réelle et peut sensiblement biaiser les résultats.

Afin d'éviter ces biais et de prendre en compte la complexité des politiques commerciales agricoles européenne et américaine, nous avons détaillé dans le modèle MIRAGE les flux de commerce au niveau SH6, la nomenclature harmonisée la plus fine existant au niveau mondial. Ainsi, nous pouvons analyser l'impact de l'élimination des droits de douane américains et européens sur les 700 produits agricoles et agroalimentaires de cette

2

Graphique 1  
Concentration sur quelques pays des effets de l'ouverture des marchés  
Variations du bien-être en %



2. Voir par exemple l'étude de K. Anderson, W. Martin & E. Valenzuela (2006), "The Relative Importance of Global Agricultural Subsidies and Market Access", *World Trade Review*, 5, 357-376.

3. African Growth and Opportunity Act, adopté par les États-Unis en 2000.

4. Les accords de Cotonou sont remplacés par les Accords de Partenariat Economique en cours de négociation. Voir "Accords de partenariat économique : l'impact de la libéralisation commerciale", *La Lettre du CEPII*, n° 276, mars 2008.

5. Le règlement "Tout sauf les armes" a été adopté par le Conseil européen en février 2001.

nomenclature. Les mécanismes sont les suivants : lorsqu'un pays abaisse ses droits de douane, le prix domestique (taxes comprises) du bien importé diminue ; avec un prix plus faible, la production intérieure diminue tandis que la demande augmente ; du fait de l'ouverture, celle-ci s'adresse davantage aux marchés mondiaux, ce qui tend à faire monter le prix mondial. Nous ne représentons pas la transition vers un nouvel équilibre mondial ; nos résultats s'interprètent comme la situation qui aurait prévalu en 2004, en l'absence de barrières agricoles européennes et américaines.

Pour l'ensemble des pays en développement, le coût économique globale de ces protections agricoles à la frontière peut être évalué, en termes de bien-être, à 5 milliards de dollars, équivalant à des gains potentiels de 0,08% en cas de libéralisation. Ces effets, faibles au niveau agrégé, sont très différenciés par pays (graphique 1). Le Brésil bénéficierait, à lui seul, de la moitié des gains, avec une augmentation de 0,55%. Un tiers des 26 pays ou groupes de pays en développement inclus dans notre simulation seraient perdants. Les pertes seraient très sensibles pour le Malawi et l'Ile Maurice, exportateurs nets de produits agricoles, du fait de l'érosion de leurs marges préférentielles. Les autres perdants sont des importateurs nets : en faisant monter les prix mondiaux, la libéralisation agricole alourdirait leur facture alimentaire. Cependant, pour la plupart de ces pays, la perte causée par la libéralisation serait faible, inférieure à 0,1%<sup>6</sup>.

Les effets de la libéralisation sont beaucoup plus importants sur les flux d'échanges et sur les revenus des agriculteurs des pays en développement. Les exportations agricoles de ces pays augmenteraient, vers l'Europe et les États-Unis, de 50% (+49 milliards de dollars). Le Brésil bénéficierait d'un peu moins du tiers de cette augmentation, avec un doublement de ses exportations. Du fait de la hausse tant des volumes exportés que des cours mondiaux, la rémunération des agriculteurs augmenterait, de 1% dans les pays à revenu faible (Inde, Vietnam,...) à 3% dans les pays à revenu intermédiaire supérieur (Brésil, Afrique du Sud,...). Une libéralisation agricole en Europe et aux États-Unis entraînerait ainsi, dans les pays en développement, une redistribution entre les agriculteurs susceptibles de bénéficier de l'augmentation des prix et les consommateurs qui auront à payer plus cher leur alimentation.

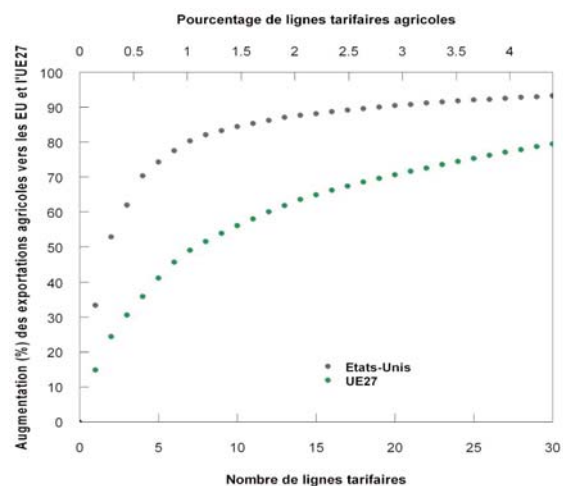
## ■ Tout se joue sur quelques produits

Notre modélisation détaillée fait apparaître un autre résultat important : tout se joue sur quelques produits. En cas de suppression des barrières douanières, les importations supplémentaires des États-Unis et de l'Europe se concentreraient sur très peu de produits. De même, pour chaque pays en développement pris individuellement, c'est sur quelques produits seulement que porteraient tous les changements.

Le graphique 2 montre ainsi que l'essentiel de l'augmentation des exportations agricoles des pays en développement vers les États-Unis et l'UE porterait sur seulement trente produits agricoles (soit 4,5% des lignes tarifaires). Les premiers huit produits concentrent plus de 50% de la hausse des échanges dans le cas de l'UE ; dans le cas des États-Unis, c'est plus de 80%.

Ces produits, listés dans le tableau 1, sont ceux qui font face aujourd'hui à des niveaux de protection très élevés et qui sont souvent l'objet de contingents tarifaires<sup>7</sup>. C'est sur eux - la viande bovine, le sucre ou la banane - que cristallisent nombre des tensions commerciales internationales. Ces conflits concernent souvent la répartition des gains entre pays en développement, les exportations brésiliennes, notamment, risquant de supplanter, à la faveur de la libéralisation, celles d'autres pays plus pauvres.

Graphique 2  
Concentration sur quelques produits des effets de l'ouverture des marchés



Lecture : Pour l'UE27, 5 produits (lignes tarifaires), soit 0,7% du nombre de lignes, concentrent plus de 40% de l'augmentation des exportations résultant de l'ouverture ; 30 produits (4,5% des lignes) en concentrent près de 80%.

Source : Résultats des simulations effectuées par les auteurs avec MIRAGE

6. Toutefois, le véritable effet distributif entre pays d'une libéralisation commerciale agricole peut difficilement être évalué dans le cadre de la modélisation, car les pays les plus susceptibles d'être perdants sont agrégés dans des régions pour lesquelles les données sont notoirement mauvaises (c'est le cas des pays les plus pauvres bénéficiant d'accords préférentiels).

7. 5,2% des exportations agricoles des pays en développement vers les États-Unis et l'UE concernent des produits soumis à contingents tarifaires. En cas de libéralisation, ces produits concentreraient 19% de l'augmentation totale des exportations ; ils représenteraient 9,8% des exportations.

Tableau 1 – Les 15 premiers produits affectés par une ouverture des marchés des États-Unis et de l'UE

		Part de chaque produit dans l'augmentation totale des exportations	Cumul en %
020130	Vianades désossées de bovins, fraîches ou réfrigérées	13,4	13,4
170199	Sucres de canne ou de betterave et saccharose pur	8,8	22,2
170111	Sucres de canne, bruts	7,1	29,3
020120	Morceaux non désossés, de bovins, frais ou réfrigérés	5,6	34,9
020230	Vianades désossées de bovins, congelées	4,5	39,4
080300	Bananes, y.c. les plantains, fraîches ou sèches	4,1	43,5
240120	Tabacs partiellement ou totalement ecotes	3,6	47,1
150910	Huile d'olive vierge et ses fractions	2,9	50,0
040130	Lait et crème de lait, non concentrés, matières grasses > 6%	2,3	52,3
020329	Vianades porcines, congelées	2,0	54,3
100630	Riz semi-blanchi ou blanchi, même poli ou glace	1,9	56,2
040210	Lait et crème de lait, en poudre, granulés, etc., matières grasses = < 1,5%	1,8	58,0
230890	Déchets, résidus et sous-produits végétaux, pour l'alimentation animale	1,8	59,8
020443	Vianades désossées, d'ovins, congelées	1,6	61,4
160250	Préparations et conserves de viande ou d'abats de bovins	1,6	63,0

Source : Résultats des simulations effectuées par les auteurs avec MIRAGE.

Ces résultats sont importants du point de vue des négociations en cours à l'OMC. Comme pour les produits industriels, l'amélioration de l'accès aux marchés agricoles est basée sur des formules de coupes tarifaires<sup>8</sup>. Cependant, afin d'introduire la "flexibilité" nécessaire pour parvenir à un accord, tous les pays membres seraient autorisés à établir une liste de produits "sensibles" pour lesquels l'ouverture du marché resterait limitée (par exemple, les réductions tarifaires seraient moins fortes et interviendraient sous forme de contingents tarifaires). Ainsi, suivant la proposition Falconer de février 2008, les pays développés pourraient définir une liste de produits sensibles représentant entre 4% et 6% des lignes tarifaires. Comme l'indiquent nos résultats, c'est au moins 75% des gains potentiels d'une libéralisation totale des marchés agricoles américains et européens qui risqueraient alors d'échapper aux pays en développement. Clairement, cela signifie que le véritable enjeu des négociations agricoles de Doha ne se trouve pas dans la formule de coupe tarifaire qui sera appliquée à l'ensemble des produits agricoles, mais bien dans la sélection et les coupes tarifaires des produits sensibles. Une réduction tarifaire faible appliquée aux 4% de produits sensibles suffirait à annuler la plupart des gains attendus de la libéralisation.

4

## Faut-il davantage de libéralisation commerciale ?

Dans le contexte international actuel de cours agricoles exceptionnellement élevés, une plus grande libéralisation ne risque-t-elle pas d'aggraver la situation alimentaire des pays en développement importateurs nets ?

En fait, notre analyse montre que les produits les plus protégés par l'Europe et les États-Unis – ceux qu'il s'agit de libéraliser et dont les prix mondiaux pourraient augmenter – sont la viande, les produits laitiers et le sucre. Ces produits ne sont pas au coeur de la crise alimentaire. Pour les populations des pays pauvres, l'enjeu est, avant tout, lié aux produits de base : riz ou blé, dont le commerce et les prix mondiaux ne seraient que marginalement affectés par une libéralisation des marchés européens et américains<sup>9</sup>.

Aujourd'hui les barrières à l'entrée des marchés agricoles des États-Unis et de l'Union européenne nuisent encore aux pays en développement, mais de manière très différenciée. Pour la plupart des pays, les enjeux agrégés de leur élimination sont très faibles, même s'ils sont plus significatifs pour leurs populations agricoles. Seuls quelques pays fortement exportateurs tireraient leur épingle du jeu. Il reste que les vrais gagnants d'un abaissement des protections commerciales des États-Unis et de l'UE seraient les consommateurs américains et européens qui bénéficieraient de prix plus bas sur leurs marchés domestiques.

Christophe Gouel & Maria Priscila Ramos  
laure.boivin@cepii.fr

8. Voir, "OMC : Le sens de la formule", *La Lettre du CEPII*, n° 253, février 2006 ; D. Laborde, "Doha : un cycle en développement", in CEPII, *L'économie mondiale 2008*, Repères, La Découverte.

9. Cette conclusion ne serait pas valable en cas d'ouverture des marchés des pays asiatiques comme la Corée ou le Japon qui protègent fortement leur production domestique de riz.

### LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2008  
RÉDACTION  
Centre d'études prospectives  
et d'informations internationales,  
9, rue Georges-Pitard  
75015 Paris.  
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14  
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA  
PUBLICATION :  
Agnès Bénassy-Quéré

RÉDACTION EN CHEF :  
Agnès Chevallier

GRAPHIQUES :  
Didier Boivin

RÉALISATION :  
Laure Boivin

DIFFUSION :  
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)  
France 49,50 € TTC  
Europe 51,30 € TTC  
DOM-TOM (HT, avion éco.)  
50,20 € HT  
Autres pays (HT, avion éco.)  
51,20 € HT  
Supl. avion rapide 0,90 €

Adresser votre commande à :  
**La Documentation française**,  
124, rue Henri Barbusse  
93308 Aubervilliers Cedex  
Tél. : 01 40 15 70 00

Le CEPII est sur le WEB  
son adresse : [www.cepii.fr](http://www.cepii.fr)

ISSN 0243-1947  
CCP n° 1462 AD  
2<sup>e</sup> trimestre 2008  
AVRIL 2008  
Imp. La Documentation Française  
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la  
responsabilité de la direction du  
CEPII. Les opinions qui y sont  
exprimées sont celles des auteurs.