

La politique agricole commune et les échanges Nord-Sud

Denis Besnainou*

La reprise des négociations de l'Uruguay Round en avril 1989, l'adoption des premières propositions concernant l'agriculture, incitent à s'interroger sur les conséquences de cette libéralisation des échanges agricoles pour les principaux intervenants sur les marchés : la CEE, les États-Unis, les pays en développement. Pour les pays du Sud notamment, sera-t-elle une opportunité à saisir pour stimuler leur production, ou au contraire un risque de marginalisation des plus pauvres, et de tensions sociales en cas de hausses des prix ? Répondre à ces questions serait prématuré, mais des éléments de réflexion sont ici livrés à travers une analyse des équilibres de production et d'échanges qui se sont établis au cours de la décennie quatre-vingt sur les marchés des produits les plus internationalisés (céréales, sucre, oléagineux...). Ils permettent de faire le point sur les parts du marché mondial détenues par les grands acteurs de la négociation.

Depuis la formation de l'Europe verte, au début des années soixante, la situation des équilibres internationaux dans le domaine agricole et alimentaire n'a cessé de se modifier.

Dans une première étape, la mise en place des instruments de la politique agricole commune a eu pour effet d'améliorer considérablement le niveau d'autosuffisance. Le taux de couverture des échanges agricoles qui était inférieur à 25 % dans les années soixante s'est amélioré avec une très grande régularité et avoisine aujourd'hui 75 % pour les Douze.

* Denis Besnainou est chargé de mission au Commissariat général du Plan. Il est actuellement détaché à la Commission des communautés européennes, Direction Nord-Sud. Cet article n'engage que son auteur.

Tout au long des années quatre-vingt, la concurrence internationale agricole s'est accompagnée d'un dysfonctionnement grandissant des marchés et d'un gonflement des stocks ; les pays industrialisés deviennent exportateurs nets vis-à-vis du reste du monde, et les pays en voie de développement dont les ressources n'ont progressé que très faiblement au cours de ces années se retrouvent dans une position de dépendance alimentaire accrue et particulièrement préoccupante au regard des évolutions démographiques.

La situation actuelle semble marquer un nouveau retournement dans les équilibres ; aux effets des réformes mises en place au milieu des années quatre-vingt (gel des terres, restriction à la production) viennent s'ajouter les conséquences d'une forte sécheresse aux États-Unis. Les stocks jusqu'alors pléthoriques se sont mis à diminuer rapidement et les cours s'orientent de nouveau à la hausse.

Les négociations de l'Uruguay Round marquent une étape importante dans la restructuration de l'agriculture au niveau mondial et la résorption des déséquilibres qui se sont accumulés au cours des décennies. Dans ce contexte, l'Europe joue un rôle crucial, tant par son importance dans les échanges internationaux que par son action dans le domaine des relations Nord-Sud.

L'Europe au centre des échanges internationaux de produits agricoles et alimentaires

Une analyse des échanges internationaux s'avère nécessaire pour comprendre l'évolution des positions des protagonistes et les tensions qu'elles ont engendrées. La situation est examinée pour les trois années 1980, 1983 et 1986 et se concentre sur la confrontation entre la Communauté (CEE), les États-Unis (USA) et les pays en voie de développement (PVD).

Alors que les États-Unis dominaient traditionnellement les marchés de produits alimentaires, la CEE élargie à Douze se retrouve en 1986 en tête des exportateurs de produits agricoles¹ (tableau 1).

L'analyse doit être cependant nuancée. En premier lieu, il est possible d'invoquer de fortes différences dans les conditions climatiques et dans la conjoncture économique, ainsi que le fait que les données de 1986 comprennent pour la première fois

1. Dans cette définition, il s'agit des catégories du commerce international (CTCI) suivantes :

01 : viandes et préparations de viandes ; 02 : produits laitiers et œufs ; 03 : poissons et crustacés ; 04 : céréales et préparations ; 05 : légumes et fruits ; 06 : sucre, préparations de sucre et de miel ; 07 : café, thé, cacao, épices ; 08 : nourriture destinée aux animaux ; 09 : produits et préparations alimentaires diverses ; 11 : boissons ; 12 : tabac.

Une définition plus large donnée par Eurostat (et notée dans le texte par une astérisque) inclut également les catégories CTCI suivantes : cuirs et peaux non apprêtés, graines, noix et amandes, oléagineux, caoutchouc naturel, bois, fibres naturelles, matières brutes d'origine végétale, huiles et graisses d'origine animale et végétale, amidon et féculés.

TABLEAU 1

Echanges de produits agricoles

En milliards de dollars

	Exportations		Importations	
	CEE	USA	CEE	USA
1980	24,331	30,318	32,088	17,576
1983	21,116	26,858	26,428	18,014
1986	24,537	20,072	43,582	23,209

Source : Nations Unies, Bulletin mensuel des statistiques.

l'Espagne et le Portugal. Mais surtout, il faut y voir l'influence décisive de la forte dépréciation qu'a connue le dollar entre 1983 et 1986. En valeur, force est de constater que le recul des États-Unis est sérieux en dépit d'un niveau élevé de productivité et de politiques de soutien des exportations très onéreuses.

La CEE reste le premier importateur agricole. Si l'on considère les échanges de la CEE avec le reste du monde, en excluant le commerce intra-européen, celle-ci a toujours eu une position déficitaire vis-à-vis du reste du monde. La comparaison des données de la CEE et des États-Unis montre d'ailleurs que ces deux zones exercent des actions de sens opposé sur l'équilibre des paiements relatifs aux marchandises alimentaires.

La CEE fait une plus large place aux échanges Nord-Sud que ses partenaires. La complexité croissante de la production agricole, les progrès de la productivité et l'association de nombreux services à ce secteur ont contribué à élever la valeur des biens exportables et à les différencier. Comme pour les produits manufacturés non agricoles, la demande de différenciation a fortement joué à l'intérieur des pays industrialisés et la valeur du commerce au sein de cette zone n'a cessé de progresser. En 1986, 51 % des échanges alimentaires se faisaient entre pays industrialisés contre 43 % en 1980.

Dans ce contexte, la CEE a une position qui fait une plus large place aux importations en provenance des pays en voie de développement (tableau 2).

TABLEAU 2

Solde des échanges alimentaires avec les PVD

En milliards de dollars

	CEE	USA	Autres pays industrialisés	dont CANZ
1980	-3,9	1,1	0,2	4,0
1983	-3,8	1,9	-1,5	3,9
1986	-8,0	-3,2	-2,0	2,9

Source : Nations Unies, Bulletin mensuel des statistiques.

Les États-Unis accusent un déficit en 1986. Il est intéressant de noter la position excédentaire des pays industrialisés du Groupe de Cairns² vis-à-vis des PVD : dans ce cas il s'agit des PVD d'Asie avec lesquels se constitue ainsi un marché régional.

Les grands produits couverts par la PAC

Les céréales

Au niveau mondial, le taux de croissance annuel moyen de la production céréalière a été de 2,5 % de 1975 à 1984. La production mondiale se situait aux alentours de 1 800 millions de tonnes en 1986, se décomposant en 536 Mt pour le blé, 865 pour les céréales secondaires et 473 Mt de riz. Environ 10 % de la production mondiale est mise en vente sur les marchés internationaux (17 % pour le blé, 10 % pour les céréales et seulement 2 % pour le riz).

Les stocks de céréales ont fortement augmenté au cours de la décennie. En pourcentage de la consommation, les stocks représentaient 17 % de la production en 1981 et 27 % en 1987. Au début 1989, ceux-ci sont réduits à leur plus bas niveau en raison de la sécheresse aux États-Unis.

L'analyse des échanges de céréales montre un marché dominé par les États-Unis et dont le débouché principal est constitué par les importations des pays du Sud et de l'Est (tableau 3).

TABLEAU 3

Echanges céréaliers des grandes zones

<i>En % du commerce céréaliier mondial :</i>	1980	1983	1986
Part des échanges au sein du groupe des pays industrialisés	32,8	30,1	36,8
Importations des PVD	38,1	42,1	40,5
Importations des pays de l'Est	25,5	23,8	18,0
<i>Solde céréalier en millions de dollars :</i>	1980	1983	1986
CEE	639	12	985
USA	14 500	17 514	6 445
CANZ	6 525	5 820	4 856

Source : Nations Unies, Bulletin mensuel des statistiques.

2. Créé fin 1986, le Groupe de Cairns comprend trois pays industrialisés : le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande (groupe appelé CANZ dans le texte), neuf PVD (Argentine, Thaïlande, Brésil, Chili, Fidji, Indonésie, Malaisie, Philippines, Uruguay) et un pays de l'Est, la Hongrie.

Les données relatives à la production montrent une autre réalité. L'Asie représente 40 % de la production mondiale (le riz est prédominant). Elle est aussi le premier importateur, bien que son taux de couverture soit élevé, aux alentours de 95 %. Ses exportations représentent plus de 10 % du commerce mondial. La situation est très contrastée à l'intérieur de la zone : la Thaïlande, par exemple, détient à elle seule 30 % des parts d'exportations mondiales de riz.

Les États-Unis sont la deuxième puissance céréalière (la première par rapport à la population) et le premier exportateur avec plus du tiers des exportations mondiales en 1986. Depuis le début des années soixante-dix, les États-Unis ont constamment renforcé leur production annuelle, particulièrement pour les céréales secondaires.

La CEE a également renforcé son potentiel céréalier. Elle représente actuellement 8,5 % de la production mondiale et dégage un solde excédentaire de 12 millions de tonnes, soit 8 % de sa production (contre 20 % pour les États-Unis). Ce renforcement s'est traduit par une forte modification de la position des Douze dans les échanges internationaux de céréales.

Les pays industrialisés du Groupe de Cairns représentent moins de 5 % de la production mondiale céréalière. A eux trois, ils exportent plus que la CEE et leur part dans les exportations mondiales avoisinent les 25 %. C'est le groupe de pays dont la production est la plus internationalisée et donc la plus sensible aux fluctuations des marchés internationaux.

Les pays de l'Est se situent à peu près au même niveau que les États-Unis en termes de production. Leur déficit céréalier est très irrégulier ; cependant, en 1986, il ne dépassait guère 10 % de la production.

L'Amérique latine a une tradition dans le domaine céréalier. L'Argentine atteint à elle seule près de 2 % de la production mondiale (sur les 6 % que représente la zone) et 8 % des exportations mondiales. Néanmoins, la situation céréalière est peu dynamique et reste en deçà des tendances de la demande mondiale ; compte tenu de son évolution démographique, il s'agit même là d'un recul.

La situation la plus préoccupante est celle du continent africain : sa part dans la production mondiale ne dépasse guère 5 %, et les importations ont progressé sensiblement pour atteindre 36 % de la demande intérieure en 1986.

Le sucre

Comparé au marché des céréales, ce marché est caractérisé, après les soubresauts des années soixante-dix, par une relative stabilité internationale. Par ordre d'importance, c'est le 5^e marché alimentaire mondial (0,60 % du commerce international) après ceux du blé, de la viande, du poisson et du café. La production est relativement plus internationalisée que celle des céréales. 30 % de la production mondiale de sucre est échangée sur les places internationales : Paris, Londres, New York.

La production mondiale de sucre a progressé de 2,2 % en moyenne annuelle de 1973 à 1985 et se caractérise par une forte expansion en Asie (tableau 4).

TABLEAU 4

La production sucrière de 1973 à 1985

<i>Production en expansion modérée</i> Europe des Douze : 2,4 %, Cuba 3,2 %, Australie 2,4 %	<i>Production en déclin</i> Mexique 1,8 %, Brésil 1,7 %
<i>Production en forte expansion</i> Inde 4,8 %, Thaïlande 9,1 %, Chine 1,3 %	<i>Production en régression</i> URSS -12 %, USA -0,5 % Dominicaine -2 %, Argentine -2,6 %, Philippines -1,9 %

Source : Eurostat.

Les échanges extérieurs de sucre sont dominés par Cuba qui détient à lui seul plus de 40 % des parts d'exportation. Le Brésil arrive en seconde position avec 5 % seulement, en concurrence avec la CEE. La CEE joue un rôle important car elle détient une part relativement stable dans la production mondiale avoisinant 15 % ; par ailleurs dans le cadre des accords qu'elle a conclus avec les ACP, la CEE est aussi importatrice de sucre (7 % des importations mondiales).

Hormis la position notable de la CEE, les zones les plus concernées sont l'Amérique latine et l'Asie, et les modifications de leur part relative dans la production et les échanges ont été sensibles au cours des années quatre-vingt (tableau 5).

TABLEAU 5

Part de l'Amérique latine et de l'Asie dans la production et les échanges mondiaux

	Part dans la production mondiale		Part dans les échanges internationaux			
	1980	1986	Exports		Imports	
			1980	1986	1980	1986
Amérique latine	30,8	27,7	44,9	43,3	6,3	1,7
Asie	16,5	22,5	12,6	11,6	24,1	31,8

Source : FAO.

Ces données montrent la percée des pays d'Asie dans la production mondiale alors que la part de l'Amérique latine régresse. Néanmoins la consommation progresse encore plus vite en Asie, ce qui se traduit par une forte poussée des importations et une diminution des quantités exportables.

Les États-Unis, le Canada et l'Australie ne dépassent pas 10 % de la production mondiale dans les années quatre-vingt. Les États-Unis et le Canada sont des importateurs nets (10 % des importations mondiales), alors que l'Australie progresse dans les exportations mondiales. Le Japon ne produit pratiquement pas et représente 7 % des importations mondiales.

Ce sont les pays d'Asie qui exerceront l'essentiel des tensions sur la demande en raison de leur croissance et de leur dynamisme démographique. La concurrence entre fournisseurs se fera sentir principalement sur l'Europe : le niveau des stocks rapporté à la production était en 1986 d'environ 50 % pour le monde, de 90 % pour la CEE, de 75 % pour les pays industrialisés du Groupe de Cairns et seulement de 47 % pour les États-Unis. Les données relatives aux pays en voie de développement (nombre d'entre eux ne déclarent pas les stocks) font apparaître des chiffres encore plus faibles, de l'ordre de 30 %. Parmi les pays industrialisés, la CEE est la zone qui a le plus gros effort de stockage à fournir : l'accentuation de la concurrence risque d'alourdir ses coûts.

La viande

Le commerce international de la viande est le second par ordre d'importance ; il couvre 0,74 % du commerce mondial tous produits confondus. Ce n'est pas un marché particulièrement dynamique : alors que le commerce mondial augmentait de 15,6 % sur la période 1970-1984, les exportations mondiales de viande n'atteignaient que 11,7 % durant cette période (tableau 6).

TABLEAU 6

Production et échanges de viande

	Part dans la production mondiale	Croissance annuelle de la production	Part dans les exportations mondiales	Croissance annuelle moyenne des exportations (en t) 1980-85
	1986	1980-85	1985	
CEE-12	16,5	1,2	44,5	4,6
USA	23,2	1,9	3,5	10,5
Brésil	3,8	-0,2	3,8	89,7
Argentine	5,9	-1,5	2,5	-17,5
Australie	3,0	-2,9	12,3	-5,1
Nlle Zélande	0,9	-1,6	6,7	0,6

Source : Eurostat.

La confrontation des données relatives à la production et aux échanges montrent le rôle prédominant de la CEE dans les échanges internationaux. Les États-Unis avec une croissance annuelle moyenne de 10,5 % des exportations et une augmentation de la production ont une position offensive sur ce marché.

Avec une croissance de la production nulle voire légèrement négative, le Brésil a nettement renforcé sa position dans les exportations mondiales passant de 5.700 tonnes en 1980 à 140.000 tonnes en 1985, soit 3,8 % du commerce mondial de viande. L'Argentine, qui jouit de positions plus anciennes dans ce domaine, voit sa production et ses exportations régresser.

Les pays industrialisés du Groupe de Cairns représentent à eux seuls environ 20 % des exportations mondiales de viande. Cependant leur position semble s'être érodée au cours de la décennie : repli dans la capacité de production et désengagement des exportations (-5,1 % en moyenne annuelle sur 1980-1985 pour l'Australie et 0,6 % pour la Nouvelle-Zélande).

L'observation des parts d'importations montre que la CEE y joue également un rôle essentiel ; bien qu'en diminution depuis 1980 où elle occupait 40,5 % des importations mondiales, la CEE absorbe encore en 1986 34,1 % des produits de ce marché : il s'agit d'accords qu'elle maintient avec ses partenaires et qui prévoient l'importation de viande congelée ou de parties plus spécialement demandées en Europe. Les États-Unis, bien qu'étant les plus gros producteurs, importent également : 18 % des importations mondiales, suivis de près par l'URSS et les pays d'Europe centrale (12 %). Les zones en développement n'exercent encore qu'une faible demande sur le marché. La zone Amérique latine voit ses importations progresser de 3,2 % des importations mondiales en 1980 à 6,9 % en 1986 (le Brésil y est le plus important importateur : environ 50 Mt). L'Afrique et l'Asie restent stables avec une part correspondant à 6-7 % des importations mondiales.

Dans un contexte de faible croissance de la production mondiale, le marché de la viande bovine paraît difficile à réguler, en raison des positions dynamiques de certains pays et du fait que ce marché dépend aussi largement des mesures prises dans le secteur laitier, d'une part, et dans le secteur des céréales secondaires et des oléagineux, d'autre part.

Les produits laitiers

Trois produits constituent l'essentiel des échanges : le lait (40 %) échangé pour la plus grande part sous forme de poudre de lait (les autres formes tel que lait entier, concentré ou condensé restent peu développés) ; le fromage (35 %), qui est celui des produits laitiers qui a la valeur unitaire la plus élevée et où une « demande de différence » existe ; enfin le beurre (35 %).

Le lait non transformé est consommé et ne fait pratiquement pas l'objet d'échanges (moins de 1 %). Les autres produits sont plus ou moins internationalisés : moins de 10 % de la production de beurre, 7 % de la production de fromage et 30 % de la production de poudre de lait sont échangés. La poudre de lait réunit plusieurs avantages : processus de fabrication facile, fongibilité, maniabilité et conditionnement standard ; c'est aussi un intrant important des industries agro-alimentaires.

Tous les pays producteurs de lait ont la capacité de diversifier leur production. La CEE est dominante avec un quart de la production mondiale, mais également les pays de l'Est européen (plus de 30 %). Les États-Unis, avec une collecte annuelle de 50-70 millions de tonnes, représentent environ 15 % de la production mondiale, mais ils interviennent peu sur les marchés internationaux. Les pays industrialisés du Groupe de Cairns sont dans une situation inverse : alors que leur production laitière

ne dépasse pas 5 % de la production mondiale, leur performance est remarquable pour les exportations de beurre (25 % des exportations mondiales) et de fromage (25 % également).

La part de la CEE dans les échanges de produits laitiers est sensiblement plus élevée que la part qu'elle y occupe dans la production mondiale, à l'exception de la poudre de lait.

Le ratio stock/production était égal à 16 % en 1983 pour la CEE-10 et 8 % en 1986 pour le beurre ; ces valeurs étaient encore plus importantes pour les pays industrialisés du Groupe de Cairns : 19 % en 1983 et 37 % en 1986 !

Les pays du Sud ne sont pas des producteurs importants : moins de 20 % de la collecte mondiale de lait (dont 10 % pour l'Inde). Seuls le Brésil et l'Argentine développent les productions laitières. En revanche, ce sont des importateurs nets et l'Asie absorbe la plupart des importations de beurre et de poudre de lait.

La situation des pays de l'Est est remarquable dans le domaine des produits laitiers : l'URSS représente à elle seule 20 % de la production mondiale de beurre et 7 % pour le fromage ; c'est aussi un importateur avec 30 % des importations mondiales de beurre. Ce groupe de pays est d'ailleurs le plus important du point de vue de la collecte de lait : 140mt en 1983 contre 106 pour la CEE.

La stagnation des pays du Sud tant du point de vue de la production que de la demande d'importations est surprenante. Pourtant, les élasticités de la demande sont élevées : une augmentation du revenu de 1 % entraîne une croissance de la demande de ces produits comprise entre 0,6 et 0,8 %.

Les oléagineux et protéagineux

Il existe un grand nombre de variétés de plantes oléagineuses et protéagineuses, et celles-ci peuvent être cultivées dans les pays tempérés comme dans les pays tropicaux. Leurs propriétés en font un aliment à forte teneur en protéines qui s'ajoute aux autres sources de fourrage, sous forme de graines ou de tourteaux, ainsi qu'une matière première servant à la fabrication d'huile. Parmi les plus importants, le tournesol, le colza et le lin sont produits dans les pays tempérés alors que le coprah et l'arachide proviennent des pays chauds. Le soja bénéficie de conditions de production faciles ; pour ces raisons, il est produit partout et domine le marché des oléagineux. On peut estimer qu'au niveau mondial 36 % de la production d'oléagineux est constitué par le soja. L'arachide vient ensuite avec 26 %, puis le tournesol et le colza avec 15 % chacun.

La préférence pour le soja ressort également lorsque l'on rapproche les données sur la production et les échanges. Pour 1986, environ 30 % de la production de soja est échangée sur les marchés internationaux. Hormis le lin qui est aussi fortement échangé (29 %), les autres productions sont surtout consommées sur place : les ratios ne dépassent pas 15 %.

Bien que certaines graines, telles que le soja, bénéficient de conditions de production faciles et que l'utilisation des graines en huiles et des résidus en tourteaux ne nécessite qu'une technologie simple et utilisable par de nombreux pays du Sud, les marchés des graines oléagineuses et des tourteaux restent entre les mains des pays développés. Les PVD ne réalisent que 17 % des exportations de graines : l'Argentine y est dominante, suivie par le Brésil.

Les exportations de tourteaux ne sont réalisées par les PVD qu'à hauteur de 35 % toujours avec les mêmes pays dominant : Brésil (17 %), Argentine (7 %).

En revanche, les exportations d'huiles végétales sont dominées par les pays en voie de développement : 85 % en 1983-1984, essentiellement par les pays d'Asie : Malaisie (48 %), Philippines (13 %), Singapour (8 %) ... Les pays d'Amérique latine arrivent bien après avec l'Argentine (2 %) et le Brésil (2 %).

Si le soja est majoritaire tant dans les exportations de graines (63,6 %) que de tourteaux (82 %), produits où l'Amérique latine est dominante parmi les PVD, sa part n'est plus que de 21,5 % pour les exportations d'huile : c'est l'huile de palmiste qui est exportée principalement par les pays asiatiques (32 %), à quoi s'ajoutent le coprah (8,4 %) et l'huile de palme.

Si l'on concentre l'analyse sur le soja en raison de son importance dans la PAC, l'examen des données de la production pour 1980, 1983 et 1986 montre que les États-Unis produisent près de 60 % de la production mondiale, suivis par l'Amérique latine (25 %). Une autre partie de la production est localisée en Asie (15 %). La CEE et les autres pays ou zones ne produisent que des quantités négligeables.

Pour les graines, comme pour les tourteaux, l'importateur principal est la CEE avec la moitié des importations mondiales de graines et la moitié des importations de tourteaux. La CEE fabrique elle-même de l'huile à partir des graines importées. Aussi la proportion est-elle plus faible (30 %) pour les importations d'huile.

Les États-Unis sont dominants pour les exportations de graines de soja (80 %) suivis par l'Amérique latine ; pour les huiles c'est l'Amérique latine qui domine avec plus de la moitié des exportations mondiales.

Les autres protagonistes de ce marché sont le Japon qui absorbe près de 20 % des importations mondiales sous forme de graines et les pays en voie de développement d'Asie. L'URSS et les pays européens de l'Est interviennent à un bien moindre degré avec moins de 10 % des importations de graines ; par contre, cet ensemble représente le principal importateur de tourteaux après la CEE.

Les pays industrialisés du Groupe de Cairns ne se sont pas engagés dans la production et les échanges d'oléagineux, l'alimentation de leurs animaux provenant pour une grande part des céréales secondaires, marché dans lequel ils occupent une position dominante.

Les évolutions du marché telles qu'elles résultent de l'observation des données relatives aux années 1980, 1983 et 1986 montrent une stagnation. La production

mondiale de graines de soja a bien progressé de 83,5 Mt en 1980 à 95,5 en 1986, surtout du fait des États-Unis. Les échanges restent fortement contraints ; ils sont restés au même niveau tout au long de la période : 26-27 millions de tonnes pour le commerce mondial de graines, 19-21 pour celui des tourteaux et 2-3 pour les huiles.

L'Europe et le Sud

Le commerce extérieur de la CEE de produits alimentaires ne repose pas uniquement sur des échanges complémentaires : certes, les produits tropicaux arrivent en tête des importations (28 % en 1986) ainsi que d'autres produits pour lesquels la position de la CEE est déficitaire : légumes et fruits (22 %), aliments pour animaux (13 %), poissons (12 %). Par ailleurs s'est développé un large courant d'échanges croisés dans d'autres domaines, qu'il s'agisse de la viande, des céréales, des légumes et fruits. Ces échanges croisés d'intensité variable dépendent d'une part du niveau de consommation et de la demande de produits différenciés (« exotiques »), d'autre part, ils résultent de multiples accords ou protocoles destinés à permettre l'entrée dans le marché de la CEE de produits du Sud.

La Communauté est déficitaire dans ses échanges de produits agricoles avec les pays du Sud, mais de fortes différences existent selon les zones.

L'Amérique latine : premier fournisseur de produits agricoles

Alors que les échanges de produits industriels de l'Amérique latine sont essentiellement tournés vers les États-Unis, le commerce des produits agricoles est prépondérant dans les relations avec la CEE. En 1986, l'Amérique latine exportait 28 % de ses produits agricoles vers la CEE et 26 % vers les États-Unis.

La progression des exportations de l'Amérique latine vers la CEE a été continue pendant la décennie quatre-vingt : elles sont passées de 15,5 % des importations de la CEE en 1980 à 20,2 % en 1986.

Si l'on prend un classement par pays, le Brésil est le deuxième fournisseur de la CEE dans le domaine agricole (après les États-Unis) avec 7,6 % des importations de la CEE en 1986. L'Argentine est au 3^e rang avec 3,8 % et la Colombie au 10^e rang avec 3,4 %.

Les échanges entre l'Amérique latine et la CEE sont concentrés sur quelques produits. En 1987, les principales exportations d'Amérique latine vers la CEE se répartissaient en quatre postes :

— 33 % pour le poste café, thé, cacao, épices (produits tropicaux) ;

- 23 % pour le poste nourriture destinée aux animaux (oléagineux);
- 21 % pour le poste légumes et fruits ;
- 9 % pour le poste viandes et préparations de viandes.

Pour sa part, la CEE exporte principalement des céréales, des produits laitiers, des boissons et des préparations alimentaires diverses. Le commerce CEE-Amérique latine est fortement déficitaire au détriment de la CEE et le taux de couverture n'est que de 11 % (tableau 7).

Les taux de pénétration les plus élevés se situent dans le domaine de l'alimentation pour animaux, des produits tropicaux bien sûr, mais aussi de la viande, des légumes frais, du tabac et du sucre.

TABLEAU 7

Part des importations en provenance d'Amérique latine dans les importations de la CEE en 1987 (hors commerce intra)

Alimentation pour animaux	43 %
Café, thé, cacao, épices	38 %
Viandes et préparations de viandes	30 %
Légumes et fruits	20 %
Tabac	19 %
Sucre et préparations de sucre	10 %

Source : Eurostat.

L'observation des données relatives à la production agricole en Amérique latine montre que, pour les produits couverts par la PAC, on constate un faible dynamisme agricole, alors que de fortes croissances sont enregistrées en Asie. Sans un effort de modernisation des structures et des conditions d'exploitation agricole, les pays d'Amérique latine pourront difficilement renverser le phénomène d'éviction qui est visible pour plusieurs produits sur le marché de la CEE.

Des échanges réduits avec la zone Asie-Pacifique

Les échanges avec l'Asie en développement sont peu développés au regard du potentiel agricole de cette zone : les quatre pays fournisseurs les plus importants d'Asie : Malaisie, Chine, Thaïlande et Indonésie se situent entre le 8^e et le 12^e rang parmi les exportateurs de produits agricoles vers la CEE et ne représentent que 9,4 % des importations de la CEE en 1987.

Si on limite l'analyse aux productions alimentaires (catégories CTCI 0+1), c'est le poste « légumes et fruits » qui domine avec 47 % des importations de la CEE en provenance de cette zone. Les autres postes sont les poissons et crustacés (15,8 %), café, thé, cacao et épices (14,7 %), et la nourriture destinée aux animaux (9,7 %).

La CEE exporte de son côté des produits laitiers (17,5 %), des céréales (12,5 %) et des boissons (13,5 %). Le commerce global entre les deux zones fait apparaître un

déficit de la CEE (le taux de couverture est de 78,6 % en 1987). Mesuré en Ecus, c'est un commerce qui évolue peu : les importations de la CEE ont décliné de 7,5 à 6,1 milliards entre 1984 et 1987 alors que les exportations se sont maintenues à un niveau compris entre 4,8 et 5 milliards d'Ecus.

Les évolutions prospectives présentées par la Banque mondiale³ montrent qu'en raison de son dynamisme économique et démographique, la zone Asie en développement continuerait à absorber une large part des importations de produits couverts par la PAC (tableau 8).

TABLEAU 8

Projections pour la zone « Asie en développement »

	Solde en 1987 (Mt)	Taux de croissance annuel moyen 1987-2000			Solde projeté en 2000 (Mt)
		Production	Exportation	Importation	
Céréales					
— Riz	2,4	3,2	3,9	6,0	1,0
— Blé	-38,5	3,0	2,9	7,4	-97,7
— Céréales secondaires	-21,4	1,8	5,4	5,5	-43,1
— Sucre	-7,1	3,4	-0,1	1,8	-10,1
— Viande bovine	-0,3	5,3	1,8	8,2	-1,2
— Soja (tourteaux)	-2,6	1,8	5,8	5,4	-4,8

Source : Banque mondiale, *Price Prospects for Major Primary Commodities*, Sept. 1988.

Le partage des importations entre concurrents industrialisés pour les céréales, les produits laitiers et, avec l'élévation du niveau de vie, la viande fera certainement l'objet d'une vive confrontation. Cependant, il est possible que sous certaines hypothèses (fort accroissement des investissements agricoles, restrictions des importations), cette zone devienne exportatrice et bouscule ainsi les positions des autres protagonistes.

Les ACP : des rigidités introduites par les accords de Lomé

L'ensemble de pays signataires des accords de Lomé jouit d'un statut privilégié au regard des autres zones en développement. Le dispositif STABEX leur permet de vendre les matières premières agricoles à un cours stable ; des protocoles tels que celui qui existe sur le sucre leur permettent d'exporter vers la CEE, alors que la production est considérée comme « sensible » en Europe.

En dépit de ces avantages, le commerce de la CEE avec le ACP n'occupe qu'une faible part du commerce extérieur de la CEE : 16 % de ses importations en 1986 et

3. Banque mondiale, *Price Prospects for Major Primary Commodities*, Septembre 1988.

8 % de ses exportations. Les échanges agricoles des ACP sont largement excédentaires : en 1987, les ACP exportaient vers la CEE environ trois fois plus qu'ils n'importaient de cette zone. Les exportations se regroupent autour de quatre rubriques où dominent le café et le cacao (tableau 9).

TABLEAU 9

Part des importations en provenance des ACP dans les importations de la CEE (hors commerce intra)

Café, thé, cacao, épices	58 %
Sucre et préparations de sucre	12 %
Légumes et fruits	11 %
Poissons et crustacés	8 %

Source : Eurostat.

Comme vis-à-vis des autres zones en développement, la CEE exporte des produits laitiers (20 %), des céréales (19 %) et de la viande (11 %), ainsi que du sucre (10 %).

La place prépondérante des produits tropicaux soulève de multiples questions quant au rôle exercé par la CEE à travers ses instruments de stabilisation des échanges. S'il est vrai que la stabilisation des cours offre une garantie de recettes aux ACP, elle n'isole pas complètement de la concurrence Sud-Sud, particulièrement vive dans ce domaine, et elle aboutit à la concentration des versements de compensation entre quelques grands pays producteurs ; enfin, ces mécanismes n'incitent pas, en raison des garanties qu'ils fournissent, au redéploiement agricole. A plus long terme, compte tenu de leur progression démographique, les ACP pourront-ils prendre toujours appui sur ce groupe de produits, dont les cours ne cessent de se dégrader ? Face au gonflement des compensations, une plus grande efficacité dans les choix des instruments ne s'imposera-t-elle pas ?

Aide alimentaire : renchérissement des coûts pour la CEE

L'effet conjugué de la diminution des stocks, à la suite de la réforme de la PAC, et de la sécheresse aux États-Unis a introduit une forte tension sur les prix des produits faisant l'objet de l'aide alimentaire (tableau 10).

TABLEAU 10

Prix d'adjudication de la Communauté

En Ecus par tonne

	Prix prévus dans l'avant projet de budget en 1988	Prix d'adjudication en octobre 1988
Céréales	70	150
Lait écrémé en poudre	735	1 900
Butter Oil	1 495	2 000
Sucre	209	300

Source : CEE, documents budgétaires.

Cette brusque montée s'est traduite par une tension sur le budget communautaire destiné à l'aide alimentaire. Pour maintenir et accroître l'aide alimentaire, un effort important devra être consenti par la Communauté. Le montant en 1988 est d'environ 500 millions d'Ecus, dont 25 % sont destinés au ACP, et représente environ 5 % des exportations agricoles destinées aux PVD.

Les pays méditerranéens : un déficit agricole préoccupant avec la CEE

Alors que les zones en développement précédemment examinées connaissent un excédent vis-à-vis de la CEE, les pays méditerranéens restent déficitaires dans le commerce de produits agricoles. En 1987, leur taux de couverture n'était que de 66 %.

Les exportations de cette zone se concentrent autour de deux rubriques : les légumes et fruits (70 %) et les poissons et crustacés (20 %). La concurrence des pays méditerranéens de la CEE et la dégradation continue des cours des agrumes ont été à l'origine d'une amorce de dégagement dans le domaine des fruits et légumes. D'autre part, bien que la demande de produits de la pêche ne soit pas saturée, les accords contraignent l'extension des capacités actuelles.

Pourtant, un potentiel agricole existe bien dans les pays méditerranéens du Sud. Des investissements dans l'irrigation et la mécanisation seraient susceptibles de renverser cette situation de dépendance. Celle-ci est d'autant plus vive que, dans le contexte actuel de reprise des cours, des sommes de plus en plus élevées sont consacrées aux importations alimentaires, alors qu'en raison du dynamisme démographique, la priorité devrait être donnée à la mise en place d'industries créatrices d'emplois.

Un renforcement du potentiel agricole de cette zone est nécessaire pour éviter une impasse, qu'il s'agisse du domaine céréalier, des produits laitiers ou du sucre, où une amélioration des conditions de production est indispensable pour réduire les importations ; ou des légumes et fruits, où un meilleur choix d'espèces et de conditions de production permettrait d'augmenter les recettes d'exportation.

Conclusion : les espoirs de l'Uruguay Round

Après les désaccords qui ont marqué la réunion de mi-parcours de Montréal, les négociations agricoles sont entrées dans une phase plus constructive. En avril 1989, une série de propositions ont été adoptées. Elles concernent principalement la réduction du soutien à l'agriculture dont les parties se sont engagées à ce qu'elle soit

substantielle et progressive, et ceci dès 1991. A court terme, il s'agit de geler le soutien aux niveaux actuels. D'autre part, un engagement à été pris pour harmoniser les législations en matière sanitaire et phyto-sanitaire.

Dès 1983, la CEE avait entrepris de réformer sa politique agricole commune en édictant pour chaque produit des mesures de limitation et de contrôle. Néanmoins, les niveaux de soutien restaient très élevés.

De nombreux travaux ont montré les effets bénéfiques d'une réduction du soutien, tant pour les pays industrialisés que pour les pays en voie de développement. Les pertes en termes de mauvaise allocation des ressources dues aux politiques agricoles européennes et américaines représentent environ 1 % du PIB de ces pays, soit environ le double de l'aide consacrée aux PVD.

Même les pays en voie de développement gagneraient à diminuer les taxes dont ils frappent les produits d'exportation et à réformer leurs politiques affectant les prix et la distribution agricole.

Néanmoins, des difficultés se manifesteront lors de la libéralisation des échanges agricoles. Dans un premier temps, la réduction du soutien et l'épuisement des stocks conduiront à une hausse des prix, qui sera certes un stimulant pour les producteurs des pays du Sud, mais qui sera aussi susceptible de provoquer de vives tensions dans les zones urbaines.

D'autre part, les différentes zones en développement ne tireront pas toutes le même avantage de la libéralisation, et une marginalisation accrue est prévisible pour les PVD les plus pauvres, fortement importateurs.

Enfin, une dernière donnée à prendre en compte est l'étendue des progrès techniques dans les années à venir. La capacité des pays en développement à utiliser les innovations influencera fortement leurs coûts de production, leur capacité d'exportation et donc leurs parts de marché.

Le renversement actuel de la situation agricole et les progrès des négociations internationales indiquent clairement que de nouvelles possibilités se présentent pour rééquilibrer la division internationale dans le domaine agricole. Néanmoins, celle-ci ne peut être réellement consolidée sans un progrès parallèle dans d'autres domaines de la coopération internationale, tels que la dette, la technologie et les négociations commerciales.