



HAL
open science

Simulation de guerre commerciale agricole entre les USA et la CEE, conflits et compromis

L.P. Mahé, C. Tavera, Thierry Trochet

► To cite this version:

L.P. Mahé, C. Tavera, Thierry Trochet. Simulation de guerre commerciale agricole entre les USA et la CEE, conflits et compromis. Colloque CEDECE: les relations Communauté Européenne-Etats-Unis, Sep 1986, Aix en Provence, France. 20p., 1986. hal-02857306

HAL Id: hal-02857306

<https://hal.inrae.fr/hal-02857306>

Submitted on 8 Jun 2020

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.

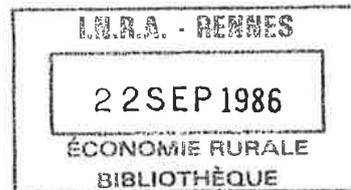
L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Colloque C.E.D.E.C.E.

"Les relations Communauté Européenne - Etats-Unis"
Aix-en Provence - 9-10 Octobre 1986



**SIMULATIONS DE GUERRE COMMERCIALE AGRICOLE
ENTRE LES U.S.A. ET LA C.E.E. : CONFLITS ET COMPROMIS**

L.P. MAHE, C. TAVERA, T. TROCHET
I.N.R.A., Economie Rurale
65, rue de St-Brieuc
35042 RENNES CEDEX

Les relations commerciales agricoles entre les Etats-Unis et la Communauté Européenne ont connu ces dernières années une poussée de tension un peu calmée, toutefois, depuis quelques semaines avec l'accord garantissant un débouché minimum au maïs américain en Europe. Cette situation conflictuelle n'est pas une nouveauté ; depuis la "guerre du poulet" et dès les phases préparatoires du marché commun agricole, les Etats-Unis comme d'ailleurs d'autres grands exportateurs agricoles, ont dénoncé le caractère protectionniste de l'agriculture communautaire. Si les critiques et les escarmouches de nos concurrents agricoles des pays industrialisés n'ont pas réussi à remettre en question les bases de la construction communautaire (et particulièrement le système honni des prélèvements - restitutions) elles ont néanmoins créé certaines failles dans la PAC, qui n'ont cessé de s'élargir en lézards menaçant l'édifice lui-même. Il s'agit des nombreux régimes d'exception établis au fil des ans sur les tourteaux, les substituts céréaliers, le beurre, les quotas de viande bovine, les importations de mouton, les quotas privilégiés d'importation de sucre etc...

Si les tensions sont quasi permanentes depuis l'après-guerre, la dernière décennie présente néanmoins des particularités qui méritent examen. Les années 1970 ont été relativement calmes après le boom sur les marchés mondiaux des années 1972-73 qui a précédé une période faste pour les exportateurs et particulièrement pour les U.S.A. qui ont vu leurs parts de marché s'accroître (de 51 % en 1974-75 à 71 % en 1979-80 pour le blé) et l'ensemble de leurs exportations agricoles progresser.

Début des années 80 la situation se retourne pour les U.S.A. qui voient leur part de marché mondial des céréales chuter à son niveau antérieur (blé) et la concurrence se développer y compris sur son propre marché intérieur à certaines périodes. La contribution de l'agriculture à l'équilibrage d'une balance commerciale déficitaire s'effrite et les programmes américains deviennent excessivement coûteux.

Pendant ce temps la C.E.E. est surtout confrontée à des difficultés budgétaires, la croissance de dépenses du FEOGA étant mal supportée par les argentiers des Etats membres et particulièrement ceux des pays

"contributeurs nets". L'envolée des dépenses de soutien des marchés dans une période où les rentrées fiscales sont faibles et les prestations sociales élevées, fait porter sur la PAC une pression qui remet à l'ordre du jour les projets de réforme.

La détérioration de l'état des agricultures et la crise des politiques agricoles communautaires et américaines a dans les deux zones des causes communes mais aussi des facteurs spécifiques. Tout d'abord les deux chocs pétroliers et la crise économique dans les pays importateurs de pétrole a fini par se répercuter sur la demande alimentaire mondiale qui est devenue très molle et a maintenu les cours mondiaux assez déprimés. Dans de nombreux pays exportateurs de pétrole les déséquilibres macro-économiques liés au surendettement et à la surévaluation du change ont mis fin rapidement à leur rôle de relai dans le maintien de débouchés agro-alimentaires mondiaux. La C.E.E. et les Etats-Unis qui maintiennent les prix intérieurs à un niveau garanti, ont ressenti durement les conséquences de la crise mondiale sur les coûts de leurs politiques agricoles.

Mais au-delà du marasme économique général, les politiques spécifiques à chaque zone ajoutent leur contribution à l'aggravation des déséquilibres. Ainsi dans la C.E.E. la poursuite des gains de productivité, et le retard pris dans l'ajustement des prix à la baisse (pour éviter les conséquences sur le revenu global d'une branche déjà touché par l'inflation), ont encouragé l'autosuffisance (viande, sucre, oléagineux) et affirmer les capacités exportatrices (céréales lait). Etant donné les niveaux relatifs des prix intérieurs et mondiaux, le coût des stocks et des restitutions s'est encore alourdi. La Communauté a envisagé plusieurs ajustements surtout destinés à résoudre le problème budgétaire (taxes sur les huiles végétales, baisses de prix) mais devant les difficultés internes ou externes, elle s'est rabattue sur des mesures confortant les situations acquises en évitant les détériorations à venir. La mise en place des quotas laitiers et les accords d'auto-limitation sur les PSC et l'introduction des seuils de garantie, entrent dans cette logique de contrôle des dérapages sans bousculer les délicats équilibres politiques et sociaux nationaux, ni les conflits d'intérêts entre les Etats Membres.

Aux Etats-Unis les explications de la profonde crise agricole varient selon les milieux qui les émettent. Les analystes dépassionnés avancent les principaux facteurs suivants : la baisse de la demande mondiale, la surévaluation du dollar, les niveaux de soutien trop élevés de la loi de 1981 et dans une certaine mesure la concurrence des grands exportateurs et le rétrécissement du marché communautaire, les difficultés de nombreuses exploitations et les faillites trouvant leur origine dans le retournement de conjoncture qui a conduit les agriculteurs ayant investi dans la fin des années 70 à former des anticipations de rentabilité trop optimistes. La chute du prix des terres liée à la baisse du revenu agricole a donné le coup de grâce aux agriculteurs en équilibre financier précaire. Dans le langage et la rhétorique officiels, il n'était guère possible d'admettre la responsabilité de la politique économique générale dans la crise agricole, il fallait donc trouver des explications extérieures voire un bouc émissaire d'où les rodomontades et les escarmouches répétées, contre la C.E.E., destinées à la fois à maintenir la pression sur l'Europe (éviter le renforcement protectionniste) et à laisser penser à l'électorat agricole américain que l'on s'occupait de ses problèmes.

Cet article se propose d'examiner à partir des données économiques des deux agricultures concurrentes, les risques de voir les conflits commerciaux entre les Etats-Unis et la Communauté déboucher sur une guerre commerciale de grande ampleur. On se demandera si la nature des armes dont disposent les deux géants économiques ne limite pas plutôt sérieusement les risques d'un affrontement déclaré.

Quatre thèses peuvent résumer la situation

- (1) les Etats-Unis dominant l'Europe, selon un point de vue qui a eu et a encore beaucoup de partisans en France (ex. : CARFANTAN, 1985).
- (2) les Etats-Unis ne peuvent finalement rien faire pour infléchir sérieusement la PAC qui est dominée par des équilibres internes.
- (3) les deux partenaires dominants des marchés agro-alimentaires mondiaux sont condamnés à s'entendre comme deux complices faits prisonnier car les coûts subis en cas de représailles à une attitude agressive sont trop élevés pour envisager une telle stratégie.
- (4) Une réduction bilatérale des protections dans le sens d'un protectionnisme plus "équilibré" peut être profitable à la fois aux Etats-Unis e à la C.E.E.

Ces quatre thèses seront examinées à l'aide d'une modélisation simplifiée des agricultures et des budgets agricoles des deux partenaires-concurrents. On se limitera donc à la dimension agricole du problème, mais l'examen des quatre thèses ci-dessus impliquerait d'élargir le champ car la domination éventuelle des U.S.A. sur la PAC peut se heurter des compromis nécessaires dans d'autres branches (acier, fibres synthétiques). Et surtout les équilibres géopolitiques qui se traduisent par des liens privilégiés des U.S.A. avec certains Etats Membres (G.B., RFA) interfèrent par nécessité avec les accords et considérations plus mercantiles.

Présentation du projet

Si une prédominance des forces du marché et une forte intégration à l'ensemble de l'économie sont deux traits de l'activité agricole américaine, la nécessité croissante d'exporter en est une troisième.

En effet, face à une demande interne rigide, la réalité d'un produit agricole en rapide augmentation rend l'agriculture américaine de plus en plus dépendante de ses débouchés extérieurs. Cette situation est clairement illustrée par le secteur céréalier où entre 1970 et 1984, une croissance de la production de 68 % alors que la consommation interne n'augmentait que de 19 % ne put être absorbée que par un gonflement des exportations de l'ordre de 155 %.

Or, depuis 1981 les exportations en valeur de produits agricoles américains n'ont cessé de diminuer et la balance commerciale bien que toujours bénéficiaire n'a cessé de se dégrader.

On comprend dès lors plus facilement la virulence avec laquelle les politiciens et les milieux agricoles américains reprochent à la PAC d'en-traver le libre accès aux marchés européens et de provoquer "artificielle-ment" une baisse des cours mondiaux néfastes à leurs producteurs.

Or, si globalement, il est possible de considérer que l'agriculture américaine est plus sensible aux lois du marché que celle de la C.E.E., l'ensemble des instruments d'intervention dont elle dispose (1) permet une protection importante et efficace de certains secteurs (céréales, lait, sucre). Plus précisément, par le jeu combiné du programme de gel des terres (set-aside program) et de la fixation à la fois de prix planchers

(1) Les trois principaux éléments de politique agricole aux Etats-Unis sont le prix plancher (loan-rate), le prix objectif (target-price) et le gel des terres (set-aside). Ces instruments portent essentiellement sur les céréales, le riz et le coton.

Si le prix de marché est inférieur au loan-rate, l'agriculteur peut, en gageant sa recette recevoir du CCC (Commodity Credit Corporation) un prêt de neuf mois égal à la valeur de la récolte estimée au loan rate. Si le prix de marché, durant cette période dépasse le loan rate, le producteur vend sa récolte et rembourse le CCC. Sinon le CCC accroit ses stocks. Le target-price est le prix objectif qui sert au calcul des paiements compensatoires (deficiency payments). Leur montant est alors égal à la différence entre le target-price et le plus élevé des deux prix : loan rate et prix de marché. En fin, le gouvernement peut réclamer une réduction des terres cultivées (set-aside program) en contre partie d'un paiement forfaitaire sur une partie des tonnages non produits. La participation au gel des terres est une condition pour bénéficier des avantages des autres programmes (deficiency payments...).

(loan rate) et de prix "objectif" (target price) donnant lieu à des paiements compensatoires (deficiency payments), la politique agricole américaine peut, tout comme la PAC, maintenir, au prix d'un certain coût budgétaire, le revenu des agriculteurs et faciliter leur accès aux marchés extérieurs. C'est ainsi en effet, que les Etats-Unis soutiennent essentiellement leurs exportations en fixant le target-price bien au dessus du loan rate. Ceci leur permet de conserver les revenus tout en maintenant des prix de marché inférieurs à ceux de la C.E.E.

Cependant, ces systèmes de soutien des exportations par un "financement" de l'adaptation des prix agricoles internes aux prix mondiaux a l'inconvénient de peser lourd dans le budget agricole américain, tout comme les subventions à l'exportation au sein de la C.E.E. pèsent sur le FEOGA. Or si les armes économiques dont disposent à la fois Etats-Unis et C.E.E. ouvrent le champ à tout un ensemble de politiques possibles en vue de réduire les coûts de l'intervention agricole tout en maintenant ou en accroissant les exportations, deux scénarios paraissent beaucoup plus à l'ordre du jour :

- Afin d'amener la C.E.E. à revenir, comme le réclament certains milieux américains, sur son système de subventions à l'exportation, les Etats-Unis peuvent décider de se lancer dans une course aux subventions. Une augmentation des deficiency payments sur certains produits, peut en effet amener la C.E.E. à agir de même afin de se débarrasser de ses surplus. Elle ferait alors face à une situation budgétaire telle, qu'elle ne pourrait qu'adopter les positions américaines.

L'éventualité d'une telle guerre de restitutions sera tout d'abord étudiée. Nous examinerons alors comment, compte tenu du coût à la fois pour la C.E.E. et pour les Etats-Unis d'une telle politique, une stratégie pacifique semble préférable pour chacun (ou préférée par chacun).

- Une réduction des coûts budgétaires à la fois pour la C.E.E. et pour les Etats-Unis peut être réalisée par un réaménagement moins protectionniste des deux systèmes d'interventions. Il s'agit alors pour la C.E.E. et les Etats-Unis de réduire leurs protections sur les céréales tout en taxant les tourteaux et les PSC au niveau européen et en autorisant le dégel des terres aux Etats-Unis. Nous tenterons alors, dans ce second cas de figure, de déterminer les conséquences d'un tel réaménagement actif et par là sa probabilité de réalisation.

Cette simple présentation des stratégies alternatives que peuvent envisager Etats-Unis et C.E.E. fait clairement apparaître la possibilité de formaliser ces éventualités de conflits ou d'actions simultanées à l'aide de la théorie des jeux. Le jeu est alors la modélisation des résultats envisageables de l'interaction de deux (ou plusieurs) agents ayant des objectifs conflictuels et la théorie tente de prévoir l'état stable (l'équilibre) qui devrait en émerger ainsi que les coûts ou gains pour chacun qui lui sont associés.

Du fait de la taille des déséquilibres qu'a connus ces dernières années la balance commerciale américaine, nous supposons que les Etats-Unis basent fortement leurs décisions d'agir ou de ne pas agir sur l'impact positif ou négatif de l'action envisagée sur la balance commerciale.

Bien entendu, les effets de la politique économique retenue sur le budget agricole ne peuvent être totalement ignorés, d'autant que le coût des programmes a atteint des niveaux historiques et que le déficit budgétaire Fédéral est de plus en plus considéré comme insupportable. Nous mettons néanmoins par la suite, l'accent sur le rôle de la balance commerciale dans le choix des stratégies américaines. Dans la Communauté, on supposera que les décisions d'action sont dominées par des préoccupations presque exclusivement budgétaires.

Les deux scénarios retenus précédemment (guerre des subventions - réaménagement du système d'intervention) seront tout d'abord simulés à l'aide du modèle MISS (1). Nous retiendrons alors pour chaque politique économique simulée ses conséquences sur la balance commerciale et sur le budget des Etats-Unis et de la C.E.E.

Ces résultats seront ensuite utilisés pour la construction d'un jeu sous forme caractéristique représentable à l'aide d'une matrice dont les éléments sont les gains et les pertes que subissent les deux adversaires à l'issue de chaque couple de stratégie.

Ainsi, sur la figure suivante :

		A	
		situation de paix	attaque unilatérale CEE
stratégie 1 (pacifique)	U.S.A.	B	
		attaque unilatérale USA	guerre ouverte : représailles
		stratégie 1 (pacifique)	stratégie 2 (agressive)
		C.E.E.	

Tableau n°1 : La guerre commerciale C.E.E.-U.S.A. vue à travers la théorie des jeux.

A et B représentent les gains et les pertes pour les U.S.A et la C.E.E. dans l'éventualité où chacun opte pour sa stratégie 1.

Il nous sera ainsi possible de déterminer quelles sont pour chacun des adversaires ses stratégies dominantes et dominées pour enfin décrire le type d'équilibre qui devrait voir le jour.

(1) Le modèle MISS est détaillé en annexe.

1. La guerre des subventions aura-t-elle lieu ?

Ce premier scénario, simule les gains et les pertes qu'encourent les Etats-Unis et C.E.E. dans le cas d'une guerre aux subventions. Aux Etats-Unis, ce type de politique qui a ses adeptes et ses adversaires donne en fait lieu à controverse, sur la taille relative des coûts budgétaires que devraient supporter C.E.E. et U.S.A.. Paarlberg et Sharples [1984] par exemple estiment un tel bras de fer obligerait la C.E.E. à ne payer qu'un dollar en subventions supplémentaires chaque fois que les Etats-Unis accroîtraient leurs subventions de dix dollars.

Les conséquences d'une telle guerre ont été simulées à l'aide du modèle MISS. Etats-Unis et C.E.E. ont alors tous deux le choix entre ne rien faire (laisser inchangé leur système d'intervention) et accroître de 10 % leur protection sur les céréales.

a. L'improbable escalade des prix.

Dans un premier cas de figure, les Etats-Unis ont pour cela recours à une augmentation simultanée de 10 % du target price et du loan rate alors que la C.E.E. élève de 10 % ses protections sur l'offre et la demande.

La matrice du jeu est ici la suivante.

Tableau n°2 : La coexistence pacifique

CB et BC : variations du coût budgétaire et de la balance commerciale exprimées en millions d'écus (ME)

G : indicateur global de gain (>0) ou de perte (<0) calculé selon

G Etats-Unis = 0,5 BC - 0,5 CB

G Europe = 0,3 BC - 0,7 CB

	0	CB +141 BC -234 G -187
Stratégie passive	0	CB +1270 BC +1636 G -399
U.S.A.	CB +2886 BC +3650 G 382	CB +3 060 BC +3 360 G 150
	CB -466 BC -852 G +71	CB +611 BC +710 G -214
	Stratégie passive (Restitutions fixes : variation des prix inté- rieurs suivant celle des prix mondiaux)	Stratégie active (augmentation de 10 % des protections sur l'offre et la demande de céréales)

CB et BC indiquent la variation du coût budgétaire (CB < 0 : amélioration du budget) et de la balance commerciale (BC < 0 : détérioration de la balance).

La valeur G est un indicateur (très imparfait) global de gain ou de perte net construit à l'aide d'une combinaison convexe de CB et BC. Pour les Etats-Unis, des coefficients de 0,5 et 0,5 reflètent une importance égale accordée au budget et à la balance commerciale, alors que pour la CEE, la prépondérance du budget est représentée par les coefficients 0,7 et 0,3.

- Face à une inaction de la part de la CEE, la politique américaine fait chuter le prix mondial des céréales de 4,2 % mais laisse celui des tourteaux plus ou moins constant. Au sein de la CEE, la baisse des prix intérieurs des céréales accroît leur consommation de 3,2 %, en partie au détriment de celle des tourteaux. En ce qui concerne les céréales, la CEE devient importatrice nette et voit ses recettes budgétaires s'accroître de 471 ME. Globalement, la CEE voit dans une telle éventualité son coût budgétaire diminuer de 466 ME alors que sa balance commerciale se dégrade de 852 ME. L'attaque américaine ne parvient donc qu'à très légèrement amenuiser la position de la CEE.

D'un autre côté, aux Etats-Unis, la hausse simultanée dans le secteur céréalier, du loan rate et du target price stimule la production (+ 10 %) mais incite à la substitution des tourteaux (+ 2,7 %) et des PSC (+ 6,8 %) aux céréales dans l'alimentation animale. Les exportations américaines de céréales connaissent donc un accroissement 3 901 ME qui s'accompagne d'un surplus des dépenses de 2912 ME, alors que les sorties de tourteaux et de PSC ne régressent que légèrement (- 251 ME). Au total, le bilan américain affiche un important gain à l'exportation (+ 3 650 ME) mais au prix d'un surplus de dépenses également élevé + 2 886 ME.

- Si maintenant, la CEE est seule à élever ses subventions à l'exportation, le prix mondial des céréales décroît de 1,5 %. Le surplus de protection aboutit à une hausse des prix internes des céréales qui fait accroître la production de 8,3 %. Les exportations européennes de céréales augmentent de 1 855 ME ce qui grève le budget du FEOGA de 1 284 ME. La substitution des tourteaux et des PSC aux céréales dans la nourriture des animaux n'est alors que marginale (219 ME d'importations additionnelles). L'amélioration de la balance commerciale au sein de la CEE est donc relativement importante (+ 1 369 ME) mais les dépenses budgétaires s'élèvent pendant ce temps de 1 270 ME.

Les Etats-Unis quant à eux, ne sont que très légèrement affectés par cette éventuelle attaque de la CEE. Malgré une faible réduction des exportations céréalieres, la baisse des cours mondiaux (1,5 %) accroît le montant des restitutions céréalieres de 133 ME.

Ainsi dans l'ensemble, cette action européenne ne produit, aux Etats-Unis, qu'un faible effet sur les dépenses budgétaires (+ 141 ME) ainsi que sur les recettes à l'exportation (- 234 ME).

- Si l'on se place à présent dans le cadre d'une guerre ouverte, les prix mondiaux des céréales et des substituts céréaliers diminuent de 5,6 et 1 % alors que celui des tourteaux s'élève de 1 %.

Au sein de la CEE, la hausse des prix internes des céréales stimule la production (+ 3,8 %) mais freine, avec la substitution des tourteaux et des PSC aux céréales dans l'alimentation animale, la consommation de 3,1 %. Il en découle un gonflement des exportations céréalieres de 835 ME et un léger accroissement des importations de tourteaux et de PSC (124 ME).

Par conséquent, malgré un léger alourdissement des subventions aux exportations céréalieres (+ 620 ME), la CEE n'est que peu indisposée par cette guerre ouverte puisque son coût budgétaire ne s'accroît que de 611 ME alors que sa balance commerciale s'améliore de 710 ME. Aux Etats-Unis par contre, le relèvement simultané du target price et du loan rate sur les céréales produit un gonflement de la production de 9,7 % en même temps qu'un rétrécissement de la demande de 7,3 %. D'un autre côté, la baisse du prix intérieur des substituts céréaliers (- 1,1 %) et la faible hausse du prix des tourteaux (1 %) provoquent, sur ces produits, un gonflement de la demande (respectivement + 6,8 % et + 2,6 %) qui aboutit à une chute des exportations de 193 ME.

La surproduction de céréales se reporte quant à elle, sur les marchés extérieurs (+ 3 553 ME), ce qui coûte 3 000 ME de subventions supplémentaires au budget américain. Globalement, la balance commerciale des Etats-Unis profite largement de cet état de guerre ouverte (+ 3 360 ME), alors que le budget fait les frais de l'opération avec un surcoût de l'ordre de 3 000 ME.

Ainsi, pour chaque écu supplémentaire que la CEE devrait verser en subvention, cette course aux subventions amènerait les Etats-Unis à accroître leurs dépenses de 5,5 écus.

Avec une grande méfiance à l'égard de l'hypothèse selon laquelle les Etats-Unis basent leurs décisions sur l'évolution prévue de leur balance commerciale, la matrice du jeu fait apparaître la situation où les Etats-Unis subventionnent leurs exportations alors que la CEE reste passive comme un équilibre en stratégie dominante.

Il est néanmoins clair dans un tel scénario que si d'un côté le gain en exportations pour les Etats-Unis est considérable (+ 3 650 ME), le surcroît de dépenses qu'ils doivent supporter l'est également (+ 2 886 ME).

On peut donc en fait présumer que face au prix à payer pour une telle politique, qui, il faut le noter, ne parvient pas à entraîner la CEE à subventionner elle aussi ses exportations (1), les Etats-Unis préféreront comme la CEE, rester dans une position pacifique.

Il faut ici remarquer que, quelle que soit la stratégie adoptée par les Etats-Unis, la guerre des subventions ne peut avoir lieu. La position pacifique est en effet pour la CEE une stratégie dominante : l'assaut américain n'influence que très peu les équilibres au sein de la CEE et ne peut par conséquent amener celle-ci à entrer dans un état de guerre déclarée.

D'un autre côté, si les fonctions de paiement du jeu peuvent laisser penser que les USA ont, quoi qu'il en soit, intérêt en terme de balance commerciale, à opter pour une stratégie agressive, le surcroît de dépenses budgétaires qu'ils devraient alors supporter et l'absence prévisible de réaction européenne, nous amène à croire que la position pacifique sera retenue par les deux adversaires.

b. Une guerre des restitutions reste possible

Etant donné le surcoût en deficiency payment qu'induit pour les Etats-Unis une hausse simultanée du loan rate et du target price, nous avons effectué une seconde série de simulations où, cette fois-ci, les Etats-Unis fixent sur les céréales le target-price mais élèvent de 10 % le taux de protection sur le loan rate (2). La fixité du target devrait alors réduire le coût budgétaire pour les Etats-Unis, de la stratégie agressive.

(1) La stratégie pacifique est en fait pour la CEE, une stratégie dominante.
(2) La stratégie d'inaction consiste alors pour les Etats-Unis à fixer non plus le target price et le loan rate mais le target price et la protection sur le loan rate.

La nouvelle matrice du jeu est alors la suivante :

Tableau n°3 : Une attaque Américaine envisageable

CB et BC : variations du coût budgétaire et de la balance commerciale exprimées en millions d'écus (ME)

G : indicateur global de gain (>0) ou de perte (<0) calculé selon

G Etats-Unis = 0,5 BC - 0,5 CB

G Europe = 0,3 BC - 0,7 CB

	0	CB +419 BC -412 G -415
Stratégie passive (Target price et protection sur le loan rate fixées)	0	CB +1291 BC +1666 G -404
U.S.A. Stratégie active (Accroissement de la protection sur le loan rate et fixation du target price)	CB -1693 BC 1056 G +1374	CB -1269 BC +646 G +957
	CB -84 BC -155 G -104	CB +1169 BC +1494 G -370
	Stratégie passive (Restitutions fixées : variation des prix intérieurs suivant celle des prix mondiaux)	Stratégie active (Accroissement de la protection sur l'offre de la demande de céréales)

C.E.E.

- Face à la position "neutre" des Etats-Unis, une stratégie agressive de la part de la CEE pousse à la baisse (- 1,4 %) les cours mondiaux des céréales mais laisse plus ou moins constant ceux des tourteaux et des substituts céréaliers. L'augmentation, au sein de la CEE des prix d'offre et de demande de céréales (+ 8,4 %) aboutit à une production accrue (+ 8,4 %) en même temps qu'une plus grande demande de tourteaux (+ 2,2 %) et de substituts céréaliers (+ 4,8 %). Les exportations de céréales connaissent un "boom" de l'ordre de 1 900 ME qui accroît simultanément les subventions de 1 300 ME. Malgré un léger surcroît d'importations de tourteaux (+ 110 ME) et de PSC (+ 111 ME), la balance commerciale de la CEE s'améliore dans l'ensemble de 1 666 ME alors que les dépenses budgétaires s'élèvent de 1 291 ME.

Les équilibres agricoles américains ne sont, pour leur part, que peu altérés par cet assaut européen. Le prix intérieur des céréales qui, ici, suit le cours mondial chute de 1,4 %. Il en résulte une plus grande utilisation de céréales (+ 1,5 %) au détriment des tourteaux et des PSC. Les exportations céréaliers sont ainsi réduites de 483 ME alors que celles de tourteaux et de PSC s'accroissent légèrement (63 et 8 ME). Néanmoins, la baisse du prix mondial des céréales accroît les deficiency payment de 410 ME ce qui, au total aboutit à un surplus des dépenses budgétaires de 419 ME, alors que la balance commerciale se dégrade de 412 ME.

- Si maintenant nous nous plaçons dans le cas où ce sont les Etats-Unis qui, seuls, optent pour l'agressivité, leur situation semble en tirer globalement profit alors que celle de la CEE est clairement inchangée. Sur le marché mondial les prix mondiaux des céréales, du PSC et des tourteaux ne sont que très minimement modifiés.

Aux Etats-Unis, la hausse des prix intérieurs de céréales (+ 9,3 %) induite par le surcroît de protection sur le loan rate produit une chute de la demande céréalière de 6,4 % au bénéfice de la consommation de tourteaux (+ 2,6 %) et des PSC (+ 5,5 %). Il en découle un surcroît d'exportations céréalières de 1 136 ME qui permet une amélioration globale de la balance des échéances de 1 056 ME.

La fixité du target price et la hausse du loan rate permettent alors, malgré le surcroît d'exportations céréalières, une économie budgétaire de 1 688 ME qui, dans l'ensemble, conduit à une amélioration du budget agricole de 1 693 ME. Il apparaît donc clairement ici la possibilité pour les Etats-Unis de gagner simultanément sur les deux tableaux : balance des échanges et économies budgétaires.

En Europe, par contre, la légère baisse des prix intérieurs des céréales n'aboutit qu'à un faible surcroît de la demande et la faiblesse de la baisse des exportations (170 ME) laisse plus ou moins inchangée la situation budgétaire (l'économie sur les subventions ne s'élève qu'à 84 ME). Les Etats-Unis sont donc les grands gagnants dans le cas d'une prise de position agressive unilatérale de leur part.

- Enfin, une "attaque généralisée", semble plus profiter aux Etats-Unis qu'à la CEE. Dans un tel cadre, le prix des céréales sur le marché mondial se réduit de 2,1 %. Le surcroît de protection pousse alors aux Etats-Unis, le prix intérieur à la hausse de 7,7 %. Il s'ensuit une moindre demande de céréales (- 5 %) et un plus ample recours aux tourteaux (+ 2 %) et aux substituts céréaliers (+ 4,6 %). L'excédent de céréales est alors absorbé par les marchés extérieurs, pour aboutir à un gain à l'exportation de 655 ME. La fixité du target price produit simultanément sur le poste céréales une économie budgétaire de 1 273 ME. Ainsi, contrairement au schéma précédent où les Etats-Unis en accroissant simultanément le target price et le loan rate, parvenaient à un gain important sur la balance commerciale (+ 3 360 ME) au prix d'un surcoût considérable en terme de budget (+ 3 060 ME), la fixation du target price semble leur permettre d'aboutir à une légère amélioration de la balance des échanges (+ 646 ME) tout en réalisant une économie budgétaire de 1 269 ME. Du côté européen, la hausse des prix intérieurs des céréales est responsable d'une production accrue de 7,7 % et d'un resserrement de la demande de 5,5 %. Le surplus d'exportations céréalières se porte alors à 1 700 ME, et s'accompagne du versement de 1 183 ME supplémentaires en subventions. Au total, la CEE voit sa balance commerciale s'améliorer de 1 494 ME alors que ses dépenses budgétaires s'alourdissent de 1 169 ME.

Les Etats-Unis semblent donc avoir, quelle que soit l'attitude européenne, tout intérêt à se lancer dans un tel type de protection de leurs exportations.

On s'aperçoit d'ailleurs, d'après le tableau du jeu, que cette fois, la stratégie agressive est dominante pour les Etats-Unis, alors que l'inaction est la stratégie européenne dominante.

La situation où les Etats-Unis accroissent leur protection, alors que la CEE laisse identique son système d'intervention, constitue donc un équilibre en stratégie dominante.

Cette combinaison des instruments a l'avantage de réduire le montant des deficiency payments, tout en améliorant de façon non négligeable la balance commerciale.

Il ne faut donc pas exclure de l'éventail des situations possibles, ce type de configuration où les Etats-Unis, bien que ne parvenant pas à entraîner réellement la CEE dans une course aux subventions (où cette fois-ci, pour chaque écu supplémentaire dépensé par la CEE en subventions, les Etats-Unis économiseraient 1,1 écu) parviennent à être bénéficiaires sur le plan de la balance commerciale et sur celui du budget agricole. Il n'est cependant à aucun moment question de "guerre aux subventions" puisque la CEE reste toujours sur sa stratégie dominante qui est la neutralité.

2. Le réaménagement de la protection

Nous supposons maintenant que U.S.A. et C.E.E. décident de réaménager leur système d'intervention dans le sens d'une moindre protection. Pour cela, chacun des deux joueurs a maintenant le choix entre une stratégie passive qui revient à laisser tel quel son système de protection et une stratégie active qui consiste :

- pour les Etats-Unis à diminuer, sur les céréales, le target price de 10 % tout en maintenant constant le loan rate et, simultanément, à supprimer le gel des terres. Il s'agit donc bien d'une gestion plus libérale qui vise à la fois à restreindre la protection sur le secteur céréalier et à réduire le contrôle des terres (set-aside program).

- pour la C.E.E., à diminuer de 10 % le prix de seuil et le prix objectif des céréales tout en taxant de 10 % les entrées de tourteaux et de substituts céréaliers (essentiellement importés des Etats-Unis).

La matrice du jeu est alors :

Tableau n°4 : La coopération dans l'action : révision bilatérale de la protection.

CB et BC : variations du coût budgétaire et de la balance commerciale exprimées en millions d'écus (ME)

G : indicateur global de gain (.) ou de perte (.) calculé selon

G Etats-Unis = 0,5 BC - 0,5 CB

G Europe = 0,3 BC - 0,7 CB

(sans quota)

Inaction (prix intérieurs fixés)	0	CB -796 BC -41 G +549	CB -183 BC +322 G +252,5	CB -274 BC +223 G 248,55
Dégel des terres	CB +1164 BC +2566 G +701	CB -69 BC -102 G -16	CB -877 BC -2218 G -0,52	CB -1555 BC -2349 G +384
Baisse du prix des céréales	CB -3483 BC -28 G +1527	CB -41 BC -25 G +21		
U.S.A. Dégel des terres et baisse du prix des céréales	CB -3306 BC -133 G +1586	CB +34 BC +35 G -13		CB -3582 BC +82 G 1832
Inaction (Prix intérieurs fixés)		Taxe sur tourteaux et baisse du prix céréales	Baisse du prix des céréales	Taxe sur les tourteaux et baisse du prix céréales

C.E.E.

La décomposition des mesures de politique économique de la C.E.E. et des U.S.A. fournit une indication du poids relatif de chacune des actions.

- Face à une stratégie passive des Etats-Unis, l'action de la C.E.E. accroît le prix mondial des céréales de 2,6 %. La baisse des prix internes en Europe aboutit par contre à un gonflement des importations qui aggrave la balance commerciale (- 2 349 ME) mais améliore le budget du FEOGA (+ 1555 ME). La hausse des prix internes des tourteaux (+ 8 %) et des substituts céréaliers (+ 9,2 %) réduit les quantités demandées. Cependant, cet effet est surcompensé par le surcroît de taxation pour globalement aboutir à un gonflement des recettes budgétaires (+ 365 et + 105 ME). Du fait de la hausse des cours céréaliers mondiaux, ce type de politique profite au budget (- 274 ME) des Etats-Unis, en réduisant les deficiency payments d'à peu près 240 ME. Leur balance commerciale s'améliore (+ 223 ME) également, puisque la légère réduction des exportations de tourteaux (- 243 ME) et des PSC (- 15 ME) induite par la baisse des prix internes (- 2% et - 1 % d'offre et de demande, est inférieure au surplus des exportations céréalieres (+ 481 ME).

- Dans l'éventualité où cette fois, seuls les Etats-Unis appliquent leur programme, le prix mondial des céréales baisse de 1 %. L'impact du dégel des terres, qui en stimulant la production fait chuter les cours de 5,5 % domine par conséquent celui de la moindre protection qui tend à réduire l'offre américaine et par là à accroître le prix mondial de 4,1 %. La moindre protection aboutit cependant à une réduction des dépenses budgétaires de 3 300 ME.

La balance commerciale américaine ne se dégrade que peu (- 133 ME), les exportations de tourteaux et de PSC restant à peu près stables (- 33 ME) alors que la perte sur céréales s'élève à 100 ME. Du côté européen, la baisse des prix internes de tourteaux (-1,2 %) et des PSC (-0,7 %) accroît leur demande au détriment de celle des céréales. Il s'ensuit un recours aux marchés extérieurs céréaliers qui accroît légèrement les dépenses budgétaires (+ 34 ME). Globalement, la C.E.E. ne souffre que peu de la politique américaine puisque sa balance commerciale ainsi que ses dépenses budgétaires sont à peu près stables (+ 35 et + 34 ME).

Il semble donc qu'ici, une politique active menée de façon unilatérale améliore la situation de celui qui la conduit tout en ne dérangeant que peu l'adversaire inactif.

- Dans la situation où Etats-Unis et C.E.E. appliquent simultanément leur stratégie active, le prix mondial des céréales s'élève de 1,6 % en partie sous l'effet de la chute de la production européenne (- 10 %). Face à cela, la hausse, au sein de la C.E.E., des prix internes des tourteaux (+ 6,7 %) et des PSC (+ 8,4 %) accroît la demande intérieure de céréales. La balance commerciale céréalière se dégrade ainsi de 3 000 ME alors que les recettes budgétaires du FEOGA sont accrues de 1088 ME et que la taxation des tourteaux et des PSC rapporte au budget 468 ME. Au total, la situation budgétaire du FEOGA s'améliore (+1 556 ME) mais la balance commerciale se dégrade de 2 255 ME.

Aux Etats-Unis, la réduction des prix des tourteaux et des PSC accroît leur demande interne et diminue d'autant le montant de leurs exportations (- 272 ME). La substitution des tourteaux et des PSC aux céréales dans l'alimentation animale, en même tps que la hausse des prix mondiaux des céréales aboutit à une amélioration de la balance céréalière de 354 ME et à une réduction des deficiency payments de 3546 ME. Dans l'ensemble, la balance des échanges s'améliore aux Etats-Unis de 82 ME alors que les dépenses budgétaires sont réduites de 3 582 ME.

Il semble donc, qu'un réaménagement bilatéral des systèmes d'intervention dans le sens d'une moindre protection soit profitable à la fois aux Etats-Unis et à la C.E.E.

L'examen du tableau des paiements confirme clairement cette intuition puisque la situation où chaque joueur compte pour sa stratégie active constitue un équilibre en stratégie dominante (1) (qui est de plus Pareto optimal).

On aperçoit donc ici que la possibilité d'un tel réaménagement simultané des protections américaines et européennes n'est pas à exclure et constitue même un avenir probable.

(1) Pour un joueur i , une stratégie X est dominante si, quel que soit le choix stratégique de son adversaire, employer X est au moins aussi profitable pour i qu'employer une autre stratégie.

Conclusion

Les simulations effectuées à l'aide du modèle MISS, font apparaître qu'Etats-Unis et C.E.E. ne peuvent que marginalement se gêner l'un l'autre par l'application d'une politique agricole relativement agressive.

En effet, si d'un côté les Etats-Unis ont tout intérêt, par une augmentation du taux de protection sur le loan rate et une fixation du target price, à stimuler leurs exportations céréalières, ce type de politique n'affecte que très légèrement la situation au sein de la C.E.E.

Cette dernière n'est ainsi à aucun moment incitée à entrer dans le jeu américain d'une guerre aux subventions et sa stratégie pacifique constitue toujours, face à une éventuelle agressivité des Etats-Unis, la stratégie dominante.

D'un autre côté, un surcroît de protection, au sein de la C.E.E., sur les exportations céréalières, ne cause à aucun moment, de considérables dégâts dans l'agriculture américaine. Si celle-ci a néanmoins tout intérêt à riposter, les pertes subies en cas de "non réaction" sont tout à fait mineures.

Par conséquent, il semble apparaître qu'au sein de la CEE, de même qu'aux Etats-Unis, les politiques agricoles sont nettement dominées par le poids des équilibres internes et que cette structure des équilibres intérieurs est une arme terriblement efficace contre une éventuelle agressivité extérieure.

Une baisse du dollar peut donc constituer pour les Etats-Unis la stratégie qui cause le plus de dommage au budget de la Communauté puisqu'une dévaluation de 20 % du dollar paraît provoquer, au sein de la C.E.E., une amélioration de la balance commerciale de 309 ME en même temps qu'un surcroît de dépenses budgétaires qui varie entre 240 ME et 690 ME selon que l'on exclue ou non du budget les postes viandes bovines et porcs volailles.

Enfin, il semble envisageable qu'Etats-Unis et C.E.E. optent simultanément pour un réaménagement actif de leur système d'intervention agricole dans le sens d'un protectionnisme un peu allégé, voir plus équilibré.

En effet, une situation où une réduction bilatérale du prix des céréales serait accompagnée du côté américain d'une suppression du gel des terres et du côté européen d'une taxation sur les entrées de tourteaux et de substituts céréalières, apparaît bénéfique à chacun des deux joueurs.

Cette issue du jeu, sorte de "coopération dans l'action" devrait en effet permettre l'amélioration simultanée des budgets agricoles de la C.E.E. et des Etats-Unis. Ce réaménagement actif des protections constitue par conséquent, une situation tout à fait envisageable, puisque chacun des deux joueurs serait alors sur sa stratégie dominante.

Néanmoins, et malgré une réactualisation des taux de protection américaines, ces résultats sont basés sur des données de 1980. Or étant donné l'ampleur des déséquilibres sur les volumes (notamment de céréales) qu'ont connu Etats-Unis et C.E.E. depuis 1981, ces résultats doivent être considérés avec nuance, même si l'on peut présumer que les grands traits des simulations seraient conservés avec des valeurs plus récentes.

ANNEXE : le modèle MISS

MISS est un modèle simplifié de l'économie mondiale que donne les variations des prix mondiaux à la suite d'un changement de protection ou de prix au Japon, aux Etats-Unis ou bien au sein de la C.E.E.

Le modèle inclue sept productions (céréales, tourteaux, substituts céréaliers, viande bovine, porc et volaille, lait et sucre) et fonctionne en statique comparative.

Le monde est divisée en quatre zones : C.E.E., Etats-Unis, Japon et Reste du monde. L'impact d'une modification des prix de l'output et des inputs est donnée par les matrices d'élasticités prix - directes et croisées de chaque pays.

Les équations du modèle sont les suivantes :

- Equilibre initial

$$\sum_k \bar{S}_{ik} = \sum_k \bar{D}_{ik} \quad i = 1 - I$$

- Evolution de l'offre

$$s_{ik} = \sum_j E_{ij}^k \cdot p_{jk}^S$$

- Evolution de la demande

$$d_{ik} = \sum_d F_{ij}^k \cdot p_{jk}^D$$

- Relation prix domestiques - prix mondiaux (Les coûts de transports sont supposés proportionnels aux prix).

$$P_{ik}^Q = p_i \cdot c_k \cdot L_{ik}^{Q(1)} \quad Q = S, D$$

Cette équation devient additive après le passage aux logarithmes :

$$p_{ik}^Q = p_i + c_k + l_{ik}^Q \quad Q = S, D$$

- Equilibre Final

$$\sum_k S_{ik} \cdot s_{ik} = \sum_k \bar{D}_{ik} \cdot d_{ik}$$

Notations :

- i, j : indices des productions : $i, j = 1 \dots I$

- k : indice des pays : $k = 1 \dots k$

- S_{ik}, D_{ik} : offre et demande de bien i par le pays k

- p_{ik}^S, p_{ik}^D : prix d'offre et de demande du bien i dans le pays k

- E_{ij}^k, F_{ij}^k : matrices d'élasticités prix de l'offre et de la demande

- E_{ik}^S, L_{ik}^D : taux de protection sur les prix d'offre et de demande représentés ici par le rapport des prix domestiques au prix mondiaux.

- P_i = prix mondial du bien i en écu

- C_k = taux de change : 1 écu = C_k unités monétaires du pays k .

Les variables surmontées d'une barre (\bar{X}_{ik}) représentent la valeur pour la période de base alors que les lettres minuscules (x_{ik}) indiquent la variation en pourcentage de la variable correspondante.

A partir des solutions du modèle, sont calculées pour la C.E.E. et les Etats-Unis :

- Le coût budgétaire :

$$(P^S - P^D) \cdot S + (P^D - P)(S - D)$$

La première partie de la formule représente un paiement compensatoire si $P^S > P^D$ et une taxe de coresponsabilité si $P^S < P^D$.

La seconde partie représente quant à elle un coût de restitution si $P^D > P$ ou bien une taxe à l'entrée si $P^D < P$.

- La balance commerciale :
 $P \cdot (S - D)$

Le modèle ne prend pas en compte les stocks, ce qui revient à considérer que les coûts de stockage équivalent à des deficiency payments (des restitutions) décalés dans le temps dans le cas des Etats-Unis (CEE). Bien que les payments in kind (PIK) tendent à justifier ce point de vue, le modèle ne représente qu'imparfaitement la complexité des programmes agricoles américains.

Les variations du coût budgétaire (CB) et de la balance commerciale (BC) sont calculées à partir des postes : céréales, tourteaux et produits de substitution céréalière (PSC).

Les données portent sur l'année 1980, mais les taux de protection Américains ont été réactualisés afin de prendre en compte les modifications récentes du système d'intervention aux Etats-Unis.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Abel Martin, "L'économie politique des programmes Américains" - Economie Rurale - Mai - Juin 1986.
- [2] Barichello R.R. - Josling T. - Petit M. - Tangerman S., "U.S. Easy Agricultural Trade Relations. Issues and Policy Options". 17^e Meeting of the International Trade Consortium - Asilomar - California - Décembre 1984.
- [3] Bergmann D.R., "Problèmes de fond dans le conflit entre la C.E.E. et les Etats-Unis en matière agricole". Colloque CEDECE - 1986.
- [4] Carfantan J.Y., "L'Europe Verte sous influence". Editions du Seuil - 1985.
- [5] Cathie John, "US and EEC agricultural trade policies". A long run view of the present conflict. Food Policy - Féb. 1985.
- [6] Curry C.E., "Confrontation or Negotiation (United States Policy and European Agriculture)". Associated Faculty Press - 1985.
- [7] Gardner Bruce L., "The economics of US agricultural Policy".
- [8] Gardner Bruce L., "Protection of US Agriculture : why, how and with what consequences" DRAFT. University of Maryland. Janv. 1986.
- [9] Green R.H. - Viau C., "Echanges agro-alimentaires : le poids de la C.E.E. et des Etats-Unis". Economie Prospective Internationale (18) 2^e trimestre 1984.
- [10] Mahé L. - Moreddu C., "An illustrative trade model to analyse some C.A.P. charges". Sienna workshop - May 1985.
- [11] Paarlberg Philip L. - Sharples Jerry A., "Japanese and European Community Agricultural Trade Policies : Some US strategies".
- [12] Schotter Andrew - Schwodiawer Gerbord, "Economics and game theory : A survey" Journal of Economic literature - June 1980 - vol. 18 - n°2.
- [13] Tyers Rodney - Anderson Kim, "Distorsions in world food markets : a quantitative assessment". World Bank's World Development Report - 1986.