



HAL
open science

Faut-il et peut-on supprimer les subventions à l'exportation ?

Jean-Christophe Bureau, Alexandre Gohin, Vincent Réquillart

► To cite this version:

Jean-Christophe Bureau, Alexandre Gohin, Vincent Réquillart. Faut-il et peut-on supprimer les subventions à l'exportation ?. Comptes Rendus de l'Académie d'Agriculture de France, 2002, 88 (8), pp.7-19. hal-01931575

HAL Id: hal-01931575

<https://hal.science/hal-01931575>

Submitted on 31 May 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

Faut-il et peut-on supprimer les subventions à l'exportation ?

Communication à l'Académie d'Agriculture de France
27 Novembre 2002

Jean-Christophe Bureau

*Professeur à l'Institut National Agronomique Paris-Grignon
Conseiller scientifique, Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre*

Alexandre Gohin

Chargé de Recherches, Institut National de la Recherche Agronomique, Rennes

Vincent Réquillart

*Directeur de recherches, Institut National de la Recherche Agronomique, Toulouse
Chercheur associé à l'Institut d'Economie Industrielle, Toulouse*

Résumé. L'Union européenne reste l'un des derniers pays à subventionner ses exportations agricoles, même si d'autres utilisent des subventions indirectes. Il y a peu d'arguments économiques pour justifier l'utilisation de telles subventions qui dégradent les termes de l'échange et amènent à transférer de l'argent du contribuable européen au consommateur étrangers. Sont examinés ici les principaux arguments qui pourraient justifier le maintien de ces subventions, mais ils apparaissent peu convaincants. C'est seulement dans des situations très particulières, où le coût d'opportunité des fonds publics est élevé et la demande du reste du monde est élastique, que des subventions à l'exportation peuvent apparaître relativement intéressants par rapport à d'autres instruments politiques, mais dans le cas général, ce sont des outils relativement inefficaces pour transférer des revenus aux agriculteurs. Ces subventions paraissent condamnées au plan international. Néanmoins, à l'heure actuelle, elles sont le garant du système de prix garanti, et leur suppression nécessiterait des réformes significatives des organisations communes de marché.

Must, and Can the EU Give up Subsidizing Agricultural Exports ?

Abstract. *The European Union remains one of the last countries to subsidize agricultural exports, even though other countries use indirect subsidies. There are very few economic arguments to justify the use of such subsidies. By subsidizing exports, a country deteriorates its own terms of trade and transfers some of its taxpayers' money to foreign consumers. The main theoretical arguments that could justify maintaining export subsidies are examined, but they do not appear convincing in real life situations. Only very particular cases, where the opportunity cost of the public funds is high and the foreign demand very elastic, can the EU export refunds dominate some other policy instruments, but in general export subsidies are a relatively inefficient way to transfer income to farmers. Export subsidies are likely to be banned in the international trade discipline. Nevertheless, they are presently a key component of the EU system of guaranteed prices, and their suppression would require significant reforms of common market organizations.*



Introduction

L'Union européenne est l'un des derniers pays à subventionner ses exportations agricoles de manière conséquente (même si d'autres pays utilisent des moyens qui amènent indirectement à des subventions implicites). Cette politique provoque l'ire de nombreuses autres nations exportatrices, en particulier le groupe de Cairns se qualifiant d'exportateurs "loyaux". Les producteurs australiens, canadiens, argentins et néo-zélandais, rémunérés au prix du marché mondial, subissent en effet de plein fouet les conséquences négatives de la vente à bas prix des excédents européens. Le groupe de Cairns, et tout particulièrement l'Australie, dénonce régulièrement ces exportations. Ces pays demandent la suppression des exportations dans le cadre des négociations multilatérales sur les échanges. Etape supplémentaire, le Brésil vient de porter devant l'Organisation mondiale du commerce une plainte contre les exportations subventionnées de sucre européen.

L'Union européenne souhaite toujours officiellement le maintien des subventions aux exportations. Mais sur ce dossier, elle est particulièrement isolée sur la scène internationale. Si les exportations européennes subventionnées sont appréciées par certains pays en développement importateurs nets de nourriture, qui y trouvent le moyen de s'approvisionner à bon prix, la plupart des pays du Sud y voient également une concurrence déloyale faite à leurs producteurs. Au sein même de l'Union européenne, les organisations non gouvernementales s'indignent par exemple de la façon dont l'industrie laitière jamaïcaine, secteur dynamique en ce pays, s'est vue brusquement ruinée par une campagne d'exportations subventionnées européennes (Green et Griffith, 2002). Ou comment les producteurs d'Afrique de l'ouest ont à subir la concurrence de viande bovine européenne exportée à des prix ridiculement bas (Oxfam, 2002). Le sommet de la terre de Johannesburg en 2002 a relayé les doléances des pays en développement qui accusent les exportations subventionnées de tuer dans l'œuf la production locale, alors même que l'agriculture est un des rares secteurs où ces pays pourraient bénéficier d'un avantage comparatif leur permettant de s'insérer dans le commerce mondial, condition nécessaire (même si non suffisante) pour le développement économique.

Devant un tel assaut de critiques, et la mise en accusation de l'Union européenne dans l'arène internationale, nous nous interrogeons ici sur la rationalité économique de la politique européenne. Peut-on justifier des subventions à l'exportation ? Est-ce une pratique efficace pour transférer du revenu à un groupe social donné comme les agriculteurs ? Comment l'Union européenne pourrait-elle adapter les organisations communes de marché à la fin des subventions à l'exportation ?

1. Les subventions à l'exportation : Définition et statut international

La Politique agricole commune (Pac) repose depuis sa création sur un système de prix garantis. Concrètement, les organisations communautaires acquièrent la production excédentaire à un prix d'intervention, au moins dans des secteurs comme les céréales, la viande bovine, le lait et le sucre. La fixation de prix garantis à un niveau supérieur aux cours mondiaux, alliée à un progrès technique faisant progressivement baisser les coûts de production unitaires, a conduit dès les années soixante-dix à la création d'excédents. Pour maintenir des prix intérieurs, il a donc été nécessaire de débarrasser le marché intérieur d'une partie de la production, en particulier en l'évacuant sur les pays tiers. Dans la mesure où le prix de revente sur le marché mondial est inférieur au prix d'achat par les offices d'intervention, il est nécessaire de subventionner ces exportations. Pour la plupart des produits, cela donne lieu à une adjudication du montant de "restitutions", terme officiel pour désigner ces subventions aux exportations dans le langage de la Pac.

Les règles du commerce international entre les pays signataires de l'Accord général sur le commerce et les échanges (Gatt) de 1947 prohibent le "*dumping*", c'est à dire la vente sur les marchés extérieurs de biens à un prix inférieur à celui pratiqué sur le marché national. Toutefois, jusqu'en 1994, l'Article XVI:3 exemptait l'agriculture de cette règle générale (cet article fut ajouté à l'Accord du Gatt en 1955). Il permettait les subventions à l'exportation de produits primaires, si elles n'étaient pas appliquées d'une manière permettant à un pays d'avoir une part "plus qu'équitable" du marché mondial. Le caractère vague de cette condition fit de cet article une des causes principales des différends agricoles dans le cadre du Gatt. Tangermann (2000) considère que c'est cette exception, et presque elle seule, qui fit pendant toutes ces années, de l'agriculture un secteur à part dans les règles du commerce mondial.

Avec le dernier accord du Gatt signé à Marrakech en 1994, au terme du Cycle de négociations de l'Uruguay, la spécificité agricole a partiellement disparu. En effet, le "*dumping*" agricole n'est pas interdit, mais les subventions à l'exportation sont limitées en valeur, ainsi que sont limités les tonnages faisant l'objet de ces subventions. Dans l'Accord agricole du Cycle de l'Uruguay, chaque membre s'engage à ne pas octroyer de subventions au-delà d'une limite fixée en 1994, qui fut réduite de 36% sur la période 1995-2001 en ce qui concerne la valeur des subventions et de 21% en ce qui concerne les volumes ainsi exportés. Les signataires de l'accord doivent également notifier leurs exportations à l'Organisation mondiale du commerce. Le Tableau 1 détaille les engagements de l'Union européenne et les notifications pour la campagne 1999/2000. Le Tableau 2 retrace l'évolution des taux de remplissage des plafonds de subventions en valeur dans l'Union européenne, et compare avec l'évolution aux Etats-Unis.

[Insérer tableaux 1 et 2]

De nombreuses exportations européennes de produits agricoles et alimentaires restent encore aujourd'hui subventionnées. La Figure 1 montre en particulier la dépendance des exportations européennes de beurre, de poudre de lait ou de viande bovine à ces subventions. Elle amène ainsi à se poser des questions sur la compétitivité internationale d'un secteur qui fut autrefois appelé (tout aussi à tort qu'aujourd'hui) le "pétrole vert".

[Insérer figure 1]

Peu de nations subventionnent l'exportation de leurs produits agricoles. Un certain nombre de pays, en particulier en développement en taxent plutôt l'exportation, y trouvant une source de recettes fiscales facile à collecter. Dans le cadre de l'Accord du cycle de l'Uruguay, 25 pays ont été autorisés à maintenir des exportations subventionnées, mais seuls l'Union européenne, les Etats-Unis, le Japon, la Corée, la République tchèque, la Hongrie, l'Islande, Pologne et Suisse ont de tels programmes. En pratique, ces dernières années, les Etats-Unis, autrefois gros utilisateurs de programmes de subvention à l'exportation, n'ont plus guère eu recours à cet instrument, contrairement à l'Union européenne, qui en est désormais le principal utilisateur. Sur les 6,8 milliards de dollars de subventions à l'exportation notifiés par l'ensemble des membres de l'Organisation mondiale du commerce en 1998 (dernière année complètement notifiée par l'ensemble des 144 membres), l'Union européenne en a octroyé 6 milliards, soit 88%. Ces dernières années, les sommes consacrées par l'Union européenne ont

diminué (5,6 milliards d'euros en 2000, 3,4 milliards en 2001), mais cela tient davantage à la faiblesse de l'euro qu'à une politique délibérée.

Il faut souligner néanmoins que d'autres pays utilisent des formes de soutien aux exportations moins transparentes, comme des garanties et des crédits publics à l'exportation qui permettent d'octroyer des délais de paiements jusqu'à plusieurs années (trois pays, les Etats-Unis, l'Australie et le Canada totalisent 84% des crédits à l'exportation accordés), ou encore la gestion des exportations par des monopoles publics qui peuvent amener à une subvention indirecte. De plus, certaines politiques intérieures influent indirectement sur les exportations. C'est notamment le cas de la politique laitière américaine et canadienne, le système de quota double-prix canadien avec un système de prix discriminants ayant d'ailleurs été déclaré non conforme aux règles du Gatt, car subventionnant indirectement les exportations.

2. Les effets économiques d'une subvention à l'exportation.

La plupart des économistes considèrent les subventions à l'exportation comme l'une des formes les plus nuisibles de l'intervention publique. De telles subventions contribuent à déprimer les prix mondiaux et sont préjudiciables aux producteurs étrangers. Utilisées comme un instrument pour stabiliser les cours en exportant des surplus temporaires de viande bovine ou de porc, les subventions à l'exportation européennes augmentent l'instabilité des prix sur le marché mondial, reportant sur les pays tiers nos propres fluctuations de prix. Utilisées de manière structurelle (lait, sucre), elles accroissent les prix intérieurs en retirant artificiellement une quantité offerte du marché et pénalisent les consommateurs nationaux (le surcoût de l'alimentation dû au soutien des prix agricoles dans l'Union européenne est estimé à 600 euros annuels par ménage par l'Organisation de coopération et de développement économique). La plupart des économistes précisent également qu'une subvention à l'exportation est une manière relativement inefficace de soutenir le revenu agricole, puisqu'une partie du coût supporté par les consommateurs et contribuables domestiques disparaît dans des pertes sèches pour l'économie et dans les subventions aux consommateurs étrangers. Examinons plus en détail ces aspects.

2.1. Les effets sur les différents agents

Les producteurs agricoles sont incapables, individuellement, d'influer sur le prix par les quantités qu'ils mettent sur le marché. En l'absence d'un monopole public, comme il en existe en Corée ou au Japon, il est raisonnable de représenter le secteur agricole comme un marché concurrentiel, au moins pour les produits primaires. Les effets statiques d'une subvention à l'exportation figurent dans tous les manuels de commerce international (voir par exemple Tweeten 1992).

La subvention à l'exportation baisse le prix des produits nationaux sur le marché mondial et donc favorise la demande externe. Pour un volume donné d'offre, la subvention à l'exportation augmente donc le prix intérieur, qui s'aligne sur le prix mondial accru de la subvention unitaire. L'augmentation du prix pénalise la demande intérieure, et renchérit le coût pour les acheteurs nationaux. Les deux effets se conjuguent pour diminuer le surplus des consommateurs.¹ Les revenus des producteurs augmentent sous le double effet d'un prix plus élevé et d'une production plus importante. En effet, en soutenant le prix intérieur, la

¹ La variation de surplus des consommateurs est une évaluation monétaire des pertes de bien-être qu'ils encourent du fait d'une hausse de prix, qui les oblige à payer plus cher leur alimentation et également les pousse à moins consommer.

subvention à l'exportation contribue à accroître la production nationale, par la loi microéconomique qu'un producteur continue à produire jusqu'à épuiser la possibilité de profit sur la dernière unité produite. Ceci se traduit par une recette supplémentaire pour le producteur, mais aussi par des coûts de production plus élevés, en particulier du fait des coûts marginaux croissants (par exemple, pour produire plus, l'agriculteur a du mettre en œuvre des terres moins appropriées à la culture en question). Sur le marché international, les quantités supplémentaires exportées font baisser le prix mondial. Ceci bénéficie aux consommateurs des autres pays, qui s'approvisionnent à meilleur marché, mais nuit aux producteurs étrangers, concurrencés par ces exportations subventionnées.

Au total, une politique comme celle suivie par l'Union européenne se traduit par :

- un coût pour les contribuables européens qui subventionnent les exportations
- un gain pour les producteurs européens sous la forme d'un profit supplémentaire
- une perte pour les consommateurs européens, que l'on peut mesurer par une baisse de surplus
- un gain pour les consommateurs étrangers
- une perte pour les producteurs étrangers.

Dans tous les cas, au niveau international, les gains seront inférieurs aux pertes, la différence (perte sèche) étant dissipée dans des accroissements de coûts de production (la subvention à l'exportation déplaçant une partie de l'offre vers des zones de productivité marginale inférieure), et dans un déplacement du panier de consommation à la fois des consommateurs européens et étrangers.

2.2. Le rôle des élasticités

Globalement, donc, le coût de la subvention à l'exportation est supporté par un contribuable et un consommateur, et est partagée entre le consommateur étranger, le producteur national, tout en étant pour une autre partie dissipée dans des pertes sèches pour l'économie. La répartition entre ces trois effets dépend de la façon dont réagissent les demandes et offres à des variations de prix. Ainsi, si la politique a pour but de soutenir les producteurs européens, on peut mesurer l'efficacité des transferts par le ratio entre le profit supplémentaire du producteur et la somme des pertes pour les contribuables et consommateurs nationaux. La valeur de ce ratio dépend des élasticités de demande et d'offre par rapport au prix (c'est à dire de la proportion dans laquelle la demande s'accroît lorsque le prix diminue, et la proportion dont l'offre croît quand le prix augmente). On peut alors distinguer plusieurs cas :

- Considérons le cas où l'Union européenne est un important exportateur et a donc une influence déterminante sur le prix mondial. Si la demande du reste du monde pour les exportations européennes est très inélastique (cas du beurre par exemple, dont la quantité demandée, au moins à court terme, ne s'accroît que modérément quand le prix baisse), le prix mondial diminue fortement lorsque l'on y déverse des exportations subventionnées. A la limite, si la demande est complètement inélastique (i.e. la baisse du prix mondial ne stimule pas la demande des consommateurs étrangers), le prix mondial diminue tellement que les consommateurs du reste du monde capturent la totalité de la subvention à l'exportation sous forme de gains de surplus. Dans le cas d'un grand acteur sur le marché mondial et d'une demande inélastique, la subvention à l'exportation est donc peu rationnelle car elle profite essentiellement aux consommateurs étrangers.

- Si la demande du reste du monde est modérément élastique, la subvention à l'exportation est partagée entre les producteurs nationaux et les consommateurs étrangers. Néanmoins, pour l'Union européenne, les producteurs nationaux reçoivent une somme inférieure au coût supporté par les contribuables et les consommateurs. L'efficacité des transferts est généralement faible, et ce d'autant plus que le montant unitaire de la subvention est élevé. Plus l'on subventionne les exportations, plus le prix mondial diminue, et moins la subvention à l'exportation ne bénéficie aux producteurs nationaux. La subvention à l'exportation ne peut s'expliquer que par un pouvoir de lobbyisme élevé des producteurs.
- Si la demande du reste du monde pour les exportations européennes est très élastique (cas où l'Union est un petit acteur sur le marché mondial), les quantités exportées sont absorbées sans que le prix mondial ne varie beaucoup. L'effet principal de la subvention à l'exportation est d'accroître le prix payé par le consommateur national. Néanmoins, c'est dans ce cas que la subvention bénéficie le plus au producteur national, car elle "fuit" moins vers les consommateurs étrangers. D'autre part, il y a peu d'effets négatifs pour les producteurs étrangers, le prix mondial restant inchangé.

Pour résumer, on voit donc que, en ce qui concerne les exportations subventionnées européennes :

- les effets sur les différents agents dépendent des élasticités de la demande, et tout particulièrement de celle adressée à l'Union par les consommateurs étrangers.
- l'effet global de telles subventions est négatif pour l'ensemble de la société européenne, en particulier car une partie des sommes dépensées par le contribuable européen bénéficie aux consommateurs étrangers.

D'une manière plus générale, on peut considérer qu'un pays paie ses importations par des exportations. On sait depuis Ricardo que les gains de bien-être à cet échange sont fonction du rapport des prix des exportations sur les importations, ce qu'on appelle les termes de l'échange. Or, en subventionnant ses exportations, un pays dégrade volontairement ses termes de l'échange, c'est à dire qu'il diminue la quantité de bien qu'il peut importer en échange d'une unité du bien exporté. Ceci a peu de sens. Au contraire, lorsque l'on est un grand pays capable d'influer sur les cours mondiaux, vaudrait-il mieux, d'un point de vue national, taxer ses exportations : en raréfiant l'offre sur le marché mondial, on pourrait ainsi accroître le prix mondial du bien considéré et améliorer ses termes de l'échange. Ceci est d'ailleurs un des résultats fondamentaux de l'économie internationale, le théorème de Lerner, qui montre l'équivalence entre une taxe sur les exportations et un droit de douane pour améliorer le bien-être national au détriment de l'étranger, en jouant sur les termes de l'échange, lorsque l'on jouit d'un pouvoir de monopole sur les marchés mondiaux.

3. Efficacité relative des subventions aux exportations pour le soutien des revenus

Un des objectifs de la Pac est le transfert du revenu aux producteurs agricoles. Dans une économie concurrentielle, dans un cadre dit de premier rang, toute forme d'intervention publique impose des coûts pour la société, par la déformation de la demande et l'offre induites par la collecte de fonds. Il ne convient donc pas de juger de l'efficacité de la subvention à l'exportation pour transférer des revenus dans l'absolu, comme on vient de le faire, mais dans une optique dite "de second rang", c'est à dire par rapport à d'autres instruments pour atteindre un objectif donné. Tout porte cependant à croire que, même dans ce cadre, la subvention à l'exportation est généralement un instrument peu efficace, dans le sens où chaque euro

transféré au producteur coûte au contribuable et consommateur plus cher que si l'on avait utilisé d'autres politiques.

Ainsi, à l'aide de calculs en équilibre partiel, Bureau (1995) estime que pour un euro payé par le contribuable et le consommateur, sans doute pas plus de 25 à 40% ne tombent dans l'escarcelle du producteur. Encore dans ce cas faudrait-il compter la proportion qui se capitalise dans le prix de la terre, inflaté par le prix plus élevé du produit (céréales), ou du quota dont la valeur est elle aussi inflatée par le prix du lait ou du sucre que l'on soutient par la subvention. Certes, la capitalisation d'un prix élevé dans le prix de tels facteurs fixes accroît un patrimoine. Mais ces gains échappent partiellement à l'agriculteur que l'on cherchait à soutenir, par des fermages plus élevés à un propriétaire hors du secteur (terre en faire-valoir indirect) ou par les compensations qu'il faut payer aux co-héritiers dans le cas de transferts de terre ou de quotas à la valeur accrue (soultes dans le cas du faire-valoir direct, qui sont une forme de soutien public qui sort du secteur agricole). Ceci est d'ailleurs un problème plus général de l'intervention publique sur les marchés agricoles qui bénéficient sur le long terme plus aux propriétaires des facteurs fixes qu'aux exploitants proprement dits.

L'instrument de soutien de prix est dominé en terme d'efficacité des transferts, par celui des paiements directs. En effet, des paiements directs "découplés", c'est à dire qui ne sont pas liés aux quantités produites, ne modifient pas les prix, et évitent donc que, à l'instar de subventions à l'exportation, une partie du soutien à la charge du contribuable et du consommateur ne bénéficie à d'autres pays, ou ne se disperse en coûts de production. L'efficacité de transferts totalement forfaitaires est maximale (la somme dépensée par le contribuable se retrouve presque intégralement profiter au producteur). Certes, dans la pratique, les transferts ne sont jamais totalement forfaitaires: le coût de collecte de l'argent public, les effets de l'impôt sont à prendre en compte. Mais malgré tout, si l'on cherche à soutenir le revenu des producteurs, une politique de transferts directs est moins coûteuse pour la société, à somme transférée égale, qu'une intervention sur les prix. Ainsi, Moschini et Scokoi (1994) montrent que les transferts directs sont souvent l'outil le plus efficace de redistribution, même si dans certains cas ils peuvent être associés à d'autres outils. C'est pour cette raison que les réformes de la Pac de 1992 et 1999 ont baissé les prix garantis et ont introduit des compensations de revenu sous forme de paiements directs (même s'ils ne sont pas aussi indépendant des quantités produites que ne le suggère la théorie économique).

Même parmi les différentes politiques possibles d'intervention sur les prix, l'efficacité d'une subvention à l'exportation est contestable. On peut ainsi comparer ses effets avec une politique de subvention unitaire au produit, comme celle appliquée aux Etats Unis pour les grandes cultures (politique de *loan deficiency payments*), même si, dans ce pays également, l'évolution depuis 1996 a été vers davantage de paiements directs. Gardner (1992) détaille la comparaison entre une politique de "*deficiency payment*" à l'américaine et une politique de subvention à l'exportation à l'européenne. Dans le cas américain, le producteur vend et le consommateur achète au prix mondial, le contribuable versant la différence éventuelle entre un prix plancher et ce prix mondial. Dans le cas européen, l'intervention soutient le prix de marché, et le consommateur achète à un prix généralement plus élevé que le prix mondial. L'avantage des subventions à l'exportation européennes est de faire moins appel au contribuable, et plus au consommateur. Ceci est moins transparent, et donc moins douloureux psychologiquement (payer sa viande plus chère a un effet plus diffus que de payer un impôt supplémentaire sur le revenu). Mais en influant sur les prix à la consommation, et plus encore sur le prix mondial, l'efficacité du transfert au producteur est plus faible, dans le cas général, que celle d'un "*deficiency payment*". Les travaux récents de Holloway (2002) confirment l'analyse de Gardner. Selon ce dernier, les subventions à l'exportation ne sont une politique efficace dans un cadre de second rang que dans le cas où il faut compenser une mauvaise

politique passée, comme par exemple une politique qui aurait amené à l'empilement de stocks. Dans les autres cas, une politique de soutien à la production qui ne fasse pas croître le prix pour le consommateur national est préférable, car les transferts se traduisent moins par des "fuites" de l'argent du contribuable vers l'étranger. En effet, non seulement un "*deficiency payment*" fait moins baisser le prix mondial, mais une partie plus importante de ce qui est payé par le contribuable reste dans le pays national, plutôt que de subventionner les consommateurs étrangers.

Bien évidemment, l'écart entre les deux politiques est faible si la demande intérieure est inélastique (à ce moment là l'accroissement de prix ne modifie pas la consommation domestique) et si la demande mondiale est élastique (c'est à dire si l'Union européenne est un petit acteur dont les exportations ne provoquent pas de baisse du prix mondial).

4. Les arguments en faveur des subventions à l'exportation

En dépit de ces résultats théoriques bien connus, qui plaident contre l'utilisation de subventions d'exportation, celles-ci étaient largement répandues dans l'agriculture pendant les dernières décennies et sont toujours très utilisées dans l'Union européenne. Plusieurs explications ont été avancées. Dans certains cas, elles amènent à défendre l'instrument de la subvention à l'exportation dans un cadre de second rang, c'est à dire par rapport à une situation où l'équilibre de marché dans une économie concurrentielle n'est pas la référence, mais au contraire où le point de départ est une économie où l'Etat intervient déjà en effectuant des transferts ayant un coût global pour la collectivité.

Après ces observations de portée générale, nous allons passer en revue quelques uns des arguments en faveur des subventions à l'exportation.

4.1. L'argument du commerce stratégique

Au moins deux argumentations théoriques faisant appel à la notion de concurrence imparfaite ont été évoqués pour justifier l'utilisation de subventions aux exportations.

La première est que, s'il existe des rendements d'échelle croissants, une subvention à l'exportation peut permettre d'accroître le marché d'une entreprise, et donc de lui faire franchir un niveau critique de vente pour profiter de ces économies d'échelle, par exemple en lui permettant de dépasser un seuil de rentabilité (Corden, 1974). Cette situation s'applique cependant assez peu dans le cas agricole. Il peut davantage se présenter dans le cas des nouvelles technologies de l'information et de la communication, où les effets de réseaux font que les rendements d'échelle sont très croissants. Dans de tels cas cependant, se constituent alors des monopoles naturels, puisqu'il y a intérêt à constituer une grosse entreprise à partir de petites. Subventionner de tels monopoles pour l'exportation est délicat car l'entreprise peut arguer des effets de taille de marché pour demander à l'Etat de subventionner l'écart entre son coût de production marginal et le prix de marché, mais peut généralement extorquer des rentes à l'Etat si celui-ci n'est pas parfaitement informé sur ses coûts de production. L'argument de Venables (1985) qui a développé le cas où la subvention à l'exportation amenait à éliminer une concurrence sur un marché étranger qui empêchait un oligopole national de profiter pleinement d'économie d'échelle est également assez peu convaincant en pratique, en particulier dans le secteur agricole où la présence de telles économies d'échelle ne sont pas prouvées.²

² Dans le modèle de Venables (1985), une aide à l'exportation accroît le profit à exporter, accroît donc la production nationale. Les économies d'échelle qui s'ensuivent et l'entrée de nouvelles entreprises conduisent à une baisse des coûts moyens de production. Les exportateurs étrangers se retirent du marché national, et le pays national se renforce sur le marché étranger. Ces résultats ne sont valables que dans des conditions très précises. Elles nécessitent à la fois une concurrence sur les quantités avec possibilité de discriminer en prix, mais sans que

Le deuxième argument, relativement contre-intuitif, a été développé par Brander et Spencer (1985). Si le marché n'est pas concurrentiel, c'est à dire s'il existe des oligopoles ou des monopoles capables de décider quelles quantités ils mettent sur le marché en intégrant les effets de leur décision sur les prix, il faut avoir recours à la théorie des jeux pour représenter leur comportement. On distingue alors le cas où les entreprises agissent ("jouent") de manière symétrique, c'est à dire par exemple si elles décident simultanément de mettre sur le marché une certaine quantité de produit en anticipant la réaction de l'autre qui a exactement la même attitude, du cas où l'une des entreprises est "*leader*". Dans ce dernier cas, il n'y a plus simultanément : une entreprise agit, et force l'autre à réagir à sa décision. Il n'est pas toujours profitable d'être *leader*. Mais dans certains cas, le fait d'être *leader* peut donner, même à compétitivité égale en terme de coûts de production, un avantage décisif. C'est ainsi par exemple que certaines sociétés vont faire des effets d'annonce de capacité d'investissement, de quantités produites, ou investissent fortement en publicité, pour que les autres intègrent dans leur raisonnement la quantité qu'ils ont décidée de mettre sur le marché, et se positionnent donc en "suiveur".

Brander et Spencer montrent qu'en donnant des subventions à l'exportation, un Etat A peut envoyer à un autre Etat B un signal d'engagement qui fait que B se placera en suiveur et intégrera dans son raisonnement la production de A comme une donnée. Cet avantage en terme stratégique peut être bénéfique pour le pays A. Ainsi, ils montrent que la subvention à l'exportation donnée dans le cas d'entreprises symétriques, revient à placer son industrie nationale comme un "*leader* de Stackelberg", et à lui procurer un avantage commercial supérieur au coût pour le contribuable. L'argument de Brander et Spencer, illustré dans un modèle aussi élégant que dépouillé où n'est conservé que le mécanisme essentiel (seulement une entreprise par pays, aucun consommateur national) a ouvert les yeux à de nombreux économistes sur la possibilité d'un commerce stratégique. Néanmoins il reste largement théorique, et n'a qu'une portée pratique limitée dans le secteur de l'agriculture. D'une part, car il faut disposer d'un réel pouvoir de monopole, ce qui ne caractérise pas le secteur agricole (on peut cependant penser qu'un office national peut jouer ce rôle de monopole à l'exportation). D'autre part car ce résultat n'est valide que dans des conditions très particulières. Il ne tient par exemple que si les deux pays se font une concurrence en terme des quantités mises sur le marché, et non pas en terme de prix (Eaton et Grossman, 1986). Dans ce dernier cas, une taxe et non plus une subvention à l'exportation serait un outil à utiliser pour le pays A... La portée pratique est limitée car trop dépendante du type de concurrence en présence.

Bref, comme l'a reconnu Paul Krugman, un des principaux pionniers de ce commerce stratégique, l'intervention de l'Etat dans ce type de concurrence a surtout une valeur conceptuelle, en ouvrant des pistes de nouvelle réflexion. Dans la pratique, le cadre classique du commerce international et de ses avantages comparatifs reste bien ce qui doit guider la réflexion des décideurs politiques (Krugman, 1993). Si l'argument de Brander et Spencer peut éventuellement s'appliquer à certains secteurs industriels il paraît difficile de l'invoquer dans le cadre des subventions à l'exportation agricole.

4.2. L'argument de l'économie politique

Paarlberg (1984), sans toutefois justifier l'utilisation de subventions à l'exportation, donne une explication et une rationalisation de leur usage si fréquent. Il considère le cas où la société

l'oligopole ne conserve ses rentes. Une série de conditions sur la valeur des paramètres est également nécessaire, voir Bureau et Formery (1988).

valorise différemment les revenus et surplus des différents agents, et accorde une pondération supérieure à la moyenne aux revenus des agriculteurs, dans une fonction de bien-être social. Ceci traduit une "préférence" de la société pour les producteurs agricoles, et donc une disposition à soutenir davantage leur revenus que celui d'autres groupes. Dans ces conditions, une subvention à l'exportation peut être un instrument pour transférer du revenu. Néanmoins, il faut que le bien-être de l'agriculteur soit valorisé plus fortement que le bien-être des autres catégories (consommateurs, contribuables en particulier). Plus l'élasticité de la demande du reste du monde est forte (en valeur absolue), plus cette préférence (relative aux autres groupes sociaux) doit être élevée pour justifier une subvention à l'exportation. Plus la production est grande, moins il est nécessaire que cette préférence soit élevée, mais elle doit cependant être supérieure à celle accordée aux autres groupes sociaux.

Cet argument a été très fortement critiqué. Gardner (1985, 1992), Orden (1985) ne le trouvent pas pertinent dans la mesure où il n'apporte pas de justification à l'instrument : ce type d'argumentation permet d'expliquer ce qui se passe dans les politiques publiques, mais en aucun cas ne peut justifier une subvention à l'exportation. Ceci rejoint les travaux de Tyers (1990) ou Mahé et Roe (1996). Tyers, par exemple montre que, avec la politique européenne suivie dans les années quatre-vingt, la Communauté accordait implicitement une préférence au bien-être des producteurs de céréales de l'ordre de 2.3 fois plus élevée que celle accordée au bien-être de l'ensemble des contribuables, et de l'ordre de 3.5 fois plus élevée que celle accordée au bien-être des consommateurs. On ne peut faire de telles situations, qui relèvent sans doute davantage d'un lobbyisme efficace des producteurs, une règle normative pour guider la politique publique.

Mais surtout, l'argument de l'économie politique ne remet pas en cause ce qui a été souligné dans la section 3., sur la faible efficacité de la subvention à l'exportation par rapport à d'autres instruments de transfert de revenu. Gardner (1985, 1992, 1995) montre que, même si la société "préfère" les agriculteurs aux autres groupes sociaux, il existe des moyens moins coûteux pour leur transférer du revenu que les subventions à l'exportation, comme des subventions à la production (les "*deficiency payments*" vus précédemment), mais plus encore de paiements découplés aux producteurs. Ce point de vue est clairement exprimé par Bureau et Formery (1988) pour qui l'on ne peut admettre de détériorer le bien-être national afin d'améliorer la situation d'un groupe d'agents particulier que si l'on est dépourvu d'outils de redistribution (transferts sociaux, aides directes).

4.3. L'argument des coûts d'opportunité des fonds publics

Un bémol cependant dans l'efficacité relative des instruments que nous avons mentionnée dans la section 3. a été apporté par Alston, Carter et Smith (1993), qui semble à ce jour la motivation la plus sérieuse pour justifier d'une subvention à l'exportation.

Le coût d'un euro collecté par l'Etat et redistribué n'est pas nul. D'une part cela suppose des coûts d'administration, et d'autre part tout impôt modifie des comportements de production et de consommation, modifications qui ont un coût pour la société (par exemple, l'impôt sur le revenu dissuade marginalement certains de travailler plus, la TVA réduit la consommation, etc.). L'ensemble de ces coûts est généralement résumé dans ce que l'on appelle "le coût social marginal de l'impôt" (*marginal deadweight costs of taxation*) et amène à valoriser, dans le calcul économique, les fonds publics avec un coût d'opportunité particulier. On considère souvent par exemple qu'il faut affecter le coût de l'argent collecté auprès du contribuable d'un coefficient variant entre 1.1 et 1.5 selon les pays, dans le calcul public (Browning 1987). En d'autres termes, transférer un Euro vers les producteurs coûte à la nation non pas un euro mais plutôt 1.1 à 1.5 euro. Dans ces conditions, toujours dans une approche de second rang, si l'on

cherche une politique qui transfère du revenu des consommateurs et contribuables vers les producteurs, il se peut que ce coût d'opportunité supérieur à un pour les fonds publics amène à préférer une forme de transfert certes plus inefficace que des paiements directs, mais qui repose moins sur la collecte de l'impôt.

Partant de ce raisonnement, Alston, Carter et Smith montrent qu'en présence de coûts d'opportunité élevés des fonds publics, l'argument classique qu'une politique de subventions à la production "domine" (dans le sens où une unité de revenu transférée aux producteurs coûte moins à la société) une politique de subvention aux exportations ne tient plus. Pour résumer, s'il est vrai qu'avec une subvention à l'exportation, on "gaspille" une part plus élevée de l'argent collecté auprès du contribuable qu'avec une subvention à la production (*deficiency payments*), ce "gaspillage" porte sur une somme plus faible. En effet, le contribuable ne subventionne que la partie exportée et non pas l'ensemble de la production, ce qui se traduit par un prélèvement d'impôt moindre. Au total, le coût d'opportunité des fonds publics qui s'applique à un montant collecté moindre peut compenser des pertes sèches par ailleurs plus importantes, tout au moins si la demande du reste du monde pour les exportations européennes est relativement élastique (et donc que ces exportations subventionnées font peu baisser le prix mondial). Alston, Carter et Smith trouvent les conditions sur les différentes élasticités pour que une subvention à l'exportation soit un moyen moins inefficace de transférer du revenu au producteur qu'une subvention à la production. Gardner (1995) souligne cependant que ce résultat n'est plus valable si l'on élargit le choix des instruments de politique possible. De plus, Holloway (2002) montre que l'aide à la production domine l'aide à l'exportation lorsque la demande mondiale est inélastique.

Même si on ne peut voir dans l'argument d'Alston, Carter et Smith une défense des subventions à l'exportation dans l'absolu, l'argument n'est pas sans portée lorsqu'il s'agit de choisir entre cette forme de soutien (relativement peu coûteuse sur le plan budgétaire) et d'autres. De plus, comme le souligne Muriel Mahé de l'Office national interprofessionnel des céréales, les prix mondiaux sont fluctuants, ainsi que le taux de change entre le dollar et l'euro. De ce fait, non seulement un système de *deficiency payments* amènerait à une charge supérieure pour le contribuable que le système actuel de régulation des marchés par des subvention à l'exportation, mais l'incertitude sur le montant de la subvention unitaire s'appliqueraient également sur ce montant supérieur.³ Une telle incertitude qui porte sur l'ensemble de la production est sans doute moins aisée à gérer qu'une incertitude sur le fait de subventionner ou non la seule partie exportée, compte tenu du strict cadre budgétaire de la Pac dont les dépenses sont plafonnées depuis 1986. Ceci doit être mis dans la balance, même s'il est nécessaire de ne pas se focaliser sur l'aspect budgétaire (les défenseurs du système européen actuel ignorent trop facilement les pertes de surplus pour le consommateur, du fait du coût et de la baisse de consommation qu'impliquent des prix élevés des productions européennes soutenues).

Bien que l'argument de Alston, Carter et Smith soit à prendre en considération lorsque l'on doit choisir entre une politique de subvention de la production ou de l'exportation, il ne tient que pour des valeurs particulières des élasticités et du coût d'opportunité des fonds publics. De manière générale, la littérature économique montre que les conditions pour lesquelles les subventions aux exportations sont un instrument efficaces pour assurer un transfert de revenus vers les producteurs sont très limitées et que donc leur utilisation devrait être l'exception et

³ Muriel Mahé, communication personnelle, sur la mise en œuvre du système de *loan deficiency payments* dans le secteur des céréales européennes et l'analyse du coût budgétaire potentiel par rapport au système de soutien actuel des prix (non publié).

non pas la règle comme c'est le cas actuellement dans l'Union européenne. Penchons nous maintenant sur les effets pratiques d'une suppression de ces subventions.

5. Faut-il et peut-on supprimer les subventions européennes à l'exportation ?

5.1. Application des conditions théoriques aux cas des céréales et du lait

Le problème des subventions à l'exportation se pose dans différentes Organisations communes de marché. On peut cependant distinguer deux cas, celui des céréales et celui du lait, lorsque l'on s'interroge sur les conséquences pratiques d'une élimination des restitutions.

Les arguments théoriques ci-dessus laissent penser que les subventions à l'exportation sont peu efficaces dans le cas des céréales. En effet, la demande intérieure de céréales est relativement élastique, du fait de l'existence de produits de substitution dans l'alimentation animale, ce qui fait que les pertes économiques subies par les consommateurs domestiques sont importantes. De plus, la part de la production exportée n'est pas négligeable (15% environ) entraînant un coût significatif pour le contribuable. Enfin, l'Union européenne a, pour certaines céréales comme le blé ou l'orge, des coûts compétitifs par rapport aux autres grands pays producteurs. Pour cet ensemble de raisons la suppression des restitutions à l'exportation de céréales apparaît souhaitable, même si la demande étrangère est généralement considérée élastique (les fuites vers les consommateurs étrangers sont ainsi limitées).

Sur le plan de la faisabilité pratique, la suppression des restitutions sera d'autant plus aisée que les prix mondiaux sont élevés, et que le prix d'intervention est bas. A cet égard, les propositions de la Commission de juillet 2002 d'une baisse supplémentaire des prix d'intervention des céréales et les prévisions relativement optimistes sur les cours mondiaux des principaux instituts économiques devraient concourir à une diminution/suppression des subventions aux exportations.

Dans le cas des produits laitiers, les exportations représentent moins de 10% de la production (et ce en raison de l'existence des quotas) et la demande intérieure est globalement inélastique. Ces deux éléments combinés font que les pertes de bien être d'origine domestique des subventions aux exportations par rapport aux autres instruments de régulation, est, sur ce marché, sans doute limitée. Par contre, l'Union européenne est un grand pays exportateur sur le marché des produits laitiers (notamment les produits peu différenciés) dont la demande est dans l'ensemble peu élastique. Cet élément implique au contraire une inefficacité forte de l'aide aux exportations puisque la politique d'aide aux exportations a un fort effet négatif sur le prix mondial et une bonne partie du soutien est transmis aux consommateurs étrangers.

Pour cette dernière raison, les travaux de Bouamra-Mechemache et Réquillart (2000) montrent qu'une suppression des aides aux exportations serait préférable à une politique d'accroissement des quotas. Cela plaide pour l'élimination des aides aux exportations des produits laitiers. L'étude franco-hollandaise récente effectuée pour la Commission européenne sur l'analyse de scénarios de politique laitière montre que, compte tenu de la croissance du marché domestique de l'Union européenne, il serait relativement aisé de supprimer les aides aux exportations dans le secteur laitier (INRA-Université de Wageningen, 2002). Selon ces simulations, à l'issue d'Agenda 2000, l'Union européenne aura accompli une part importante du chemin à parcourir pour supprimer les restitutions dans le secteur laitier sans difficultés majeures. Ce résultat aurait été plus facilement atteint sans la hausse des quotas laitiers décidée dans l'Agenda 2000.

5.2. Simulations des effets d'une suppression des subventions à l'exportation dans l'Union européenne.

Gohin et Meyers (2002) ont estimé les effets d'une suppression des restitutions à l'exportation dans l'Union européenne à l'aide d'un modèle d'équilibre général qui permet de prendre en compte les interactions entre les différents secteurs. Les chiffres avancés ici s'entendent "toute chose égale par ailleurs", c'est à dire sans modification des quotas ni des prix d'intervention.

Dans les grandes cultures, les effets se feraient particulièrement sentir dans le secteur de l'orge, où, dans le cas le plus pessimiste, la suppression des restitutions se traduirait par une baisse du prix atteignant 9% (seulement 1% dans le cas le plus optimiste, avec des élasticités de demande fortes en valeur absolue). Dans le secteur de la viande, l'effet le plus significatif serait la baisse des quantités exportées. Les effets sur les prix sont cependant très dépendants de la situation du marché mondial. Dans le cas des produits laitiers, mettre fin aux subventions à l'exportation toutes choses égales par ailleurs (c'est à dire sans tenir compte de la croissance exogène de la consommation) se traduirait par une baisse des prix entre 8% et 18% à la ferme, toujours selon les valeurs des élasticités des demandes finales. Avec une telle baisse, les quotas laitiers ne seraient plus forcément contraignants car cela se traduirait par une baisse de la production de l'ordre de 2% dans l'Union européenne. Dans le secteur du sucre, si l'on supprime à la fois les restitutions et les prélèvements sur le sucre "A" et "B" qui servent à financer les taxes, le prix du sucre "A" et "B" diminue dans des proportions variant de 30 à 50% et la baisse de la production européenne pourrait atteindre 13%. Les effets positifs sur le prix mondial, et les effets sur le prix de la terre se traduiraient cependant par une progression significative du sucre "C" dans certains pays européens, ce qui ferait que, au total, la production globale de sucre européen pourrait tout de même croître.

Si l'on s'attache maintenant aux gains pour la collectivité européenne prise dans son ensemble, c'est à dire que l'on additionne les gains pour les contribuables et les consommateurs aux pertes pour les producteurs, le surplus collectif augmenterait de l'ordre de 15 à 22 milliards d'euros, principalement du fait de la baisse des prix pour le consommateur, et des économies pour le contribuable. Par contre, le secteur agricole et alimentaire de l'Union européenne subirait, lui, une perte de l'ordre de 4 à 8 milliards d'euros, les producteurs agricoles souffrant plus que les firmes de la transformation. Les principales pertes seraient dans les secteurs du sucre et du lait. La différence entre les gains pour les consommateurs et contribuables et la perte pour les producteurs conforte l'idée que les subventions à l'exportation sont des instruments relativement peu efficaces pour transférer du revenu aux producteurs.

6. Conclusion

Faut-il supprimer les subventions à l'exportation ? La question peut paraître incongrue tant ces subventions semblent condamnées à brève échéance. Il semble bien peu probable que, dans le cycle de négociations internationales sur le commerce, cette spécificité accordée à l'agriculture puisse être maintenue tant l'Union européenne est isolée sur ce dossier.

Lors de la conférence de Doha en 2001, l'énergie déployée par la délégation européenne pour éviter que ne soit mentionnée explicitement dans la déclaration finale la fin programmée de ces subventions a irrité les pays tiers. Cette concession bien formelle n'a été obtenue qu'au prix de renoncements sur d'autres dossiers que souhaitait pousser le commissaire européen. L'intransigeance européenne a largement résulté de la pression exercée par la France. Ceci n'a guère été apprécié des autres Etats de l'Union qui ont jugé élevé le prix à payer pour la défense des subventions à l'exportation, instrument bien peu rationnel sur le plan de l'efficacité économique. Il est probable que bien peu de pays soient disposés à suivre le

jusqu'au-boutisme français en ce domaine. Plutôt que de s'obstiner à défendre cet instrument, sans doute vaut il mieux faire porter une action diplomatique sur d'autres fronts.

Il y a cependant deux raisons qui poussent à ne pas éliminer sans réfléchir les subventions aux exportations.

- La première est tactique : on n'aborde pas une négociation comme celle du Cycle du développement de l'Organisation mondiale du commerce en se conformant d'entrée aux demandes des autres parties de la négociation. Si, au sein de la Commission, on trouve peu de voix pour défendre les subventions aux exportations, la volonté semble claire d'obtenir en contrepartie de la fin des restitutions européennes, la réglementation stricte d'instruments aux effets similaires, mais plus indirects, comme les crédits à l'exportation ou l'aide alimentaire utilisée comme instrument de gestion des surplus, auxquels ont largement recours les Etats-Unis.
- La seconde est plus fondamentale, c'est celle d'outils alternatifs de régulation du marché intérieur. Le libéralisme absolu, en matière agricole, n'a guère de légitimité. Comme l'indique Boussard (1996), l'instabilité des marchés mondiaux a un coût. Plutôt que de laisser les producteurs subir les aléas des prix mondiaux et répercuter sur les consommateurs la prime de risque qu'ils demanderaient, ou encore le coût de complexes systèmes d'assurance, il est défendable d'assurer une certaine stabilité par un système de prix plancher au producteur. Si ce prix garanti est à un niveau relativement bas (proche du cours mondial moyen comme c'est le cas pour les céréales ou, depuis juillet 2002 pour la viande bovine), et n'engendre pas d'excédents structurels, un système d'intervention publique jouant un rôle de filet de sécurité est défendable sur le plan économique. Dans la Pac actuelle, ce système d'intervention repose sur des subventions à l'exportation. Si on les supprime, il faudra trouver un autre système de régulation des quantités mises sur le marché intérieur pour les remplacer, à moins de renoncer à maintenir un prix plancher.

Par quoi peut-on dans ces conditions remplacer le système de subventions à l'exportation ? Un système de *deficiency payments* présenterait l'avantage de laisser les consommateurs profiter des périodes de prix bas. Mais il peut mobiliser, si les cours mondiaux sont très déprimés, des sommes budgétaires importantes et difficilement prévisibles, ce qui n'est guère en accord avec le plafonnement des dépenses communautaires agricoles. Les systèmes de réglementation de l'offre ont des effets pervers : le gel de terre pourrait être une variable d'ajustement pour les grandes cultures, mais est peu approprié pour les productions animales. La politique de gel de terres est de toute manière très coûteuse et peu efficace (Bureau et Bureau, 1999). Des quotas pourraient contrôler la production. Mais l'exemple du lait et du sucre montre qu'ils soulèvent des problèmes d'allocation initiale qui bloquent les évolutions des régions plus productives, alors que ces quotas deviennent rapidement non-renégociables du fait des effets de patrimoine qu'ils engendrent. Le système de gestion des marchés de demain est très certainement à chercher dans une combinaison de paiements directs, de stockage public, de prix d'intervention bas agissant comme un filet de sécurité et d'une protection douanière assurant une certaine préférence communautaire.

A l'heure actuelle, mettre fin des subventions à l'exportation nécessiterait un ajustement significatif de certaines organisations communes de marché. Cet ajustement sera sans doute difficile, et nécessitera un accompagnement dont le contribuable européen doit accepter le coût. Mais il n'en reste pas moins souhaitable tant la politique agricole commune ne répond plus aux aspirations des citoyens du 21^{ème} siècle. Comme l'a souligné avec justesse la

Commission européenne dans sa révision à mi-parcours de la Pac, les contribuables européens veulent, en échange de leur soutien aux agriculteurs, une politique agricole aux bienfaits mieux répartis, plus efficace, mais aussi plus respectueuse de l'environnement. On voit mal en quoi les subventions à l'exportation remplissent ces demandes. Au contraire, elles ne sont qu'un instrument, coûteux, pour une politique de soutien des prix de marché qui contribue à aider surtout les exploitants les plus favorisés et à maintenir des pratiques intensives en intrants chimiques. La Pac se doit d'évoluer vers un soutien plus directement orienté vers une agriculture multifonctionnelle, et moins vers un soutien des prix et des subventions à l'exportation. C'est l'un des domaines où la pression internationale est sans doute nécessaire pour pousser l'Union européenne à faire des réformes qu'elle aurait du mettre en œuvre d'elle-même.

Références

- Alston J., Carter C. et Smith V.H (1993). Rationalizing Agricultural Export Subsidies. *American Journal of Agricultural Economics*, 75, november, pp 1000-1009.
- Bouamra-Mechemache Z. et Réquillart V. (2000). Analysis of EU Dairy Policy Reform. *European Review of Agricultural Economics*, 27,4, pp 409-430.
- Brander J.A. et Spencer B. (1985). Export Subsidies and Market Share Rivalry. *Journal of International Economics*, 18, pp 83-100.
- Browning E.K. (1987). On the Marginal Welfare Cost of Taxation *American Economic Review*, 77, March, pp 11-27.
- Boussard (1996). When Risk Generates Chaos. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 29, pp 433-446.
- Bureau J.C. (1995). Policy Pass-through to Primary Inputs. Organisation de Coopération et de Développement Economique, Paris.
- Bureau D. et Bureau J.C. (1999). *Agriculture et négociations commerciales*. Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre. La Documentation française, Paris.
- Bureau D. et Formery Z. (1988). Quand peut on justifier des aides à l'exportation ? *Annales d'Economie et de Statistiques*, 12, pp 109-126.
- Corden M. (1974). *Trade Policy and Economic Welfare*. Oxford University Press.
- Eaton J. et Grossman G.M (1986). Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly. *The Quarterly Journal of Economics*, 101, 2, pp. 383-406.
- Gardner B.L. (1985). Export Subsidies are Still Irrational. *Agricultural Economic Research*, 37, pp 17-19.
- Gardner B.L. (1992). *The Economics of Agricultural Policies*. McMillan, New York
- Gardner B.L. (1995). Rationalizing Agricultural Export Subsidies; A Reply. *American Journal of Agricultural Economics*, 75, February, pp 205-208.
- Gohin A. et Meyers C. (2002). The Phasing Out of Agricultural Subsidies: Impact on EU Agriculture. Working paper, INRA-ESR Rennes (<http://www.rennes.inra.fr/economie/index.htm>).
- Green D. and Griffith M. (2002). Dumping on the poor : The Common agricultural policy, the WTO and international development. CAFOD, London (<http://www.cafod.org.uk>).
- Holloway G. (2002). When Do Export Subsidies Have a Redistributive Role? *American Journal of Agricultural Economics*, 84, 1, February pp 234-245.
- INRA-University of Wageningen Consortium (2002). Study on the impact of future options for the milk quota system and the common market organisation for milk and milk products. Summary report. http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/milkquota/index_en.htm

- Krugman P. (1993). What do Undergrads Need to Know About Trade? *American Economic Review*, May, pp 23-26.
- Mahé L. et Roe T. (1996). The Political Economy of Reforming the 1992 CAP Reform. *American Journal of Agricultural Economics*, 78, 5, December, pp. 1314-1323
- Moschini G. et Sckokai P. (1994). Efficiency of Decoupled Farm Programs Under Distortionary Taxation. *American Journal of Agricultural Economics*, 76, 3, August 1994, pp. 362-370
- Orden D. (1985). When Are Export Subsidies Rational? A Comment. *Agricultural Economic Research*, 37, pp 14-16.
- Oxfam (2002). Time for Coherence. CAP Reform and Developing Countries. Oxfam Discussion Paper, June 2002, Oxfam International.
- Paarlberg P. (1984). When Are Export Subsidies Rational? *Agricultural Economic Research*, 36, pp 1-7.
- Tangermann S. (2000). Agriculture on the Way to Firm International Trading Rules. Paper prepared for the University of Minnesota Law School Conference on *The Political Economy of International Trade Law* honoring Professor Robert E. Hudec. University of Minnesota, Minneapolis MN, September 15-16, 2000.
- Tyers R. (1990). Implicit Policy Preferences and the Assessment of Negotiable Trade Policy Reforms, *European Economic Review*, Vol. 34, No. 7, pp 1399-1426.
- Tweeten L. (1992). *Agricultural Trade, Principles and Policies*. Westview Press, Boulder and San Francisco.
- Venables A. (1985). Trade Policy with Imperfect Competition: The Case of Identical Products and Free Entry. *Journal of International Economics*, 12, pp 114-127.

Tableau 1 Plafonds d'exportations subventionnées de l'Union européenne dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, et taux d'utilisation (chiffres de la campagne 1999/2000).

	Dépenses (million euros)	Plafond (million euros)	Taux d'utilisati on	Quantités exportées avec subventio n (1000 tonnes)	Plafond (1000 tonnes)	Taux d'utilisati on
Blé et farine	509.3	1493.2	34%	15606	15630	100%
Céréales secondaires	7030.2	1158.6	63%	18379	11412	161%
Riz	26.4	40.4	65%	140	139	101%
Colza	0	30.3	0%	0	108	0%
Huile d'olive	0	59.4	0%	0	120	0%
Sucre (après la réduction des importations ACP)	470.1	545.9	86%	971	1330	73%
Beurre	333.4	1036.7	32%	194	417	46%
Lait en poudre	337.8	301.9	112%	417	285	146%
Fromage	253.8	392.1	60%	305	342	89%
Autres produits laitiers	905.4	763.1	119%	1104	1004	110%
Viande bovine	726.1	1387.4	52%	766	885	87%
Porc	243.0	210.8	115%	694	463	150%
Volaille	75.1	99.8	75%	318	316	101%
Oeufs	14.1	47.1	30%	101	104	96%
Vin	26.2	42.8	61%	2387	2414	99%
Fruit et légumes (frais)	37.2	57.8	64%	873	787	111%
Fruit et légumes (transformés)	5.5	9.1	60%	108	150	72%
Tabac	0	51.4	0	0	127	0%
Alcool	218.6	105.1	208%	1998	1198	167%
Autres	719.5	475.4	151%			

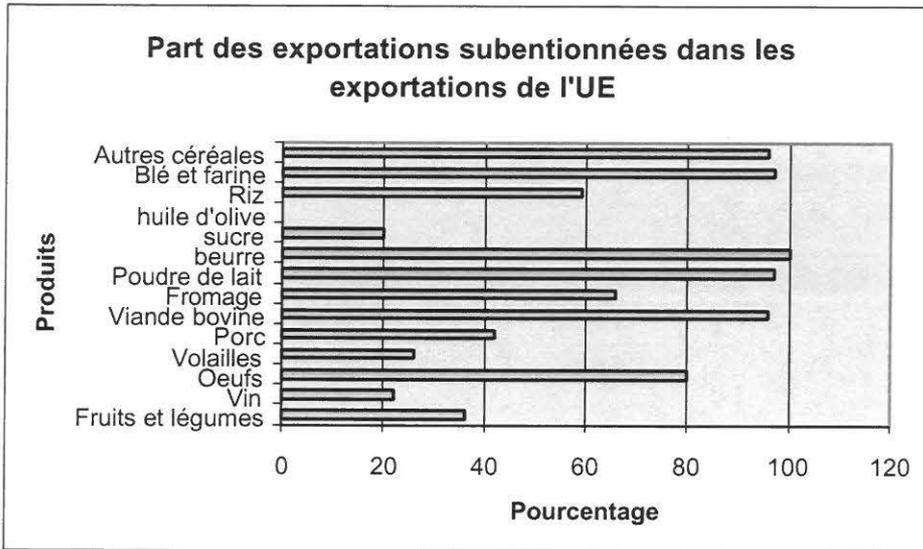
Sources : Notifications OMC

Tableau 2. Evolution des taux d'utilisation des plafonds des subventions aux exportations

	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
Union européenne												
Céréales												
<i>Blé</i>	147	(5%)	404	(15%)	214	(9%)	455	(29%)	507	(34%)	116	(8%)
<i>Autres</i>	414	(20%)	587	(30%)	369	(21%)	718	(60%)	753	(63%)	240	(21%)
Viande												
<i>Bovine</i>	1868	(78%)	1945	(85%)	1014	(51%)	584	(42%)	722	(52%)	412	(31%)
<i>Porc</i>	125	(35%)	91	(26%)	90	(30%)	324	(155%)	242	(115%)	36	(18%)
<i>Volailles</i>	144	(85%)	93	(57%)	92	(64%)	82	(82%)	75	(75%)	61	(63%)
Produits laitiers												
<i>Beurre et butter oil</i>	318	(18%)	703	(42%)	375	(26%)	260	(25%)	332	(32%)	363	(36%)
<i>Poudre de lait</i>	175	(35%)	217	(45%)	140	(33%)	174	(58%)	336	(112%)	28	(9%)
<i>Fromage</i>	543	(74%)	346	(50%)	212	(36%)	135	(34%)	235	(60%)	256	(70%)
<i>Autres</i>	902	(71%)	932	(76%)	913	(85%)	690	(92%)	901	(119%)	440	(59%)
Oeufs	16	(21%)	9	(12%)	16	(24%)	16	(34%)	14	(30%)	9	(19%)
Sucre	470	(52%)	669	(76%)	940	(122%)	722	(134%)	468	(86%)	400	(75%)
Autres produits	937	(62%)	1093	(76%)	887	(72%)	691	(82%)	1002	(121%)	606	(77%)
Etats-Unis												
Total, dont :	26		121		112		147		80		n.a.	
<i>Produits laitiers</i>	20	(11%)	121	(68%)	110	(67%)	145	(98%)	79	(59%)	n.a.	
Reste du monde												
Total	728		648		557		537		n.a.		n.a.	

Sources : Notifications OMC

Figure 1 Part des exportations subventionnées dans l'UE, 2000.



Source : OCDE

