



DOCUMENTS TECHNIQUES DE LA FAO SUR LES POLITIQUES COMMERCIALES relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture

No. 4. Concurrence à l'exportation: thèmes choisis et données empiriques

TABLE DES MATIÈRES

1	<i>Introduction</i>	1
2	<i>Qu'est-ce que la concurrence à l'exportation?</i>	2
3	<i>Quelle est la teneur de l'Accord-cadre de l'OMC?</i>	2
4	<i>Quels sont les éléments de preuve invoqués pour déterminer les effets de la concurrence à l'exportation?</i>	4
5	<i>L'évolution future du débat</i>	12
6	<i>Références</i>	17

1 Introduction

Il est largement admis que les interventions de soutien à l'exportation de produits agricoles de base constituent une source potentielle de distorsion de la concurrence sur les marchés mondiaux de ces produits. Le recours aux subventions à l'exportation peut notamment déplacer non seulement des pays tiers exportateurs mais aussi des producteurs intérieurs au sein des pays importateurs, ce qui a des effets particulièrement néfastes pour les perspectives de développement des pays en développement. En principe, d'autres interventions publiques, telles que l'utilisation de crédits à l'exportation, les activités des entreprises commerciales d'État ou l'utilisation de l'aide alimentaire pour écouler la production excédentaire, peuvent produire des effets équivalents à ceux des subventions directes à l'exportation en termes de distorsion des marchés et des courants commerciaux.

Dans L'Accord-cadre du premier août 2004 (OMC, 2004), l'OMC prend note de cette préoccupation et s'engage à mettre au point des modalités qui garantissent l'élimination en parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation, ainsi que l'application de règles de discipline sur toutes les mesures relatives aux exportations ayant des effets équivalents. Si le principe même de la réalisation de négociations n'a guère posé de problème, la détermination de ces «effets équivalents» n'est pas une tâche aisée. En effet, si, face à la difficulté à objectiver le concept d'équivalence, les négociateurs optent pour une approche de précaution et finissent par élaborer des modalités de type «passe-partout», il

est tout à fait possible que certains instruments de politique, dont l'incidence sur le marché mondial est faible par rapport aux bénéfices potentiels qu'ils peuvent entraîner, se retrouvent assujettis à des règles de discipline trop strictes.

Ce document technique¹ passe d'abord en revue les trois grands concepts de concurrence à l'exportation tels qu'ils sont définis dans L'Accord-cadre, pour analyser ensuite la façon dont cet accord tente de classifier, parmi les instruments et les activités associés à ces concepts, ceux qui sont appelés à être éliminés, ceux qui requièrent une discipline plus stricte et ceux pour lesquels des normes plus rigoureuses seraient injustifiées. La partie principale de ce document est consacrée à l'analyse des éléments qui prouvent l'impact potentiel de l'éventail d'instruments et d'activités considérés comme des modalités de soutien à l'exportation de produits agricoles. Ces éléments de preuve servent ensuite de toile de fond à l'examen des différentes approches appliquées pour tenter de traduire le concept d'équivalence sur le plan opérationnel. Finalement, ce document technique soupèse les risques associés à des règles de discipline trop strictes ou inadéquates.

¹ Ce document technique s'appuie sur les débats d'une consultation informelle des experts sur la concurrence à l'exportation tenue au siège de la FAO en novembre 2004 à laquelle ont été présentés différents travaux analytiques et empiriques sur les aspects de la concurrence à l'exportation présentant une importance pour les actuelles négociations de l'OMC.

2 Qu'est-ce que la concurrence à l'exportation?

Les trois grands volets de la concurrence à l'exportation peuvent être classifiés comme suit: (a) outils de soutien direct aux produits de base exportés, tels que les subventions à l'exportation et les crédits à l'exportation garantis par l'État, (b) les interventions de soutien des entreprises commerciales d'État et (c) l'aide alimentaire, en particulier la composante d'aide alimentaire utilisée pour faciliter l'écoulement de la production excédentaire d'un pays. L'incidence et les répercussions de ces trois volets seront analysées en détail dans la section 4 de ce document.

L'inclusion d'un éventail d'activités et d'instruments plus vaste que celui qui composait le pilier de la concurrence à l'exportation du Cycle d'Uruguay obéit à la crainte de voir apparaître des mécanismes autres que les subventions à l'exportation visant à éluder l'obligation de réduire le soutien à l'exportation pour favoriser l'écoulement de la production excédentaire.

Il faut toutefois signaler que d'autres mesures et interventions non comprises dans cette classification peuvent produire des effets similaires, tel est le cas de l'utilisation de prix majorés qui permet de maintenir des prix intérieurs supérieurs à ceux du produit vendu dans les pays où il est exporté, ou encore des crédits compensatoires permettant aux importateurs d'acquérir le produit à un prix inférieur. Toutes ces ramifications ont certes des conséquences potentielles en termes de portée des modalités convenues; ce document se limitera toutefois à l'examen des trois volets de la concurrence à l'exportation mentionnés plus haut.²

3 Quelle est la teneur de l'Accord-cadre de l'OMC?

L'Accord-cadre de l'OMC conclu en août 2004 apporte des éléments de référence sur les mesures et les activités concernées par ces changements et s'engage à négocier une date butoir (encore indéterminée), à laquelle plusieurs dispositifs seront supprimés, d'autres seront plus strictement encadrés, alors que certains resteront inchangés.

L'Accord propose des modalités détaillées d'application qui garantissent l'élimination, en parallèle, de toutes les formes de subventions à l'exportation; les subventions à l'exportation

² La frontière entre les mesures à l'exportation et les mesures de soutien interne est parfois très floue. Certaines politiques intérieures sont actuellement définies comme des politiques de concurrence à l'exportation alors qu'elles étaient classifiées dans le cadre du pilier de soutien interne par l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay.

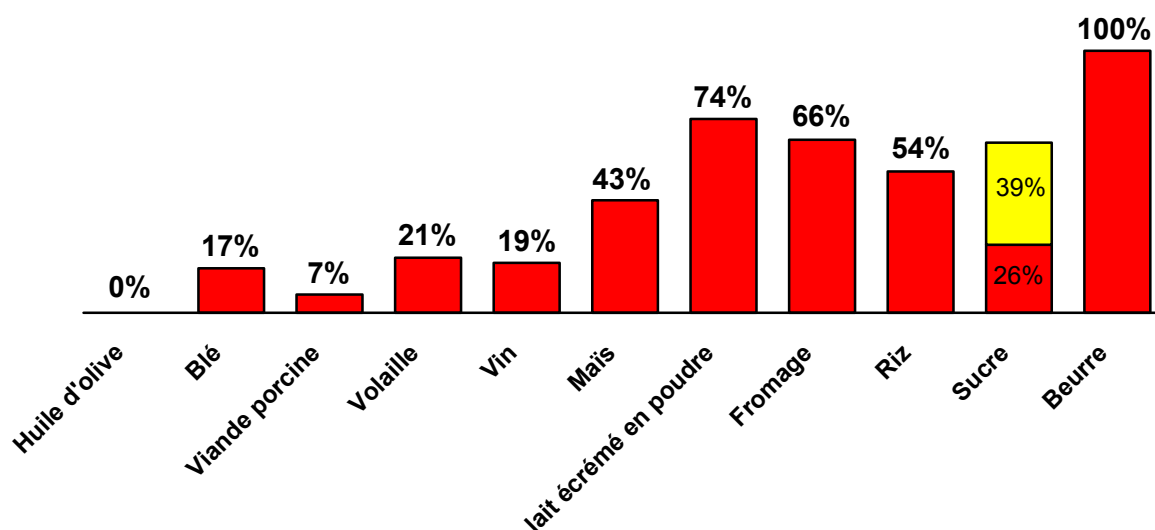
échelonnées; les crédits à l'exportation, les garanties et des programmes d'assurance ayant une durée de remboursement supérieure à 180 jours; les activités de distorsion des échanges commerciaux des entreprises commerciales d'État (activités qui ne sont pas spécifiées), et l'aide alimentaire ne répondant pas aux disciplines qui seront concertées.

D'autres règles de discipline seront appliquées à l'utilisation de toutes les mesures associées à l'exportation ayant un effet équivalent. L'Accord-cadre prévoit notamment des règles de discipline portant sur les termes et conditions (par exemple les taux d'intérêt) des crédits à l'exportation, des garanties et des programmes d'assurance assortis de périodes d'amortissement supérieures à 180 jours; d'autres activités ayant un effet plus limité sur les distorsions des échanges, ainsi que des normes régissant l'aide alimentaire de façon à éviter un déplacement des échanges.³

Le texte de l'Accord fait également référence au Traitement spécial et différencié (TSD) concédé aux pays en développement, à savoir, la prolongation du délai prévu pour l'élimination progressive de toutes les formes de subventions à l'exportation, le maintien du soutien accordé visé à l'article 9.4 pendant un laps de temps raisonnable après l'élimination des subventions à l'exportation et la prise en considération, dans les règles de discipline, de la situation des pays moins avancés (PMA) et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA). Une attention particulière devra être accordée aux entreprises commerciales d'État des pays en développement dans le domaine de la sécurité alimentaire. Le document technique de la FAO sur les politiques commerciales consacré à ce sujet aborde en détails la situation du TSD vis-à-vis la concurrence à l'exportation. Il n'en reste pas moins qu'il importe de mettre l'accent sur le traitement spécial et différencié des PMA et des PDINPA (par rapport à tous les pays en développement) à la lumière de la position adoptée par les États-Unis au cours des négociations. Les États-Unis souhaitaient que le TSD soit accordé à tous les pays en développement dans le cadre du pilier de la concurrence à l'exportation tel qu'il est prévu dans

³ Outre l'élimination et/ou l'encadrement de certaines modalités d'aide alimentaire, l'Accord prend également note du fait que les négociations vont devoir porter sur (i) le rôle des institutions internationales et (ii) la question d'un apport en aide alimentaire entièrement à titre de don. Ces aspects ne sont pas abordés dans ce document technique car ils font l'objet d'un document technique exclusivement consacré à l'aide alimentaire. Il apparaît ici que, si le point (i) est controversé, le point (ii) sera probablement très peu pertinent.

Figure 1: Exportations subventionnées en tant que fraction des exportations totales de certains produits au sein de l'UE (1995–2001)



Source: Jales (2004)

L'Accord, afin d'éviter l'élimination ou l'application de règles de discipline à leur modèle actuel de crédits à l'exportation. Cette position contraste avec celles que ce même pays a adoptées à propos d'autres piliers des négociations, en particulier l'accès au marché, pour lesquels il prône une différenciation entre les pays en développement en termes de TSD.

- *En quoi consiste l'équivalence?*

L'approche adoptée à propos du pilier de concurrence à l'exportation tient à la classification de politiques et d'actions en catégories qui, d'une manière générale, produisent des effets équivalents, ce qui va permettre de procéder, en parallèle, à leur élimination ou leur normalisation. Comment peut-on toutefois définir l'équivalent et quels sont les mérites relatifs des différentes approches adoptées pour le mesurer?

Les définitions de l'équivalence tendent à susciter des polémiques quant aux effets provoqués par telle ou telle mesure sur les transactions et les courants commerciaux, ou encore en termes de dépenses globales consenties pour mettre en place cette politique ou cette mesure. D'autres approches de l'analyse de l'effet commercial portent notamment sur (i) l'ampleur de la réduction des coûts (par exemple, la réduction des coûts pour un acheteur étranger par rapport à ceux de l'acheteur intérieur du produit de base), et dans ce même ordre d'idées, (ii) les transferts budgétaires nécessaires à l'approvisionnement du produit de base. L'OCDE (2000 b) a tenté de déterminer l'équivalent-subvention, par pays, des crédits à l'exportation (voir section 4b), McCorriston et McLaren (2004)

ont mis au point un cadre théorique permettant d'analyser l'équivalent-subvention des entreprises commerciales d'État (voir section 4c). Les analyses relatives à l'impact de l'aide alimentaire se centrent sur le concept d'additionnalité en matière de consommation pour déterminer les implications probables en termes de déplacement des importations commerciales et de distorsions du marché (voir section 4d).

Pour établir les avantages et désavantages relatifs de chaque option, il importe de comparer, dans l'éventail d'options, la façon dont, par exemple, une dépense budgétaire peut être comparée ou traduite en impact sur le marché (par exemple, par le biais de ses effets en termes de réduction des coûts). Ce genre de considération est très utile pour illustrer le débat sur les impacts abordé dans la section suivante.

4 Quels sont les éléments de preuve invoqués pour déterminer les effets de la concurrence à l'exportation?

Cette section est consacrée à la révision des éléments susceptibles de démontrer l'ampleur de l'incidence de chacun des volets de la concurrence à l'exportation.

(a) Les subventions à l'exportation

L'une des principales conclusions découlant des négociations de l'OMC est la suppression des subventions à l'exportation dont l'utilisation engendre des répercussions considérées particulièrement négatives (et/ou que les pays qui consentent à réduire les subventions à l'exportation disposent d'une panoplie options

politiques relativement faciles à adopter). Mais l'utilisation de ces subventions est-elle vraiment généralisée et leur réduction va-t-elle réellement produire l'effet escompté par certains?

- *Incidence*

Des 21 pays membres de l'OMC qui ont le droit d'appliquer des subventions à l'exportation, neuf ont actuellement recours⁴: l'Union européenne (y compris Chypre, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie), la Suisse, la Norvège, les États-Unis, la Turquie, Israël, le Venezuela, la Roumanie et le Mexique. Huit autres pays les ont également utilisées au préalable: l'Afrique du Sud, la Colombie, le Canada, l'Islande, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Costa Rica, le Panama. Quatre autres ne les ont pas encore utilisées: le Brésil, la Bulgarie, l'Indonésie et l'Uruguay.

Parmi les neuf pays qui ont déclaré utiliser les subventions à l'exportation⁵, la fraction la plus importante correspond à l'UE qui représente 90 pour cent de la valeur des subventions à l'exportation notifiée à l'OMC durant la période 1995-2001, suivie par la Suisse avec 5,3 pour cent du total, puis les États-Unis et la Norvège avec 1,4 pour cent.

Le recours aux subventions à l'exportation a considérablement diminué au cours de la dernière décennie, passant de quelque 7,5 milliards de dollars en 1995 à moins de 3 milliards de dollars en 2001. Les réductions observées au sein de l'UE ne répondent pas seulement aux engagements contractés dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, l'UE restant loin du plafond fixé, mais à une réforme de politique intérieure appliquée en parallèle moyennant laquelle cette utilisation à grande échelle des subventions à l'exportation a été refusée à de nombreux produits.

Il faut toutefois signaler que les niveaux de réduction et, surtout, la marge possible pour parvenir à de nouvelles diminutions du recours aux subventions à l'exportation varient d'un produit à l'autre, comme le démontre la figure 1.

On remarquera que, dans le cas du sucre, la récente décision du panel de l'OMC a exprimé des réserves face à l'affirmation selon laquelle 26 pour cent seulement du sucre provenant de l'Union européenne bénéficie de subventions à l'exportation. Jales (2004) calcule que si la

décision est fondée, la part des exportations subventionnées devrait atteindre pratiquement 65 pour cent.

Les niveaux de dépenses (et la part des exportations subventionnées) dans le cas des céréales et des viandes blanches devraient diminuer avec l'entrée en vigueur des récentes réformes de la politique agricole commune (PAC). Il faut cependant faire remarquer que ces réformes tardent à être mises en œuvre dans les secteurs des produits laitiers et du sucre qui devraient faire l'objet des réductions les plus fortes si les subventions à l'exportation doivent être supprimées. L'application de subventions à l'exportation de sucre a diminué au cours de ces dernières années, mais à un rythme plus lent que pour d'autres produits.

- *Impacts*

Bien que suivies avec grande attention, ces preuves indiquent que l'impact à plus long terme de la suppression des subventions à l'exportation sur les cours mondiaux sera, pour la plupart des produits de base, relativement limité.

Gohin (2004) présente une synthèse de ces impacts sur la base de plusieurs modèles en termes de modifications des prix internationaux dans l'UE et d'exportations de l'UE à longue échéance pour toute une série de produits de base à la suite de la suppression des subventions à l'exportation au sein de l'UE. Les effets causés sur les cours mondiaux, bien que présentant une ampleur variable, indiquent que la suppression des subventions à l'exportation aura probablement un impact relativement peu important. Par exemple, selon les estimations, la suppression des subventions à l'exportation devrait être suivie d'un accroissement des exportations européennes de blé, ce qui compenserait, dans une certaine mesure, la diminution attendue des exportations de céréales secondaires. En dépit de réductions significatives des exportations et des prix européens de viande de bœuf, l'incidence sur le prix mondial de ces produits reste faible.

À court terme, la perturbation du marché résultant de l'application de subventions à l'exportation se présente davantage sous la forme d'une instabilité des prix intérieurs des produits de substitution importés dans les pays en développement qu'au niveau des cours mondiaux. En conséquence, il importe d'affiner les analyses portant sur les effets de ces politiques/activités sur le marché. Il est probable, par exemple, que des analyses portant sur le niveau des courants commerciaux bilatéraux soient plus révélatrices qu'une analyse globale du marché où des baisses absolues relativement faibles des exportations d'un pays devraient avoir un impact négligeable sur le prix global à l'échelon mondial. Ce type

⁴ Les notifications présentent généralement un déphasage de quelques années. La dernière des notifications disponibles pour certains pays énumérés ici date de 1998.

⁵ Les informations notifiées ne portent que sur les subventions à l'exportation échelonnées et ne tiennent donc pas compte des subventions dérivant, par exemple, du régime laitier du Canada ou du «FSC.» des États-Unis.

Tableau 1: Tendances de l'utilisation des crédits à l'exportation 1995–1998 (millions de dollars EU)

	1995	1996	1997	1998	Total	Part	Part des exportations faisant l'objet de crédits	Crédits de moins d'un an	<1 an comme part du total par pays
Australie	1 106	2 014	2 130	1 553	6 803	24	15	6 803	100
Canada	570	697	1 239	1 108	3 613	13	5	3 513	97
Union Européenne	985	989	1 151	1 254	4 379	16	2	4 094	93
États-Unis	2 843	3 188	2 845	3 929	12 806	46	5	710	6
Autres pays	0	71	58	66	195	1	-	137	71
Total	5 504	6 959	7 423	7 910	27 796		4	15 257	

Source: adaptée de l'OCDE (2000b)

d'analyses devrait également se pencher sur les effets causés aux courants commerciaux de pays concurrents.

Abbott (2004) constate que les impacts de la suppression des subventions à l'exportation ne sont pas seulement faibles mais qu'ils présentent aussi des incohérences et ne sont pas comparables entre les différents modèles. Selon cet auteur, ce phénomène est dû au fait que les modèles doivent se baser sur les détails institutionnels des options de politique. Plusieurs facteurs expliquent les différences existantes entre les études: la période de référence du modèle; les élasticités de prix supposées; la façon dont l'instrument de politique est modélisé (dans les modèles d'équilibre général (EG), les analystes tendaient à utiliser les équivalents tarifaires de politiques tels que le différentiel entre le prix intérieur et le prix mondial); et la structure du modèle (qu'il s'agisse d'un modèle EG ou d'équilibre partiel (EP)).

En termes d'importance relative, les hypothèses d'élasticités s'avèrent être un élément crucial. Si la distinction EP/EG n'est pas déterminante en ce qui concerne les impacts sur le marché, elle l'est pour mesurer les impacts en termes de bien-être. Même si les résultats dépendent étroitement des valeurs des paramètres, Abbott (2004) suggère que les estimations économétriques, en particulier les élasticités des échanges commerciaux nets, les élasticités de substitution (entre les produits étrangers et intérieurs) et les élasticités de transmission, manquent de consistance et contredisent l'information préalable. En outre, alors que les principaux effets des subventions à l'exportation sont dynamiques et s'inscrivent dans des marchés où la concurrence est imparfaite, la plupart des modèles sont statiques et partent de l'hypothèse d'une concurrence parfaite.

On reproche également aux modèles de projeter la suppression des subventions à l'exportation sans tenir compte de réformes plus vastes que la PAC qui prévoient que le soutien accordé aux producteurs soit, non pas réduit,

mais fourni par le biais d'autres mécanismes (tels que le versement agricole unique de l'UE). Bien qu'il soit présenté comme un mécanisme de soutien plus découplé, sa contribution au maintien des niveaux de production de l'UE et, par conséquent, des volumes commerciaux, reste incertaine. Ce sujet sera abordé dans un document technique spécialement consacré au soutien interne.

(b) Crédits à l'exportation

L'OCDE (2000 b) définit le crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public comme une garantie, une assurance, un financement, un refinancement ou un arrangement de soutien du taux d'intérêt apporté par un gouvernement qui permet à un acheteur étranger de biens et/ou de services exportés d'étaler les paiements sur un certain laps de temps.

• Incidence

Il est extrêmement difficile d'obtenir des informations relatives à l'incidence de l'utilisation de crédits d'exportation pour les raisons suivantes: (i) actuellement, les pays ne sont pas tenus de notifier l'OMC de l'utilisation de ce dispositif et (ii) les termes qui président à l'octroi de crédits d'exportation sont de nature confidentielle. La plupart des analyses et opinions sont basées sur l'information présentée par l'OCDE, laquelle provient d'une enquête confidentielle de l'OCDE sur l'utilisation des crédits à l'exportation de la part des Participants aux arrangements sur les crédits d'exportation au cours de la période 1985–1998. Même si l'OCDE a entrepris des analyses détaillées de l'information recueillie par cette enquête (voir par exemple OCDE, 2000b) et que les publications ont permis de disposer de données sommaires, il ne faut pas oublier que celles-ci ne correspondent qu'à la période 1995–998.

Sur le plan global, les crédits à l'exportation ont augmenté de 5,5 milliards de dollars en 1985 à 7,9 milliards de dollars en 1998. Une ventilation par pays de l'utilisation de ce dispositif au cours

de la période 1995–1998 est présentée dans le tableau 1. Ce tableau montre également que du total des crédits accordés au cours de cette période, 45 pour cent correspondent à des crédits dont la durée de remboursement était supérieure à un an. Quatre-vingt-quinze pour cent des crédits étalés sur plus d'un an ont été utilisés aux États-Unis. Finalement, ce tableau montre également que, en termes d'utilisation par rapport à la valeur des exportations totales, l'application de ce dispositif a été notablement supérieure pour l'Australie, avec 15 pour cent de plus que dans les trois autres pays (2–5 pour cent).

Les crédits à l'exportation sont, en majorité, appliqués en tant que mécanisme de soutien des exportations des États-Unis et correspondent pratiquement tous à des crédits assortis de périodes de remboursement supérieures à 180 jours. Au sein de l'UE, où ce mécanisme est également très utilisé, le niveau des crédits à l'exportation a été nettement inférieur à l'utilisation des subventions à l'exportation. Le niveau et l'utilisation des crédits à l'exportation relèvent des pays individuels et non pas de la Commission européenne, à la différence des subventions à l'exportation.

Sur la base des données des États-Unis, ICONÉ (Jales, 2004) a démontré que les crédits à l'exportation concernent un vaste éventail de produits de base, mais que la proportion d'exportations bénéficiant de crédits à l'exportation dans chaque groupe de produits ne dépasse généralement pas 15 pour cent (moyenne pour la période 1994–2004). Par exemple, le blé, le fourrage protidique et le coton bénéficient chacun d'environ 15 pour cent des exportations faisant l'objet de crédits, les oléagineuses et le riz environ 10 pour cent et les produits carnés 2 pour cent, avec des maximales annuelles au cours de cette période allant jusqu'à 20 pour cent des exportations (Jales, 2004). Le tableau 2 montre la part des exportations faisant l'objet de crédits d'exportation dans tous les pays en 1998.

Tableau 2: Part des exportations faisant l'objet de crédits à l'exportation par groupes de produits (1998)

Groupe de produits	Part des exportations concernées (%)
Bétail	3.4
Légumes	4.6
Céréales	13.8
Huiles et graisses	3.1
Produits alimentaires élaborés	1.3
Cuir et peaux	12.5
Laine et poils	24.7

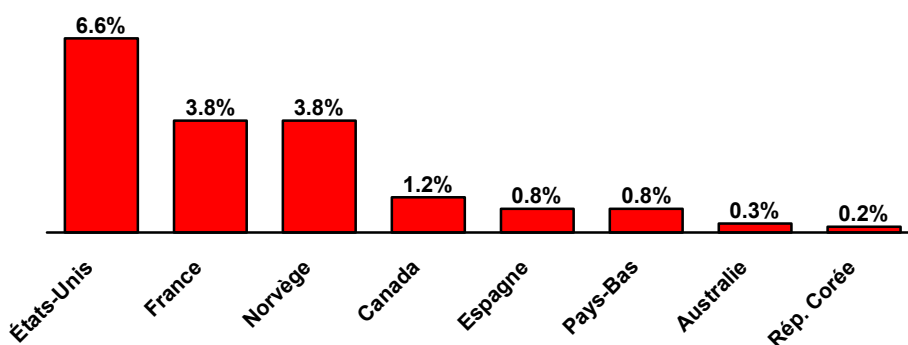
Source: adapté d'OCDE (2000b).

L'un des aspects les plus intéressants dans les débats actuels est la destination des exportations qui font l'objet de garanties de crédits à l'exportation. L'utilisation de crédits à l'exportation est souvent justifiée par des contraintes de liquidités du pays bénéficiaire. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, ce ne sont pas les pays en développement les plus pauvres qui bénéficient essentiellement de ces facilités, lesquelles sont le plus souvent appliquées aux importations de pays à revenu intermédiaire et par d'autres économies de l'OCDE. Les pays moins avancés semblent n'avoir qu'un accès très faible à ces programmes et n'auraient reçu aucun crédit à l'exportation de la part des États-Unis au cours de la période 1995–1998.⁶ Il est vrai que certains pays pourraient certainement bénéficier de l'utilisation des crédits à l'exportation, dans le cas, par exemple, de minoteries d'un pays moins avancé qui pourraient nécessiter un crédit pour acquérir du blé importé, et ne peuvent apporter un soutien à l'achat du blé qu'une fois que la farine moulue est vendue; mais le fait que la plupart des bénéficiaires soient des pays à revenu intermédiaire ou développés amène à suspecter de l'explication donnée pour l'utilisation permanente de crédits à l'exportation. Par exemple, le dispositif GSM-102 qui représente la majeure partie des déboursements effectués dans le cadre du programme de crédits à l'exportation des États-Unis, a accordé 19 pour cent de ses crédits au Mexique, 18 pour cent à l'Amérique du Sud et 17 pour cent à la République de Corée, mais 0,3 pour cent seulement du total des crédits a été destiné à l'Afrique subsaharienne (ICONÉ 2004). Les PDINDPA ont été légèrement plus favorisés, avec 8,9 pour cent du total des crédits à l'exportation (OCDE, 2000b).

Il est impérieux de mener des recherches pour déterminer s'il existe effectivement des restrictions de liquidités significatives pour les importateurs des pays en développement et, là où cela est le cas, si ces restrictions sont associées à des imperfections du marché des capitaux qui pourraient être corrigées de façon plus appropriée que par l'extension de l'aide liée au crédit à l'exportation. Cependant, les données sont particulièrement éparses en ce qui concerne les conditions détaillées de transactions individuelles, par exemple le taux d'intérêt versé, le droit initial et la période de remboursement.

⁶ Une petite partie des crédits à l'exportation utilisée par les États-Unis a été destinée à un groupement de pays comprenant des PMA et des PDINDPA et il est donc possible que ces pays aient pu bénéficier de cette aide.

Figure 2: Équivalent- subvention des crédits à l'exportation par pays (1998)



Source: Jales (2004) sur la base de l'OCDE (2000b).

- *Impacts*

Compte tenu du fait que la plupart des analyses comparatives entre pays (les données relatives à certains pays couvrent des périodes plus longues que pour d'autres) se basent sur un seul ensemble de données correspondant à 1995–1998, qui n'est pas nécessairement une période représentative, l'impact des crédits à l'exportation doit faire l'objet d'une série d'observations.

L'analyse la plus complète relevant du domaine public (OCDE, 2000 b) contient des estimations de l'équivalent-subvention des crédits à l'exportation concédés par différents pays, à la lumière d'un certain nombre de facteurs associés aux conditions de remboursement (exposé plus en détail ci-après). Dans le cas de trois pays de l'OCDE (les États-Unis, le Canada et l'Australie), les éléments de subventions à l'exportation des opérations de crédits à l'exportation sont plus élevés que leurs dépenses en subvention des exportations. L'OCDE a constaté que les crédits à l'exportation concédés par les États-Unis en 1998, en raison essentiellement de leurs durées plus longues de remboursement, ont un équivalent-subvention par unité plus élevé que ceux d'autres pays. En tout état de cause, l'équivalent-subvention indique que les importateurs paient en moyenne 6,6 pour cent de moins pour les transactions facilitées par les crédits à l'exportation des États-Unis que le prix qu'ils auraient payé s'il n'avaient pas eu accès à ce soutien. Ces chiffres sont corroborés par des estimations du General Accounting Office, soit environ 9,9 pour cent.

La composante de subventions à l'exportation de ces crédits à l'exportation relativement limitée; celle-ci est essentiellement ciblées sur le facteur «prix» du crédit, à savoir la réduction qu'elle représente pour les exportations par rapport à d'autres alternatives commerciales qui ne bénéficient pas de crédits. Par conséquent, la question la plus pertinente ici est peut-être de

déterminer le degré de sensibilité de ce type d'exportation face à l'utilisation de crédits. La disponibilité d'un crédit pourrait être la raison même d'une transaction déterminée. Par exemple, les acheteurs égyptiens de blé acquièrent le blé des États-Unis à un prix supérieur de 10 pour cent à celui qu'ils pourraient obtenir si le blé était acheté à l'Australie, en raison des termes plus favorables du crédit qui leur est concédé. D'aucuns signalent toutefois que, si le financement pèse certainement dans la décision de mener à bien la transaction commerciale, le prix unitaire des produits de base n'en a pas moins une forte influence sur la décision adoptée.

De même, on pourrait argumenter qu'il y a une additionnalité au niveau des importations, par exemple, le risque que les importations qui bénéficient de crédits à l'exportation ne remplacent pas les importations acquises de façon purement commerciale car elles n'auraient pas pu être importées autrement. En d'autres termes, les crédits à l'exportation peuvent accroître la demande effective des importations. Cependant, l'effet net de cette mesure sur les courants commerciaux dépend également de facteurs liés à l'exportateur. Si le développement des exportations dans le pays qui octroie les crédits à l'exportation est supérieur à la complémentarité des importations résultant de l'existence de ces crédits, ce phénomène pourrait se traduire potentiellement par des effets négatifs sur des pays exportateurs tiers.

- *Facteurs qui déterminent l'impact*

L'impact précis des crédits à l'exportation dépend d'une série de facteurs associés à la fois au *niveau des dépenses budgétaires consenties* pour les crédits et aux *conditions du remboursement des crédits*. Ces derniers facteurs sont reflétés par le calcul de la valeur actualisée du coût que représente pour l'importateur l'octroi d'un crédit à un taux inférieur à celui du marché. Les calculs sont déterminés par plusieurs paramètres, tels

que le niveau des taux d'intérêt subventionnés ou garantis; la durée de la période de remboursement, le délai de grâce accordé avant de commencer à effectuer les remboursements; le nombre de versements requis par année et l'acompte ou le versement initial.

S'il existe des données sur plusieurs aspects (l'information relative aux acomptes figure dans l'une des annexes de l'étude de l'OCDE (2000b)), l'information relative à d'autres éléments, tels que le taux d'intérêt appliqué à chaque transaction et le taux d'intérêt du marché par pays en fonction duquel est déterminé le subventionnement des taux d'intérêt, est plus difficile à obtenir. La production d'estimations précises de l'incidence des crédits sur les décisions des importateurs n'est donc pas une tâche aisée. Il est toutefois possible de formuler quelques observations générales.

- La durée de la période de remboursement: le plafond des 180 jours

Dans le cas des marchandises en vrac, une période de 180 jours est généralement considérée comme le plafond approximatif pour l'utilisation ou la vente de ces marchandises. En l'occurrence, le crédit n'est nécessaire que jusqu'au moment où les recettes de la vente sur le marché local sont reçues. Pour les marchandises en vrac, d'autres crédits deviendraient superflus au bout de six mois et, dans la pratique, le crédit devient une subvention pour le bénéficiaire.

Néanmoins, il n'est pas sûr que cette période de remboursement de 180 jours convienne aux cas de marchandises plus périssables, tels que les fruits et les légumes, pour lesquels l'effet de subventionnement apparaîtrait beaucoup plus tôt, ou pour certains matériels génétiques où l'effet de subventionnement ne se ferait sentir que bien au-delà des 180 jours.

La question qui devra être au cœur de toute nouvelle recherche consiste à déterminer si l'élimination de crédits associés à des arrangements commerciaux à long terme peut provoquer un déplacement de l'origine de la marchandise par rapport aux pays qui accordaient le crédit. Ce phénomène va dépendre de l'élasticité de substitution des importations d'un pays importateur par rapport à différents pays, des élasticités plus élevées impliquant de plus fortes possibilités de substitution.

- Réinstrumentation des conditions

Outre la période de remboursement, il faut également tenir compte de plusieurs autres paramètres dont les effets peuvent se compenser mutuellement. Par exemple, si les pays se voient dans l'obligation de limiter la durée de la période de remboursement à moins de 180 jours, ils peuvent élever le niveau de subventionnement du taux d'intérêt. De même, s'il est interdit aux pays de subventionner le taux d'intérêt appliqué au

crédit au-delà d'un niveau déterminé inférieur au taux du marché, ils peuvent compenser cette caractéristique moins favorable moyennant, par exemple, une réduction de l'acompte ou du versement initial.

De nouvelles recherches pourraient tenter de regrouper les arrangements en fonction de certaines caractéristiques de façon à pouvoir déterminer ceux qui causent le plus de distorsions. La principale difficulté pour évaluer ces paramètres et, partant, appliquer des règles de discipline est le fait que l'information est généralement de type confidentiel, ce qui ne permet pas d'analyser les transactions individuelles.

- Le niveau des dépenses budgétaires

S'il est vrai que l'information relative aux composantes des conditions de remboursement peut s'avérer difficile à obtenir, les données concernant le niveau global des dépenses par pays sont généralement plus accessibles. C'est pourquoi, comme on le suggère dans la section finale de cette note, le plafonnement des dépenses budgétaires peut constituer un instrument effectif pour discipliner l'utilisation des crédits à l'exportation.

(c) *Les entreprises commerciales d'État*

Les entreprises commerciales d'État sont définies comme suit par l'OMC:

«Les entreprises gouvernementales et non gouvernementales, y compris les offices de commercialisation, auxquelles ont été accordés des droits ou privilèges exclusifs ou spéciaux, y compris des pouvoirs légaux ou constitutionnels, dans l'exercice desquels elles influent, par leurs achats ou leurs ventes, sur le niveau ou l'orientation des importations ou des exportations.» (OMC 1995)

- *Thématique*

Tout comme pour les crédits à l'exportation (et à la différence du cas du subventionnement des exportations), la justification de l'existence d'entreprises commerciales d'État continue de faire l'objet de controverses. D'une part, on reproche à ces entités d'utiliser leurs conditions monopolistiques pour exercer une influence sur les conditions du marché et sur les courants commerciaux, ainsi que leur manque de transparence quant à leur action. Ces entreprises peuvent, par exemple, faire l'objet d'un subventionnement de la part des gouvernements pour faciliter leurs opérations à des rendements moins que compétitifs.

D'autres affirment, en revanche, que les entreprises commerciales d'État constituent un mécanisme capable de faire face à des marchés

mondiaux de produits de base imparfaits. Certaines activités, telles que le pool de prix et la garantie des pertes financières qui peuvent avoir des effets similaires à ceux des subventions à l'exportation, peuvent servir à atténuer les risques affrontés par les agriculteurs et les négociants (Young, 2004). En outre, leur taille considérable (en termes de volume commercialisé) leur permet également de rivaliser avec les grandes sociétés commerciales multinationales dont l'utilisation de la position dominante sur le marché n'est pas non plus exempte de critiques.

Plusieurs observations ont été formulées sur les aspects négatifs et positifs des entreprises commerciales d'État:

- Les entreprises commerciales d'État peuvent permettre le subventionnement sur un éventail de marchandises et fournir des crédits à des taux inférieurs à ceux du marché. Un exemple de subventions croisées est celui des producteurs de sucre australiens qui ont accès à des trains de mesures de soutien obéissant à l'hypothèse selon laquelle le prix sur le marché mondial est déprimé artificiellement par les politiques appliquées par d'autres pays dans ce secteur. Le coût de ce train de mesures de soutien est récupéré par le biais d'un prélèvement à la consommation sur le marché intérieur. Cette action peut être considérée positive au sens où elle soutient les producteurs sur un marché non compétitif; on pourrait, dans le même temps, lui reprocher de réduire l'exposition aux risques des producteurs, dans la mesure où leur réaction en termes d'approvisionnement donne lieu à une expansion d'exportations à un coût inférieur à celui d'exportateurs plus compétitifs.
- Les entreprises commerciales d'État à vocation exportatrice peuvent aussi recevoir des subventions déguisées de la part des gouvernements. Celles-ci peuvent, néanmoins, être difficilement détectables, par exemple dans le cas de subventions accordées pour recapitaliser une raffinerie de sucre. Cette situation peut également présenter des aspects positifs compensatoires dans le cas d'une industrie sucrière locale qui pourrait, faute d'un soutien, avoir des difficultés à rester compétitive en raison, par exemple, des imperfections des marchés locaux de crédit.
- Il a été démontré que l'application de barrières tarifaires aux importations peut, conjointement à l'existence d'une entreprise commerciale d'État, se traduire par une augmentation des volumes d'exportation de la part des pays qui appliquent ce tarif (Larue, Fulton et Veeman, 2001). Les accords de l'OMC n'autorisent pas les entreprises commerciales d'État importatrices à vendre leurs produits sur le marché intérieur à un prix supérieur à celui qu'elles ont payé pour les importer (par exemple le coût de l'importation plus le droit de douane). En d'autres termes, elles ne sont pas autorisées à appliquer des tarifs déguisés supplémentaires. Un marché intérieur protégé où les prix restent élevés peut servir à créer des excédents qui peuvent ensuite être exportés à des taux subventionnés.
- Les entreprises commerciales d'État ont souvent des droits d'exportation monopolistiques et, selon certains, une position de force sur les marchés internationaux. Certains aspects monopolistiques sont autorisés par l'OMC. Par exemple, si la discrimination par les prix est accusée d'élever les prix à la production, elle est aussi pratiquée par des entreprises privées et, par conséquent, l'application de règles de discipline de la part de l'OMC serait particulièrement difficile, voire inappropriée.
- En termes de pratiques commerciales privées, les entreprises commerciales d'État, qui peuvent importer et exporter des volumes considérables de marchandises, pourraient contrôler une plus grande part de marché, ce qui pourrait avoir un impact potentiellement plus important sur l'orientation des courants commerciaux. Dans certains cas, le secteur privé pourrait avoir des difficultés à financer un chargement entier provenant, par exemple, d'un grand exportateur du Canada, des États-Unis ou d'Australie, pays qui préfèrent expédier de grands volumes qui leur permettent d'obtenir des avantages compétitifs en raison de la baisse des coûts en matière de transport. La possibilité de se procurer des volumes moins importants auprès d'entreprises commerciales d'État exportatrices, moins assujetties aux objectifs de rentabilité que les sociétés privées, pourrait être considérée comme un atout.
- Au moment de se prononcer sur l'imposition des disciplines à certaines actions menées par les entreprises commerciales d'État ou sur leur suppression et la façon d'y procéder, il est important de soupeser le pour et le contre et chercher à mieux comprendre si, en définitive, les activités menées par les différentes entreprises commerciales d'État sont soit nuisibles (auquel cas elles devraient être restreintes), soit bénéfiques (auquel cas il faudrait procéder avec prudence avant de tenter de limiter certaines activités).
- *Incidence*
Quelle est le poids des actions menées par les entreprises commerciales d'État? L'existence et

les activités des entreprises commerciales d'État au sein de l'OCDE ont été étudiées en détail dans OCDE 2000c et 2000d. Les exemples dans les pays en développement sont la COFCO en Chine pour le riz, le maïs et le coton et le Bulog en Indonésie. On considère toutefois que leur position de force sur le marché reste limitée. En effet, l'entreprise commerciale d'État chinoise qui exporte actuellement une quantité équivalant à 10 pour cent des exportations totales de riz devrait bientôt se transformer en importateur net.

Sur le plan politique, les arguments en faveur de disciplines plus strictes se basent sur l'existence d'un nombre relativement réduit d'entreprises commerciales d'État influentes, telles que la Commission australienne du blé et la Commission canadienne du blé qui, ensemble, représentent 40 pour cent du marché mondial du blé, l'entreprise commerciale d'État vietnamienne exportatrice de riz qui représente 10 pour cent des exportations mondiales de riz, la Commodity Credit Corporation des États-Unis et Fonterra⁷, qui représentent 30 pour cent des exportations totales de produits laitiers. Il existe d'autres entreprises commerciales d'État, comme le Kiwifruit Board de la Nouvelle-Zélande qui, bien que possédant des parts importantes de leurs marchés d'exportation respectifs, ont, durant les négociations actuelles, un poids politique moins important que les entreprises consacrées à l'exportation de marchandises en vrac (Young, 2004).

- *Impacts*

D'un point de vue empirique, il n'est pas du tout certain que l'existence d'une entreprise commerciale d'État fausse les échanges de façon significative. Ni Sumner et Boltuck (2001), ni Carter et Smith (2001) n'ont pu établir que la Commission canadienne du blé (CCB) exerce une position de force sur les marchés ni que son action porte préjudice aux exportateurs des États-Unis. En fait aucune étude renommée n'indique que les entreprises commerciales d'État actuelles provoquent une distorsion significative des échanges commerciaux. Néanmoins, on ne peut mésestimer la possibilité que les activités de ces entreprises ne s'intensifient et puissent provoquer des distorsions du marché si elles ne sont pas assujetties aux mêmes règles de discipline que les autres intervenants dans la concurrence à l'exportation.

Certaines analyses théoriques nous permettent de nous faire une idée de l'impact potentiel en termes de distorsion dans toute une série de situations, ainsi que pour cerner les caractéristiques des entreprises commerciales

⁷ L'ancienne entreprise commerciale d'État *Dairy Board* de la Nouvelle-Zélande est devenue une coopérative, appelée Fonterra, dont la propriété appartient aux agriculteurs.

d'État plus susceptibles que d'autres de fausser les échanges. McCorrison et MacLaren (2004) tentent d'opérationnaliser une définition de l'équivalent-subvention, à savoir «la subvention à l'exportation payée aux sociétés privées ne permettant de reproduire la même quantité d'exportations que dans un environnement donné d'une entreprise commerciale d'État». Ils arrivent à la conclusion qu'un équivalent-subvention défini de cette manière peut être positif ou négatif. Le cadre mis au point par les auteurs cernait le contexte dans lequel l'effet de distorsion des échanges est positif ou négatif et quels sont les facteurs susceptibles de déterminer le montant de l'équivalent-subvention.

C'est ainsi que les effets sont positifs dans le cas de marchés qui seraient autrement moins compétitifs; lorsque l'entreprise commerciale d'État est le seul instrument de politique utilisée, et lorsque la fonction de compensation à l'égard des producteurs est biaisée. En revanche, il est plus probable que les effets soient négatifs lorsque l'entreprise commerciale d'État possède des droits exclusifs uniquement pour exporter (bien que cela dépende, à son tour, du degré de compétitivité du marché intérieur); le degré moindre d'efficacité de l'entreprise commerciale d'État; lorsque le biais favorise les consommateurs; et lorsque le gouvernement utilise également le soutien des prix en tant qu'instrument de politique.

- *Facteurs qui déterminent l'impact*

Les principaux enseignements de cette analyse théorique sont les suivants: (a) la nécessité de déterminer quel serait le degré de compétitivité du marché en l'absence de l'entreprise commerciale d'État; et (b) la configuration et l'action réellement menée par l'entreprise commerciale d'État; les effets provoqués par une entreprise commerciale d'État n'auront pas nécessairement la même ampleur, voire la même orientation en termes de distorsion des échanges que ceux d'une autre entreprise commerciale d'État.

En termes d'équivalence, les éléments aussi bien empiriques que théoriques indiquent qu'une augmentation des niveaux d'exportation moyennant l'utilisation de subventions directes à l'exportation sera toujours plus importante que celle qui pourrait résulter d'une assistance financière à une entreprise commerciale d'État.

Plusieurs observations peuvent être apportées aux résultats du cadre théorique proposé par McCorrison et MacLaren (2005):

- *Compétitivité du marché*

La situation des exportateurs privés reste très préoccupante, étant donné que les échanges internationaux d'un grand nombre de produits de base agricoles sont concentrés aux mains de quelques sociétés multinationales privées qui ont toutes les chances d'appliquer une position de

force sur le marché. L'argument consiste donc à dire que les marchés internationaux sont loin d'être parfaitement compétitifs et que les exportateurs privés rivalisent avec les entreprises commerciales d'État sur un marché oligopolistique.

Scoppola (2004) affirme que la position de force des sociétés multinationales ou des entreprises commerciales d'État, par exemple, sur les marchés internationaux des céréales, n'est toutefois pas tout à fait acquise.. Plusieurs analystes, tels que Caves et Pugel (1982), Carter, Loyns et Berwald (1998) et Carter et Smith (2001), indiquent que ces sociétés ne sont pas en mesure d'exercer leur pouvoir commercial. D'autres estiment, au contraire, qu'elles peuvent non seulement imposer leur position de force mais aussi influencer les cours internationaux dans le cadre de marchés oligopolistiques (par exemple, Fulton, Larue et Veeman (1999); McCorrison et MacLaren (2002) et Hamilton et Stiegert (2002)).

- Droits exclusifs et propriété

Selon les études théoriques, le problème posé par le comportement compétitif des entreprises commerciales d'État ne tient pas au fait qu'elles soient de propriété publique ou privée mais à la nature des droits qu'elles possèdent en termes d'acquisition et de paiement des produits. Les droits exclusifs accordés aux entreprises commerciales d'État exportatrices peuvent s'appliquer à la fois sur les marchés étrangers ou intérieurs et/ou à la fois aux ventes et aux acquisitions. Ces droits varient selon les entreprises commerciales d'État. Par exemple, la commission canadienne du blé possède des droits exclusifs sur les marchés intérieur et étranger, alors que d'autres sont dotées de droits exclusifs portant uniquement sur le marché intérieur.

La différence entre les entreprises commerciales d'État et les sociétés privées peut également tenir à leurs fonctions objectives. Les entreprises commerciales d'État sont souvent dotées d'attributions sociales telles que la réduction des prix des aliments à la consommation ou la stabilisation des prix à la production, en opposition aux sociétés privées qui se soucient davantage de la maximisation des revenus des actionnaires. Plusieurs auteurs signalent que ceci peut se traduire par des impacts très différents sur les échanges (par exemple, Dixit et Josling (1997); McCorrison et MacLaren (2002); Carter, Loyns et Berwald (1998); et Carter et Smith (2001)).

(d) L'aide alimentaire

Les négociations actuelles sur l'application de règles de discipline aux mécanismes par lesquels l'aide alimentaire est achetée et/ou payée

obéissent à la crainte que les pays aient de plus en plus recours à ces dispositifs pour écouler leurs excédents, dans la mesure où ils sont de plus en plus assujettis à d'autres mécanismes de soutien aux exportations. Toutefois, l'aide alimentaire est également, par définition, une question humanitaire et beaucoup s'inquiètent du fait que, bien que réduisant les possibilités d'utiliser des modalités d'aide alimentaire potentiellement plus néfastes en termes de distorsion des échanges, la suppression de ce dispositif ou son assujettissement à des disciplines rigoureuses aura, sans nul doute, une incidence négative sur les aspects bénéfiques de l'aide alimentaire.

- *Thématique*

La composante consacrée à l'aide alimentaire dans l'Accord-cadre du mois d'août porte sur différents problèmes associés au déplacement des échanges, au rôle des organisations internationales en ce qui concerne la fourniture de l'aide alimentaire et à la possibilité de fournir celle-ci entièrement sous la forme de dons. Un document technique consacré à ce sujet apporte des éléments beaucoup plus exhaustifs sur les différents aspects liés aux négociations de l'OMC et au débat portant, d'une façon plus générale, sur l'aide alimentaire.⁸ Le présent document technique centre essentiellement son attention sur la question du déplacement commercial et de la distorsion provoquée sur les marchés internationaux, tout en évoquant les implications éventuelles de l'application de nouvelles règles de discipline.

L'aide alimentaire est fournie selon diverses modalités. Différents types d'aide alimentaire peuvent provoquer un déplacement des importations commerciales à divers degrés. De manière générale, celle-ci peut être classifiée en aide urgente et non urgente.

- Aide alimentaire urgente

Le projet de modalités de l'OMC (tel qu'il est présenté dans le projet Harbinson) signalait que l'aide alimentaire d'urgence ne devait faire l'objet d'aucune restriction. Ce point de vue est généralement partagé car, même s'il existe des effets en termes de déplacement des échanges commerciaux ou de distorsions sur le marché international, ceux-ci devraient être minimes étant donné que ce type d'assistance comporte un élément considérable d'additionnalité. Un thème important abordé dans les négociations est toutefois de déterminer comment une urgence est-elle déclarée et de qui relève cette décision.

⁸ Certaines questions comme, par exemple, la mesure dans laquelle l'aide alimentaire monétisée est bénéfique en termes de développement sont abordées dans le document technique de la FAO sur les politiques commerciales concernant l'aide alimentaire.

L'aide alimentaire d'urgence représente quelque 60–70 pour cent du transfert total. La partie restante est précisément celle qui est au centre de la discorde quant aux impacts des différents mécanismes à la fois d'acquisition et de paiement.

- Aide alimentaire non urgente

L'aide alimentaire non urgente peut être classifiée en: (a) aide alimentaire ciblée accordée en nature aux bénéficiaires (l'aide alimentaire ciblée comprend les programmes de Étant donné la tendance à l'augmentation de la proportion représentée par l'aide alimentaire d'urgence, un critère de caractère général, quel que soit le système de classement, serait l'axe urgence/non-urgence. Il est généralement admis qu'une large part de l'aide alimentaire d'urgence

ou de déjeuners scolaires) et (b) aide alimentaire monétisée vendue sur les marchés locaux.

L'argent obtenu de cette vente peut être utilisé pour financer des projets de développement.

- *Impacts*

Comment l'élément d'additionnalité de la consommation peut-il être défini et mesuré? L'aide alimentaire est considérée comme additionnelle lorsque les personnes qui la reçoivent n'auraient pas consommé d'aliments en raison de leur incapacité d'avoir accès à une nourriture supplémentaire par d'autres moyens. Logiquement, le caractère additionnel de l'aide alimentaire d'urgence devrait être pratiquement total en termes de consommation puisque les bénéficiaires se trouvent, par définition, dans une situation d'urgence et n'ont aucune autre possibilité d'avoir accès à d'autres sources d'alimentation.

L'élément d'additionnalité de l'aide alimentaire ciblée est considéré supérieur à celui de l'aide alimentaire monétisée. Le degré de ce caractère additionnel va toutefois dépendre de la qualité du ciblage. Il faut en effet admettre que le fait qu'il s'agisse d'une aide ciblée ne veut pas dire qu'elle ne peut pas être ensuite écoulee sur le marché, et que, par conséquent, elle peut également provoquer un déplacement des importations ou créer des distorsions commerciales sur le marché.

L'aide alimentaire monétisée comporte certaines composantes de l'aide alimentaire de projets (les États-Unis sont le seul donateur à monétiser l'aide alimentaire de projets) et toute l'aide alimentaire octroyée dans le cadre de programmes. Bien que rares, les estimations empiriques de l'élément d'additionnalité indiquent, dans les deux cas, que sa portée sera probablement inférieure à celle de l'aide alimentaire ciblée. En revanche, les bénéfices que la monétisation de l'aide alimentaire peut apporter, par exemple, aux bénéficiaires de projets de développement agricole méritent d'être étudiés (Young 2004a).

L'additionnalité va probablement dépendre de chaque situation. L'existence de conflits pourrait freiner la capacité d'importer et l'aide alimentaire devrait, en conséquence, comporter un élément encore plus important d'additionnalité. D'autres éléments, tels que les taux d'inflation et de chômage élevés, peuvent également contribuer à compromettre la capacité des individus d'avoir accès à d'autres sources de produits alimentaires (Young 2004a).

L'additionnalité peut également dépendre de la conception et de la mise en œuvre de certains programmes. Elle peut être déterminé par l'utilisation des fonds générés par ceux-ci et la mesure dans laquelle ils renforcent la demande ou l'offre, c'est-à-dire s'ils sont utilisés pour accroître la consommation directe ou pour financer l'approvisionnement en encourageant la réalisation de projets agricoles.

5 L'évolution future du débat

- *Thématique et questions générales*

Ce document a ponctué comme suit les principales questions posées dans l'Accord-cadre conclu au mois d'août:

- Est-il possible de comparer les différents volets de la concurrence à l'exportation (à savoir, déterminer leur équivalence) afin de parvenir, en parallèle, à une suppression et/ou à l'application de disciplines?

Il existe plusieurs approches méthodologiques pour tenter de mesurer l'impact des politiques et des institutions en matière de concurrence à l'exportation. Pour déterminer une équivalence, il faut, par définition, un élément de référence basé sur l'effet des subventions à l'exportation auquel pouvoir comparer l'effet d'autres composantes de la concurrence à l'exportation. Comme évoqué plus haut, la modélisation de l'effet des subventions à l'exportation rencontre toutefois certaines difficultés. Les modèles basent souvent leurs projections de référence sur des valeurs escomptées de paramètres, mésestimant l'éventuelle distribution des paramètres. C'est pourquoi ils omettent souvent des valeurs extrêmes et se basent, par exemple, sur l'hypothèse que la parité entre l'euro et le dollar se maintiendra dans certaines marges. Une baisse constante du prix du blé en dollars se traduirait, par exemple, par une utilisation accrue des subventions à l'exportation.

De surcroît, en raison de la nécessité d'une information détaillée, souvent indisponible par son caractère confidentiel, ces méthodologies sont généralement impraticables. D'autre part, il ressort souvent des méthodologies portant sur l'analyse des effets des prix que les répercussions potentielles de la suppression de ces instruments seraient probablement négligeables, étant donné la panoplie d'instruments dont disposent les

gouvernements en matière d'interventions et le caractère imparfait de la plupart des marchés où ils sont appliqués. À la lumière de ces antécédents, il faut établir une distinction entre les impacts de l'instrument de politique analysé et les courants commerciaux qui résulteraient de l'imposition d'une politique de concurrence «optimale».

- Est-il souhaitable de tenter d'opérationnaliser le concept d'équivalence?

Etant donné qu'il s'avère problématique de mesurer l'équivalence et que, par conséquent, son opérationnalisation serait un processus trop complexe pour un système de type normatif, les négociations devront déterminer si les normes existantes sont suffisantes ou si de nouvelles disciplines peuvent être élaborées en marge du concept d'équivalence. Il serait peut être préférable, par exemple, de tenter de mettre au point des normes susceptibles d'atténuer les distorsions plutôt que de tenter d'établir une comparabilité devant servir de base à l'élaboration de nouvelles normes.

Une démarche fondamentale est de déterminer la façon de mettre au point des normes propres à éliminer l'utilisation des crédits à l'exportation, des entreprises commerciales d'État et de l'aide alimentaire en tant que subventions implicites à l'exportation, sans renoncer aux bénéfices qui peuvent résulter de leur utilisation dans le contexte de marchés imparfaits.

- *Les subventions à l'exportation*

Avant de se pencher sur les volets de la concurrence à l'exportation qui doivent faire l'objet d'une attention spéciale dans la mise au point des modalités, il est intéressant, en matière de subventions à l'exportation, de déterminer si les subventions à l'exportation échelonnées incluent tous les instruments de politique qui peuvent effectivement fournir une subvention à l'exportation et qui portent préjudice aux courants commerciaux.

Même si la décision d'éliminer progressivement les subventions échelonnées à l'exportation est pratiquement consensuelle, toute décision basée sur la définition actuelle des subventions échelonnées à l'exportation pourrait conduire à négliger d'autres types de problèmes, tels que le soutien intérieur. Au sein de l'UE, par exemple, la réforme de la PAC va se traduire par une réduction des dépenses en subventions à l'exportation. Toutefois, une PAC réformée ne conduira pas nécessairement à une réduction significative du volume des exportations, dont la production sera implicitement subventionnée.⁹ Il

est donc important de ne pas aborder isolément le thème de la suppression des subventions à l'exportation.

Certains cas récents de règlement de différends au sein de l'OMC se sont traduits par un remaniement du concept de subventions à l'exportation à la lumière de ces éléments. Tel est le cas des mécanismes de fixation des prix des produits laitiers du Canada et de la Foreign Sales Corporation des États-Unis et, plus récemment, du soutien intérieur du coton aux États-Unis ainsi que du régime de l'Union européenne pour le sucre. C'est pourquoi les pays ont été invités à revoir leurs programmes et/ou à notifier les dépenses associées à ces programmes en tant que subventions à l'exportation. Cependant, les notifications actuelles ne reflètent pas encore ces décisions.

- *Crédits à l'exportation*

La principale difficulté en matière de crédits à l'exportation est de déterminer s'ils provoquent des effets négatifs sur les courants commerciaux ou si, au contraire, ils engendrent un certain degré d'additionnalité des importations.

Les effets commerciaux sont particulièrement difficiles à préciser en raison des graves problèmes d'information (qui est généralement de caractère confidentiel). En effet, il n'existe pratiquement pas, en dehors des États-Unis et du Canada, de données disponibles sur les crédits à l'exportation et, là où celles-ci sont accessibles, elles sont trop générales pour permettre de préciser les effets commerciaux. Il peut y avoir de très grandes variations entre les transactions individuelles en termes de conditions de remboursement et du contexte dans lequel elles se réalisent, variations qui peuvent avoir une profonde incidence sur leur impact potentiel.

Les éléments passés en revue ci-dessus indiquent toutefois que les crédits qui s'étalent au-delà de 180 jours constituent effectivement des subventions, puisque aucun financement n'est requis pour des périodes dépassant ce délai afin de couvrir le décalage entre l'achat et la vente.

Néanmoins, restreindre les crédits à des périodes de remboursement inférieures à 180 jours est une mesure qui reste insuffisante dans la mesure où l'objectif est précisément d'éliminer l'effet négatif perçu de ces crédits. Le rééchelonnement des échéances conduit, certes, à une réduction de la durée de remboursement mais rendent d'autres conditions, telles que les taux d'intérêt et les acomptes, plus favorables. C'est donc dans le domaine des conditions de remboursement pour les autres catégories de crédits assortis de durées de remboursement

⁹ Un document technique relatif aux politiques commerciales en matière de soutien intérieur est consacré à l'étude des effets sur la production dérivant

du passage à des modalités de soutien «plus découplé».

inférieures à 180 jours qu'il faudrait élaborer des disciplines.

Les opinions divergent toutefois sur la manière d'appliquer des disciplines dans ces domaines; il s'agit de déterminer s'il faut tenter de normaliser les aspects individuels des conditions de la transaction, ou normaliser moyennant l'établissement de plafonnements des dépenses budgétaires globales.

Il est possible de mesurer et d'appliquer le coût net des crédits à l'exportation, étant donné que tout élément de subvention implique un coût associé. Les analystes peuvent retracer l'évolution de ce coût, raison pour laquelle certains ont suggéré que les disciplines soient basées sur ce type de dépenses plutôt que de tenter de normaliser tous les détails.

Mais suffirait-il d'appliquer un simple règlement limitant le délai et la dépense budgétaire pour normaliser de manière effective l'élément-subvention des crédits à l'exportation? Pour certains, il est également indispensable d'appliquer des disciplines aux conditions. Par exemple, en présence d'un plafonnement des dépenses, les gouvernements pourraient tout simplement réduire le taux d'intérêt à zéro. En d'autres termes, les règles de discipline devraient être appliquées à ces deux facteurs. Le contrepoint à ces arguments est la difficulté d'obtenir des données permettant d'opérationnaliser un système de disciplines sur les différentes composantes des modalités d'une transaction.

Qui plus est, l'imposition de disciplines trop strictes à l'utilisation des crédits d'exportation fait courir le risque de créer des limitations à leur utilisation légitime. Par exemple, bien que les transferts actuellement réalisés dans le cadre de crédits ne concernent pas, pour la plupart, les PMA et les PDINPA et que l'utilisation effective des crédits à l'exportation dans des contextes de pénurie de liquidités soit mise en doute, il est important que les disciplines soient suffisamment flexibles pour limiter l'élément-subvention sans inhiber pour autant le recours à cet instrument dans l'avenir en cas de problème de liquidités.

Une façon de résoudre ce genre de dilemme serait de séparer les dépenses budgétaires en deux catégories en fonction du statut du pays bénéficiaire. Les transferts budgétaires effectués pour l'octroi de crédits à d'autres pays de l'OCDE ou à des pays en développement à revenu intermédiaire feraient l'objet d'un plafonnement sur la dépense totale qui pourrait être graduellement abaissé. Un deuxième budget servirait à couvrir les crédits accordés aux PMA, sans aucune limitation des dépenses. Pour assurer la fonctionnalité de cette approche, il faudrait établir une distinction très nette entre les différents programmes et une classification explicite des pays, soit sur la base de catégories

reconnues telles que les PMA ou sur la base de certaines situations spécifiques. (Voir le document technique de la FAO sur les politiques commerciales relatives au TSD).

- *Entreprises commerciales d'État*

Les principales questions qui se posent à propos des entreprises commerciales d'État consistent à savoir si les différents rôles qu'elles peuvent jouer sont suffisamment valorisés et si ces disciplines leur permettraient d'apporter une contribution supérieure à celle du secteur privé (qui pourrait impliquer des monopoles du secteur privé) dans le contexte de marchés imparfaits.

D'aucuns argumentent que l'application de nouvelles disciplines aux entreprises commerciales d'État pourrait leur causer un préjudice en raison du nombre relativement réduit d'entreprises de ce type actuellement influentes en termes politiques. Certains éléments indiquent que les normes actuelles de l'OMC, portant, par exemple, sur la commission canadienne du blé suffisent à garantir que la position des entreprises commerciales d'État ne soit pas mise à profit pour causer un dommage aux exportateurs de pays tiers.

Sur le plan des disciplines, la proposition visant à éliminer les droits d'exportation monopolistiques a suscité de sérieuses préoccupations. La teneur de ces propositions est que les entreprises privées pourraient «coexister» avec les entreprises commerciales d'État, en leur permettant par exemple d'acheter les produits de base aux producteurs intérieurs et d'en assurer l'exportation. Cependant, les cas de coexistence pacifique sont rares et les entreprises commerciales d'État ne sont pas souvent en mesure de préserver une part de marché qui soit viable dans un contexte de déréglementation. Par ailleurs, certains peuvent considérer la disparition d'entités non compétitives comme un résultat positif mais il n'en reste pas moins vrai qu'un monopole privé, ayant pour objectif unique de maximiser ses propres bénéfices (à la différence, par exemple, d'une entreprise commerciale d'État qui apporte un soutien aux producteurs, ce qu'elle ne pourrait plus faire sans les économies d'échelle réalisées au niveau de la commercialisation) pourrait, à plus longue échéance, se substituer à l'entreprise commerciale d'État, ce qui serait préjudiciable. L'imposition de disciplines restrictives aux entreprises commerciales d'État (ou leur élimination) ne se traduira donc pas nécessairement par la disparition des distorsions des échanges résultant de l'utilisation de leur pouvoir monopolistique mais pourrait, au contraire contribuer à renforcer la position de force des entreprises privées sur le marché.

Toute tentative de limiter les droits exclusifs doit tenir compte de la nécessité de respecter les rôles relatifs des entreprises privées et publiques.

De même, toute nouvelle mesure doit, pour être efficace, s'inscrire dans le cadre d'une politique mondiale de concurrence s'appliquant indifféremment à ces deux types d'entreprises. Une telle démarche passerait toutefois par un effort de transparence de la part des sociétés multinationales, ce qui pourrait s'avérer très peu réaliste.

Il est donc important, au moment d'élaborer de nouvelles disciplines, d'être conscient du fait que celles-ci peuvent conduire à des résultats sub-optimaux. L'absence de preuves quant aux avantages relatifs de ces entités conseille donc la prudence.

Tout comme dans les domaines abordés plus haut, la question de l'information est d'une importance cruciale pour tenter de déterminer l'impact des activités des entreprises commerciales d'État sur le commerce. Les entreprises commerciales d'État élaborent généralement leurs propres publications pour justifier leur existence et, partant, il est possible que les données fournies ne soient pas vraiment pertinentes à l'élaboration d'analyses. La situation en matière d'information est encore plus complexe dans le cas des entreprises privées en raison de leur nature confidentielle. Les données requises pour déterminer les effets de leur action, seraient, par exemple, le type de droits exclusifs, l'échelle des activités menées par rapport aux courants commerciaux et la fonction objective de l'entreprise commerciale d'État. Certains pourront toutefois considérer que la fonction objective des entreprises ne relève pas des compétences de l'OMC puisque les entreprises ne peuvent pas être obligées à maximiser leurs profits. Il a été démontré que les entreprises commerciales d'État peuvent corriger les rapports de force sur le marché; il est très possible que l'OMC ne soit pas le cadre idéal pour aborder la question des entreprises commerciales d'État.

- *Aide alimentaire*

L'imposition de règles de discipline en matière d'aide alimentaire aurait essentiellement pour but d'éviter le déplacement des échanges commerciaux et/ou des distorsions sur le marché international. Toute règle de discipline doit néanmoins être analysée à la lumière des bénéfices apportés par l'utilisation de l'aide alimentaire, à savoir de son solde positif en termes humanitaires et de développement.

Il est important de signaler que les mécanismes d'acquisition et de paiement de l'aide alimentaire ont considérablement changé au cours de ces dernières années, fait qui n'a pas toujours été relevé dans les débats relatifs à l'imposition de disciplines à l'aide alimentaire.

Une solution possible serait de classer les différentes modalités d'aide alimentaire en fonction de leurs effets éventuels en termes de

distorsions du commerce. Une telle classification pourrait être utile à une prise de décision éclairée quant à l'élimination ou la normalisation des modalités d'aide alimentaire qui sont les plus susceptibles de conduire à un déplacement des échanges commerciaux et d'engendrer peu de résultats significatifs pour les pays bénéficiaires. Ceci permettrait également de réorienter les ressources attribuées à l'aide alimentaire, moyennant un ciblage plus précis, vers les domaines où les bénéfices nets sont les plus importants. En effet, l'impact résultant d'une grande partie de l'aide alimentaire, l'aide alimentaire d'urgence, n'est pas toujours à la hauteur des attentes.

Les faits démontrent qu'un ciblage plus important et plus effectif se traduit par une additionnalité et, par définition, une réduction des distorsions. Par contre, ceci pourrait être utilisé comme argument pour supprimer l'aide alimentaire monétisée qui n'est pas ciblée.

Ici encore, il importe de ne pas mettre toutes les modalités d'aide alimentaire d'urgence, de projets et de programmes dans le même panier. Il serait peut-être prématuré de supprimer l'option de l'aide alimentaire monétisée car les bénéfices de certaines formes de projets d'aide alimentaire peuvent également provoquer un certain degré de déplacement. Ces modalités peuvent impliquer une certaine monétisation. Il conviendrait peut-être d'établir un critère pour fixer la part de monétisation suffisante pour couvrir les coûts de transaction si cette proposition se matérialisait, ou de fixer un plafond de 25 pour cent, par exemple, en interdisant toute monétisation d'une part plus importante.

L'application de règles de discipline aux exportateurs pourrait être également envisagée pour s'assurer que l'aide alimentaire ne soit pas utilisée pour contourner les disciplines dans d'autres domaines de la concurrence à l'exportation et que certains aspects de l'acquisition et du décaissement au titre de l'aide ne soient pas liés.¹⁰ En ce qui concerne les importateurs, l'application des disciplines pourrait être utilisée pour favoriser un ciblage plus précis de l'aide alimentaire vers les plus pauvres, là où elle est plus susceptible de conduire à une additionnalité de la consommation.

Dans l'examen de ces disciplines, il ne faut toutefois pas perdre de vue que la part d'aide alimentaire supprimée ou réduite sous l'effet des disciplines imposées pourrait être remplacée par une aide financière. Aux États-Unis, par exemple, l'aide alimentaire représente 6 pour cent de l'aide au développement outre-mer (la part monétisée étant d'environ 2 pour cent).

¹⁰ Voir l'examen plus détaillé de la question de l'aide alimentaire dans le document technique de la FAO relatif aux politiques commerciales consacré à ce sujet.

- *Réflexions finales*

Les accords conclus au sein de l'OMC ont généralement été élaborés sur la base de normes simples et non pas de normes résultant de modèles complexes. La mesure des équivalents, généralement perçue comme un concept réalisable, semble pourtant, dans la pratique, appartenir à la dernière catégorie, à savoir qu'elle requiert d'analyses sophistiquées pour déterminer les effets relatifs des différentes composantes de la concurrence à l'exportation.

Pour faire progresser les négociations relatives à la concurrence à l'exportation, il faudra mettre au point des normes simples permettant de corriger les activités qui ont un effet de distorsion, sans pour autant renoncer à leurs effets bénéfiques en termes de correction de ces distorsions, par exemple, sur les marchés des capitaux, ainsi que leur solde positif en termes humanitaires et de développement.

Dans l'élaboration de ces normes, une approche générale pourrait consister à regrouper les activités en fonction de leurs retombées probables sur les courants financiers plutôt que sur leur équivalent prix, bien que celui-ci soit, en théorie, mesurable moyennant le recours à un

ensemble beaucoup plus sophistiqué de normes et de critères.

Un assortiment de mesures peut s'avérer plus important que leurs effets individuels. La mise au point d'une catégorisation fonctionnelle va donc dépendre du degré de substitution possible entre les différentes pratiques. Dans le cas extrême où celles-ci seraient parfaitement substituables, elles devraient toutes faire l'objet de règles de discipline. Les faits indiquent toutefois que ceci n'est pas nécessairement le cas et que, malgré la possibilité d'un certain degré de réinstrumentation, il est peu probable que des disciplines rigoureuses soient appropriées.

Il importe également, dans la mise au point de ces nouvelles normes, de tenir compte de la modalité de notification à l'OMC. Il faudra se prononcer sur les pratiques qui doivent être incluses dans ces notifications obligatoires, lesquels devront être complétées par les informations requises pour comprendre le mode de fonctionnement de ces mesures. Pour que ces disciplines puissent être appliquées et respectées, il faut également que les notifications soient plus opportunes qu'elles ne le sont actuellement.

6 Références

- Abbott, P.** 2004. *The impact of export competition policies*. Présenté à la consultation informelle des experts sur la concurrence à l'exportation. FAO, Rome. 25–26 novembre 2004.
- Abbott, P & Young, L.** 2003. *Export competition issues in the Doha Round*. Document présenté à la conférence internationale sur la réforme des politiques agricoles et l'OMC. Capri, juin 23-26. 2003.
- Carter, C., Loyns, R. & Berwald, D.** 1998. *Domestic costs of statutory marketing boards: the case of the Canadian Wheat Board*. American Journal of Agricultural Economics. 80, 313-324.
- Carter, C. & Smith, V.** 2001. *The potential impacts of state trading enterprises on world markets: The exporting country case*. Canadian Journal of Agricultural Economics 49 (4): 429–439
- Caves, R.E. & Pugel, T.A.** 1982. *New evidence on competition in grain trade*, Food Research Institute Studies, Vol.18 (3) p.261-274
- Dixit, P & Josling, T.** 1997. *State trading in agriculture: An Analytical Framework*. International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper 97-4. University of Minnesota
- Gohin, A.** 2004. *The phasing out of direct export subsidies: Impacts on EU agriculture*. Présenté à la consultation informelle des experts sur la concurrence à l'exportation. FAO, Rome. 25–26 novembre 2004
- Hamilton, S. F. & Stiegert, K. W.** 2002. *An empirical test of the rent-shifting hypothesis: the case of state trading enterprises*. Journal of International Economics 58 (1) 135-157
- Heffernan, W.D. & Constance, D.H.** 1994. *Transnational corporations and the globalization of the food system*. In A. Bonanno, L. Busch, W. H. Friedland, L. Gouveia, et Enzo Mingione. (eds.). *From Columbus to Conagra: the globalization of agriculture and food*. University Press of Kansas;
- Jales, M.** 2004. *The Impact of export competition policies: export subsidies and export credits*. Présenté à la consultation informelle des experts sur la concurrence à l'exportation FAO, Rome. 25–26 novembre 2004
- Larue, B., Fulton, M. & Veeman, M.** 1999. *On exporting by import state traders and peculiar effects of negotiated minimum access commitments*. Canadian Journal of Agricultural Economics 47 (4) 375-384.
- McCorrison, S. & MacLaren, D.** 2002. *Perspectives on the state trading issues in the WTO negotiations*. European Review of Agricultural Economics, Vol. 29 (1) p.131-154.

McCorrison, S & MacLaren, D. 2004. *Trade distorting STEs*. Présenté à la consultation informelle des experts sur la concurrence à l'exportation. FAO, Rome. 25–26 novembre 2004.

McCorrison, S & MacLaren, D. 2004a. Single-desk state trading exporters. *European Journal of Political Economy* (sous presse).

McCorrison, S. & MacLaren, D. 2005. Domestic market structure and trade: Modelling the effects of trade distorting state trading enterprises. In: S. Jayasuriya (ed) *Trade Theory and Analytical Models: Essays in Honour of Peter Lloyd*. Vol 1. Edward Edgar, UK.

OCDE. 2000a. *A forward looking analysis of export subsidies in agriculture*. COM/AGR/TD/WP(2000)90 OCDE, Paris.

OCDE. 2000b. *An analysis of officially supported export credits in agriculture*. COM/AGR/TD/WP(2000)91. OCDE, Paris.

OCDE. 2000c. *A review of State Trading Enterprises in agriculture in OCDE member countries: An Inventory*. COM/AGR/APM/TD/WP(2000)19. OCDE, Paris.

OCDE. 2000d. *A review of state trading enterprises in agriculture in OCDE countries*. COM/AGR/APM/TD/WP(2000)18. OCDE, Paris.

OMC. 1995. *The results of the Uruguay Round of Multilateral Negotiations: The legal texts*. Genève.

OMC. 2004. *Doha Work programme: Decision adopted by the General Council on 1 August 2004*. WT/L/579 2 août 2004.

Scoppola, M. 2004. *Determining appropriate disciplines for STE: STE and private exporters*. Présenté à la consultation informelle des experts sur la concurrence à l'exportation. FAO, Rome. 25–26 novembre 2004.

Sumner, D. & Boltuck, R. 2001. *Anatomy of the global wheat market and the role of the Canadian Wheat Board*. http://www.cwb.ca/en/topics/world_trade/pdf/2001-02_economist-report.pdf.

Young, L. 2004. *Food aid: possible disciplines*. Présenté à la consultation informelle des experts sur la concurrence à l'exportation. FAO, Rome. 25–26 novembre 2004.

Young, L. 2004a. *State Trading Enterprises: Possible disciplines*. Présenté à la consultation informelle des experts sur la concurrence à l'exportation. FAO, Rome. 25–26 novembre 2004.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla

00100 Rome (Italie)

Téléphone: (+39) 06 57051

Télécopie: (+39) 06 57053152

Mél: TradePolicyBriefs@fao.org

www.fao.org
