



No. 4. LA CONCURRENCE À L'EXPORTATION – disciplines à appliquer pour éliminer les subventions¹

RÉSUMÉ

- ▶ *Pendant la phase d'élimination progressive des subventions à l'exportation, des plafonds par produit ou des engagements de réductions permettraient d'améliorer la transparence et la prévisibilité du processus.*
- ▶ *Les disciplines applicables aux crédits à l'exportation ayant une échéance de remboursement inférieure à 180 jours pourraient tendre surtout à limiter les écarts entre les conditions du crédit applicables à la transaction et les conditions commerciales.*
- ▶ *Les crédits accordés aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINA) ou aux pays les moins avancés (PMA), ou les crédits utilisés pour financer des opérations d'un montant relativement modeste, pourraient être exemptés de ces disciplines.*
- ▶ *Les entreprises commerciales d'État jouent fréquemment un rôle critique dans la commercialisation internationale des produits agricoles. Le monopole qu'elles détiennent a beaucoup contribué à leur efficacité, mais les données disponibles ne permettent pas de conclure de façon catégorique qu'elles faussent les échanges.*
- ▶ *Les différentes formes d'aide alimentaire ont un impact différent sur les échanges, et des disciplines diverses doivent être élaborées pour les différents types d'aide alimentaire.*

L'accord-cadre sur l'agriculture d'août 2004 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) prévoit l'établissement de "modalités détaillées de nature à garantir l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines applicables à toutes les mesures en rapport avec les exportations ayant un effet équivalent, avec une date butoir crédible". L'élimination porte sur: a) les subventions officielles à l'exportation; b) les crédits, garanties et programmes d'assurance-crédit à l'exportation comportant une période de remboursement supérieure à 180 jours; c) les activités des entreprises commerciales d'État ayant des effets de distorsion des échanges; et d) l'aide alimentaire non conforme aux disciplines à convenir. Les autres aspects à propos desquels les disciplines doivent être précisées sont: a) les conditions des crédits, garanties et programmes d'assurance-crédit à l'exportation comportant une période de remboursement inférieure à 180 jours; b) les activités des entreprises commerciales d'État ayant un moindre effet de distorsion des échanges; et c) les programmes d'aide alimentaire risquant de déplacer les importations commerciales.

Dans le contexte de la concurrence à l'exportation, il est admis que les interventions des pouvoirs publics visant à éliminer la production excédentaire par le biais des crédits à l'exportation, des entreprises commerciales d'État ou de l'aide alimentaire peuvent avoir des effets semblables à ceux des subventions à l'exportation pour ce qui est de fausser les marchés internationaux et les courants d'échanges. Cependant, comme le concept d'"effet équivalent" est complexe et difficile à définir, il faudra essentiellement commencer, pour élaborer des mécanismes de disciplines, regrouper les politiques et mesures ayant des effets semblables et les éliminer ou les régler ensemble.

1 Concurrence à l'exportation: types et effets

SUBVENTIONS À L'EXPORTATION

À l'heure actuelle, 9 seulement des 21 membres de l'OMC qui ont le droit d'appliquer des subventions à l'exportation le font, et l'Union européenne (UE) représentait 90 pour cent de la valeur des subventions à l'exportation notifiées à l'OMC pendant la période 1995-2000 (voir le tableau 1). D'une manière générale, le recours aux subventions à l'exportation a beaucoup diminué au cours des dix dernières années, leur valeur étant tombée de quelque 7,5 milliards de dollars en 1995 à moins de 3 milliards de dollars

¹ Un document technique sur le même sujet contient plus de détails sur les questions techniques traitées dans le présent document:

en 2000. Cela est imputable non seulement aux engagements de réduction pris dans le contexte de l'accord sur l'agriculture, mais aussi aux réformes unilatérales des politiques internes, par exemple dans le cadre de l'UE, qui ont réduit la nécessité d'avoir recours aux subventions à l'exportation.

Les études qui ont analysé les conséquences potentielles de l'élimination des subventions à l'exportation sur les cours mondiaux portent à penser que les effets à plus longue échéance risquent d'être limités pour la plupart des produits mais plus importants lorsque la subvention représente une forte proportion de la valeur des exportations, comme c'est le cas en particulier pour les produits laitiers, le sucre et le bœuf.

Les perturbations à court terme des prix intérieurs sur les marchés des produits de remplacement des importations sont généralement plus visibles et potentiellement plus dangereuses que les effets à plus long terme. Les subventions à l'exportation peuvent déplacer non seulement les exportations de pays tiers mais aussi la production interne dans les pays importateurs. Il importe d'analyser plus avant les effets de l'élimination des subventions sur les courants commerciaux bilatéraux. Cela serait plus instructif qu'une analyse des marchés régionaux ou mondiaux, dans le cas desquels les modèles tendent à prédire une diminution réduite en chiffres absolus des exportations et partant des effets négligeables sur les cours mondiaux.

CRÉDITS À L'EXPORTATION

Les crédits à l'exportation appuyés par l'État permettent aux acheteurs étrangers de marchandises exportées d'échelonner le paiement à des conditions plus favorables (par exemple sur une plus longue période) que cela ne serait possible en s'adressant à des institutions financières. La valeur des crédits à l'exportation est passée de 5,5 milliards de dollars en 1995 à 7,9 milliards de dollars en 1998. Pour 45 pour cent de ces crédits, la période de remboursement dépassait un an et, sur ce chiffre global, 95 pour cent étaient imputables aux États-Unis. Une plus large gamme de produits bénéficiaient des crédits à l'exportation que des subventions directes à l'exportation, mais la proportion des exportations qui en bénéficient, pour un groupe de produits déterminé, dépasse rarement 15 pour cent.

L'effet des crédits à l'exportation dépend à la fois du niveau des dépenses budgétaires affectées à ces crédits et des conditions de remboursement (par exemple taux d'intérêt bonifié, période de remboursement, conditions, etc.). Les équivalents subvention (tableau 2) indiquent la décote moyenne dont bénéficient les importateurs dans le cas de transactions couvertes par des crédits à l'exportation par rapport à ce qu'ils devraient payer en l'absence de ces crédits. Les crédits à l'exportation accordés par les États-Unis comportent un élément subvention supérieur, par unité, à ceux accordés par d'autres pays, par suite, principalement, de plus longues périodes de remboursement.

Tableau 1: Subventions à l'exportation 1995–2000 (en millions de dollars)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Union européenne (25)	6 587	7 157	4 928	6 072	5 968	2 598
Suisse	455	392	295	293	269	188
États-Unis d'Amérique	26	121	112	147	80	15
Norvège	84	78	100	77	126	44
Turquie	30	17	39	29	28	27
Autres	122	107	65	38	22	22
Total	7 304	7 872	5 539	6 656	6 492	2 894

Source: Jales, M (2004) The Impact of Export Competition Policies. Document présenté à la consultation informelle d'experts de la FAO sur la concurrence à l'exportation, 25-26 novembre 2004, FAO, Rome.

Tableau 2: Utilisation des crédits à l'exportation, estimations pour 1995-1998 (en millions de dollars)

	Dépenses totales	Proportion du total mondial (%)	Crédits assortis de délais de remboursement inférieurs à un an en proportion du total (%)	Équivalent subvention (1998) (%)
Australie	6 803	24	100	0,3
Canada	3 613	13	97	1,2
Union européenne	4 379	16	93	0,0–3,8 ^a
États-Unis d'Amérique	12 806	46	6	6,6
Autres pays	195	1	71	-
Total	27 796			3,6

^a L'équivalent subvention est calculé pour les différents États membres de l'UE étant donné qu'à la différence des subventions à l'exportation, l'utilisation des crédits à l'exportation et leurs conditions sont une décision qui relève des États membres. Les chiffres comprennent les crédits à l'exportation au niveau intra-UE. La gamme indiquée englobe les équivalents subvention calculés pour les pays de l'UE ayant communiqué des données.

Source: Tiré de: OCDE (2000) An analysis of officially supported export credits in agriculture. COM/AGR/TD/WP(2000)91. OECD, Paris.

Une question clé consiste à déterminer la sensibilité des courants d'exportation aux crédits à l'exportation. Un argument fréquemment avancé pour justifier les crédits à l'exportation est que le pays bénéficiaire manque de liquidités. Dans la pratique, les crédits à l'exportation s'appliquent surtout aux pays à revenu intermédiaire et aux autres pays de l'OCDE. Les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINA) et les pays les moins avancés (PMA) ne paraissent avoir eu qu'un accès minime aux crédits à l'exportation.

ENTREPRISES COMMERCIALES D'ÉTAT

Les entreprises commerciales d'État jouissant d'un statut de monopole ont été critiquées pour abuser de leur position et influencer ainsi la situation sur les marchés et les courants d'échanges et pour manquer de transparence dans leurs opérations sur le marché. D'un autre côté, dans le cas de beaucoup de pays en développement, les entreprises commerciales d'État constituent fréquemment une solution utile en présence de marchés imparfaits des produits, beaucoup de petits producteurs, dans ces pays, ne pouvant avoir directement accès aux marchés mondiaux. Regrouper les prix et garantir les pertes peut contribuer à réduire les risques aussi bien pour les agriculteurs que pour les négociants. En outre, grâce à leur grande envergure, les entreprises commerciales d'État peuvent faire concurrence aux grandes sociétés commerciales transnationales (dont il arrive aussi qu'elles abusent de leur position privilégiée sur les marchés). Beaucoup de ces entreprises commerciales d'État, particulièrement dans les pays en développement, jouent un rôle important en soutenant les infrastructures de production et de commercialisation nationales, les défaillances des marchés étant fréquentes et les risques liés aux activités du secteur privé étant élevés.

Seul un petit nombre d'entreprises commerciales d'État de pays développés et de pays en développement sont considérées comme exerçant une influence significative sur le marché du fait de l'ampleur de leurs activités commerciales mondiales concernant le produit dont il s'agit et/ou de la sensibilité du produit considéré. Jusqu'à présent, les faits ne permettent pas vraiment d'affirmer que les entreprises commerciales d'État faussent considérablement les marchés. Leur impact dépend à la fois du droit exclusif qu'elles détiennent aussi bien d'acheter que de vendre le produit dans le pays et de leur droit de le vendre sur les marchés d'exportation. Les entreprises commerciales d'État et les entreprises privées diffèrent par leur objectif primordial et par leur mandat, les entreprises commerciales d'État étant fréquemment investies d'un large mandat social, tandis que le but principal des entreprises privées est de maximiser le profit pour leurs actionnaires et les investisseurs.

AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE ET AUTRE QUE D'URGENCE

L'aide alimentaire peut déplacer les importations commerciales. Un indicateur important du degré de déplacement est le concept d'"additionnalité de la consommation". L'aide alimentaire ne déplace pas les importations commerciales si elle se traduit par une consommation "additionnelle". Le degré d'additionnalité dépend des caractéristiques des bénéficiaires et de leur pays ainsi que de la conception et de l'exécution du programme. L'aide alimentaire d'urgence, qui représente de 60 à 70 pour cent du total de l'aide alimentaire, peut être considérée comme "pleinement additionnelle" étant donné que ses bénéficiaires sont par définition en difficulté et n'ont pas les moyens économiques ou matériels de se procurer les aliments supplémentaires dont ils ont besoin. L'aide alimentaire autre que d'urgence peut être subdivisée en deux catégories selon qu'il s'agit: a) d'une aide alimentaire ciblée accordée à des bénéficiaires spécifiques, ou b) d'une aide alimentaire qui est monétisée lorsqu'elle est vendue sur les marchés locaux. L'aide alimentaire ciblée présente un degré plus élevé d'additionnalité que l'aide alimentaire monétisée, qui englobe l'aide alimentaire fournie pour certains projets et tous les programmes d'aide alimentaire.

2 Élaboration de règles appropriées

Pour déterminer l'équivalence d'effet entre les différentes mesures appliquées aux exportations, il faut disposer d'un point de référence concernant l'effet des subventions à l'exportation auquel l'on puisse comparer les autres formes de mesures affectant la concurrence à l'exportation. Il est néanmoins difficile de quantifier l'effet des subventions à l'exportation et, à l'heure actuelle, l'on ne dispose pas de données détaillées permettant de déterminer les effets relatifs de toutes les autres formes. Il pourra par conséquent être mieux approprié d'élaborer des règles visant à réduire les effets de distorsion dans chacun des domaines qui affectent la concurrence à l'exportation plutôt que de prendre l'équivalence comme base pour ces règles. En outre, si l'on veut que les disciplines adoptées soient réalistes et soient respectées, il faut que le système de notification fonctionne plus rapidement. Les points ci-après méritent d'être relevés dans chacun de ces domaines.

SUBVENTIONS À L'EXPORTATION

Bien qu'il soit convenu que les subventions officielles à l'exportation doivent être éliminées, aucun accord ne s'est fait sur le délai dans lequel elles doivent l'être. Des décisions devraient être prises sur la période prévue pour leur élimination et, si elle est longue, pour déterminer si un acompte initial significatif (c'est-à-dire une réduction d'un pourcentage convenu du niveau des subventions à l'exportation pouvant être appliquées la première année de la période d'exécution) serait justifié. Il importera aussi au plus haut point de limiter la capacité des pays de continuer d'appliquer des subventions élevées à

l'exportation dans des secteurs dans lesquels les réformes internes se font attendre alors même que les engagements de caractère globaux seraient respectés grâce à une réduction considérable du subventionnement des exportations dans les secteurs dans lesquels les réformes des politiques internes en ont à toutes fins utiles éliminé la nécessité.

CRÉDITS À L'EXPORTATION

Limiter les crédits à l'exportation aux crédits à rembourser en moins de 180 jours a été à peu près le seul aspect des disciplines concernant les crédits à l'exportation dont on ait parlé. En soi, cependant, cette discipline ne sera pas suffisante si l'objectif est d'éliminer l'effet négatif imputé à ces crédits. Une modification des conditions du crédit permet de raccourcir la période de remboursement tout en rendant plus favorables les autres conditions, comme celles qui concernent les taux d'intérêt et les commissions. Les négociations porteront sur la mesure dans laquelle de telles conditions peuvent valablement s'écarter des conditions commerciales. Par exemple, une possibilité pourrait consister à limiter la mesure dans laquelle le taux d'intérêt perçu pour l'opération envisagée est inférieur au taux en vigueur pour que l'écart ne dépasse pas 50 points de base. De même, la marge tolérable entre le prix d'expédition convenu et le prix en vigueur sur les marchés mondiaux pourrait être réduite.

Cependant, imposer des disciplines excessivement rigoureuses aux crédits à l'exportation risque d'entraver leurs utilisations légitimes, par exemple pour aider à surmonter les pénuries de liquidités auxquelles sont confrontés beaucoup de PMA et de PDINA. Séparer les dépenses affectées à ces crédits en deux catégories selon la situation du pays bénéficiaire pourrait être une formule envisageable pour éviter d'imposer des disciplines trop strictes aux crédits à l'exportation utilisés à de telles fins. Les dépenses consacrées aux crédits accordés à des pays autres que ceux qui sont visés ci-dessus seraient soumises aux disciplines convenues tandis qu'aucune contrainte ne serait imposée aux conditions de remboursement des crédits accordés aux PMA et aux PDINA, dans le cas desquels une consommation additionnelle est plus vraisemblable mais qui ne sont actuellement que peu utilisés. Les opérations d'ampleur relativement modeste, telles que définies par le Sous-Comité consultatif de la FAO sur l'écoulement des excédents, pourraient également être exemptées de ces disciplines.

ENTREPRISES COMMERCIALES D'ÉTAT

Toute discipline devra tenir compte du rôle que jouent les entreprises commerciales d'État en encourageant le commerce sur des marchés mondiaux peu compétitifs et en remédiant aux

défaillances et aux imperfections des marchés internes. L'une des principales propositions concernant ces disciplines tend à éliminer le monopole des exportations dont jouissent ces entreprises pour permettre aux entreprises privées de "coexister" avec les entreprises commerciales d'État, d'acheter pour l'exportation des produits aux agriculteurs nationaux et d'exporter lesdits produits. Toutefois, rares sont les cas de coexistence réussie de ces deux types d'entreprises, et il est peu fréquent que les entreprises commerciales d'État puissent conserver une part viable du marché dans un environnement libéralisé. Il se peut en effet qu'un monopole privé se substitue à l'entreprise commerciale d'État, résultat qui est loin d'être idéal. Les restrictions imposées aux entreprises commerciales d'État n'élimineront donc pas nécessairement les effets de distorsion des échanges résultant de leur pouvoir monopolistique. Il est évident aussi que les décisions actuelles de l'OMC, par exemple celles concernant l'Office canadien du blé, peuvent également contribuer à garantir que les entreprises commerciales d'État n'abusent pas de leur position au détriment d'exportateurs de pays tiers. Les disciplines supplémentaires imposées aux activités des entreprises commerciales d'État devront donc être mûrement pesées.

AIDE ALIMENTAIRE

Les disciplines dans ce domaine doivent être replacées dans le contexte des effets humanitaires et de l'impact sur le développement de l'aide alimentaire. Les pratiques d'achat et de distribution (par exemple arrangements triangulaires ou achats dans le pays même) ont beaucoup changé au cours des dix dernières années et le débat concernant les disciplines à appliquer à l'aide alimentaire doit tenir compte de cette évolution. Si l'on prend comme indicateur l'additionnalité de consommation, il devrait être possible de classer les différentes formes d'aide alimentaire selon le risque qu'elles présentent d'avoir des effets de distorsion des échanges. Ce classement pourrait être utilisé pour n'éliminer ou ne discipliner que les formes d'aide alimentaire qui ont un effet particulièrement marqué de déplacement des importations commerciales et n'offrent pas d'additionnalité significative.

Selon ce critère d'additionnalité, l'aide alimentaire d'urgence serait considérée comme celle qui a le moindre effet de distorsion des échanges, spécialement lorsque le pays n'est pas à même de financer l'intégralité des importations alimentaires dont il a besoin à des conditions commerciales. Les disciplines peuvent également être conçues de manière à éliminer les conditions auxquelles est subordonnée la fourniture de l'aide alimentaire.