



Les subventions à l'exportation : une espèce en voie de disparition *Au-delà de la Ministérielle de l'OMC à Hong Kong*

Pierre Boulanger¹

19 décembre 2005

L'Accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round (AAUR) qui régit le commerce international des produits agricoles depuis 1995 proscrit les subventions à l'exportation car elles distordent les échanges mondiaux.

Cependant, 25 pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), pour la plupart développés, ont réussi à conserver le droit d'accorder encore de telles subventions pour certains produits agricoles spécifiés, alors que les subventions à l'exportation sur les produits industriels sont, elles, totalement proscrites - une asymétrie de traitement choquante pour les pays en développement. Le plus gros payeur de ces subventions agricoles à l'exportation est l'Union européenne (près de 90% du total notifié à l'OMC), loin devant la Suisse (4,3%), la Norvège ou les Etats-Unis (1,5%).

En août 2004, les pays membres de l'OMC se sont engagés à éliminer ces subventions, ainsi que les mesures pouvant avoir un effet similaire, comme les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire ou les entreprises commerciales d'Etat. La Ministérielle de l'OMC à Hong Kong vient de confirmer ces engagements, et a retenu 2013 comme date finale d'application. Cependant, ces dispositions exigent un accord sur tous les autres sujets (agriculture, industrie et services) en cours de négociation à l'OMC, ce qui n'est pas encore acquis.

1. Les « restitutions » à l'exportation européennes : en baisse sensible

Depuis le début des années 1970, les restitutions à l'exportation sont utilisées pour combler la différence entre les prix du marché mondial et les prix de soutien appliqués dans l'Union européenne (UE). Sans elles, les excédents d'offre engendrés par les prix de soutien élevés garantis par la Politique agricole commune (PAC) ne pourraient pas être exportés sur les marchés mondiaux. La Commission accorde ces restitutions de manière discrétionnaire, pour stimuler les exportations vers certains pays ou zones.

Depuis 1995, l'UE a déjà réduit ses restitutions qui sont passées de 7,7 milliards d'euros en 1995 à 5,6 milliards en 2000 et à 3,7 milliards en 2003 - pour un coût total de 45,8 milliards pour les contribuables européens sur la période 1995-2003.² Mais il est montré en conclusion que cette évolution ne sera vraiment positive qu'à une seule condition.

¹ Assistant de recherche, Groupe d'Economie Mondiale à Sciences Po (GEM), pierre.boulanger@sciences-po.org.

² Cf. Hoekman B. & Messerlin P., 2005. *Removing the Exception of Agricultural Export Subsidies*, éd. par Anderson K. et Martin W., *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Banque Mondiale, Washington DC.

La Figure 1 fait apparaître la France, premier exportateur agro-alimentaire de l'UE, comme le plus gros bénéficiaire des restitutions, avec plus de 21% du total européen. Depuis 1995, les restitutions payées en France ont, bien sûr, aussi connu une baisse globale, marquée dans les céréales et la viande bovine, modeste dans le lait et nulle dans le sucre (ceci changera avec la réforme du régime sucrier de décembre 2005). La Figure 2 présente la répartition par produit des restitutions versées par les Offices publics d'intervention (OPI) français en 1995 et en 2003.³

Mais la Figure 2 présente une vue incomplète de la situation. Car les opérateurs français reçoivent bien plus que les seules restitutions versées en France. En effet, l'OPI d'un Etat membre de l'UE verse des restitutions à tout exportateur européen dédouanant dans cet Etat. Ainsi, en 2002, la société française Prolac spécialisée dans les produits laitiers secs (lait en poudre, beurre) a reçu 604.500 euros grâce à ses dédouanements effectués aux Pays-Bas,⁴ et 532.000 euros grâce à ceux effectués en Belgique.⁵

Les ports d'Anvers et de Rotterdam font que les restitutions versées par la Belgique et les Pays-Bas sont considérables - 27% du total européen. Comme le montre le Tableau 1, les opérateurs français, essentiellement dans le sucre et les produits laitiers, ont reçu en 2003 près du quart des dépenses de restitution de l'OPI belge (BIRB), soit un montant équivalent à 15% des restitutions totales payées en France.⁶ Cet effet est encore plus fort dans certains secteurs. Ainsi, dans le sucre en 2003, le BIRB a payé plus de 100 millions d'euros de restitutions aux opérateurs français, alors que l'OPI français (FIRS) versait, pour ce secteur et cette même année, 222,3 millions d'euros. A ces sommes doivent également être ajoutées les restitutions issues des exportations de même nature dédouanées au port de Rotterdam.

Le chevauchement des paiements intra-communautaires et l'hétérogénéité des compétences des OPI nationaux génèrent d'importants coûts de gestion et de contrôle qui s'ajoutent à ceux créés par les distorsions proprement économiques engendrées par la PAC.

2. Les restitutions versées aux opérateurs français : une très forte concentration

Les bénéficiaires des restitutions payées aux opérateurs français par la Belgique sont très concentrés. A eux seuls, Tereos (issu du rapprochement entre Union SDA et Béghin-Say) et Saint Louis Sucre se sont partagés plus de 200 millions d'euros entre 2002 et 2004, soit plus de la moitié du total des restitutions versées par la Belgique à des opérateurs français (cf.

³ Le paiement des restitutions est assuré en France par sept OPI : Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS), Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR), Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles (ONIOL), Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL), Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS), Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT).

⁴ L'ONG néerlandaise Evert Vermeer Foundation a obtenu du gouvernement néerlandais la publicité des bénéficiaires de subventions agricoles versées aux Pays-Bas.

⁵ Les OPI européens utilisent des périodes de référence différentes. Les dépenses des OPI belge et français vont du 1 janvier au 31 décembre, celles de l'OPI néerlandais du 15 octobre d'une année au 14 octobre de l'année suivante, suivant l'usage du FEOGA -Garantie.

⁶ Les restitutions représentent l'essentiel des subventions agricoles totales payées en Belgique et aux Pays-Bas (44%, contre 8% seulement en France). Fin 2005, le Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB) a publié la liste exhaustive et nominative des bénéficiaires de restitutions en Belgique.

Tableau 1). Les quatre principaux bénéficiaires ont reçu 86% des restitutions versées aux opérateurs français par la Belgique, et les huit principaux bénéficiaires plus de 98%.

Le Groupe d'Economie Mondiale à Sciences Po (GEM) a demandé aux OPI français de lui communiquer des informations semblables à celles du BIRB. Tous les OPI contactés, sauf un, ont refusé de donner ces informations au nom du secret statistique (seul un petit nombre d'opérateurs reçoit l'essentiel de ces restitutions).

Ce motif étonne pour trois raisons. D'abord, parce que les principaux exportateurs (donc bénéficiaires potentiels) sont déjà bien connus: Doux, LDC-Le Gaulois, Arrivé (Maître Coq) pour le secteur avicole ; Socopa, Bigard-Charal, Terrena-Soviba pour le secteur bovin ; Socopa, Cooperl-Hunaudaye, Bernard pour le secteur porcin, etc. Où est donc le secret statistique ? Ensuite, parce qu'invoquer le secret statistique à propos de subventions publiques, c'est renoncer à toute velléité d'évaluer les politiques publiques, et donc accepter la possibilité de capture de décisions publiques par des intérêts privés sans être à même de réagir. Enfin, parce que les restitutions peuvent créer des barrières à l'entrée consolidant la forte concentration existante dans ces secteurs. Avoir une information détaillée et nominative de la répartition des restitutions est essentielle pour apprécier le rôle anti-concurrentiel possible de ces dernières.

L'ONILAIT, deuxième OPI français en montant total de restitutions versées, est le seul à avoir donné au GEM la répartition (exhaustive mais anonyme) des restitutions à l'exportation versées pour la dernière année disponible (2004). Cet OPI a payé plus de 156 millions d'euros au titre de restitutions,⁷ dont près de la moitié à seulement quatre opérateurs. Ce résultat est à mettre en parallèle avec le fait que quatre entreprises françaises réalisent 63% du chiffre d'affaire du secteur. Le Tableau 2 présente, côte à côte pour mieux permettre une telle lecture parallèle, les informations sur les restitutions d'ONILAIT et celles sur les entreprises laitières françaises fournies par la Revue française laitière (RFL). La forte concentration du secteur agro-alimentaire du lait, comme celle des restitutions versées, est remarquable.

3. Les restitutions : des subventions pour qui ?

Les restitutions sont-elles des subventions pour ceux à qui elles sont versées ? La question mérite examen car une réponse positive ferait apparaître les grandes multinationales agro-alimentaires exportatrices, et non pas les agriculteurs, comme les principaux bénéficiaires de la PAC. Pour répondre à la question, il convient de rappeler que les restitutions comblent les différences entre des prix agricoles élevés en Europe et plus bas dans le reste du monde. Ces différences sont engendrées par la PAC, laquelle pousse les agriculteurs européens à produire trop, et trop cher, par rapport à ce qui existerait dans un monde ouvert.

Quand les produits agricoles sont exportés sous une forme non transformée (blé, sucre brut, etc.), les restitutions sont nécessaires pour inciter les exportateurs à acheter les produits en Europe afin de les vendre sur le marché mondial. Sans elles, l'offre excédentaire créée par la PAC devrait être stockée en Europe, voire détruite (ce qui est arrivé dans le passé). Les restitutions sont donc de simples compensations pour les exportateurs, et bel et bien des subventions (indirectes) pour les agriculteurs européens incités à produire trop et trop cher.

⁷ Ces dernières ont baissé de 25% par rapport à l'année précédente, à cause de la chute des exportations françaises handicapées par la faiblesse du dollar, et de l'augmentation des dédouanements des produits français aux Pays-Bas (et donc le versement des restitutions par l'OPI néerlandais compétent).

De même, la PAC rend plus coûteux les produits agricoles nécessaires pour produire les biens agro-alimentaires en Europe (produits laitiers, biscuits, etc.). Les restitutions sont donc des compensations des surcoûts imposés aux firmes agro-alimentaires qui, sans elles, réduiraient l'échelle de leurs productions européennes. Ainsi, Nestlé, premier groupe alimentaire mondial, fabrique en Europe et exporte des produits (à base de lait, sucre et/ou céréales) bénéficiant de restitutions versées par un, deux ou trois OPI, selon le pays européen concerné.⁸ Les restitutions que Nestlé reçoit en France (moins de 9 millions d'euro en 2005, contre 15 en 2004 et 22 en 2000) compensent le surcoût des produits agricoles européens (lait, sucre et céréales) dans le processus de transformation. Les véritables bénéficiaires sont encore les agriculteurs.

Que les restitutions soient de simples compensations payées aux grandes multinationales ou petites firmes agro-alimentaires, et aux exportateurs de produits agricoles non-transformés (parce qu'ils utilisent des produits agricoles plus coûteux que ceux disponibles sur les marchés mondiaux) est une conclusion qui a cependant une limite. Quand les restitutions sont versées à des opérateurs participant directement à la production agricole - parce qu'ils exploitent des terres agricoles ou sont des coopératives - elles peuvent alors constituer (en totalité mais plus vraisemblablement en partie) des subventions agricoles pour les opérateurs en question.

Traiter les restitutions payées aux opérateurs comme des subventions à leur égard est donc largement injustifié. Les restitutions sont donc des subventions (indirectes car transitant par les opérateurs) versées aux agriculteurs.

Conclusion : Un intérêt politique capital pour l'Europe

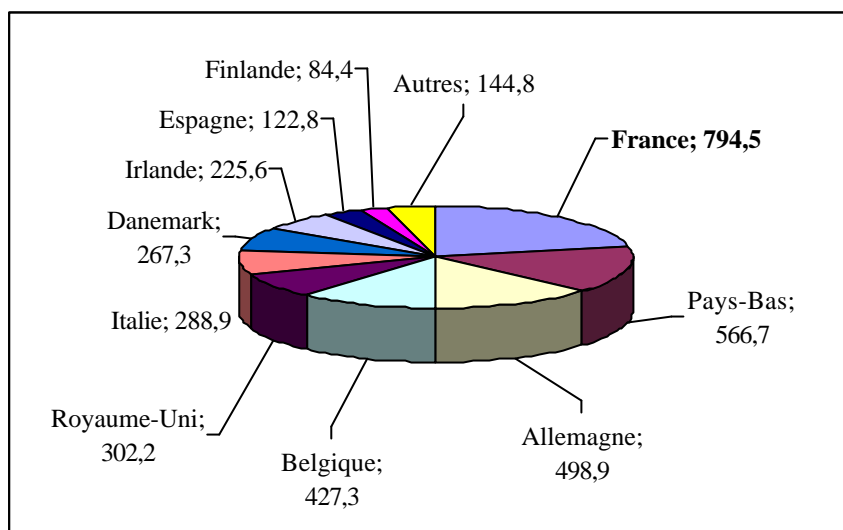
Les résultats très modestes de la Ministérielle de l'OMC à Hong Kong font de l'année 2006 une année cruciale. Car un accord à l'OMC est essentiel, en particulier pour l'Europe.

En effet, la réduction des restitutions européennes (et des autres formes de subvention à l'exportation utilisées par les autres membres de l'OMC) comme leur élimination totale en 2013 n'apporteront de bienfaits économiques que si l'UE (comme les autres pays membres de l'OMC) ouvre ses marchés agricoles en réduisant fortement droits de douane et subventions internes. Sans l'ouverture des marchés européens (et mondiaux), les pays importateurs nets de produits agricoles verront leur situation se détériorer puisqu'ils devront importer des produits alimentaires moins subventionnés, donc plus chers.

Cette détérioration sera particulièrement forte parmi les pays du flanc sud de la Méditerranée et de la péninsule arabique qui sont, presque tous, de gros importateurs nets structurels de produits agricoles. C'est dire combien une évolution profonde de la PAC est d'un intérêt politique, et non pas seulement économique, capital pour l'Europe. Et cet aspect politique n'attendra pas 2013 pour se manifester.

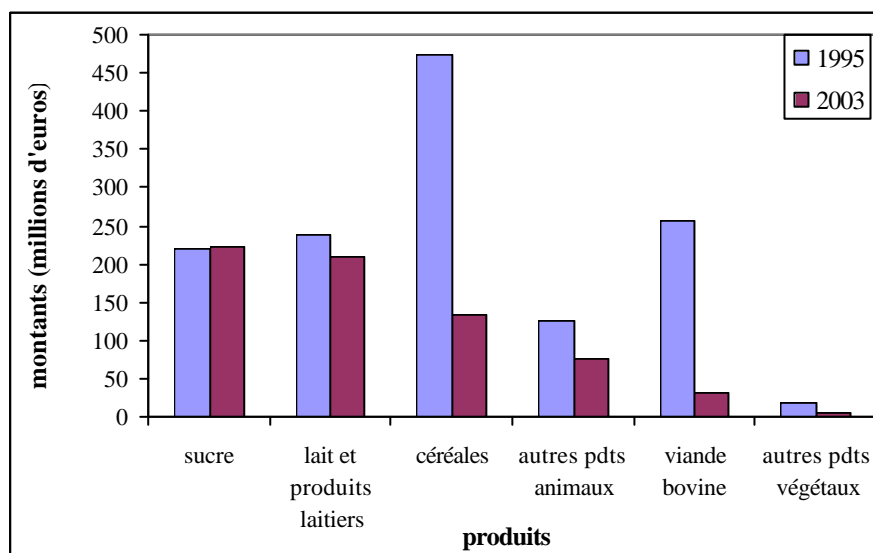
⁸ Pour connaître les montants reçus par les filiales de Nestlé des pays ayant rendus publics les bénéficiaires des mesures versées au titre de la PAC, se reporter au site internet : www.farmsubsidy.org.

Figure 1.
Répartition des restitutions à l'exportation
entre les Etats membres de l'UE
(millions d'euros), 2003



Source : Ministère français de l'Agriculture et de la pêche.

Figure 2.
Evolution des restitutions à l'exportation versées en France par produit,
(millions d'euros), 1995-2003



Source : Ministère français de l'Agriculture et de la pêche.

Tableau 1.
Liste des bénéficiaires français des restitutions à l'exportation
et des « autres mesures » versées par le BIRB, 2002-2004

Bénéficiaires français	montants perçus 2002 (euros)	montants perçus 2003 (euros)	montants perçus 2004 (euros)	montants perçus 2002- 2004 (euros)	part du total payé (%)
Tereos SA (Béghin-Say)	74 745 986	43 937 638	6 644 783	125 328 407	33,00%
Saint Louis Sucre SNC	34 018 986	20 002 943	34 614 610	88 636 539	23,34%
Bauche SA	32 995 181	27 037 640	7 585 270	67 618 091	17,81%
Rumi SARL	12 057 246	14 144 074	18 240 369	44 441 689	11,70%
Sucre Union SA	1 196 342	7 478 326	13 387 421	22 062 089	5,81%
Sucden	-	6 165 030	8 191 981	14 357 011	3,78%
Lactalis Industrie SNC	2 295 377	2 692 463	4 183 646	9 171 485	2,42%
Société d'Etudes et de Commerce	1 161 977	530 622	-	1 692 599	0,45%
Delacre Biscuits NV	745 228	331 329	458 496	1 535 052	0,40%
Charton SA	1 174 175	45 021	-	1 219 196	0,32%
France International Trade	493 371	231 922	330 400	1 055 692	0,28%
Prolac SA	532 000	-	212 140	744 140	0,20%
Canelia	344 430	114 357	250 105	708 892	0,19%
Compagnie Internationale SA	162 562	-	-	162 562	0,04%
Malteurop	137 008	-	-	137 008	0,04%
Cie Continentale SA	134 000	-	-	134 000	0,04%
Sonelac SA	110 858	11 250	-	122 108	0,03%
Grandes Malteries Modernes	97 625	15 537	3 770	116 932	0,03%
Zapro SARL	-	67 544	24 901	92 445	0,02%
Soufflet Négoce	86 772	-	-	86 772	0,02%
Servais SA	-	30 475	55 650	86 125	0,02%
CIV International SA	-	56 776	-	56 776	0,01%
Elvir SAS	16 904	9 108	28 793	54 805	0,01%
Dreyfus Louis Negoce NV	-	36 480	-	36 480	0,01%
Francexport	-	-	24 000	24 000	0,01%
Chocodif SA	15 678	-	-	15 678	0,00%
Granit Négoce SA	14 567	-	-	14 567	0,00%
Lecureur SA	-	14 562	-	14 562	0,00%
Angliss International SA	-	1 200	-	1 200	0,00%
Total	162 536 273	122 954 296	94 236 333	379 726 902	100,00%
<i>part de la somme reçue par des bénéficiaires français dans l'aide totale versée par le BIRB</i>	28,2%	22,9%	17,3%	22,9%	

Source : Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB), 20 octobre 2005 pour l'année civile 2004, 24 novembre 2005 pour les années civiles 2002 et 2003. L'essentiel des paiements du BIRB concerne les restitutions à l'exportation. Mais celui-ci gère également « d'autres mesures » telles que les mesures de rachat, de stockage de produits agricoles ou d'écoulement des produits agricoles vers l'industrie de transformation, l'industrie chimique et l'alimentation animale.

Tableau 2. Classement des 25 principaux bénéficiaires de restitutions à l'exportation versées par l'ONILAIT et des 25 premières entreprises laitières françaises, 2004

Rang	Montants des restitutions payés (milliers d'euros)	Part du total payé (%)	Rang	Firmes et Coopératives	Chiffres d'Affaire (millions d'euros)	dont hors de France (millions d'euros)*
1	25 005	16,00%	1	Danone**	6 914	5 122
2	20 545	13,15%	2	Groupe Lactalis	5 675	2 280
3	17 006	10,88%	3	Bongrain	4 128	2 204
4	14 185	9,08%	4	Sodiaal	2 666	507
5	9 632	6,16%	5	Fromageries Bel	2 025	1 359
6	7 942	5,08%	6	Entremont	1 094	414
7	5 840	3,74%	7	Groupe 3A	862	240
8	5 615	3,59%	8	Nestlé France	800	nc
9	5 583	3,57%	9	Senoble	705	229
10	4 663	2,98%	10	Eurial Poitouaine ^C	509	94
11	4 096	2,62%	11	Unicopa	506	155
12	4 058	2,60%	12	Novandie	500	nc
13	3 600	2,30%	13	Coopagri Bretagne L ^C	444	nc
14	3 558	2,28%	14	Glac ^C	428	16
15	3 509	2,25%	15	Groupe Ermitage ^C	324	38
16	3 218	2,06%	16	Laiterie Val d'Anc. ^C	277	41
17	2 766	1,77%	17	Groupe Even	262	30
18	2 491	1,59%	18	Triballat Noyal	260	11,2
19	2 289	1,46%	19	Prosperité fermière ^C	250	138
20	1 462	0,94%	20	Laiterie Triballat SA	236	25
21	1 236	0,79%	21	M L du Cotentin ^C	211	34
22	895	0,57%	22	Célia SA	210	197
23	871	0,56%	23	Fléchar SA	187	54
24	871	0,56%	24	Isigny Sainte-Mère ^C	155	55
25	465	0,30%	25	SILL	125	60
26-104	4 877	3,12%				
Total	156 278	100,00%				

Source : ONILAIT, 2005.

*Le Chiffre d'affaire accompli hors de France est réalisé par des filiales et des exportations.

**Les données relatives à Danone ne prennent en compte que le pôle « produits laitiers frais ».

^C Coopératives.

Sources : La Revue laitière française n°653 (juillet-août 2005), Rapport d'activité Danone.