



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

analyses

N° 02/2004 | LIBERALISATION DU COMMERCE

(ex-Les notes de l’Iddri n°6)

Coordination des politiques agricoles et compensations internationales

Tristan Le Cotty et Tancrède Voituriez (Iddri)

Tous droits réservés

Coordination des politiques agricoles et compensations internationales

Tristan Le Cotty (*Agro Montpellier*)
Tancrède Voituriez (*Cirad*)

Sommaire

| | |
|---|----|
| Résumé | 3 |
| Introduction | 3 |
| L'accord agricole de l'OMC | 4 |
| Les différentes politiques de soutien interne | 6 |
| La rémunération des biens publics liés à la production agricole..... | 6 |
| Le soutien stratégique | 7 |
| Maximiser le bien-être global | 7 |
| Supprimer les soutiens à visée stratégique..... | 8 |
| Compenser les perdants | 10 |
| Nécessité d'une coordination internationale en présence d'asymétrie | 11 |
| Une taxe internationale..... | 11 |
| Conclusion | 12 |
| Références bibliographiques..... | 13 |

Résumé

Comme en témoignent les difficiles négociations à l'OMC, l'accord agricole signé à Marrakech en 1994 ne permet plus de concilier les intérêts des pays membres. Cet accord vise à supprimer les distorsions en restreignant l'utilisation des politiques modifiant les conditions du marché. Il bannit toutes les politiques de soutien couplées à la production, y compris celles qui rémunèrent la production de biens publics liée à l'activité agricole.

Comment concilier les intérêts des pays exportateurs et des pays importateurs désireux de protéger les fonctions non marchandes de leur agriculture ?

Les politiques agricoles cherchent à améliorer le fonctionnement des marchés, notamment en intégrant dans les prix la valeur non marchande des productions agricoles. Exiger, au nom de la concurrence internationale, de réduire l'incidence des soutiens sur la production ou sur les prix agricoles ne répond à aucune efficacité économique. En revanche, les politiques de soutien interne qui rémunèrent les fonctions non marchandes peuvent être utilisées avec une visée stratégique par les grands pays afin de modifier les prix mondiaux, ce qui génère des distorsions de concurrence.

Les auteurs proposent de discerner les politiques de soutien stratégique et les politiques de promotion des fonctions non marchandes, non selon la nature de l'instrument comme c'est le cas actuellement, mais en confrontant les bénéfices des uns et les dommages des autres. Ils envisagent de faire supporter à l'Etat qui pratique le soutien agricole une partie du coût que sa politique engendre à l'échelle internationale. L'Etat importateur sera alors incité à limiter son soutien à la protection des aspects non marchands associés à la production agricole. Il bénéficiera sur les autres productions du même effort de la part de ses partenaires commerciaux.

En théorie, une réduction multilatérale des soutiens par tous les Etats permet une telle coordination à la condition que tous les pays pratiquent un soutien stratégique, ce qui n'est pas le cas. En raison de cette asymétrie, il est nécessaire que les pays apportant un soutien stratégique à leur agriculture (Union européenne, Etats-Unis, Japon) compensent les pays du Sud qui ne soutiennent pas leur agriculture. Les auteurs proposent une taxation de tous les soutiens, dont le montant serait versé aux pays exportateurs lésés. Comme le soutien des fonctions non marchandes accroît à la fois le surplus national et le surplus global, seul le soutien à visée stratégique disparaîtra. Si les gains non marchands sont réels, le pays qui soutient son agriculture aura les moyens de compenser les pays lésés pour les pertes subies.

Introduction

L'ajournement des négociations de l'OMC à Cancún montre la difficulté de réformer les politiques agricoles dans le cadre de négociation multilatérale en vigueur, défini par l'Union européenne et les Etats-Unis lors du cycle de l'Uruguay dans un contexte d'excédents mondiaux et dans lequel s'inscrit l'accord agricole signé à Marrakech en 1994. Cet accord amorce une baisse progressive de la protection de l'agriculture et des subventions en n'autorisant que les soutiens à l'agriculture découplés de la production, afin que les agriculteurs ne soient pas incités à augmenter leur production.

Ce cadre est aujourd'hui inadapté : il ne permet plus de concilier les intérêts des pays membres, ni de restaurer des conditions d'échange favorables aux pays pauvres. Le soutien interne¹ à visée non commerciale – la promotion des fonctions non marchandes de l'activité

¹ Le soutien interne est une catégorie utilisée à l'Organisation mondiale du commerce pour désigner toutes les politiques agricoles qui ont un effet bénéfique pour les agriculteurs. Il inclut notamment les prix soutenus au dessus du prix mondial, les primes et subventions et à l'agriculture. L'OMC distingue schématiquement les soutiens autorisés, que les Etats peuvent utiliser sans limite, censé ne pas fausser les conditions de concurrence internationale, et les soutiens soumis à des engagements de réduction de la part des Etats, qui modifient les conditions de concurrence. Le point essentiel de la distinction entre les deux est que le premier type de soutien, même si son montant est élevé, ne modifie pas le comportement de l'agriculteur mais simplement son niveau de vie.

agricole – est remis en cause. En outre, l'accord agricole bannit tous les soutiens qui encouragent les agriculteurs à produire plus quelle que soit leur motivation – s'avère irréaliste² et inefficace³.

Comment concilier les intérêts des Etats exportateurs et des Etats importateurs pratiquant une politique de soutien afin de protéger les fonctions non marchandes de leur agriculture ? C'est ce que se propose de définir cette *Note de l'Iddri*.

Nous développons nos analyses selon la théorie du bien-être, en définissant les politiques maximisant le bien-être global, c'est-à-dire qui permettent d'atteindre l'efficacité au sens de Pareto à l'échelle des Etats (trouver le point d'équilibre où le bien-être d'un Etat ne peut plus être accru sans diminuer celui d'un autre).

L'impasse dans laquelle se trouve l'accord agricole nous conduit à examiner les principes économiques sur lesquels il s'appuie, au regard des justifications théoriques d'un accord multilatéral⁴ au sens de Bagwell et Staiger sur les soutiens à l'agriculture (première partie). Après avoir défini la politique optimale de soutien interne d'un grand pays importateur qui souhaite promouvoir les fonctions environnementales liées à la production agricole (deuxième partie), nous identifions les bases d'une coopération multilatérale pouvant corriger les effets néfastes des politiques nationales (troisième partie). Une telle coopération doit se fonder sur une compensation financière internationale entre les pays (quatrième partie), compensation qui pourrait prendre la forme d'une taxe internationale des soutiens internes (cinquième partie).

L'accord agricole de l'OMC

L'accord agricole de l'OMC signé à Marrakech en 1994 a pour objectif de supprimer progressivement les politiques de soutien à l'agriculture qui modifient les conditions du marché et, ainsi, restaurer la signification des prix. Il classe les politiques de soutien internes⁵ selon qu'elles incitent, ou non, à produire davantage (couplées à la production agricole) et a pour objectif de supprimer les premières.

Cet accord peut s'interpréter selon deux logiques, unilatérale ou multilatérale. Selon la première, il s'agit d'un ensemble de règles destiné à guider les Etats vers des réformes qui améliorent l'efficacité de leurs politiques agricoles en fonction de leurs propres objectifs et qu'ils auraient intérêt à faire de toute façon. Selon la seconde, ces règles permettent aux Etats de conduire des réformes qu'ils n'ont pas intérêt à conduire seuls mais collectivement.

La logique unilatérale est la plus étudiée dans la littérature économique sur la libéralisation des échanges (Anderson, WTO, OCDE) pour deux raisons : d'une part, elle s'inscrit dans la logique traditionnelle de l'économie publique – réfléchir à la meilleure politique à mener sur le plan national – ; d'autre part, la majorité des politiques agricoles en ligne de mire à l'OMC engendrent des inefficacités économiques qui sont d'abord nationales. Dans cette logique, l'OMC agit comme une contrainte externe qu'utilisent les Etats pour mettre en place des réformes

² En pratique, un transfert de revenu agit toujours sur les choix économiques des acteurs (voir OCDE, 2000). Il n'y a donc pas de soutien du revenu qui ne soit en même temps une aide à la production

³ La politique agricole a notamment pour objectif de corriger les prix de marché en fonction de la valeur sociale des productions, en incluant par exemple l'environnement, la culture, la sécurité alimentaire.

⁴ Dans la théorie, un accord multilatéral est nécessaire s'il permet de mettre en œuvre des réformes bénéfiques à chaque pays *qu'aucun pays n'a intérêt à mener seul*. L'amélioration collective n'est obtenue que si tous les Etats l'appliquent. C'est le cas pour la libéralisation du commerce international des produits agricoles : les règles commerciales (« disciplines ») instaurées par un accord multilatéral sont bénéfiques collectivement si tous les pays les respectent – d'où la nécessité de sanctions –, mais néfastes en cas d'application unilatérale. C'est sous cet angle que Bagwell et Staiger (1999) ont analysé le GATT – un accord nécessaire pour supprimer l'inefficacité collective due à la réduction du volume global des échanges consécutive aux politiques tarifaires des grands pays ; chaque pays bénéficie de la libéralisation si tous les Etats libéralisent, mais aucun d'entre eux n'a intérêt à conduire seul une telle réforme.

⁵ Le soutien interne est une catégorie utilisée à l'Organisation mondiale du commerce pour désigner toutes les politiques agricoles qui bénéficient aux agriculteurs : soutien des prix au dessus du prix mondial, primes et subventions, etc. L'OMC autorise les soutiens censés ne pas fausser les conditions de concurrence internationale – ceux qui ne modifient pas le comportement de l'agriculteur mais augmentent son niveau de vie, même si leur montant est élevé – ; les Etats peuvent les utiliser sans limite. En revanche, les soutiens qui modifient les conditions de concurrence sont soumis à des engagements de réduction de la part des Etats.

difficiles à instaurer, par exemple en raison de résistances internes. Ainsi, en Europe, le remplacement du soutien des prix à la production par le soutien des revenus découplé de la production agricole est analysé comme une réforme unilatérale (c'est-à-dire bénéfique à l'UE) qui n'aurait sans doute pas eu lieu sans la pression de l'OMC. La lutte contre le dumping peut également s'expliquer sous cet angle : les politiques de dumping sont généralement plus coûteuses que bénéfiques pour les pays exportateurs qui les pratiquent, mais il est difficile de les supprimer unilatéralement en raison des lobbies. La pression extérieure facilite donc la tâche des pays qui cherchent à accroître l'efficacité économique de leurs politiques.

L'interprétation multilatérale suggère qu'un Etat signe un accord parce qu'il souhaite que les autres Etats changent de politique et non parce qu'il a besoin d'en changer lui-même. Il ne le signe que si son bien-être est accru et que cette amélioration n'est possible qu'en le signant. Les disciplines multilatérales suppriment ou réduisent l'inefficacité provoquée par les Etats qui tirent profit d'une discipline sans la respecter (comportement de « passager clandestin »). Par exemple, les droits de douane utilisés par les grands pays importateurs : ces droits renchérissant le prix du produit importé dans le pays, la demande de ce produit diminue, ce qui crée un excès d'offre mondiale et fait chuter le prix mondial ; les termes de l'échange sont modifiés en faveur du pays importateur qui a instauré les droits de douane. Dans un premier temps, ce pays en tire profit mais, à l'équilibre, si tous les pays raisonnent de la même manière, le volume échangé de toutes les marchandises est réduit et chacun y perd. Pourtant, aucun pays n'a intérêt à changer unilatéralement de comportement. Un accord multilatéral est donc nécessaire. En réduisant les droits de douane, le GATT peut s'interpréter comme un accord multilatéral adapté à la limitation de ce type de comportement (Bagwell et Staiger, 1999).

Le cheminement préconisé par l'OMC pour réformer les politiques agricoles est un hybride des deux rationalités, unilatérale et multilatérale. Par exemple, la baisse des subventions aux exportations s'inscrit dans la première interprétation. Lorsqu'un pays cesse de subventionner ses exportations, il gagne en bien-être ; en théorie, il n'a donc pas besoin d'accord pour réduire ou supprimer ses subventions à l'exportation. De plus, la réduction des subventions à l'exportation accroît le prix des marchandises pour les pays importateurs. L'accroissement du surplus⁶ global créé par l'accord n'est donc pas mutuellement avantageux. La situation après accord ne peut pas être qualifiée de meilleure au sens de Pareto.

Découpler le soutien agricole des volumes produits relève, en première analyse, de la logique unilatérale. En effet, l'efficacité économique des aides est accrue (OCDE, 2000) et le pays qui découple augmente son bien-être sans qu'un accord multilatéral soit nécessaire pour conduire la réforme. Une autre analyse est toutefois possible. Si un grand pays importateur soutient sa production (soutien couplé au volume produit), il diminue ses importations. Le prix mondial chute, ce qui modifie les termes de l'échange en sa faveur, aux dépens du volume échangé globalement. Si, en réaction, les autres grands pays font de même, le surplus de chaque pays devient inférieur à la situation initiale. Dans ce cas, un accord multilatéral interdisant ou réduisant le soutien couplé à la production empêcherait toute manipulation des termes de l'échange. C'est l'exemple que nous développons dans cette note.

La confusion entre les deux rationalités de l'accord peut être source de difficultés pour les négociateurs. Pour progresser dans la coordination internationale des politiques agricoles, il serait utile de distinguer les disciplines qui relèvent de la recommandation (logique unilatérale) de celles qui relèvent de la coopération (logique multilatérale). Cela suppose de définir les bonnes et les mauvaises politiques non par leur nature (découplée ou non), mais par leur usage

⁶ Le surplus est une mesure du bien-être économique d'un agent, d'un groupe d'agents ou d'un Etat, qui permet de comparer différents états de l'économie. Par exemple, le surplus qu'un consommateur retire de l'achat d'un bien est la différence entre le prix maximal qu'il serait prêt à payer pour ce bien et le prix qu'il paie effectivement. Le surplus qu'un producteur retire de la vente d'un bien est la différence entre le prix de vente et le coût de production d'une unité de ce bien. C'est donc également le profit unitaire. Le surplus du contribuable est la différence entre son consentement à payer pour un bien public dont il a la jouissance et le montant de l'impôt qu'il paie pour ce bien public. Maximiser le surplus national est un objectif courant en économie publique. La méthode utilisée agrège, pour chaque bien échangé, les surplus des producteurs, des consommateurs, des contribuables, qui sont eux-mêmes la somme des surplus de chaque individu, sans distinguer le poids politique de chaque groupe d'agents.

(stratégique ou non), ce qui in fine nous renseigne sur l'objectif (commercial ou non). L'objet des sections suivantes est de montrer que la distinction est possible, au moins en théorie, et qu'elle élargit le spectre des réformes mutuellement avantageuses.

Les différentes politiques de soutien interne

Malgré les excédents des années 80 et l'adhésion à l'accord agricole de l'OMC, les grands pays développés continuent d'apporter des soutiens conséquents à leur agriculture. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer : la préférence politique accordée aux agriculteurs ; la volonté de maintenir une capacité de production nationale en cas de conflit ; l'attachement aux fonctions non marchandes de la production agricole.

La rémunération des biens publics liés à la production agricole

Cette dernière justification est étayée par les travaux sur la multifonctionnalité de l'agriculture, qui analysent la contribution de ce secteur à la production de biens publics, notamment environnementaux (OCDE, 2000a ; Lankoski et Ollikainen, 2003 ; Paarlberg *et al.*, 2002 ; Peterson *et al.*, 2002 ; Randall, 2002 ; Romstad *et al.*, 2000 ; Vatn, 2002 ; Vermersch, 2001). Pour que l'agriculteur produise une quantité suffisante d'un bien public environnemental, l'Etat doit le rémunérer sur la base de la valeur sociale du bien produit.

Par exemple, l'élevage de montagne entretient les alpages, ce qui contribue à la lutte contre les incendies. Si l'éleveur n'est pas rémunéré pour ce service public dans le cadre de son activité marchande, il est efficace du point de vue de l'économie qu'il le soit *via* la politique agricole, jusqu'à hauteur du service rendu.

Si la complémentarité entre biens marchands et non marchands est forte, les paiements versés à l'agriculteur pour fournir les biens non marchands l'incitent à produire davantage de bien agricole (OCDE, 2000). Dans ce cas, il ne s'agit pas d'une distorsion de marché mais de la conséquence de la fourniture de biens publics joints à la production agricole.

Dans certains cas, les biens publics joints peuvent difficilement être mesurés, donc rémunérés. Par exemple, la biodiversité : elle concerne non seulement les espèces cultivées ou élevées, mais aussi les espèces du milieu que l'agriculture entretient, graminées, oiseaux de haies, animaux de prairies, etc. La politique publique doit alors subventionner la production agricole (Vatn, 2002) ou un facteur de production, par exemple la terre (Peterson *et al.*, 2002), mais n'engendre pas de distorsion de marché.

Dans ces deux exemples, la politique publique est couplée à la production, puisqu'elle augmente celle-ci. Pour les deux raisons que sont la complémentarité entre biens marchands et non marchands et la difficulté de mesurer la production de certains biens publics, les Etats qui cherchent à promouvoir les fonctions non marchandes de l'agriculture ne peuvent le faire efficacement sans que la production agricole et les prix intérieurs augmentent par rapport au laisser-faire, objectif de l'OMC.

Le fait qu'une politique environnementale avantage les producteurs nationaux ne devrait donc pas être considéré comme une inefficacité économique ni comme une distorsion de concurrence *a priori*. Tant que le soutien payé par les contribuables ne dépasse pas la valeur qu'ils attachent à l'environnement, la politique environnementale est justifiée du point de vue de l'économie du bien-être (voir Corden, 1997 par exemple), quel que soit son effet sur les prix internationaux. Notons que, dans le cas d'un bien public fourni à grande échelle, par exemple la sécurité alimentaire ou l'aménagement du territoire dans des régions en déprise agricole, les effets sur la production se répercuteront sur les échanges. Si le pays est un importateur majeur, sa politique environnementale fera baisser le prix mondial du produit importé – ce qui améliorera ses termes de l'échange et diminuera le volume du commerce mondial. En revanche, la politique environnementale d'un grand pays exportateur accroîtra l'offre, ce qui réduira les prix mondiaux et pénalisera le pays. Cela peut expliquer pourquoi les grands pays soutiennent davantage les productions importées que les productions exportées (voir tableau 1). C'est ce qu'on appelle le soutien stratégique.

Le soutien stratégique

Comme l'a montré Krutilla (1991) dans le cas de subventions et taxes environnementales dans les grands pays, pour maximiser son bien-être, un Etat importateur intégrera dans sa politique de soutien interne une motivation stratégique – peser sur les marchés mondiaux – et d'autres motivations – promouvoir les biens publics.

Le tableau ci-dessous résume les tentations « prédatrices » des grands pays susceptibles d'utiliser leur politique nationale pour affecter les prix mondiaux. A l'équilibre, un grand importateur aura tendance à subventionner sa production au-delà du niveau nécessaire pour rémunérer les fonctions non marchandes, niveau permettant de maximiser la somme des surplus nationaux ; et un grand exportateur subventionnera peu sa production génératrice d'aménités pour raréfier l'offre mondiale.

Tableau 1. Politiques publiques de grands pays en présence de biens publics et en l'absence de coordination

| | Exportateur | Importateur |
|------------|----------------------|----------------------|
| Aménités | $s^{nash} < s^{opt}$ | $s^{nash} > s^{opt}$ |
| Pollutions | $t^{nash} > t^{opt}$ | $t^{nash} < t^{opt}$ |

t^{nash} et s^{nash} désignent les subventions ou taxes choisies par les pays en l'absence de coordination, s^{opt} et t^{opt} les subventions et taxes globalement optimales (correspondant à la valeur de l'environnement).

Si tous les pays se comportent comme le prévoit la théorie (tableau 1), l'équilibre atteint en l'absence de coordination internationale est inefficace au sens de Pareto. En effet, bien qu'une amélioration mutuelle soit possible, elle ne se produit pas spontanément, car chaque pays ne peut gagner davantage que si les autres modifient leurs politiques en même temps. Aucun pays n'a donc intérêt à faire l'effort de réduire sa politique de soutien, sauf s'il est certain que les autres feront de même. Dans ce cas, un accord multilatéral permettrait un progrès mutuel.

Le niveau optimal de soutien s^{opt} pour chaque pays dépend de la demande nationale de biens publics joints à la production agricole. Dans la théorie, ce niveau pourrait être révélé par la négociation d'une diminution réciproque des soutiens chez les importateurs. Si les pays sont symétriques – s'ils pratiquent une politique de soutien équivalente –, la négociation s'arrêtera lorsque la composante stratégique du soutien aura été complètement éliminée. Dans la réalité, cette coordination spontanée n'a pas lieu, car tous les pays ne se comportent pas comme le prédit la théorie (tableau 1). Par exemple, les pays du Sud peuvent difficilement prélever une part du budget public pour financer le soutien interne. Une coordination centralisée peut alors être nécessaire.

Maximiser le bien-être global

Examinons plus en détail le cas en présence d'asymétrie de soutien, avec l'exemple des relations entre l'Union européenne, importatrice de viande bovine, et l'Argentine, exportatrice, dans la perspective d'un accord commercial. Les hypothèses sont les suivantes : le coût de production marginal est plus faible en Argentine que dans l'Union européenne ; la qualité du produit agricole est identique dans les deux pays ; il existe un bien public local joint à la production agricole en Europe,

dont l'Union européenne soutient la production ; l'UE n'a pas érigé de droits de douane à l'importation⁷.

Supprimer les soutiens à visée stratégique

L'UE a le choix entre trois niveaux de subvention : $s = 0$, correspondant au laisser-faire ; $s = s_1 = s^{opt}$, correspondant à la valeur du bien public associé à la production de bœuf ; et $s = s_1 + s_2 = s^{nash}$, correspondant à la valeur du bien public plus la subvention stratégique. Dans un premier temps, elle subventionne sa production bovine d'un montant $s_1 = s^{opt}$ pour produire un bien public. Sa production augmentant, elle importe moins de viande bovine, ce qui provoque une baisse du prix mondial. Dans un second temps, constatant que ses termes de l'échange s'améliorent, l'UE est tentée d'augmenter sa subvention afin d'accroître cette amélioration. La nouvelle subvention s'établit alors à $s_1 + s_2$, s_2 étant la partie stratégique. Le surcroît de soutien interne s_2 augmente le surplus national et diminue le surplus global (graphique 2), car il diminue le volume échangé au-delà de ce que requiert la prise en compte du bien public. La politique de soutien adoptée ($s = 0$, $s = s_1$ et $s = s_1 + s_2$) dépend de la négociation commerciale, qui dépend elle-même de la situation de référence que les pays considèrent comme légitime. Le soutien $s_1 + s_2$ sera considéré comme légitime si l'on reconnaît la souveraineté des Etats sur leur politique agricole (Solagral, Via Campesina). Le choix se portera sur l'équilibre sans subvention ($s = 0$) si l'on reconnaît le droit des pays à bénéficier de prix mondiaux correspondant à ceux du libre-échange et du laisser-faire (référence explicite d'un monde sans externalité ni distorsion ni pouvoir de marché, et à certains égards, référence implicite à l'OMC)⁸.

Si le critère est la maximisation de la somme des surplus nationaux (graphique 2), la préférence se portera sur s_1 . Le soutien s_1 a une propriété économique intéressante : l'équilibre qu'il permet d'atteindre est supérieur aux deux autres au sens de Pareto, à condition que les perdants soient compensés, car les pertes d'un pays sont inférieures aux gains de l'autre à la fois par rapport à $s=0$ et par rapport à $s = s_1 + s_2$.

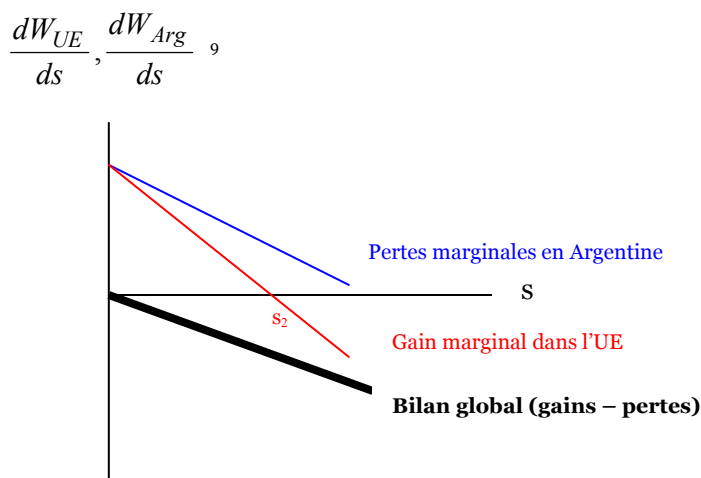
Analysons les différentes politiques de soutien du point de vue de la maximisation du bien-être.

Pour mieux comprendre la différence de nature entre s_1 et s_2 , examinons le cas où il n'y a pas du tout de bien public. La politique de soutien est alors purement stratégique et le bilan du soutien est négatif du point de vue du bien-être des deux pays : les pertes des exportateurs ne sont pas compensées par les gains des importateurs (point s_2 du graphique 1). En effet, la perte agrégée (courbe en gras) est égale à la somme des variations globales des surplus en Argentine (gain pour le consommateur et perte pour le producteur) et en Europe (gain pour le producteur, perte pour le consommateur et coût pour le contribuable). Le surplus décroît plus vite en Argentine qu'il ne croît en Europe lorsque la subvention s'accroît – à cause de la baisse du volume des échanges. Autrement dit, à mesure que la subvention croît, ce que retire l'UE des subventions constitue un gain marginal qui diminue plus vite que les pertes marginales en Argentine.

⁷ Ce dernier point sert simplement à éliminer l'effet du droit de douane dans l'analyse.

⁸ Notons que ces deux critères extrêmes correspondent davantage à des critères de répartition des richesses qu'à une maximisation du bien-être.

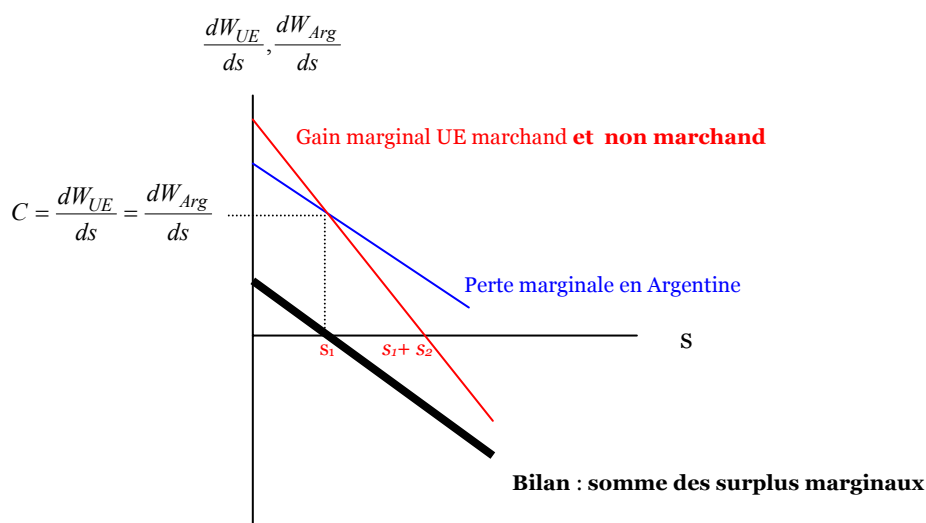
Graphique 1. Bilan économique d'une politique de soutien à visée stratégique d'un grand pays importateur sans bien public



En l'absence de bien public, le surplus global maximum est atteint lorsque le soutien stratégique est nul ($s = 0$). A mesure que la subvention s augmente le surplus global diminue.

Revenons à présent au cas général où il existe une production de bien public jointe à la production de bœuf dans l'UE.

Graphique 2. Subvention domestique optimale en présence d'un bien public



La subvention qui maximise le surplus de l'UE inclut les deux composantes, le bien public et la composante stratégique ($s = s_1 + s_2$). La subvention qui maximise la somme des surplus des deux pays n'est plus nulle mais vaut s_1 . Si la subvention croît, le gain marginal pour l'environnement lié à la subvention baisse (ou reste constant) car l'augmentation de la production s'accompagne d'une intensification, généralement synonyme d'une moindre production de biens publics (voir par

⁹ W = bien-être ; dW_{UE}/ds = variation du bien-être dans l'Union européenne lorsque la subvention augmente d'une unité.

exemple Romstad *et al.*, 2000). La politique environnementale voit son rendement économique diminuer, alors que son effet sur les prix relatifs augmente.

Compenser les perdants

Le niveau de subvention qui définit l'optimum global au sens de la maximisation de la somme des surplus nationaux vaut s_I . Que la situation de référence soit le laisser-faire (de $s = 0$) ou la libre intervention ($s = s_I + s_2$), atteindre cet optimum engendre des perdants. Dans les deux cas, les perdants peuvent être compensés par les gagnants tout en conservant une partie des gains de ceux-ci. Réciproquement, ceci démontre qu'un accord agricole mutuellement avantageux (supérieur au sens de Pareto à la situation de référence) ne peut pas être obtenu sans compensation.

Si la situation de référence est la situation réelle avant le début de la négociation ($s = s_I + s_2$), l'optimum s_I ne peut être obtenu que si l'UE accepte une diminution de son bien-être. Si l'UE refuse de négocier un accord de réduction de son soutien interne, l'Argentine a en principe intérêt à payer une compensation à l'UE pour que celle-ci accepte de réduire son soutien interne. Cela permettrait une amélioration au sens de Pareto par rapport à la situation initiale.

Si la référence est la situation théorique de libre-échange et de laisser-faire – implicitement adoptée par l'OMC comme un objectif vers lequel tendre –, c'est l'UE qui a intérêt à payer une compensation à l'Argentine pour avoir le droit de soutenir son agriculture jusqu'à s_I , niveau qu'elle n'a pas intérêt à dépasser. Contrairement au cas sans biens publics, il existe un niveau de soutien positif s_I mutuellement avantageux par rapport au libre-échange, sous réserve d'une compensation.

En effet, tant que le niveau de la subvention est inférieur à la subvention s_I , qui maximise le surplus, le surplus agrégé est supérieur au surplus de la situation du libre-échange ; le gagnant, l'importateur – l'UE dans notre exemple – est donc incité à accepter cette situation, s'il doit verser au perdant, l'exportateur – l'Argentine –, une compensation inférieure ou égale à dW_{UE}/ds . La partie gauche du graphique, où $s < s_I$, indique que l'Argentine est également portée à accepter cette compensation, tant que celle-ci est supérieure à la baisse de son bien-être marginal dW_{Arg}/ds . Comme dans cette zone les gains sont supérieurs aux pertes, c'est-à-dire $dW_{UE}/ds > -dW_{Arg}/ds$, on peut pronostiquer que les deux pays auront envie de s'entendre sur une compensation mutuellement avantageuse.

Si le montant est supérieur, l'importateur peut continuer à gagner en augmentant la subvention, mais il gagne moins que ce que perd l'exportateur $dW_{UE}/ds < -dW_{Arg}/ds$. Si une compensation est mise en place, il ne peut plus la payer avec ce qu'il gagne en bien-être, et n'a donc pas intérêt à augmenter son soutien. La compensation agit comme un mécanisme régulateur du soutien.

La subvention optimale du point de vue global, s_I , permet d'obtenir les gains environnementaux recherchés sans engendrer de perte extérieure ne pouvant être compensée par les gains nationaux. Dans la théorie, ce niveau optimal peut être atteint par une négociation entre deux pays et par production, car seul le pays importateur connaît sa demande sociale pour les biens publics non marchands.

Le choix entre les deux situations de référence prête à discussion. Dans la situation actuelle, la première solution (l'Argentine paie l'UE pour que celle-ci réduise son soutien) est mutuellement avantageuse à partir de la situation existante, ce qui correspond à une amélioration au sens de Pareto. C'est le type d'équilibre vers lequel les négociations pourraient mener si la situation de départ était considérée comme légitime. Mais étant donné l'asymétrie de moyens budgétaires entre pays du Sud et du Nord, l'OMC considère comme illégitime la situation de départ et comme légitime le laisser-faire dans une optique de libre-échange. Ce constat nous conduit à privilégier l'étude d'un accord « mutuellement améliorant », non pas par rapport à la situation existante, mais par rapport à un équilibre considéré comme « légitime » par la plupart des pays membres.

Dans une optique de maximisation du surplus global, un soutien stratégique de l'UE ($s_I + s_2$) pourra être qualifié de politique de cavalier seul. Le second type de compensation correspondra alors mieux à l'idée d'instrument légitime dans la mesure où il pénalise le pays qui joue cavalier seul et non celui qui « n'avait pas les moyens » budgétaires de jouer cavalier seul.

Nécessité d'une coordination internationale en présence d'asymétrie

Si, à l'état initial, la situation est asymétrique – seuls certains pays conduisent une politique stratégique –, ces pays (l'UE dans notre exemple) n'ont pas intérêt à réduire d'eux-mêmes leur politique stratégique jusqu'à l'équilibre $s = s_i$. Il nous semble donc raisonnable de proposer un accord multilatéral visant à réduire les politiques stratégiques des grands pays importateurs, même si cet accord se fait au détriment de ces derniers, pourvu qu'il accroisse le bien-être global. Les grands pays importateurs devraient adhérer à un tel accord pour deux raisons, l'une économique, l'autre politique. La première est que les grands importateurs étant aussi de grands exportateurs (UE, Etats-Unis notamment), leurs exportations bénéficieraient des efforts réalisés par les autres grands importateurs avec lesquels ils entretiennent des relations commerciales. La seconde est que les grands pays riches souhaitent trouver un terrain d'entente avec les pays en développement et acceptent progressivement de diminuer leurs subventions agricoles, comme le revendiquent les pays en développement. D'où le plus grand réalisme du second type de compensation qui voit le libre-échange et le laisser-faire comme une référence « légitime ».

Pour atteindre l'optimum s_i , la négociation de la compensation se heurte à trois difficultés pratiques.

Tout d'abord, la coordination n'est mutuellement avantageuse qu'à partir d'une référence théorique au libre-échange et non à partir de la situation existante. Cela suppose que l'UE accepte une référence théorique comme base légitime de négociation, qui ne lui est en principe pas favorable. C'est pourtant la référence implicite que semble adopter l'OMC, notamment parce que l'UE est aussi une grande exportatrice.

Ensuite, pour que les positions convergent vers la compensation optimale, les Etats doivent identifier avec précision les gains possibles, donc les préférences des acteurs : producteurs et consommateurs, contribuables demandeurs d'environnement. C'est une difficulté classique en économie publique.

Enfin, les pratiques actuelles de négociation multilatérale, marquées par un marchandage entre secteurs, ne permettent pas aux Etats de négocier de manière décentralisée une compensation produit par produit¹⁰. En effet, il est peu probable que la confrontation entre Etats sur un terrain mercantile permette de révéler les coûts et les bénéfices non marchands de chacun et donc de définir une compensation adaptée.

Cela nous conduit à proposer une taxe internationale des subventions, dont l'objectif serait de réguler l'utilisation des soutiens.

Une taxe internationale

Une taxe internationale sur tous les instruments de soutien à la production, quelle que soit leur justification dans le pays, pourrait circonscrire l'usage du soutien à des fins non marchandes et éliminer la partie stratégique s_2 de la subvention.

En pénalisant les subventions à la production et, éventuellement, dans une moindre mesure, les soutiens découplés, une taxe généralisée sur les soutiens limiterait le dévoiement du soutien vers d'autres fins que la production de bien public, puisque cette taxe ferait porter au pays responsable le coût externe de sa politique.

Le montant de la taxe qui permet de maximiser la somme des surplus dans l'économie mondiale est celui qui réduit le soutien à s_i (C). Pour déterminer si chaque pays y gagne par rapport à la situation existante (ou situation historique caractérisée par un soutien stratégique) ou à un référent théorique (libre-échange) il faut étudier comment est distribué l'argent de la taxe entre pays.

Si une taxe est appliquée sur les soutiens d'un pays importateur et si son montant est redistribué dans ce pays, elle peut être considérée comme une réduction de subvention que s'imposerait l'Etat à lui-même. Reprenons notre exemple : par rapport à l'existant, l'Argentine voit

¹⁰ Dans la théorie, une négociation décentralisée de type coasien – les acteurs trouvent par eux-mêmes la compensation optimale – n'exige pas de connaître les coûts et les bénéfices des uns et des autres, puisque ceux-ci se révèlent au cours de la négociation. Elle ne donne de résultats que dans des négociations bilatérales.

ses termes de l'échange, et donc sa situation, s'améliorer. L'UE perd le bénéfice de sa politique stratégique en ramenant sa subvention à s_I . L'Argentine va gagner plus (courbe bleue) que ne perd l'UE (courbe rouge). Il existe donc une amélioration globale (courbe noire), mais elle n'est pas mutuelle.

Par rapport au libre-échange, la situation après la mise en œuvre de la taxe est moins favorable pour l'Argentine. En Europe, la situation est toujours meilleure qu'avec le libre-échange puisque la politique de subvention, même limitée, permet une relative prise en compte du bien public. Une telle taxe améliore le surplus global par rapport au libre-échange, mais dégrade la situation en Argentine à cause du soutien résiduel s_I en Europe.

Quelle que soit la référence retenue – théorique ou historique –, une taxation des soutiens sans compensation des parties perdantes ne peut donc être mutuellement avantageuse.

Si le montant de la taxe est redistribué en Argentine, la taxe s'apparente à une compensation négociée dans un cadre coasien ; il est alors possible de restaurer la supériorité, au sens de Pareto, de la situation après accord. Par rapport à la situation de libre-échange, la redistribution internationale de la taxe est mutuellement bénéfique : en Europe, l'UE maintient une partie de ses subventions (les plus génératrices de biens publics) ; en Argentine, à la condition que la taxe compense au moins la totalité des pertes argentines pour rendre acceptable le maintien d'un certain niveau de soutien. Ceci est possible si le taux moyen de la taxe est légèrement supérieur à C , C ne compensant que partiellement la perte en Argentine (sous la courbe bleue).

Par rapport à la situation existant avant l'accord, il est également possible de réaliser une amélioration « parétienne » si le taux de la taxe versée à l'Argentine est légèrement inférieur à C .

Supposons pour simplifier que les soutiens couplés à la production (boîte orange)¹¹ soient soumis à un certain taux de taxe et les soutiens censés avoir peu d'impact sur la production (boîte verte) à un taux inférieur (les soutiens verts n'étant jamais complètement neutres). La taxe sur les soutiens couplés représente le coût que doivent supporter les pays qui conduisent leur politique avec une visée stratégique pour déroger à la neutralité commerciale des soutiens. Un pays exportateur qui s'estime lésé par le soutien s_I peut porter plainte à l'ORD. Puisant dans les fonds collectés par la taxe généralisée par les soutiens, l'ORD lui verse une compensation financière, qui est mutuellement bénéfique, dans la mesure où elle autorise le pays importateur à maintenir une partie de son soutien à la production (s_I).

Conclusion

La distinction opérée par l'OMC entre les soutiens qui modifient les conditions de production et de concurrence et celles qui ne les affectent pas n'est pas opérationnelle. Elle ne permet pas de distinguer les soutiens à visée stratégique, qui nuisent au bien-être mondial, du soutien de biens publics, dont l'effet sur le bien-être global est positif. Or, le niveau de soutien agricole qui maximise le surplus économique global est celui qui intègre la promotion des fonctions non marchandes de l'agriculture et non le soutien à des fins commerciales, que les Etats ont tendance à utiliser. Comme un pays n'a intérêt à réduire l'utilisation stratégique de ses soutiens que si ses partenaires font de même, un accord multilatéral est nécessaire. La situation initiale des pays qui pratiquent le soutien stratégique et de ceux qui n'ont aucune politique de soutien étant asymétrique, la réforme des politiques de soutien ne peut être mutuellement avantageuse que si les perdants reçoivent une compensation. Or, ce mécanisme est incompatible avec l'accord agricole qui est négocié par consensus et doit donc être mutuellement avantageux pour être accepté.

Nous proposons une coordination fondée sur la compensation. Les grands pays importateurs seront amenés à supprimer la part stratégique de leurs soutiens, et seulement celle-là, ce qui permettra de maximiser le bien-être global quelle que soit la situation de référence – libre-

¹¹ Les soutiens de la boîte orange sont les soutiens couplés à la production, qui incitent les agriculteurs à produire davantage qu'en l'absence de soutien : prix soutenus, subventions à l'achat d'intrants, subventions proportionnelles à la production, etc. Les pays se sont engagés à ne pas dépasser un montant qui dépend de leurs pratiques passées. Les soutiens de la boîte verte sont les soutiens au producteur censés avoir peu d'impact sur la production et autorisés sans limite quantitative.

échange sans intervention ou politique de soutien. Si la compensation est bien calculée par pays et par produit, elle devrait améliorer la situation du pays importateur et du pays exportateur.

Au lieu d'une multitude de négociations bilatérales, la compensation pourrait prendre la forme d'une taxe généralisée sur les soutiens des grands pays importateurs, dont les recettes seraient distribuées aux pays ou groupes d'intérêt exportateurs à hauteur des dommages.

L'Organe de règlement des différends pourrait arbitrer le processus, sous réserve qu'il soit réformé sur trois points majeurs : prévoir des compensations financières, par exemple sous la forme d'un droit de tirage sur le fonds constitué par les recettes de la taxe généralisée sur les soutiens ; accorder le droit à des entités non étatiques (groupements de producteurs, etc.) de déposer plainte et de révéler leurs propres dommages.

La balle est dans le camp des pays qui protègent leur agriculture, comme l'Union européenne, pour s'approprier ce type de réflexion pour prendre en compte à la fois leurs spécificités agricoles et les exigences des pays du Sud actuellement et potentiellement exportateurs.

Références bibliographiques

- Anderson K. (2002). Peculiarities of retaliation in WTO dispute settlement, CEPR Discussion Paper Series n° 3578.
- Anderson K., Blackhurst R. (1992). The Greening of World Trade Issues, London, UK, Harvester wheatsheaf. Traduction française par Economica. Commerce mondial et environnement, 338 p.
- Bagwell K., Staiger R. (1999). An Economic Theory of GATT, American Economic Review; 89(1), 215-48.
- Bätler M., Hauser H. (2000), The WTO Dispute Settlement System: A First Assessment from an Economic Perspective, DEEP Université de Lausanne, Universität St Gallen, mimeo, <http://econpapers.hhs.se>.
- Bhagwati J. (1988). Protectionnisme. Dunod et MIT (1990 pour la traduction française), 160 p.
- Bhagwati J. (2001). After Seattle : free trade and the WTO, International Affairs 77(1), 15-29.
- Charnovitz S (2001), Rethinking WTO Trade Sanctions, The American Journal of International Law, Vol. 95 (4), 792-832.
- Corden W.M. (1997). Trade Policy and Economic Welfare, Second Edition. The John Hopkins University, Oxford University Press.
- Finlayson J.A., Zacher M.W. (1983). The Gatt and the Regulation of Trade Barriers, in Krasner S.D. (ed.), International Regimes, Cornell University Press, Ithaca and London, 273-314.
- Krutilla K. (1991). Environmental Regulation in an Open Economy, Journal of Environmental Economics and Management, 20, 127-142.
- Lankoski J. and M. Ollikainen, 2003. Agri-environmental externalities: a framework for designing targeted policies. European Review of Agricultural Economics, vol 30(1), 51-57.
- Lamy P, "Result of the WTO Ministerial Conference in Cancun," speech, Plenary Session on the Ministerial Conference of the WTO in Cancun, Strasbourg, 24 September 2003.
- Lipson C. (1983). The Transformation of Trade : The Sources and Effects of Regime Change, in Krasner S.D. (ed.), International Regimes, Cornell University Press, Ithaca and London, 233-272.
- Markusen J.R., Melvin J.R., Kaempfer W.H., Maskus K.E. (1995). International Trade. Theory and Evidence. McGraw-Hill International Editions, Management and Organization Series, 1995, 463 p.
- OECD (2000a). Multifunctionality: Towards an analytical framework, [COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/REV2].
- OCDE (2000b). The Production Relationships Underlying Multifunctionality. 17 février 2000. 40p. réf. [COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/PART2].
- OCDE (2000c). Externality and public good aspects of multifunctionality. 09 février 2000, 45p. réf. [COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/PART3].
- OCDE (2000d). Découplage, une vue d'ensemble du concept. COM/AGR/APM/TD/WP(2000)14/FINAL, 34p.
- OCDE 2003. Multifonctionnalité, Conséquences pour l'action publique. 122p.

Paarlberg P L., M. Bredhal and J.L. Lee, 2002. Multifunctionality and Agricultural Trade Negotiations. Review of Agricultural Economics- Vol 24, Number 2 - p 322-335.

Peterson M. P., R. N. Boisvert and H. de Gorter, 2002. Environmental policies for a multifunctional agriculture sector in open economies. European Review of Agricultural Economics. Vol 29 (4) pp 423-434.

Randall A., 2002. Valuing the outputs of multifunctional agriculture. European Review of Agricultural Economics vol 29(3), 289-307.

Romstad E., A Vatn, PK Rorstad et V. Soyland 2000. Multifunctional agriculture, implications for policy design. Report N° 21, Department of economics and social sciences, Agricultural University of Norway.

Sandmo A. (1971). On the Theory of Competitive Firm under Price Uncertainty. American Economic Review, vol. 61, 65-73.

Vatn 2002. Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes. European Review of Agricultural Economics. vol 29 N°3, pp 309-327.

Vermersch D., 2001. Multifunctionality: applying the OECD framework. A review of literature in France. 25p.