



HAL
open science

L'accord de l'Uruguay Round et les exportations de céréales : les restitutions à l'exportation, "talon d'Achille de l'Europe" ?

Yves Le Roux, . Esr. Département d'Economie Et Sociologie Ruralesivry, .
Université Laval, québec (can)

► To cite this version:

Yves Le Roux, . Esr. Département d'Economie Et Sociologie Ruralesivry, . Université Laval, québec (can). L'accord de l'Uruguay Round et les exportations de céréales : les restitutions à l'exportation, "talon d'Achille de l'Europe" ?. Séminaire franco-québécois : GATT, ALENA, réforme de la PAC, quelles perspectives pour les agricultures canadienne et française ?, Oct 1994, Montréal, Canada. 19 p. hal-02850477

HAL Id: hal-02850477

<https://hal.inrae.fr/hal-02850477>

Submitted on 7 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License



Institut National de la Recherche Agronomique
Station d'Economie et Sociologie Rurales
65, rue de St-Brieuc - 35042 Rennes Cedex - France -

INRA - 15 LE RENOUVEAU
Station d'Economie et Sociologie Rurales
DOCUMENTATION
65, Rue de St Brieuc
35042 RENNES CEDEX
Tél. : 99.28.54.08 et 09

UNITE POLITIQUE AGRICOLE ET MODELISATION

Séminaire franco-québécois

GATT, ALENA, REFORME DE LA PAC, QUELLES PERSPECTIVES POUR LES AGRICULTURES CANADIENNE ET FRANCAISE ?

« Les agricultures canadienne et française dans le nouveau contexte international »

6-8 octobre 1994

**L'accord de l'Uruguay Round et les exportations de céréales :
les restitutions à l'exportation, « talon d'Achille de l'Europe » ?**

Yves LE ROUX

Résumé :

Pour les céréales, les engagements sur la réduction des exportations subventionnées seront particulièrement contraignants pour l'Union Européenne, alors que l'on peut prévoir un redéploiement des échanges mondiaux en faveur des autres grands exportateurs, en particulier les Etats-Unis. L'application du volet externe de l'accord de l'Uruguay Round est vue à la lumière des politiques de subventions à l'exportation, pratiquées par l'Union Européenne et les Etats-Unis. Une modélisation des adjudications de restitutions européennes permet de conclure à l'efficacité des procédures utilisées par l'Union Européenne. La nécessaire adaptation de celles-ci, en vue de se conformer aux objectifs de l'accord, altérera probablement cette efficacité.

L'accord de l'Uruguay Round et les exportations de céréales : les restitutions à l'exportation, « talon d'Achille de l'Europe »¹ ?

Yves LE ROUX
Septembre 1994

INRA - Economie - Rennes
Unité Politique Agricole et Modélisation

Introduction

Dans le cadre de l'accord de l'Uruguay Round (UR) conclu le 15 décembre 1993 et signé le 15 avril 1994 à Marrakech, les engagements sur les subventions aux exportations de produits agricoles semblent particulièrement contraignants pour l'Union Européenne (UE). Ceci vaut pour le lait, la viande bovine, le sucre, mais aussi pour les céréales. Les céréales, plus que le symbole de civilisation qu'elles continuent à être, sont l'un des principaux objets stratégiques du commerce international. « L'arme alimentaire » se double de spéculations financières et monétaires - reflets d'un fonctionnement d'économie de marché -, mais aussi d'une guerre commerciale menée par les grands Etats exportateurs au prix de coûteuses politiques de subventions. Par la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) décidée en mai 1992, l'UE, en avançant la conclusion de l'UR, voulait à la fois s'orienter vers la libéralisation des échanges souhaitée par les autres exportateurs, et réduire les coûts croissants de sa politique d'exportation. La maîtrise de l'offre d'une part, et un abaissement des prix intérieurs à un niveau plus proche des cours mondiaux d'autre part, devraient permettre d'atteindre ces objectifs, indirectement. Indirectement car le seul élément de contrôle direct des exportations européennes reste la procédure d'attribution des restitutions. Celle-ci, et plus largement le régime des échanges extra-communautaires, ne sont remis en cause ni par la réforme de la PAC, ni par l'accord de l'UR. L'incompatibilité entre la réforme de la PAC et l'accord de l'UR existe au moins dans la mesure où la première ne se donne pas directement les moyens d'atteindre les objectifs du second².

¹ d'après Guyomard et Mahé, 1994-a, p. 6.

² La Commission Européenne propose au Conseil, en septembre 1994, « d'adapter la législation agricole relative aux échanges avec les pays tiers, afin d'assurer le respect des obligations découlant de la réduction progressive du niveau de soutien octroyé pour l'exportation ». Cette adaptation passera en fait par des règles plus strictes de gestion, dans l'attribution des restitutions (préfixation obligatoire) et des certificats d'exportation (durée de validité limitée).

De plus, les évolutions probables que conforte la plupart des prévisions, indiquent que les excédents de céréales que l'UE aurait à exporter dépasseront rapidement les contingents autorisés. Or, même si les cours mondiaux peuvent retrouver de façon provisoire une phase croissante, si les prix intérieurs européens vont de façon certaine connaître une baisse significative, et dans les meilleures hypothèses quant au taux de change ECU / Dollar américain, l'UE ne pourra probablement pas exporter ses céréales sans subvention. En revanche, comme c'était déjà le cas par le passé, d'autres exportateurs pourront continuer à exporter une partie de leurs excédents sans subvention directe. Déjà les Etats-Unis ne favorisaient leurs exportations de blé en octroyant des bonus (Export Enhancement Program, EEP) que pour une partie de ces exportations : de 50 % en moyenne entre 1985 et 1991, cette proportion a toutefois atteint 90 % pour la campagne 1992-93 (Ackerman et Smith, 1990 ; ONIC, 1994). De façon corollaire, les soutiens aux prix à l'exportation sont à des niveaux relatifs contrastés, suivant les exportateurs. Alors que pour l'UE, les restitutions varient entre 20 et 200 % du prix européen à l'exportation, les bonus mensuels moyens accordés aux exportateurs des Etats-Unis représentent au maximum 70 % du prix réel à l'exportation (i.e. corrigé de ces bonus moyens) ³.

Les engagements sur la réduction progressive des subventions aux exportations de céréales entraîneront donc un redéploiement et une réorganisation du marché mondial. Et outre la redistribution des parts de marché entre grands exportateurs, l'accord de l'UR aura des effets sur les demandes d'importation, du fait des variations de prix et des accroissements attendus des revenus.

Dans un premier temps, nous essaierons de caractériser les impacts prévisibles de l'accord de l'UR sur les échanges mondiaux de céréales, en centrant particulièrement cette évaluation sur l'UE et les Etats-Unis. Une deuxième section sera consacrée aux modes d'attribution des subventions à l'exportation de céréales par ces deux pays. Enfin, les enseignements qui peuvent être issus d'une modélisation de ces procédures (cas des adjudications de restitutions européennes), en termes de valorisation des céréales et de comportements des opérateurs, seront présentés dans la troisième section. En conclusion, les enseignements de ces modélisations seront revus à la lumière des contraintes induites par l'accord de l'UR.

1. L'impact de l'accord de l'UR sur les échanges mondiaux de céréales

Le volet « réduction des exportations subventionnées » de l'accord de l'UR induira une modification probablement sensible des flux d'échanges mondiaux de céréales. D'un côté, l'UE aura des difficultés à atteindre les cibles imposées, dès les premières années de la mise en application de l'accord. D'un autre côté, dans l'hypothèse où l'UE adopte des mesures additionnelles à la réforme de la PAC, propres à respecter l'accord, d'autres exportateurs, et en premier lieu les Etats-Unis, auront des opportunités pour accroître leurs ventes.

³ Ces valeurs sont calculées en moyenne mensuelle sur les campagnes 1987-88 à 1993-94.

1.1 L'impact sur les exportations européennes

La politique européenne en matière de restitutions à l'exportation a permis à l'UE d'accroître sensiblement ses parts de marché lors des vingt dernières années. La Communauté Economique Européenne représentait à peine 10 % du commerce mondial du blé avant les années 1980. Depuis la campagne 1988-89, l'UE compte pour plus de 20 % dans ces échanges. Parallèlement, les Etats-Unis ont été le principal perdant de cette évolution. Leur part du marché mondial du blé, de plus de 40 % au début des années 1980, a chuté à moins de 30 % avant la mise en place du programme BICEP⁴ (1985-86), pour se stabiliser à 30-35 % dans les années 1990. Cette stabilisation récente des parts de marché a été obtenue au prix d'une guerre des subventions, bonus d'un côté de l'Atlantique, restitutions de l'autre. Ceci a naturellement induit de fortes distorsions dans le fonctionnement du marché mondial. Aussi, les négociations au GATT ont été largement motivées par la réduction de ces distorsions.

Les nouvelles règles sur lesquelles l'UE et les Etats-Unis se sont mis d'accord en décembre 1993 prévoient donc que les exportations subventionnées devraient décroître de 21 % en volume sur une période de six campagnes à compter de 1995-96, et de 36 % en valeur. Ces règles s'appliquent à des groupes de produits. Pour les céréales, elles concernent le blé tendre, la farine de blé, le blé dur et certains produits transformés d'une part, et les céréales secondaires d'autre part. Les quantités de référence sur lesquelles s'appliquent ces réductions, sont déterminées par la moyenne des exportations effectuées lors des campagnes 1986-87 à 1990-91. Toutefois, la baisse annuelle peut être calculée en fonction de l'écart entre la cible et la moyenne des exportations 1991-92 et 1992-93, si cette dernière est plus élevée que la moyenne des exportations 1986-87 à 1990-91. L'objectif final (campagne 2000-01) reste cependant celui déterminé en fonction de la moyenne 1986-90. Par exemple, l'engagement en volume pour les exportations de blé est déterminé comme suit (cf. tableau 1) : la quantité de référence est la moyenne des exportations de blé de 1986-87 à 1990-91, soit 17.01 millions de tonnes ; l'objectif final à atteindre lors de la campagne 2000-01 est donc de $(1 - 21\%) \times 17.01$, soit 13.44 millions de tonnes. Cependant la moyenne des exportations 1991-92 et 1992-93 étant de 20.26 millions de tonnes, la baisse annuelle minimale pourra être de $(20.26 - 13.44)/6$, soit 1.14 million de tonnes, et cette baisse pourra s'appliquer à partir de 1995-96 aux 20.26 millions de tonnes.

Tableau 1
Quantités maximales de céréales pouvant être exportées par l'UE (millions de tonnes)

	Référence (moyenne 86-90)	Base de départ	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000	Cible 2000-01	Baisse annuelle
Blé	17.01	20.26	19.12	17.98	16.85	15.71	14.57	13.44	- 1.14
Céréales secondaires	12.62	12.62	12.18	11.74	11.30	10.86	10.42	9.97	- 0.44

Source : HGCA, d'après Commission Européenne

⁴ Bonus Incentive Commodity Export Programm.

L'engagement en volume semble le seul contraignant pour l'UE. En effet, si celui-ci est rempli, la baisse programmée des prix intérieurs européens sera suffisante pour que la contrainte de réduction en valeur soit satisfaite (s'il n'y a pas de baisse substantielle du prix mondial, et si la valeur du dollar américain par rapport à l'ECU n'est pas trop faible).

Les conditions d'une compatibilité entre ces engagements et la réforme de la PAC étaient réunies pour la quasi-totalité des groupes de produits, selon la Commission Européenne. Ces certitudes sont fondées d'une part sur l'hypothèse d'une décélération de la productivité (pour les céréales, moins de 1 % par an d'ici l'an 2000, selon la Commission, alors que la croissance des rendements, depuis 1975, était de 2.1 % par an pour le blé et 1.6 % pour les céréales secondaires), et d'autre part sur l'hypothèse d'une utilisation intérieure sensiblement accrue, particulièrement dans le secteur de l'alimentation animale. Du fait de la baisse des prix intérieurs, 12 millions de tonnes supplémentaires seraient consommés d'ici l'an 2000, selon la Commission. Différentes études tendent à indiquer que le scénario de la Commission est par trop optimiste, et pour le moins incertain. Aux incertitudes quant à l'évolution de la productivité et du débouché intérieur, s'ajoute l'incertitude sur les taux de change et sur les prix mondiaux (quelle sera la croissance induite par la libéralisation des échanges, et quel sera l'effet de cette croissance sur les demandes d'importation ?).

Selon une étude de l'organisme d'intervention britannique (HGCA, 1994), l'évolution des disponibilités en blé et céréales secondaires sera telle que dès la première année d'application de l'UR (1995-96), les engagements à l'exportation seront contraignants pour l'UE. La réforme de la PAC devait être suffisante pour satisfaire ces engagements. Or, dès la première année de mise en oeuvre de celle-ci (1993-94), les exportations de blé (y compris le blé dur) ont atteint 21.1 millions de tonnes, soit 2 millions de tonnes de plus que ce qui sera autorisé en 1995-96, et 7.7 millions de tonnes de plus que la « cible » de 2000-01. Pour les céréales secondaires, les exportations de l'UE en 1993-94 se sont élevées à 12 millions de tonnes, soit à peu près le niveau autorisé pour 1995-96 (voir tableau 1). L'étude précitée présente une évaluation des disponibilités de céréales à l'horizon 2000, en se fondant sur le scénario suivant. Pour l'ensemble des céréales, la production est supposée augmenter de 1 % par an de 1993 à 2000. La consommation intérieure de blé devrait augmenter de 5 millions de tonnes lors de la période d'application de la réforme de la PAC (1993-94 à 1995-96), celle de céréales secondaires de 2.5 millions de tonnes⁵. Ce scénario suppose aussi que le taux de gel de terre de 15 % pour tous les producteurs sauf les plus petits reste inchangé⁶, et que les engagements sur l'accès au marché n'entraînent pas une augmentation des importations. Sous ces hypothèses, l'excédent de production serait de 0.3 million de tonnes pour le blé dès 1995-96, et il s'accroîtrait d'environ 2 millions de tonnes par an

⁵ Ces anticipations seraient, selon HGCA, proches de la moyenne des prévisions des industriels, et conformes aux prévisions quant à l'évolution du cheptel. Mais ces anticipations restent très pessimistes par rapport à celles de la Commission, cf. supra.

⁶ La réforme de la PAC prévoit la possibilité d'un ajustement de ce taux. La France demande, en septembre 1994, d'abaisser le taux de gel à 10 %.

d'ici 2000, pour atteindre plus de 10 millions de tonnes. A cet horizon, l'excédent serait de 8.2 millions de tonnes pour les céréales secondaires.

Une partie de ces excédents peut être écoulee hors UE sous forme d'aide alimentaire (non concernée par l'accord de l'UR), mais des exportations de ce type ne pourront probablement pas absorber l'intégralité de ces excédents (l'aide alimentaire européenne en blé était d'environ un million de tonnes par an lors des dernières années).

Si le prix mondial s'accroît à un niveau suffisamment proche du prix européen, ces excédents - ou une partie d'entre eux - pourront être exportés sans restitution. Mais si cette hypothèse optimiste n'est pas vérifiée, ils viendront grossir les stocks de l'UE, et ceci dans des proportions considérables. De plus, l'hypothèse d'un rapprochement entre prix mondial et européen, si celui-ci n'est pas tel que toutes les exportations puissent être exportées sans subvention, suppose un aménagement de la gestion des restitutions (cf. infra).

D'autres prévisions sont issues d'analyses moins « comptables », c'est-à-dire se fondant sur des modélisations structurelles. C'est le cas des travaux de Guyomard et Mahé (1993, 1994-a, 1994-b) qui concluent à l'aide du modèle MISS ⁷ à une « compatibilité partielle ». Toutefois, dans le cadre d'un scénario pessimiste quant à la conjoncture internationale (baisse sensible des prix mondiaux), « *les dépassements des volumes d'exportations subventionnées autorisées sont quasi généraux en 1998-99, et représentent des écarts substantiels (11 millions de tonnes pour les céréales ⁸)* ».

La compatibilité, pour les engagements sur les exportations de céréales, ne serait pas hors de portée, mais nécessiterait un réaménagement partiel de la réforme de la PAC (probablement dans l'évolution des prix garantis), une décélération plus sensible de la productivité, et des conditions internationales favorables (augmentation des prix et du taux de change du dollar américain).

Enfin, d'autres travaux portant plus spécifiquement sur la modélisation des échanges de céréales peuvent être cités (Le Roux, 1992-a, 1992-b). Cette modélisation consiste en une représentation simultanée des échanges intra et extra-UE, avec possibilité d'effets de report entre marché intérieur et pays-tiers. Ces modèles sont construits pour chacun des grands exportateurs de l'UE, et intègrent explicitement les effets sur les offres à l'exportation d'une part (via les niveaux des productions nationales), et les effets sur les demandes d'exportation d'autre part (compétitivité prix intra et extra-UE). Les variables de commande sont donc essentiellement les prix à l'exportation intra-UE ⁹ et les niveaux des productions européennes. Ceci permet de simuler les effets de la réforme de la PAC. L'évolution des prix garantis est supposée se répercuter sur les prix à l'exportation intra-UE, et l'impact sur les niveaux de production des différents Etats-membres

⁷ *Modèle International Simplifié de Simulation.*

⁸ *L'étude HGCA prévoit un dépassement de 12 millions de tonnes pour cette même campagne.*

⁹ *Le taux de change ECU/Dollar américain et le prix mondial sont ici supposés constants sur la période de prévision.*

(effet des prix, des aides compensatoires, du gel de terres) est pris en compte en utilisant le modèle MONIC ¹⁰ (ONIC, 1992,1994).

L'utilisation des modèles d'exportation de céréales ainsi construits ¹¹ conduit à prévoir une redistribution des parts de marché à l'exportation. A l'intérieur de l'UE, la France conserverait une part stable pour le blé tendre, tandis que l'Allemagne augmenterait fortement la sienne au détriment du Royaume-Uni. Globalement, le commerce intra-UE de blé tendre s'accroîtrait de 3 millions de tonnes entre 1993 et 1997. En revanche, les exportations de blé tendre vers le marché mondial seraient peu modifiées (voire baisseraient légèrement), mais la France pourrait renforcer sa part de marché au détriment de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Pour l'orge, la baisse des exportations vers le marché mondial serait plus sensible, et affecterait identiquement tous les exportateurs européens. Comme pour le blé tendre, le commerce intra-UE d'orge pourrait connaître un certain renforcement, au bénéfice de l'Allemagne et du Danemark, et au détriment de la France, mais surtout du Royaume-Uni.

Globalement, ces prévisions indiquent que les effets de la réforme de la PAC sur les échanges de céréales auront une intensité nuancée, et que l'accroissement attendu de la demande intérieure de céréales (prise en compte ici par les seuls effets-prix) serait limité en raison d'effets-production plus déterminants.

Enfin, il apparaît clairement que si la compatibilité entre l'évolution des exportations européennes de céréales et l'accord de l'UR n'est pas improbable, elle reste pour le moins incertaine. La mise en oeuvre de moyens politiques, additionnels à la réforme de la PAC, est alors impérative.

1.2 L'impact sur les autres exportateurs

Les éléments essentiels concernant le redéploiement des échanges mondiaux de céréales sont :

- que l'UE réduira sensiblement ses exportations (en faisant l'hypothèse - probable - qu'elle ne pourra pas exporter sans subvention),
- et que, partant, les autres grands exportateurs, qui subventionnent moins leurs exportations, en profiteront pour prendre ou reprendre les parts de marché ainsi libérées.

On assistera ainsi à « *un redéploiement mondial des exportations vers l'Asie (Chine y compris) en faveur des fournisseurs Nord et Sud américains essentiellement, et au détriment des exportateurs européens* » (Guyomard et Mahé, 1994-a, d'après FAO).

¹⁰ *Modèle d'Offre Nationale et Internationale de Céréales.*

¹¹ *Les simulations ont été effectuées fin 1992, à l'aide des prévisions du modèle MONIC disponibles à cette date. Elles ne concernent que les exportations de blé tendre et d'orge sous forme de grain. Aussi des indications chiffrées détaillées, relatives aux prévisions effectuées, ne sont pas présentées ici, en raison de la non-concordance avec les agrégats définis dans l'accord de l'UR.*

La conclusion de l'accord de l'UR était souhaitée dans la mesure où cet accord devait, par la libéralisation des échanges, accroître les revenus mondiaux.

Cet effet de moyen ou long terme doit se répercuter sur la demande, donc sur les demandes d'importation de céréales. Toutefois, à plus court terme, l'effet-prix devrait l'emporter sur l'effet-revenu, induisant une diminution de la demande mondiale de céréales. En effet, l'augmentation probable des cours mondiaux des céréales ¹² (CARD, 1994) s'ajoutera à la réduction des offres d'exportation subventionnées, et réduira les possibilités des pays importateurs en voie de développement d'acheter du blé sur le marché mondial. Seuls certains pays, parmi les plus développés, pourront bénéficier plus rapidement de la croissance induite par l'accord de l'UR.

La baisse attendue de la demande mondiale d'importation serait toutefois moins importante que la baisse des exportations européennes. Il en résulterait une augmentation des exportations des autres pays, et en particulier des Etats-Unis, qui pourront reconquérir les marchés perdus dans les années 1980 au profit de l'UE (CARD, 1994). Les Etats-Unis devront réduire leurs exportations sous EEP pour se conformer à l'accord de l'UR : la baisse de ces exportations atteindra environ 11 millions de tonnes à l'horizon 2000 (USDA, 1994). Les exportations restant subventionnées concerneront alors les marchés clés de l'Afrique du Nord, de la Chine, et de l'ex-URSS. Mais par ailleurs, les exportations non subventionnées devraient connaître une augmentation sensible (CARD, 1994 ; USDA, 1994). Ainsi les exportations de blé des Etats-Unis atteindraient 40 à 41 millions de tonnes en 2000, contre 32 millions de tonnes en 1993-94.

De même, les études précitées envisagent une tendance à la hausse pour les exportations de céréales des autres pays. Pour le blé, ce serait le cas pour l'Argentine, l'Australie, le Canada et les pays d'Europe orientale. Pour les céréales secondaires, les Etats-Unis seraient quasiment les seuls à bénéficier de l'expansion du commerce mondial : les exportations canadiennes diminueraient, et les exportations de l'Argentine et de l'Australie ne connaîtraient que de très faibles augmentations.

2. L'attribution des subventions aux exportations de céréales

Les procédures d'attribution des subventions à l'exportation ont toujours revêtu une importance notable, dans la mesure où elles déterminent les coûts des politiques d'exportation, mais aussi l'efficacité de celles-ci. Les comportements de spéculation des opérateurs, contre les institutions qui délivrent ces subventions, sont probablement réels, mais les profits issus de ces comportements peuvent varier en fonction de la procédure utilisée. Enfin, comme la section précédente a pu le suggérer, la réduction des exportations subventionnées rendra particulièrement cruciale la gestion de ces politiques de subventions. Cette section propose une description des procédures utilisées par l'UE et par les Etats-Unis.

¹² Cette augmentation sera sans doute temporaire, la tendance séculaire, déterminée par les rythmes démographiques et technologiques, étant à la baisse (Guyomard et Mahé, 1994-a).

2.1 Les restitutions européennes à l'exportation

Les procédures utilisées par l'UE se répartissent en deux grandes catégories : les "restitutions de droit commun", où la subvention unitaire est fixe et peut être attribuée pour une quantité quelconque ; les adjudications, où les niveaux de restitution et les quantités à exporter sont fixés par la CE en fonction des offres des opérateurs (Ferret, 1991). Initialement, seule la procédure de droit commun était utilisée. Sa rigidité et son inertie facilitaient les comportements spéculatifs des agents, lorsque le prix mondial subissait de fortes fluctuations à la hausse et que la restitution ne s'ajustait pas immédiatement en conséquence. Elle était fixée de façon unilatérale par la Commission, sans prendre en compte les offres potentielles des opérateurs. De plus, elle ne permettait pas le contrôle des quantités exportées. Le recours à cette procédure a donc été progressivement réduit, au profit des adjudications. Celles-ci favorisent la concurrence entre les opérateurs et, partant, limitent à la hausse les niveaux de restitutions. En outre, les adjudications permettent simultanément de jouer sur la composante prix, qui détermine le niveau d'agressivité commerciale de l'Union Européenne, et sur la composante quantité (prix et quantité déterminant finalement le coût budgétaire induit). Actuellement, les restitutions de droit commun continuent à être attribuées. Elles concernent soit des destinations pour lesquelles il n'y a pas d'adjudication (pays proches de l'UE, pour lesquels le niveau des restitutions est relativement faible), soit des destinations pour lesquelles il y a des adjudications : dans ce dernier cas, les restitutions fixes sont plus faibles que les restitutions adjudguées, mais elles permettent aux opérateurs « courts en restitutions » d'honorer, avec une perte minimale, les contrats d'exportation sur lesquels ils se sont engagés. Par ailleurs, il existe des restitutions de droit commun avec « délai de réflexion ». Les particularités de cette procédure est que n'intervient pas la concurrence entre opérateurs dans leur attribution, et que le Comité de Gestion des Céréales peut contrôler les volumes exportés sous ce régime, ainsi que les destinations.

Deux procédures d'adjudication sont utilisées, et elles comptent pour plus de 50 % des exportations communautaires dans le cas du blé tendre (55 % en moyenne de 1989 à 1993). La répartition entre adjudications de stocks d'intervention et adjudications de restitutions à l'exportation de quantités prélevées sur le marché libre ¹³ dépend conjoncturellement des situations respectives sur le marché communautaire et sur le marché mondial. Ainsi, des niveaux de stocks d'intervention élevés, conjugués à une faible capacité d'absorption du marché intérieur, contraignent l'UE à écouler ses stocks sur le marché mondial. Les quantités concernées par l'adjudication "ex-marché libre" sont alors déterminées de façon résiduelle.

¹³ Les adjudications de stocks d'intervention de blé tendre représentent en moyenne 15 % des certificats d'exportation de blé tendre entre 1989 et 1993 (mais peuvent atteindre le tiers du total comme lors de la campagne 1992-1993); les adjudications « ex-marché libre » comptent pour 40 % (47 % en 1990-91).

Les adjudications de stocks d'intervention

Les stocks d'intervention que la Commission choisit d'exporter sont adjugés par lots. Les adjudications sont de périodicité hebdomadaire et concernent simultanément plusieurs lots. Pour un lot donné, chaque opérateur peut faire une offre de prix d'achat par tonne, sous pli cacheté. Il détermine ce prix de telle sorte qu'il puisse le revendre de façon compétitive sur le marché mondial. Dans la pratique, la Commission retient l'offre la plus élevée pour chaque lot ayant donné lieu à soumission, puis classe toutes ces offres par ordre décroissant. Elle fixe ensuite une "barre" au-dessus de laquelle toutes les offres sont acceptées. Cette "barre" correspond simultanément au niveau minimum de prix qu'elle juge acceptable compte-tenu des propositions qui lui sont faites, et à la quantité totale qu'elle souhaite voir exporter.

Pour simplifier la représentation du processus d'adjudication de stocks d'intervention, on peut considérer que les adjudications se font indépendamment lot par lot. Pour un lot donné, l'opérateur ayant fait l'offre la plus élevée remporte ce lot et le paye au niveau de son offre, à condition que cette offre soit supérieure à un prix de réserve inconnu *a priori*. Ce prix de réserve *ex-post* est fonction de la quantité correspondant au nombre de lots adjugés un même jour ainsi que des objectifs de la Commission en termes de prix.

Les adjudications de restitutions à l'exportation ex-marché libre

Dans le cas des adjudications de restitutions à partir du marché libre, la Commission achète un service d'exportation aux opérateurs, à charge pour eux de s'approvisionner sur le marché intérieur. Chaque opérateur fait une offre (sous pli cacheté) qui porte à la fois sur la quantité qu'il souhaite exporter, et sur le niveau unitaire de restitution qu'il veut obtenir. La restitution proposée par l'opérateur correspond au niveau de subvention qu'il juge nécessaire pour pouvoir exporter sur le marché mondial, compte-tenu de son coût d'approvisionnement sur le marché intérieur.

Chaque semaine, la Commission classe les différentes offres par ordre croissant des niveaux unitaires de restitution proposés, en cumulant les quantités associées à ces offres. La Commission fixe alors un niveau maximal de restitution, en fonction du prix de revente sur le marché mondial auquel cette restitution maximale donnera lieu selon elle, et en fonction de la quantité totale qui sera exportée à ce niveau de restitution. Toutes les offres pour lesquelles les niveaux de restitution sont inférieurs ou égaux à cette restitution maximale sont acceptées : les opérateurs concernés reçoivent alors la restitution qu'ils ont proposée (et non la restitution maximale), à condition qu'ils prouvent l'exportation effective des quantités sur lesquelles ils se sont engagés.

Quelle que soit la procédure à laquelle elle a recours, la Commission prend ses décisions en fonction de trois critères : la quantité à exporter (pour une semaine donnée comme sur l'ensemble de la campagne de commercialisation), le coût budgétaire du financement des exportations, et la politique européenne d'exportation, c'est-à-dire la volonté plus ou moins grande de préserver ou d'acquérir des parts de marché. La prise en compte simultanée de ces critères conduit la Commission à anticiper les différentes variables-clefs : évolution de l'offre et de la demande sur le marché mondial, subventions des autres exportateurs, niveaux des cours mondiaux, et niveaux des stocks communautaires (publics ou privés). Dans le même temps, les opérateurs forment des

anticipations sur ces mêmes variables ainsi que sur leurs opportunités de revente sur le marché mondial. Ces informations leur permettent de déterminer leur comportement optimal d'offre face à la Commission (en termes de restitutions pour le marché libre ou de prix d'achat pour les stocks d'intervention). Ces comportements renferment aussi une dimension spéculative dans la mesure où l'acquisition de restitutions (ou de stocks d'intervention) est liée à l'obtention et à la revente éventuelle de certificats d'exportation, et corrélativement de contrats au comptant ou à terme.

Restitutions et marché mondial des céréales

Les opérateurs qui souhaitent exporter des céréales depuis l'UE doivent prendre en compte les spécificités décrites précédemment qui caractérisent le régime des échanges extérieurs de la PAC, et donc les possibilités et les contraintes qui en découlent, et qui déterminent leurs comportements sur le marché mondial. A cet égard, deux caractéristiques méritent d'être soulignées.

En premier lieu, une restitution peut être revendue. Les règlements européens permettent en effet de céder, une seule fois, les droits (mais pas les obligations) attachés aux licences d'exportation. Ce marché des restitutions connaît une certaine ampleur depuis le milieu des années 1970 (Debatisse, 1984 ; Cour des Comptes, 1990). Un opérateur « long en restitutions » peut revendre une restitution s'il ne parvient pas à conclure un contrat d'exportation. Mais cette possibilité de revente induit également des comportements purement spéculatifs. Ainsi certains opérateurs peuvent participer aux adjudications de restitutions sans aucune intention d'exporter, mais uniquement pour tenter de revendre avec profit les restitutions obtenues (les obligations de caution limitent toutefois quelque peu ces opérations).

En second lieu, en raison des délais entre la date d'obtention d'une restitution et la date à laquelle l'exportation correspondante est effective, les opérateurs doivent s'assurer contre (et généralement spéculer sur) les risques de fluctuations du prix à l'exportation, du taux de change du dollar américain, et des coûts de fret. Pour se couvrir contre le risque de variation du prix à l'exportation, les opérateurs interviennent sur les marchés à terme des céréales (principalement le Chicago Board of Trade), en achetant ou vendant des contrats correspondant aux quantités qu'ils ont à exporter depuis l'UE, suivant qu'ils sont « courts » ou « longs en restitutions ».

Re-situer ainsi les restitutions à l'exportation montre bien que les procédures européennes d'attribution de ces subventions sont directement en relation avec la complexité du fonctionnement du marché mondial des céréales. Les interactions entre les différents marchés en présence (adjudications de restitutions, marché de revente des restitutions, obtention des contrats d'exportation, marchés à terme, ...) doivent être suffisamment fluides pour en assurer leur équilibre. Mais la caractéristique concurrentielle, qui n'exclut pas les spéculations, semble présente à tous les degrés, y compris dans ces procédures d'attribution des restitutions.

2.2 Les exportations sous EEP

Deux caractéristiques majeures distinguent les restitutions européennes des bonus accordés par les Etats-Unis. Il s'agit d'une part des procédures d'attribution, d'autre part du niveau de ces subventions relativement au prix à l'exportation.

L'Export Enhancement Program (EEP) a été instauré en 1985 afin de « permettre aux exportateurs des Etats-Unis de pratiquer les prix prévalant sur le marché mondial, et ceci pour des produits et des destinations ciblés » (USDA, 1992). L'objectif affiché de ce programme est de lutter contre les « pratiques commerciales déloyales » (notamment celles de l'UE), d'accroître les exportations de produits agricoles des Etats-Unis, et d'inciter les autres pays exportateurs à engager des « négociations sérieuses » sur les problèmes du commerce des produits agricoles. L'EEP concerne plusieurs produits agricoles (céréales, riz, huile végétale, oeufs, ...) mais les exportations de blé représentent à elles seules plus de 80 % des ventes sous EEP.

Compte-tenu des motivations de ce programme, les pays ciblés sont ceux où les Etats-Unis ont perdu des parts de marché, ou ceux pour lesquels ces parts de marché sont menacées. Les produits ciblés sont ceux pour lesquels les Etats-Unis « seraient compétitifs si les autres exportateurs ne pratiquaient pas de politique de subvention ».

L'attribution des bonus du programme EEP se fait par une procédure d'adjudication, mais celle-ci diffère assez largement des pratiques de l'UE. Dans un premier temps, les pays et les produits ciblés sont définis en fonction des principes précédents et en fonction des demandes d'importation, formulées par des Etats ou des sociétés importatrices. Cette sélection est effectuée par une commission interministérielle ¹⁴ qui ouvre ensuite des adjudications pour chaque produit concerné, en notifiant les quantités à exporter par pays ciblé. Les exportateurs doivent alors négocier des contrats avec les importateurs des pays concernés, et faire une offre (non anonyme) à l'US Department of Agriculture (USDA). Une offre doit porter sur la quantité à exporter, la période de livraison, le bonus demandé, mais aussi sur le prix qui sera réellement pratiqué dans le cadre du contrat. L'obtention d'un bonus engage l'opérateur à pratiquer le prix annoncé : les possibilités de spéculation sur les fluctuations de prix sont donc limitées. Enfin, après examen de ces propositions, l'USDA accepte ou rejette chacune de ces offres. Ce type d'adjudication est sans périodicité fixe. Toutes les informations relatives à ces adjudications (pour une opération : nom de la société exportatrice, quantité, bonus, prix à l'exportation) sont rendues publiques une fois les ventes effectuées.

La particularité de cette procédure tient essentiellement au fait que la décision se prend ici dans un cadre bilatéral : chaque offre est examinée individuellement, et est acceptée ou refusée. La règle affichée n'est pas d'accepter les offres de ceux qui demandent le bonus le moins élevé, même si la pratique peut y conduire.

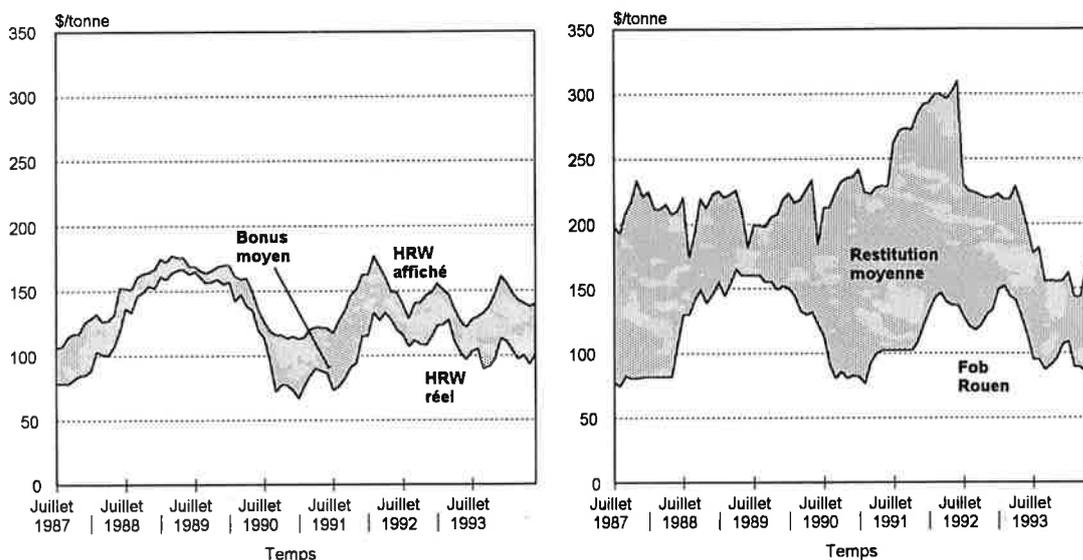
¹⁴ Le « Trade Policy Review Group » (TPRG).

Les principes retenus lors de la prise de décision sont probablement du même type que pour l'adjudication de restitutions européennes (considérations en termes de volonté d'agressivité sur le marché mondial, et en termes de coût budgétaire), mais on ne peut pas parler ici d'enchère au premier prix, où la concurrence entre opérateurs serait organisée.

Outre cette différence quant à la nature de la procédure d'attribution, il faut aussi souligner que les bonus atteignent des niveaux relatifs bien plus faibles que les restitutions, et qu'ils ne concernent pas toutes les exportations. Une partie des exportations de céréales des Etats-Unis est réalisée sans subvention ¹⁵.

Lors des dernières années, les bonus moyens mensuels représentaient de 0 à 70 % des prix réels à l'exportation, et 30 % en moyenne sur les campagnes 1987-88 à 1993-94 ¹⁶. Par ailleurs, les restitutions pour le blé tendre, en moyenne mensuelle et exprimées en dollar américain, ont pu varier entre 20 et 200 % du prix européen à l'exportation : la moyenne est de 100 % pour les campagnes 1987-88 à 1993-94, et de 70 % sur les deux dernières campagnes (voir graphique 1).

Graphique 1
Bonus et Restitutions



Source : d'après données du Conseil International du Blé (IWC, 1992) et de l'ONIC.

¹⁵ Mais il est évident que, comme c'était le cas avant 1985, sans subvention ils exporteraient moins, toutes choses égales quant à la politique européenne. Mais comme l'UE ne pourra probablement pas exporter sans restitution dans les années à venir, cela indique que les Etats-Unis pourraient alors maintenir leurs parts de marché sans subvention.

¹⁶ La comparaison est faite entre le bonus moyen mensuel appliqué au blé tendre, et le prix à l'exportation du blé tendre HRW n° 2 ordinaire, fob golfe du Mexique (voir graphique 1).

3. Modélisation des adjudications de restitutions

La caractérisation des modes d'attribution des subventions à l'exportation de céréales, telle qu'elle a pu être réalisée de façon descriptive dans la section précédente, peut être complétée par une approche analytique. Celle-ci s'appliquera uniquement ici aux restitutions européennes, et dans le cadre de celles-ci, aux seules adjudications de stocks d'intervention de blé tendre.

Rappelons que ces dernières ont lieu de façon hebdomadaire, lot par lot. Parmi les offres anonymes des opérateurs qui souhaitent acquérir un lot donné, l'offre d'achat la plus élevée est retenue par le Comité de Gestion des Céréales (qui exécute la politique de la Commission dans ce domaine).

La procédure d'attribution des stocks d'intervention est un mécanisme d'enchères : il s'agit ici d'une enchère au premier prix sous pli cacheté. La théorie des enchères, dans le cadre de l'économie de l'information, propose différents modèles pour représenter ce type de mécanisme. L'objet de la modélisation est de déterminer les comportements optimaux des agents en concurrence pour l'achat d'un bien homogène à un vendeur unique, la Commission (enchère de monopole). Les hypothèses principales sont qu'il n'y a pas de collusion entre offreurs (ce qui n'exclut pas la circulation d'informations entre eux), que ces offreurs ont tous le même comportement d'optimisation, et que les enchères successives sont indépendantes les unes des autres (i.e. on ne traite pas le cas dynamique d'enchères séquentielles ou répétées). L'enchère est alors comparable à un jeu, dont les règles sont fixées par le Principal (la Commission), et qui est défini par une règle d'attribution de l'objet (attribution à celui qui fait l'offre la plus élevée) et par une règle de paiement, qui est généralement l'offre la plus élevée également¹⁷. Afin de déterminer les stratégies optimales des offreurs, il faut faire des hypothèses supplémentaires sur la valorisation, par les acheteurs, du bien mis en vente. En d'autres termes, quelle valeur l'acheteur attache-t-il au bien qu'il souhaite acquérir ? La réponse peut, par exemple, dépendre de son anticipation sur la valeur de revente du bien. Deux paradigmes contrastés donc concurrents peuvent être retenus pour caractériser ces évaluations individuelles du bien.

Dans le cadre du premier, chaque agent attache une valeur particulière au bien vendu, de façon certaine et avant l'enchère. On parle alors de « **valeurs privées** », et on suppose généralement que celles-ci sont différentes et indépendantes entre les agents. L'hypothèse de valeurs privées peut se vérifier dans le cas d'une segmentation du marché mondial, dont l'occurrence serait expliquée par le fait que certains opérateurs détiennent un pouvoir de marché spécifique. Ceci peut s'expliquer si ces opérateurs se trouvent en situation de monopole pour certaines zones géographiques, par exemple. Cette hypothèse peut aussi être vérifiée dans le cas de comportements spéculatifs des opérateurs (cf. supra, 2.1). Les opérateurs sont simultanément en concurrence pour obtenir des restitutions (ou pour acheter des stocks d'intervention), pour obtenir

¹⁷ On peut aussi imaginer le cas d'une enchère au second prix, où le gagnant - donc celui qui a fait l'offre la plus élevée - ne paie pas au niveau de son offre, mais au niveau de l'offre immédiatement inférieure à la sienne.

des contrats d'exportation, au comptant ou à terme, pour racheter des certificats d'exportation, etc ... La complexité des interactions entre ces différents marchés, particulièrement dans le temps, peut conduire à des situations de déséquilibre, donc à des valeurs de revente différentes pour un même bien ¹⁸.

Dans le cadre du second paradigme, tous les agents attachent au bien vendu une même valeur *ex post*, mais cette valeur leur est inconnue *ex ante*. Avant le déroulement de l'enchère, les agents ont simplement des estimations de cette valeur. On parle ici de « valeur commune ». Chaque agent, en fonction de l'information dont il dispose avant l'enchère, a une estimation ou un « signal » différent quant à la valeur du bien. Cette hypothèse ne correspond pas nécessairement à la loi du prix unique sur le marché mondial, mais plutôt à une situation où les agents se comportent comme si le prix de revente ne différera pas en moyenne entre les différents compétiteurs. Le fait qu'ils se déterminent selon ce principe s'expliquerait par une circulation de l'information et un degré de concurrence tels qu'un équilibre puisse s'établir entre les différents marchés qui interagissent (marchés des restitutions, marchés à terme, etc ...).

La modélisation consiste alors à faire des hypothèses, soit sur la distribution des valeurs privées pour le premier paradigme, soit sur la distribution des signaux relatifs à la valeur commune pour le second. On suppose que les valeurs privées des différents offreurs (respectivement les signaux) sont issues d'une même distribution, et que cette distribution est connue de chaque participant à l'enchère.

La stratégie optimale d'un agent, i.e. l'offre d'achat qu'il va faire, va donc être fonction de sa propre valeur privée (respectivement de son signal) et de celles des autres, via la distribution de celles-ci. Une fois la distribution donnée, la stratégie optimale d'un agent est une fonction de sa valeur privée (respectivement son signal) et des paramètres de la distribution. L'offre gagnante va être fonction de la plus grande valeur privée (respectivement du plus grand signal). Une forme analytique pour ces offres gagnantes peut être déduite des hypothèses sur la distribution des valeurs privées (normale ou log-normale, par exemple) ou sur la distribution des signaux, suivant le paradigme retenu.

Une spécification de la stratégie optimale des participants à l'adjudication de stocks d'intervention de blé tendre a été réalisée sous ces deux hypothèses, en supposant que l'espérance des valeurs privées (respectivement des signaux) dépend de différents facteurs tels que :

- les effets-prix : prix à l'exportation des Etats-Unis, corrigé des bonus, prix intérieur (afin de prendre en compte une éventuelle profitabilité relative des exportations par rapport au marché intérieur) ;
- les effets-quantités : exportations de l'UE et des Etats-Unis (i.e. degrés d'agressivité de ces deux concurrents, en termes quantitatifs).

¹⁸ i.e. de qualité homogène, pour une même date d'expédition, et une fois effectuée la correction des coûts de fret pour des destinations différentes.

La spécification des stratégies optimales conduit à la même forme réduite linéaire, quel que soit le paradigme retenu. L'estimation des différents effets sur l'espérance des valeurs privées ou sur celle des signaux est donc obtenue par une seule estimation par la méthode des moindres carrés ordinaires. De plus, les effets des différentes variables sont les mêmes sur les valeurs privées ou sur les signaux. Des calculs additionnels permettent de caractériser d'une part la distribution des valeurs privées (en particulier leur dispersion), d'autre part celle des signaux relatifs à la valeur commune. L'estimation des paramètres affectant les différentes variables étant obtenue par une seule régression linéaire, il n'est pas possible de discriminer entre les deux paradigmes sur la base d'un test statistique (test de spécification). Le choix entre ces deux cadres d'hypothèses ne peut être fait que sur la base de considérations économiques, qui découlent des enseignements tirés des résultats d'estimation (pour plus de détails sur les méthodes d'estimation et sur leur application, voir Bourgeon et Le Roux, 1994-b).

L'estimation a été faite sur des données concernant plus de 400 lots de stocks d'intervention de blé tendre, adjugés entre mars 1991 et décembre 1992. Chacun des lots est en moyenne sur cette période de 5 500 tonnes. Sous l'hypothèse de log-normalité des valeurs privées (ou des signaux), cette estimation fournit les élasticités de l'espérance des valeurs privées (ou de façon équivalente, de l'espérance des signaux) aux différentes variables explicatives. Ces résultats sont présentés dans le tableau 2.

Tableau 2
Elasticités de l'espérance des valeurs privées ou des signaux

Taux de change ECU/Dollar américain	1.079 (17.0)
Exportations hebdomadaires des Etats-Unis	- 0.023 (- 8.4)
Prix américain à l'exportation corrigé d'un bonus moyen (USD)	0.591 (39.6)
Prix intérieur (rendu Rouen, FFR)	- 0.889 (- 21.0)
<i>(statistiques de Student entre parenthèses)</i>	

Le taux de change a un effet positif sur les offres des agents (via les valeurs privées ou les signaux, puisque les stratégies optimales sont des fonctions croissantes de ces valeurs privées ou de ces signaux). *Ceteris paribus*, un accroissement de ce taux de change entraîne des offres, formulées en ECU, plus élevées. De plus, l'élasticité est égale à l'unité : une fluctuation du taux de change n'entraîne qu'un ajustement mécanique des offres des opérateurs européens (i.e., il n'y a pas de comportements spéculatifs fondés sur des anticipations du taux de change).

Les exportations des Etats-Unis ont un effet négatif : leur augmentation entraîne une baisse des offres des opérateurs européens, ceux-ci souhaitant rester compétitifs sur le marché mondial, en termes de prix. L'élasticité à cette variable est toutefois très faible.

Un des résultats les plus importants concerne l'effet du prix américain à l'exportation. Une augmentation de 1 % de ce prix entraîne une hausse de 0.6 % du prix offert à l'achat des stocks européens. Toutes choses égales quant au taux de change du dollar américain, la valeur que les opérateurs attachent au blé tendre à exporter est directement dépendante du prix américain à l'exportation, donc de la politique de subvention des exportations pratiquée par les Etats-Unis.

Enfin, le prix intérieur a un effet négatif, ce qui caractérise l'effet de la profitabilité relative des exportations. Quand ce prix intérieur augmente, il est relativement moins intéressant d'exporter sur le marché mondial. La baisse programmée des prix intérieurs des céréales, dans le cadre de la réforme de la PAC, aurait pour effet d'augmenter les prix d'achat de stocks d'intervention, donc de réduire les dépenses budgétaires liées aux restitutions à l'exportation.

Il s'agit ensuite de caractériser les distributions des valeurs privées ou des signaux, suivant l'hypothèse retenue, en particulier par des statistiques de dispersion déduites de l'estimation des stratégies optimales. Celles-ci sont présentées dans le tableau 3.

On suppose qu'à chaque adjudication le nombre d'offreurs est égal à 15, ce qui correspond bien au nombre moyen d'opérateurs qui interviennent lors des adjudications de stocks d'intervention.

Tableau 3
Distributions des valeurs privées et des signaux de la valeur commune

Moyenne des offres gagnantes : 84.44 Ecus ¹⁹		
	Ecart-type	Moyenne
Valeurs privées	8.93	73.3
Signaux de la valeur commune	4.60	85.2

Si l'on se place dans l'hypothèse selon laquelle les évaluations individuelles sont privées et indépendantes, on peut estimer que la moyenne de ces valeurs privées (73.3 Ecus) est 15 % plus faible que l'offre gagnante moyenne (84.4 Ecus). Autour de cette moyenne de 73.3 Ecus, l'écart-type des valeurs privées est de 9 Ecus (soit 12 % de la moyenne), ce qui paraît très élevé. Convertie en dollar américain, cette moyenne des valeurs privées est, pour chaque adjudication, très inférieure au prix américain à l'exportation : cette différence ne peut pas s'expliquer uniquement par un effet-qualité. Cela signifierait que les prix mondiaux seraient toujours plus élevés que les évaluations individuelles des opérateurs européens. Ceci ne paraît pas plausible,

¹⁹ Il faut noter que les prix d'achat des stocks d'intervention intègrent, pour de simples raisons juridiques, une « restitution technique », reversée à l'exportateur une fois l'exportation effectuée, mais qu'il doit prendre en compte dans son offre (Ferret, 1991). Cela revient à majorer le prix qu'il souhaite payer de cette restitution technique, connue avant l'adjudication (environ 20 Ecus sur la période d'estimation).

au moins parce que ces opérateurs sont les mêmes que ceux qui interviennent sur les autres continents.

De même, la moyenne des valeurs privées est, pour chaque adjudication, systématiquement inférieure à l'offre gagnante (qui est le prix d'achat unitaire, donc la recette moyenne de la Commission).

Ceci signifie que la valorisation moyenne (parmi les offreurs) d'un lot de blé tendre est toujours beaucoup plus faible que son prix d'achat ²⁰. Alors que la règle du jeu permet aux opérateurs de spéculer contre la Commission, celle-ci ne perdrait jamais, en moyenne, en organisant de telles adjudications. Outre que la dispersion des valeurs privées paraît particulièrement élevée, cet écart entre la moyenne des valeurs privées et l'offre gagnante ne paraît pas réaliste. L'hypothèse de valeurs privées n'est pas adaptée au marché étudié.

En revanche, les enseignements des résultats d'estimation sont plus satisfaisants si l'on se situe dans le cadre du paradigme de valeur commune. Dans ce cas (voir tableau 3), la dispersion estimée des signaux relatifs à la valeur commune est plutôt faible : l'écart-type de ces signaux est de 4.6 Ecus, soit 5 % de la valeur commune moyenne (sur l'ensemble des observations). Ceci montre que les évaluations individuelles des opérateurs sont très proches, en raison d'un degré quasi identique d'information sur la situation des marchés qu'ils auront à confronter.

La valeur commune, convertie en dollar américain, est pour chaque lot sensiblement égale ou légèrement inférieure au prix américain à l'exportation ²¹. Ceci correspond bien à l'internationalisation du marché des céréales.

De plus, un résultat d'estimation important dans le cadre de l'hypothèse de valeur commune est que, pour chaque adjudication, la valeur commune est quasiment égale à l'offre gagnante (85.2 Ecus pour la moyenne des valeurs communes sur l'ensemble des adjudications, contre 84.4 Ecus pour la moyenne des offres gagnantes). La faible dispersion des signaux s'explique par le degré de la concurrence entre opérateurs, par la circulation de l'information entre eux, et par leur bonne connaissance de la situation future du marché. Ceci a aussi pour conséquence que le gagnant de chaque adjudication doit payer un prix très proche de la valeur commune. Le revenu du Principal est quasiment égal à la valeur que les offreurs attachent au bien. Il n'y a donc pas d'extraction de rente par ces derniers lors des adjudications.

L'ensemble des résultats issus de l'estimation sous l'hypothèse de valeur commune semble plus adapté à la réalité du marché étudié, et les enseignements qui en découlent sont particulièrement intéressants pour caractériser les comportements des opérateurs sur le marché mondial, ainsi que l'efficacité de la procédure d'adjudication.

²⁰ Mais l'évaluation individuelle du gagnant est plus élevée que le prix qu'il doit payer, puisque l'on montre que ce prix d'achat est égal, en espérance, à la deuxième plus grande valeur privée : il y a bien une rente positive pour le gagnant.

²¹ La comparaison est faite avec un prix américain corrigé d'un bonus moyen d'une part, et d'un taux de fret entre le golfe du Mexique et l'Europe occidentale d'autre part.

Retenir le paradigme de la valeur commune revient à considérer que les comportements des opérateurs sont déterminés par une référence unique sur le marché mondial (qui peut être le prix américain, par exemple, même si celui-ci est le résultat de la politique d'exportation des Etats-Unis qui se veut être une simple réponse aux pratiques de l'UE). Cela revient aussi à conclure que la procédure d'adjudication des stocks d'intervention - et on peut probablement extrapoler à l'attribution des restitutions « ex - marché libre » - conduit à l'efficacité puisque la recette de la Commission et la valeur que les agents attachent au bien vendu sont identiques.

Conclusion

Il est à attendre que le respect de l'accord de l'UR entraînera une diminution sensible des exportations européennes de céréales, et une reconquête des parts de marché par les autres exportateurs, en premier lieu les Etats-Unis. Ces derniers pourront dès lors accroître leurs exportations sans subvention, le système de « ciblage » des bonus sous EEP n'ayant plus lieu d'être, du moins pour la grande majorité des exportations des Etats-Unis. Cette politique de subvention des exportations, qui repose sur un encadrement très étroit (en termes de prix, de quantités, de produits, de destinations), a un caractère extrêmement rigide et coercitif que ne possède pas le système européen des restitutions.

L'attribution des restitutions européennes est déjà actuellement un des points faibles de la PAC dans la mesure où le libéralisme de son fonctionnement, ou au moins sa souplesse certaine, entraînent un coût non seulement très important, mais, de plus, difficile à contrôler. Les restitutions deviendront encore plus le « talon d'Achille de l'Europe » dès lors que l'UE sera confrontée à la difficile baisse de ses exportations subventionnées, que la réforme de la PAC ne sera pas apte à atteindre à elle seule. Il faudra donc adapter les procédures d'attribution de ces restitutions aux engagements pris dans le cadre de l'accord de l'UR. On ne peut compter sur le fait que les prix intérieurs atteignent les cours mondiaux, et si tel était le cas, rien ne permettrait d'être sûr que cela serait durable, sauf volonté politique d'une nouvelle baisse des prix garantis. Envisager l'instauration d'un double marché des céréales, dont l'un ne serait plus déconnecté du marché mondial, serait une solution. Mais la mise en oeuvre d'une telle structure paraît techniquement et politiquement infaisable.

Donc, le contrôle **quantitatif** des exportations subventionnées par restitutions semble la seule issue, au risque de voir rapidement gonfler les stocks européens si l'offre n'est pas mieux contrôlée. Cela entraînera une perturbation certaine de l'efficacité actuelle des procédures d'attribution de restitutions, par les rigidités supplémentaires que ce contrôle nécessitera.

Bibliographie

ACKERMAN (K.Z.), SMITH (M.E.), 1990 - **Agricultural Export Programs : Background for 1990 Farm Legislation**, Commodity Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Staff Report AGES 9033.

AGRA EUROPE, différents numéros.

BOURGEON (J.M.), LE ROUX (Y.), 1994-a - **Analyse des instruments d'adjudication : le cas des restitutions à l'exportation des céréales européennes**, INRA, Actes et Communications, 12 (à paraître).

BOURGEON (J.M.), LE ROUX (Y.), 1994-b - **Tenders for European cereal export refunds : a structural approach**, INRA-ESR-PAM-Rennes, 1994/07, 26 p.

CENTER FOR AGRICULTURAL AND RURAL DEVELOPMENT (CARD), 1994 - **Impacts of the Uruguay Round of the GATT for Domestic and International Agriculture**, Uruguay Round Symposium, June 15.

COUR DES COMPTES, 1990 - **Rapport spécial n° 2/90 sur la gestion et le contrôle des restitutions à l'exportation accompagné des réponses de la Commission**, Journal Officiel des Communautés Européennes, 90/C 133/01.

DEBATISSE (M.L.), 1984 - **Céréalexport**, Atya, Paris, 288 p.

FERRET (M.), 1991 - **Guide du Commerce Extérieur**, ONIC, Paris.

GUYOMARD (H.), MAHE (L.P.), 1993 - **Réforme de la PAC et négociations du GATT : quelle compatibilité ?** Economie Internationale, 55, pp. 63-90.

GUYOMARD (H.), MAHE (L.P.), 1994-a - **La réforme de la PAC et les négociations du GATT : perspectives pour l'agriculture française et communautaire**, INRA-ESR-PAM-Rennes, 1994/01, 26 p.

GUYOMARD (H.), MAHE (L.P.), 1994-b - **L'agriculture au GATT et la nouvelle PAC : la fin d'une exception ? ce séminaire.**

HOME-GROWN CEREALS AUTHORITY (HGCA), 1994 - **The GATT Agriculture Agreement**, Marketing Note, 29(5), 12 p., August.

INTERNATIONAL WHEAT COUNCIL, 1993 - **World Grain Statistics 1992**.

LE ROUX (Y.), 1992-a - **Perspectives d'exportation de blé tendre et d'orge**, INRA Sciences sociales, 6, 2 p.

LE ROUX (Y.), 1992-b - **Effets des prix intérieurs et des niveaux de production sur les échanges intra et extra-communautaires de céréales**, in : Bureau (J.C.), Jayet (P.A.), Le Roux (Y.), 1992 - **Conséquences pour le secteur agricole français de diverses options en matière de réforme de la PAC**, Commissariat Général du Plan et Direction de la Prévision, pp. 125-186.

O.N.I.C., **Marché des céréales**, Paris, différents numéros.

O.N.I.C., **Modèle MONIC : perspectives des grandes cultures à horizon 5 ans**, Paris, différents numéros.

U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA), 1992 - **Export Enhancement Program**, USDA, Foreign Agricultural Service, Fact Sheet, november.

U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA), 1994 - **Effects of the Uruguay Round Agreement on U.S. Agricultural Commodities**, USDA, Office of Economics, Economic Research Service, Gatt-1, March.

