

VII. RÉFORME DES POLITIQUES AGRICOLES : IL FAUT ALLER PLUS LOIN

Introduction

Les politiques agricoles visent une variété d'objectifs, notamment : garantir une offre de produits alimentaires en quantité suffisante à des prix raisonnables, soutenir les revenus des ménages agricoles, contribuer au bien-être des communautés rurales et assurer la viabilité écologique et d'autres objectifs de société. Ce chapitre¹ passe en revue les progrès récents de la réforme des politiques, évalue les coûts économiques et l'efficacité des politiques agricoles et en décrit les effets. En dépit des avancées récentes, les politiques agricoles ne se sont pas avérées particulièrement efficaces pour atteindre certains de leurs objectifs économiques, alors qu'elles sont plutôt coûteuses pour les consommateurs et les contribuables. De surcroît, elles ont des effets secondaires sur les échanges, l'environnement et les pays en développement.

Les politiques agricoles poursuivent plusieurs objectifs

Progrès de la réforme des politiques

Dans la plupart des pays de l'OCDE les gouvernements appliquent de longue date un large éventail de mesures pour soutenir les revenus agricoles et garantir des approvisionnements alimentaires suffisants. Les incitations liées à la production, agissant essentiellement sur les prix des produits agricoles, ont été complétées ou en partie remplacées par des mesures d'aide au revenu. Les droits et contingents à l'importation, les subventions à l'exportation et les accords spéciaux d'accès aux marchés entre pays ont aussi été largement utilisés. Plus récemment, les pouvoirs publics ont pris des mesures pour réaliser des objectifs liés à la qualité de l'environnement, à la sécurité des aliments et au bien-être des animaux ; ces actions ont souvent consisté à maintenir les mesures existantes liées à la production, en les assortissant de conditions telles que le respect de normes environnementales ou la limitation des apports d'intrants. Plusieurs pays de l'OCDE attachent beaucoup d'importance à ces objectifs ainsi qu'à d'autres considérations « non commerciales ». Dans l'analyse de l'OCDE, tous ces objectifs sont regroupés sous le concept de « multifonctionnalité » (encadré VII.1).

L'intervention des pouvoirs publics dans l'agriculture a une longue histoire

La réforme des politiques de soutien à l'agriculture a fait quelques progrès, en particulier au début et au milieu des années 90. Pour la zone OCDE dans son ensemble, le niveau de soutien, mesuré par l'estimation du soutien aux producteurs

Bien que la réforme ait marqué quelques progrès...

1. Ce chapitre a été rédigé conjointement par le Département des affaires économiques et par la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries. Il s'appuie sur les travaux de fond menés dans cette dernière Direction – en particulier le Rapport suivi et évaluation 2001 (OCDE, 2001a), dont la partie I (qui comprend le Résumé) a été approuvée pour publication par le Comité de l'agriculture et le Comité des échanges de l'OCDE, alors que la partie II a été publiée sous la responsabilité du Secrétaire général. Ce chapitre ne reflète pas un consensus au sein des Comités de l'OCDE.

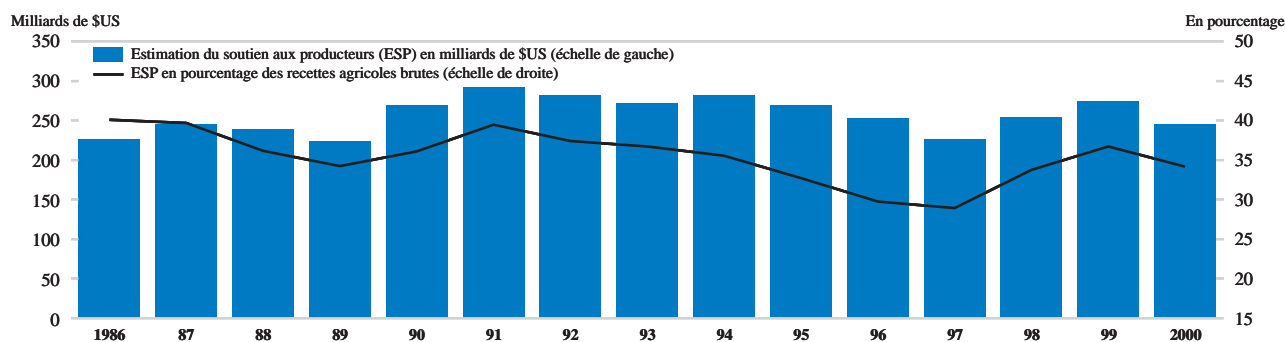
Encadré VII.1. La « multifonctionnalité » de l'agriculture

Le concept d'agriculture « multifonctionnelle », quoique largement invoqué, est souvent mal défini et se prête donc à différentes interprétations. En particulier, il existe des vues très divergentes au sujet de ses implications pour l'action des pouvoirs publics. Certains pays estiment que le soutien lié à la production et les mesures aux frontières sont nécessaires pour maintenir ou amplifier le caractère multifonctionnel de l'agriculture et qu'il doit être pris en compte dans le processus commercial multilatéral. Un autre groupe de pays privilégie des mesures ciblées sans incidence sur la production. Un troisième groupe dénie un rôle quelconque aux instruments d'action liés à la production ou aux échanges et se montre sceptique quant à l'opportunité d'inclure la multifonctionnalité dans les négociations commerciales multilatérales. Pour tenter de surmonter ces difficultés, l'OCDE a élaboré une terminologie commune, défini les principaux enjeux et créé un cadre pour aider les pays à élaborer leurs politiques

intérieures, y compris celles compatibles avec une libéralisation accrue des échanges. De cette analyse, il ressort que la multifonctionnalité est une caractéristique du processus de production agricole telle que les produits agricoles et certains autres « extrants » liés à l'environnement, à la culture, au développement rural, à la sécurité alimentaire ou aux autres objectifs de société, sont des produits conjoints. La question de savoir si une intervention des pouvoirs publics est justifiée et quelle forme elle devrait prendre dépend de cette « conjonction » : quelle est sa nature et sa force, existe-t-il des carences de marché et dans quelle mesure les « extrants » en cause sont-ils des biens collectifs. Ce cadre devrait permettre aux gouvernements d'évaluer les avantages potentiels de différentes actions envisageables au regard de leurs coûts directs et indirects, ce qui réduira les différences entre pays concernant les stratégies de réforme des politiques et les efforts en cours de libéralisation des échanges.

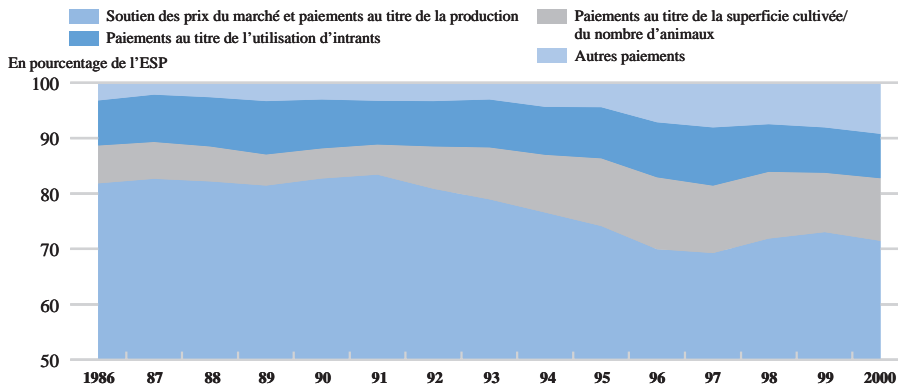
(ESP), a baissé de plus de 20 pour cent entre 1991 et 1997 (graphique VII.1). En outre, au cours de la période de six ans allant jusqu'en 1997, le soutien des prix et les paiements en fonction de la production ont été quelque peu réduits au profit de paiements budgétaires moins liés à la production (graphique VII.2). La charge des politiques agricoles de soutien étant déplacée des prix vers les budgets publics, elle devenait du même coup plus transparente. Cependant, depuis 1997, la zone de l'OCDE dans son ensemble n'a pas fait de progrès marquants en ce qui concerne la réduction de la part du soutien des prix du marché et des paiements liés à la production, et le niveau de l'aide a augmenté. Cette hausse s'explique surtout par la chute des cours des produits agricoles sur le marché mondial. Il en est résulté une élévation du niveau de soutien des prix, car les prix intérieurs n'ont pas été abaissés dans les mêmes proportions. Ainsi, en 1997 le prix moyen perçu par les agriculteurs de

Graphique VII.1. Estimation du soutien total aux producteurs dans la zone de l'OCDE



Sources : OCDE (2001a), base de données ESP/ESC 2001.

Graphique VII.2. Composition de l'estimation du soutien total aux producteurs dans la zone de l'OCDE



Source : Base de données ESP/ESC OCDE 2001.

la zone de l'OCDE dépassait de 29 pour cent le prix mondial². Dès 1999, l'écart avait atteint 44 pour cent.

Le niveau du soutien à l'agriculture dans les pays de l'OCDE n'est pas seulement élevé, mais aussi très variable d'un produit à l'autre et selon les pays. Tandis que le soutien pour le riz, le sucre et le lait demeure supérieur à 50 pour cent des recettes agricoles brutes, les paiements aux producteurs de laine, d'œufs et de volaille sont sensiblement plus réduits (graphique VII.3). En ce qui concerne la distribution géographique du soutien, l'Union européenne, le Japon et les États-Unis représentent quelque quatre cinquièmes du total. Toutefois, mesuré en pourcentage de la valeur des recettes agricoles brutes, le soutien atteint ses niveaux les plus élevés en Suisse, en Norvège, en Corée, en Islande et au Japon (graphique VII.4). Parmi les pays où le soutien est important, l'Union européenne et les autres pays européens sont ceux qui ont fait le plus de progrès, depuis le milieu des années 80, vers le retrait des modes de soutien provoquant le plus de distorsions.

... les niveaux de soutien restent élevés et varient suivant les produits et les pays

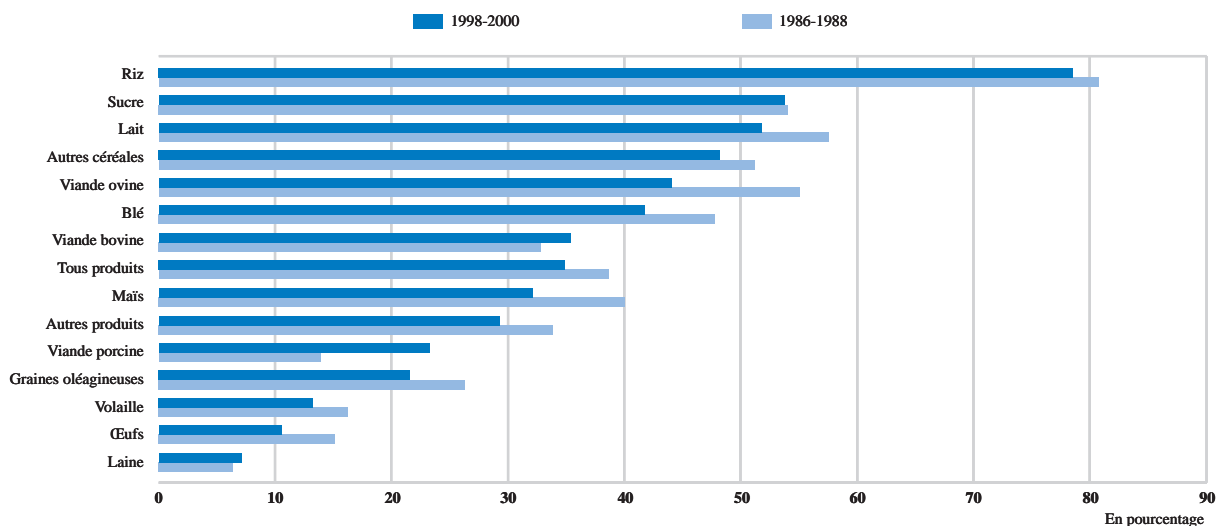
Le cycle de négociations commerciales multilatérales d'Uruguay achevé en 1994 a constitué un déterminant majeur de la réforme des politiques (encadré VII.2). Cependant, même s'il est parvenu à appliquer des disciplines au secteur agricole, ses effets globaux sur les niveaux de la protection et des échanges de produits agricoles ont été limités (OCDE, 2001b). La pénétration des importations sur les marchés de produits alimentaires reste beaucoup plus faible que dans les autres secteurs (Coppel et Durand, 1999), et les produits agricoles sont toujours frappés de droits de douane beaucoup plus élevés que les produits

Les problèmes d'accès aux marchés subsistent

2. Écart mesuré par le coefficient nominal de protection à la production, indicateur du taux nominal de protection des producteurs exprimant le rapport entre le prix moyen perçu par les producteurs (à la sortie de l'exploitation), à l'inclusion des paiements par tonne produite, et le prix à la frontière (mesuré par le niveau du prix à la sortie de l'exploitation).

Graphique VII.3. Estimation du soutien aux producteurs par produit¹

Moyenne OCDE en pourcentage de la valeur des recettes agricoles brutes



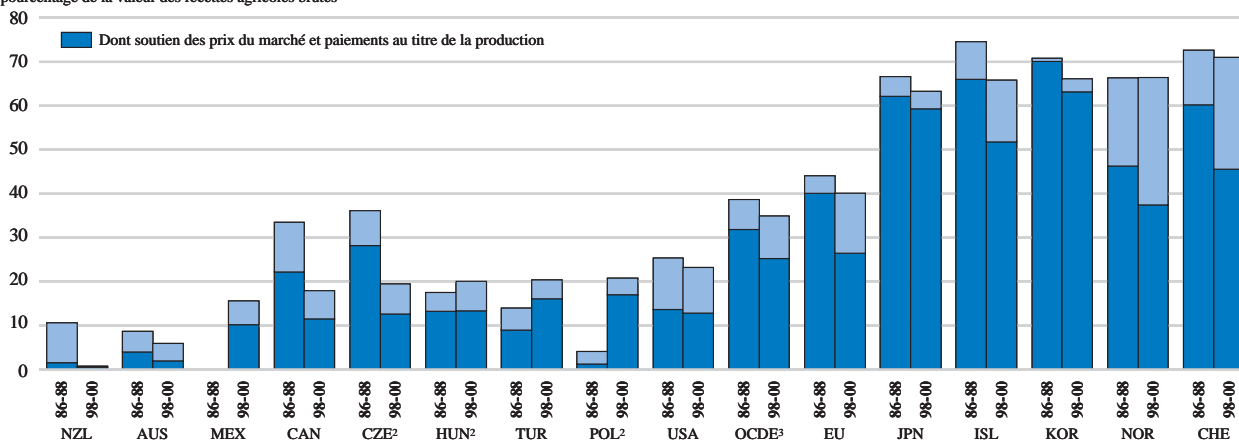
1. Les produits sont classés en fonction des niveaux de soutien en 1998-2000.

Sources : OCDE (2001a), Base de données ESP/ESC OCDE 2001.

manufacturés (OCDE, 2002) (tableau VII.1)³. De surcroît, les tarifs douaniers agricoles sont en général plus compliqués, et comptent de nombreux droits spécifiques ou complexes, ainsi que beaucoup de « mégadroits » supérieurs à 100 pour cent pour les produits les plus « sensibles ».

Graphique VII.4. OCDE : estimation du soutien aux producteurs par pays¹

En pourcentage de la valeur des recettes agricoles brutes



1. Les pays sont classés en fonction des niveaux de soutien en 1998-2000.

2. Pour la Hongrie, la Pologne et la République tchèque, 1991-93 au lieu de 1998-2000.

3. Pour 1986-88, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque sont exclues.

Source : Base de données ESP/ESC OCDE 2001.

3. Selon des estimations récentes, dans la zone de l'OCDE les taux des droits de douane frappant les produits agricoles atteignent en moyenne quelque 60 pour cent, contre 4 pour cent à peine pour les produits manufacturés (Gibson *et al.*, 2001).

Encadré VII.2. Principaux résultats de l'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay

L'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay a constitué une étape importante vers l'application aux marchés agricoles de disciplines similaires à celles qui visent les autres secteurs de biens échangeables. Il a été mis en œuvre par les pays développés entre 1995 et 2000, les pays en développement disposant d'un délai supplémentaire de quatre ans. L'Accord a imposé des disciplines aux politiques qui faussent les échanges :

- Les tarifs ont été consolidés et soumis à des engagements de réduction.
- Les barrières non tarifaires ont été converties en tarifs douaniers qui ont été également consolidés et soumis à des engagements de réduction par le biais d'un processus de « tarification ». Des contingents tarifaires (régimes tarifaires à deux volets avec tarifs différents pour les importations sous contingent et hors contingent) ont été instaurés pour garantir un accès minimal et courant aux produits jusque-là protégés par des barrières non-tarifaires. Les pays développés et les pays en développement sont convenus de réduire leurs droits de douane moyens de 36 et 24 pour cent respectivement.
- Les subventions à l'exportation de produits agricoles ont été pour la première fois assujetties aux disciplines. Pays développés et pays en développement sont convenus de réduire leurs exportations subventionnées respectivement de 24 et 16 pour cent en volume et de 36 et 24 pour cent en valeur. En ce qui concerne les autres mesures touchant la concurrence à l'exportation, les pays ont entrepris de poursuivre les négociations en vue d'un accord destiné à régir le recours dans l'agriculture aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.
- Les politiques internes de soutien ont été disciplinées selon trois grandes catégories en fonction de leurs effets potentiels de distorsion des échanges. Les pays développés sont convenus de réduire de 20 pour cent les dépenses au titre de politiques internes faussant les échanges, tandis que les pays en développement ont accepté une réduction de 13.3 pour cent. Les dépenses en programmes intérieurs ayant des effets minimaux de distorsion des échanges, classés dans la « catégorie verte », ne sont pas soumises à des engagements de réduction. Le soutien lié à la production dans le cadre de programmes de limitation de la production est également exempté des engagements de réduction s'il répond à certains critères (« catégorie bleue »). Par ailleurs, le soutien interne est également exempté d'engagements de réduction s'il représente moins de 5 pour cent (10 pour cent pour les pays en développement) de la valeur de la production (pourcentage « de minimis »).
- Un nouvel Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires a été signé. Il stipule que les mesures visant à assurer la protection de la santé et de la vie des animaux ou la préservation des végétaux doivent avoir une justification scientifique et il encourage les pays à les établir en fonction de normes, directives ou recommandations internationales. Lorsque les normes internationales font défaut ou que des normes plus élevées sont jugées préférables, les pays devraient fonder leurs mesures sur une évaluation des données scientifiques ou des risques, afin d'éviter toute discrimination arbitraire ou injustifiée.

— Tableau VII.1. Droit de douane moyen en 2000 selon le statut des contingents^a —

En pourcentage

	Produits sous contingent	Produits hors contingent	Produits sans contingent
Céréales secondaires	100	218	76
Blé	73	184	84
Riz	15	198	54
Sucre	16	127	111
Viande bovine	36	167	54
Viande porcine	56	180	69
Volaille	39	172	49
Viande ovine	31	153	14
Beurre	48	370	50
Fromage	32	121	26
Lait écrémé en poudre	48	192	92
Lait entier en poudre	80	261	112
Lactosérum en poudre	38	546	129

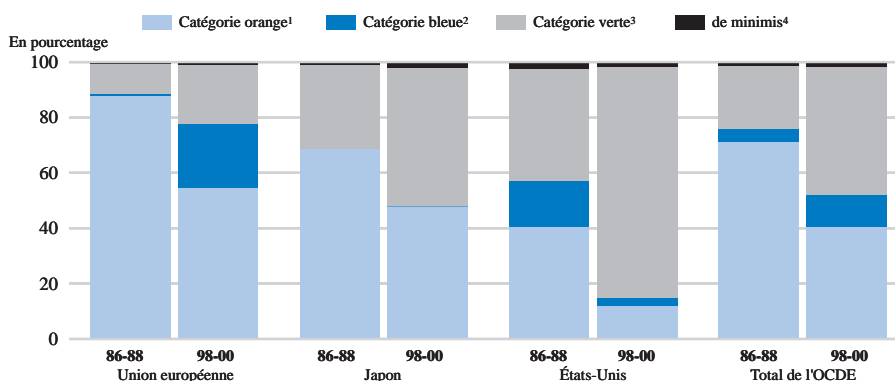
a) Sous contingent : droit appliqué aux importations dans la limite d'un contingent tarifaire ; hors contingent : droit appliqué aux importations en excédent du volume du contingent tarifaire ; sans contingent : droit appliqué aux produits pour lesquels il n'a pas été fixé de contingent.

Source : OCDE (2001a), calculs de l'OCDE d'après la base de données sur l'accès aux marchés agricoles.

Les disciplines visant le soutien interne ont réduit les distorsions

Les disciplines du cycle d'Uruguay ont eu un impact plus marqué sur la composition du soutien interne dans les pays de l'OCDE que sur son niveau global, davantage influencé par les variations des prix des produits. De fait, sous l'effet des disciplines appliquées au soutien interne découlant de l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay, la part des mesures de soutien faussant le plus les échanges (classées dans la « catégorie orange » et soumises à des engagements de réduction) est tombée de 70 à 40 pour cent du total entre 1986-88 et 1995-98, car les pays ont recouru de plus en plus à des formes de soutien qui relèvent soit de la « catégorie verte » (mesures ayant le moins d'effets de distorsion) soit de la « catégorie bleue » (mesures intermédiaires) (graphique VII.5).

Graphique VII.5. Composition du soutien interne, 1986-88 et 1995-98



1. Formes de soutien causant le plus de distorsions.
 2. Catégorie intermédiaire.
 3. Formes de soutien causant le moins de distorsions.
 4. Moins de 5 % de la valeur totale de la production.
- Source : OCDE (2001b).

Les nouvelles initiatives gouvernementales sont de nature à réduire les subventions à l'exportation

Les nouvelles disciplines frappant les subventions à l'exportation de produits agricoles ont suscité peu de modifications des politiques dans les premières années d'application, étant donné que les réductions étaient requises à partir d'un niveau de référence relativement élevé (OCDE, 2000j)⁴. Ces dernières années, les engagements en matière de subventions à l'exportation sont devenus peu à peu plus contraignants, les tolérances ayant diminué (comme prévu), tandis que les prix mondiaux des produits ont faibli. Cela a suscité un certain nombre d'initiatives conçues spécialement pour tenir les engagements pris dans le cadre du cycle d'Uruguay, notamment les réformes prévues par « l'Agenda 2000 » de l'Union européenne. Ces initiatives devraient se traduire par une réduction des subventions à l'exportation au cours des prochaines années.

4. Les niveaux des subventions à l'exportation dans la période de référence, d'après lesquels les réductions ont été calculées, étaient anormalement élevés. Il en est résulté une situation paradoxale, à savoir que les distorsions causées par les subventions à l'exportation auraient pu, pour certains pays et produits, être accentuées par rapport à la période précédant immédiatement la mise en œuvre des dispositions du cycle d'Uruguay. La valeur des exportations subventionnées en provenance des pays de l'OCDE a diminué de 7 pour cent entre 1995 et 1998, mais ce recul a été dû essentiellement à la fermeté des prix des produits. A vrai dire, pour quelques produits agricoles, la part des exportations subventionnées notifiées dans les exportations totales a augmenté notablement durant cette période. De fait, plusieurs pays ont dépassé les engagements annuels sur les subventions à l'exportation, en tirant parti des clauses de report prévues par l'Accord du cycle d'Uruguay.

Coût et efficacité des politiques agricoles

Les politiques de soutien à l'agriculture sont assez coûteuses...

Les politiques de soutien à l'agriculture sont plutôt onéreuses. Si l'on considère les prix, les mécanismes de soutien et en particulier les mesures aux frontières ont fait monter les prix à la sortie de l'exploitation : sur la période 1998-2000 les consommateurs de produits agricoles ont payé des prix supérieurs de 46 pour cent aux cours du marché mondial (estimation moyenne pour l'ensemble des produits et des pays de l'OCDE). Au Japon, en Corée, en Norvège et en Suisse, le consommateur a payé en moyenne plus du double du prix mondial⁵. Ce surcoût pénalise particulièrement les personnes à faible revenu, qui consacrent généralement une plus grande part de leur budget aux achats alimentaires. Pour les producteurs agricoles, le soutien, à l'inclusion des aides directes au revenu, a représenté en moyenne 258 milliards de dollars par an entre 1998 et 2000⁶. Durant la même période, l'aide totale au secteur, mesurée par l'estimation du soutien total (EST), qui inclut le soutien aux services d'intérêt général, s'est élevée à 341 milliards de dollars, soit l'équivalent de 1.3 pour cent du PIB total de la zone de l'OCDE (tableau VII.2)⁷. Ce coût doit être mesuré au regard du poids de l'agriculture dans l'activité économique, qui est faible et décroissant dans la plupart des pays Membres, encore qu'il soit très supérieur à la moyenne OCDE dans certains d'entre eux, notamment la Corée, le Mexique, la Pologne et la Turquie, mais aussi dans la plupart des pays non membres⁸. Au-delà des coûts directs observables, les politiques d'aide à l'agriculture menées dans les pays de l'OCDE ont provoqué des distorsions dans l'allocation des ressources. Le niveau plus élevé des prix intérieurs a incité les producteurs à maintenir dans l'agriculture davantage de ressources (terre, main-d'œuvre et capital) qu'ils ne l'auraient fait s'ils avaient été confrontés aux prix du marché mondial – ce que certains pays justifient par des choix de société.

... et peu efficaces pour soutenir les revenus agricoles

En dépit de leur coût et des distorsions qu'elles engendrent, les politiques de soutien à l'agriculture menées dans les pays de l'OCDE se montrent relativement inefficaces pour assurer l'amélioration des revenus agricoles, souvent leur objectif majeur. De fait, l'aide a été capitalisée dans les valeurs foncières, ce qui a entravé l'ajustement structurel et alourdi les coûts de production et le coût d'entrée des nouveaux exploitants sans soutenir nécessairement le revenu disponible. Les mesures de soutien des prix, qui représentent actuellement plus de 70 pour cent de l'aide aux producteurs, s'avèrent inefficaces pour assurer un transfert de revenu aux agriculteurs. L'efficacité de transfert du soutien des prix est estimée aux alentours de 25 pour cent : autrement dit, pour 4 dollars de soutien des prix les revenus agricoles n'augmentent que de 1 dollar (OCDE, 1995a, 1995b et 1996). De fait, dans beaucoup de pays de l'OCDE les revenus moyens des ménages agricoles ont atteint des niveaux comparables à ceux du reste de l'économie, mais on peut se demander si c'est bien là le résultat des politiques de soutien. Les ménages agricoles

5. Valeur mesurée par le coefficient de protection nominale des consommateurs, qui est un indicateur du taux nominal de protection au stade de la consommation mesurant le rapport entre le prix moyen payé par les consommateurs (à la sortie de l'exploitation) et le prix à la frontière (mesuré à un niveau comparable).

6. Mesuré par l'estimation du soutien aux producteurs (ESP). Voir définition au tableau VII.2.

7. En moyenne, sur la période 1998-2000 environ 55 pour cent du coût total du soutien ont été supportés directement par les consommateurs, et le reste par les budgets publics.

8. A la fin des années 90, l'agriculture représentait en moyenne 7 pour cent de l'emploi, moins de 4 pour cent du PIB et moins de 7 pour cent des exportations de marchandises de la zone de l'OCDE. En revanche, elle constitue entre 10 et 12 pour cent du PIB et des exportations de marchandises des pays en développement à revenu intermédiaire, et sa part atteint 25 à 30 pour cent dans les pays les moins avancés.

Tableau VII.2. OCDE : estimations de soutien à l'agriculture

Milliards de dollars

	1986-88	1998-2000	1998	1999	2000p
Estimation du soutien aux producteurs (ESP)^a	236.4	257.6	253.7	273.6	245.5
Soutien des prix du marché	182.4	170.2	170.1	182.1	158.4
Paiements au titre de la production	12.0	15.6	12.1	17.7	17.1
Paiements au titre de la superficie/du nombre d'animaux	15.6	29.3	30.6	29.4	27.8
Paiements au titre des droits antérieurs	0.5	12.6	10.6	13.5	13.6
Paiements au titre de l'utilisation d'intrants	20.1	21.3	21.8	22.4	19.6
Paiements avec contraintes sur les intrants	3.1	6.3	6.5	6.3	6.2
Paiements au titre du revenu global à l'exploitation	2.3	2.5	2.3	2.5	2.7
Estimations du soutien aux services d'intérêt général (ESSG)^b	41.6	57.1	58.9	57.0	55.5
Recherche et développement	4.0	5.2	5.6	5.2	4.8
Établissements d'enseignement agricole	0.7	1.4	1.4	1.4	1.4
Services d'inspection	1.1	1.7	1.7	1.7	1.7
Infrastructures	12.6	18.3	20.4	17.5	17.2
Commercialisation et promotion	13.4	23.4	23.0	24.0	23.1
Stockage public	7.7	3.3	3.4	3.3	3.2
Estimations du soutien aux consommateurs (ESC)^c	-166.9	-158.4	-156.5	-171.7	-147.1
Autres transferts des consommateurs	-184.9	-168.4	-168.7	-181.8	-154.6
Transferts des consommateurs aux producteurs	-14.3	-19.4	-18.9	-19.7	-19.6
Transferts des contribuables aux consommateurs	20.4	25.8	26.5	25.4	25.6
Surcoût de l'alimentation animale	11.8	3.5	4.7	4.5	1.5
Estimations du soutien total (EST)^d	298.5	340.5	339.1	355.9	326.6
Transferts des consommateurs	199.2	187.8	187.6	201.6	174.2
Transferts des contribuables	113.6	172.1	170.3	174.1	172.0
Recettes budgétaires	-14.3	-19.4	-18.9	-19.7	-19.6
<i>Pour mémoire :</i>					
Valeur totale de la production (à la sortie de l'exploitation)	559.2	651.0	668.3	653.1	631.6
Valeur totale de la consommation (à la sortie de l'exploitation)	528.5	598.0	605.4	600.2	588.3

a) L'ESP est un indicateur de la valeur monétaire des transferts bruts des consommateurs et des budgets publics aux producteurs, mesurée à la sortie de l'exploitation, découlant des mesures de soutien à l'agriculture. Il inclut le soutien des prix du marché et les paiements en fonction de différents critères.

b) L'ESSG mesure les transferts bruts à des services fournis collectivement à l'agriculture, par exemple la recherche, la commercialisation et les infrastructures.

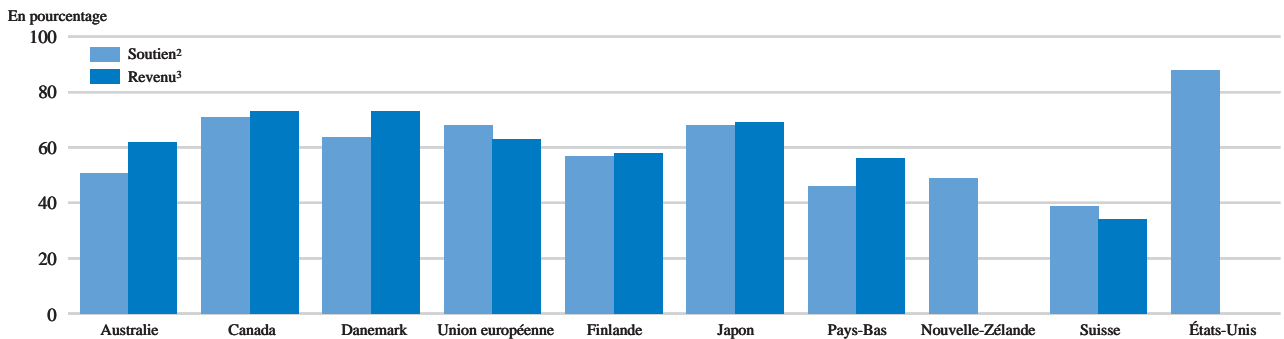
c) L'ESC est un indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts, aux (des) consommateurs de produits agricoles, mesurée à la sortie de l'exploitation (premier consommateur), découlant des mesures qui soutiennent l'agriculture. Il inclut les transferts aux (des) consommateurs, des (aux) producteurs et les transferts du budget public.

d) L'EST est un indicateur de la valeur monétaire de tous les transferts bruts des consommateurs et des budgets publics découlant des mesures qui soutiennent le secteur agricole, nets des recettes budgétaires associées. Exprimé en pourcentage du PIB (EST en pourcentage), il donne une idée de la charge que ce soutien total représente pour l'économie. L'EST comprend l'ESP, l'ESSG et une partie de l'ESC (celle constituée par les transferts budgétaires aux consommateurs de produits alimentaires).

Source : OCDE (2001a), base de données ESP/ESC 2001.

ont diversifié leurs activités au point que, dans beaucoup de pays, l'agriculture a cessé d'être leur principale source de revenus⁹. Enfin, contrairement à une idée répandue, la politique agricole ne favorise pas la petite exploitation familiale, mais dans certains pays profite surtout aux grands exploitants, qui sont souvent les plus prospères (graphique VII.6). Cela tient à ce que la plupart des mesures sont encore étroitement liées à la production.

9. Compte tenu d'une définition large des ménages d'agriculteurs, la part du revenu agricole va de 4 pour cent du revenu total du ménage aux États-Unis à 65 pour cent en Australie. Sur la base d'une définition étroite, elle varie entre 24 pour cent en Suède et 86 pour cent en Allemagne. Voir OCDE (1995c, 1998, 2000a, 2000b, 2001c et 2001d).

— Graphique VII.6. Part du soutien et du revenu obtenue par la tranche de 25 % des plus grosses exploitations¹ —

1. Sur la base des ventes brutes. Les données concernent l'année 1994 pour le Japon, 1995 pour l'Union européenne et la Suisse, 1996 pour le Canada, les Pays-Bas et les États-Unis et 1996/97 pour l'Australie, le Danemark et la Nouvelle-Zélande.

2. Soutien des prix du marché plus paiements budgétaires.

3. Revenu net d'exploitation.

Source : OCDE (1999).

Effets secondaires des politiques agricoles

Les politiques de soutien à l'agriculture ont eu des répercussions sur le plan international, avivant par là même les tensions commerciales. Les obstacles aux échanges ont freiné les importations, tandis que les exportations subventionnées de productions excédentaires ont faussé la concurrence sur les marchés mondiaux et entraîné à la baisse les prix mondiaux des denrées agricoles¹⁰. On estime qu'une réduction de 10 pour cent des niveaux de soutien des pays de l'OCDE induirait une hausse moyenne de 2.2 pour cent du prix international des productions végétales, au profit des pays exportateurs (OCDE, 2001b)¹¹. Certes, quelques importateurs nets de produits alimentaires bénéficient de l'achat de denrées alimentaires subventionnés, mais ces gains sont à mettre en regard des pertes dues au fait que l'écoulement des surplus de l'OCDE a porté préjudice aux systèmes de production locaux (OCDE, 2001d et 2001e). En dépit des réformes récentes, les politiques agricoles appliquées dans les pays de l'OCDE

Les politiques ont affecté le commerce international...

10. Alors que dans les années 70 elle importait de la viande bovine et des céréales, dans les années 80 l'Union européenne est devenue le plus gros exportateur de viande bovine et le second exportateur de céréales. Aux États-Unis, les prix élevés de soutien à la production, opérant comme des prix planchers pour les céréales, ont entraîné un accroissement des stocks publics. Dans les deux cas, les exportations ont été subventionnées. Aux États-Unis, la Commodity Credit Corporation accorde des prêts aux « agriculteurs participants qui produisent des cultures sous programme ». Le montant du prêt est calculé sur la base d'un prix de culture fixé *ex ante*, qui fait office de prix plancher garanti, puisque les agriculteurs ont le choix entre rembourser le prêt ou livrer leur production.

11. La Matrice d'évaluation des politiques de l'OCDE a été utilisée pour estimer les effets d'une réduction de 10 pour cent des taux de soutien des différentes catégories d'aide aux cultivateurs dans six pays et régions de l'OCDE. Les résultats font apparaître une hausse estimée des revenus réels dans les pays en cause de 2.6 milliards de dollars, soit 1.7 pour cent des recettes agricoles initiales. Il en résulterait aussi une augmentation de 2.2 pour cent du prix international des produits agricoles. Le modèle de la Matrice d'évaluation des politiques (MEP) est un modèle d'équilibre partiel pour les échanges de productions végétales (blé, céréales secondaires, graines oléagineuses et riz) avec représentation détaillée du marché des intrants et des produits dans six pays de l'OCDE : États-Unis, Canada, Mexique, Union européenne (considérée comme un seul pays), Suisse et Japon. En outre, la plupart des catégories de soutien ESP font l'objet d'une modélisation spécifique.

continuent de déprimer les cours mondiaux, les producteurs de ces pays restant largement déconnectés des signaux des marchés internationaux (OCDE, 2001b).

*... et exercé un impact sur
l'environnement*

Grosse consommatrice de ressources naturelles, puisqu'elle représente quelque 40 pour cent des superficies totales utilisées dans la zone de l'OCDE et 40 pour cent de la consommation d'eau (plus de 60 pour cent dans neuf pays), l'agriculture exerce une influence considérable sur l'environnement. L'activité agricole a contribué à la mise en place de services environnementaux tels que la protection contre les inondations, mais c'est son impact écologique négatif qui l'a généralement emporté, et l'intervention étatique y a sa part. Dans les pays où elles ont encouragé les pratiques agricoles productivistes, les politiques ont augmenté la production à la marge intensive et à la marge extensive, et souvent amplifié la surconsommation et la pollution de l'eau, l'érosion des sols et la destruction de la faune sauvage, des habitats et des paysages. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, la demande en eau de l'agriculture augmente car cette ressource coûte souvent beaucoup moins cher aux agriculteurs qu'aux industriels et aux ménages. L'agriculture est une importante source de pollution des eaux : dans plusieurs pays, elle produit jusqu'à 40 pour cent des émissions d'azote et 30 pour cent des émissions de phosphates dans les eaux de surface. Le ruissellement de pesticides et de sédiments en provenance des terres agricoles altère la qualité de l'eau potable et nuit à la faune aquatique. Ces derniers temps, de nombreux pays ont mis en place des mesures spécifiques pour réduire les atteintes à l'environnement ou renforcer les gains sur le plan écologique, notamment par des paiements aux agriculteurs. Toutefois, tant que ces paiements au titre de l'environnement viendront s'ajouter et non se substituer aux mesures liées à la production qui occasionnent des dommages écologiques, la réalisation des objectifs environnementaux sera plus coûteuse et moins certaine qu'elle ne devrait l'être¹².

Conclusions

*Les négociations sur les
échanges agricoles devraient
prendre davantage en compte
les besoins des pays en
développement*

« De façon générale, les progrès accomplis en vue d'approfondir la réforme, comme en étaient convenus les ministres de l'OCDE, ont été insuffisants et demeurent fragiles » (OCDE, 2001a). L'agriculture demeure un important sujet de préoccupation pour les pouvoirs publics, et les réformes doivent se poursuivre afin que l'intervention de l'État dans le secteur devienne plus efficace et moins coûteuse et qu'elle engendre moins de distorsions. Les négociations sur le commerce multilatéral en cours à l'OMC offrent une bonne occasion à cet égard. La réforme des politiques commerciales – en liaison et en accord avec la réforme des politiques internes – demeure un défi majeur pour les pays de l'OCDE, en particulier lorsque les conditions de marché deviennent précaires. Avec l'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay, quelques progrès avaient été accomplis dans la réduction des droits de douane, des subventions à l'exportation et des politiques de soutien internes faussant le plus les échanges. Cependant, le bilan de la mise en œuvre montre que, dans l'ensemble, la réduction du soutien et de la protection a été limitée, essentiellement à cause des carences de certains éléments de l'Accord (OCDE, 2001b, Diakosavvas, 2001). Une réduction continue du soutien interne, une amélioration de l'accès aux

12. Pour approfondir des points soulevés dans ce paragraphe, se reporter à OCDE (2001a, 2001b, 2001g, 2001h, 2001i et 2001j).

marchés et un resserrement des limites visant les programmes d'encouragement à l'exportation sont des objectifs prioritaires à l'ordre du jour de la réforme commerciale. Il faudra aussi s'attaquer à un certain nombre d'autres sujets de préoccupation, notamment les questions non commerciales. Il est largement reconnu, à la fois dans les pays de l'OCDE et dans les pays non membres, que le prochain Accord devra prendre davantage en compte les besoins des pays en développement. Pour beaucoup d'entre eux, la libéralisation de l'agriculture est un objectif important dans la négociation à l'OMC. « Des politiques intérieures et commerciales venant à l'appui les unes des autres [...] par le biais de mesures novatrices fondées sur le marché et mieux ciblées, ainsi qu'une plus grande cohérence des politiques, faciliteraient l'obtention des résultats souhaités, en réduisant les distorsions de la production, de la consommation et des échanges agricoles » (OCDE, 2001a).

BIBLIOGRAPHIE

COPPEL, J. et M. DURAND (1999),
« Trends in Market Openness », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 221.

DIAKOSAVVAS, D. (2001),
The Uruguay Round Agriculture in Practice: How Open are OECD Markets? Paper presented at the World Bank Conference on Leveraging Agricultural Trade Global Market Integration for Poverty Reduction, Washington DC, 23-24 juillet.

GIBSON, P. *et al.* (2001),
Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets, USDA Economic Research Service, Report n° 796.

OCDE (1995a),
« Évaluation de l'efficacité relative des transferts dus aux politiques de soutien à l'agriculture », *Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE. Problèmes et réponses*, Paris.

OCDE (1995b),
« Efficacité des transferts résultant du soutien des prix agricoles », *Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE. Problèmes et réponses*, Paris.

OCDE (1995c),
« Examen des revenus des ménages agricoles dans les pays de l'OCDE », *Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE. Problèmes et réponses*, Paris.

OCDE (1996),
Soutien à l'agriculture : les déterminants de l'efficacité des transferts, [OECD/GD(96)186], Paris.

OCDE (1998),
Réforme de la politique agricole : bilan des réalisations, document de réflexion pour la réunion du Comité de l'agriculture de l'OCDE au niveau ministériel, 5-6 mars 1998, Paris.

OCDE (1999),
Les effets redistributifs du soutien agricole dans quelques pays de l'OCDE, [AGR/CA(99)8/FINAL], Paris.

OCDE (2000a),
Gestion des risques en matière de revenu dans le secteur agricole, Compte rendu d'un atelier de l'OCDE, 15-16 mai 2000, Paris.

OCDE (2000b),
« Découplage : une vue d'ensemble du concept », [COM/AGR/APM/TD/WP(2000)14/FINAL], Paris.

OCDE (2000c),
Une analyse prospective des subventions à l'exportation pour le secteur agricole, Paris.

OCDE (2000d),
Une analyse des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, Paris.

OCDE (2001a),
Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Suivi et évaluation 2001, Paris.

OCDE (2001b),
Market Effects of Crop Support Measures, Paris.

OCDE (2001c),
Les bas revenus en agriculture dans les pays de l'OCDE [AGR/CA/APM(2001)19/FINAL], Paris.

OCDE (2001d),
Politiques agricoles : économies émergentes et pays en transition. Regards sur les mesures non tarifaires.

- OCDE (2001e),
Perspectives agricoles de l'OCDE 2001-2006, Paris.
- OCDE (2001f),
Développement durable. Les grandes questions, Paris.
- OCDE (2001g),
Perspectives économiques de l'OCDE, n° 69, Paris.
- OCDE (2001h),
Améliorer les performances environnementales de l'agriculture : choix de mesures et approches par le marché, Paris.
- OCDE (2001i),
Indicateurs environnementaux pour l'agriculture, vol. 3 : méthodes et résultats, Paris.
- OCDE (2001j),
L'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay : une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2002),
« Contingents tarifaires et droits de douane sur les marchés agricoles dans les pays de l'OCDE : une analyse prospective », Paris, à paraître.

