

La réforme de la politique agricole au Chili

Comment le secteur agricole a-t-il réagi aux réformes ?

Comment la politique agricole a-t-elle évolué ?

Quelle est l'importance du soutien agricole ?

Comment le Chili peut-il encourager un développement agricole plus participatif ?

Quelles perspectives pour l'avenir ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

Le Chili a réalisé d'importants progrès en termes d'amélioration des revenus et de réduction de la pauvreté. Le revenu réel par habitant a plus que doublé depuis le rétablissement de la démocratie en 1990, et l'incidence de la pauvreté (correspondant au coût de deux paniers de produits alimentaires de base) a chuté de près des deux tiers, passant de 38.6 % de la population en 1990, à 13.7 % en 2006. Au cours de la même période, l'extrême pauvreté, correspondant au coût d'un panier de produits alimentaires de base, a été pratiquement éradiquée, puisqu'elle a reculé de 12.5 % à 3.2 %. La distribution des revenus au Chili est parmi les plus inégales d'Amérique latine voire du monde, mais là aussi, on a récemment noté une certaine amélioration.

Les clés de ces bonnes performances économiques sont la rigueur de la gestion macroéconomique, les réformes institutionnelles et structurelles, l'ouverture au commerce international et la gestion prudente des ressources minérales (le cuivre, principalement). L'économie s'est progressivement ouverte, avec un ratio entre les échanges (exportations plus importations) et le PIB d'environ 75 % – plus élevé que partout ailleurs sauf en Asie de l'Est. Le taux d'inflation a convergé vers la moyenne de l'OCDE, malgré l'instabilité mondiale et régionale et les fortes fluctuations du prix du cuivre et du taux de change réel, mais il est sur le point de dépasser en 2007 le plafond fixé à 4 %, principalement en raison de la hausse des prix des produits alimentaires.

Le secteur agricole a joué, avec les activités d'aval connexes, un rôle essentiel dans le succès économique du Chili. Pourtant, si les revenus des ménages agricoles sont en augmentation, ceux que les petits agriculteurs tirent de leurs exploitations n'ont guère évolué, les gains enregistrés provenant essentiellement d'une amélioration des opportunités en dehors du secteur.

La présente *Synthèse* décrit la réponse du secteur agricole aux réformes engagées dans l'ensemble de l'économie et l'évolution des politiques agricoles. Elle évoque le niveau et la composition du soutien accordé à l'agriculture chilienne et évalue l'efficacité des mesures en place. Elle propose enfin certaines pistes pour améliorer encore l'efficacité des politiques et encourager un développement agricole plus participatif. ■

Comment le secteur agricole a-t-il réagi aux réformes ?

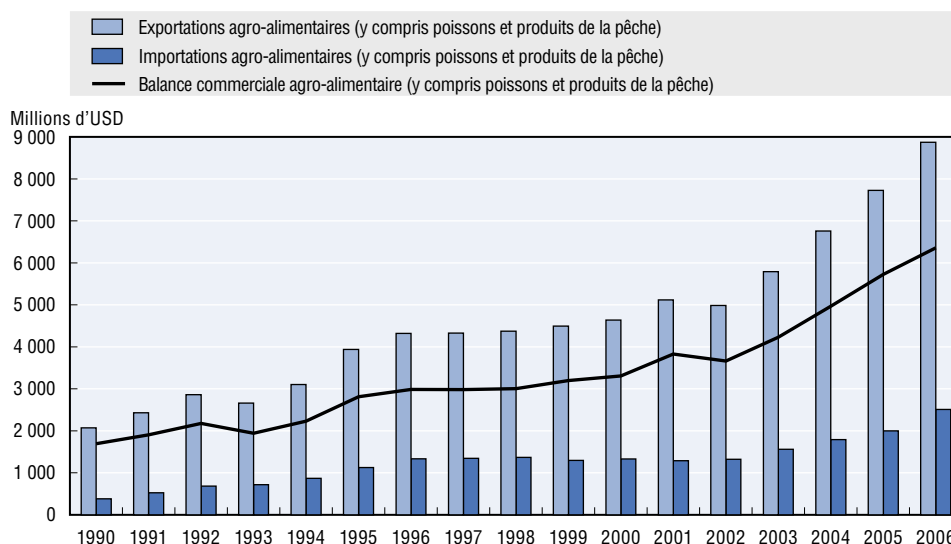
Le secteur agricole a joué, avec les activités d'aval connexes, un rôle clé dans le succès économique du Chili, bénéficiant d'une part de la stabilité et des réformes et apportant d'autre part une contribution notable grâce à une croissance rapide de ses exportations. Du point de vue stratégique, ce secteur est plus important que ne le laisse penser son poids dans le PIB (4 %). Le secteur agricole et agroindustriel du Chili a réussi à apporter une forte valeur ajoutée aux produits primaires, et les produits transformés, comme le vin et les fruits, pèsent autant que l'agriculture dans le PIB.

L'augmentation de la valeur ajoutée est en bonne partie imputable aux produits exportables, de sorte que l'agriculture et les produits connexes ont représenté 29 % des exportations de marchandises en 2002 et 2003, bien que ce pourcentage ait reculé récemment par suite de la flambée des prix du cuivre. Depuis le début des réformes, l'importance relative des exportations dans les opérations du secteur est montée en flèche. La part des échanges de produits agricoles primaires (exportations plus importations) dans le PIB agricole, qui était en moyenne de 30 % sous le régime militaire (de 1973 à 1990), a atteint 60 % entre 1990 et 1998, et une moyenne de plus de 80 % depuis 1999. En outre, la croissance des exportations de produits agricoles et agro-industriels s'est accélérée ces dernières années, car de nouveaux produits comme la viande porcine, la volaille et les produits laitiers, se sont ajoutés à ceux des secteurs qui étaient déjà en expansion, notamment celui du vin et des fruits frais (graphique 1).

Le Chili a réussi à diversifier les destinations de ses exportations agro-alimentaires. Entre 2002 et 2005, 30 % des exportations agro-alimentaires ont été expédiés aux États-Unis et au Canada, 25 % en Europe et 26 % dans les pays d'Asie. Les marchés d'Amérique latine sont relativement moins importants, avec une part cumulée de 18 %.

Malgré la croissance de la production et des exportations, la part de l'agriculture dans l'emploi est tombée de 19 % en 1990 à 12 % en 2006, mais reste néanmoins

Graphique 1.
ÉVOLUTION DES ÉCHANGES DE PRODUITS AGRO-ALIMENTAIRES AU CHILI, 1990-2006



Source: Nations Unies, base de données Comtrade, 2007.

trois fois plus élevée que sa part dans le PIB. La faible productivité de la main d'œuvre employée dans l'agriculture reflète la dualité du secteur, caractérisé par la coexistence d'une branche compétitive axée sur l'exportation et d'une branche sous-développée d'agriculture de semi-subsistance. Dans une perspective à long terme, il importe de reconnaître que la part de l'agriculture dans le PIB n'augmentera pas au point d'égaliser sa part dans l'emploi – dans tous les pays de l'OCDE, la tendance a été exactement inverse. Les revenus des ménages travaillant dans l'agriculture sont inférieurs en moyenne d'environ un tiers à ceux des autres secteurs, et l'écart ne sera comblé que si la main-d'œuvre quitte le secteur. ■

Comment la politique agricole a-t-elle évolué ?

Depuis 1990, la politique agricole du Chili s'articule autour de trois grands objectifs : premièrement, accroître la compétitivité ; deuxièmement, parvenir à un développement agricole plus équilibré grâce à une meilleure intégration des agriculteurs pauvres moins compétitifs dans les circuits commerciaux ; et troisièmement concilier ces objectifs avec ceux qui sont liés à la conservation de l'environnement et à l'utilisation durable des ressources. Si ces objectifs n'ont pas toujours été conjugués de la même manière d'un gouvernement à l'autre, ils constituent une constante de l'action publique.

Ces objectifs ont été poursuivis dans le contexte d'une politique d'ouverture relative des échanges. Le Chili est soumis à un droit NPF (traitement de la nation la plus favorisée) uniforme de 6 % et les droits de douane effectifs moyens ont été réduits à environ 2 % grâce à l'établissement d'un large réseau d'accords commerciaux préférentiels. Abstraction faite de quelques produits, notamment le blé et le sucre, auxquels s'applique un système de fourchettes de prix, les produits agricoles sont peu protégés, bien que les accords commerciaux du Chili accordent en général un traitement spécial à certaines filières agricoles. À la suite d'une action en appel de l'Argentine devant l'OMC, le système de fourchettes de prix a été modifié pour le blé, la farine de blé et le sucre, et abandonné pour les huiles végétales. À la suite d'une deuxième contestation de l'Argentine devant l'OMC, le système de fourchettes de prix du blé et de la farine de blé devra à nouveau être modifié. Quoi qu'il en soit, au cours des quatre dernières années, les prix intérieurs de ces marchandises et d'autres produits agricoles n'ont pas dépassé de plus de 2 % en moyenne les prix pratiqués dans les échanges internationaux.

Le Chili protège relativement peu son marché intérieur, mais sa politique agricole n'est pas pour autant « non interventionniste », loin de là. En effet, les dépenses publiques consacrées à l'agriculture ont plus que triplé en valeur réelle durant la décennie écoulée. Les dépenses du ministère de l'Agriculture (MINAGRI) sont de plus en plus souvent complétées par celles d'autres ministères et institutions associées. Les principaux postes des dépenses agricoles ont été, par ordre d'importance : l'irrigation ; l'amélioration de la productivité et la formation professionnelle (y compris les crédits à des conditions préférentielles) ; le développement rural ; un programme de remise en état des sols ; la R-D, la formation et la vulgarisation ; les normes sanitaires et phytosanitaires ; et la commercialisation et la promotion. Ces dépenses sont affectées à peu près pour moitié à l'ensemble du secteur, l'autre moitié étant constituée de versements spécifiques aux agriculteurs. Elles sont administrées par diverses institutions, et les paiements aux petits agriculteurs, qui représentent environ 30 % des dépenses totales et la moitié de celles du MINAGRI, sont versés par un organisme désigné à cet effet, l'Institut national du développement agricole (INDAP). ■

Quelle est l'importance du soutien agricole ?

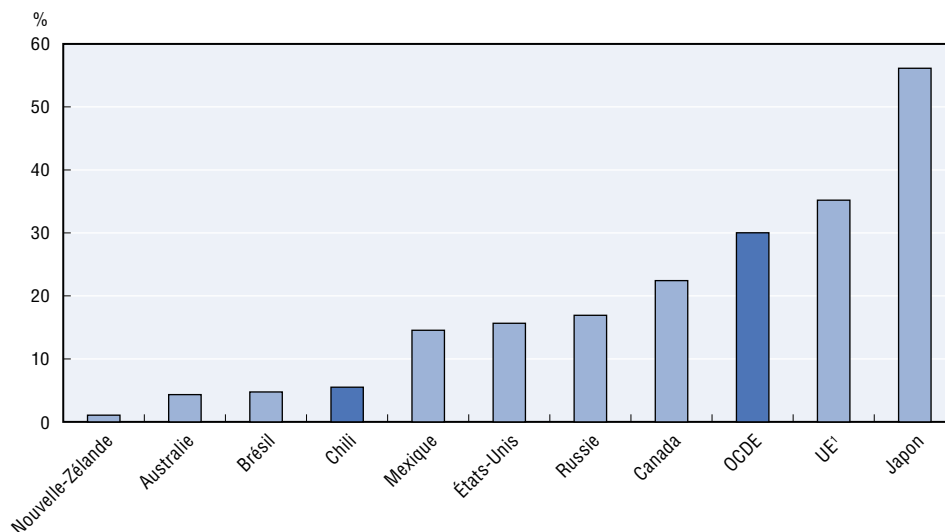
Le soutien aux producteurs est faible par rapport aux pays de l'OCDE, avec une ESP en pourcentage (soutien aux producteurs en pourcentage des recettes agricoles brutes) de 5 % en moyenne en 2004-06, comparable aux estimations de l'Australie et du Brésil (graphique 2).

Le soutien des prix du marché est tombé à un niveau très bas, du fait de l'utilisation limitée des droits de douane et d'autres restrictions commerciales. Cette réduction a été contrebalancée par une augmentation des paiements budgétaires spécifiquement destinés aux agriculteurs depuis le milieu des années 90, ces paiements constituant depuis quelques années l'élément principal du soutien aux producteurs. Dans l'ensemble, l'ESP accuse une légère tendance à la baisse depuis 1990 (graphique 3).

Les paiements aux exploitants versés dans le cadre de la politique agricole sont une composante des dépenses budgétaires totales consacrées au secteur. Les paiements au bénéfice du secteur pris dans son ensemble (qui ne sont pas versés individuellement aux agriculteurs), entrant dans l'estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG), ont augmenté parallèlement à ceux versés aux agriculteurs. En conséquence, le soutien total à l'agriculture, mesuré par l'estimation du soutien total (EST), se divise maintenant de manière relativement égale entre les trois composantes, à savoir le soutien des prix du marché et les paiements aux agriculteurs (qui entrent tous deux dans l'ESP), et l'ESSG. Les paiements aux agriculteurs, d'une part, et au secteur pris dans son ensemble, d'autre part, ont été répartis en gros à 50/50 au cours des quinze dernières années. Les dépenses d'infrastructure occupent une place prépondérante dans l'ESSG, alors que la formation de capital fixe est la principale composante des dépenses budgétaires comprises dans l'ESP. Dans un certain nombre de cas au Chili, les dépenses consacrées aux services d'intérêt général sont un équivalent extra-agricole des programmes ciblés sur les producteurs (par exemple, infrastructures, irrigation et services d'inspection au niveau des exploitations).

Bien que les dépenses budgétaires aient augmenté rapidement, l'appui au secteur agricole grève beaucoup moins lourdement l'économie que dans la

Graphique 2.
ESP PAR PAYS, MOYENNES
UE ET OCDE, 2003-05



1. UE15 pour 2003; UE25 pour 2004-05.
Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2007.

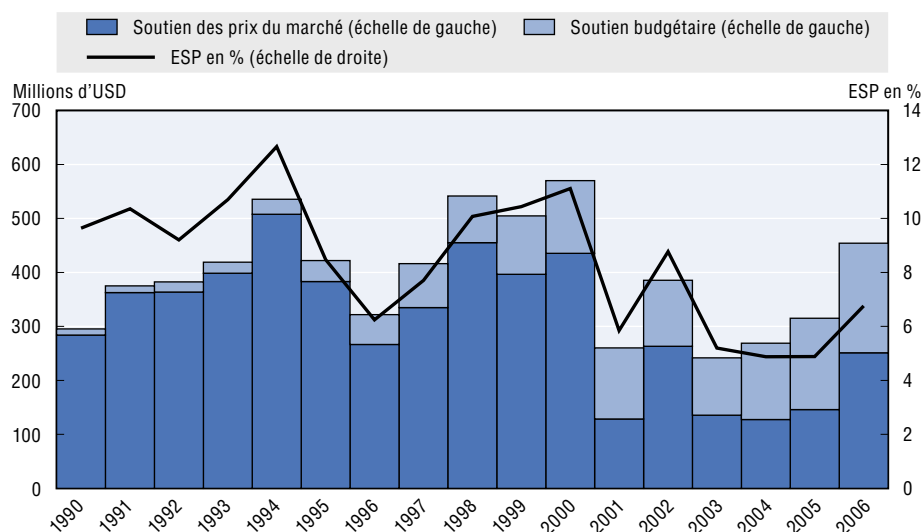
plupart des pays de l'OCDE. L'EST représentait 0.4 % du PIB entre 2003 et 2005, alors que la moyenne était de 1.2 % dans les pays de l'OCDE. Cette différence est principalement due au fait que le soutien des prix du marché est tombé à un niveau très bas au Chili, alors qu'il demeure la composante principale du soutien aux producteurs dans la plupart des pays de l'OCDE. La part de l'ESSG dans le soutien total était de 26 % au cours de la même période, contre une moyenne de 17 % dans les pays de l'OCDE. L'ESSG inclut des investissements dans des domaines qui peuvent être considérés comme relevant des biens publics, ce qui donne à penser que l'argent du contribuable est utilisé de façon plus productive que, globalement, dans les pays de l'OCDE. Toutefois, le fait que des fonds soient consacrés à des biens publics que le marché ne fournirait pas en quantité suffisante n'est pas en soi une garantie d'efficacité. En effet, compte tenu du grand nombre de programmes en place au Chili, une évaluation plus approfondie des performances s'impose. ■

Comment le Chili peut-il encourager un développement agricole plus participatif ?

La moitié des dépenses publiques consacrées à l'agriculture sous forme de paiements directs aux agriculteurs sont ciblées sur les petits exploitants. Selon le recensement agricole de 1997, le Chili comptait 278 000 petits exploitants (conformément à une définition qui détermine l'éligibilité au soutien), dont 102 000 pratiquaient une agriculture de subsistance et 176 000 une agriculture à vocation commerciale. Ces petits exploitants représentaient 84 % des exploitations du pays, mais seulement 30 % environ de la valeur de la production. Les moyennes et grandes exploitations restantes ne reçoivent aucun soutien direct du gouvernement. L'objectif stratégique est d'intégrer systématiquement les petits exploitants dans les structures commerciales.

Bien que, sur le plan opérationnel, certains programmes visent les producteurs tournés vers le marché, le ciblage ne se fait pas explicitement sur la base de la compétitivité potentielle. Seuls 40 % des petits exploitants éligibles relèvent de l'INDAP, l'organisme public responsable du développement de la petite agriculture qui est juridiquement tenu de ne prêter qu'aux exploitations d'une certaine taille,

Graphique 3.
NIVEAU ET VENTILATION DE L'ESP, 1990-2006



Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2007.

avec une limite supérieure qui lui interdit de soutenir certaines exploitations de taille moyenne potentiellement compétitives.

Les paiements visant à améliorer la viabilité commerciale des petites exploitations agricoles doivent être fondés sur une évaluation réaliste permettant d'identifier celles qui présentent un potentiel de compétitivité dans le secteur, et être ciblés sur ce groupe. Seule une minorité des petits exploitants serait vraisemblablement classée dans ce groupe, la majorité ayant surtout besoin de mesures non agricoles leur permettant de diversifier leurs revenus et de trouver des emplois mieux rémunérés en dehors du secteur. Les nouvelles politiques de crédit aux petits exploitants agricoles, axées sur la correction des défaillances sous-jacentes du marché, permettent une utilisation plus productive des ressources que les crédits subventionnés classiques.

Les deux tiers des ménages dont la subsistance dépend de l'agriculture ont à leur tête un travailleur agricole salarié, et perçoivent des revenus similaires à ceux des ménages agricoles les plus pauvres. Même si les travailleurs agricoles salariés peuvent bénéficier des nouvelles possibilités d'emploi générées par la croissance agricole, la priorité à long terme est, là aussi, de les aider à obtenir un travail (qualifié) mieux rémunéré, dans l'agro-industrie ou ailleurs.

Les politiques agricoles doivent donc s'inscrire dans un contexte économique global et concorder avec l'action publique conduite dans d'autres domaines, par exemple avec les initiatives régionales et les dispositifs de protection sociale. Comme les dépenses agricoles du ministère de l'Agriculture tendent de plus en plus à être complétées par celles d'autres ministères et institutions, une étroite coopération entre les différentes administrations est d'autant plus impérative. ■

Quelles perspectives pour l'avenir ?

Le Chili a réalisé d'importants progrès sur la voie de l'amélioration des revenus, de la lutte contre la pauvreté et, plus récemment, de la réduction des inégalités de revenu. Les ménages agricoles et ruraux font partie des bénéficiaires de ces évolutions, même si l'augmentation des revenus agricoles n'en constitue pas le principal moteur. Le Chili a évité les mesures protectionnistes dans ses efforts visant à accroître la compétitivité et à intégrer les petits exploitants dans les structures commerciales, et le soutien aux producteurs y est plus faible que dans la plupart des pays de l'OCDE. Il s'est principalement attaché en revanche à assortir les instruments d'action aux objectifs et à assurer les investissements (dont beaucoup visent les biens publics) dont les agriculteurs ont besoin.

Une amélioration supplémentaire pourrait consister à cibler plus explicitement les mesures agricoles sur les agriculteurs potentiellement compétitifs, les mesures non agricoles étant utilisées pour aider les autres exploitants et les ménages tributaires de l'agriculture à diversifier leurs revenus ou à quitter le secteur, et les programmes de protection sociale pour soutenir les ménages qui n'ont pas la possibilité de s'adapter à la restructuration des marchés agricoles. Les politiques agricoles pourraient ainsi être mieux intégrées à une stratégie plus générale en faveur d'un développement agricole équilibré. ■

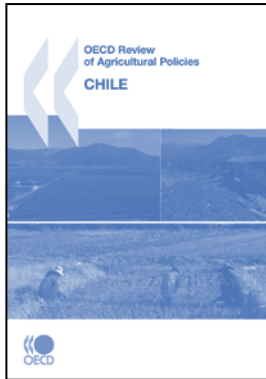
Pour plus d'informations

Pour obtenir plus d'informations concernant cette *Synthèse*, veuillez contacter :
Jonathan Brooks, tél. : +33 1 45 24 17 02,
courrier électronique : jonathan.brooks@oecd.org,
Dalila Cervantes Godoy, tél. : +33 1 45 24 93 27,
courrier électronique : dalila.cervantes@oecd.org,
ou Mauro Migotto, tél. : +33 1 45 24 95 40,
courrier électronique : mauro.migotto@oecd.org.

Des informations complémentaires concernant les travaux de l'OCDE sur les échanges et l'agriculture, notamment les autres publications et examens de pays, peuvent être téléchargées à l'adresse www.oecd.org/tad.



Références



OCDE (2008), **OECD Review of Agricultural Policies: Chile**, ISBN 978-92-64-04223-0, € 45, 154 pages.

OCDE (2007), **Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation**, ISBN 978-92-64-02748-0, € 65, 310 pages.

OCDE (2007), **Politiques agricoles des pays non membres de l'OCDE : Suivi et évaluation**, ISBN 978-92-64-03123-4, € 40, 218 pages.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles
sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail : berlin.centre@oecd.org
Internet : www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail : mexico.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.