

**Non classifié**

**DAF/COMP/GF(2012)1**

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**20-Jan-2012**

**Français - Or. Anglais**

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES  
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

## **Forum mondial sur la concurrence**

### **CONCURRENCE, MATIÈRES PREMIÈRES ET VOLATILITÉ DES PRIX**

#### **Contribution de M. Scott Davenport**

**-- Session I --**

*La présente contribution est soumise par M. Scott Davenport (Directeur exécutif, Département de la politique stratégique et des affaires économiques, Ministère du commerce et de l'investissement de New South Wales, Australie) au titre de la session I du Forum mondial sur la concurrence qui se tiendra les 16 et 17 février 2012.*

**JT03314672  
Ta 105079**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format



DAF/COMP/GF(2012)1  
Non classifié

Français - Or. Anglais

## LES PROBLÈMES DE CONCURRENCE DANS LES CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT AGRICOLES

-- Contribution de M. Scott Davenport \* --

### Résumé

1. Les problèmes que posent les effets de la volatilité des prix des matières premières sur les pays en développement ainsi que leurs causes ont été largement décrits. Un facteur causal essentiel est le fait que les chaînes d'approvisionnement des produits agricoles et leurs prix sont mal intégrés aux marchés intérieurs et internationaux, ce qui produit souvent des secteurs agricoles sous-développés et sommaires, incapables de répondre efficacement aux demandes des marchés actuels et aux possibilités de croissance.

2. Le présent document se penche sur le rôle important que joue la concurrence, s'agissant d'assurer une transmission efficace des prix dans les chaînes d'approvisionnement agricoles et de stimuler ainsi l'investissement public et privé dans l'agriculture.

### 1. Introduction

3. La volatilité des prix des matières premières a des effets négatifs sur les pays en développement par le fait que l'alimentation constitue une composante importante du budget des consommateurs pauvres.

4. La volatilité des prix se poursuivra, à cause de facteurs comme les conditions saisonnières défavorables et le changement climatique. La réglementation mal conçue des chaînes d'approvisionnement dans les pays tant développés qu'en développement constitue toutefois un facteur causal supplémentaire important.

5. Par conséquent, une partie importante de la solution consiste à tendre à une transmission plus efficace des prix dans les chaînes d'approvisionnement agricoles. Les prix qui sont inutilement bridés par des contraintes réglementaires mal conçues limitent la capacité de l'agriculture à répondre aux demandes croissantes et changeantes des consommateurs et, surtout, ont un effet dissuasif sur l'investissement du secteur public et du secteur privé qui, sans cela, pourrait atténuer le risque et l'incertitude liés aux prix.

6. La politique relative à l'agriculture traditionnelle a son origine dans des objectifs de « développement » historiques. Presque partout, dès lors, l'agriculture a été fortement subventionnée et protégée de la concurrence par le subventionnement des intrants, les prix des matières premières subventionnés, des mécanismes de commercialisation réglementés et la protection des frontières.

7. Ces mesures étaient peut-être indiquées à certains stades du développement agricole, mais elles constituent aujourd'hui des entraves. Les signaux en termes de prix qui ne sont pas en accord avec la demande intérieure et internationale vont à l'encontre du développement durable, constituent des

---

\* Note rédigée par M. Scott Davenport, Directeur exécutif, Département de la politique stratégique et des affaires économiques, Ministère du commerce et de l'investissement de New South Wales, Australie.

incitations à l'investissement public et privé inefficace et limitent l'ajustement, l'innovation et la productivité du secteur.

8. Il est dès lors inévitable qu'à l'avenir, les gouvernements progressistes vont s'employer de plus en plus à évaluer comment la réglementation des chaînes d'approvisionnement entrave la concurrence et la transmission des prix et vont développer leurs capacités d'évaluation dans ce domaine. Les sections qui suivent présentent une première analyse de la manière dont les environnements traditionnels de la politique agricole influent sur la concurrence, en se référant aux travaux menés récemment en Inde et financés par l'Australian Centre for International Agricultural Research (ACIAR).

## **2. Politique de la concurrence, réforme réglementaire et droit de la concurrence**

9. Les discussions relatives à la politique de la concurrence sont souvent centrées sur l'application du droit de la concurrence et des pratiques commerciales, qui est au tout premier stade de son élaboration dans la plupart des pays en développement. La « politique de la concurrence » est toutefois une expression qui s'applique aussi à l'activité publique distincte de réforme réglementaire ou micro-économique. L'accent est mis ici sur l'abrogation de la réglementation qui restreint inutilement la concurrence et s'inspire des principes de « défaillance du marché ».

10. Le droit de la concurrence concerne de manière spécifique la réglementation du comportement anticoncurrentiel des entreprises, tandis que la réforme réglementaire implique la levée des entraves à la concurrence qui avantagent certains secteurs dans leurs « enchères » pour l'acquisition de ressources humaines et de moyens de production.

11. Il est néanmoins certain qu'il existe des liens et des synergies étroits entre l'application du droit des pratiques commerciales et la concurrence fondée sur la réforme réglementaire. Il faut, en particulier, mener les deux de front si l'on veut faciliter la transition harmonieuse de la « politique industrielle » au droit des pratiques commerciales, pour autant que de besoin.

12. Sur une note moins positive, les observations et les préoccupations récentes concernant la promotion de programmes de politique de la concurrence équilibrés sont :

- une tendance à adhérer avec enthousiasme au droit de la concurrence, presque comme pour se soustraire à la nécessité de s'attaquer aux restrictions réglementaires de la concurrence, significatives et en place de longue date ; et
- l'importance accordée à la politique de la concurrence, pourtant souvent le résultat de pressions internationales extérieures et, dès lors, centrée sur des aspects partiels comme la levée partielle de la protection des frontières ou la dérégulation de certains secteurs plutôt que sur le développement de la capacité intérieure à envisager des réformes « derrière la frontière » qui correspondent aux intérêts mêmes du pays en termes de progression.

## **3. Chaînes d'approvisionnement, transmission des prix, entraves à la concurrence et productivité**

### **3.1 « Moteurs » de la productivité**

13. Il existe des preuves incontestables que la réforme de la politique agricole orientée vers les marchés débouche sur une augmentation des revenus dans les zones rurales, une productivité agricole accrue et un recul de la pauvreté dans ces zones. La raison en est que les signaux envoyés par les prix constituent les « moteurs » de l'investissement public et privé efficace, non seulement dans l'agriculture mais aussi dans d'autres domaines importants comme le secteur des services généraux, le développement de l'infrastructure et la recherche. Il s'ensuit que, si la réglementation de la chaîne d'approvisionnement est

mal conçue et si les signaux envoyés par les prix sont faussés, l'investissement public et privé sera inefficace et ne cadrera pas avec l'exploitation des avantages des pays en termes de ressources naturelles, de concurrence et de production.

14. La Commission australienne de la productivité s'est livrée à une analyse utile de cette question (annexe 1) comportant un message clair : la réforme de la politique, les processus de révision de celle-ci et le caractère « ouvert » des économies constituent la clé des gains de productivité, et non pas la simple augmentation des dépenses en termes de subventions et de recherche-développement.

15. La Commission désigne utilement les changements des prix (termes de l'échange/pression sur les marges bénéficiaires) comme un « moteur » important de l'innovation et de la productivité, tandis que des facteurs tels que les nouvelles technologies, la capacité des agriculteurs à les appliquer et la recherche-développement et l'ingénierie sont désignés comme des « catalyseurs » (c'est-à-dire comme les réponses propices que stimulent les changements de prix).

16. Une compréhension et une appréciation claires du rôle que jouent les prix comme « moteurs » de la productivité revêt une importance vitale pour une détermination efficace de la politique à mener. On entend trop souvent proposer des solutions de politique publique largement techniques (plus de recherche, développement accru des systèmes d'irrigation, etc.) à des problèmes comme la volatilité des prix, le recul de la productivité agricole et la pauvreté. Il s'ensuit que les investissements dans la recherche et dans l'infrastructure rurale doivent être « orientés » par les pressions exercées par les prix et par les possibilités qui s'ouvrent, faute de quoi ils ne font qu'alourdir le terme « intrants » de l'équation de la productivité agricole.

17. Un résultat de l'absence de recours à une fixation efficace des prix est le ralentissement de la croissance de la productivité agricole dans beaucoup de pays en développement (voir l'analyse des évolutions de la productivité dans les économies en développement et en transition à la pièce jointe 1). Il résulte des quantités sans cesse croissantes d'intrants privés et publics qui sont actuellement appliqués à un ensemble fixe d'entreprises agricoles « favorisées », ce qui entraîne une baisse progressive de la réponse en termes d'offre. Malheureusement, ce phénomène va souvent aussi de pair avec des niveaux croissants de dégradation environnementale.

18. Ce qui précède mène naturellement à la conclusion que les réformes de la concurrence qui améliorent l'efficacité de la transmission des prix constituent peut-être une des priorités premières pour résoudre le problème de la volatilité des prix et garantir la sécurité alimentaire. Malheureusement, une grande partie de ce que prescrit la politique internationale et intérieure continue de traduire une fascination pour les solutions techniques. Les réformes de la concurrence et des institutions n'arrivent généralement qu'en deuxième place, ce qui traduit une absence très générale d'appréciation (ou de manque d'intérêt) pour la capacité dynamique de la réforme des prix pour stimuler et déterminer des niveaux efficaces d'activité productive et d'investissement.

19. Un souci connexe est que, dans un environnement où la production agricole reste largement faussée dans beaucoup de pays, il existe une possibilité que, dans certains cas, les efforts de recherche bien intentionnés centrés sur l'amélioration des pratiques agricoles et sur la création de nouvelles technologies aient pour effet d'isoler les agriculteurs par rapport aux pressions des prix intérieures et internationales et, de ce fait, ont pour effet de réduire les incitations pour les États à s'engager dans une réforme réglementaire de la chaîne d'approvisionnement.

20. Il s'ensuit qu'un aspect important pour la politique de la concurrence est notamment l'efficacité des processus administratifs par lesquels des ressources publiques sont affectées à l'agriculture dans des domaines comme la recherche internationale et le développement de l'infrastructure.

21. Enfin, il est intéressant de noter qu'un indicateur du centrage technique permanent d'une grande partie de la politique agricole est le souhait de beaucoup de pays d'avoir des objectifs chiffrés de croissance agricole comme élément central de la politique rurale. Ces objectifs sont presque toujours liés à des programmes permanents de subventions destinés à stimuler ou à forcer la croissance, alors que les résultats en termes de croissance devraient être déterminés de manière autonome par l'efficacité des contextes stratégiques.

### **3.2 *Une réglementation défaillante entrave inutilement la concurrence et l'affectation des ressources***

22. Il est important, lors de la mise en œuvre des régimes de politique de la concurrence, d'évaluer les effets tant positifs que négatifs que la réglementation publique peut avoir sur la transmission des prix et sur l'affectation des ressources.

23. Par exemple, parmi les formes courantes d'intervention dans les chaînes d'approvisionnement agricoles, il y a les subventions aux intrants (électricité, eau, engrais, etc.), les subventions aux extrants (subsidies (prix de soutien minimums), les mécanismes légaux de commercialisation en gros, les activités des autorités publiques du commerce et diverses formes de protection des frontières. Quelques remarques suivent pour chacune d'elles, fondées sur la recherche récente.

24. Les subventions aux intrants et aux extrants, désormais courantes dans beaucoup de pays et justifiées par des motifs de sécurité alimentaire ou de revenu agricole, faussent l'utilisation des ressources en maintenant les celles-ci dans l'agriculture ou en les attirant vers elle. En d'autres termes, elles ont un effet dissuasif sur l'ajustement de la main-d'œuvre et du capital au sein de l'agriculture, entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie, et entre les pays. Elles fournissent aussi à ceux qui en bénéficient un avantage concurrentiel par rapport à d'autres entreprises qui « enchérissent » pour acquérir le capital et la main-d'œuvre et ont ainsi l'effet supplémentaire et souvent imprévu, par le jeu de l'enchère, de faire augmenter les prix des intrants, de diminuer la compétitivité d'autres secteurs et d'affaiblir la croissance et le revenu nationaux et internationaux.

25. Vues sous l'angle des motifs d'équité ou de soutien des revenus, les subventions sont extrêmement inefficaces du fait que la majeure partie de l'aide va aux gros agriculteurs qui en ont le moins besoin et, en entravant la croissance sectorielle, a pour effet secondaire de diminuer en réalité les revenus actuels et futurs de l'agriculture, ce qui, curieusement, est l'effet inverse de leur but déclaré.

26. Les mécanismes légaux de commercialisation en gros, comme ceux instaurés par les lois sur la commercialisation des produits agricoles en Inde, ont un certain attrait en termes intuitifs mais se sont avérés restreindre inutilement la concurrence par des régimes de licences qui protègent les agents de commercialisation en gros. Ces contextes de politique ont pour effet que des intermédiaires ont pu s'arroger des marges de gros supérieures à la normale, ce qui fait augmenter les prix pour les consommateurs et diminuer les prix aux producteurs. En faussant les prix aux consommateurs et baisser les prix aux producteurs, et en agissant globalement pour augmenter les coûts de commercialisation et entraver les ventes directes, il apparaît aussi que cette réglementation a pour effet de ralentir plutôt que d'améliorer le développement de l'agriculture en Inde.

27. De même, la Food Corporation of India (FCI), créée en vue i) de fournir un soutien aux agriculteurs sous la forme d'un prix minimum ; ii) de distribuer des céréales alimentaires aux pauvres par l'intermédiaire du régime public de redistribution et iii) de gérer le stock régulateur, s'est avéré extrêmement inefficace et contraire aux intérêts des consommateurs et des producteurs de denrées alimentaires. McCorrison et MacLaren (2011a) concluent, par exemple, que les deux premiers objectifs de la FCI pourraient être atteints par des mécanismes stratégiques plus efficaces (moins restrictifs de la

concurrence). Ils ont estimé que, si un système de paiement différentiel remplaçait les marchés de la FCI fondés sur des prix de soutien minimums et si un programme de bons d'alimentation remplaçait le régime public de redistribution, le bien-être social pourrait augmenter de pas moins de 82 % suite aux prix plus faibles aux consommateurs et plus élevés aux producteurs.

28. Les protections des frontières, comme l'interdiction d'exportation des oignons imposée par le gouvernement de l'Inde en 2010 en vue d'abaisser les prix aux consommateurs, sont aussi fortement génératrices de distorsion et contraires à la promotion de la sécurité alimentaire. McCorrison et MacLaren (2011b) ont conclu que le poids de l'interdiction pesait lourdement sur les producteurs nationaux d'oignons sous la forme de prix plus bas des oignons. Vu sous l'angle de la réforme réglementaire, toutefois, les conclusions qui suivent sont essentielles :

- des chaînes d'approvisionnement intérieures plus concurrentielles, comme les produirait la réforme des marchés agricoles de gros et la FCI, auraient fait baisser les prix des oignons aux consommateurs de pas moins de 44 à 58 %, et augmenter les prix aux producteurs de 15 à 19 %, rendant ainsi inutile l'interdiction d'exportation ; et
- bien que l'interdiction d'exportation n'ait changé en rien le degré de variabilité des prix aux consommateurs, augmenter l'efficacité des entreprises actives au sein des chaînes d'approvisionnement intérieures produirait une diminution de 46 % de la variabilité des prix intérieurs à la consommation.

29. Enfin, il faut dire que ces diverses réglementations de la chaîne d'approvisionnement agricole agissent chacune séparément pour inhiber le développement de l'agriculture, mais que leur effets, quant ils sont combinés, sont potentiellement inquiétants, avec un héritage permanent et persistant d'une agriculture essentiellement de subsistance et de pauvreté régionale.

#### **4. Politique de concurrence**

30. La politique de la concurrence implique que les réglementations fassent l'objet de révisions régulières conformément aux principes de la concurrence (ou du « bénéfice collectif »). Il faut généralement pour cela i) que les objectifs de la réglementation soient clairement définis ; ii) qu'il soit évalué si ces objectifs réglementaires se rapportent clairement aux solutions à apporter aux formes acceptées de défaillance du marché ; iii) que l'on vérifie si la réglementation est celle qui restreint le moins la concurrence ; et iv) que l'on évalue si les avantages de l'intervention réglementaire sont susceptibles de l'emporter sur les coûts.

31. Si cette vérification était appliquée à chacune des formes traditionnelles de réglementation du secteur examinées précédemment, la conclusion serait probablement qu'aucune d'elles ne répond efficacement à une forme quelconque de défaillance du marché (défaillances en termes d'information, comportement anticoncurrentiel, externalités ou fourniture de biens publics) et, par conséquent, en faussant les prix et la concurrence, elles auront eu dans la plupart des cas une série d'effets non voulus (en termes de coûts) aboutissant à une escalade de l'inflation des prix des denrées alimentaires et au ralentissement de la croissance de la productivité.

32. Cela ne signifie toutefois pas que les pouvoirs publics ne doivent pas intervenir dans les chaînes d'approvisionnement agricoles, mais simplement qu'il existe de meilleures manières de le faire, qui nécessitent généralement qu'ils cessent de s'ingérer directement dans les affaires des entreprises agricoles et se concentrent plutôt sur le renforcement des marchés sur lesquels elles opèrent. Suivent ci-dessous des exemples d'intervention des pouvoirs publics extrêmement positifs et favorables à la concurrence.

- Beaucoup de problèmes auxquels est confronté le secteur agricole concernent les défaillances en termes d'information, en particulier dans des domaines comme l'adoption de technologies, la gestion environnementale et la commercialisation des matières premières. Dans les pays en développement où l'ajustement de l'agriculture a été entravé, il s'ensuit que tout passage à une réglementation davantage orientée vers les marchés nécessitera des efforts sensiblement accrus et permanents dans ce domaine.
- Le comportement anticoncurrentiel peut être efficacement résolu par la législation sur la concurrence ou les pratiques commerciales. Malheureusement, la réglementation traditionnelle s'est généralement attachée aux différences de position de force sur le marché entre les acheteurs et les vendeurs. Il est toutefois bien admis aujourd'hui que ces différences ne constituent pas en soi une défaillance des marchés mais qu'elles sont une caractéristique normale de ceux-ci. En revanche, une défaillance légitime des marchés est celle de l'abus de position dominante, qui est généralement sporadique plutôt que permanente et concernera normalement certaines entreprises en particulier plutôt que l'ensemble du secteur. Il s'ensuit que ces mécanismes législatifs concernant les marchés, comme ceux qui concernent la fixation des prix, surréglementent le problème et donnent ainsi lieu à une série de distorsions de ressources inhérentes (coûts).
- Les externalités, comme les coûts négatifs en termes d'eau et de pollution imposés à l'agriculture par les autres secteurs, et les menaces qui pèsent sur l'agriculture en terme de biosécurité, peuvent souvent être résolues par une combinaison de programmes d'information et de réglementation.

#### **Réforme de la chaîne d'approvisionnement et nouvelles perspectives pour l'agriculture**

Une parenthèse intéressante ici est la possibilité que, suite aux nouvelles initiatives en matière de recherche et de politique, l'agriculture puisse jouer un rôle important en contribuant à s'attaquer aux externalités comme le réchauffement de la planète. Diverses formes de séquestration du CO<sub>2</sub> dans les sols agricoles et la reconnaissance du fait que les compensations carbone agricoles pourraient diminuer les coûts de réduction des GES pour d'autres secteurs et offrir à l'agriculture de nouveaux flux de revenus pourraient aussi faciliter le changement de politique dans le sens du renoncement aux régimes de subventions existants (voir Gujral, Davenport et Jayasuriya 2010).

- Les biens publics (et industriels), comme la mise en place de l'infrastructure, offrent de larges possibilités aux pouvoirs publics pour soutenir l'agriculture par des mesures qui augmentent directement la compétitivité et la croissance du secteur. Il existe par ailleurs un éventail d'investissements renforçateurs de l'efficacité dans lesquels, en l'absence de mécanismes de financement du secteur, les différentes entreprises auront tendance à sous-investir, comme certains types de recherche-développement et de lutte contre les parasites et les maladies.
- Les pouvoirs publics ont également un rôle important à jouer en termes de réponse aux besoins d'équité sociale et de bien-être des pauvres et, pour bon nombre de pays en développement, découpler l'aide publique des prix des intrants et extrants agricoles peut entraîner certaines difficultés, en particulier à court terme. Gérer cette transition est dès lors un aspect important pour la politique publique et un domaine dans lequel la réussite ou l'échec des programmes d'aide sociale dans les pays en développement mérite d'être examiné de près et de faire l'objet d'échanges d'informations.

Toutefois, il est aussi certain que, pour la plupart des pays en développement, la meilleure forme d'aide sociale sera constituée par les perspectives de croissance et d'ajustement qui vont de pair avec la réforme réglementaire des chaînes d'approvisionnement agricole du pays. On notera aussi que ces perspectives seront complétées par la suppression des entraves réglementaires qui limitent la migration de la main-d'œuvre agricole vers d'autres secteurs de l'économie.

33. On voit comment, globalement, une « politique agricole » basée sur ces types d'initiatives publiques orientées vers les marchés peut être considérée comme un portefeuille d'interventions publiques complémentaires susceptibles d'être adaptées au fil du temps aux conditions changeantes du marché et qui ajoute constamment de la valeur au secteur sous forme de dividendes permanents apportés par l'efficacité du marché.

#### **4.1 Politique de la concurrence : institutions, principes et recherche en politiques publiques**

34. Les réformes de la concurrence sont « sensibles » parce qu'elles impliquent la redistribution des revenus au détriment de certains groupes d'intérêts bien représentés et au profit de la communauté en général. Des institutions et des processus doivent dès lors être créés qui soient capables d'identifier et de communiquer ces arbitrages de manière à engager un dialogue positif avec les parties prenantes et la communauté au sens large.

35. Une question importante et qui justifie dès lors plus d'attention dans un contexte de pays en développement est l'efficacité des mécanismes institutionnels nouveaux par lesquels la politique de la concurrence peut être mise en œuvre. En Australie, par exemple, le gouvernement national et ceux des États ont convenu d'un processus par lequel i) les recettes fiscales supplémentaires dont bénéficie le gouvernement national suite à un programme futur de réformes augmentant l'efficacité ont été estimées ; ii) le calendrier des futures réformes réglementaires des gouvernements national et des États a été établi et convenu ; iii) un calendrier annuel de paiements aux États est fixé pour l'examen et la mise en œuvre réussie des réformes convenues.

36. Par ailleurs, une commission nationale de la concurrence et des consommateurs a été créée en vue de vérifier la rigueur avec laquelle les révisions de la législation ont été menées. Des sanctions sont prévues pour les gouvernements des États : le gouvernement national peut suspendre les paiements au titre de la politique de la concurrence lorsqu'il juge que ceux-ci n'ont pas respecté leurs obligations de révisions (Davenport, 2007).

37. Outre des institutions efficaces et la volonté de soumettre à un examen permanent la réglementation agricole (et autre) qui limite sensiblement la concurrence, les processus de révision seront complétés par des initiatives gouvernementales visant à engager le dialogue avec la communauté au sens large et à modifier les attitudes de celle-ci, notamment :

- le suivi régulier des revenus agricoles et de la productivité du secteur en vue de mettre en évidence les effets de la réforme (ou de l'absence de réforme) ; et
- des programmes permanents de recherche indépendante portant sur les politiques publiques, dans le but d'identifier les possibilités essentielles de réforme et d'évaluer les mesures de réforme déjà prises à ce jour afin d'améliorer les dividendes du portefeuille réglementaire du gouvernement en termes de bien-être et de productivité.

## 5. Conclusions

38. La réforme des entraves réglementaires dans les chaînes d'approvisionnement agricoles offrent peut-être les possibilités d'avancées les plus importantes en termes de réponse à la volatilité des prix des matières premières et de sécurité alimentaire internationale. Pourtant, l'importance de la concurrence pour une transmission efficace des prix et le rôle fondamental que jouent les prix, s'agissant d'orienter l'investissement public et privé, demeurent sous-estimés.

39. Tout plaide dès lors en faveur du réexamen et de la revalorisation de la politique de la concurrence et des cadres de politique publique associés, en mettant fortement l'accent sur des mécanismes institutionnels adéquats et sur un meilleur équilibre entre la réforme réglementaire fondée sur la concurrence et l'application du droit de la concurrence.

40. Il existe aussi d'excellentes raisons de relever fortement le niveau des efforts internationaux de recherche et de communication relatives aux facteurs qui expliquent la productivité agricole pays par pays et d'adopter un cadre économique moins ambigu en ce qui concerne les « moteurs » et les « catalyseurs » de la productivité et de la croissance des revenus.

41. Enfin, compte tenu de la nécessité d'une réforme réglementaire significative de la chaîne d'approvisionnement dans de nombreux pays et d'une accélération des rythmes d'ajustement, il conviendra également d'examiner attentivement dans quelle mesure le caractère administratif et technique des programmes d'aide et de recherche internationaux et intérieurs atténue actuellement les signaux en termes de prix qu'envoie la chaîne d'approvisionnement agricole.

## ANNEXE 1: RÉFORMES DES POLITIQUES ET PRODUCTIVITÉ

### -- Extrait de Chadha & Davenport (2010) – La politique agricole dans les pays du groupe BRIC --

1. Les « moteurs » de la productivité agricole font depuis longtemps l'objet de recherches. Toutefois, les analystes se sont employés à mettre au point un cadre de politique publique utile qui rende correctement compte des facteurs causaux concernés.

2. La Commission australienne de la productivité a contribué à corriger ce problème par le chapitre thématique de son rapport annuel 2007-2008 intitulé « Enhancing Australia's Productivity Growth » (*Améliorer la croissance de la productivité en Australie*) (Commission de la productivité, 2008). Ce document analyse la croissance multifactorielle de la productivité de l'Australie en augmentation dans les années 1990 et le ralentissement qui a suivi après l'année 2000, l'agriculture étant un des secteurs les plus affectés. La Commission note qu'à la fin des années 1980 et au cours des années 1990, la concurrence sur le marché s'est avivée en raison de facteurs tels que :

- la réforme du commerce international
- la flexibilité accrue du marché du travail
- la stabilité macroéconomique
- l'efficacité des marchés financiers
- une meilleure réglementation des fournisseurs d'infrastructure.

3. Ceci a rendu possible la réorganisation des pratiques de production et de travail, ce qui a permis aux entreprises de réduire les coûts et de tirer profit de l'évolution des technologies. La Commission s'est ensuite demandée si ces réformes avaient suivi leur cours, en prédisant que « d'autres réformes de la politique sont nécessaires si l'on veut que l'Australie continue d'améliorer son niveau de vie tout en relevant les défis des changements démographiques et environnementaux ».

4. Le cadre de productivité établi par la Commission cite les « incitations », la « flexibilité » et les « capacités » comme étant les facteurs qui sous-tendent l'innovation.

#### Comprendre l'innovation

Incitations – les pressions et les disciplines externes qui incitent les organisations à être performantes.

Flexibilité – la capacité d'opérer des changements pour répondre efficacement aux pressions du marché (incitations).

Capacités – le capital de connaissances humaines ainsi que l'infrastructure et les institutions qui sont nécessaires pour opérer les changements requis.

5. Surtout, la Commission souligne que l'innovation n'est pas simplement une question de dépenses en recherche-développement mais aussi d'acquisition de connaissances et d'expérimentation permanentes et de réponse aux besoins des clients et, par conséquent, les incitations, la flexibilité et les capacités sont des facteurs fortement interactifs.

6. Le modèle de recherche-développement conditionné par l'offre est remis en question, parce que des incitations sont nécessaires pour stimuler le changement, offrir des possibilités et appliquer les capacités. La Commission conclut que « la concurrence offre l'incitation fondamentale aux organisations pour opérer les changements nécessaires pour réussir, par l'innovation et les gains de productivité ».

7. En ce qui concerne la politique agricole, la Commission note que les obstacles au commerce international et la contestabilité intérieure peuvent éteindre les incitations à l'innovation et à la productivité, mais que c'est aussi le cas pour les subventions à la production et à l'investissement, qui isolent les entreprises de leurs rivales et concurrentes.

8. Les autres preuves apportées par la Commission à l'appui du cadre concernent notamment le fait qu'une grande partie de l'innovation dont dépendent les améliorations de la productivité aux niveaux de l'entreprise et de l'ensemble de l'économie n'inclut pas des technologies mises au point par des organisations innovantes. Pour la majeure partie de l'activité d'innovation, la Commission affirme dès lors que la concurrence fournit suffisamment d'incitations pour les entreprises privées sans nécessiter l'aide du contribuable. Par conséquent, tout en reconnaissant l'importance de facteurs tels qu'un niveau d'études et de recherche-développement adéquat comme conditions nécessaires, celles-ci ne sont pas suffisantes et ne stimuleront pas à elles seules la productivité. Les moteurs fondamentaux de la croissance de la productivité sont bien plutôt ceux présentés par la réforme de la politique.

9. Le cadre de politique publique de la Commission revêt donc une importance fondamentale, s'agissant de débloquent de nouveaux cycles d'amélioration de la productivité dans le secteur agricole de nombreuses économies en développement et en transition. Le message clair est que la réforme des politiques, les processus de cette réforme et le caractère « ouvert des économies » sont la clé de ces gains de productivité, et non pas la simple augmentation des dépenses en matière de subventions et de recherche-développement.

### **Le lien entre la réforme des politiques et la productivité : quelques études récentes**

10. Fuglie et Schimmelfennig (2010) analysent la croissance de la productivité agricole en Chine, en Inde, en Indonésie, dans l'ex-Union soviétique et en Europe de l'Est, pays qui sont d'importants producteurs de produits agricoles et qui sont donc importants pour la sécurité alimentaire internationale. Se référant à une série d'études, ils signalent que l'Inde et la Chine ont affiché des rythmes accélérés de croissance multifactorielle de la productivité après des réformes de la politique et des institutions, mais que la Chine a connu une croissance de loin supérieure, qui est attribuée à des changements institutionnels plus fondamentaux et à une plus grande transformation structurelle de son économie.

11. En Indonésie, une source importante de croissance de la productivité a été constituée par les perspectives croissantes associées à « une plus grande diversification en matières premières d'exportation à forte valeur et à la diminution de la dépendance par rapport aux cultures alimentaires traditionnelles ». Dans les républiques de l'ex-Union soviétique et en Europe de l'Est, ils concluent que la croissance de la productivité est alignée sur les divers stades de transition de ces économies, tous les pays présentant un lien étroit entre la croissance de la productivité et le rythme des réformes économiques et institutionnelles.

12. Ils signalent en outre que, pour la période 1978-2004, la production agricole a augmenté de 4,6 % en Chine, de 4 % en Indonésie et de 2,5 % en Inde. Les circonstances qui ont contribué à ces résultats étaient les taux de croissance réduits des populations rurales en Chine et en Indonésie suite aux taux d'absorption améliorés dans d'autres secteurs de l'économie, contrairement à la population rurale de l'Inde, en expansion.

**La conclusion essentielle**

« Dans les trois pays, les réformes des institutions et des politiques qui ont renforcé l'agriculture paysanne et libéralisé les marchés sont considérées comme importantes en ce qu'elles ont créé des incitations, pour les agriculteurs, à affecter plus efficacement les ressources et à exploiter leur avantage sectoriel comparé. Cela s'est avéré être une source capitale de croissance de la productivité dans les secteurs agricoles de ces pays. »

*Fuglie et Schimmelfennig (2010)*

13. Nin-Pratt et al. (2009) fournissent d'autres indications sur la performance en termes de productivité agricole de la Chine et de l'Inde en corrélant les ruptures structurelles dans la productivité totale des facteurs (« PTF ») pour les deux pays qui ont mené des réformes des politiques. Eux aussi ont conclu à une forte accélération de la PTF en Chine après 1979 et en Inde après 1974, mais que le secteur agricole de la Chine l'a clairement emporté sur celui de l'Inde parce que les réformes des politiques et des institutions y ont été plus radicales.

14. En Chine, ils ont conclu que la croissance du secteur manufacturier est importante pour l'absorption de la main-d'œuvre agricole, ce qui fournit des incitations à l'adoption de techniques économes en main-d'œuvre dans l'agriculture. Ils en ont conclu que les changements très limités de la politique agricole et manufacturière en Inde expliquaient la croissance plus lente de la productivité dans ce pays. Ils ont conclu en outre que, suite à la réforme des politiques dans les deux pays, le PIB par habitant a plus que doublé en Inde et a septuplé en Chine.

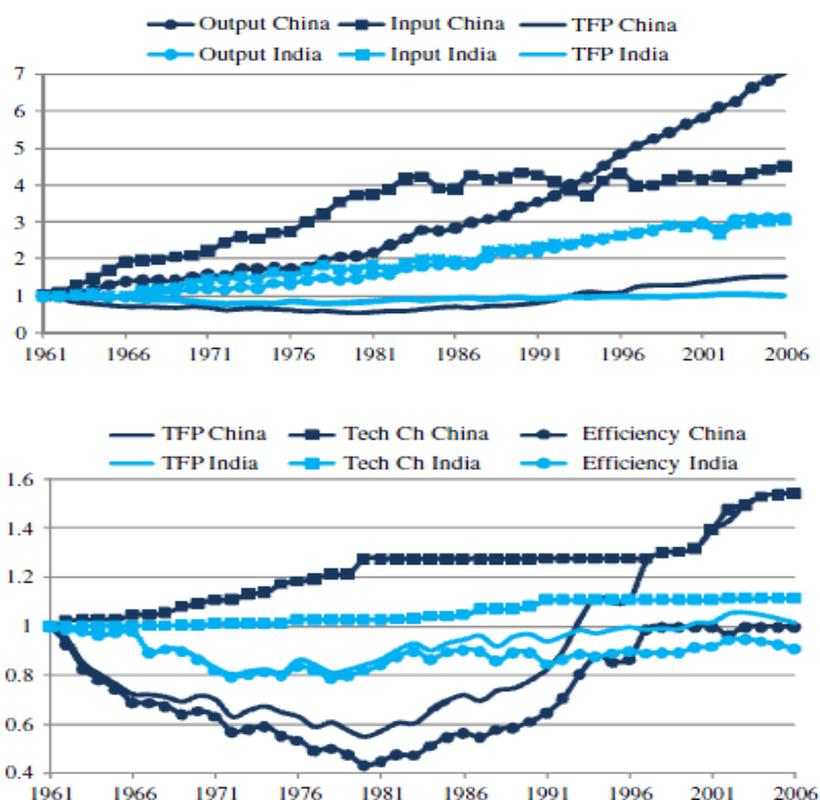
15. Après les réformes dans les deux pays, les auteurs signalent d'autres différences, la croissance de la Chine étant liée à celle du secteur industriel, à la levée partielle des obstacles aux échanges et à l'investissement étranger. Les réformes opérées par l'Inde dans les années 1980 ont été moins agressives. Un résultat important est que 10 % de la population chinoise demeure sous le seuil international de pauvreté d'un dollar par jour, contre plus d'un tiers de la population de l'Inde.

16. On voit à la figure 1 qu'en Chine, la croissance de la PTF est faible au cours de la période 1974-1983, mais qu'elle s'accélère fortement dans les années 1980 et 1990 pour atteindre environ 5 % par an. En Inde, la PTF était négative avant 1974, puis elle a augmenté progressivement pour atteindre 0,3% à peine au cours de la période 1991-2006. La croissance de la PTF en Inde a été inhibée par l'absence d'amélioration de l'efficacité technique, qui a baissé entre 1961 et la fin des années 1980, mais a augmenté lentement ensuite. En 2006, les auteurs concluent que l'efficacité de la production industrielle était inférieure de 20 % à ce qu'elle aurait pu être et qu'elle est similaire à celle des années 1960. Surtout, les auteurs concluent que les données contredisent l'effet positif attendu sur la productivité agricole de l'Inde du début de la période de la révolution verte, des années 1965-1966 au milieu des années 1970.

17. Les auteurs concluent que les résultats de la période des réformes en Inde et en Chine sont sensiblement différents. Ils estiment qu'en Chine

*...la croissance agricole a bénéficié de réformes institutionnelles plus fondamentales en agriculture qui ont transformé le secteur, augmenté l'efficacité et accéléré le changement technique. On ne trouve aucun changement équivalent en Inde, ou les changements de la politique agricole ont consisté principalement en ajustements pour réduire les effets négatifs de politiques qui n'étaient pas favorables à l'agriculture, dans la plupart des cas en augmentant les subventions pour les intrants, le crédit, etc. Après les réformes de 1991, les effets négatifs des politiques macroéconomiques sur l'agriculture ont été sensiblement diminués, mais aucun changement majeur de politique n'a été mis en place pour l'agriculture. Contrairement à la Chine, l'on n'a pu constater aucun changement structurel dans les séries de PTF pendant les années de la réforme.*

Figure A1. Croissance cumulée de la productivité agricole et sa décomposition en changement technique et efficacité en Chine et en Inde



Source : Nin-Pratt et al (2009)

18. Une autre étude reliant la réforme des politiques à la productivité agricole est celle intitulée « Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the former Soviet Republics: 1989-2005 » (*Réformes et productivité agricole en Europe centrale et orientale et dans les républiques de l'ex-Union soviétique*) (Swinnen et Vranken, 2009). Les auteurs ont formulé la conclusion importante que les réformes des réglementations associées à l'ère communiste ont été à l'origine de réajustements majeurs dans l'affectation des facteurs et de la croissance de la productivité qui a suivi.

19. Une conclusion particulièrement importante était que l'ajustement des facteurs et les gains de croissance et de productivité associés sont fortement dépendants de certaines conditions préalables, notamment les réformes du marché des facteurs ailleurs dans l'économie, ce qui donne à penser que « l'enchaînement efficace des réformes » est fortement pertinent par rapport à la manière dont les réformes du secteur agricole sont envisagées dans les économies en transition.

20. Ces conditions préalables des réformes sont :

- la capacité d'autres secteurs d'absorber la main-d'œuvre agricole excédentaire, de réduire ainsi la disponibilité de main-d'œuvre en agriculture et d'encourager l'adoption de nouvelles technologies
- les réformes agraires et la privatisation, qui réduisent les coûts d'ajustement et réponse à la dérégulation des matières premières et permet de répartir plus efficacement les gains résultant de la réforme des politiques agricoles
- l'accès au crédit commercial pour permettre des décisions efficaces de modernisation des moyens de production agricoles en réponse aux réformes nouvelles des politiques.

21. Compte tenu de l'importance de ces conditions préalables, les auteurs ont conclu que, pour chacun des pays d'Europe centrale, des Balkans de la Baltique et des pays européens de la CEI, les indicateurs partiels de productivité ont baissé après la période de réforme des politiques pour se redresser ensuite, l'ampleur des baisses et des redressements étant lié au degré des distorsions existant avant les réformes.

## BIBLIOGRAPHIE

Chadha, R. et Davenport, S. (2011), *Agricultural Policy in the BRIC Countries: Discussion Paper*, prepared as part of the ACIAR project 'Facilitating Efficient Agricultural Markets in India: An Assessment of Competition and Regulatory Reform', National Council of Applied Economic Research, New Delhi.

Commission de la productivité (2008), *Annual Report*, Productivity Commission Annual Report Series, Commonwealth of Australia, Melbourne, Australie.

Davenport, S. (2007), *Reform of Australia's Statutory Marketing Arrangements: Lessons for India's Reform Program*, paper presented to the 51st Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society Conference, Queenstown, Nouvelle-Zélande.

Fuglie, K. et Schimmelfennig, D. (2010), *Introduction to the special issue on agricultural productivity growth: a closer look at large, developing countries*, *Journal of Productivity Analysis*, Springer, 33(3), 169-172.

Gujral, J., Davenport, S. et Jayasuriya, S. (2010), *Is there a Role for Agricultural Offsets in Sustainable Infrastructure Development: A Preliminary Assessment*, *India Infrastructure Report 2010: Infrastructure Development in a Low Carbon Economy*, Oxford University Press, New Delhi.

McCorrison, S. et MacLaren, D. (2011a), 'Options for Restructuring the Indian Wheat Market', paper presented at the Final International Workshop 'Facilitating Efficient Agricultural Markets in India: An Assessment of Competition and Regulatory Reform', New Delhi, Inde, 15 février.

McCorrison, S. et MacLaren, D. (2011b, en cours d'impression), 'Competition, Supply Chain Inefficiency and Export Bans: A Framework for Analysing Issues in the Indian Onion Market', document établi dans le cadre du projet « Identifying Competition Issues in the Indian Onion Market » du Centre australien de recherche agronomique internationale.

Nin-Pratt, A., Yu, B. et Fan, S. (2009), *Comparisons of agricultural productivity growth in China and India*, *Journal of Productivity Analysis*, Springer, 33(3), 209-223.

Swinnen, J. F. M. et Vranken, L. (2009), *Reforms and Agricultural Productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics: 1989-2005*, *Journal of Productivity Analysis*, Springer, 33(3), 241-258.