

Chapitre 4. Australie

Soutien à l'agriculture

Le soutien aux producteurs agricoles de l'Australie est estimé à 2 % environ des recettes agricoles brutes sur la période 2016-18 et continue de se classer parmi les plus bas des pays de l'OCDE, le soutien total à l'agriculture (EST) représentant 0.2 % environ du PIB. Ce dernier se répartit à part à peu près égale entre le soutien aux producteurs (indiqué par l'ESP) et le soutien aux services d'intérêt général (indiqué par l'ESSG).

L'Australie n'applique plus de mesures de soutien des prix du marché au bénéfice de ses producteurs, de sorte que les prix intérieurs de ses principaux produits agricoles sont à parité avec les prix mondiaux. En 2018, 44 % environ du soutien direct aux producteurs a pris la forme de subventions à l'utilisation d'intrants. Il s'agit essentiellement de subventions à la modernisation des infrastructures hydrauliques sur l'exploitation, qui ont pour objet de contribuer à réduire les externalités environnementales, et de paiements visant à aider les producteurs à mieux lutter contre les sécheresses et autres phénomènes naturels préjudiciables, moyennant des prêts à taux d'intérêt bonifiés. Le gros du soutien aux producteurs restant cible la gestion des risques et celle de l'environnement, au moyen de programmes tels qu'un dispositif d'étalement de l'impôt sur le revenu, un système de dépôts de gestion agricole (Farm Management Deposit – FMD) et d'autres programmes de protection de l'environnement représentant 51 % de l'ESP.

L'Australie s'est dotée d'un vaste système de connaissances et d'innovation agricoles. De fait, les services afférents aux connaissances et à l'innovation représentent 60 % des dépenses comptabilisées dans l'ESSG, l'essentiel des dépenses restantes (28 %) allant au soutien du développement et de la modernisation des infrastructures. Au fil des années, en même temps que le soutien aux producteurs reculait progressivement, les services d'intérêt général ont vu leur part augmenter dans le soutien total, passant de 6 % pendant la période 1986-88 à 52 % en 2018.

Principales évolutions de l'action publique

En 2018, les pouvoirs publics ont annoncé une série d'initiatives visant à renforcer la résilience du secteur agricole à la sécheresse. Le gouvernement australien a nommé un coordonnateur général de la lutte contre la sécheresse (Coordinator General for Drought) chargé de le conseiller dans l'élaboration d'une stratégie à long terme de préparation et de résilience à la sécheresse. Un nouvel accord national afférent à la sécheresse (National Drought Agreement) a également été signé entre le Commonwealth et les états et territoires, pour continuer de réorienter le cadre d'action de manière à faire de la préparation, de la durabilité, de la résilience et de la gestion des risques des priorités à long terme.

Les pouvoirs publics ont également mené à terme un examen des normes australiennes applicables aux exportations d'animaux d'élevage (Australian Standards for the Export of Livestock – ASEL). Les auteurs de cet examen ont recommandé une obligation de résultat en matière de bien-être des animaux, des progrès dans l'établissement de rapports et une transparence accrue sur les performances des exportateurs et l'application d'amendes

lorsque les conditions de transport maritime des animaux vivants exportés ne sont pas respectées.

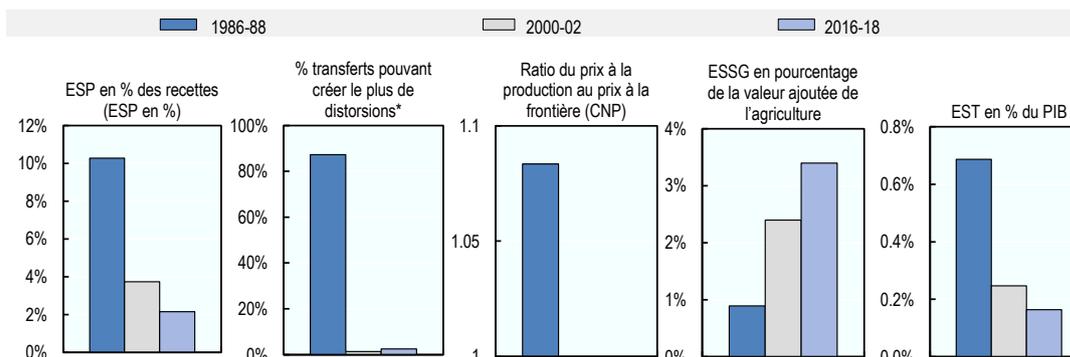
Un code de conduite obligatoire est en cours d'élaboration pour le secteur laitier, suite à une enquête de plusieurs années sur l'état de la concurrence dans ce secteur, menée par la Commission australienne de la concurrence et de la consommation (Australian Competition and Consumer Commission – ACCC). Les enquêteurs avaient conclu que le secteur présentait un certain nombre de problèmes de concurrence, en particulier concernant la dynamique entre producteurs et transformateurs.

En 2018, l'Australie a continué de renforcer ses liens commerciaux internationaux en mettant en application ou en signant différents accords commerciaux. Le plus étendu d'entre eux est l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), conclu entre l'Australie et 10 autres pays, qui est entré en vigueur le 30 décembre 2018.

Évaluation et recommandations

- Après des progrès constants et importants dans la réforme des politiques depuis le milieu des années 80, l'Australie apporte de faibles niveaux de soutien à son secteur agricole, avec notamment une utilisation négligeable des mesures susceptibles de créer le plus de distorsions. Les programmes qui subsistent ciblent la gestion des risques, la protection de l'environnement et la prestation de services d'intérêt général.
- La politique en matière de sécheresse continue d'évoluer, car ce phénomène s'est encore intensifié dans le pays en 2018. Le nouvel accord national afférent à la sécheresse (National Drought Agreement – NDA) signé en décembre 2018 donne la priorité à une action à long terme en matière de préparation, de durabilité, de résilience et de gestion des risques. Toutefois, du moins en 2018, certains états et territoires ont continué d'appliquer des mesures susceptibles d'encourager les producteurs à prendre des risques, notamment de subventionner le transport de fourrage et le transport d'eau et de verser d'autres indemnités ponctuelles. L'approche plus unifiée inscrite dans le NDA est une heureuse évolution en vue d'éliminer les incitations parfois contradictoires et de parvenir dans de meilleures conditions à une durabilité à long terme du secteur.
- Dans l'avenir, le plus grand défi du secteur agricole australien demeure le maintien de la viabilité économique des exploitations dans un contexte de pénurie de ressources, et notamment d'eau. Les récentes réformes de l'eau ont contribué à faire en sorte que les mécanismes de fixation des prix envoient aux producteurs un signal quant à la rareté de la ressource, et les investissements actuels ciblent une meilleure efficacité de son utilisation tant au niveau des exploitations qu'à plus grande échelle, au niveau des bassins hydrographiques. Les autorités devraient néanmoins continuer d'évaluer les futurs projets avec précaution pour s'assurer qu'ils tiennent bien compte des projections climatiques à long terme et n'incitent pas à des comportements inadaptés, qui pourraient aggraver la situation future du secteur.
- Bien qu'il soit largement admis que les agriculteurs australiens sont pénalisés par le changement climatique, la contribution du secteur à ce phénomène, du fait de ses émissions de gaz à effet de serre, est toujours relativement négligée dans les politiques publiques. Quelques réductions ont été acquises par l'intermédiaire du fonds de réduction des émissions (Emissions Reduction Fund – ERF), mais une approche plus systématique pourrait être nécessaire à l'avenir.

Graphique 4.1. Australie: Évolution du soutien à l'agriculture



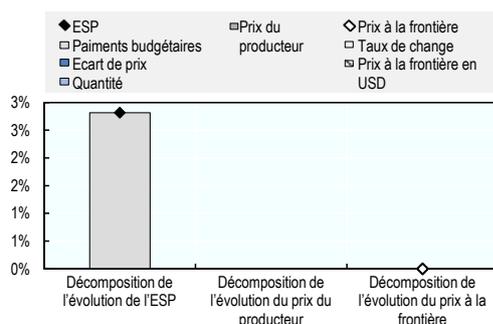
Note: * Part des transferts pouvant créer le plus de distorsions, dans les transferts cumulés aux producteurs.

Source: OCDE (2019), «Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs», Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933945547>

Le **soutien aux producteurs (selon l'ESP en %)** diminue progressivement depuis plusieurs années. Au cours de la période 2016-18, il a été estimé à 2.2 % des recettes agricoles brutes, soit nettement au-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE (Graphique 4.1). Les **formes de soutien susceptibles de créer le plus de distorsions** occupent une place limitée et ne représentent aujourd'hui qu'une très petite proportion d'une ESP elle-même modeste. Les prix perçus par les agriculteurs australiens sont à parité avec les prix mondiaux ; seuls les producteurs de sucre bénéficient de transferts au titre d'un seul produit (TSP) liés à des subventions en capital visant à réduire les ruissellements préjudiciables à l'environnement (Graphique 4.3). Globalement, la valeur du soutien à l'agriculture a augmenté de 3 % en 2018, en grande partie du fait d'un accroissement des dépenses visant à améliorer l'efficacité des infrastructures hydrauliques sur les exploitations (Graphique 4.2). L'évolution limitée du niveau général de dépenses, conjuguée à une baisse des recettes agricoles entre 2017 et 2018, a entraîné une légère progression de l'ESP en % (Tableau 4.1). De façon générale, les dépenses consacrées aux **services d'intérêt général** (indiquées par l'ESSG) augmentent au fil du temps, malgré un léger recul entre 2017 et 2018. Le **soutien total à l'agriculture** en pourcentage du PIB a beaucoup diminué au fil des années, les dépenses comptabilisées dans l'ESSG en constituant la majeure partie (55 % environ sur la période 2016-18).

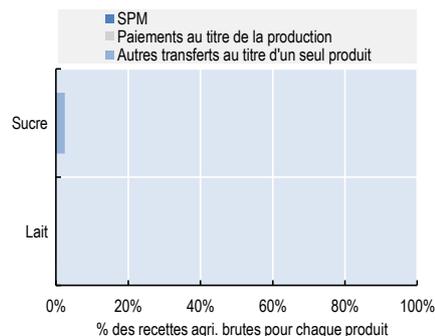
Graphique 4.2. Australie: Moteurs du changement de l'ESP, 2017 à 2018



Source: OCDE (2019), «Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs», Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933945566>

Graphique 4.3. Australie: Transferts au titre de produits spécifiques (TSP), 2016-18



Source: OCDE (2019), «Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs», Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933945585>

Tableau 4.1. Australie : Estimations du soutien à l'agriculture

Millions USD

	1986-88	2000-02	2016-18	2016	2017	2018p
Valeur totale de la production (en sortie de l'exploitation)	14 358	19 605	45 303	47 138	45 317	43 455
<i>dont : part des produits SPM (%)</i>	81.7	74.0	66.5	68.0	66.4	65.0
Valeur totale de la consommation (en sortie d'exploitation)	5 142	7 376	20 852	19 145	20 622	22 789
Estimation du soutien aux producteurs (ESP)	1 506	761	1 001	816	1 093	1 095
Soutien au titre de la production des produits de base	1 095	0	0	0	0	0
Soutien des prix du marché ¹	1 095	0	0	0	0	0
Soutien positif des prix du marché	1 097	0	0	0	0	0
Soutien négatif des prix du marché	-2	0	0	0	0	0
Paiements au titre de la production	0	0	0	0	0	0
Paiements au titre de l'utilisation d'intrants	230	309	432	382	435	481
Utilisation d'intrants variables	217	14	52	51	51	54
avec contraintes sur les intrants	0	4	27	20	31	30
Formation de capital fixe	4	145	213	211	185	245
avec contraintes sur les intrants	0	0	72	104	57	54
Services utilisés sur l'exploitation	9	150	167	120	199	181
avec contraintes sur les intrants	0	0	0	0	0	0
Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev courants, production requise	0	11	61	55	77	52
Au titre des Recettes / du Revenu	0	11	58	46	77	52
Au titre de la Superficie cultivée / du Nombre d'animaux	0	0	3	9	0	0
avec contraintes sur les intrants	0	0	3	9	0	0
Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production requise	0	0	0	0	0	0
Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production facultative	181	442	500	360	579	562
Avec taux de paiement variables	181	343	498	356	575	561
avec exceptions sur les produits	0	110	353	212	429	418
Avec taux de paiement fixes	0	99	3	4	4	1
avec exceptions sur les produits	0	0	0	0	0	0
Paiements sur critères non liés à des produits de base	0	0	7	20	1	1
Retrait de ressources à long terme	0	0	0	0	0	0
Production de produits particuliers autres que produits de base	0	0	6	17	1	1
Autres critères non liés à des produits de base	0	0	1	3	0	0
Paiements divers	0	0	0	0	0	0
ESP en pourcentage (%)	10.3	3.7	2.2	1.7	2.4	2.5
CNP des producteurs (coeff.)	1.08	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
CNS aux producteurs (coeff.)	1.11	1.04	1.02	1.02	1.02	1.03
Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG)	98	370	1 239	1 239	1 292	1 187
Système de connaissances et d'innovation agricoles	95	252	667	587	696	718
Services d'inspection et de contrôle	3	39	133	138	131	129
Développement et entretien des infrastructures	0	75	421	486	448	330
Commercialisation et promotion	0	4	15	24	13	7
Coût du stockage public	0	0	0	0	0	0
Divers	0	0	4	4	3	3
ESSG en pourcentage (% de l'EST)	6.1	36.4	55.3	60.3	54.2	52.0
Estimation du soutien aux consommateurs (ESC)	-600	-116	0	0	0	0
Transferts des consommateurs aux producteurs	-600	0	0	0	0	0
Autres transferts des consommateurs	0	0	0	0	0	0
Transferts des contribuables aux consommateurs	0	-116	0	0	0	0
Surcoût de l'alimentation animale	0	0	0	0	0	0
ESC en pourcentage (%)	-11.7	-1.5	0.0	0.0	0.0	0.0
CNP des consommateurs (coeff.)	1.13	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
CNS aux consommateurs (coeff.)	1.13	1.02	1.00	1.00	1.00	1.00
Estimation du soutien total (EST)	1 604	1 015	2 240	2 055	2 384	2 282
Transferts des consommateurs	600	0	0	0	0	0
Transferts des contribuables	1 004	1 015	2 240	2 055	2 384	2 282
Recettes budgétaires	0	0	0	0	0	0
EST en pourcentage (% du PIB)	0.7	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Estimation du soutien budgétaire total (ESBT)	509	1 015	2 240	2 055	2 384	2 282
ESBT en pourcentage (% du PIB)	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Déflateur du PIB (1986-88=100)	100	149	232	226	233	237
Taux de change (monnaie nationale par USD)	1.40	1.83	1.33	1.35	1.30	1.34

Note : p : provisoire. CNP : Coefficient nominal de protection. CNS : Coefficient nominal de soutien.

S/Na/Rec/Rev : Superficie cultivée/Nombre d'animaux/Recettes/Revenu.

1. Le soutien des prix du marché (SPM) s'entend net de prélèvements aux producteurs et de surcoût de l'alimentation animale. Les produits SPM pour l'Australie sont : le blé, l'avoine, le sorgho, l'orge, le riz, le soja, le tournesol, le colza, le sucre, le coton, le lait, la viande bovine, porcine et ovine, la laine, la volaille et les oeufs.

Source : OCDE (2019), « Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs », *Statistiques agricoles de l'OCDE* (base de données). doi: <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-fr>

Informations contextuelles

L'Australie était la 14^e économie mondiale en 2018 et le sixième pays au monde par la superficie de son territoire, qui représente 10 % de la superficie totale des pays étudiés dans le présent rapport. Bien qu'une grande partie de ce territoire se caractérise par des sols anciens et peu fertiles, l'Australie est un important producteur et exportateur de produits agricoles. Le poids de l'agriculture dans le PIB comme dans l'emploi a diminué au fil du temps et cette tendance n'a pas cessé ces dernières années. Toutefois, les exportations agricoles restent globalement importantes et constituaient environ 16 % du total des exportations en 2017 (Tableau 4.2).

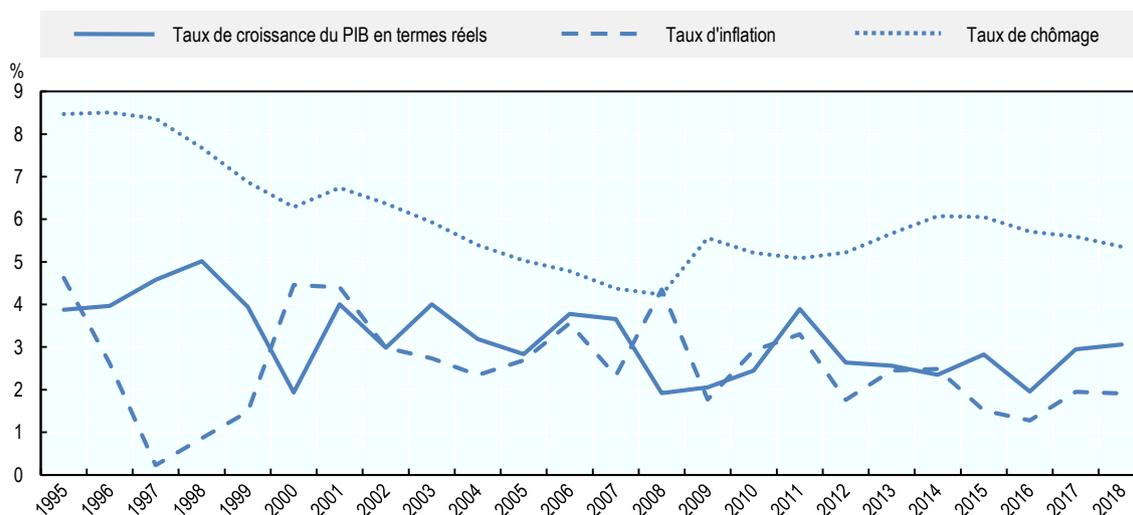
Tableau 4.2. Australie: Indicateurs contextuels

	Australie		Comparaison internationale		
	1995*	2017*	1995*	2017*	
Contexte économique		Part dans l'ensemble des pays			
PIB (milliards de USD en PPA)	403	1 272	1.4%	1.2%	
Population (millions)	18	25	0.5%	0.5%	
Superficie des terres (milliers de km ²)	7 682	7 692	9.6%	9.5%	
Superficie agricole (SA) (milliers d'ha)	463 348	371 078	15.4%	12.4%	
		Ensemble des pays ¹			
Densité de population (habitants/km ²)	2	3	48	60	
PIB par tête, (USD en PPA)	22 099	50 588	7 642	21 231	
Commerce en % du PIB	14	17	9.9	14.7	
Agriculture dans l'économie		Ensemble des pays ¹			
Part du PIB agricole (%)	3.7	2.8	3.3	3.5	
Part de l'emploi agricole (%)	4.8	2.6	-	-	
Exportations agroalimentaires (% des exp. totales)	25.7	16.0	8.1	7.5	
Importations agroalimentaires (% des imp. totales)	4.7	6.1	7.4	6.6	
Caractéristiques du secteur agricole		Ensemble des pays ¹			
Part des produits végétaux dans la prod. agricole (%)	48	53	-	-	
Part des produits animaux dans la prod. agricole (%)	52	47	-	-	
Part des terres arables dans la SA (%)	9	12	33	34	

Note : * ou l'année disponible la plus proche. 1. Moyennes de tous les pays couverts dans ce rapport. L'UE est traitée comme un seul pays.

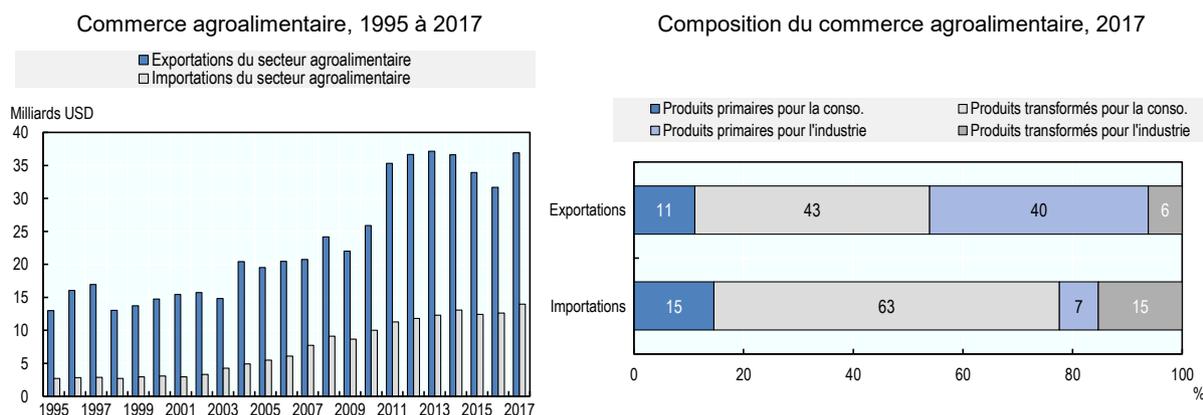
Source : Bases de données statistiques de l'OCDE; Base de données Comtrade des Nations Unies; Banque mondiale, WDI et données nationales.

L'Australie a connu une croissance économique positive ces 27 dernières années. De plus, elle affiche un PIB par habitant presque deux fois plus élevé que le niveau moyen des pays examinés dans le présent rapport (Tableau 4.2), un niveau de chômage relativement bas, et une inflation faible et stable (Graphique 4.4). Le solde de ses échanges agroalimentaires continue d'être positif et de croître. La moitié environ des exportations agroalimentaires australiennes (quelque 54 %) est destinée à la consommation finale, c'est-à-dire qu'elle est consommée en l'état à l'étranger. L'autre moitié est composée de produits intermédiaires transformés sur les marchés de destination (Graphique 4.5). L'Australie importe principalement des produits finis destinés à la consommation intérieure (78 % environ de l'ensemble des importations agroalimentaires). Cela signifie que les activités de production des transformateurs agroalimentaires intérieurs ne dépendent pas de l'importation de produits intermédiaires, ce qui s'explique en grande partie par la capacité de s'approvisionner sur le marché intérieur à des prix compétitifs.

Graphique 4.4. Australie: Principaux indicateurs économiques, 1995 à 2018

Sources: Bases de données statistiques de l'OCDE; Banque mondiale, WDI et l'OIT estimations et projections.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933945604>

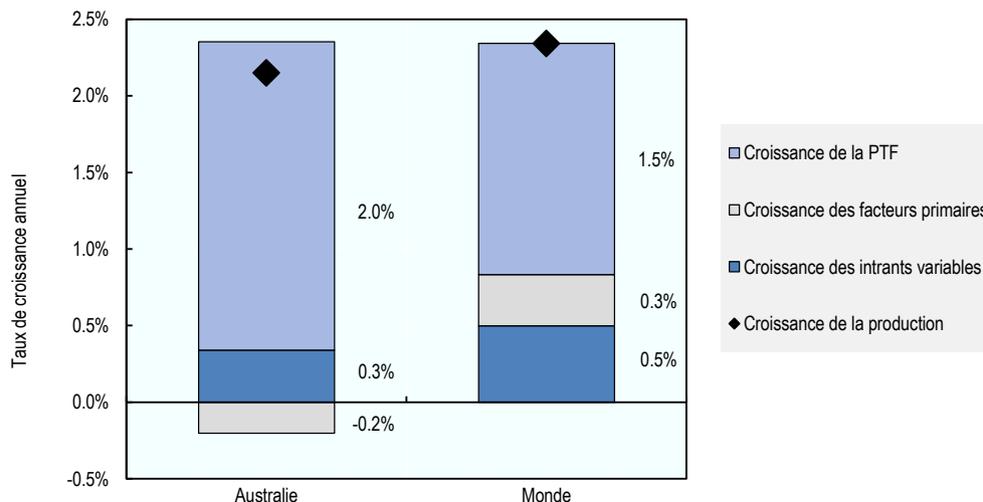
Graphique 4.5. Australie: Commerce agroalimentaire

Note: Les chiffres ayant été arrondis, leur somme n'est pas nécessairement égale à 100.

Source : Base de données Comtrade des Nations Unies.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933945623>

Durant la période 2006-15, la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) en Australie (2.0 % par an) a dépassé la moyenne mondiale (1.5 %), entraînée par un ajustement structurel continu et par l'adoption de techniques et de pratiques innovantes dans le secteur (Graphique 4.6). Néanmoins, la croissance moyenne de la PTF s'est ralentie comparée à celle de la période 1991-2000, en partie à cause des effets croissants du changement climatique sur le secteur (Tableau 4.3). Les disponibilités en eau constituent un facteur limitant majeur (l'agriculture est responsable de 27 % de tous les prélèvements) et le changement climatique pourrait aggraver encore la situation.

Graphique 4.6. Australie: Composition de la croissance de la production agricole, 2006-15

Note: PTF est la productivité totale des facteurs. Les facteurs primaires comprennent le travail, la terre, le bétail et les machines.

Source: USDA Economic Research Service, Base de données sur la productivité agricole.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933945642>

Tableau 4.3. Australie: Productivité et indicateurs environnementaux

	Australie		Comparaison internationale	
	1991-2000	2006-2015	1991-2000	2006-2015
	Monde			
Taux de croissance annuel de la PTF (%)	3.4%	2.0%	1.6%	1.5%
	Moyenne OCDE			
Indicateurs environnementaux	1995*	2017*	1995*	2017*
Bilan de l'azote, kg/ha	19.4	19.9	33.2	30.0
Bilan du phosphore, kg/ha	1.1	1.1	3.7	2.3
Part de consommation d'énergie du secteur agricole (%)	2.3	3.1	1.9	2.0
Part des émissions de GES d'origine agricole (%)	16.7	12.6	8.5	8.9
Part des terres irriguées dans la SA (%)	0.4	0.6	-	-
Part de l'agriculture dans les prélèvements d'eau (%)	70.0	27.0	45.4	42.5
Indicateur de stress hydrique	6.2	4.3	9.7	9.7

Note : * ou l'année disponible la plus proche. 1. Les données ne sont pas comparables entre les périodes en raison d'un changement de méthodologie.

Source : USDA Economic Research Service, Base de données sur la productivité agricole; Bases de données statistiques de l'OCDE; Base de données FAO et données nationales.

Description de l'évolution des politiques

Principaux instruments d'action

L'agriculture australienne demeure résolument axée sur le marché et les prix intérieurs sont alignés sur les cours internationaux pour ce qui est de tous les grands secteurs de production. Le soutien à l'agriculture est assuré en combinant dépenses budgétaires directes et allègements fiscaux. Les programmes financés par le budget sont utilisés pour

encourager les investissements destinés à renforcer la préparation aux risques (liés aux conditions météorologiques ou au marché) au moyen de prêts à des conditions de faveur et d'un soutien des revenus des ménages agricoles dans les périodes difficiles. Un soutien direct est également assuré pour moderniser les infrastructures des exploitations dans le but d'améliorer l'utilisation des ressources naturelles et la gestion de l'environnement. Les allègements fiscaux font aussi partie des instruments utilisés par les pouvoirs publics pour aider les producteurs à gérer les risques de production et de marché en leur permettant de mieux lisser leurs revenus, et constituent par ailleurs une autre forme d'incitation à investir dans la préparation au niveau de l'exploitation.

Compte tenu du faible niveau de l'aide publique directe aux producteurs et de l'absence de mécanisme durable de subvention des exploitations, les programmes de recherche-développement (R-D) représentent la principale forme d'aide au secteur. C'est essentiellement par le biais des sociétés de recherche-développement rurale (Rural research and development corporations – RDC) que les autorités australiennes soutiennent l'innovation en milieu rural et la croissance de la productivité agricole. Les RDC sont un partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur, créé pour permettre un partage du financement et de la définition des orientations stratégiques en matière de R-D dans le secteur primaire, d'investissement dans la R-D et d'adoption ultérieure des résultats de la R-D. Leur financement est assuré par un mécanisme de prélèvement de contributions acquittées par les agriculteurs, complété par un abondement équivalent des pouvoirs publics, dans la limite de plafonds fixés par la loi.

La protection douanière de l'Australie contre les importations de produits agricoles et alimentaires est négligeable ; toutefois, un certain nombre de mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) permettent de gérer les risques liés aux ravageurs et aux maladies susceptibles de porter atteinte au secteur. Ces mesures sont à l'origine de plusieurs restrictions à l'importation visant des produits agricoles en provenance de certaines régions du globe. La politique commerciale agricole de l'Australie privilégie l'ouverture du marché dans le cadre d'accords multilatéraux, bilatéraux et régionaux.

Le pays est signataire de onze grands accords de libre-échange, régionaux ou bilatéraux : accords avec la Nouvelle-Zélande (ANZCERTA 1983), Singapour (SAFTA 2003), la Thaïlande (TAFTA 2005), les États-Unis (AUSFTA 2005), le Chili (ACIFTA 2009), la zone de libre-échange ANASE-Australie-Nouvelle-Zélande (AANZFTA 2010), la Malaisie (MAFTA 2013), la République de Corée (KAFTA 2014), le Japon (JAPEA 2015) et la République populaire de Chine (ChAFTA 2015), auxquels s'ajoute l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP 2018).

Bien qu'aucun instrument d'action propre à l'agriculture n'ait été mis en place en réponse à l'Accord de Paris sur le climat (2016), l'Australie dispose de plusieurs mesures qui couvrent l'agriculture et l'aideront à respecter son engagement en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serres (GES) — y compris par les secteurs terrestres tels que l'agriculture — de 26 % à 28 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2005, conformément à sa contribution déterminée au niveau national (CDN). Le ministère australien de l'Environnement et de l'Énergie est responsable au sein du gouvernement australien de l'élaboration de mesures nationales de lutte contre le changement climatique. Les mesures australiennes axées sur l'agriculture visent aussi bien l'adaptation que l'atténuation, et s'efforcent de préserver ou d'accroître la productivité, la rentabilité et la sécurité alimentaire.

L'approche de l'Australie pour réduire ses émissions dans tous les secteurs comprend le Fonds de réduction des émissions (Emissions Reduction Fund, ERF). Dans ce cadre de ce

plan, l'État achète des réductions d'émissions aux acteurs économiques de divers secteurs. Les grands émetteurs non agricoles sont soumis à un « mécanisme de sauvegarde » qui vise à maintenir les émissions d'une installation dans la limite des niveaux de référence et dont l'application est placée sous le contrôle de l'organe de réglementation pour l'énergie propre (Clean Energy Regulator) qui dispose pour cela d'un ensemble progressif d'options allant du conseil à des amendes et des mesures correctives obligatoires (Gouvernement de l'Australie, 2016^[1]). Dans l'agriculture, le ERF prolonge l'Initiative sur le carbone en agriculture (Carbon Farming Initiative), qui permettait aux agriculteurs et aux propriétaires terriens d'obtenir des crédits de carbone en stockant ce gaz ou en réduisant les émissions de gaz à effet de serre sur leurs terres. Une fois enregistrés au titre de cette initiative, les crédits pourraient être vendus aux entreprises désireuses de compenser leurs émissions (Gouvernement de l'Australie, 2014^[2]).

L'ERF est un programme volontaire accessible aux agriculteurs, aux gestionnaires de terres et aux autres secteurs. Il permet aux parties prenantes de rechercher des financements (incitations) en vue d'exécuter des projets de réduction et d'évitement des émissions et de séquestration du carbone (piégeage et stockage). Les méthodes approuvées par l'ERF doivent respecter de strictes exigences d'intégrité, notamment en matière d'additionnalité. Aux termes de ce programme, les propriétaires terriens et les entrepreneurs (agriculteurs compris) qui adoptent des méthodes approuvées par l'ERF obtiennent des crédits de carbone australiens (Australian Carbon Credit Units) qu'ils peuvent vendre soit à l'État par un système d'enchères inversées (dans lequel les vendeurs proposent leur prix), soit à des tiers, et qui fournissent des flux de revenus substitutifs ou complémentaires tout en étant bénéfiques pour l'environnement. Le programme ne fixe pas de limites pour l'agriculture et est totalement volontaire.

À ce jour, huit ventes aux enchères ont eu lieu dans le cadre de l'ERF. Elles ont permis au gouvernement australien d'obtenir une réduction totale contractuelle de 193 millions de tonnes, à comparer à un volume annuel estimé de 536 millions de tonnes d'émissions dans l'année qui s'est terminée en septembre 2018. Approximativement 9 % de cette réduction (18.1 millions de tonnes) concernaient spécifiquement le secteur agricole, à comparer au volume annuel d'émissions du secteur : 70.3 millions de tonnes dans l'année achevée en septembre 2018 (Australian Government Clean Energy Regulator, 2019^[3]).

Cela dit, malgré les exigences d'intégrité en place, plusieurs études ont mis en doute la capacité du programme à diminuer les concentrations de carbone au-delà des réductions qui auraient été obtenues en son absence (Burke, 2016^[4] ; Freebairn, 2016^[5]), ainsi que la capacité des projets financés à atteindre les réductions visées. Cependant, à ce jour, sur les 193 millions de tonnes contractuelles, tous secteurs confondus, 38 millions de tonnes environ ont été livrées, ce qui dépasse les montants prévus. Ces doutes sont en grande partie liés à l'asymétrie de l'information entre l'État et les acteurs privés. De plus, cette approche transfère la charge des coûts de réduction des émissions des secteurs émetteurs à l'État.

En 2017, le gouvernement australien a procédé à un examen de ses mesures climatiques pour s'assurer qu'elles demeuraient efficaces et lui permettaient de respecter ses obligations internationales, notamment au titre de l'Accord de Paris sur le climat. Cet examen l'a conduit à prévoir l'élaboration d'une stratégie à long terme de réduction des émissions à l'horizon 2020. Cette stratégie étudiera les possibilités de réduction des émissions et leurs conséquences sur les principaux secteurs de l'économie (Department of the Environment and Energy, 2017^[6]). L'agriculture étant une source importante d'émissions à la fois directes (liées à la fermentation entérique, aux émissions des sols et à l'écobuage) et indirectes (conversion de terres boisées à d'autres utilisations) (Department

of the Environment and Energy, 2018^[7]), les mesures climatiques à venir pourraient avoir une plus forte incidence sur le secteur que par le passé.

Évolution des mesures internes, 2018-19

Devant l'intensification de la sécheresse dans le pays en 2018, les pouvoirs publics ont annoncé une série d'initiatives visant à renforcer la résilience du secteur agricole face à ce phénomène. En décembre 2018, un nouvel NDA a été signé entre l'administration fédérale et les administrations des états et territoires. Cet accord remplace l'accord intergouvernemental sur la réforme du programme national de lutte contre la sécheresse (Intergovernmental Agreement on National Drought Program Reform), qui datait de 2013, l'objectif étant de poursuivre la réorientation du cadre d'action vers une priorisation à long terme de la préparation, de la durabilité, de la résilience et de la gestion des risques (DAWR, 2018^[8]). De plus, en août 2018, un coordonnateur général de la lutte contre la sécheresse a été nommé, appuyé par une équipe spéciale interinstitutions (Joint Agency Drought Taskforce), pour conseiller les pouvoirs publics australiens sur l'élaboration d'une stratégie à long terme de résilience et de préparation à la sécheresse (entre autres tâches). En novembre 2018, soucieux d'améliorer la préparation aux événements à venir, les pouvoirs publics ont soumis au Parlement un projet de loi portant création d'un fonds en prévision des sécheresses à venir (Future Drought Fund Bill 2018) (La loi devrait être de nouveau soumise au nouveau Parlement en 2019). Le Future Drought Fund est un fonds de placement à long terme qui fournira une source de financement durable aux projets visant la résilience à la sécheresse, notamment le développement des infrastructures et des initiatives favorisant l'adoption de techniques et de technologies nouvelles et améliorant la gestion de l'environnement et des ressources naturelles sur les exploitations.

Un examen du programme existant d'aide directe aux ménages agricoles (Farm Household Allowance, FHA) a débuté dans la deuxième moitié de 2018. Le Comité a présenté son rapport final au gouvernement en février 2019. L'examen a déterminé la capacité du programme à soutenir les familles d'agriculteurs qui rencontrent des difficultés (y compris du fait de la sécheresse), et a recommandé des mesures d'amélioration. Le rapport a été rendu public le premier mai 2019.

Une aide a été accordée à 15 communautés rurales touchées par la récupération d'eau dans le bassin Murray-Darling par l'intermédiaire du programme de développement économique du bassin Murray-Darling (Murray-Darling Basin Economic Development Program) – une composante du nouvel ensemble d'engagements du plan de gestion du bassin (« Basin Plan Commitments Package »). Lancé en janvier 2018, le programme apporte jusqu'à 20 millions AUD sur quatre ans pour financer des projets de développement économique dans les communautés admissibles, c'est-à-dire des communautés dont les sources de revenus dépendent fortement de l'agriculture. Cette dépendance fait que les changements dans la disponibilité des ressources en eau consécutifs au plan de gestion du bassin Murray-Darling ont eu de sérieuses répercussions sur ces communautés au regard de l'emploi dans le secteur agricole¹. Pour corriger cela, des projets financés par le programme vont donc créer des possibilités d'emploi et renforcer la résilience de la communauté en améliorant sa capacité à gérer les défis économiques actuels et futurs (DAWR, 2019^[9]).

En avril 2018, à l'issue d'une enquête de plusieurs années, l'ACCC (autorité statutaire indépendante responsable de la promotion de la concurrence et de la loyauté des échanges sur les marchés australiens) a publié un rapport final sur l'état de la concurrence dans le secteur laitier australien (ACCC, 2018^[10]). Les principales constatations du rapport sont les suivantes :

- Les transformateurs disposent d'un pouvoir de négociation important vis-à-vis des agriculteurs, et donc d'une marge de manœuvre disproportionnée pour faire supporter le risque à des derniers.
- Les modalités des contrats entre les transformateurs et les agriculteurs sont favorables aux premiers, y compris parce qu'elles limitent la capacité des seconds à changer de transformateur et qu'elles gênent la transparence de la tarification du lait.
- La plupart des marchés régionaux d'achat de lait cru sont concentrés ou fortement concentrés, si bien que toute consolidation supplémentaire risque de dégrader encore le piètre pouvoir de négociation des agriculteurs.
- Les supermarchés, quant à eux, sont en position de force dans la négociation avec les transformateurs, ce qui leur permet d'obtenir des prix de gros bas, réduisant ainsi la marge bénéficiaire des transformateurs. De ce fait, même si les prix du lait au détail devaient augmenter, il est peu probable que les agriculteurs en bénéficieraient.

S'appuyant sur ses constatations quant à l'état de la concurrence, à la transparence des prix et aux pratiques contractuelles dans le secteur, l'ACCC a formulé différentes recommandations visant à promouvoir une meilleure dynamique au sein de la filière, qui favoriseraient une plus grande efficacité de la production et de l'offre de produits laitiers en Australie. Nombre de ces recommandations insistent sur l'importance d'accords contractuels plus simples et plus transparents entre agriculteurs et transformateurs.

Anticipant la publication du rapport, le secteur laitier a élaboré un code de conduite volontaire qui est entré en vigueur en juin 2017 (OCDE, 2018^[11]). Ce code représente une tentative du secteur pour résoudre les problèmes d'établissement de contrats et de tarification entre les producteurs de lait et les transformateurs. Il a été adopté par la plupart des transformateurs et par un certain nombre d'organisations de producteurs. L'ACCC a estimé toutefois qu'un code volontaire ne suffisait pas à résoudre les problèmes de marché recensés et a recommandé l'instauration d'un code de conduite obligatoire. Les pouvoirs publics travaillent actuellement sur ce texte, qui devrait entrer en vigueur en 2020.

En janvier 2019, le gouvernement australien a dévoilé la plateforme d'information sur l'espace rural (Rural Intelligence Platform), un nouveau logiciel conçu pour intégrer des données issues de sources multiples afin de permettre une évaluation et un suivi complets de l'espace rural et d'améliorer ainsi les processus décisionnels. La plateforme peut par exemple éclairer le calcul des risques associés à certains investissements ou à certaines décisions de gestion. Elle regroupera des informations provenant de l'Organisation de la recherche scientifique et industrielle du Commonwealth (Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation – CSIRO) et du Bureau de météorologie (Bureau of Meteorology), entre autres, pour suivre l'évolution de l'affectation des sols dans les régions agricoles, intégrant l'apprentissage automatique et l'intelligence artificielle dans ses évaluations et ses outils de prévision. Le système est conçu pour donner aux agriculteurs un meilleur accès aux données et aux technologies permettant de prendre des décisions à long terme.

Des travaux sont également en cours dans les domaines du bien-être des animaux d'élevage et de la traçabilité. En 2017, le ministère de l'Agriculture et de l'Eau (Department of Agriculture and Water Resources) a commandé un examen des normes australiennes applicables aux exportations d'animaux d'élevage (Australian Standards for the Export of Livestock – ASEL). L'objectif était de s'assurer que les normes relatives au bien-être des animaux d'élevage étaient à la fois à jour et appropriées pour gérer les risques liés à la santé

et au bien-être des animaux sur pied exportés, durant leur transport par mer et par air. L'examen a été mis en œuvre par étapes. La première a consisté à effectuer un examen scientifique indépendant, en mai 2018, qui a conduit à recommander de fonder l'établissement obligatoire des rapports relatifs à la mortalité, la réussite des voyages et les paramètres de risque de l'exportation d'animaux sur une série de mesures de bien-être, et non sur des taux de mortalité comme c'est actuellement le cas. En réponse à l'examen scientifique indépendant, les pouvoirs publics s'emploient aujourd'hui à réviser les méthodes actuelles d'évaluation du risque de stress dû à la chaleur (Heat Stress Risk Assessment – HSRA), l'objectif étant de fournir de meilleures instructions sur la façon de passer d'un cadre d'évaluation des risques fondé sur la mortalité à un cadre basé sur le risque pour l'animal d'être incommodé par la chaleur. Lors de la deuxième étape du processus, un rapport d'examen des normes ASEL a été publié en septembre 2018. Cet examen a conduit à recommander que les normes ASEL fassent obligation d'obtenir des résultats en matière de bien-être animal, et pas uniquement d'appliquer des procédures, et qu'elles accroissent la transparence pour améliorer le respect de cette obligation de résultats. En outre, les auteurs de l'examen recommandaient que les exportateurs se voient infliger des amendes lorsque les résultats en termes de bien-être n'avaient pas été atteints ou lorsque les exportateurs n'avaient pas respecté les exigences énoncées dans les normes ASEL (ASEL Review Technical Advisory Committee, 2018^[12]). La mise en œuvre des recommandations issues de l'examen sera menée en consultation avec le secteur (DAWR, 2018^[13]).

Les pouvoirs publics élaborent actuellement un cadre national de traçabilité (National Traceability Framework). En novembre 2017, une évaluation de l'état actuel des systèmes de traçabilité des produits agricoles primaires a été lancée, parallèlement à un examen des déterminants mondiaux de l'avenir de la traçabilité. Les constatations de l'évaluation initiale vont éclairer l'élaboration du cadre, l'objectif étant d'améliorer l'intégrité des systèmes publics et sectoriels qui assurent la traçabilité de la production et des produits agricoles tout au long des différentes filières, à la fois vers l'amont et vers l'aval. La version définitive du cadre national de traçabilité et du plan d'action associé devrait être publiée mi-2019 (DAWR, 2019^[14]).

Évolutions des mesures commerciales, 2018-19

En décembre 2017, un projet de loi relatif au contrôle des exportations (Export Control Bill 2017) a été soumis au Parlement australien. Ce projet de loi faisait suite à un examen du cadre d'exportation du pays, mené en 2015, qui concluait que la législation en vigueur concernant les exportations pouvait conduire à des procédures d'exportation inefficaces, augmenter les coûts de transaction et retarder l'autorisation d'exporter des produits agricoles, avec pour conséquence potentielle d'amoindrir la compétitivité du secteur agricole d'exportation australien. Le projet de loi proposé cherche à réunir dans un même texte les règles d'exportation existantes, définies dans 17 lois différentes, et ainsi à simplifier la réglementation, réduire la possibilité de procédures redondantes et abaisser le coût du respect des contrôles à l'exportation. Le ministère de l'Agriculture et de l'Eau rédige actuellement des règles actualisées et revoit ses systèmes d'exportation pour recenser les améliorations à apporter aux contrôles opérationnels, conformément à la nouvelle loi. Sous réserve que le projet de loi soit voté, les pouvoirs publics prévoient son entrée en application d'ici à avril 2020.

En 2018, l'Australie a conclu les négociations sur différents ALE, le plus étendu étant l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP). L'Australie a signé cet accord – tout comme 10 autres pays membres – en mars 2018. Le PTPGP est entré en

vigueur le 30 décembre 2018 pour l'Australie, le Canada, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et Singapour, puis le 14 janvier 2019 pour le Viet Nam ; concernant les autres pays membres, l'accord deviendra effectif 60 jours après sa ratification par le pays. Cet accord prévoit un certain nombre de dispositions sur l'agriculture, avec un élargissement des débouchés offerts à une série de produits dans différents pays membres : droits de douane réduits sur la viande bovine au Japon ; nouveaux débouchés pour les produits laitiers au Japon, au Canada et au Mexique ; et suppression de tous les droits de douane sur la viande ovine, le coton et la laine (DFAT, 2019^[15]).

L'Australie a également conclu les négociations relatives à plusieurs autres accords en 2018, lesquels doivent encore entrer en vigueur. Cela comprend l'ALE avec le Pérou (PAFTA), l'Accord sur un Partenariat économique d'ensemble avec l'Indonésie (IA-CEPA) et l'ALE avec Hong Kong. Ces accords devraient faire progresser l'intégration économique entre les pays signataires en plus d'améliorer l'accès aux marchés. Ils assurent des réductions des droits de douane ou de nouveaux contingents pour quelques-unes des exportations agricoles australiennes les plus importantes, comme la viande bovine, la viande ovine, les produits laitiers et le sucre (DFAT, 2018^[16] ; DFAT, 2018^[17] ; DFAT, 2018^[18]).

L'Australie mène actuellement des négociations concernant sept autres ALE. Ces accords comprennent deux ALE bilatéraux avec l'Inde et l'Union européenne, et cinq ALE multilatéraux : le Conseil de coopération du Golfe (GCC), les négociations sur les biens environnementaux (menées de concert avec 45 autres pays membres de l'OMC), l'ALE de l'Alliance du Pacifique, l'Accord de partenariat économique régional global (RCEP) et l'Accord d'échanges de services (TiSA) (DFAT, 2018^[19]).

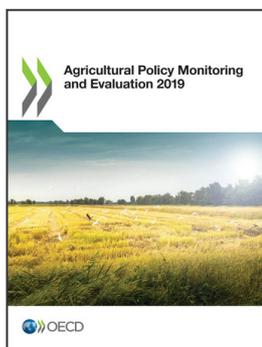
Note

¹ À titre d'exemple, dans les profils publiés des communautés du bassin austral, on estime que les composantes du plan de bassin ont entraîné une contraction de 10 à 25 % de l'emploi agricole pour la plupart des communautés sur la période 2001-16 (Murray-Darling Basin Authority, 2018^[21]).

Références

- ACCC (2018), *Dairy Inquiry: Final Report*, Australian Competition and Consumer Commission, Canberra, https://www.accc.gov.au/system/files/1395_Dairy%20inquiry%20final%20report.pdf. [10]
- ASEL Review Technical Advisory Committee (2018), *Review of the Australian Standards for the Export of Livestock: Sea Transport - Final Report*, Department of Agriculture and Water Resources, Canberra, <http://www.agriculture.gov.au/SiteCollectionDocuments/animal/review-asel-sea-transport-final-report.pdf> (consulté le 4 avril 2019). [12]
- Australian Government Clean Energy Regulator (2019), *Auction December 2018*, <http://www.cleanenergyregulator.gov.au/ERF/Auctions-results/december-2018> (consulté le 29 mars 2019). [3]
- Burke, P. (2016), « Undermined by Adverse Selection: Australia's Direct Action Abatement Subsidies », *CCEP Working Paper*, n° 1605, Crawford School of Public Policy, The Australian National University, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2783542>. [4]
- DAWR (2019), *Murray–Darling Basin Economic Development Program - Department of Agriculture and Water Resources*, <http://www.agriculture.gov.au/water/mdb/programs/basin-wide/edpgrants> (consulté le 29 mars 2019). [9]
- DAWR (2019), *National Traceability Project*, <http://www.agriculture.gov.au/market-access-trade/traceability-project> (consulté le 13 mars 2019). [14]
- DAWR (2018), *National Drought Agreement*, <http://www.agriculture.gov.au/SiteCollectionDocuments/ag-food/drought/drought-policy/national-drought-agreement.pdf> (consulté le 13 mars 2019). [8]
- DAWR (2018), *Review of the Australian Standards for the Export of Livestock (ASEL)*, <http://www.agriculture.gov.au/animal/welfare/export-trade/review-asel> (consulté le 13 mars 2019). [13]
- Department of the Environment and Energy (2018), *Quarterly Update of Australia's National Greenhouse Gas Inventory: September 2018*, <http://www.environment.gov.au/system/files/resources/4391288e-fc2b-477d-9f0b-99a01363e534/files/nggi-quarterly-update-sept-2018.pdf> (consulté le 1 avril 2019). [7]
- Department of the Environment and Energy (2017), *2017 Review of Climate Change Policies*, <http://www.environment.gov.au/system/files/resources/18690271-59ac-43c8-ace1-92d930141f54/files/2017-review-of-climate-change-policies.pdf> (consulté le 1 avril 2019). [6]
- DFAT (2019), *CPTPP Outcomes at a Glance*, <https://dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/outcomes-documents/Pages/cptpp-outcomes-at-a-glance.aspx> (consulté le 13 mars 2019). [15]

- DFAT (2018), *Australia-Hong Kong Free Trade Agreement: Outcomes at a Glance*, [18]
<https://dfat.gov.au/trade/agreements/not-yet-in-force/a-hkfta/Pages/a-hkfta-outcomes.aspx>
(consulté le 13 mars 2019).
- DFAT (2018), *Australia's Free Trade Agreements (FTAs)*, [19]
<https://dfat.gov.au/trade/agreements/Pages/trade-agreements.aspx> (consulté le 13 mars 2019).
- DFAT (2018), *Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement: Outcomes*, [17]
<https://dfat.gov.au/trade/agreements/not-yet-in-force/iacepa/Pages/ia-cepa-key-outcomes-for-australia.aspx> (consulté le 13 mars 2019).
- DFAT (2018), *PAFTA Outcomes: Goods Market Access*, [16]
<https://dfat.gov.au/trade/agreements/not-yet-in-force/pafta/pafta-outcomes/Pages/pafta-outcomes-goods-market-access.aspx> (consulté le 13 mars 2019).
- Freebairn, J. (2016), « A Comparison of Policy Instruments to Reduce Greenhouse Gas Emissions », *Economic Papers*, vol. 35/3, pp. 204-215, <http://dx.doi.org/10.1111/1759-3441.12141>. [5]
- Gouvernement de l'Australie (2016), *The Safeguard Mechanism - Overview*, Department of the Environment and Energy, Canberra, [1]
<http://www.environment.gov.au/system/files/resources/8fb34942-eb71-420a-b87a-3221c40b2d21/files/factsheet-safeguard-mechanism.pdf> (consulté le 29 mars 2019).
- Gouvernement de l'Australie (2014), *Emissions Reduction Fund White Paper*, [2]
<https://www.environment.gov.au/system/files/resources/1f98a924-5946-404c-9510-d440304280f1/files/erf-white-paper.pdf> (consulté le 1 avril 2019).
- Murray-Darling Basin Authority (2018), *Southern Basin Community Profiles*, Basin Plan Evaluation, [21]
<https://www.mdba.gov.au/publications/mdba-reports/southern-basin-community-profiles> (consulté le 4 avril 2019).
- OCDE (2018), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2018*, Éditions OCDE, Paris, [11]
https://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2018-fr.
- OMC (2018), « Review of Bali Decision on TRQ Administration - Submission by Australia », [20]
n° G/AG/W/186.



Extrait de :

Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/39bfe6f3-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2019), « Australie », dans *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/0f980744-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.