

Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005

Summary in French

Les politiques agricoles des pays de l'OCDE: Suivi et évaluation 2005

Résumé

Le soutien accordé aux producteurs agricoles dans les pays de l'OCDE a relativement peu varié depuis la fin des années 90. Il est passé de 37 % des recettes agricoles totales en 1986-88 à 30 % en 2002–04, niveau qui avait cependant déjà été atteint dans les années 1995–97. Les variations annuelles du niveau de soutien reflètent principalement les formes de soutien qui limitent la transmission de l'évolution des prix du commerce international sur le marché intérieur. La réforme des politiques a privilégié le changement de la manière dont le soutien est octroyé aux producteurs, notamment en évoluant vers un abandon des mesures liées à la production. Si cette tendance pourrait bien se poursuivre au cours des années à venir, les mesures de soutien liées à la production restent dominantes dans la majorité des pays, continuant à encourager la production, à entraver les échanges et à contribuer à la baisse des prix mondiaux des produits agricoles. En outre, à ce jour, certains produits ont été relativement épargnés par la réforme et constituent une faille qu'il faudrait veiller à corriger. Si le soutien lié à la production n'est plus privilégié, le progrès des politiques ciblées sur des objectifs et des bénéficiaires clairement définis n'a cependant été que très modeste. De plus amples efforts seraient nécessaires pour assurer une transparence accrue dans la mise en œuvre des politiques, une meilleure adéquation aux résultats recherchés et une plus grande flexibilité de réponse à l'évolution des priorités.

Le secteur agricole des pays de l'OCDE se caractérise toujours par des niveaux élevés de soutien et des importants écarts.

Le soutien accordé aux producteurs agricoles dans l'ensemble des pays de l'OCDE en 2004 s'élevait à 279 milliards d'USD soit 226 milliards d'EUR. Ce soutien mesuré par l'ESP en pourcentage représentait 30 % des recettes agricoles totales, soit le même niveau qu'en 2003. Si l'on inclut le soutien aux services d'intérêt général fournis à l'agriculture, tels que la recherche, les infrastructures, les services d'inspection et de commercialisation et promotion, le soutien total au secteur agricole a représenté 1.2 % du PIB de l'OCDE en 2004.

Dans les pays de l'OCDE, le soutien aux producteurs en 2002-04 est resté en dessous de 5 % des recettes agricoles en Australie et en Nouvelle-Zélande. Il de l'ordre de 20 % au Canada, aux États-Unis et au Mexique, et de 25 % en Turquie. A 34 %, le niveau de soutien dans l'Union européenne (UE)¹ se situait au-dessus du niveau moyen de l'OCDE de 30 %. Les niveaux de soutien aux producteurs octroyés en Corée et au Japon ont atteint 60 % en moyenne et se situaient autour de 70 % en Islande, Norvège et Suisse.

Depuis 1986-88, le niveau de soutien aux producteurs a baissé dans la plupart des pays, mais il est resté constant en Norvège et il a augmenté en Turquie. La baisse du niveau de soutien la plus marquée est enregistrée au Canada mais celles enregistrées au Mexique (depuis 1991-93) et en Nouvelle-Zélande ont aussi été notables. Parmi les pays dont le niveau de soutien est très élevé, la plus forte baisse a été enregistrée en Suisse. Le soutien total à l'agriculture dans les pays de l'OCDE a baissé de 2.3 % à 1.2 % du PIB entre 1986-88 et 2002-04. Cette tendance se vérifie pour tous les pays de l'OCDE à l'exception de la Turquie, où la part du soutien total à l'agriculture dans le PIB a augmenté, ce qui reflète entre autre les niveaux et la croissance du PIB.

Les efforts ont augmenté en vue de changer le mode d'octroi du soutien aux producteurs, mais certains secteurs ont été peu réformés.

La part des mesures de soutien faussant le plus les échanges et la production — celles qui sont liées à la production ou aux intrants — a marqué un recul, passant de 91 % du soutien aux producteurs au cours de la période 1986-88 à 74 % en 2002-04. Une baisse du soutien lié à la production est aussi traduite par une réduction de l'écart entre les prix à la production et les prix à la frontière. En 1986-88, la moyenne des prix à la production dans les pays de l'OCDE était supérieure de 60 % à celle des prix à la frontière ; en 2002-04, cet écart est réduit à 30 %. Les plus fortes réductions de cet écart ont été recensées en Norvège, en Suisse et dans l'UE, tous des pays dont le niveau de soutien dépasse la moyenne de la zone OCDE. Il faut noter cependant que la plus large part de cette réduction a été opérée avant la fin des années 90. Les réductions de ces formes de soutien se sont accompagnées d'augmentations des paiements au titre de la superficie ou du

¹. A partir de 2004, les estimations du soutien sont calculées pour l'UE des 25. Les six États membres de l'UE qui ne font pas partie de l'OCDE (Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte et Slovaquie) sont inclus dans les estimations du soutien de l'UE25 mais pas dans le total OCDE.

nombre d'animaux ou des paiements au titre de droits antérieurs qui ont limité l'impact sur les recettes agricoles, certains paiements étant assortis de conditions.

Entre 1986-88 et 2002-04, les différences de niveau de soutien entre produits se sont estompées dans tous les pays, les plus faibles réductions étant notées en Corée, au Japon et dans l'UE et les plus fortes au Canada et en Suisse. Les plus fortes réductions de niveau et améliorations de la composition du soutien ont eu lieu dans les secteurs de la viande ovine et des céréales (autres que le riz). Le sucre, le riz et le lait demeurent les produits recevant le plus fort soutien.

L'élargissement de l'UE a représenté un processus important tant pour les nouveaux que pour les anciens pays membres.

Le 1^{er} mai 2004, dix nouveaux États membres intégraient l'UE, dont quatre pays de l'OCDE, la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque. En conséquence des traités précédant l'adhésion de ces pays, les flux commerciaux entre les pays de l'UE25 avaient déjà augmenté et devraient continuer à le faire après l'adhésion. Il n'y a que dans le secteur des céréales que les pays externes à l'UE25 représentent une source conséquente d'importations pour les dix nouveaux membres. Pour ces nouveaux pays de l'UE, le processus d'adhésion a donné lieu à une augmentation progressive du niveau de soutien tant pour les producteurs qu'au titre des services d'intérêt général à l'agriculture. Bien qu'il soit en augmentation, le niveau du soutien aux producteurs des nouveaux États membres demeure inférieur à celui de l'UE15. Ainsi, on estime que l'élargissement a fait baisser le niveau de soutien aux producteurs de l'UE d'un point de pourcentage.

Des décisions ont été prises sur les modalités d'application du régime de paiement unique de l'UE..

Dans le cadre de la réforme de la PAC de 2003, la majorité des pays de l'UE15 ont décidé l'application du régime du paiement unique dès 2005, les pays restants (Espagne, Finlande, France, Grèce et Pays-Bas) l'ayant prévue pour 2006. L'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et le Royaume-Uni ont choisi d'utiliser au maximum, tandis que la France a choisi d'utiliser au minimum les dispositifs de découplage du régime de paiement unique. La majorité des pays calculeront le paiement unique sur la base des droits antérieurs, l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, le Luxembourg, le Royaume-Uni et la Suède ayant opté pour une combinaison de paiements à l'exploitation au titre des droits antérieurs et une allocation régionale des paiements. Hormis Malte et la Slovaquie, les nouveaux États membres ont mis en place le régime de paiement unique à la surface (RPUS) en 2004 avec un taux forfaitaire pour toutes les terres agricoles (48 EUR par hectare en moyenne dans les huit pays) assorti de paiements complémentaires octroyés par ces dix nouveaux pays. Ces paiements ont permis une augmentation du revenu agricole dans tous les nouveaux États membres à l'exception de Chypre, Malte et la Slovaquie. Après la phase de transition du RPUS, les nouveaux États membres appliqueront le régime de paiement unique basé sur le modèle régional.

D'autres changements importants des programmes de soutien ont été mis en place en 2004.

Aux États-Unis, une baisse des prix des céréales a donné lieu à une forte hausse du soutien octroyé par le biais des programmes de prêts à la commercialisation et de paiements contracycliques. L'UE a décidé que des paiements liés aux produits concernant l'huile d'olive, le houblon, le coton et le tabac seraient introduits progressivement dans le régime de paiement unique à partir de 2006 (2005 pour le houblon). Le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole a remplacé plusieurs mesures de soutien et les programmes d'assurances ont étendu leur couverture en Corée, en Espagne, en France et en Italie. Certains pays ont réduit les taxes ou octroyé des subventions en compensation de la hausse des prix du carburant. De nombreux pays ont octroyé des paiements d'urgence en réponse à des catastrophes climatiques.

Une composante importante du programme agricole suisse pour 2004-07 est la suppression progressive des contingents laitiers. Les États-Unis ont annoncé la suppression des contingents de tabac à partir de 2005 et leur remplacement par un paiement de rachat de contingent sur dix ans. Au Japon, le système d'ajustement de la production du riz s'est assoupli et les achats publics sont dorénavant déterminés par des appels d'offre plutôt que par des prix fixés. La Norvège a augmenté les possibilités de commerce privé des contingents laitiers.

Les politiques agro-environnementales et de sécurité des aliments continuent d'être développées.

L'Australie, le Canada, les États-Unis et le Mexique ont introduit des mesures d'amélioration de l'allocation et de l'utilisation de l'eau. La Norvège a établi un cadre en vue d'améliorer la coordination et le ciblage des paiements agro-environnementaux. L'éco-conditionnalité des paiements de soutien est devenue obligatoire au sein de l'UE et elle a été introduite au Japon. Le Danemark et la Norvège ont augmenté leurs taxes sur les polluants agricoles. Plusieurs pays ont mis en place des systèmes de traçabilité, s'appliquant entre autres aux OGM, ou restructuré leurs administrations et réglementations régissant l'alimentation.

Les accords commerciaux ainsi que les différends agricoles traités par les groupes spéciaux aura une influence sur le processus de réforme.

En 2004, pratiquement tous les pays de l'OCDE ont été impliqués soit dans la conclusion soit dans la mise en œuvre d'accords commerciaux régionaux ou bilatéraux. En général, malgré la présence d'une composante agricole, les produits sensibles sont dégagés des engagements de libéralisation. Après son ralentissement en 2003, le cycle des négociations de l'Agenda de Doha pour le Développement (DDA) a été remis en route en 2004. Des progrès ont été faits dans la conception d'un cadre pour l'agriculture mais de nombreux détails importants sont encore à négocier. Si les accords régionaux ou bilatéraux permettent de susciter certains ajustements des politiques, des progrès sont

encore nécessaires au niveau multilatéral pour renforcer le processus de réforme des politiques agricoles.

Le nombre de différends agricoles traités par les groupes spéciaux au sein de l'OMC a augmenté, en partie du fait du retard pris par la conclusion du Programme de Doha pour le Développement. Si les pays de l'OCDE, tout comme les pays non-OCDE, ont pu être parmi les plaignants, les pays de l'OCDE ont souvent été les défenseurs. Les groupes spéciaux ont traité un vaste spectre de questions parmi lesquelles les paiements nationaux, les subventions à l'exportation, les dispositifs d'accès aux marchés, les entreprises de commerce d'État et les obligations phytosanitaires. Les décisions énoncées par ces groupes spéciaux ont des effets conséquents tant sur la réforme des politiques internes que sur les engagements multilatéraux en cours de négociation.

© OECD 2005

La reproduction de ce Résumé est autorisée à condition que le copyright de l'OCDE et le titre de la publication originale soient mentionnés.

Les Résumés Multilingues sont des traductions d'extraits de publications de l'OCDE dont les versions originales sont publiées en anglais et français.

Les Résumés sont disponibles gratuitement sur le site de la librairie en ligne de l'OCDE : www.oecd.org/bookshop/

Pour obtenir des informations complémentaires, contactez l'Unité Droits et Traductions, Direction des relations extérieures et de la communication.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OCDE/ Unité Droits et Traductions (PAC)
2 rue André -Pascal
75116 Paris
France

Visitez notre site: www.oecd.org/rights/

