

Chapitre 1

Les politiques agricoles actuelles: un aperçu global de leurs impacts et des réformes envisageables

Ce chapitre présente un aperçu des principales conclusions de l'étude. Il résume d'abord les grandes évolutions des politiques et des marchés agricoles depuis 2000. Il fournit ensuite un aperçu des résultats de l'évaluation des conséquences que les dispositions commerciales et les mesures de soutien interne à l'agriculture en vigueur ont sur les marchés et les pays, puis précise ce qu'ils impliquent pour les initiatives futures de réforme multilatérale. Enfin, il analyse les retombées de différents scénarios de réforme ainsi que les évolutions de l'action publique qui se traduit par un renforcement du protectionnisme agricole dans certaines régions, dans les pays développés et en développement.

1.1 Introduction

Depuis le démarrage du dernier cycle de négociations de l'OMC, en 2001, les marchés agricoles mondiaux ont beaucoup changé. La production, les prix et les flux commerciaux ont subi des transformations et, dans le même temps, les pays ont profondément remanié leur politique en matière de commerce agricole et de soutien interne. La présente étude porte sur les évolutions que connaissent depuis 2000 les marchés agricoles mondiaux et l'action publique (en l'occurrence les mesures de soutien interne et la politique commerciale) dans les grandes régions productrices. Les effets de cette action sur la production mondiale, les échanges et le bien-être (représenté par la consommation des ménages) y sont évalués parallèlement à ceux de différents scénarios possibles de réforme du système commercial multilatéral. Les évaluations sont le résultat de l'application du modèle d'équilibre général calculable de l'OCDE, METRO, et du modèle de projection AGLINK-COSIMO. Les obstacles non tarifaires et internes aux échanges, qui peuvent aussi influencer les flux commerciaux et donc la production et les prix, ne sont pas modélisés. Ces thèmes de recherche restent à étudier.

Depuis l'ouverture du cycle de Doha, de nombreuses études ont déjà fourni une analyse des bénéfices possibles de la libéralisation du secteur agriculture. En général, ces études reposent sur des modèles dont l'année de référence des calculs d'impact est 1997, 2001 ou 2004. La présente étude permet d'actualiser ces travaux à travers une analyse des conséquences de la réforme et des politiques actuelles, eu égard à l'évolution des marchés et des politiques depuis 2000. En outre, elle élargit l'analyse à l'aide du modèle METRO de l'OCDE, qui permet un examen plus détaillé des flux commerciaux et décrit mieux les relations d'interdépendance de plus en plus étroites imputables à la multiplication des chaînes de valeur mondiales (CVM).

1.2 Les marchés et les politiques ont fortement évolué depuis 2000

Depuis 2000, la production agricole mondiale a continué d'augmenter et l'importance relative des différentes régions agricoles s'est déplacée. Plusieurs régions en développement ont connu une hausse de la production, en particulier en Asie et en Amérique du Sud. Dans les régions agricoles du monde développé, en revanche, la croissance est restée plus modérée, voire neutre, en particulier lorsque l'on considère la production par habitant.

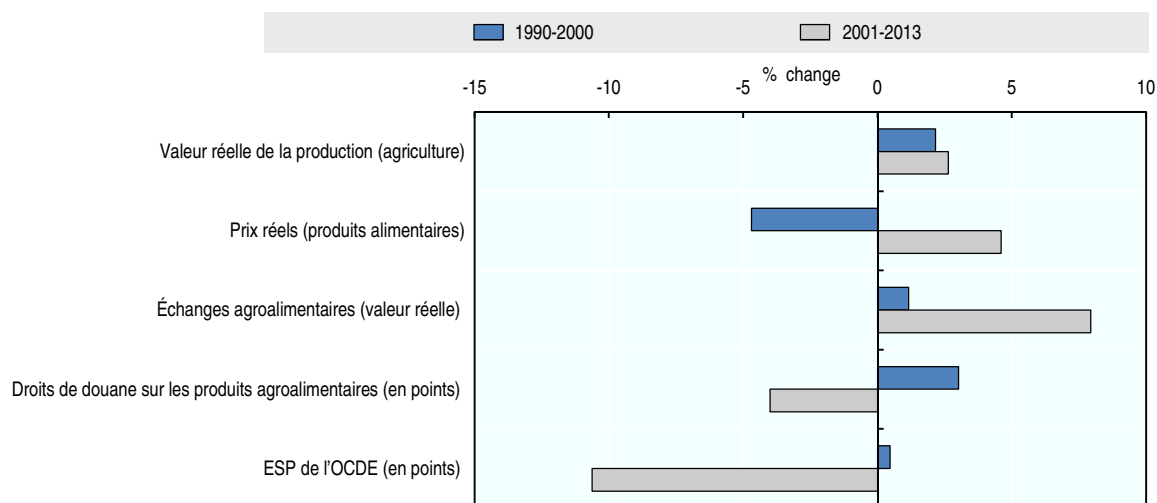
Depuis 2000, les échanges de produits agroalimentaires ont augmenté plus vite qu'au cours des dix années précédentes (graphique 1.1). La concentration des échanges de l'ensemble des produits agroalimentaires a diminué, la part des 20 premiers importateurs et exportateurs ayant reculé d'environ cinq points de pourcentage entre 2000 et 2013. Du point de vue des flux commerciaux, la montée en puissance de nouveaux centres de production s'est traduite par une intensification des échanges entre pays en développement (échanges dits « Sud-Sud »).

De même, les prix ont beaucoup évolué. La tendance au recul des prix sur le long terme a cessé au début des années 2000 et a laissé place à une série de variations brutales, particulièrement manifeste en 2007-08. Ces mouvements sont le résultat de la convergence de changements structurels de l'offre et de la demande sur le long terme qui se sont renforcés les uns les autres, de bouleversements des marchés à court terme et, surtout, de l'action des pouvoirs publics. Depuis lors, les prix sont généralement restés supérieurs, mais une baisse progressive est attendue à moyen terme en termes réels, consécutivement à une amélioration durable de la productivité mondiale. Par ailleurs, alors que les pics de prix des années 2000 ont également accentué leur volatilité sur les marchés mondiaux, celle-ci s'est durablement atténuée après 2010 pour la plupart des produits. Il y a bien sûr quelques exceptions, comme le maïs, qui a suivi la tendance inverse.

Du point de vue de l'action des pouvoirs publics, les politiques de soutien à l'agriculture ont changé dans de nombreux pays. Les mesures de soutien interne sont plus découplées de la production et commencent à cibler l'impact sur l'environnement. Le niveau du soutien diminue également dans certains pays, mais il progresse dans d'autres. Dans l'ensemble, le niveau et le type de soutien tendent à converger entre les pays émergents et les pays développés. Qui plus est, dans de nombreux pays,

l'intervention publique se traduit par des mesures de soutien du prix des intrants ou des quantités produites ayant des effets distorsifs sur le niveau de production, au lieu de passer par des paiements découplés ou des investissements permettant la création d'un environnement favorable au développement de l'activité agricole.

Graphique 1.1. Principaux changements des marchés agroalimentaires depuis vingt ans



Source : Estimations de l'OCDE basées sur les données de FAOSTAT (<http://faostat3.fao.org/home/F>), OCDE.Stat (<http://stats.oecd.org>) et WITS (<http://wits.worldbank.org/>).

Les droits de douane sur les produits agroalimentaires ont baissé dans le monde, mais ils restent globalement élevés. Ils constituent un pilier de la politique agricole de nombreux pays et il existe parfois des foyers où les droits de douane sont très élevés. À l'inverse, les subventions à l'exportation sont devenues moins courantes, mais de nouvelles formes d'intervention sur les marchés d'exportation se propagent, comme les restrictions à l'exportation.

1.3 Les mesures actuelles continuent de fausser sensiblement les marchés

L'évaluation des effets des politiques mises en œuvre durant la période 2011-2014 dans le cadre de ce nouveau contexte politique et de marché montrent que le soutien et les obstacles aux échanges de produits agricoles faussent toujours notablement les marchés mondiaux (graphiques 1.2 et 1.3). Qui plus est, la mise en œuvre de nouvelles réformes apporterait de nombreux bénéfices. Quatre scénarios ont été analysés dans cette étude : *en l'absence des politiques actuelles*, qui représente la suppression de toutes les formes de dispositions commerciales et mesures de soutien interne ; *avec une réforme partielle généralisée de l'action publique*, qui représente la suppression partielle des dispositions commerciales et mesures de soutien interne dans tous les pays ; *avec une réforme partielle inégale de l'action publique*, qui représente la suppression partielle des dispositions commerciales et mesures de soutien interne dans les pays développés et des changements très restreints dans les autres ; et *dérive de l'action publique*, qui représente une augmentation des droits de douane et du soutien interne chez certains grands producteurs de produits agricoles émergents alors que d'autres pays maintiennent leur politique actuelle.

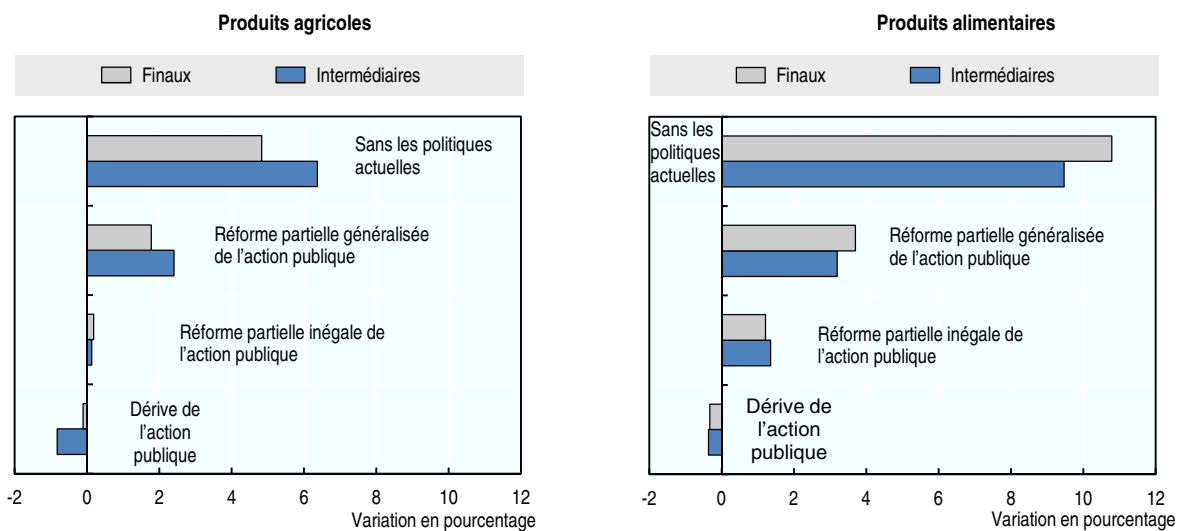
L'ensemble des politiques agricoles actuelles a des conséquences négatives notables sur les échanges agroalimentaires. Globalement, ces échanges seraient plus importants, tous produits confondus, en l'absence des mesures de soutien existantes. En particulier, elles limitent les échanges de produits agricoles intermédiaires. Les droits de douane appliqués aux produits transformés étant en général plus élevés, les échanges de produits alimentaires de consommation finale sont également

touchés. Ces deux effets semblent indiquer que les politiques actuelles entravent le développement de chaînes de valeur mondiales dans le secteur agroalimentaire.

L'action publique modifie également la production mondiale totale et sa répartition géographique. L'un des enseignements importants de cette étude est que les nombreuses mesures commerciales et dispositions de soutien interne conçues pour accroître la production alimentaire ne parviennent pas à ce résultat si l'on se place à l'échelle mondiale. Si elles n'existaient pas, le niveau de la production mondiale serait pratiquement le même. Le soutien fourni à l'agriculture dans certains pays n'améliore pas la production mondiale, mais la déplace d'un point du globe vers un autre. Par ailleurs, si l'on prend aussi en compte plus généralement la production alimentaire, les politiques actuelles ont probablement dans l'ensemble un effet préjudiciable (par le biais des mêmes phénomènes que ceux observés pour les produits agricoles). Ces conclusions sont cruciales pour les débats internationaux sur la réforme des politiques agricoles, car certains arguments en faveur des mesures commerciales et dispositions de soutien interne reposent sur l'illusion selon laquelle de telles interventions peuvent accroître les disponibilités alimentaires *dans le monde* et contribuer de la sorte à la sécurité alimentaire *mondiale*.

En réalité, ces mesures ne font que modifier l'éventail des produits obtenus et la localisation des activités de production. L'action publique favorise certains aliments de base comme le riz et le blé au détriment d'autres activités de production. En particulier, les dispositions actuelles nuisent à la production et au commerce de produits carnés et laitiers. Or, ces produits sont aussi ceux dont la demande devrait connaître la plus forte augmentation à l'avenir. Si la tendance à la hausse de la demande de ces produits se poursuit (du fait de la croissance continue des revenus), le coût du protectionnisme devrait également augmenter au fil du temps.

Graphique 1.2. Conséquences de l'action publique, ses réformes et sa dérive sur les échanges agroalimentaires



Note : quatre scénarios ont été analysés dans cette étude : *sans les politiques actuelles*, qui représente la suppression de toutes les dispositions commerciales et mesures de soutien interne favorisant l'agriculture ; *réforme partielle généralisée de l'action publique*, qui représente la suppression partielle des dispositions commerciales et mesures de soutien interne dans tous les pays ; *réforme partielle inégale de l'action publique*, qui représente la suppression partielle des dispositions commerciales et mesures de soutien interne dans les pays développés et des changements très restreints dans les autres ; et *dérive de l'action publique*, qui représente une augmentation des droits de douane et du soutien interne chez certains grands producteurs de produits agricoles émergents alors que d'autres pays maintiennent leur politique actuelle.

Source : estimations de METRO.

Pour les produits agricoles, les politiques actuelles font peut-être baisser les cours internationaux, mais leurs conséquences sont somme toute relativement faibles. Pour certains produits (tels que le blé et les oléagineux), les prix pourraient même chuter si l'ensemble des mesures en vigueur était supprimé.

Il est probable que les politiques menées actuellement aient des incidences négatives sur le bien-être mondial (représenté par la consommation des ménages). L'effet négatif sur le bien-être se manifeste désormais de manière plus uniforme dans la plupart des pays et régions étudiés, ce que n'indiquaient pas les travaux antérieurs. Ces résultats s'expliquent à la fois par l'évolution de l'action publique et par celle des marchés depuis 2000. En particulier, les régions développées ont réduit leur soutien et modifié sa nature, l'Union européenne ne dispense plus de subventions à l'exportation (conformément au récent accord de l'OMC qui prévoit leur élimination définitive à l'échelle mondiale) et les échanges entre pays en développement se sont nettement intensifiés. Ces changements ont réduit certains des effets observés par le passé, à savoir qu'à la suite d'une réforme, des pays ont perdu les avantages que leur procuraient des prix alimentaires inférieurs ou ont connu une hausse de leurs coûts du fait de la suppression des préférences dont ils bénéficiaient (érosion des préférences). Parallèlement, les changements ont accru la vulnérabilité des pays en développement vis-à-vis des mesures en vigueur dans d'autres pays en développement.

Cette étude souligne également que dans plusieurs pays, les bénéfices que les ménages tirent des réformes des politiques agricoles, dépendent étroitement des mesures parallèles mises en œuvre par les gouvernements. Ce constat est particulièrement vrai pour les ménages dont une forte proportion des revenus provient d'activités agricoles. Dans certaines régions, notamment en Inde et en République populaire de Chine, pour que les ménages puissent bénéficier de ces réformes, il est nécessaire que les pouvoirs publics redistribuent les gains tirés des recettes fiscales ou des réductions des dépenses permises par ces réformes. Dans d'autres pays, les ménages tirent profit des réformes, mais les recettes publiques diminuent, par exemple dans les régions Moyen-Orient et Afrique du Nord ou Afrique subsaharienne. Il importe donc que les décideurs publics analysent également ces changements en termes d'économie politique.

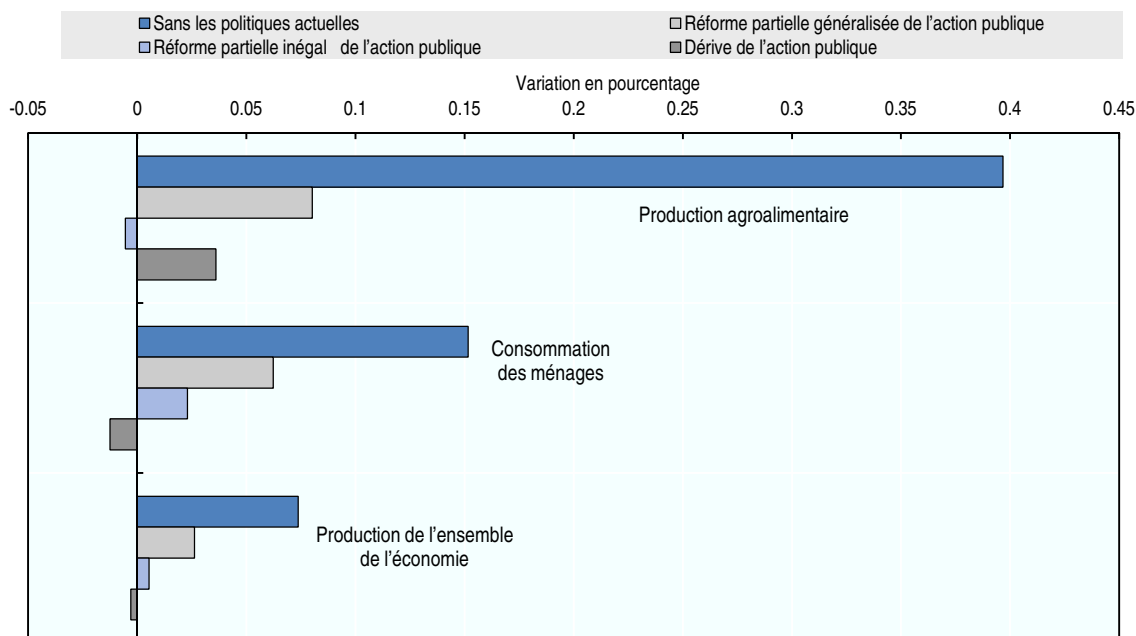
1.4 Des efforts constants de réforme sont nécessaires

Il reste beaucoup d'avantages à tirer de la conclusion de négociations commerciales multilatérales et d'un accord sur une réforme partielle des marchés agricoles (graphiques 1.2 et 1.3). En général, les scénarios de réforme modérée – qu'ils soient d'application inégale et axés davantage sur les pays développés, ou généralisés à tous les pays – tendent à aboutir à des bénéfices totaux modérés dans le monde et dans les pays concernés. Pour l'ensemble des pays, les avantages d'une réforme proviennent de l'association de mesures propres et de celles de leurs partenaires commerciaux. Les pays où des mesures strictes de protection intérieure sont en vigueur tirent profit de la suppression des restrictions imposées à leur propre marché et, s'ils participent à des échanges commerciaux, de celles imposées par les autres. De ce fait, les modifications de la structure des échanges mondiaux de produits agroalimentaires ont une influence sur l'origine des avantages pour certains pays. Les bénéfices perçus par les pays en développement dépendent désormais davantage de leurs propres actions et de celles menées par les autres pays en développement que des mesures prises par les pays développés. Ainsi, les effets sur un pays en développement de sa propre libéralisation et des actions des autres pays en développement sont plus importants que ceux consécutifs aux réformes des pays développés. Les résultats donnent surtout à penser que les mesures actuelles nuisent particulièrement aux échanges de produits intermédiaires entre pays en développement et que, par conséquent, le développement de CVM dans ces pays pourrait pâtir sensiblement de l'absence de réforme.

La simulation d'une dérive possible de l'action publique, à partir de tendances déjà observées, montre que l'inaction peut entraîner des pertes. Ainsi, pour certains pays, il peut être plus intéressant de pérenniser la panoplie de mesures en vigueur que de tenter de parvenir à un accord sur une réduction limitée de la protection. Cela ne signifie pas qu'il ne soit pas nécessaire de réformer les dispositifs de protection de l'agriculture, mais qu'au lieu d'attendre encore pour tenter de négocier une réforme

modeste, il est utile de stabiliser les pratiques commerciales et le niveau du soutien existant au moyen d'un accord contraignant. L'accord conclu à la conférence ministérielle de l'OMC de novembre 2015 va dans ce sens, mais il reste du chemin à parcourir.

Graphique 1.3. Conséquences de l'action publique, ses réformes et sa dérive sur l'économie mondiale



Source : estimations de METRO.

Un certain nombre d'éléments se dégagent de cette étude sur les effets des politiques actuelles de soutien et mériteraient d'être pris en compte dans la négociation d'un accord multilatéral sur le commerce agricole et la réforme des mesures de soutien interne.

- Premièrement, il semble qu'il y ait encore beaucoup d'avantages à tirer de nouvelles réformes multilatérales, toutes régions confondues.
- Deuxièmement, les conséquences des politiques actuelles sont particulièrement significatives dans les pays où l'on anticipe une forte augmentation de la demande et des échanges, ce qui donne à penser que les coûts du *statu quo* devraient s'élever au fil du temps.
- Troisièmement, à l'échelle mondiale, les politiques menées ne stimulent pas la production, et peuvent même la réduire si l'on tient compte à la fois de la production agricole et de la production alimentaire.
- Quatrièmement, dans certaines régions, il ressort des résultats que le renforcement de l'isolement ou les obstacles à l'intégration des marchés régionaux et mondiaux seront probablement contreproductifs. Il découle de l'interdépendance de plus en plus forte entre économies que cette approche impose des coûts aux marchés intérieurs des pays qui l'appliquent et à ceux de leurs partenaires commerciaux, pays en développement compris.
- Cinquièmement, comme les effets des mesures en vigueur sur les prix mondiaux sont relativement modestes, il est très probable que la réforme du système commercial aurait assez peu de répercussions sur certaines populations pauvres du monde. Cela étant dit, en l'absence des politiques actuelles, les prix devraient globalement augmenter et, par conséquent, la sécurité alimentaire de ces populations devrait rester une priorité de l'action publique mondiale. D'après l'analyse, il semble que se protéger au moyen de droits de douane et de quotas ne soit pas la

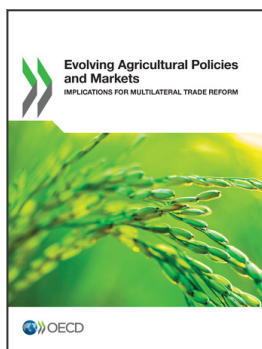
bonne réponse aux problèmes d'insécurité alimentaire : les actions qui favorisent la productivité et la flexibilité des systèmes de production, qui permettent aux producteurs (en particulier les petits) d'être présents sur les marchés et qui garantissent des filets de sécurité aux ménages vulnérables sont plus efficaces.

Les résultats des scénarios prévoyant une dérive de l'action publique montrent aussi que les pays les plus désavantagés par un renforcement de la protection sont ceux qui le mettent en œuvre. Dans certains pays, les résultats indiquent qu'une intensification de la protection équivalente à la pratique actuelle conduit à une diminution de la production agricole totale. Des dispositions sont en effet prises dans le but d'améliorer l'autosuffisance et, en définitive, la sécurité alimentaire. Pourtant, comme l'indiquent les résultats, la production agricole totale chute et les revenus font de même. Conjugués aux effets sur les prix intérieurs des interventions sur les marchés agricoles, ces effets sur les revenus vont à l'encontre de la sécurité alimentaire des ménages, en particulier ceux des zones rurales, qui perdent des sources de revenus et voient les prix alimentaires augmenter.

Les conséquences des obstacles non tarifaires et internes aux échanges n'ont pas été analysées. Ces obstacles vont des normes de quarantaine et de sécurité des produits à d'autres critères tels que l'étiquetage. Certaines font de plus en plus souvent l'objet d'accords commerciaux régionaux et bilatéraux. Ces obstacles et les réformes possibles dans le contexte des accords multilatéraux et régionaux ou bilatéraux restent à étudier. De même, les performances des politiques actuelles en matière de développement rural, de bien-être animal et d'environnement n'ont pas été examinées.

Références

- FAO Stat. (2016), *FAOSTAT*, Division Statistics de l'Organisation pour l'Agriculture et l'Alimentation, Rome, <http://faostat3.fao.org/home/E>.
- OCDE Stat (2016), *OECD Agriculture Statistics*, Organisation pour la Coopération et le Développement Économique, Paris, http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=agr-data-en&doi=83ff9179-en.
- WITS (2016), *World Integrated Trade Solution*, Banque Mondiale, Washington D.C., <http://wits.worldbank.org/default.aspx>.



Extrait de :

Evolving Agricultural Policies and Markets Implications for Multilateral Trade Reform

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264264991-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2016), « Les politiques agricoles actuelles : un aperçu global de leurs impacts et des réformes envisageables », dans *Evolving Agricultural Policies and Markets : Implications for Multilateral Trade Reform*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264267169-3-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.