

# Politiques agricoles des pays de l'OCDE

UN PROGRAMME  
DE RÉFORME CONSTRUCTIF



© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

# **Politiques agricoles des pays de l'OCDE**

UN PROGRAMME DE RÉFORME  
CONSTRUCTIF



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Also available in English under the title:*

**Agricultural Policies in OECD Countries:**  
A POSITIVE REFORM AGENDA

© OCDE 2002

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

Ce document présente les grandes lignes d'un programme de réforme des politiques agricoles des pays de l'OCDE. Sans porter de jugement sur les politiques spécifiques de tel ou tel pays, ni préjuger des négociations à l'OMC ou ailleurs, il suggère des moyens par lesquels les politiques agricoles des pays membres pourraient faire avancer les objectifs communs fixés par les Ministres de l'agriculture lors de la réunion du Comité de l'agriculture au niveau ministériel en 1998. Ces objectifs correspondent à plusieurs domaines sur lesquels les gouvernements des pays de l'OCDE sont parvenus à un consensus ; ceux-ci sont notamment convenus de définir un cadre d'action approprié en vue de s'assurer que le secteur agro-alimentaire :

- est réceptif aux signaux du marché ;
- est efficace, durable, viable et innovant, afin d'offrir aux producteurs la possibilité d'améliorer leur niveau de vie ;
- est davantage intégré au système commercial multilatéral ;
- permet aux consommateurs d'avoir accès à des approvisionnements suffisants et fiables en denrées alimentaires qui répondent à leurs préoccupations, notamment pour ce qui touche à l'innocuité et à la qualité ;
- concourt à la gestion durable des ressources naturelles et à la qualité de l'environnement ;
- participe au développement socio-économique des zones rurales ;
- contribue à la sécurité alimentaire aux plans national et mondial.

Les Ministres ont reconnu que ces objectifs communs devaient être considérés comme un ensemble intégré et complémentaire et que les politiques agro-alimentaires devaient chercher à renforcer leurs complémentarités intrinsèques. Le caractère multifonctionnel de l'agriculture a été notamment reconnu de manière explicite. Les Ministres sont convenus que le défi consistait à concevoir des politiques bien ciblées afin que les préoccupations touchant à la sécurité des aliments, à la sécurité des approvisionnements alimentaires, à la protection de l'environnement et à la viabilité des zones rurales, soient prises en compte d'une manière qui permette d'optimiser les bénéfices, de parvenir au meilleur rapport coût-efficacité et d'éviter les distorsions de la production et des échanges.

Le programme de réforme constructif suggéré dans ce document s'inspire d'un ensemble de principes également adoptés par les Ministres en 1998 pour avancer dans la réalisation des objectifs communs. Ces principes sont fondés sur les principes de réforme des politiques adoptés par les Ministres de l'OCDE en 1987 et réitérés par les Ministres de l'agriculture en 1992. Ils réaffirment le soutien à l'article 20 de l'Accord d'Uruguay sur l'agriculture qui énonce l'objectif à long terme de réductions substantielles et progressives du soutien et de la protection résultant d'une réforme fondamentale et ils reconnaissent la nécessité de mettre en œuvre des réformes novatrices dans plusieurs domaines touchant à la fois aux échanges et aux préoccupations nationales (non-commerciales).

En dépit d'un large consensus sur les complémentarités intrinsèques des objectifs communs, les pays membres de l'OCDE ont rencontré un certain nombre de difficultés d'ordre pratique dans l'élaboration de politiques visant à les atteindre conformément aux principes convenus. Dans ce contexte, les travaux de l'OCDE sur la multifonctionnalité ont cherché à déterminer la compatibilité sur le plan pratique de mesures qui ne faussent pas les échanges avec la poursuite d'un large éventail d'objectifs de politique interne. Un cadre analytique a été élaboré en vue de déterminer les réponses

appropriées lorsque les objectifs de l'action gouvernementale découlent du caractère multifonctionnel de l'agriculture, tandis que parallèlement se poursuivent les travaux permettant de mieux appréhender le caractère empirique de ces questions.

Même lorsque les informations empiriques ne sont pas complètes, les décisions en matière de politiques doivent être prises en fonction de la solidité globale des données disponibles. Ainsi, le programme de réforme offre une vision globale de l'intérêt d'une réorientation des politiques de manière à ce que le secteur soit plus réactif aux signaux du marché tout en évitant les distorsions des échanges.

La formulation des politiques intervient sur la base de données incomplètes. Le processus en cours de collecte d'informations et d'évaluation des conséquences pour l'action publique signifie que les éléments du programme de réforme constructif devront être affinés et développés progressivement.

## Remerciements

Ce rapport s'appuie essentiellement sur les travaux menés dans la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries de l'OCDE. L'auteur principal est Jonathan Brooks, qui a reçu des contributions spécifiques de nombreux collègues de la Direction de l'agriculture et de la Direction des échanges. Les divers projets de rapport ont été examinés par le Groupe de travail mixte sur l'agriculture et les échanges et la version finale du rapport a été approuvée par tous les pays membres.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Résumé</b> .....	7
<b>1. Introduction</b> .....	9
<b>2. Les politiques agricoles internes</b> .....	10
Quelle est l'importance du soutien à l'agriculture ? .....	10
Quels sont les objectifs des politiques agricoles ? .....	11
Quel est le degré d'efficacité des politiques dans le domaine des revenus ? .....	13
Quel est le degré d'efficacité des politiques en vigueur dans le domaine des défaillances de marché ? .....	16
Comment réconcilier les objectifs en matière de revenu et les objectifs concernant la correction des défaillances de marché ? .....	19
<b>3. Politique commerciale agricole</b> .....	20
Pourquoi la réforme des échanges agricoles est-elle importante ? .....	20
Comment la réforme des échanges agricoles affectera-t-elle les pays en développement ? .....	25
Les résultats du cycle d'Uruguay .....	26
Réformes de l'accès aux marchés .....	26
Réformes relatives au subventionnement des exportations .....	31
Réformes des politiques de soutien interne .....	34
<b>4. Un programme de réforme des politiques agricoles</b> .....	37
Notes .....	43
Bibliographie .....	45
 <b>Liste des encadrés</b>	
1. Quelle est l'ampleur des gains découlant de la libéralisation des échanges ? .....	22
2. La libéralisation des échanges agricoles et l'environnement .....	23
3. La libéralisation des échanges agricoles et la sécurité des aliments .....	24
4. Que peuvent faire les pays de l'OCDE pour que les préoccupations des pays en développement soient prises en compte dans un futur accord à l'OMC ? .....	27
 <b>Liste des figures</b>	
1. Évolution de l'ESP en pourcentage et de la part des paiements au titre de la production et de l'utilisation d'intrants dans l'ESP, 1986-88 et 1999-2001 .....	11
2. Où l'argent va-t-il ? Efficacité des transferts de revenus au titre du soutien à l'agriculture .....	15
3. Droits de douane et croissance du commerce international .....	28
4. Relation entre les distorsions des échanges et l'efficacité de transfert du soutien à l'agriculture .....	37

## RÉSUMÉ

Ce document présente les éléments majeurs d'un programme de réforme constructif des politiques agricoles des pays de l'OCDE. Son objectif est de définir les moyens par lesquels les pays membres peuvent tirer parti du libre jeu du marché et de l'ouverture des échanges, tout en visant un large éventail d'objectifs internes, notamment ceux relatifs aux revenus des ménages agricoles, à l'environnement, à la sécurité alimentaire, à la sécurité des aliments et à la viabilité des zones rurales. Le document a un caractère prospectif et s'abstient d'émettre des jugements sur les politiques spécifiques de tel ou tel pays. Sans préjuger des négociations commerciales agricoles, il envisage les conséquences économiques de différentes approches de la réforme agricole.

Il part du principe que la poursuite de multiples objectifs d'action n'est possible que si chacun des objectifs est défini de manière explicite et mesurable. Avec des objectifs clairs, les pays sont mieux à même de déterminer quels sont les instruments les plus efficaces et les plus efficaces qui peuvent être utilisés sans pour autant pénaliser d'autres pays. Les politiques agricoles internes se répartissent en deux catégories : celles qui visent à corriger les défaillances du marché, par exemple en fournissant des biens d'intérêt public, comme un environnement plus propre ou un paysage attrayant, et celles qui mettent l'accent sur les revenus des ménages agricoles.

De façon plus large qu'on ne le pratique actuellement, les défaillances du marché pourraient être corrigées plus efficacement à la source, par exemple en facturant les coûts pour la collectivité (comme la pollution) et en rémunérant les avantages pour la collectivité que le marché à lui seul ne saurait produire (comme un paysage agréable). Dans certains cas, cependant, l'existence d'une « jointure » entre les activités de production et la fourniture de biens d'intérêt public, ainsi que les coûts d'administration, pourraient empêcher d'appliquer ce principe. En ce qui concerne les revenus, les politiques qui ne sont pas liées aux décisions de production et de consommation peuvent apporter un soutien ciblé aux ménages de façon beaucoup plus efficace que les solutions sectorielles telles que le soutien des prix.

Les politiques destinées à corriger les défaillances du marché affecteront les revenus des exploitants, aussi convient-il de traiter les préoccupations en matière de revenu à la lumière des mesures prises pour remédier aux carences du marché. Dans ce contexte, par exemple, des chocs affectant les revenus, comme ceux découlant de la réforme des politiques, pourraient nécessiter des paiements transitoires découplés, tandis que le problème des revenus structurellement faibles pourrait être traité dans le cadre de politiques fiscales ou sociales générales.

Les coûts nets de politiques internes inefficaces ont des répercussions secondaires et sont amplifiés sur les marchés internationaux. La réforme des échanges est ainsi essentielle en elle-même, tandis que de larges négociations multilatérales pourront avoir un rôle important à jouer pour promouvoir des réformes internes utiles. Les négociations post Doha peuvent tirer profit du bon départ que constitue l'accord d'Uruguay sur l'agriculture.

Pourtant, bien que les avantages de la réforme de politiques agricoles doivent profiter à un grand nombre, certains ne seront pas gagnants à court terme. Pour faciliter l'ajustement, une aide transitoire qui viserait ceux qui pourraient être affectés de façon négative, pourrait se révéler nécessaire.

Les pays en développement non-membres de l'OCDE, devraient tirer un grand avantage de l'amélioration de l'accès aux marchés de la zone OCDE, accompagnée d'une assistance dans un certain nombre de domaines, notamment le renforcement des capacités d'exportation et le traitement spécial et différencié.

Ce document reconnaît que les éléments d'un programme de réforme constructif devront être affinés et développés progressivement. Il conclut que la réforme de la politique agricole améliorera le bien-être économique et ouvrira la porte à de nouvelles approches qui pourront contribuer à un système alimentaire et agricole global plus durable.

## 1. Introduction

Ce document énonce et commente les éléments clés d'un programme de réforme des politiques agricoles des pays de l'OCDE. Le programme proposé s'appuie sur un consensus déjà ancien entre les membres de l'OCDE, qui estiment qu'il y aurait beaucoup à gagner, du point de vue économique, à laisser les signaux du marché déterminer l'affectation des ressources dans le secteur agricole, car cela entraînerait des gains d'efficacité à l'échelon national et une reconfiguration rationnelle de la spécialisation et des échanges à l'échelle internationale<sup>1</sup>.

En même temps, le programme proposé reconnaît que les avantages liés à l'orientation par le marché doivent être conciliés avec certains objectifs nationaux, par exemple dans les domaines de la sécurité des approvisionnements alimentaires, de la sécurité des aliments, de la protection de l'environnement ou de la viabilité des zones rurales. En juin 2000, les ministres de l'OCDE ont estimé d'un commun accord que ces différents objectifs devaient être poursuivis au moyen de politiques qui évitent les distorsions de la production et des échanges. Ce faisant, ils ont admis que, dans le principe, il n'y a pas de contradiction entre l'engagement pris par un pays de permettre l'orientation par le marché et sa volonté de répondre à certaines préoccupations nationales légitimes. En effet, les politiques respectant les règles du marché sont en général conformes aux critères qui président à une conception satisfaisante des politiques. En particulier, les mesures ciblées sont dans l'ensemble plus efficaces et faussent moins les marchés que les dispositions de portée générale. Toutefois, les pays ont concrètement du mal à déterminer comment ces politiques devraient opérer. En conséquence, pour porter ses fruits, un programme de réforme des politiques agricoles doit prendre en considération les modalités de conception et de mise en œuvre de politiques internes plus conformes au principe de l'orientation par le marché.

Pour aider à concilier ces différents objectifs, ce document présente les enseignements que l'on peut retirer des analyses que l'OCDE a récemment consacrées aux interventions des pouvoirs publics des pays membres sur leur marché intérieur ou dans les échanges. La plupart des recommandations ont déjà été formulées dans des documents existants ; d'autres apparaissent lorsque ces diverses activités sont reliées. L'objectif premier est d'énoncer un ensemble cohérent de recommandations utiles aux pouvoirs publics qui reflète les enseignements généraux d'un large éventail de travaux entrepris par l'OCDE.

Néanmoins, pour montrer comment la réforme des politiques agricoles pourrait se dérouler, il faut non seulement comparer les mesures existantes avec les solutions de remplacement les plus satisfaisantes, mais aussi aborder avec un esprit neuf les raisons pour lesquelles la mise en œuvre des réformes s'est révélée si difficile, ainsi que les dispositions concrètes qui

*Ce document décrit les éléments clés d'un programme de réforme des politiques agricoles des pays de l'OCDE.*

*Les pays se sont engagés à permettre l'orientation par le marché et, en parallèle, souhaitent atteindre certains objectifs nationaux. Le programme proposé vise à concilier ces deux ambitions.*

*Ce document présente les enseignements des travaux récents utiles à l'action des pouvoirs publics...*

*... et une réflexion sur la façon de traduire les engagements sur la réforme en actes concrets.*

pourraient être prises pour la faciliter. En conséquence, ce document est structuré de la manière suivante :

La section 2 est une évaluation de l'efficacité des politiques internes. Quels sont leurs objectifs ? Donnent-elles des résultats probants ? Dans les cas où elles ne portent pas leurs fruits, quelles sont les causes de l'échec ?

La section 3 établit le lien entre les politiques internes et internationales. Quelles répercussions les politiques internes ont-elles sur les marchés internationaux ? Qui sont les gagnants et les perdants ? Quels sont les progrès qui ont été réalisés dans la réforme des politiques commerciales ? Si ces progrès sont limités, pourquoi ?

La section 4 trace les grandes lignes d'un programme de réforme des politiques agricoles. Elle explique comment tirer le meilleur parti possible de politiques internes bien ciblées et de l'ouverture des marchés internationaux tout en laissant aux responsables la latitude leur permettant de s'attaquer aux autres grands problèmes. Enfin, elle aborde la principale difficulté : comment mettre un tel programme en pratique ?

## 2. Les politiques agricoles internes

### *Quelle est l'importance du soutien à l'agriculture ?*

*Le soutien au secteur agricole reste important...*

Les pays de l'OCDE continuent d'apporter un soutien élevé au secteur agricole. D'après les calculs effectués tous les ans par l'OCDE, ces transferts au secteur ont coûté aux consommateurs et aux contribuables 298 milliards d'USD au total en 1986-88, soit 2.2 % du PIB. En 2001, ce chiffre atteignait 311 milliards d'USD (1.3 % du PIB). Les trois quarts de ces transferts sont destinés aux agriculteurs, sous la forme de soutien, et représentent un tiers de leurs recettes brutes, le reste étant attribué à des dépenses générales sur des postes tels que la recherche, la commercialisation et les infrastructures.

*... mais son ampleur varie sensiblement suivant les pays et les produits...*

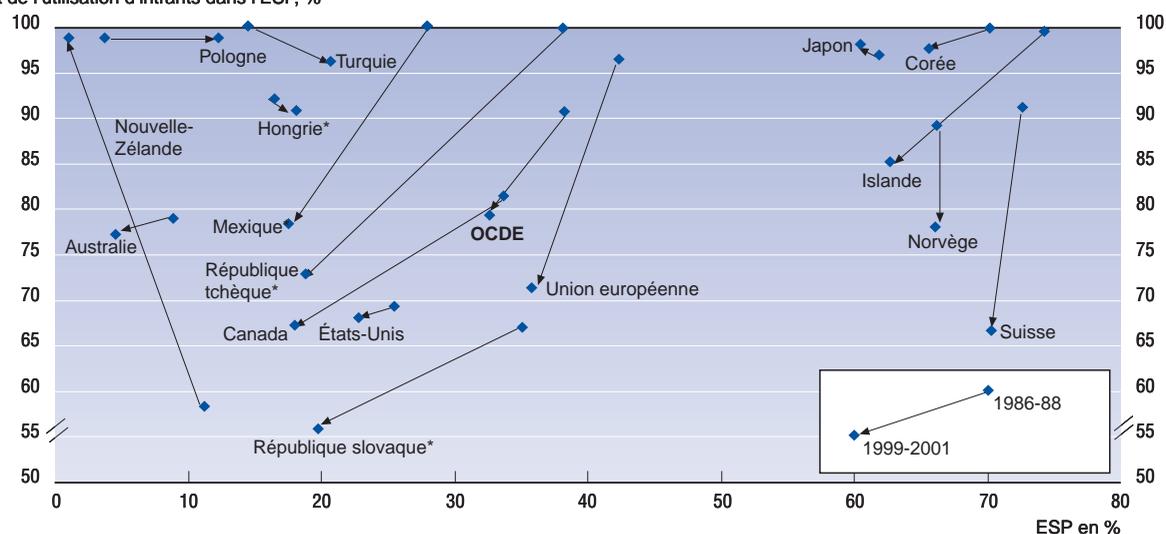
Le niveau du soutien accordé aux producteurs, mesuré par l'estimation du soutien aux producteurs (ESP), varie sensiblement entre pays et entre produits. L'Union européenne, le Japon et les États-Unis représentent à eux trois environ quatre cinquièmes du total. Toutefois, en pourcentage de la valeur des recettes agricoles brutes, c'est respectivement en Suisse, en Norvège, en Corée, en Islande et au Japon que les aides sont les plus importantes. Le riz, le sucre et le lait sont les principaux produits bénéficiaires, les transferts aux producteurs dépassant dans chacun de ces cas 50 % des recettes brutes. La laine, les œufs et la viande de volaille sont les moins bien lotis (moins de 15 % des recettes brutes), les autres produits se situant entre ces deux extrêmes. Par exemple, le soutien aux grandes cultures représente en moyenne entre 40 et 50 % des recettes brutes.

*... et nous commençons à voir apparaître des formes de soutien moins nocives.*

Comme le montre le graphique 1, les niveaux de soutien ont quelque peu diminué et le soutien des prix du marché et les paiements au titre de la production ou de l'utilisation d'intrants affichent un léger recul face aux paiements budgétaires qui sont moins liés à la production. Parmi les pays où le soutien est élevé, ceux de l'Union européenne et les autres pays d'Europe ont en partie renoncé aux formes d'aides qui entraînent le plus de distorsions. Toutefois, dans l'ensemble, les mesures liées à la production et aux intrants continuent de représenter les trois quarts du soutien total.

Graphique 1. **Évolution de l'ESP en pourcentage et de la part des paiements au titre de la production et de l'utilisation d'intrants dans l'ESP, 1986-88 et 1999-2001**

Part du SPM et des paiements au titre de la production et de l'utilisation d'intrants dans l'ESP, %



\* Moyenne 1991-93 pour la République tchèque, la Hongrie, le Mexique, la Pologne et la République slovaque.

Note : Chaque point du graphique représente la combinaison de l'ESP % et de la part SPM, des paiements au titre de la production et de l'utilisation d'intrants dans l'ESP pour les années considérées.

Le point en début de flèche fait référence à 1986-88 et le point en fin de la flèche se rapporte 1999-2001.

L'ESP a pour but de mesurer le niveau du soutien aux producteurs, indépendamment de sa nature et de ses effets. L'ESP est un indicateur plus complet que la Mesure globale du soutien (MGS) établie par l'OMC, qui ne comprend que les formes de soutien considérées comme ayant les plus grands effets de distorsion des échanges. Il existe d'autres différences entre les deux indicateurs, notamment pour ce qui concerne l'éventail de produits couverts, la classification des politiques et la mesure du soutien des prix du marché.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2002.

Les pays continuent de modifier leurs politiques et, dans certains cas, les redéfinissent. Dans ce cadre, il est vital de savoir avec précision si l'ampleur et la composition du soutien permettent effectivement d'atteindre les objectifs poursuivis.

### Quels sont les objectifs des politiques agricoles ?

L'étude des résultats de la politique agricole doit partir des objectifs poursuivis. Pour qu'il soit possible d'en retirer des enseignements, il faut que ces objectifs soient énoncés de manière suffisamment claire, de façon à ce que l'efficacité des différents instruments applicables puisse être mesurée et soumise à des comparaisons.

**Les politiques agricoles doivent être évaluées à l'aune de leurs objectifs.**

Du point de vue des objectifs affichés, les politiques agricoles sont de deux ordres : certaines répondent à un souci d'équité et de redistribution du revenu, tandis que les autres visent à remédier aux défaillances du marché. Les premières portent en premier lieu sur les revenus des ménages agricoles, et les secondes concernent des préoccupations de la société (comme l'environnement ou les aménités rurales, la gestion de la terre et de l'eau, l'innocuité des aliments et la sécurité alimentaire) auxquelles le marché privé, livré à lui-même, ne répond pas toujours de façon satisfaisante.

***Ces objectifs concernent les revenus des ménages agricoles...***

La nécessité de protéger ou de soutenir les revenus des ménages agricoles est un principe admis dans la plupart des pays de l'OCDE. Dans certains cas, cet objectif ne transparait officiellement que dans des déclarations de politique récentes. Dans d'autres, il a été assigné dès le départ aux programmes de soutien, il y a parfois plusieurs dizaines d'années. Quoi qu'il en soit, de manière générale, les responsables se montrent souvent soucieux, en dehors de leurs déclarations officielles, du niveau et/ou de la stabilité des revenus des ménages agricoles. Même dans les pays où le soutien est faible ou minime, il est admis que les agriculteurs doivent être tenus à l'abri de baisses de revenu brutales et imprévues, dues à des facteurs qu'ils ne peuvent maîtriser, et que, si les dispositifs contingents ne peuvent pas remplir cette fonction, c'est à l'État d'intervenir.

***... et la correction des défaillances du marché.***

Dans le cas des défaillances du marché, l'intervention des pouvoirs publics se justifie lorsqu'il n'est pas possible de s'en remettre aux seuls signaux du marché pour assurer une structure d'offre et de demande optimale. Dans ce contexte, les justifications de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de l'agriculture le plus souvent avancées se fondent sur l'existence d'externalités et de biens d'intérêt public.

***Le marché n'est pas à même, à lui seul, de remédier aux externalités...***

La caractéristique essentielle d'une externalité réside dans le fait que les décisions d'un agent (qu'elles portent sur la production, la consommation ou les échanges) ont des effets secondaires qui se répercutent sur les intérêts des autres agents. Par exemple, en même temps que des produits végétaux, les exploitations agricoles peuvent produire des excédents d'azote ou des résidus de pesticides (externalités négatives). De même, elles peuvent générer des avantages environnementaux ou esthétiques (externalités positives). Dans ces cas, le niveau de production déterminé par le marché peut être inefficace en ce sens que les coûts externes ne sont pas payés ou que les avantages externes n'ont pas de contrepartie.

***... ou de fournir des biens d'intérêt public.***

Les biens d'intérêt public (qui peuvent aussi être des services) sont des biens dont la consommation par un agent ne réduit pas la quantité disponible pour les autres. Ainsi, alors qu'un bien privé (du blé par exemple) n'est consommé que par une personne à la fois, un bien public (l'air pur, un paysage agréable) peut être consommé simultanément par plusieurs personnes. De manière générale, le marché ne produit pas assez de biens d'intérêt public, car cette caractéristique réduit le consentement à payer des consommateurs et les incitations qui poussent les fournisseurs à produire. Un bien d'intérêt public peut parfois être un produit conjoint et donc une externalité de la production privée. C'est par exemple le cas de l'effet de l'activité agricole sur les zones rurales. Cependant, même dans ce cas, il peut être possible d'obtenir les biens d'intérêt public en question sans produire davantage de biens privés. Les pouvoirs publics pourraient par exemple financer directement l'entretien d'un paysage rural agréable à regarder sans entraîner de hausse de la production agricole et par là même de distorsions des échanges.

***Pour autant, l'intervention de l'État n'est pas toujours la bonne solution.***

La distinction entre biens d'intérêt public et biens privés ne permet pas, en soi, de définir précisément le rôle de l'État. En revanche, elle détermine un continuum entre des extrêmes abstraits, le long duquel un certain degré d'intervention des pouvoirs publics peut se justifier. Cette intervention elle-même a un coût et elle n'est pas judicieuse dès lors que le coût en question est supérieur aux bénéfices potentiels.

Du point de vue de la conception des politiques, il est impératif de définir séparément les objectifs concernant les revenus et ceux qui consistent à remédier aux défaillances du marché. Même lorsqu'un même instrument d'action est sollicité pour poursuivre ces deux types d'objectifs, il doit être possible de définir la portée optimale de l'intervention des pouvoirs publics dans un cas et dans l'autre. Par exemple, il serait erroné, en termes de formulation des politiques, de partir du principe qu'une mesure destinée à porter le revenu des ménages agricoles à un niveau donné permettra simultanément, par pure coïncidence, de produire certains biens d'intérêt public en quantité optimale.

*Pour bien concevoir une politique, il est essentiel de définir les objectifs séparément.*

L'amalgame entre les deux motifs de l'intervention de l'État pose un autre problème : en rendant les évaluations plus difficiles, cela réduit la responsabilité vis-à-vis du public et rend la réforme plus difficile. Par exemple, l'échec d'une politique visant les problèmes de faiblesse des revenus peut, à tort, être excusé par un succès remporté sur le front des défaillances du marché, et inversement. En outre, cet amalgame détourne l'attention du fait que, certes, les mécanismes de soutien à l'agriculture ont des effets redistributifs, mais qu'une répartition optimale du soutien, dès lors qu'il s'agit de financer les biens d'intérêt public, peut être très différente. Par exemple, les prestations découlant du soutien des prix du marché sont subordonnées aux volumes de production et reviennent donc (lorsqu'il existe des disparités en termes de taille des exploitations) aux grandes exploitations, alors que les petites exploitations sont parfois tout autant à même de fournir des biens d'intérêt public que les grandes.

*Amalgame les motifs de l'intervention rend les évaluations plus difficiles et déresponsabilise les pouvoirs publics.*

### **Quel est le degré d'efficacité des politiques dans le domaine des revenus ?**

Bien que la protection des revenus figure au premier rang des préoccupations des responsables de la politique agricole dans les pays de l'OCDE, les déclarations de politique définissent rarement avec précision les ménages qui sont censés devoir bénéficier du soutien et sur quelle base. Dans de nombreux cas, il est uniquement indiqué ou sous-entendu que les ménages agricoles devraient recevoir un revenu comparable à celui des autres catégories de la population. En se référant à un revenu « moyen » au sein du secteur, on s'exonère de la nécessaire distinction entre les ménages agricoles à revenu élevé et à faible revenu. Et même lorsqu'il est stipulé que le soutien doit être destiné aux ménages dont le revenu n'atteint pas un certain seuil, cela n'est pas forcément assez précis.

*Les déclarations de politique définissent rarement avec précision les ménages agricoles qui devraient bénéficier du soutien.*

Avant de s'engager à soutenir les ménages agricoles à faible revenu, il importe de se demander *pourquoi* les revenus en question sont bas et *sur quelle base* le soutien doit être accordé. Par exemple, les exploitants à faible revenu ont-ils des alternatives économiques viables ? Dans l'affirmative, on peut se demander si les pouvoirs publics sont fondés à leur octroyer un soutien. Dans la négative, une aide transitoire à une alternative économique plus viable se révélera peut-être plus avantageuse qu'un soutien des revenus. Supposons, à l'inverse, que le faible niveau des revenus s'explique simplement par un manque de compétitivité, mais que les pouvoirs publics ne souhaitent pas voir les exploitants moins efficaces cesser leur activité parce que cette dernière a accessoirement d'autres retombées économiques ou sociales que le marché ne rémunère pas. Dans ce cas de figure, c'est la

*Fixer un seuil de revenu n'est pas forcément assez précis.*

compensation de la défaillance du marché qui justifie le soutien, et non pas la protection des revenus en soi. La politique optimale consisterait donc à rémunérer les agriculteurs concernés pour ces retombées de leur activité et non à assurer une redistribution sur la base du faible niveau de leur revenu.

***Tous les exploitants n'ont pas besoin du soutien des revenus.***

L'un des arguments majeurs en faveur de critères d'éligibilité explicites est qu'il est rarement nécessaire d'étendre le soutien des revenus à l'ensemble du secteur. Il y a inévitablement des revenus faibles dans le secteur agricole et, dans certains pays, ce secteur affiche un pourcentage de ménages à bas revenus supérieur à la moyenne<sup>2</sup>. Par ailleurs, le processus de la concurrence, à lui seul, implique que les revenus des exploitants les moins compétitifs sont soumis à une pression permanente : les prix baissent consécutivement à la diminution des coûts et les agriculteurs qui n'adoptent pas les méthodes de production les plus récentes enregistrent une réduction de leur revenu net. Quoi qu'il en soit, il y a aussi des agriculteurs aisés et rien n'indique que les ménages agricoles ont systématiquement des revenus inférieurs à ceux des autres catégories de ménages dans les pays de l'OCDE<sup>3</sup>.

***L'efficacité des mesures visant à accroître les revenus peut être évaluée à l'aune de l'efficacité de transfert du revenu.***

Lorsque le soutien des revenus est un objectif, il est important qu'il soit poursuivi de manière effective et efficace. L'efficacité des politiques destinées à accroître les revenus des ménages agricoles peut-être mesurée par le calcul de « l'efficacité de transfert du revenu ». Ce ratio révèle le pourcentage du soutien qui élève effectivement les revenus nets des ménages agricoles. Dans un monde parfait, il s'établirait à 100 %. Autrement dit, le montant des prélèvements à la charge des contribuables ou des consommateurs serait égal au montant à redistribuer et tout l'argent parviendrait aux agriculteurs.

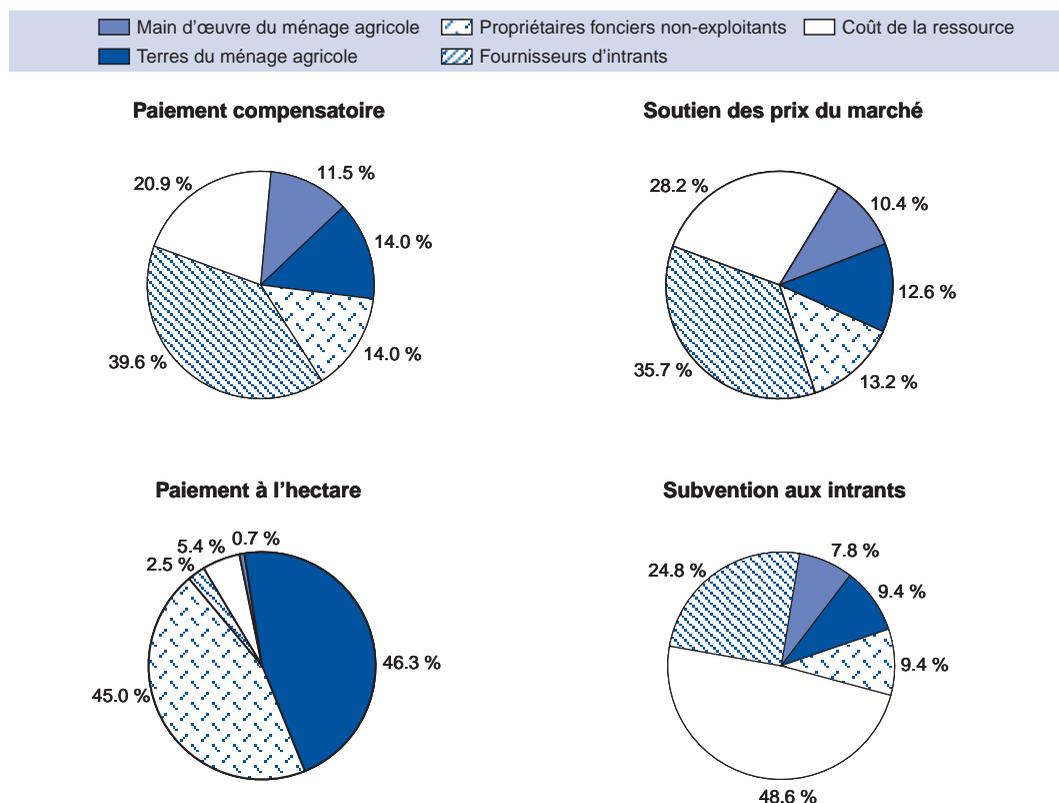
***Compte tenu des coûts économiques et des déperditions à la redistribution, l'efficacité de transfert du revenu n'atteint pas 100 %.***

Malheureusement, les transferts subissent des déperditions qui limitent l'efficacité des instruments de la politique agricole. Ces déperditions sont de deux ordres. Les coûts économiques, tout d'abord, résultent des inefficiences induites dans l'utilisation des ressources productives, des distorsions des modes de consommation et (dans le cas des transferts financés par les contribuables) des effets de l'impôt sur les incitations économiques. Viennent ensuite les déperditions en cours de redistribution, en vertu desquelles une partie du soutien bénéficie à des catégories différentes de celles auxquelles il est initialement destiné. Figurent parmi ces déperditions les coûts imputables à l'administration des mesures agricoles, les paiements que les agriculteurs sont tenus de reverser aux agrofournisseurs ou aux industries d'aval, les paiements reversés aux propriétaires fonciers et les transferts de revenu vers (ou en provenance) d'autres pays. Une autre source de pertes non comprises dans les calculs de l'OCDE cités plus loin sont les déperditions au sein du secteur agricole lui-même, dès lors que du soutien parvient à des ménages agricoles plus riches, n'appartenant pas au groupe ciblé.

***Il ressort de cette analyse que l'efficacité du soutien des prix du marché, en termes de transfert du revenu, est médiocre...***

Ces déperditions peuvent être additionnées et comparées d'un instrument d'action à l'autre. Les estimations de l'efficacité de transfert du revenu réalisées par l'OCDE mettent l'accent sur les pertes économiques résultant des distorsions de la production et de la consommation, ainsi que sur les déperditions à la redistribution découlant de ces distorsions. Il ressort de cette analyse qu'aucun mécanisme de soutien lié à l'activité agricole ne

Graphique 2. Où l'argent va-t-il ? Efficience des transferts de revenus au titre du soutien à l'agriculture



Source : OCDE (2002).

permet de transformer plus de la moitié des transferts monétaires financés par les contribuables et les consommateurs en surcroît de revenu pour les ménages agricoles. Dans le cas du soutien des prix du marché et des paiements compensatoires, la proportion est d'un quart ou moins, et dans celui des subventions à l'achat d'intrants, elle est inférieure à un cinquième. Le graphique 2, qui illustre les estimations de l'OCDE, montre où va l'argent pour chacun des instruments d'action considérés<sup>4</sup>.

Dans le cas du soutien des prix du marché et des paiements compensatoires, sous l'effet de la stimulation de la production, et par voie de conséquence de la demande d'intrants, une grande partie du surcroît de revenu est reversée aux agrofournisseurs ou capitalisée dans la valeur du foncier. Logiquement, les agrofournisseurs s'arrogent une part importante des subventions à l'achat d'intrants. Dans le cas des paiements à la surface, la quasi-totalité des transferts est compensée par l'augmentation du prix des terres. Il en découle une augmentation des coûts des agriculteurs qui achètent ou louent des terres, constituant ainsi une charge pour les nouveaux exploitants. Les exploitants qui possèdent des terres reçoivent effectivement ces transferts, mais cet enrichissement ne doit pas être considéré comme un

*... de même que celle des autres formes de soutien subordonnées à la production.*

surcroît de revenu, dans la mesure où il n'accroît pas le bien-être économique à long terme des ménages agricoles concernés dans leur ensemble.

***Pourtant, environ les deux tiers de l'ensemble du soutien accordé dans les pays de l'OCDE visent le maintien des prix.***

Malgré une efficacité médiocre en termes de transfert du revenu, le soutien à l'agriculture, dans les pays de l'OCDE, provient à hauteur des deux tiers environ de politiques qui maintiennent les prix à la production au-dessus des niveaux qui prévaudraient autrement<sup>5</sup>. Tous les programmes fondés sur l'activité agricole ont pour caractéristique qu'ils ne peuvent pas être ciblés sur des ménages particuliers. Ainsi, dans le cas du soutien des prix, en l'absence de restrictions, l'ampleur des transferts est directement proportionnelle au volume de la production. Il en résulte que la majeure partie des transferts qui parviennent au monde agricole bénéficie aux grands exploitants, dont beaucoup peuvent déjà avoir des revenus élevés<sup>6</sup>. Les paiements à la surface, qui bénéficient effectivement aux propriétaires fonciers, présentent quant à eux peu d'intérêt pour les fermiers, catégorie qui comprend souvent les ménages agricoles les moins aisés. Par conséquent, si l'on applique le concept d'efficacité de transfert du revenu à l'évaluation de la proportion des paiements qui revient aux ménages agricoles défavorisés, le résultat risque fort d'être infime<sup>7</sup>.

***Les paiements au revenu ciblés présentent une efficacité sensiblement supérieure en termes de transfert.***

Contrairement aux mesures évoquées ci-avant, les paiements directs au revenu présentent une efficacité élevée en termes de transfert du revenu, en particulier s'ils ne sont pas du tout subordonnés à l'activité agricole. En outre, les paiements directs peuvent être ciblés et versés aux ménages qui, selon les pouvoirs publics, ont besoin d'assistance. Naturellement, les coûts d'administration de ces mesures doivent être pris en considération. Ils sont susceptibles de varier d'un pays à l'autre, et dépendent des institutions en place et de la façon dont les mesures sont conçues et mises en œuvre. Dans bien des cas, le système général d'imposition et de protection sociale pourrait être l'instrument le plus adapté pour repérer les ménages agricoles à faible revenu et leur assurer un traitement équitable par rapport aux autres catégories de ménages.

### ***Quel est le degré d'efficacité des politiques en vigueur dans le domaine des défaillances de marché ?***

***Des politiques publiques peuvent être nécessaires pour corriger les défaillances de marché.***

L'agriculture est jugée plus sensible aux défaillances de marché que les autres secteurs. L'activité agricole est en particulier associée à diverses externalités et biens d'intérêt public. Beaucoup d'entre eux sont de l'ordre de la protection de l'environnement, tandis que d'autres, comme l'aménagement de paysages agréables, relèvent de considérations culturelles quant à la contribution de l'agriculture à la vie du pays. Les défaillances du marché dans ces domaines sont une justification possible de l'intervention de l'État, qui n'en est pas pour autant inévitable.

***Comme dans le cas des revenus, la question est : « quelle est l'efficacité des politiques en vigueur dans ces domaines ? »***

Dans quelle mesure les politiques agricoles facilitent-elles la fourniture de biens d'intérêt public et corrigent-elles les défaillances dues à l'existence d'externalités? Il est difficile de répondre à cette question, principalement parce que beaucoup d'analyses se fondent sur la situation existante. On part souvent du principe que les politiques agricoles en vigueur assurent la fourniture de biens d'intérêt public à un niveau proche de l'optimum, ainsi que des externalités nettes positives. Pour apporter une réponse claire, il

faut donc poser la question suivante : si les politiques en vigueur étaient supprimées, quelle serait l'ampleur des défaillances du marché et quel serait le coût des politiques de remplacement ?

Ainsi formulée, la question ouvre plusieurs pistes. Premièrement, elle réaffirme la nécessité de distinguer les objectifs concernant les revenus et ceux qui portent sur les défaillances du marché. Si l'on s'attache à évaluer les coûts et les avantages, il faut en effet disposer d'une estimation cohérente de la part des coûts des mesures agricoles qui doit être imputée aux remèdes apportés aux défaillances du marché. Deuxièmement, elle suppose que ces défaillances soient confirmées et non plus seulement supposées. En particulier, on ne peut pas poser comme principe qu'une agriculture orientée par le marché n'est pas à même de produire tous les biens d'intérêt public nécessaires quelles que soient les circonstances. Troisièmement, la question implique que la référence adéquate est non pas la situation existante, mais le degré de défaillance du marché qui prévaudrait en l'absence des politiques en vigueur. C'est par rapport à cette référence que les politiques de remplacement envisageables, agricoles et non agricoles, devraient être comparées. Quatrièmement, le degré optimal d'intervention est fonction à la fois des avantages *et* des coûts. Si le coût baisse, la fourniture optimale de biens d'intérêt public sera plus élevée.

Un principe économique général, et *a priori* évident, veut qu'il soit plus efficace d'emprunter le chemin le plus direct, et non pas des voies détournées, pour atteindre l'objectif fixé. Ainsi, généralement, il vaut mieux subventionner la fourniture d'un bien d'intérêt public plutôt que de subventionner la production en vue d'obtenir ce bien collectif sous la forme d'une externalité. En outre, dans la mesure où le coût de la fourniture d'un bien d'intérêt public a des chances d'être inférieur si l'on recourt à un instrument d'action ciblé, la fourniture de ce bien sera dans ce cas d'autant plus proche de l'optimum. En d'autres termes, si l'on peut économiser de l'argent sur les politiques conçues pour fournir des biens d'intérêt public, on choisira d'en fournir davantage.

L'exception à ce principe apparaît lorsque la fourniture directe d'un bien d'intérêt public engendre des coûts administratifs et de transaction plus élevés, et que ces coûts additionnels l'emportent sur les gains découlant d'une efficacité économique accrue. La probabilité de ce scénario augmente si les gains d'efficacité liés à une fourniture directe sont faibles, c'est-à-dire s'il existe un lien étroit entre la production agricole et la fourniture du bien d'intérêt public. Les principales questions empiriques concernent donc le degré de « jointure » entre la production agricole et la fourniture des biens d'intérêt public, ainsi que l'ampleur relative des coûts administratifs et de transaction. Les réponses à ces questions doivent tenir compte de ce que le degré de « jointure » varie d'un bien public à l'autre et que ce lien dépend de la structure et de l'échelle de la production<sup>8</sup>.

Il est plus déterminant encore de se demander, en tout premier lieu, s'il y a véritablement défaillance du marché. Il se peut par exemple que l'agriculture crée un paysage qui a une plus grande valeur sociale que celle des terres affectées à d'autres utilisations. Mais l'offre de ces avantages serait-elle insuffisante en l'absence d'une intervention publique ? La présence

***Pour répondre à cette question, il faut démontrer l'existence de défaillances du marché et comparer l'efficacité des différents remèdes envisageables.***

***Normalement, la meilleure formule consiste à s'attaquer aux racines des défaillances du marché.***

***Mais l'existence d'une « jointure » entre les activités de production et la fourniture de biens d'intérêt public, ainsi que les coûts d'administration, pourraient empêcher d'appliquer ce principe.***

***Quelle est l'ampleur des défaillances du marché et quel degré d'intervention justifie-t-elle ?***

ou non d'une carence de marché dépend naturellement de chaque cas individuel. Mais, dans l'ensemble, les pays de l'OCDE consacrent chaque année 300 milliards d'USD au soutien à l'agriculture. Doit-on imputer à ce soutien la fourniture de grandes quantités de biens d'intérêt public et des externalités nettes positives, et en son absence, feraient-elles défaut ?

***La défaillance  
du marché n'est pas  
totalement établie.***

De manière générale, il n'existe pas de données globales permettant pas de savoir quelle est l'ampleur des prestations de l'agriculture en matière de biens d'intérêt public, et dans quelle mesure elle engendre des externalités nettes positives ou négatives. Ses avantages peuvent être définis en termes théoriques, ou évalués dans des études de cas, mais rares sont les tentatives systématiques qui ont été faites pour mettre en regard les avantages et les coûts de l'intervention de l'État ou pour comparer l'efficacité des différentes interventions, qu'elles relèvent ou non de la politique agricole. En d'autres termes, nous disposons de peu d'évaluations systématiques analogues au calcul de l'efficacité des transferts dont nous avons parlé plus haut.

***Les répercussions  
de l'agriculture  
sur l'environnement  
sont contrastées  
et varient selon  
les endroits...***

Dans le cas de l'environnement, l'agriculture est à l'origine de nombreuses externalités, notamment en ce qui concerne les sols, l'eau et la biodiversité. Certaines d'entre elles sont positives, d'autres négatives. Depuis dix à quinze ans, les performances environnementales de l'agriculture sont contrastées. Les rejets d'azote et de pesticides dans les eaux demeurent relativement importants et les risques d'érosion des sols et d'épuisement des ressources en eau persistent dans beaucoup de régions et pays. Ces dernières années, des progrès ont été faits sur plusieurs fronts : habitats de la faune et de la flore sauvages, paysages et puits de gaz à effet de serre fournis par l'agriculture et, les améliorations les plus sensibles ont eu lieu là où les pressions sur l'environnement s'exercent avec le plus d'acuité. Bon nombre des actions qui s'imposent sont à mener à l'échelle locale et la relation entre le soutien à l'agriculture et les prestations environnementales de cette dernière n'est pas à sens unique. Là où il n'y a pas de lien clairement établi, une réforme pourrait donc dégager des ressources utiles aux mesures environnementales ayant un effet établi et direct<sup>9</sup>.

***... et d'autres biens  
d'intérêt public  
fournis par le secteur  
s'inscrivent eux aussi  
dans un contexte local.***

L'agriculture est en outre associée à un éventail plus étendu de biens d'intérêt public, par exemple l'aménagement de paysages agréables. Toutefois, le rôle du secteur dans la prestation de ces biens peut ne pas dépendre de l'ampleur de la production. Dans de nombreux cas, ce n'est pas la partie de l'agriculture responsable de l'essentiel de la production qui crée le paysage ou la campagne souhaités. Du fait que la dimension « prestation de biens d'intérêt public » dépend du contexte local, le degré d'intervention approprié est susceptible de varier d'une région à l'autre, ce qui signifie que des mesures nationales et générales peuvent se révéler inutiles et inefficaces. Ces observations valent également pour les répercussions de l'agriculture sur l'activité économique locale en milieu rural. L'agriculture peut être le moteur d'autres activités et offrir des emplois sur place. Mais les ressources agricoles, comme toutes les autres, ont un coût d'opportunité et d'autres activités économiques pourraient aussi être à même de présenter ces atouts. Pareillement, à supposer qu'une action des pouvoirs publics soit nécessaire, les initiatives locales (développement des infrastructures, par exemple) peuvent se révéler plus adaptées.

Manifestement, de nombreuses questions restent sans réponse à propos du rôle que doit jouer la politique agricole dans la correction des défaillances du marché concernant les biens d'intérêt public et les externalités. Les travaux de l'OCDE sur la multifonctionnalité essaient de répondre à ces questions. Toutefois, globalement seulement 4 % de l'ensemble du soutien à l'agriculture, dans les pays de l'OCDE, ne sont pas liés à la production ou à l'utilisation d'intrants. Ceci suggère que les possibilités de privilégier les instruments fondés sur les mécanismes du marché et à même de cibler précisément les défaillances et d'y remédier à la source sont considérables. L'efficacité économique des différentes options ainsi que l'ampleur des coûts de transaction liés à chacun des instruments détermineront les possibilités de mise en œuvre de mesures ciblées. Le rythme du changement qu'il conviendra d'adopter dépendra de la rapidité et de la précision avec laquelle les décideurs pourront évaluer les performances des nouvelles politiques. De façon générale toutefois, une telle réorientation des politiques serait propice à une réduction des coûts, mais, également, ouvrirait la voie à une stratégie plus constructive en ce qui concerne une diversité d'objectifs de politique tels que ceux liés à l'environnement et aux communautés rurales.

#### **Comment réconcilier les objectifs en matière de revenu et les objectifs concernant la correction des défaillances de marché ?**

Une réponse intégrée à ces deux types d'objectifs distincts se doit de reconnaître que les politiques visant à corriger les défaillances de marché vont avoir une incidence majeure sur les revenus des agriculteurs. Par exemple, si une exploitation est taxée pour avoir produit une externalité négative telle que la pollution de l'environnement, le revenu associé à son activité pourrait baisser. En revanche, si une exploitation est payée pour fournir un bien d'intérêt public que la société apprécie, son revenu va augmenter. Il est donc logique de mettre tout d'abord en place des mesures qui remédient aux défaillances de marché avant de considérer tout éventuel problème de revenu persistant. De la même façon qu'il est probable que, pour chaque bien d'intérêt public, des instruments spécifiques seront nécessaires, l'objectif en matière de revenu pourrait lui aussi faire appel à plus d'un instrument. Ainsi, des chocs comme ceux que la réforme des politiques pourrait causer aux revenus pourraient nécessiter la mise en place de paiements découplés de transition, tandis qu'en cas de revenus structurellement déprimés, il vaudrait mieux faire appel à des politiques sociales et fiscales générales.

Les biens d'intérêt public et les externalités ne sont bien entendu pas les seules causes potentielles de défaillances de marché. Il se peut par exemple que les marchés s'équilibrent en deçà de l'optimum à cause d'une concurrence insuffisante entre acheteurs et vendeurs. Ceci constitue toutefois une question d'ordre réglementaire, plutôt qu'un motif de soutien. De même, il se peut que les pouvoirs publics hésitent à ne se fier exclusivement qu'au marché pour garantir la sécurité des approvisionnements alimentaires qui peut être menacée par une soudaine hausse des prix qui rendrait la nourriture trop onéreuse, ou par des guerres ou embargos qui interrompraient les approvisionnements. Pour les pays de l'OCDE, plus riches, le premier cas a peu de chance de se produire, surtout lorsque les prix

**Globalement, il est envisageable de privilégier des instruments fondés sur les mécanismes du marché qui remédient aux défaillances de ce dernier à la source.**

**Une approche intégrée permettrait de régler les problèmes de revenu en tenant compte des politiques visant à corriger les défaillances de marché.**

**Les marchés peuvent se montrer défaillants pour de multiples raisons...**

intérieurs sont déjà bien supérieurs aux prix mondiaux. On peut se prémunir contre toute interruption des approvisionnements au travers à la fois de la production et du maintien des capacités productives au niveau national, de la détention de stocks et en s'assurant l'accès à une grande diversité de fournisseurs internationaux. Se fier exclusivement à la production nationale peut présenter le plus grand de tous les risques pour deux raisons. L'une est qu'une défaillance des cultures peut se produire au niveau national, mais pas international. L'autre est que, dans des circonstances extrêmes, l'approvisionnement en intrants clés (comme le carburant) peut être au moins aussi vulnérable aux interruptions, que celui en nourriture. Même dans les pays en développement, la libéralisation des échanges peut quelque peu alourdir, pour certains pays, la facture des importations, avec un impact négatif sur la sécurité alimentaire. Les avantages plus larges tirés d'une ouverture des marchés, en termes de hausse du revenu et du pouvoir d'achat, pourront toutefois dépasser ces conséquences<sup>10</sup>.

*... dont certaines peuvent justifier une intervention des pouvoirs publics.*

De la même façon, les préoccupations pour le revenu des ménages agricoles portent autant sur sa variabilité que sur son niveau moyen. Un soutien régulier pourrait stabiliser les revenus agricoles mais, outre sa faible efficacité de transfert du revenu, il découragerait la diversification des sources de revenu et la gestion par des mécanismes privés des risques en matière de revenu. Qui plus est, rien n'est plus déstabilisant qu'une politique de soutien qui devient insoutenable. Ceci dit, les pouvoirs publics peuvent avoir un important rôle à jouer dans le développement de dispositifs de gestion de risques comme les systèmes d'assurance et les marchés à terme<sup>11</sup>.

### 3. Politique commerciale agricole

#### *Pourquoi la réforme des échanges agricoles est-elle importante ?*

*Les programmes nationaux doivent souvent être maintenus en place par des mesures commerciales.*

Les politiques agricoles nationales sont foncièrement liées au commerce international. La principale raison en est que des mesures commerciales sont souvent nécessaires pour maintenir en place les programmes de soutien interne. Ainsi, une mesure de soutien qui maintient le prix intérieur au-dessus du niveau auquel un pays peut importer doit s'accompagner d'une restriction des importations. De même, des mesures commerciales prises isolément peuvent offrir le mécanisme permettant de maintenir le soutien interne. Lorsque le soutien revêt une ampleur extrême, au point qu'un pays cesse d'être un importateur net pour afficher un excédent, le recours aux subventions à l'exportation peut aussi s'avérer nécessaire. En somme, les mesures commerciales sont souvent un sous-produit des mesures internes.

*Ils peuvent fausser les échanges même si une protection explicite n'est pas nécessaire.*

Même si les mesures internes ne nécessitent pas le recours à la protection commerciale, elles n'en exercent pas moins un impact sur les échanges. Quelle que soit leur nature, les subventions agricoles influencent l'incitation à produire et, par conséquent, le profil de spécialisation par produit dans les différents pays. L'ampleur de ces répercussions dépend de l'instrument d'action utilisé. A titre d'exemple, le soutien des prix sans limitation stimule directement la production (et freine la consommation), exerçant par-là même un puissant impact sur les échanges. Les paiements à l'hectare ont un effet sur la production plus réduit car ils incitent à mettre en

production des superficies supplémentaires, mais pas nécessairement à accroître les rendements sur ces parcelles. Les paiements directs au revenu ont une incidence encore plus faible<sup>12</sup>.

Les politiques commerciales et les distorsions des échanges occasionnées par les mesures internes accentuent les pertes de revenu dues à la mauvaise répartition intérieure des ressources. De fait, les pays renoncent aux avantages qui découlent de la spécialisation et des échanges en vertu du principe de l'avantage comparatif. Celui-ci prévoit qu'un pays a intérêt à se spécialiser dans les biens (ou les services) pour lesquels ses coûts *relatifs* de production sont plus bas que dans d'autres pays, et à exporter ces biens ou services afin de se procurer des produits pour lesquels il a un désavantage comparatif. La libéralisation commerciale internationale se justifie fondamentalement par la possibilité de gains mondiaux élevés si les pays suivent ce principe. L'encadré 1 décrit les tentatives faites récemment pour déterminer l'ampleur de ces gains<sup>13</sup>.

Structurellement, la croissance de la productivité agricole dépasse celle de la demande, ce qui entraîne une pression à l'ajustement au niveau global. Pratiquement tous les pays voient constamment baisser la part des ressources nationales, y compris la main d'œuvre, engagées dans l'agriculture. La protection commerciale ne peut pas faire disparaître cette tendance globale ; elle peut seulement faire basculer le poids de l'ajustement sur d'autres pays.

Pourtant, comme c'est le cas des politiques internes, en dépit de pertes globales certains individus bénéficient des mesures d'intervention commerciales. En ce qui concerne la réforme, il est vraisemblable que le retrait des mesures de protection sera ressenti plus fortement par les ex-bénéficiaires que ne le seront les gains par le reste de la collectivité. Toutefois, ainsi qu'on l'a noté dans la section précédente, les avantages découlant du soutien des prix à des niveaux supérieurs à ceux du marché ne profitent pas en totalité aux ménages agricoles, et beaucoup de ces derniers pourraient atténuer l'impact d'une baisse des prix en diversifiant davantage leurs sources de revenus. Cela dit, il faut reconnaître que la réforme commerciale engendre effectivement de sérieuses difficultés dans les secteurs dépourvus d'avantage comparatif, et que des politiques publiques peuvent s'avérer nécessaire pour adoucir le processus de transition et assurer des revenus adéquats à ceux qui ne disposent guère d'autres solutions économiques viables. Idéalement ces politiques devraient suivre les principes énoncés dans la section 2.

Les réserves formulées à l'égard du libre-échange ont parfois été utilisées pour remettre en cause la réforme des échanges agricoles. Parmi les arguments utilisés figurent des gains éventuels liés au subventionnement fondés sur les économies d'échelle et la concurrence imparfaite. Toutefois, pour chacun de ces points, les avantages possibles tirés de la protection doivent être confrontés aux gains d'efficacité qui résultent de l'ouverture accrue à la concurrence internationale. De surcroît, les avantages théoriques du protectionnisme reposent souvent sur l'hypothèse selon laquelle le pays protecteur a toujours accès à un environnement commercial largement ouvert. Ce point de vue va à l'encontre du principe du bien commun, et il n'est pas

*Ces deux effets amplifient les pertes de revenu associées aux politiques agricoles...*

*... et font basculer le poids de l'ajustement sur d'autres pays.*

*La réforme commerciale cause un stress dû à l'ajustement dans les secteurs qui étaient auparavant protégés.*

*Les réserves à l'égard du libre-échange n'ont guère d'incidences pratiques pour les politiques agricoles.*

### Encadré 1. Quelle est l'ampleur des gains découlant de la libéralisation des échanges ?

Le modèle d'équilibre général calculable (CGE) est un outil couramment utilisé par les économistes pour estimer les gains de revenu induits par la libéralisation des échanges, ainsi que la distribution de ces gains. Les modèles CGE ont l'avantage de prendre en compte les liens entre différents secteurs et différentes économies, si bien qu'ils détectent les impacts des réformes commerciales sur les profils de spécialisation et d'échanges. Les pouvoirs publics nationaux, les organisations internationales et les chercheurs indépendants ont tous utilisé des modèles CGE, dont beaucoup reposent sur le modèle du Projet d'analyse des échanges mondiaux (GTAP) géré à l'université de Purdue, aux États-Unis.

Selon une étude entreprise par l'*Economic Research Service* du ministère de l'Agriculture des États-Unis (2001) à l'aide d'une version modifiée du modèle GTAP, la suppression intégrale de toutes les distorsions dues aux politiques agricoles engendrerait des gains globaux de bien-être à long terme de 56 milliards de dollars par an<sup>1</sup>. ABARE (2000), partant de son propre modèle CGE (en partie fondé sur le GTAP) fait apparaître des avantages plus importants, puisque d'après ces estimations une réduction de 50 % de la protection agricole entre 2005 et 2010 induirait des gains de bien-être totaux de 53 milliards de dollars par an à l'horizon 2010<sup>2</sup>. Si une réduction de 50 % était également appliquée à la protection des textiles, des véhicules à moteur et d'autres produits manufacturés, les gains de bien-être s'élèveraient à 94 milliards de dollars en 2010. Une étude plus vaste publiée par la Commission européenne (1999) s'appuie sur le projet GTAP pour évaluer l'impact de réductions générales de la protection aux frontières dans tous les secteurs et dans tous les pays. Il en résulte qu'une réduction globale de 20 % de la protection, accompagnée d'une action limitée de facilitation des échanges (réduction de 1 % des coûts de transaction), entraînerait des gains de bien-être annuels de 220 milliards de dollars<sup>3</sup>. Les gains s'élèvent à 400 milliards de dollars par an si une réduction de 50 % est appliquée. Ces résultats sont similaires à ceux de la Banque mondiale (1999) qui estime que la libéralisation de tous les marchés de produits se traduirait par des gains de 260 milliards de dollars par an<sup>4</sup>.

Ces estimations servent de contexte aux résultats plus étroitement ciblés du modèle de Matrice d'évaluation des politiques (MEP) de l'OCDE (2001e) qui analyse les avantages, pour les producteurs, les consommateurs et les contribuables, d'une réduction de 10 % du soutien aux cultivateurs au Canada, dans l'Union européenne, au Japon, au Mexique, en Suisse et aux États-Unis. Selon le modèle MEP, ce modeste programme de réforme induirait des gains de bien-être annuels de 2.6 milliards de dollars<sup>5</sup>.

Les estimations sur modèle ci-dessus sont difficilement comparables. Même lorsque le même modèle CGE est utilisé, des scénarios de libéralisation différents sont appliqués et les politiques peuvent être modélisées de différentes façons. Néanmoins, quelques points communs ressortent. Premièrement, les gains potentiels d'une réforme des échanges agricoles sont élevés. Deuxièmement, l'agriculture représente une part importante des gains potentiels totaux découlant de réformes commerciales dans l'ensemble de l'économie. Troisièmement, la plupart des pays sont susceptibles d'en bénéficier, tandis que certains des importateurs nets de produits alimentaires qui subissent des pertes du fait des réformes agricoles peuvent néanmoins bénéficier d'un programme de libéralisation plus vaste. Quatrièmement, les pays en développement seraient de grands bénéficiaires, encore qu'un petit nombre d'importateurs nets et d'exportateurs très spécialisés risquent d'être perdants, en l'absence de stratégies d'ajustement et d'une assistance appropriées.

Quelques décideurs publics, notamment dans les pays en développement, ont mis en doute la fiabilité de ces résultats, au motif que des gains tout aussi élevés avaient été annoncés avant le cycle d'Uruguay mais ne se sont pas matérialisés. Toutefois, comme le souligne cette étude, l'Accord issu du cycle d'Uruguay s'est soldé par des réductions de la protection effective bien plus faibles qu'on ne l'envisageait initialement. Pour que les avantages estimés se concrétisent, il faudra opérer des réductions des niveaux effectifs de protection de l'ordre de celles prévues dans ces analyses.

1. USDA (2001).

2. Freeman, F., J. Melanie, I. Roberts, D. Vanzetti, A. Tielu et B. Beutre (2000).

3. Commission européenne (1999).

4. Anderson, K., B. Hoekman et A. Strutt (1999).

5. OCDE (2001e).

## Encadré 2. La libéralisation des échanges agricoles et l'environnement<sup>1</sup>

Pour les responsables des politiques agricoles il est important de faire en sorte que les avantages économiques d'une plus large ouverture des échanges de produits alimentaires et agricoles ne se réalisent pas aux dépens de l'environnement. Dans quelle mesure cette crainte est-elle fondée et comment les responsables des politiques devraient-ils réagir ?

Il faut reconnaître qu'une réduction des obstacles aux échanges aura plusieurs incidences, favorables ou défavorables, sur l'environnement. Ces effets se produisent par le biais des modifications de l'échelle des activités économiques, de la structure de la production dans les différents pays, du dosage et de la composition des intrants et des produits, et des technologies de production. Quelques-unes des répercussions sont ressenties sur le territoire national : c'est le cas par exemple de la pollution des eaux souterraines et de surface par le lessivage des engrais et des pesticides, ou des modifications de l'utilisation des terres qui affectent les paysages, la protection contre les inondations, la qualité des sols et la biodiversité. D'autres effets se produisent à l'échelle internationale, notamment les émissions transfrontalières (comme les gaz à effet de serre), les modifications des flux de transports internationaux et l'introduction potentielle d'espèces, de ravageurs et de maladies allochtones du fait des importations agricoles.

Il faut tout d'abord mesurer ces divers effets. La tâche est difficile, car l'extrême diversité des systèmes de production agricole, des conditions naturelles et des approches réglementaires fait que les impacts environnementaux varient selon les pays, les régions et les sites. De fait, bon nombre d'impacts écologiques sont spécifiques de tel ou tel site. Les données disponibles laissent penser que l'abaissement des barrières commerciales entraînera une baisse de l'intensité de production dans les pays où la consommation d'engrais et de pesticides était historiquement élevée, atténuant ainsi les atteintes à l'environnement dans ces zones. En même temps, l'intensité de production augmentera vraisemblablement dans les pays qui peuvent supporter assez aisément une hausse de l'utilisation de produits agrochimiques, compte tenu de leurs faibles niveaux d'épandage d'engrais et de pesticides. Dans ce contexte d'amélioration globale, certains impacts seront sans doute négatifs. Ainsi, l'augmentation prévue du nombre des ruminants résultant de la croissance économique pourrait entraîner un accroissement notable des émissions de méthane dans certains pays de l'OCDE.

Les décideurs s'efforceront de capter les retombées environnementales positives de la réforme, tout en atténuant les répercussions négatives. En général, les politiques appropriées devraient s'apparenter à celles qui sont prescrites dans le cas général d'une défaillance du marché. Lorsque les échanges améliorent l'environnement à la faveur d'externalités positives (ou d'une réduction des externalités négatives), les avantages d'une poursuite de la réforme sont manifestes. Si de nouvelles externalités négatives apparaissent, il peut être nécessaire de prendre des mesures correctrices. En général, on devra plus vraisemblablement agir à la source, par exemple en taxant ou en réglementant les pratiques de production, plutôt qu'en érigeant des barrières commerciales. S'agissant de biens (biodiversité) ou de « maux » (émissions de gaz à effet de serre) publics d'envergure mondiale, les politiques nationales devront sans doute être complétées par des accords environnementaux internationaux, comme ceux qui visent l'appauvrissement de la couche d'ozone, la biodiversité et les changements climatiques.

1. Pour un examen plus détaillé, voir OCDE (2001c).

défendable à l'échelle mondiale. En termes empiriques, ces arguments ne se sont révélés que peu valides pour l'agriculture (la plupart des marchés agricoles sont relativement concurrentiels en termes de prix). En effet, la plupart des études, notamment les applications du modèle d'équilibre général dont il est question dans l'encadré 2, laissent penser que la majorité des pays bénéficieraient d'une réforme commerciale tant unilatérale que multilatérale, à la faveur d'une allocation plus efficiente des ressources intérieures.

On craint également qu'une intensification des échanges agricoles menace l'environnement et érode les normes de sécurité des aliments. Les conséquences possibles d'une intensification des échanges de produits agricoles suscitent aussi des préoccupations particulières. Certaines reflètent plus généralement une crainte des effets de la mondialisation, à savoir qu'une expansion des possibilités d'échanges commerciaux menacerait des intérêts collectifs vitaux. Dans le contexte de l'agriculture, les deux principales motifs d'inquiétude sont les effets possibles sur l'environnement d'un accroissement des échanges de produits alimentaires et agricoles et le risque de voir une augmentation des échanges mettre en cause les normes de sécurité des aliments. Les encadrés 2 et 3 analysent la nature de ces inquiétudes et les réponses possibles des pouvoirs publics.

### Encadré 3. **La libéralisation des échanges agricoles et la sécurité des aliments**<sup>1</sup>

Les pouvoirs publics des pays de l'OCDE sont confrontés à une tâche difficile : s'assurer que leurs engagements en faveur du libre-échange des produits alimentaires et agricoles ne compromettent pas la sécurité des approvisionnements alimentaires.

Les réglementations sur la sécurité des aliments, sous la forme de normes techniques, de règles et de procédures, constituent le mécanisme à l'aide duquel les pouvoirs publics protègent les consommateurs. Ces réglementations peuvent avoir des effets à la fois positifs et négatifs sur le commerce. Elles sont susceptibles de stimuler les échanges en affermissant la confiance des consommateurs dans les produits importés et en établissant un ensemble de procédures claires à l'intention des exportateurs. En revanche, le recours accéléré à ces mesures fait craindre qu'elles ne servent également de prétexte pour instaurer une protection commerciale.

L'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires maintient le droit souverain des États d'assurer le niveau de protection de la santé des plantes, des animaux et des personnes qu'ils jugent approprié. Parallèlement, il s'efforce d'éviter que ce droit ne soit utilisé abusivement à des fins protectionnistes. En conséquence, les membres de l'OMC sont encouragés à adopter des normes internationales lorsqu'ils élaborent leurs mesures et à reconnaître les procédures de conformité d'autres pays comme étant équivalentes aux leurs, si un niveau identique de protection sanitaire et phytosanitaire est atteint. Les pays désireux d'appliquer un niveau de protection supérieur aux normes internationales doivent fonder leurs mesures sur une évaluation scientifique du risque.

Une difficulté pratique vient de ce que les pays utilisent un éventail très varié de mesures techniques pour répondre à leurs préoccupations en matière de sécurité des aliments, notamment des prescriptions d'étiquetage, des règles sur les essais, les inspections ou les quarantaines, des spécifications concernant les caractéristiques des produits et des interdictions d'importer. Les effets commerciaux de ces mesures varient considérablement, ce qui permet difficilement de déterminer si un degré donné de sécurité est assuré avec une perturbation minimale des échanges internationaux. Il est donc nécessaire que les pouvoirs publics comprennent mieux les répercussions commerciales possibles de différents systèmes réglementaires et qu'ils travaillent à une plus grande harmonisation des mesures adoptées.

Les travaux menés à l'OCDE ont cherché à répondre à ces besoins, d'abord en étudiant l'évolution des systèmes de sécurité des aliments et les problèmes naissants, et plus récemment en amorçant une étude analytique des aspects économiques et commerciaux des questions de sécurité des aliments. Ces efforts visaient à compléter les activités d'organisations ayant des responsabilités reconnues dans le domaine de la sécurité des aliments, en particulier la FAO, l'OMS, le Codex et l'OMC, sans faire double emploi avec elles.

1. Ces questions sont examinées plus en détail dans OCDE (1999a) et OCDE (2000a).

## **Comment la réforme des échanges agricoles affectera-t-elle les pays en développement ?**

Selon des estimations de la Banque mondiale, environ 1.2 milliard de personnes survivent avec moins d'un dollar par jour. Près de 3 milliards de personnes, soit la moitié de la population mondiale, disposent de moins de 2 dollars par jour. A l'évidence, les pays de l'OCDE se doivent de relever l'énorme défi de développement que reflètent ces chiffres. Pour cela, il faudra accorder beaucoup d'attention aux impacts prévisibles des réformes commerciales agricoles. En général, plus un pays est pauvre, plus son secteur agricole est important. L'agriculture représente 35 % du PIB des pays les moins avancés, contre 17 % pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et 8 % pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.

En principe, la réforme des échanges agricoles devrait faire baisser les recettes tarifaires prélevées par les pays de l'OCDE sur les importations de produits des pays en développement, estimées à 16 milliards d'USD, et constituer pour ces derniers un puissant tremplin pour une croissance tirée par les exportations. Toutefois, on peut se demander si ces avantages potentiels se concrétiseront. Le cycle d'Uruguay n'a abouti qu'à une faible réduction des niveaux effectifs de protection, et n'a pas, de ce fait, amélioré de manière significative l'accès aux marchés pour les pays en développement. L'une des tâches auxquelles devront s'atteler les négociations commerciales en cours et à venir sera d'offrir de meilleures opportunités aux exportations de produits alimentaires et agricoles des pays en développement. Par ailleurs, les obstacles à l'importation ne représentent qu'une moitié du problème. Pour bénéficier d'une baisse de la protection, les pays en développement doivent aussi surmonter de multiples contraintes de capacité qui taxent implicitement les exportations. Ces carences sont nombreuses, du défaut de financement à la médiocrité de l'infrastructure et des installations portuaires.

En contrepartie de ces gains potentiels, la réforme des échanges agricoles risque d'imposer des coûts à quelques catégories, notamment les exportateurs qui ont bénéficié jusqu'ici d'un accès préférentiel aux marchés et les consommateurs qui ont été subventionnés, soit directement par le biais des subventions à l'exportation dans les pays de l'OCDE, soit indirectement *via* des politiques qui ont stimulé l'offre sur les marchés mondiaux. Pour ce qui concerne la suppression de l'accès préférentiel, les coûts à court terme de la réforme sont indéniables, mais ils doivent être mis en balance avec les pertes d'efficacité qui ont résulté de l'absence de concurrence avec des exportateurs rivaux et du fait que l'écoulement des excédents des pays de l'OCDE a mis en difficulté les systèmes de production locaux. De surcroît, il n'est pas certain, dans le cas de certains produits, que la spécialisation induite (souvent fondée sur d'anciens liens coloniaux) ait favorisé un développement à large assise. Du côté des consommateurs, il est peu probable que les subventions à la consommation de denrées alimentaires soient un bon moyen de répondre aux besoins des plus démunis.

***La réforme des échanges agricoles est un enjeu majeur pour la plupart des pays en développement.***

***Nombre d'entre eux devraient en principe bénéficier d'un meilleur accès aux marchés...***

***... mais les coûts de l'ajustement ne sauraient être négligés.***

*Le caractère économique de ces préoccupations et leurs implications politiques représentent des défis majeurs pour les pays de l'OCDE.*

Néanmoins, un certain nombre de pays en développement redoutent qu'un programme de réforme des échanges semblable à celui du cycle d'Uruguay n'engendre plus de coûts en raison de l'augmentation de la facture des importations que d'avantages obtenus grâce à l'amélioration de l'accès aux marchés, et que les effets complexes de la réforme en ce qui concerne la répartition, finiront par causer un préjudice aux plus démunis. Cette crainte est amplifiée par le sentiment que les ajustements requis par l'OMC ne prennent pas suffisamment en compte les préoccupations spécifiques des pays en développement, et que le processus de négociation et de mise en œuvre de l'accord commercial a favorisé les pays de l'OCDE à revenu élevé dotés de ressources plus abondantes<sup>14</sup>. Pour des raisons économiques et politiques, les pays de l'OCDE doivent veiller à ce que les pays en développement bénéficient réellement d'un accord multilatéral. Le défi à relever est énorme. A l'horizon 2025, la population mondiale sera passée de 6 milliards à 8 milliards de personnes. Sur ces 2 milliards d'habitants supplémentaires, la quasi-totalité vivront dans les actuels pays en développement, la plupart seront nés dans des zones rurales et beaucoup deviendront agriculteurs. L'encadré 4 propose des moyens de répondre aux préoccupations des pays en développement.

#### *Les résultats du cycle d'Uruguay*

*Le cycle d'Uruguay sert de référence pour évaluer les progrès de la réforme commerciale agricole.*

Étant donné la prédominance des effets négatifs des politiques commerciales agricoles, et la distorsion potentielle des échanges due aux mesures internes, il importe d'examiner quels progrès ont été accomplis sur la voie de la réduction de la protection agricole, ce qui reste à faire et comment la réforme pourrait être poursuivie dans un contexte multilatéral. L'étalon de référence pour une telle évaluation est l'accord du cycle d'Uruguay de 1994<sup>15</sup>. Avec cet accord, les politiques agricoles ont été soumises pour la première fois à des règles et disciplines multilatérales. En vertu de l'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay (AACU), des tarifs consolidés ont remplacé les barrières non tarifaires à l'importation, des pays ont été mis dans l'obligation d'ouvrir des marchés fermés, les subventions à l'exportation ont été réduites, les programmes internes ont été classés en fonction de leur effet potentiel de distorsion des échanges et les formes de soutien qui faussent le plus les échanges ont été soumises à des disciplines<sup>16</sup>.

Afin d'évaluer les progrès accomplis en vue de neutraliser les effets dommageables des politiques agricoles et de formuler des propositions pratiques pour limiter ces effets, on examinera les réformes en fonction des trois catégories définies par l'AACU : l'accès aux marchés, les subventions à l'exportation et le soutien interne. Les réformes entrant dans les deux premières catégories étaient conçues pour limiter le recours à des mesures commerciales explicites, et celles de la troisième catégorie pour atténuer les distorsions des échanges induites par les mesures internes<sup>17</sup>.

#### *Réformes de l'accès aux marchés*

*La « tarification » a été l'un des acquis majeurs du cycle d'Uruguay.*

L'un des principaux résultats de l'AACU a été d'assujettir les échanges agricoles entre les membres de l'OMC à un régime tarifaire. Les droits de douane présentent un certain nombre d'avantages importants sur les barrières non tarifaires. Ils sont plus transparents, moins discriminatoires,

#### Encadré 4. **Que peuvent faire les pays de l'OCDE pour que les préoccupations des pays en développement soient prises en compte dans un futur accord à l'OMC ?**

La Déclaration ministérielle issue de la Conférence de l'OMC à Doha en 2001 souligne la nécessité de faire en sorte que les négociations commerciales tiennent compte des préoccupations spécifiques des pays en développement. Que peuvent faire les pays de l'OCDE pour s'assurer que ces considérations soient dûment reflétées dans un futur accord à l'OMC ?

Les exportateurs des pays en développement ont tout intérêt à obtenir un plus large accès aux marchés alimentaires et agricoles des pays de l'OCDE. L'importance fondamentale de l'accès aux marchés est reconnue par plusieurs propositions visant à accorder un accès en franchise à toutes les importations autres que les armes en provenance des pays les moins avancés. Ces propositions sont susceptibles de produire des gains tangibles dans la mesure où elles seront coordonnées avec les efforts pour stimuler la productivité et renforcer les capacités commerciales. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a récemment élaboré un ensemble de lignes directrices, qui visent notamment à assurer une plus grande cohérence des politiques dans ce domaine<sup>1</sup>. Les premiers bénéficiaires d'un élargissement de l'accès aux marchés seront vraisemblablement les pays en développement à revenu intermédiaire qui ont déjà des capacités d'offre, et il importe que ces pays bénéficient aussi d'une amélioration des débouchés à l'exportation.

Les secteurs en concurrence avec les importations dans les pays en développement ont des intérêts bien différents. Les engagements des pays en développement dans le contexte de l'OMC autorisent une certaine flexibilité pour la fixation des droits de douane dans la limite des taux consolidés, ce qui pourrait amortir les chocs immédiats dus au processus de réforme. Toutefois, beaucoup de pays en développement estiment que ces marges de souplesse n'ont pas été établies en fonction de leurs besoins de développement et qu'il est impératif de réexaminer le degré d'adéquation des dispositions actuelles de l'OMC. Une étude récente de l'OCDE propose plusieurs moyens de répondre plus systématiquement aux préoccupations spécifiques des pays en développement<sup>2</sup>. Il faut en particulier examiner quels pays ont le statut de pays en développement, si certains pays devraient franchir ce stade et si les mesures de sauvegarde spéciales devraient être plus accessibles.

Enfin, il faut analyser comment les effets de la réforme des échanges agricoles sont ressentis au niveau des ménages. Qui sont les gagnants ? Et les perdants ? Quelles stratégies d'ajustement serviraient-elle au mieux les intérêts des ménages susceptibles de subir des pertes, soit à cause d'un alourdissement de la facture alimentaire, soit du fait de la mise en concurrence avec des fournisseurs plus efficaces ? Comment les pays de l'OCDE peuvent-ils aider les pays en développement à converger vers un profil de spécialisation et de commerce qui leur permette de faire jouer leur avantage comparatif et qui alimente simultanément une croissance économique durable ? Ce sont là des questions de fond complexes mais, vu l'ampleur des gains totaux potentiels, elles doivent être traitées dans le contexte d'une plus large ouverture du système commercial agricole et non par une approche de second choix consistant à protéger les structures d'échanges établies.

1. OCDE (2001f).

2. OCDE (2001g).

lorsqu'ils sont appliqués de manière uniforme, plus aisés à réduire et moins sensibles à la corruption. De plus, ils imposent moins de distorsions économiques car ils laissent les variations des prix mondiaux se répercuter sur les marchés intérieurs.

A la différence du secteur industriel, tous les tarifs douaniers agricoles sont plafonnés (« consolidés »). Cependant, nombre de pays de l'OCDE ont consolidé les droits de douane à des taux supérieurs au taux équivalent de protection sur la période de référence 1986-88 par rapport à laquelle les

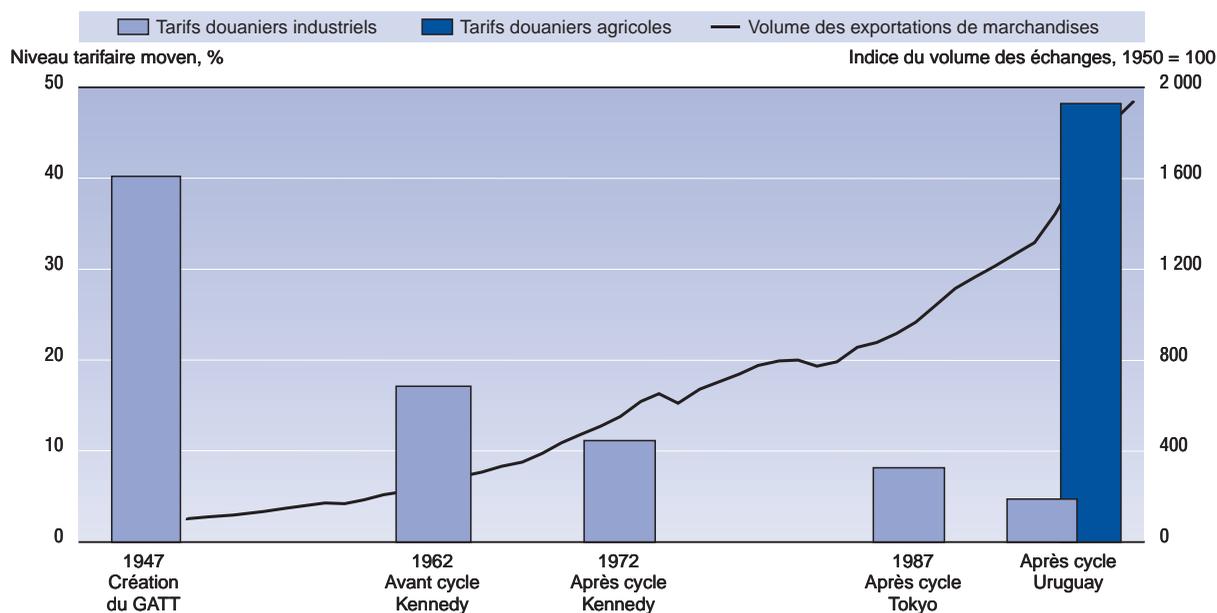
***Cependant, beaucoup de pays ont consolidé leurs tarifs à des taux élevés.***

réductions devaient être effectuées. Dans quelques cas, cela permettait aux pays de tenir leurs engagements tout en relevant de fait le niveau de protection. En tout état de cause, les pays étant tenus d'abaisser les tarifs consolidés moyens de 36 % en moyenne simple et de 15 % au minimum, au cours de la période de mise en œuvre, les réductions applicables aux articles sensibles ont pu être maintenues au taux minimum.

**Les tarifs douaniers agricoles sont ainsi restés élevés, en particulier pour les produits sensibles.**

Les hauts niveaux de protection d'avant le cycle d'Uruguay et la possibilité de fixer des tarifs consolidés élevés, ont eu pour conséquence que les tarifs consolidés moyens sont généralement plus élevés pour l'agriculture que pour l'industrie. Dans les pays de l'OCDE, le tarif consolidé moyen applicable aux produits agricoles atteint 60 %, contre 5 % pour les produits industriels. Au niveau global, les tarifs douaniers agricoles demeurent plus élevés que ne l'étaient les tarifs douaniers industriels, lorsque le GATT a été créé en 1947 (graphique 3). Seuls l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont des droits de douane plus bas dans le secteur agricole que dans l'industrie. De surcroît, la plupart des pays appliquent des droits très élevés aux produits sensibles – jusqu'à 500 % dans certains cas. L'Australie, la Hongrie, la Nouvelle-Zélande, la République slovaque et la République tchèque sont les seuls pays dans lesquels tous les tarifs douaniers agricoles sont inférieurs à 150 %. Des échanges préférentiels prévoyant des droits de douane plus faibles peuvent être importants pour certains pays. Ainsi une forte proportion des importations agricoles de l'Union européenne provient de pays avec lesquels elle a signé des accords commerciaux préférentiels.

Graphique 3. Droits de douane et croissance du commerce international



La fixation de taux consolidés supérieurs aux tarifs appliqués a parfois entraîné un reflux des réformes. Pour certains candidats à l'entrée dans l'Union européenne, des taux consolidés élevés permettaient de faire en sorte que les taux effectifs convergent à la hausse vers ceux de l'Union européenne sans pour autant que les pays violent leurs engagements. De surcroît, une fois mis en place, un taux consolidé élevé peut devenir la cible de pressions protectionnistes.

*Les taux consolidés élevés ont parfois été la cible de pressions protectionnistes.*

Le recours à des systèmes tarifaires différents a rendu difficiles les mesures sur une base comparative d'un pays à l'autre. Ainsi, l'Australie, le Mexique, la Turquie, le Japon, la Corée, la Nouvelle-Zélande et l'Islande appliquent essentiellement des droits *ad valorem* aux produits agricoles. En revanche, les droits spécifiques ou composites (englobant un droit *ad valorem* et un droit spécifique) prédominent en Suisse, aux États-Unis et en Norvège et sont courants dans l'Union européenne et au Canada. Les droits *ad valorem* sont plus transparents que les droits spécifiques (ou composites), car plus aisés à comparer d'un pays à l'autre et d'un produit à l'autre. Une difficulté vient de ce que l'équivalent *ad valorem* d'un droit spécifique donné dépend du prix mondial et du taux de change, lesquels peuvent varier considérablement d'une période de référence à la suivante.

*L'utilisation de systèmes tarifaires différents rend difficiles les mesures et les comparaisons.*

Tandis que les droits *ad valorem* peuvent avoir leurs avantages, il faut tenir compte de plusieurs facteurs. Premièrement, un changement du régime douanier pourrait permettre à des pays de fixer de nouveaux taux *ad valorem* plus élevés que les équivalents *ad valorem* des droits spécifiques en vigueur. Deuxièmement, les importateurs peuvent réduire leurs paiements de droits en déclarant un prix de transaction inférieur au prix effectivement acquitté. Cette forme de sous-facturation est difficile à détecter, en particulier dans le cas des échanges intra-entreprise. Pris ensemble, ces facteurs sont susceptibles d'alourdir les coûts administratifs. En outre, si le prix d'un produit augmente, il en va de même, en termes absolus, du montant des droits de douane. La tendance des prix et des paiements de droits à évoluer en parallèle peut donc contribuer à l'instabilité des prix d'achat des importations. Pour les pays en développement, en revanche, l'un des avantages des droits *ad valorem* est que, à la différence des droits spécifiques, ils ne pénalisent pas les importations de qualité inférieure. Cette considération est particulièrement importante pour les produits dont les prix varient fortement en fonction de la qualité (notamment le bétail et les produits horticoles) et pour les produits alimentaires transformés.

*Les systèmes de droits ad valorem et de droits spécifiques ont chacun leurs atouts et leurs faiblesses.*

Dans nombre de cas, un système de contingent tarifaire à deux échelons a été nécessaire pour administrer les obligations d'accès minimal et courant prévues par l'Accord. En vertu de ce dispositif, un volume limité d'importations (sous contingent) bénéficie d'un accès à un taux réduit, tandis que les importations hors contingent sont soumises à un taux plus élevé (éventuellement prohibitif). Le volume sous contingent est déterminé par les dispositions courantes en matière d'accès courant ou d'accès minimal. Le système de contingent tarifaire à deux échelons utilisé pour mettre en œuvre les dispositions relatives à l'accès minimal a créé une marge de manœuvre pour l'allocation des volumes sous contingent et maintenu ainsi plusieurs inconvénients des restrictions quantitatives.

*Des contingents tarifaires ont été nécessaires pour administrer les obligations d'accès minimal, mais ils ont remis en cause les avantages de la tarification.*

***Le faible taux d'utilisation des volumes sous contingent a été une source de difficulté.***

Environ 65 % des contingents tarifaires sont sous-utilisés, et plus d'un quart sont utilisés à moins de 20 %<sup>18</sup>. Cela donne à penser que les dispositions de l'AACU relatives à l'accès courant ou minimal n'ont pas produit tous les effets désirés. Les faibles taux d'utilisation des contingents tarifaires peuvent découler du mécanisme de détermination du droit d'importer. Les allocations de contingents tarifaires sont gérées au moyen de plusieurs méthodes, notamment : les droits appliqués uniformes (les droits supérieurs hors contingent n'étant pas appliqués), la délivrance de licences d'importation sur demande, un système premier entré – premier servi, la prise en compte des parts d'importations antérieures, divers types d'enchères, et des achats par des entreprises de commerce d'État, des groupes de producteurs ou d'autres associations. En principe, il faudrait privilégier les systèmes qui sont transparents, non discriminatoires, et qui n'induisent pas de recherche de rentes ou de coûts additionnels du côté des exportateurs. Les enchères sont transparentes et équitables, et elles devraient en théorie minimiser les distorsions des échanges inhérentes au système de contingents tarifaires à double échelon. Pourtant, pour les contingents tarifaires établis dans le cadre de l'AACU, le système d'enchères s'est soldé en moyenne par l'un des taux d'utilisation les plus bas, ce qui laisse penser que d'autres facteurs (tels que les coûts de participation) peuvent aussi être importants.

***Des mesures d'urgence ont été autorisées en contrepartie de la tarification, et par-là même refusées aux pays en développement.***

La clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture a été conçue pour faire face aux perturbations des marchés intérieurs qui pourraient se produire avec la suppression des mesures non tarifaires, sous l'effet d'une poussée des importations ou d'une baisse des prix mondiaux. Les pays ont été autorisés à demander l'application de la clause de sauvegarde pour les produits soumis à tarification, avec la conséquence qu'environ 15 % de toutes les lignes tarifaires bénéficient de la clause de sauvegarde. Dans la pratique, cette mesure a été peu utilisée (et surtout parce que de nombreux droits de douane demeurent très élevés), ce qui montre que les craintes d'une perturbation des marchés étaient exagérées. Mais une anomalie du dispositif tient au fait que les pays en développement, qui sont souvent plus vulnérables à des perturbations des marchés, n'ont généralement pas accès à la clause spéciale de sauvegarde, puisque la plupart d'entre eux appliquaient de simples tarifs douaniers avant la conclusion du Cycle d'Uruguay.

***Plusieurs autres questions d'accès aux marchés n'ont pas été traitées sur le fond par l'AACU.***

Plusieurs autres questions d'accès aux marchés n'ont pas été traitées sur le fond par l'Accord. On citera notamment la tendance des droits de douane à devenir progressifs en fonction du degré de transformation effectuée, et le risque de voir les sociétés de commerce d'État importatrices entraver l'accès aux marchés.

***On citera la progressivité des droits de douane...***

La progressivité des droits de douane pose un sérieux problème dans les pays qui détiendraient normalement un avantage comparatif pour les produits alimentaires semi-transformés et transformés. Tous les droits de douane limitent les débouchés à l'exportation mais la progressivité des droits de douane constitue une discrimination supplémentaire à l'encontre des produits à valeur ajoutée. L'ampleur du phénomène varie beaucoup d'un pays à l'autre et en fonction des produits. Mais, dans l'ensemble, les données observées font apparaître que la progressivité des droits dans les pays de l'OCDE est particulièrement marquée pour certaines catégories de produits, notamment le café, le cacao, les graines oléagineuses, les fruits et légumes et les fruits à

coque. En général, les réductions des droits sur les produits agricoles ont excédé les réductions sur les produits alimentaires transformés en Australie, au Canada, dans l'Union européenne et au Mexique<sup>19</sup>. En revanche, c'est l'inverse qui s'est produit en Nouvelle-Zélande. L'article 11 de l'AACU stipule qu'une subvention à l'exportation sur un produit primaire « incorporé » ne peut excéder la subvention qui serait payable pour les exportations du produit primaire lui-même. Aucune règle comparable ne s'applique aux droits de douane.

Du point de vue de la politique commerciale, les préoccupations suscitées par les entreprises de commerce d'État importatrices découlent de leur capacité de restreindre les importations. Elles peuvent le faire de plusieurs manières. Elles peuvent par exemple n'acheter qu'une fraction du contingent tarifaire qui leur a été alloué, ou importer des produits d'une qualité telle qu'ils complètent les livraisons intérieures mais ne les concurrencent pas. D'un point de vue législatif, il est intéressant de distinguer les activités d'une entreprise de commerce d'État des mesures qu'elle met en œuvre pour le compte des pouvoirs publics. A cet égard, lorsque les achats d'une société de commerce d'État se traduisent par une sous-utilisation du contingent tarifaire, ce cas de figure ne se distingue guère des autres causes de sous-utilisation. Il peut refléter une insuffisance de la demande d'importations, mais aussi une volonté délibérée des pouvoirs publics de limiter les importations. Dans l'ensemble, les achats des sociétés de commerce d'État affichent le taux d'utilisation des contingents le plus élevé parmi tous les mécanismes de répartition des contingents tarifaires. D'une manière générale, on ne peut formuler de critique universelle à l'encontre de toutes les entreprises de commerce d'État. On s'intéresse à leurs activités dans la mesure où elles entravent l'accès aux marchés et étouffent la concurrence<sup>20</sup>.

Pour améliorer encore l'accès au marché, il faudra répondre à toutes ces préoccupations. Les mécanismes qui seront utilisés pour réduire les droits de douane et réformer les contingents tarifaires font actuellement l'objet de négociations à l'OMC. Les caractéristiques économiques des différentes solutions ont été examinées par l'OCDE dans des publications antérieures<sup>21</sup>.

### **Réformes relatives au subventionnement des exportations**

Les subventions à l'exportation ont été interdites pour les produits non agricoles dès la fin des années 40. Elles sont toujours en vigueur dans l'agriculture, mais l'AACU en a limité l'application. En raison des réductions exigées par l'AACU, les disciplines en matière de subventions à l'exportation étaient les plus contraignantes des trois catégories de disciplines, même si peu de pays ont dû modifier leurs politiques pour se conformer aux prescriptions. L'Union européenne représente à elle seule approximativement 90 % de toutes les subventions à l'exportation notifiées à l'OMC par les pays de l'OCDE.

L'AACU exigeait des réductions du volume des exportations subventionnées mais aussi de la valeur des subventions. Entre 1995 et 1998, 64 % des volumes autorisés et 42 % des dépenses budgétaires autorisées ont été utilisés. Toutefois, les premières années d'application ont coïncidé avec une relative fermeté des prix mondiaux des céréales, ce qui a permis aux pays de remplir la plupart de leurs engagements sans difficulté. De fait, l'Union européenne a même taxé les exportations de céréales au cours de cette

*... le potentiel des entreprises de commerce d'État à restreindre les importations...*

*Les engagements sur les subventions à l'exportation étaient plus restrictifs que les autres disciplines.*

*Les pays étaient tenus de réduire à la fois le volume des exportations subventionnées et la valeur des subventions à l'exportation.*

période. Certains produits, notamment la viande bovine et les produits laitiers, sont encore très largement subventionnés à l'exportation ; cette concentration reflète la position dominante de l'Union européenne sur ces marchés.

***Mais l'effet du dispositif a été atténué par le report des subventions non utilisées...***

Le fait que des pays aient été autorisés à reporter les subventions inutilisées sur l'année suivante a affaibli la contrainte imposée par les dispositions de l'AACU. De 1995 à 1998, six pays de l'OCDE (l'Union européenne comptant comme un seul pays) ont fait usage de cette possibilité, appliquée soit au volume, soit à la valeur limite, pour un produit au moins. Toutefois, aux termes de l'article 9 de l'AACU, les pays sont tenus de satisfaire à leurs niveaux d'engagements annuels à partir de l'an 2000.

***... et par le recours à des engagements globaux.***

S'agissant des engagements d'accès aux marchés, la contrainte effective s'exerçant sur les politiques nationales dépend aussi du niveau d'agrégation auquel les engagements sont pris. Pour citer un exemple, la Suisse a contracté un seul engagement global pour les produits laitiers, tandis que l'Union européenne a pris des engagements séparés pour le beurre, le lait écrémé en poudre, les fromages et les « autres produits laitiers ». Cela signifie que la Suisse a la possibilité de se maintenir dans la limite de son engagement en réaffectant le soutien d'une catégorie de produits laitiers à l'autre. Dans certains cas, en particulier quand les prix inclus dans l'engagement global ne varient pas de façon à peu près parallèle, des subventions peuvent être transférées aux produits dont les cours subissent la plus forte pression à la baisse sur les marchés internationaux.

***Les notifications tardives ont été une autre source de difficulté.***

Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, les notifications de subventions à l'exportation ont été faites avec deux ans de retard au moins. Ces retards permettent difficilement d'évaluer l'efficacité des disciplines de l'OMC et de réagir en temps voulu dans les cas où l'on estime que les pays n'ont pas respecté leurs engagements.

***Des subventions implicites peuvent aussi être accordées par le biais de l'aide alimentaire...***

L'aide alimentaire peut de servir de subvention implicite à l'exportation. Reconnaisant cette possibilité, l'article 10 de l'AACU formulait trois recommandations sur les conditions de distribution de l'aide alimentaire. Premièrement, celle-ci ne devrait pas être liée à des ventes commerciales de produits agricoles. Deuxièmement, elle devrait être conforme aux principes d'écoulement d'excédents et obligations consultatives de la FAO. Troisièmement, elle devrait être fournie « dans la mesure du possible » intégralement à titre de dons ou à des conditions non moins favorables que celles qui sont prévues dans la Convention de 1986 relative à l'aide alimentaire. Aux termes de la Convention de 1999 relative à l'aide alimentaire, les pays sont convenus que l'aide alimentaire à titre de dons ne devrait pas représenter moins de 80 % des contributions totales au titre de l'aide alimentaire de chaque membre (qui peuvent être exprimées soit en volume, soit en valeur, ou bien encore en volume et valeur). L'objectif de la Convention est de rendre les obligations pour les donateurs suffisamment onéreuses pour qu'ils n'utilisent pas les aides comme des subventions de fait à l'exportation.

***... des crédits à l'exportation...***

Les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public comportent des incitations financières qui peuvent effectivement abaisser les coûts pour un importateur. Il s'agit de crédits ou financements directs, de garanties ou d'une assurance des prêts, et de bonifications d'intérêts. Reconnaisant que

ces dispositifs sont susceptibles de servir de subventions implicites à l'exportation, les signataires de l'AACU se sont engagés à « œuvrer à l'élaboration de disciplines convenues au niveau international pour régir l'octroi de crédits à l'exportation, de garanties de crédit à l'exportation ou de programmes d'assurance ». De fait, les pays de l'OCDE sont les principaux fournisseurs de crédits à l'exportation, et si la proportion d'exportations qui en bénéficie demeure faible, leur utilisation s'étend. De surcroît, une analyse de l'OCDE montre que quelques programmes (mais non la totalité) allègent les coûts des importateurs en permettant des financements plus favorables que ceux qu'offrirait le marché privé<sup>22</sup>. Au cours des dernières années, les États-Unis ont été le plus grand utilisateur de crédits à l'exportation et ont été à l'origine de la majorité des distorsions que ces programmes suscitent sur les marchés mondiaux. Les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public sont susceptibles d'atténuer les contraintes de liquidité dans les pays en développement ; mais ils remplissent rarement cette fonction, puisque la plupart d'entre eux sont accordés à d'autres pays de l'OCDE. Même si leur utilisation est relativement limitée, avec le freinage des subventions à l'exportation, le recours aux crédits à l'exportation pourrait continuer de croître fortement, tant en ce qui concerne le volume d'utilisation que le montant de la subvention unitaire accordée. Les négociations entreprises à l'OCDE ont abouti à un projet d'accord en 2001 ; toutefois, en l'absence d'unanimité, aucune discipline n'a été mise en place.

Les entreprises de commerce d'État exportatrices sont une autre source possible de subventions implicites à l'exportation. Il se peut par exemple que le gouvernement ordonne à l'entreprise de commerce d'État de verser aux agriculteurs un prix supérieur au prix du marché et couvre les pertes éventuelles découlant de la nécessité de brader les excédents consécutifs sur les marchés mondiaux. Un effet similaire se produit si l'entreprise de commerce d'État bénéficie de crédits ou d'allègements fiscaux liés aux exportations, ou si elle est en mesure d'établir une discrimination de prix entre le marché intérieur et le marché mondial. Toutefois, ces distorsions ne se limitent pas aux entreprises de commerce d'État. Les mécanismes utilisés pour instaurer une discrimination entre marché intérieur et marché international, notamment les systèmes de péréquation des prix intérieurs, peuvent aussi être appliqués par des offices interprofessionnels ou par des monopoles de commerce privés. De même, des organismes non publics peuvent servir d'intermédiaires pour l'octroi de subventions à l'exportation.

Les subventions à l'exportation, qu'elles soient explicites ou implicites, sont parmi les plus dommageables de tous les instruments de la politique commerciale. Elles sont susceptibles d'instaurer un « nivellement par le bas » entre les pays exportateurs, au détriment des exportateurs qui ne peuvent pas ou qui ne veulent pas offrir des subventions équivalentes. Parce qu'elles sont le plus souvent employées lorsque les prix mondiaux sont bas, elles peuvent exacerber la volatilité des prix internationaux. Et, bien qu'elles puissent bénéficier à certains pays en développement en abaissant les prix d'importation, elles peuvent également saper les marchés locaux, avec des conséquences potentiellement désastreuses. Les membres de l'OMC se sont récemment engagés, sans préjuger des résultats des négociations, à réduire, en

*... et des entreprises de commerce d'État.*

***La suppression de toutes les formes de subventions à l'exportation aurait d'importantes retombées bénéfiques, surtout pour les pays en développement.***

vue de les supprimer progressivement, toutes les formes de subvention à l'exportation – même s'ils n'ont pas reconnu que la suppression des subventions à l'exportation serait un résultat inévitable des négociations à venir. L'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation conduirait à des avantages généralisés nets. .

***Les mesures de limitation des exportations faussent aussi le commerce international.***

Les taxes à l'exportation, les interdictions et les autres mesures de restriction des exportations faussent aussi les échanges internationaux. Dans les périodes de tension sur l'offre, la mise en place de restrictions à l'exportation affaiblit les disponibilités alimentaires sur les marchés mondiaux et fait monter les prix internationaux. Cela réduit la fiabilité du marché mondial comme source de denrées alimentaires à des prix abordables. L'AACU n'a pas imposé de limitations significatives des restrictions à l'exportation, même si aux termes de l'article 12 les pays sont convenus de « prendre dûment en considération » l'impact de nouvelles interdictions ou restrictions des exportations sur la sécurité alimentaire des pays importateurs<sup>23</sup>.

### ***Réformes des politiques de soutien interne***

***Les mesures internes ont été classées en fonction de leur potentiel de distorsion des échanges.***

Aux termes de l'AACU, les instruments d'action interne ont été répartis entre les catégories « orange », « bleue » et « verte », les instruments de la catégorie « orange » étant réputés avoir les effets de distorsion des échanges les plus prononcés et ceux de la catégorie verte les effets les moins prononcés (« minimales »). La catégorie orange prend en compte la mesure globale du soutien (MGS), qui est la pierre angulaire des engagements en matière de soutien interne. La MGS, définie comme la valeur totale, en termes nominaux, du soutien interne (non exempté) (à l'inclusion des dépenses budgétaires et des transferts consommateurs-producteurs), est soumise à des engagements de réductions annuelles<sup>24</sup>.

***Les formes de soutien ayant les effets de distorsion les plus prononcés ont été soumises à des réductions.***

Les mesures de la catégorie bleue sont incluses dans les estimations de base de la MGS, mais ne sont pas soumises à des engagements de réduction. Cette catégorie prévoit une exemption des mesures fondées sur des superficies et des rendements fixes dans le cas des cultures, et sur un nombre fixe d'animaux dans le cas du bétail, ou qui couvrent au maximum 85 % du niveau de production de référence. Cette classification incluait les paiements de compensation dans l'Union européenne et quelques paiements compensatoires aux États-Unis. En vertu de la « clause de paix », qui expire en 2003, les mesures de la catégorie bleue peuvent faire l'objet de droits compensateurs, mais sont exemptes des autres contraintes du GATT, sous réserve que le soutien ne dépasse pas le niveau convenu en 1992.

Les mesures de la catégorie verte sont réputées avoir des effets de distorsion minimales sur les échanges et, à ce titre, ils sont exemptés des engagements de réduction. L'expression « effets de distorsion des échanges minimales » n'est pas définie, si ce n'est d'après les mesures que les négociateurs sont convenus de classer dans la catégorie verte. Ainsi, cette catégorie englobe des mesures telles que les dépenses publiques au titre de la recherche, les aides en cas de catastrophes naturelles et les paiements

directs au titre des revenus, mais exclut les mesures liées à la production ou à l'utilisation d'intrants.

Dans la pratique, peu de pays ont jusqu'ici éprouvé des difficultés à remplir leurs obligations au titre de la MGS. La principale raison en est que les engagements ont été affaiblis par un certain nombre de compromis passés durant les négociations. Premièrement, la période de référence (1986-88) se caractérisait par un niveau de soutien interne exceptionnellement élevé. Deuxièmement, certaines mesures ayant des effets de distorsion des échanges ont été classées dans la catégorie bleue et par-là même exemptées des engagements de réduction. Troisièmement, la MGS a été calculée sur la base du soutien total et non produit par produit. En conséquence, le soutien non utilisé pour un produit déterminé pouvait être affecté à un autre produit. Il reste une question de fond qui consiste à savoir si ces compromis devraient être maintenus ou supprimés. Comme dans le cas des subventions à l'exportation, les notifications tardives ont remis en cause le processus de suivi et de contrôle.

*Peu de pays ont éprouvé des difficultés pour tenir leurs engagements.*

Le niveau relativement élevé des prix mondiaux des céréales dans les premières années d'application a réduit le degré de soutien nécessaire pour maintenir les prix à un niveau donné. L'inversion de ces tendances de prix et la hausse consécutive du soutien ont fait de la discipline en matière de soutien interne une contrainte potentiellement plus rigoureuse. Toutefois, plusieurs pays ont adopté des formes de soutien faussant moins les échanges, qu'ils ont notifiées comme étant admissibles à la catégorie verte et donc exemptes d'engagements de réduction. D'un point de vue économique, il n'a pas été déterminé clairement jusqu'à quel point ces mesures n'en continuent pas moins de fausser la production et les échanges. En termes cumulés, l'Union européenne, le Japon et les États-Unis représentent plus de 90 % du soutien intérieur total dans les pays de l'OCDE (catégorie orange, catégorie bleue, catégorie verte, niveau *de minimis* et traitement spécial et différencié), si bien que ce sont les réformes mises en œuvre dans ces pays qui auront l'impact le plus marqué sur les marchés mondiaux.

*Il n'a pas été établi clairement jusqu'à quel point les mesures « découplées » continuent de fausser la production et les échanges.*

Les dispositions de l'AACU relatives au soutien interne offrent un classement cohérent des mesures, en ce sens que celles qui font partie de la catégorie verte ont moins d'effets de distorsions des échanges que celles de la catégorie bleue, qui elles-mêmes faussent moins les échanges que celles de la catégorie orange. Cependant, une question empirique cruciale est celle de savoir *dans quelle mesure* les unes faussent moins les échanges que les autres. D'un point de vue théorique, aucune mesure spécifiquement agricole n'est entièrement découplée de la production et donc sans incidence sur les échanges. Si les conditions d'une mesure de soutien sont liées d'une façon quelconque au processus de l'activité agricole, alors cette mesure est susceptible d'altérer l'incitation relative à la production agricole par rapport à d'autres activités économiques. Les mesures ostensiblement découplées affectent la production par leurs effets sur d'autres variables, notamment les revenus, le patrimoine, les anticipations et le risque. Dans un certain nombre de cas, il peut ne pas y avoir d'incitation à accroître la production à la marge ; toutefois, il peut subsister un effet sur la production puisque l'agriculture continue d'absorber davantage de ressources qu'elle ne le ferait autrement.

*Aucune mesure de soutien liée à l'activité agricole n'est parfaitement découplée.*

*Les contingents de production peuvent limiter les répercussions commerciales des mesures internes, mais cela entraîne des coûts.*

*Il existe indéniablement une relation inverse entre l'efficacité de transfert du revenu d'une mesure et sa tendance à fausser les échanges.*

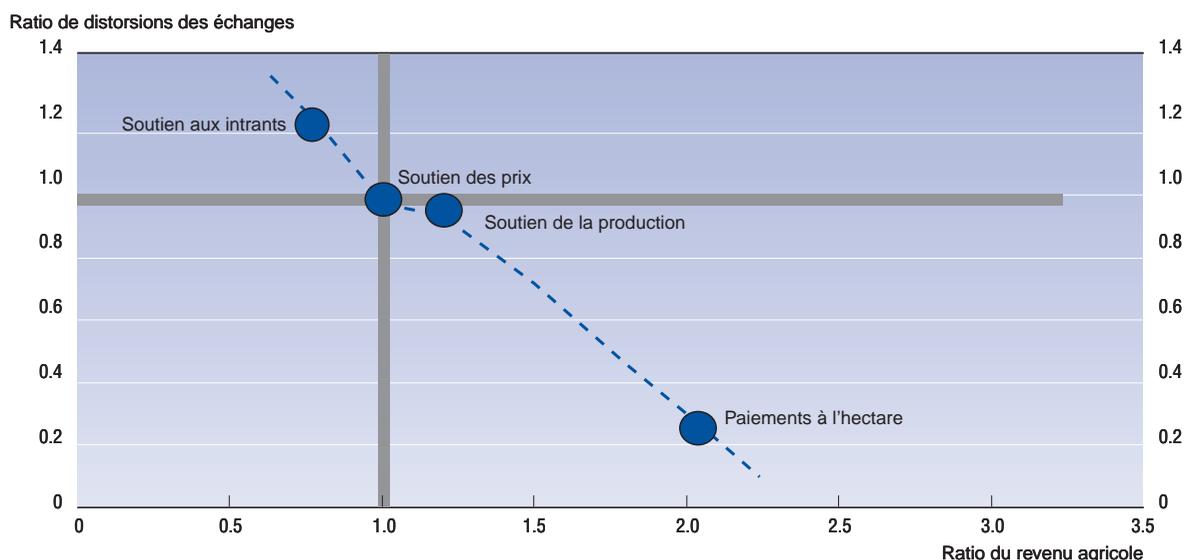
*L'adoption de mesures découplées n'effacera pas l'effet cumulé de décennies de soutien.*

Le degré de découplage dépend aussi du dosage des instruments d'action utilisés. Ainsi, un soutien des prix avec limite contingentaire peut avoir un effet plus réduit sur les échanges qu'un instrument apparemment découplé. Du point de vue des négociations commerciales, des limites de production compensatrices brident les coûts des programmes de soutien couplés et donc leur contribution à la MGS. Les mesures qui fournissent des avantages concentrés sur un montant fixe de production entravent davantage la réforme structurelle, mais elles ont au moins pour effet de limiter les pertes subies par les fournisseurs plus compétitifs dans d'autres pays.

En principe, la réforme des politiques devrait être facilitée par la mise en lumière d'une relation doublement profitable entre l'efficacité de transfert du revenu des mesures internes et leur tendance à fausser les échanges. Pour simplifier, plus une mesure assure un versement élevé à un agriculteur sans influencer sur ses décisions de production, plus grande est la part de revenu conservée par le ménage *et* plus faible l'impact sur la production et les échanges. Le graphique 4 présente ces corrélations, qui ont été calculées à l'aide du modèle de la MEP de l'OCDE<sup>25</sup>.

L'utilisation croissante des mesures de soutien découplées dans les pays de l'OCDE devrait limiter la tendance des hausses récentes du soutien à venir aggraver les distorsions déjà fortes des marchés mondiaux. Toutefois, un soutien sans faille à l'agriculture a incité les exploitants à faire en sorte que la superficie plantée (ou le nombre de têtes de bétail) ne diminue pas. Si les producteurs prévoient qu'un certain indicateur de taille doit être le

Graphique 4. Relation entre les distorsions des échanges et l'efficacité de transfert de revenu du soutien à l'agriculture



Source : Dewbre, Anton et Thompson (2001). Le ratio de distorsion des échanges définit l'impact de la mesure sur les quantités nettes échangées rapporté à l'impact du soutien des prix du marché, tandis que le ratio du revenu agricole définit l'impact de la mesure sur les revenus agricoles, également par rapport à celui du soutien des prix du marché.

critère du soutien, et même si cet indicateur est fixé une fois pour toutes, ils seront réticents à prendre des mesures qui réduisent leur éligibilité potentielle. Si les règles changent d'une année à l'autre, mais que le soutien est néanmoins fondamentalement garanti, les exploitants répugneront à prendre des décisions qui pourraient en fin de compte les priver de soutien. Par conséquent, dans les pays de l'OCDE à niveau de soutien élevé la production n'a pas été ajustée à la baisse malgré la montée en puissance des mesures découplées, et les réformes récentes sont peu susceptibles d'effacer l'effet cumulé que des décennies de soutien ont eu sur les incitations des producteurs.

Le point essentiel est que la réorientation du soutien, bien que significative par elle-même, aurait des effets plus notables si elle s'accompagnait d'une réduction du niveau global de soutien tel qu'il est mesuré, par exemple, par l'ESP. Dans le contexte d'un soutien total élevé, et alors que les agriculteurs prennent leurs décisions dans l'hypothèse qu'ils continueront de percevoir, sous une forme ou sous une autre, des montants élevés de soutien sectoriel, son impact sera sans doute beaucoup plus faible.

*Une réforme fondamentale implique une réduction du soutien – et non pas simplement son redéploiement.*

#### 4. Un programme de réforme des politiques agricoles

Les pays de l'OCDE reconnaissent depuis longtemps qu'une réforme fondamentale des politiques agricoles s'impose, mais traduire des principes généraux en recommandations précises pouvant faire l'objet d'un consensus se révèle difficile. Depuis 1987, plusieurs communiqués ministériels ont reconnu et réitéré la nécessité pour les politiques agricoles des pays membres de faire une place plus importante à l'orientation par le marché. En 1998, les ministres des pays de l'OCDE ont fait remarquer que les politiques agricoles devaient aussi tenir compte des considérations autres que d'ordre commercial, comme l'indique l'article 20 de l'AAU. L'orientation par le marché consiste à laisser les signaux du marché guider l'affectation des ressources, ce qui est censé entraîner des avantages économiques qui profitent à l'économie dans son ensemble. Un renforcement de l'orientation par le marché est synonyme de réduction des distorsions de la production et de la consommation et, par voie de conséquence, des échanges internationaux.

*La nécessité d'une réforme est admise dans le principe, mais il a été plus difficile de la mettre en place.*

En général, on invoque des considérations d'efficacité pour défendre l'orientation par le marché, mais le plaidoyer en sa faveur est encore plus convaincant si l'on tient compte d'autres éléments. Ainsi, en ce qui concerne les problèmes d'équité et de redistribution, les travaux de l'OCDE sur l'efficacité des transferts montrent clairement que les politiques laissant une plus large place aux mécanismes du marché (c'est-à-dire celles qui ne sont pas liées aux décisions relatives à la production agricole et à la consommation) permettent de mieux cibler le soutien sur les ménages qui en ont besoin. De même, lorsque l'État intervient pour remédier à une défaillance du marché (par exemple en fournissant un bien d'intérêt public), dans nombre de cas les solutions respectueuses des mécanismes du marché (qui attaquent le problème à sa source) sont les plus efficaces.

*L'orientation par le marché accroît l'efficacité économique et améliore l'efficacité de l'action des pouvoirs publics.*

*Pour donner des résultats, le programme de réforme doit permettre aux pouvoirs publics de poursuivre leurs objectifs de la manière la plus efficiente possible et sans causer de tort à d'autres pays.*

*La clé du problème est la réforme des politiques internes.*

*Les mesures visant l'économie dans son ensemble sont probablement les plus à même de répondre aux préoccupations concernant les bas revenus des ménages agricoles....*

*... Ces mesures doivent considérer les agriculteurs comme les autres membres de la société.*

Le défi pour les pouvoirs publics consiste à trouver les moyens de maintenir l'équilibre entre leur droit de redistribuer le revenu et les richesses, et à assurer la fourniture des biens d'intérêt public jugés nécessaires, et leur responsabilité globale d'éviter de prendre des mesures qui causent injustement du tort à d'autres pays. Par conséquent, c'est le choix des instruments d'action employés qui est au cœur du problème, et non pas les objectifs en eux-mêmes. Dans la plupart des cas, différentes formules alternatives pourraient permettre aux pouvoirs publics de poursuivre leurs objectifs avec un minimum de perturbation des marchés internationaux.

Il convient de signaler en premier lieu que la clé du problème est la réforme des politiques internes. Les négociations multilatérales portent sur les politiques commerciales, mais il y aurait peu de tensions commerciales entre pays de l'OCDE d'une part, et entre pays de l'OCDE et pays en développement d'autre part, si les critères devant présider à la conception des politiques internes – critères qui font déjà l'objet d'un consensus – étaient respectés. En particulier, les politiques internes doivent être formulées sur la base d'objectifs explicites, permettant d'évaluer et de comparer l'efficacité des différents instruments d'action envisageables. En outre, le processus d'évaluation des politiques devrait être transparent et ses résultats rendus publics, de manière à ce que les parties concernées soient informées et à ce que les responsables rendent des comptes sur leurs décisions. Concrètement, la formulation d'objectifs explicites est susceptible d'aboutir à une réorientation fondamentale de la façon dont les objectifs sont poursuivis, qu'il s'agisse des revenus ou des défaillances du marché.

Par exemple, les mesures fiscales et de protection sociale générales peuvent être le meilleur moyen d'atteindre tout objectif qui concerne les bas revenus des ménages agricoles. Les transferts qu'elles assurent sont les plus efficaces et, elles soutiendraient les revenus sans fausser la production et les échanges. Ce choix permettrait de cibler les défaillances du marché directement et indépendamment. Il est à noter qu'une subvention destinée à financer la prestation d'un bien d'intérêt public ou à stimuler la production d'une externalité positive augmente les revenus des agriculteurs. Cela a ensuite une influence déterminante sur la sélection des ménages qui ont droit à un soutien.

Dans les faits, les agriculteurs se trouveraient ainsi sur un pied d'égalité avec les autres membres de la société. Ils seraient rémunérés pour les biens privés et publics qu'ils produisent et si leurs revenus venaient à tomber en deçà d'un certain seuil, ils auraient droit à un soutien. A l'inverse, le soutien lié à la production ne peut pas simultanément assurer la fourniture d'une quantité optimale de biens d'intérêt public et permettre d'apporter le soutien voulu aux bénéficiaires visés. En réalité, les effets redistributifs de ces mesures sont en général régressifs, car elles bénéficient davantage aux grandes exploitations (plus rentables) qu'aux petites, taxent les consommateurs en fonction de la proportion de leurs revenus qu'ils consacrent à l'alimentation et, tout compte fait, handicapent les pays en développement.

Les marchés eux-mêmes peuvent concourir à la réalisation de certains objectifs sociaux. Par exemple, l'impact de la baisse généralisée des prix agricoles en termes réels sur les revenus des ménages est automatiquement atténué par l'incitation supplémentaire pour les agriculteurs les moins efficaces à quitter le secteur et à diversifier leurs sources de revenus. Ainsi, dans beaucoup de pays de l'OCDE, les revenus retirés de l'agriculture représentent désormais en moyenne moins de la moitié du revenu total des ménages agricoles<sup>26</sup>. Les ajustements déclenchés par les signaux du marché ont donc amorti l'impact de la baisse des prix. Dans d'autres cas, il est possible de créer des marchés. En ce qui concerne les biens d'intérêt public, par exemple, les pouvoirs publics pourraient mettre en place des systèmes concurrentiels d'appel d'offres, qui indiqueraient si les agriculteurs sont bien les fournisseurs les plus efficaces des biens en question, et si tel est le cas, quels types d'agriculteurs.

D'autres objectifs sociaux peuvent être poursuivis moyennant des initiatives de développement de portée plus générale telles que des programmes de développement rural ou local. De même, la préservation de l'environnement pourrait faire l'objet d'un système global de réglementations, de taxes (conformément au principe pollueur-payeur) et de subventions (si les services environnementaux souhaités ne sont pas autrement fournis). Enfin, il existe des cas dans lesquels certains problèmes collectifs découlant spécifiquement de l'agriculture ne peuvent pas être résolus par les marchés ou des mesures de portée générale. En l'occurrence, des mesures de politique agricole s'imposent. La mise en évidence explicite de ces caractéristiques spécifiques (pour protéger l'environnement ou le paysage rural, par exemple) est en elle-même un progrès majeur, en ce sens qu'elle contribue à concevoir des politiques adaptées à un objectif identifiable et pouvant faire ensuite l'objet d'un suivi.

Dans un contexte plus vaste, le Projet de l'OCDE sur la croissance a montré que les pouvoirs publics peuvent stimuler l'essor économique en investissant dans les infrastructures, l'éducation, la formation et la recherche-développement<sup>27</sup>. Le secteur agricole peut bénéficier des investissements généraux réalisés dans ces domaines ainsi que d'interventions spécifiques à l'agriculture. De même, des mesures générales et spécifiques au secteur peuvent se justifier en ce qui concerne la santé publique et la sécurité.

Globalement, l'intérêt du recours à des instruments d'action plus ciblés est clair. Cependant, il reste beaucoup à apprendre sur les aspects pratiques de la façon dont de tels programmes devraient être conçus et peuvent être gérés le plus efficacement possible. C'est un domaine très important pour la recherche et pour le partage des expériences des pays de l'OCDE en matière de politique.

Si la mise en œuvre d'un programme général de réforme passe nécessairement par la refonte des politiques internes, ce sont les répercussions des politiques internes sur les échanges et les politiques commerciales qui dominent le débat international. En effet, les coûts nets des politiques internes inefficaces se répercutent sur les marchés internationaux, où ils sont amplifiés. Les politiques commerciales peuvent

*Les autres objectifs pourraient être poursuivis avec le concours des marchés...*

*... et moyennant des mesures de portée générale et des mesures de politique agricole ciblées.*

*En outre, il existe des domaines où les investissements publics sont légitimes.*

*Cependant, il reste encore beaucoup à savoir sur la façon dont les politiques ciblées pourraient être mises en œuvre.*

*La libéralisation des échanges est le corollaire essentiel de la réforme des politiques internes.*

être également le seul instrument utilisé pour protéger les producteurs nationaux dans les secteurs en concurrence avec les importations. La réforme des politiques commerciales est donc importante elle aussi, et les négociations multilatérales peuvent jouer un rôle déterminant pour encourager la réforme des politiques internes.

*Des engagements plus fermes et plus ambitieux conforteraient la réforme des politiques commerciales.*

L'expérience de la mise en œuvre de l'Accord d'Uruguay sur l'agriculture met en évidence différentes façons de stimuler le processus de réforme des politiques commerciales sans pour autant limiter le champ d'action des pays s'agissant de la réalisation d'objectifs internes ou de la prise en compte des préoccupations non commerciales. Figurent parmi elles le renforcement des engagements pris, l'élimination des failles et le resserrement des marges de manœuvre qui ont limité les répercussions des obligations que les pays ont contractées, ainsi que l'élargissement du processus aux domaines qui ne sont pas concernés pour l'instant.

*Cependant, tout le monde ne retirera pas des avantages de la réforme des politiques commerciales et des ajustements devront sans doute être envisagés.*

La réforme des politiques commerciales constitue un volet important dans un dispositif plus vaste de politiques rationnelles qui devraient dans leur ensemble se traduire par une croissance économique plus forte. Ce dispositif engendrerait des avantages généralisés, mais il faut garder à l'esprit que tout le monde ne tirerait pas avantage de la réforme des politiques commerciales, du moins à court terme. Dans les secteurs auparavant protégés, les producteurs pourraient avoir du mal à s'adapter à un environnement commercial plus concurrentiel. Afin de faciliter les ajustements, une assistance transitoire pourrait avoir un rôle à jouer (à la fois au sein du secteur et en dehors). Pour les ménages qui peuvent difficilement se recycler, des mesures sociales pourraient être plus adaptées.

*La réforme des politiques commerciales devrait bénéficier à la plupart des pays en développement, mais il faut l'assortir d'autres mesures pour en retirer tous les fruits.*

La libéralisation du commerce agricole devrait être globalement profitable non seulement aux pays de l'OCDE mais aussi aux pays en développement. En particulier, les exportateurs des pays en développement retireraient sans doute un avantage d'une amélioration de leur accès aux marchés, et leurs producteurs ne subiraient plus la concurrence des exportations subventionnées des autres pays. Néanmoins, ici aussi, certains seront perdants à court terme. Les agriculteurs subventionnés des pays en développement, minoritaires, seront confrontés à de nouvelles pressions commerciales, tandis que les consommateurs devront payer plus cher les produits importés et que les exportateurs qui bénéficiaient auparavant d'un accès privilégié à certains marchés se retrouveront en concurrence avec d'autres fournisseurs. Étant donné le très faible niveau des revenus au départ, cette répartition des coûts et des avantages à court terme est bien entendu problématique. Par conséquent – et aussi pour que le système commercial multilatéral gagne en crédit – les pays de l'OCDE doivent imaginer des moyens spécifiques de répondre aux défis énoncés dans la déclaration des ministres à l'OMC de Doha en 2001. Ceci signifie qu'il faut tout mettre en œuvre pour que ceux dont le sort doit théoriquement s'améliorer, retirent effectivement un avantage du processus. Par exemple, l'amélioration de l'accès des pays en développement aux marchés nécessitera peut-être une assistance destinée à renforcer les capacités d'exportation de ces pays. De même, il faut réfléchir à la meilleure façon de répondre aux besoins de ceux qui pourraient pâtir du processus. Parmi les options figurent un soutien financier aux politiques internes adéquates et un

accroissement de la marge de manœuvre pour s'ajuster aux politiques commerciales.

La déclaration des ministres à l'OMC constitue une base appréciable pour une réforme de la politique agricole qui bénéficierait aux pays de l'OCDE et prendrait en compte un certain nombre de préoccupations importantes pour les pays en développement. Au centre de ces réformes se trouvera une réduction de l'échelle globale du soutien à l'agriculture. Plusieurs pays ont déjà pris des mesures concrètes en vue d'abandonner les formes de soutien les moins efficaces et les plus préjudiciables aux échanges. Toutefois, ces réformes sont plus ou moins approfondies selon les pays et selon les produits. Les travaux de l'OCDE sur l'efficacité des transferts montrent clairement que si les mécanismes de soutien en vigueur subordonnés à la production étaient remplacés par des paiements directs au revenu, le coût d'efficacité des mesures pourrait être divisé par deux sans réduire les revenus des ménages agricoles. À l'échelle de l'économie, pourraient être réalisées d'autres économies en ciblant ces paiements sur les ménages agricoles à bas revenu, sur la même base que les politiques sociales.

*La déclaration des ministres à l'OMC fournit une base précieuse aux réformes multilatérales.*

Les ressources financières ainsi dégagées pourraient alors ouvrir la voie à de nouvelles stratégies. En particulier, les pouvoirs publics pourraient investir davantage dans des domaines qui favorisent, et non pas qui entravent, le fonctionnement des marchés agricoles. Certains de ces domaines (par exemple les infrastructures, la formation, la recherche-développement et les systèmes de sécurité des aliments) sont de manière générale faciles à cerner. Mais traduire ces recommandations générales dans des propositions concrètes de politiques efficaces exigera des analyses et des éclaircissements supplémentaires.

*Elle ouvre la voie à de nouvelles stratégies...*

En outre, il faut continuer à s'interroger sur les raisons pour lesquelles une réforme fondamentale s'est révélée si difficile à réaliser et sur ce qu'il convient de faire pour faciliter la transition vers un secteur agricole davantage orienté par le marché. Un certain nombre de possibilités sont liées aux principes de bonne conception de la politique mentionnés ci-dessus. En particulier, une articulation explicite des objectifs de politiques permet de mesurer et de comparer plus facilement les politiques, et de faire coïncider les objectifs avec les meilleurs instruments disponibles. Dans ce sens, des politiques transparentes (telles que des transferts financés par les contribuables) ne devraient pas seulement être plus efficaces que des politiques opaques (telles que le soutien des prix), mais elles permettront une meilleure compréhension globale de qui finance les politiques particulières et qui en bénéficie.

Il sera toujours difficile de faire aboutir une telle réforme fondamentale. Pour y parvenir, il faudra qu'un plus large éventail d'acteurs que ce ne fut le cas jusqu'à présent, parmi lesquels les consommateurs et les contribuables, les représentants de l'industrie, les agriculteurs, les agrofournisseurs ou encore les organisations de défense de l'environnement, jouent un rôle moteur et y apportent leur contribution. Le dialogue entre les représentants d'un large éventail d'intérêts devrait permettre de faire avancer le débat, d'aller au-delà des croyances concernant la nature de l'agriculture, certaines

*... qui nécessitera de l'audace et la participation de toutes les parties concernées.*

ne correspondant plus à la réalité, et de recentrer l'attention sur les actions gouvernementales nécessaires au XXI<sup>ème</sup> siècle. L'un des fils conducteurs de ce dialogue est l'hypothèse selon laquelle les politiques respectant les mécanismes du marché, qui ciblent des objectifs précis et visent des bénéficiaires clairement définis, minimisent en général les retombées négatives et donc les risques de conflit entre les parties prenantes. Moyennant l'audace nécessaire, les politiques agricoles des pays de l'OCDE peuvent jouer un rôle déterminant dans la mise en place d'un système agricole et alimentaire global équitable, compétitif et viable.

## NOTES

1. Ce consensus est né en 1987, à l'occasion d'une réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres au cours de laquelle ont été adoptés plusieurs principes de réforme des politiques agricoles. Ces principes ont été réaffirmés et précisés dans les communiqués des réunions ministérielles ultérieures.
2. OCDE (1994), OCDE (2001).
3. Ibid.
4. OCDE (1995), OCDE (2002).
5. OCDE (2001a).
6. OCDE (1999).
7. OCDE (1996).
8. Une composante clé des travaux de l'OCDE sur la multifonctionnalité consiste à chercher la réponse à ces questions. Cf. OCDE (2001b).
9. OCDE (2001c).
10. OCDE (2002a).
11. Ce rôle potentiel est examiné dans OCDE (2000).
12. Pour une analyse détaillée, voir OCDE (2001d).
13. Naturellement, ces modèles, comme tous les autres, sont limités par les hypothèses sur lesquels ils s'appuient, comme celles de la concurrence parfaite et de l'absence d'externalités positives ou négatives, ou de biens d'intérêt public.
14. Ces questions ont été traitées dans OCDE (2000b).
15. Pour une évaluation détaillée, voir OCDE (2001h).
16. Les dispositions formelles de l'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay sont résumées dans OCDE (2001h). L'agriculture a été également affectée par un certain nombre d'autres aspects de l'accord du cycle d'Uruguay. Des accords ont été conclus sur l'application des réglementations relatives aux normes sanitaires et phytosanitaires et aux obstacles techniques au commerce, en vue d'empêcher l'utilisation de ces mesures à des fins de protection commerciale. Parmi les autres accords ayant une incidence sur l'agriculture on peut citer ceux qui concernent le règlement des différends et le recours à des mesures compensatoires. En outre, les articles existants de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce restent en vigueur et continuent de s'appliquer à l'agriculture.
17. Cette évaluation s'appuie sur l'information contenue dans OCDE (2000b) et OCDE (2001h).
18. OCDE (2002b).
19. OCDE (1997).
20. OCDE (2001i).
21. OCDE (2000b), OCDE (2001h).
22. OCDE (2001j).
23. Les dispositions de cet article ne s'appliquent pas aux pays en développement, sauf si le pays est un exportateur net du produit alimentaire en question.
24. Le fait de définir cette valeur en termes nominaux la rend plus contraignante en présence d'inflation.
25. Dewbre, J., J. Anton et W. Thompson (2001).
26. OCDE (1994), OCDE (2001).
27. OCDE (2001k).

## BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, K., B. Hoekman et A. Strutt (1999),  
« Agriculture and WTO : Next Steps ». Version d'un document de la Banque mondiale présenté lors de la deuxième conférence annuelle sur l'analyse économique globale, Helnaes, Danemark, 20-22 juin.
- Commission européenne (1999),  
*The Millennium Round : An Economic Appraisal*. Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne. Numéro 139.
- Dewbre, J., J. Anton et W. Thompson (2001),  
« Direct Payments, Safety Nets and Supply Response : The Transfer Efficiency and Trade Effects of Direct Payments. » *American Journal of Agricultural Economics*, volume 83, numéro 5, pp. 1204 – 1214, décembre.
- Freeman, F., J. Melanie, I. Roberts, D. Vanzetti, A. Tielu et B. Beutre (2000),  
*The Impact of Agricultural Trade Liberalisation on Developing Countries*. Rapport de recherche de ABARE, 2000 :6, Canberra.
- OCDE (1994),  
*Examen des revenus des ménages agricoles dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1995),  
*Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE - Problèmes et réponses*, Paris.
- OCDE (1996),  
*Soutien à l'agriculture : les déterminants de l'efficacité des transferts*, Paris.
- OCDE (1997),  
*L'accord d'Uruguay sur l'agriculture et les produits agricoles transformés*, Paris
- OCDE (1999),  
*Les effets redistributifs du soutien agricole dans quelques pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1999a),  
*Qualité et sécurité alimentaire : les dimensions commerciales*, Paris.
- OCDE (2000),  
*Gestion des risques en matière de revenu dans le secteur agricole*, Paris.
- OCDE (2000a),  
*Rapport du groupe ad hoc sur la sécurité des aliments*, Paris.
- OCDE (2000b),  
*Politiques agricoles : économies émergentes et pays en transition*, Paris.
- OCDE, (2001),  
*Les bas revenus en agriculture*, Paris.
- OCDE (2001a),  
*Politiques agricoles dans les pays de l'OCDE. Suivi et évaluation*, Paris.
- OCDE (2001b),  
*Multifonctionnalité. Elaboration d'un cadre analytique*, Paris.
- OCDE (2001c),  
*Améliorer les performances environnementales de l'agriculture. Choix des mesures et approches par le marché*, Paris.
- OCDE (2001d),  
*Découplage : une vue d'ensemble du concept*, Paris.
- OCDE (2001e),  
*Market effects of crop support measures*, Paris (en anglais seulement).
- OCDE (2001f),  
*Renforcer les capacités commerciales au service du développement*, Paris.

- OCDE (2001g),  
*Échanges et développement : les enjeux*, Paris.
- OCDE (2001h),  
*L'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay. Une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2001i),  
*Les entreprises commerciales d'État dans le secteur agricole*, Paris.
- OCDE (2001j),  
*Analyse des crédits à l'exportation agricoles bénéficiant d'un soutien public*, Paris.
- OCDE (2001k),  
*La nouvelle économie : mythe ou réalité ? Le rapport de l'OCDE sur la croissance*, Paris.
- OCDE (2002),  
*Incidences et efficacité des mesures de soutien à l'agriculture*, Paris.
- OCDE (2002a),  
*Incidence à moyen terme de la libéralisation des échanges agricoles dans les pays de l'OCDE sur la sécurité alimentaire des économies non-membres*, COM/AGR/TD/WP(2001)74/FINAL, Paris.
- OCDE (2002b),  
*Impacts of Future Trade Liberalisation on Agriculture : Extending the Uruguay Round*, Paris.
- USDA (2001),  
*The Road Ahead : Agricultural Policy Reform in the WTO*, Mary E. Burfisher, editor, Economic Research Service, Agriculture Economic Report Number 797

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(00 2002 77 2 P) – n° 81936