

Rome 12-13 octobre 2009



## Mesures de soutien aux agriculteurs ne créant pas de distorsions

### LE DÉFI

La récente crise alimentaire mondiale a mis en évidence la question cruciale de la sécurité alimentaire, la fragilité du système alimentaire mondial et la nécessité d'étoffer la capacité de production agricole tant dans les pays développés que dans les pays en développement pour répondre à la demande actuelle et future de vivres. Le défi est double: il s'agit de garantir la sécurité alimentaire d'un milliard de personnes qui souffrent de la faim et de pouvoir nourrir la population mondiale, qui devrait atteindre 9,1 milliards d'âmes en 2050.

Il faut accroître l'investissement agricole et offrir des incitations adéquates aux agriculteurs pour relever ce défi mondial. L'un des principaux problèmes est de parvenir à concevoir un appui aux

agriculteurs des pays développés et en développement propre à promouvoir des approvisionnements alimentaires mondiaux adéquats, la sécurité alimentaire des personnes sous-alimentées, la lutte contre la pauvreté, et à inciter les agriculteurs, en particulier les petits exploitants des pays à faible revenu et à déficit vivrier, à accroître leur production, tout en minimisant les effets de distorsion potentiellement nuisibles pour les pays en développement sur les marchés mondiaux.

Les pays développés fournissent un appui aux agriculteurs pour accroître leur revenu et réduire sa variabilité, renforcer la compétitivité du secteur agricole, les protéger contre les catastrophes naturelles et fournir des aliments sûrs (du point de vue des procédés de production et de

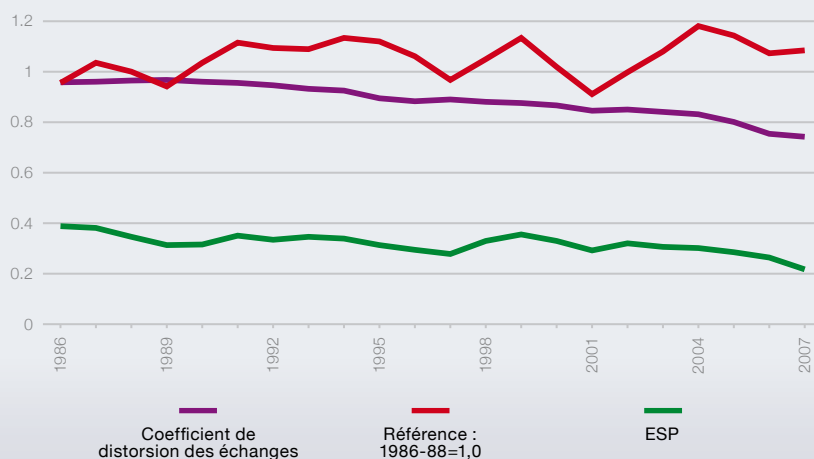
la santé) et de qualité. Les mesures de soutien à l'agriculture qui stimulent la production intérieure peuvent créer des distorsions sur les marchés mondiaux, tels que baisse des cours mondiaux, fléchissement de la demande de produits importés, limitation de l'accès aux marchés, etc. qui ont, à terme, des répercussions négatives sur la production agricole des pays en développement. Ces distorsions ont fait l'objet d'importantes discussions dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture.

### QUESTIONS CLÉS

#### L'APPUI À L'AGRICULTURE DANS LES PÉRIODES DE DÉVELOPPEMENT

Les politiques agricoles des pays en développement ont dans une large mesure été dictées par la nécessité d'accélérer une transition d'économies rurales et de structures agraires à faible revenu vers des économies plus développées fondées sur l'industrie. On considèrerait que l'agriculture jouait un rôle de soutien à l'industrialisation, perçu comme l'aspect le plus essentiel de la croissance et du développement. Aux premiers stades de cette transition, les politiques adoptées visaient généralement à maintenir à un bas niveau les prix alimentaires et par conséquent les salaires. L'effet global de ces politiques, mesuré par les Coefficients nominaux de soutien (CNS) qui ont été calculés pour un grand nombre de pays et de produits dans un projet récemment achevé de la Banque mondiale sur les distorsions dans le secteur agricole, a été dans une large mesure négatif pour les producteurs agricoles (CNS négatifs) (Figure 2). Durant cette phase, les secteurs

Figure 1: Soutien à l'agriculture dans les pays de l'OCDE, 1986-2007



Source: FAO

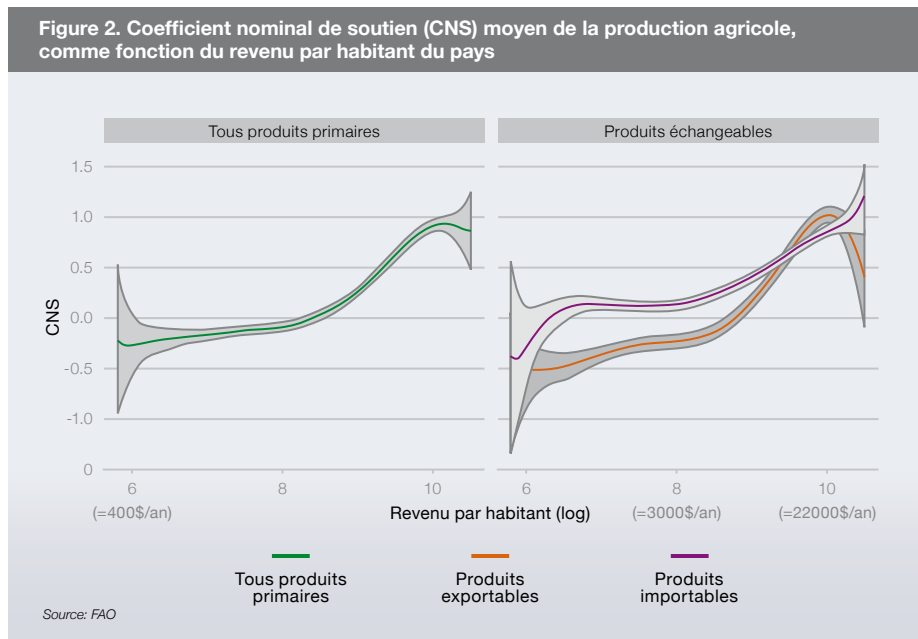
agricoles de nombreux pays ont été pénalisés par ces politiques et confrontés à de faibles taux de croissance et à une forte incidence de la pauvreté, qui ont eu pour effet d'accroître leur dépendance à l'égard des importations d'aliments.

À des stades ultérieurs de la transition, c'est-à-dire au moment où le revenu moyen augmente (en général pour s'établir à au moins 8 000 USD par habitant), et où la part des agriculteurs dans l'emploi total diminue, les mesures de soutien à l'agriculture dans les pays en développement semblent devenir positives et évoluer selon des tendances similaires à celles des pays aujourd'hui développés, les CNS augmentant au fur et à mesure que la part de l'agriculture dans l'économie décroît et que le revenu agricole moyen et les revenus totaux augmentent (Figure 2).

Il est toutefois de plus en plus couramment admis aujourd'hui que le développement de l'économie dans son ensemble passe par la croissance agricole. En outre, l'expérience montre que la croissance du PNB due au secteur agricole est plus efficace s'agissant de faire reculer la pauvreté que la croissance attribuable aux secteurs non agricoles. Ceci a déterminé un changement de cap stratégique en faveur de l'agriculture et d'activités connexes. L'initiative du G8 sur la sécurité alimentaire à l'Aquila en juillet 2009 en est une illustration concrète.

### SOUTIEN DÉCOUPLÉ

Si la valeur du soutien total accordé à l'agriculture dans la zone OCDE est restée stable dans le temps, des réformes périodiques introduites depuis le début des négociations du Cycle d'Uruguay ont modifié le poids relatif des différents instruments de politique, avec une importance accrue du soutien dit découplé conformément aux dispositions de l'OMC. Les paiements en fonction de la superficie, des droits antérieurs, des contraintes sur les intrants et du revenu historique total



de l'exploitation sont considérés comme « découplés » des décisions courantes touchant la production et donc comme ayant moins d'incidences sur la production et les échanges.

Les politiques découplées comprennent non seulement un soutien à la mise hors production des terres, mais aussi au développement des technologies et des compétences du capital humain agricole, ainsi que des incitations à l'entretien des terres mises hors production pour permettre leur remise en culture rapide et garantir leur viabilité écologique, ainsi que d'autres mesures similaires. Ces politiques pourraient être une solution avec des réserves matérielles de produits de base. Les terres productives retirées de la production peuvent être remises en culture en 6 à 10 mois dans les pays à revenu élevé (le récent renforcement de l'offre le démontre), et offrent une réserve considérable pour parer à d'éventuelles pénuries alimentaires, sans avoir de production excédentaire qui

créerait des distorsions sur les marchés mondiaux actuels.

### L'AUGMENTATION DU SOUTIEN BASÉ SUR L'ASSURANCE

Avec l'abandon des politiques de soutien à l'agriculture de l'OCDE basées sur les produits, au profit de mesures découplées, les revenus agricoles sont devenus plus variables, et l'on compte de plus en plus sur des filets de sécurité publics, sous la forme de mesures visant à atténuer les risques, comme les assurances contre les pertes de revenu ou les intempéries, pour fournir une protection contre des fluctuations négatives imprévisibles des revenus agricoles. Alors que dans les pays de l'OCDE, il existe des assurances privées pour se prémunir contre la plupart des risques agricoles, le soutien basé sur des assurances publiques tend, dans certains cas, à évincer les assurances privées, ce qui pourrait favoriser une augmentation d'activités de production plus risquées et avoir un effet de distorsion.



### QUELQUES FAITS ESSENTIELS

► La valeur monétaire de l'appui total de l'OCDE à l'agriculture est resté plus ou moins stable dans le temps, malgré des réformes périodiques depuis le début des négociations du cycle d'Uruguay. Selon l'OCDE, de 1986-87 à 2005-07, le rapport entre le soutien aux producteurs et la valeur de la production a fléchi de 40 à 29 pour cent.

► Les mesures de soutien des prix du marché et les versements liés à la production ont diminué. Au total, le soutien lié à la production des produits de base est passé de 82 pour cent de l'appui total en 1986-88 à 55 pour cent en 2005-07. Il s'ensuit que le coefficient total de distorsion des échanges du soutien à l'agriculture dans la zone OCDE a fléchi de 0,96 en 1986 à 0,74 en 2007 (Figure 1). Dans le même temps, les versements opérés en fonction de la surface, du nombre de têtes de bétail ou des recettes, considérés comme découplés, sont passés de 9 à 32 pour cent du soutien total.

Pour que les régimes d'assurance publics n'aient pas d'effet de distorsion, ils doivent corriger des défaillances du marché, comme les événements très imprévisibles et peu probables mais très dommageables, qui ne sont généralement pas assurés par le secteur privé mais peuvent avoir des effets dévastateurs sur les producteurs. Les autres risques « plus normaux » peuvent être pris en charge par le marché privé et par les exploitants, grâce à divers instruments, tels que les assurances indexées, les instruments financiers modernes de gestion des risques, etc.

### **L'ACCÈS AUX MARCHÉS DANS LES PAYS DE L'OCDE**

Les politiques appliquées aux frontières qui restreignent l'accès aux marchés des pays tiers faussent les échanges. L'accès au marché est limité par des obstacles tarifaires et par une vaste gamme de mesures non tarifaires (normes, restrictions saisonnières, quotas, contingents tarifaires, etc.). Les exportations en provenance de pays en développement dans les marchés des pays de l'OCDE restent assujetties à des droits d'importations élevés, sauf pour les pays qui bénéficient d'un accès préférentiel (notamment au titre du Système généralisé de préférences (SGP (Plus), de la Loi sur la croissance de l'Afrique et les opportunités économiques, ou de l'initiative « Tout sauf les armes »). Les analyses montrent que les restrictions de l'accès aux marchés varient considérablement d'un pays à l'autre, et qu'elles pénalisent beaucoup une trentaine de pays en développement. Dans les pays riches, ces limitations frappent principalement les produits carnés et laitiers, le sucre et le tabac. La progressivité des droits demeure notable et pourrait avoir des impacts de taille sur le développement agroalimentaire dans les pays en développement. La coexistence de droits de douane prélevés *ad valorem* sur une base spécifique rend le protectionnisme variable.

Les restrictions pesant sur l'accès aux marchés sont aussi de nature à avoir un effet de distorsion sur la production du fait de leur effet de protection des producteurs locaux. Par exemple, certaines études montrent qu'on pouvait couramment observer, après le Cycle de l'Uruguay, que les droits de douane étaient élevés sur les produits alimentaires des zones tempérées et faibles sur les produits tropicaux, dans de nombreux pays développés.

### **MESURES RELATIVES AUX EXPORTATIONS**

Les subventions aux exportations ont aussi un effet de distorsion car elles constituent une incitation à produire et l'exportation des excédents de production a tendancielllement pour effet d'infléchir les prix à la baisse. Les études analysant les conséquences de la suppression des subventions des exportations indiquent que les effets à plus long terme sur les prix des marchés mondiaux peuvent être limités pour la plupart des produits, mais plus importants dans les cas où la subvention porte sur une grande partie de la valeur de l'exportation, notamment pour les produits laitiers, le sucre et la viande de bœuf.

Les crédits à l'exportation permettent aux acheteurs étrangers de reporter les paiements dans des conditions plus favorables que ne le permettent les institutions financières. L'effet des crédits à l'exportation dépend du niveau de dépenses budgétaires sur les crédits et les conditions de remboursement des crédits. Leur utilisation est justifiée, entre autres, par le fait que le pays bénéficiaire manque de liquidités et que donc leur utilisation peut améliorer, et non fausser, le commerce. Les faits révèlent toutefois que les pays importateurs nets de produits alimentaires et les pays les moins avancés n'ont reçu qu'une petite partie des crédits à l'exportation.

Un indicateur de la mesure dans laquelle l'aide alimentaire peut fausser le commerce est le concept « d'additionalité de la consommation ». Le degré d'additionalité dépend des caractéristiques des bénéficiaires et du pays bénéficiaire, ainsi que de la conception et de la mise en œuvre du programme. L'aide alimentaire d'urgence est totalement « additionnelle » puisque les bénéficiaires sont privés d'accès à l'alimentation additionnelle nécessaire. L'aide alimentaire hors situation d'urgence, telle que l'aide alimentaire ciblée donnée à des bénéficiaires spécifiques et l'aide alimentaire qui est monétisée moyennant sa vente sur les marchés locaux, a un effet d'additionalité à des degrés divers et donc des effets de distorsion.

### **LES POLITIQUES COMMERCIALES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

Les politiques commerciales des pays en développement varient: les droits de douane appliqués dans les pays à plus faible revenu étant très faibles, alors que les taux appliqués sont intermédiaires ou élevés dans certains pays en développement à revenu intermédiaire. Les politiques commerciales pourraient compléter les politiques et les stratégies nationales d'investissement. Toutefois, une marge de manœuvre, par exemple sous la forme de mesures aux frontières flexibles, pour tenir compte des « écarts de développement », doit être justifiée en termes d'aptitude à soutenir l'investissement intérieur ou la petite agriculture. De nombreux pays en développement ont engagé d'importantes réformes économiques depuis les années 80, consistant notamment à supprimer progressivement les taxes à l'exportation, à réduire la protection des produits manufacturés, et à laisser les forces du marché déterminer la valeur de leur monnaie. Toutefois, ces réformes demeurent incomplètes et les taux de distorsion entre les nombreux secteurs

► Le contexte mondial dans lequel les politiques de soutien de l'OCDE sont mises en œuvre a évolué au fil du temps: après une situation caractérisée par une offre excédentaire endémique et des prix réels des produits de base en baisse, les prix montent malgré un ralentissement de la croissance de la demande, en partie sous l'effet de l'augmentation de la demande de biocarburants.

► Les pays et les ménages du monde en développement ne sont pas touchés de manière uniforme par les distorsions créées par les politiques de l'OCDE, en raison des préférences commerciales sélectives entre les pays et des compositions différentes des importations ou des achats nets au niveau des pays et des ménages.



L'un des principaux défis pour les décideurs est de parvenir à formuler et à concevoir un appui aux agriculteurs des pays développés et en développement qui permette d'atteindre leurs objectifs nationaux distincts sans porter préjudice aux producteurs des pays tiers, et dans le même temps de promouvoir des approvisionnement alimentaires adéquats et la sécurité alimentaire dans le monde, tout en minimisant les effets de distorsion sur les échanges et les marchés.

1. Quelles formes pourrait revêtir un soutien aux agriculteurs sans effet de distorsion dans les pays en développement et développés? À quels types de mesures de soutien peut-on avoir recours pour garantir que les agriculteurs continuent à pratiquer des activités rurales et augmentent leur productivité et leur production pour relever les futurs défis de l'économie agroalimentaire? Les petits exploitants des pays en développement ont-ils besoin d'un soutien spécifique à court, moyen et long termes pour devenir plus productifs et compétitifs?
2. Le découplage des politiques de soutien de l'OCDE pourrait-il être étendu de manière plus égale entre les pays de l'OCDE et

pour tous les produits agricoles de base? Des mesures de soutien découplé pourraient-elles être liées au maintien d'une « réserve » de production agricole dans les pays à haut revenu?

3. Compte tenu du maintien des niveaux de soutien accordé aux agriculteurs des pays développés, les pays de l'OCDE pourraient-ils offrir aux pays à faible revenu des financements compensatoires pour promouvoir l'investissement agricole ou d'autres mesures destinées à renforcer la croissance du secteur? On pourrait par exemple décider qu'un certain pourcentage de subventions agricoles dans les pays de l'OCDE soit versé dans certains fonds de développement à utiliser pour des investissements dont bénéficieraient des agriculteurs de pays en développement éligibles (en particulier des PMA).
4. Les pays de l'OCDE devraient-ils limiter les systèmes d'assurance soutenus par les gouvernements aux risques agricoles extrêmes et imprévisibles qui engendrent des défaillances du marché et laisser le secteur privé garantir les autres risques?
5. Quelles pourraient être les caractéristiques d'un fonds de réaction rapide destiné à aider les agriculteurs des pays à faible revenu et à déficit vivrier à dynamiser leur production en cas de crise alimentaire imputable à une secousse économique?

agricoles restent importants. Dans ce contexte, il conviendrait de pousser plus avant l'analyse et la discussion pour déterminer si (et comment) des instruments de politique commerciale peuvent être utilisés pour promouvoir les objectifs de développement.

### SUBVENTIONS À L'ACHAT D'INTRANTS

Les subventions à l'achat d'intrants, appliquées comme il convient, pourraient jouer un rôle majeur dans le développement de l'agriculture et pour stimuler la production. Toutefois, elles comportent des risques notables, car leur conception et leur mise en œuvre peuvent être coûteuses et inefficaces et grever des ressources rares. Selon les circonstances locales, le subventionnement des intrants est surtout efficace pour stimuler la production et induire des effets multiplicateurs sur la croissance des aliments de base, en particulier dans les pays où les marchés sont incomplets ou inexistant, et il peut nécessiter des politiques d'investissement complémentaires. Comme les politiques passées de subventionnement des intrants comportaient des défaillances au niveau

de la conception et de la mise en œuvre, il conviendrait d'accorder plus d'importance au développement des infrastructures d'approvisionnement en intrants (semences, engrais) et de l'accessibilité et, le cas échéant, à la promotion de subventions à l'achat d'intrants bien ciblés, en particulier au profit des petits exploitants ruraux.

### FILETS DE PROTECTION DES PETITS EXPLOITANTS

L'agriculture des pays en développement est beaucoup plus exposée à divers risques naturels et commerciaux. Faute d'autres instruments et filets de sécurité, les petits producteurs des pays en développement dépensent une grande partie des sommes qu'ils peuvent épargner pour s'assurer eux-mêmes contre ces risques. En outre, ils sont souvent piégés dans des activités de production peu rentables, mais peu risquées. Les politiques visant à réduire les risques auxquels sont confrontés les agriculteurs à faible revenu et à les aider à faire face aux crises pourraient être décisives pour éviter de grever leur capacité d'épargne et les aider à sortir du piège de la pauvreté. Des filets de sécurité basés sur le

marché, tels que les assurances indexées, pourraient compléter utilement d'autres mesures de soutien interne pertinentes. Les mesures réduisant les risques et incertitudes liés aux revenus et aux prix peuvent par exemple consister à investir dans des infrastructures d'information sur les marchés de l'assurance et les systèmes d'information sur les marchés pour améliorer la transparence du marché et faciliter les échanges, des législations et des cadres juridiques clairs et stables ainsi que dans des régimes d'assurance et des filets de sécurité ciblés contre les mauvaises récoltes, les sécheresses et d'autres catastrophes.

Il est en outre nécessaire d'établir un mécanisme de sécurité contre les crises alimentaires découlant des crises économiques. Ce mécanisme pourrait revêtir la forme d'un système de réaction rapide conçu pour redynamiser la production alimentaire en particulier dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier, en tirant parti des mécanismes destinés à parer aux catastrophes naturelles ou aux crises qui sont déjà en place.

Pour toute information complémentaire