



Extrait de :

Politiques agricoles : suivi et évaluation 2013

Pays de l'OCDE et économies émergentes

Accéder à cette publication :

http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2013-fr

Résumé

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2013), « Résumé », dans *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2013 : Pays de l'OCDE et économies émergentes*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2013-3-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

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

Résumé

Ce rapport suit et évalue les politiques agricoles dans les pays membres de l'OCDE (et dans l'UE dans son ensemble) ainsi que dans un nombre croissant d'économies émergentes qui sont des acteurs majeurs sur les marchés alimentaires et agricoles: Afrique du Sud, Brésil, Chine, Indonésie, Kazakhstan, Russie et Ukraine. Les 47 pays examinés dans ce rapport représentent pratiquement 80% de la valeur ajoutée agricole globale; ils divergent dans leurs niveaux de développement, les caractéristiques de leurs secteurs agricoles, leurs choix d'instruments des politiques et leurs niveaux de soutien. Cependant, leurs intérêts en termes de politiques ont beaucoup de points communs tels que d'assurer une offre fiable de produits alimentaires sûrs, nourrissants et abordables, des revenus raisonnables pour les agriculteurs et les ménages agricoles, un secteur alimentaire et agricole productif et compétitif et une utilisation durable des ressources naturelles.

Le soutien aux producteurs a légèrement augmenté après la baisse historique de 2011 dans un contexte de baisse tendancielle à long terme ...

En moyenne, les politiques publiques d'aide aux agriculteurs sont à l'origine d'environ un sixième des recettes agricoles brutes dans les pays couverts par le présent rapport. L'estimation du soutien aux producteurs en pourcentage est passée de 15 % en 2011 à 17 % en 2012. Malgré cette récente remontée, le soutien évolue globalement à la baisse : la valeur moyenne de l'ESP en pourcentage est tombée de 21 % à 16 % entre 1995-97 et 2010-12. Les variations du soutien aux producteurs de ces dernières années étaient davantage dictées par les développements sur les marchés internationaux que par des changements de politiques explicites.

...mais ces agrégats masquent d'importants écarts entre les régions et les pays

Dans la région de l'Amérique du Nord (Canada, États-Unis, Mexique), l'ESP a été ramenée de 12 % à 9 % au cours des derniers 15 ans et dans la région « Europe » (définie dans cette étude comme l'Europe de l'ouest et l'Europe centrale, la Turquie et Israël), l'ESP a baissé de 34 % à 20 % en moyenne. Malgré une baisse graduelle, les niveaux de soutien restent supérieurs à la moyenne régionale en Norvège, en Suisse et en Islande. Pour ce qui est de la région « CEI » (Kazakhstan, Russie et Ukraine), la tendance est moins nette : les niveaux de soutien se sont portés en moyenne à 11 % en 1995-97 et à 12 % en 2010-12, avec de fortes variations au cours de la période. La situation se révèle également fluctuante dans la

région de l'Asie, où l'ESP en pourcentage s'élève en moyenne à 20 % en 2010-12, contre 22 % en 1995-97. Le contraste y reste prononcé entre les pays qui fournissent un soutien élevé mais en lente diminution, comme la Corée et le Japon, et ceux dans lesquels les niveaux de soutien sont faibles mais en hausse, comme la Chine et l'Indonésie. Enfin, les pays de la région « Hémisphère sud » (Afrique du Sud, Australie, Brésil, Chili et Nouvelle-Zélande) se caractérisent par des niveaux de soutien bas et stables, de 4% en moyenne en 2010-12.

La zone OCDE vit une tendance à la baisse à long terme et des changements de structure du soutien au secteur agricole ...

En moyenne, dans la zone OCDE, le soutien baisse : il est passé de 37 % des recettes agricoles brutes en 1986-88, à 30 % en 1995-97, puis à 19 % en 2010-12. La part des formes de soutien qui ont le plus d'effets de distorsion sur la production et les échanges est tombée de 33 % des recettes agricoles brutes en 1986-88 à 23 % en 1995-97, puis à 11 % en 2010-12. Ce changement de nature des formes de soutien constitue une amélioration significative.

Dans de nombreuses économies, la tendance à la baisse des niveaux élevés de soutien est lente tandis que d'autres voient une tendance à la hausse à partir de niveaux relativement bas se faire jour. Ces évolutions sont souvent liées à l'objectif affiché de parvenir à un niveau d'autosuffisance agricole et alimentaire. Par exemple, la Chine, l'Indonésie, le Japon, la Norvège, la Russie et la Turquie continuent à s'appuyer fortement sur la protection des importations, le soutien des prix du marché et les paiements liés à la production.

Dans certains pays, des parts non négligeables du soutien sont de plus en plus découplées de la production mais la part du soutien spécifique à certains objectifs demeure relativement insignifiante

La diminution progressive du soutien des prix du marché et des paiements liés à la production s'est accompagnée de l'accroissement des paiements davantage découplés de la production courante et moins générateurs de distorsions des marchés - cette évolution a été suivie de manière particulièrement visible en Suisse et dans l'Union européenne au cours des deux dernières décennies. La plupart de ces paiements demeurent cependant non ciblés sur des objectifs particuliers et ne répondent donc pas à des défaillances spécifiques du marché.

Les mesures agro-environnementales occupent plus ou moins de place selon les pays

Compte tenu du rôle de premier plan du secteur agricole dans l'utilisation des ressources naturelles comme les sols, l'eau et la biodiversité, garantir la durabilité de l'activité reste un objectif important. Les mesures qui visent directement les problèmes environnementaux ne sont que peu représentées dans les cadres des politiques, bien que, dans certains pays, l'écoconditionnalité soit largement utilisée pour subordonner le versement du soutien aux agriculteurs au respect de normes environnementales au-dessus du minimum légal.

Principales conclusions et recommandations

Les politiques qui restreignent les échanges et les marchés isolent les producteurs et les consommateurs domestiques des marchés mondiaux. Les pays devraient s'éloigner de ces approches en octroyant aux agriculteurs et aux consommateurs un plus grand degré de liberté dans leurs décisions de production et de consommation et insister davantage sur des politiques visant des défaillances spécifiques du marché. Les pouvoirs publics devraient s'engager, de manière crédible, à entamer des processus de réforme unilatéraux, bilatéraux et multilatéraux, opportuns et séquencés. Les mesures sanitaires et phytosanitaires, qui, avec les mesures techniques, ont un impact croissant sur les échanges agro-alimentaires, devraient avoir une base scientifique et être mises en place de manière transparente et prévisible.

Une focalisation étroite sur l'autosuffisance comporte des coûts économiques et sociaux élevés. Bien que le lien entre augmentation des taux d'autosuffisance et amélioration de la sécurité alimentaire soit ténu, d'autres formes d'action sans rapport avec le niveau d'autosuffisance peuvent contribuer à renforcer la sécurité alimentaire de la population. En particulier, dans les économies moins développées, l'accès à l'alimentation peut être amélioré par des programmes de lutte contre la pauvreté et des systèmes de sécurité sociale, mais aussi en augmentant l'investissement public et privé dans la capacité de production domestique soutenable, dans l'amélioration de l'accès aux marchés de l'importation (et de l'exportation) et les réserves alimentaires d'urgence. Des objectifs étroits d'autosuffisance poussent souvent les pays à intensifier la protection aux frontières et à soutenir les prix du marché, dispositions qui reviennent à imposer les consommateurs et à diminuer le pouvoir d'achat alimentaire du moins dans le court terme. Les mesures des politiques liées à la production, comme les paiements au titre de la production et les subventions aux intrants, génèrent des distorsions car les décisions des producteurs et peuvent mener à une allocation inefficace des ressources publiques, détournant ainsi des fonds d'utilisations plus productives.

Les paiements contracycliques liés à la production peuvent n'avoir qu'une faible efficacité de transfert des revenus et introduire de l'instabilité sur les marchés mondiaux. Les agriculteurs et les pouvoirs publics disposent d'une panoplie d'instruments de gestion des risques permettant de stabiliser les revenus agricoles. Les paiements fondés sur la production ou sur l'utilisation d'intrants qui sont effectués de manière contracyclique peuvent certes contribuer à modérer les fluctuations des revenus agricoles, mais il a été constaté qu'ils avaient d'importants effets de distorsion sur les marchés mondiaux pour une efficacité relativement faible en termes de transfert des revenus. Les paiements destinés à atténuer les risques sur les revenus devraient donc uniquement concerner le dédommagement des catastrophes inévitables et ne devraient pas évincer les outils propres à la gestion normale des risques liés à l'activité agricole et des risques liés au marché.

Les paiements fondés sur les paramètres non courants sans condition de production peuvent s'avérer plus efficaces. Les paiements plus découplés des décisions de production courante sont susceptibles d'opérer des transferts de revenu plus efficaces et d'être moins générateurs de distorsions sur la production et les échanges. Cependant, lorsque ces paiements sont de grande ampleur, ils peuvent encore influencer fortement les décisions des producteurs en formatant les perspectives qu'ils ont (de paiements futurs) et en augmentant leur richesse. En outre, la plupart de ces paiements demeurent non ciblés sur des objectifs spécifiques, y compris ceux qui concernent les faibles revenus agricoles, le

bien-être des communautés rurales ou la durabilité environnementale. Du fait que nombre de ces paiements sont fondés sur la taille des exploitations, ils tendent à favoriser les exploitations les plus grandes. Un large éventail d'options de politiques alternatives est disponible allant de la sécurité sociale au niveau de l'économie entière aux mesures environnementales de soutien aux services généraux à l'agriculture et aux politiques explicitement ciblées sur les exploitations.

Les investissements publics dans l'ensemble du secteur devraient recevoir une attention plus soutenue de la part des pouvoirs publics. La politique de l'innovation est essentielle à l'amélioration de la productivité du secteur des exploitations agricoles et les investissements en recherche et développement, transferts de technologie, éducation, divulgation et services de conseil offrent, sur le long terme, de forts rendements sociaux. Les dépenses au titre d'autres services généraux au secteur, tels la sécurité alimentaire, les systèmes d'assurance de qualité des aliments ainsi que l'infrastructure stratégique rurale et du marché peuvent également contribuer en termes de profit, de compétitivité et de durabilité du secteur.