



## No. 5 RÉDUCTION DES EFFETS DE DISTORSION DES ÉCHANGES DU SOUTIEN DE L'AGRICULTURE<sup>1</sup>

### RÉSUMÉ

- *Pour être efficace, les nouvelles disciplines concernant les politiques de soutien interne appliquées dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC devront tenir compte de la difficulté qu'il y a actuellement à mesurer et à classer les mesures de soutien ayant des effets de distorsion des échanges.*
- *Tout examen approfondi des critères applicables aux politiques de la catégorie verte devra tenir compte des modalités détaillées d'application des politiques et de leurs impacts vraisemblables.*
- *Les caractéristiques des politiques qui ont le moins d'effet de distorsion des échanges sont notamment qu'elles n'ont que des effets limités sur la réduction des risques liés aux revenus agricoles, qu'elles ne peuvent être appliquées que pendant une période de durée limitée et qu'elles n'ont pas pour effet d'accroître les droits acquis.*

Depuis le milieu des années 90, le type de soutien dont bénéficient les agriculteurs des pays développés a beaucoup changé et privilégie désormais les catégories de paiement qui sont exemptés (selon les conditions de l'OMC<sup>2</sup>) des engagements de réduction. Entre 1995 et 2001, la proportion des mesures de soutien appliquées dans les pays développés qui sont définies comme ayant des effets de distorsion de la production ou des échanges (catégorie orange) est tombée de 43 à 36 pour cent des dépenses totales, tandis que la proportion des politiques pouvant être rangées dans la catégorie verte (celles qui n'ont guère d'effet de distorsion des échanges ou pas du tout et qui ne sont pas soumises aux engagements de réduction) est passée de 42 à 50 pour cent.

L'accord-cadre d'août 2004 de l'OMC a donné un élan nouveau à cette évolution des mécanismes de soutien de l'agriculture. La raison en est claire: le but est de réduire les effets de distorsion des échanges de beaucoup

des actuels systèmes de soutien des producteurs dans certains pays développés. Toutefois, créer plus de règles et de disciplines allant dans le sens de l'accord-cadre ne permettra pas nécessairement d'atteindre cet objectif en raison des difficultés qu'il y a à identifier, mesurer et classer les mesures de soutien interne qui ont des effets de distorsion des échanges.

### 1 Déficience des mesures du soutien interne

La mesure globale de soutien (MGS) est la base sur laquelle les États se sont juridiquement engagés à réduire les mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges dans l'Accord de l'OMC sur l'agriculture et est également l'un des critères utilisés pour ranger les mesures en question dans la catégorie orange. À la différence de l'estimation du soutien des producteurs (ESP) de l'OCDE, qui reflète le montant annuel des transferts monétaires versés aux agriculteurs par le biais des politiques de soutien des pouvoirs publics, la MGS n'est pas un indicateur du soutien total dont bénéficient les producteurs. Les principales composantes de la MGS, qui doivent être utilisées pour les calculs par tous les pays sont: i) le niveau du soutien des prix marchands, tel que mesuré par l'écart entre un cours mondial

<sup>1</sup> Le présent dossier est consacré surtout à l'utilisation des mesures de soutien interne dans les pays développés, qui représentent actuellement près de 90 pour cent du total des dépenses mondiales de soutien de l'agriculture nationale, et aux disciplines auxquelles doivent être soumises de telles mesures. Pour plus amples détails sur les questions traitées, prière de se référer au document technique No. 5 de la FAO sur les politiques commerciales relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture à l'adresse: [www.fao.org/trade/policy\\_fr.asp](http://www.fao.org/trade/policy_fr.asp)

<sup>2</sup> L'on trouvera dans le document technique No. 5 de la FAO une explication du classement des politiques de soutien interne utilisé par la FAO et de plus amples détails sur toutes les questions techniques discutées dans le présent document, avec une bibliographie complète.

passé pendant une période de référence (1986-88)<sup>3</sup> et le prix intérieur réglementé<sup>4</sup> (qui peut être ou ne pas être identique au prix pratique au moment considéré sur les marchés intérieurs; et ii) les dépenses budgétaires allouées aux politiques de soutien interne considérées comme ayant des effets de distorsion des échanges. En revanche, le soutien des prix marchands, dans le cas de l'ESP, est mesuré à l'exploitation sur la base des prix effectifs à la production et à l'exportation des produits dont il s'agit pendant une année considérée. L'ESP englobe également tous les transferts effectués par les agriculteurs par le biais des politiques agricoles, tandis que la MGS ne concerne que les politiques nationales de la catégorie orange et exclut les politiques qui limitent la production (catégorie bleue), les politiques qui n'ont que des effets minimes de distorsion des échanges (catégorie verte) et un niveau *de minimis* de politiques qui faussent les échanges.

Du fait de cette méthode de calcul de la MGS, l'utilisation des pratiques existantes de soutien (ayant des effets de distorsion des échanges) de la catégorie orange pourrait ne pas être affectée même si la décision par laquelle les pays doivent s'engager à réduire le soutien est exprimée en termes de réductions des plafonds totaux de la MGS. Par exemple, la MGS peut être réduite sans limiter en fait le soutien accordé aux producteurs. Les gouvernements pourraient, par exemple, se contenter d'abaisser le prix réglementé et de soutenir plutôt le prix intérieur perçu par les producteurs, qui n'intervient pas dans le calcul de la MGS, au moyen d'un relèvement de la protection à la frontière. De même, en cas de baisse des cours mondiaux, ils pourraient accroître les niveaux effectifs du soutien par le biais de politiques de stabilisation des prix internes, lesquels, une fois de plus, n'affecteraient pas la MGS car le prix réglementé et le cours mondial de référence resteraient inchangés aux fins du calcul.

## 2 Déficiences du classement des mesures de soutien interne

L'actuel système de classement des mesures de soutien en différentes catégories soulève plusieurs problèmes. Les pays peuvent se borner à remanier leurs politiques de soutien (c'est-à-

---

<sup>3</sup> Pendant la période de référence, les cours mondiaux des produits étaient particulièrement faibles, de sorte que le soutien interne, calculé comme étant la différence entre le prix national d'intervention et les prix de référence, était élevé et que les pays ont pu prendre des engagements de réduction sur une MGS élevée.

<sup>4</sup> Le prix intérieur réglementé est le prix de base garanti aux producteurs nationaux, par exemple un prix d'intervention, et est financé au moyen d'un transfert en provenance des consommateurs, par opposition aux paiements directs, qui sont financés par le contribuable.

dire à en modifier la forme) pour se conformer à certains engagements (ce qu'il est convenu d'appeler le "changement de catégorie") sans pour autant réduire la proportion ni l'impact sur les échanges de leur soutien total. Même si de nouvelles disciplines leur imposaient l'obligation de réduire les dépenses allouées aux politiques rangées dans la catégorie orange, un nouvel accord pourrait ne pas empêcher les pays d'élargir les politiques relevant des deux autres catégories même si elles ont également certains effets de distorsion de la production et des échanges. Il est à craindre en effet que les politiques que les pays eux-mêmes considèrent comme devant être classées dans la catégorie verte risquent de ne pas être véritablement neutres pour ce qui est de l'encouragement de la production.

Aussi l'accord-cadre de 2004 de l'OMC prévoit-il un réexamen des critères d'inclusion dans la catégorie verte pour veiller à ce que les mesures qui y figurent n'aient pas d'effet de distorsion des échanges ou de la production ou aient tout au moins des effets minimes à cet égard. Des règles et critères révisés pourraient beaucoup contribuer à ce que les mesures de soutien considérées comme relevant de la catégorie verte aient aussi peu d'effets de distorsion des échanges que possible.

## 3 Identification des mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges

Le reste de ce document technique est consacré aux caractéristiques des politiques risquant d'avoir des effets de distorsion de la production et des échanges, afin de faciliter un réexamen efficace des critères d'inclusion dans la catégorie verte.

La plupart des politiques de soutien interne influencent, à un degré plus ou moins marqué, les décisions de production des agriculteurs et risquent par conséquent toujours d'avoir des effets de distorsion des échanges. Toutefois, l'analyse est extrêmement problématique. Une chose est de reconnaître les effets directs de distorsion des échanges des mesures de soutien interne, mais tout autre chose que de définir et de quantifier l'impact sur la production des différentes politiques. L'on ne dispose que de peu d'informations empiriques sur la façon dont les actuels paiements découplés faussent les échanges car beaucoup d'entre eux n'existent que depuis peu longtemps. Bien qu'étant un élément du soutien, les paiements découplés ne sont actuellement pas utilisés dans la mesure prévue par la suite, par exemple, de l'introduction du paiement agricole unique dans la politique agricole commune (PAC) de l'UE<sup>5</sup>. Utiliser les informations empiriques limitées qui

---

<sup>5</sup>Pour plus amples détails, voir: [europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_en.htm).

sont disponibles au sujet des effets de distorsion de la production des paiements "découplés" dans ce nouveau contexte pourrait déboucher sur des conclusions trompeuses quant à l'impact potentiel du programme de soutien.

Un point de départ utile, pour comprendre l'impact relatif des différentes politiques de soutien, est offert par l'OCDE, qui a mis au point une hiérarchie de politiques selon l'impact qu'elles ont sur la production par rapport aux effets d'une politique purement fondée sur le soutien des prix marchés (SPM) représentant le même niveau de soutien total. Il ressort de l'analyse de l'OCDE que le subventionnement des intrants est la politique qui fausse le plus la production, suivie par les paiements fondés sur la production de la culture principale. Les politiques considérées comme ayant manifestement de moindres effets de distorsion que le soutien des prix marchés sont les paiements en fonction de la superficie et les paiements fondés sur les droits passés.<sup>6</sup>

Plusieurs autres facteurs non liés aux prix peuvent également affecter l'impact d'une politique sur la production. Tel est notamment le cas de l'effet d'une politique sur le risque assumé par les producteurs, de l'effet d'une politique sur les encouragements de la cessation d'activité ou les contraintes à cet égard et de la conception des politiques, particulièrement leur facilité d'application et la fréquence avec laquelle elles peuvent être modifiées. Un élément souvent négligé est le fait que les effets conjugués de deux instruments d'intervention peuvent être bien supérieurs à la simple somme des effets individuels.

Si les facteurs non liés aux prix sont généralement considérés comme pouvant affecter l'effet de distorsion des politiques de soutien, leur impact n'a pas été complètement documenté ni compris. Différentes études et analyses donnent quelques indications quant aux mesures risquant vraisemblablement de déboucher sur des effets de distorsion des échanges. Il y a lieu de relever en particulier les points ci-après.

- *Les risques affectent les décisions concernant l'utilisation de la terre et des autres intrants de production.* Une politique qui réduit les risques est une forme d'assurance dans la mesure où elle affecte la gamme des prix sur lesquels peut compter le producteur et, pour l'essentiel, limite le risque de non-rentabilité. Lorsque les risques sont réduits, les producteurs sont disposés à investir plus de ressources dans des cultures qui seraient autrement risquées. Le soutien peut également affecter l'idée que les producteurs se font de leur propre richesse, ce qui, à

son tour, peut les encourager à accepter des risques. La plupart des analyses sont parvenues à la conclusion que les effets de richesse sont modestes, particulièrement pour ce qui est de l'intensité de l'utilisation des ressources, mais que les effets d'une assurance peuvent être significatifs.

- *Cessation d'activité.* Des incertitudes considérables entourent le sort que connaissent les ressources allouées à la production agricole dans le contexte des programmes découplés de soutien. Par exemple, un nouveau mécanisme de soutien pourra conduire à détourner le soutien des grandes exploitations plus efficaces au profit d'exploitations plus petites et moins efficaces, ce qui pourrait ralentir les transformations structurelles, les petits producteurs continuant de coexister avec des agriculteurs plus efficaces. En outre, certaines politiques de soutien peuvent pousser les producteurs à cesser leur activité, mais leurs terres risquent tout simplement d'être transférées à d'autres agriculteurs et de continuer de produire.
- *Conception et application des politiques.* L'impact réel d'une politique dépend non seulement de son type mais aussi, ce qui est plus important, de la façon dont elle est conçue et appliquée et de la façon dont on la fait respecter. Par exemple, certaines politiques prévoient le versement aux agriculteurs de paiements fondés sur les terres exploitées pendant une période de référence passée mais, simultanément, interdisent la plantation de certaines cultures sur les terres ouvrant droit à des paiements. Ces politiques risquent d'encourager un accroissement de la production d'autres cultures qui ne sont pas soumises à ces restrictions et de créer ainsi des effets de distorsion pour ces cultures.
- *Attentes d'une assistance future et mise à jour des paramètres concernant les paiements de base.* Les politiques qui génèrent des attentes concernant les paiements futurs ou permettent de revoir les périodes de référence ne sont pas découplées de la production. Si les producteurs savent qu'ils pourront actualiser les paramètres de référence (par exemple les superficies, les rendements ou la production), leurs décisions actuelles en matière de production s'en trouveront affectées et ils risquent de maintenir ou d'accroître les superficies, les rendements et/ou la production dans l'espoir de paiements futurs plus élevés.
- *Combinaisons de mesures.* Une combinaison de politiques peut avoir sur

<sup>6</sup> Pour une discussion détaillée des calculs, voir le document technique No. 5 de la FAO.

la production un impact très différent de celui qu'aurait la somme des différentes politiques. Toutefois, rares sont les études des réactions des agriculteurs individuels face aux différents types de paiements, lorsque tous les effets sont pris en compte. Un exemple est l'analyse du programme de soutien du maïs aux États-Unis. Dans la fourchette de prix marchands compris entre 2,3 et 5 dollars le boisseau, l'on peut s'attendre à une corrélation positive entre le prix à la production et le rendement net. Toutefois, lorsque des rendements plus élevés font tomber les prix marchands à moins de 2,3 dollars le boisseau, les rendements nets ne baissent pas car d'autres composantes du programme de soutien (par exemple les paiements anticycliques et les paiements compensatoires) entrent en jeu, ce qui, paradoxalement, a pour effet d'accroître les rendements nets à mesure que les prix marchands baissent. Il est donc difficile d'analyser l'impact des paiements directs sur les décisions de production sans entrer dans les détails de la conception des politiques et des combinaisons de mesures.

#### 4 L'avenir

Il ressort de ce qui précède que les politiques de soutien interne comportent des caractéristiques qui, même si elles étaient découplées, peuvent encourager une augmentation de la production ou y contribuer. L'actuel système de classement des politiques de soutien interne soulève les problèmes dont il est question ci-dessus.

Il paraîtrait approprié de revoir systématiquement les critères applicables à tous les types de politiques de soutien, y compris les politiques de la catégorie verte, qui sont exemptes des engagements de réduction.

À supposer que l'actuel système de classement des politiques de soutien interne soit maintenu et étant donné ce qui précède, les politiques pouvant vraisemblablement être rangées dans la catégorie verte (c'est-à-dire les politiques qui sont plus découplées que les autres) sont caractérisées par :

- un effet limité sur les risques liés aux prix ou aux rendements;
- des paiements qui sont transitoires et qui ont uniquement un but d'ajustement;
- l'absence de possibilité d'actualisation des données de référence;
- l'autorisation de toutes les utilisations pertinentes de la terre.

Il conviendrait de revoir les disciplines applicables à l'ensemble des systèmes de soutien interne qui reposent sur des combinaisons de politiques ainsi que de déterminer si des plafonnements spécifiques par produit du soutien total empêcheraient la réapparition de politiques

de nature à encourager la production par le biais de changement de catégorie. Revoir les méthodes d'évaluation du soutien interne pourrait également aider à veiller à ce que les futurs accords concernant le soutien interne éliminent effectivement les effets de distorsion des échanges.

Néanmoins, le renforcement de la discipline applicable aux mesures de soutien interne pourrait aller de pair avec un traitement spécial et différencié approprié pour les pays en développement,<sup>7</sup> en ce sens que ces derniers se verraient accorder la flexibilité et la latitude nécessaire pour que les pays en développement dont le secteur agricole est sous-développé ne soient pas empêchés, à l'avenir, d'utiliser des politiques de soutien interne pour stimuler une amélioration de la productivité.

---

<sup>7</sup> Voir le document No. 10 de la FAO pour un examen de ces questions.