



**No. 13 IMPACTS GLOBAUX DES RÉFORMES DU COMMERCE
AGRICOLE. Pourquoi les usagers doivent être plus vigilants dans
l'interprétation des estimations quantitatives**

RÉSUMÉ

- ▶ *Les modèles quantitatifs sont de plus en plus largement utilisés pour analyser les impacts potentiels de réformes multilatérales complexes des politiques qui régissent le commerce de produits agricoles. Bien qu'ils tendent à parvenir à des conclusions semblables quant à l'orientation du changement, les résultats varient beaucoup en raison des hypothèses sous-jacentes, qui doivent être soigneusement expliquées et bien comprises pour les interpréter.*
- ▶ *D'une manière générale, les estimations de l'impact global d'une réforme multilatérale du commerce sont positives mais les dernières estimations sont moindres et moins significatives par suite, pour une large part, des améliorations qui ont été apportées aux approches de modélisation et de l'utilisation de bases de données plus complètes.*
- ▶ *Les modèles globaux doivent être utilisés de façon plus prudente pour étayer les arguments selon lesquels une libéralisation accrue des politiques commerciales serait dans l'intérêt de tous les pays, quel que soit le niveau de développement qu'ils ont atteint ou quelles que soient les politiques de leurs partenaires commerciaux.*
- ▶ *Les hypothèses qui doivent être faites pour refléter l'existence d'échanges dans les modèles fondés sur des agrégats de pays et de produits peuvent dissimuler l'impact véritable des réformes sur les différents pays.*
- ▶ *Les difficultés qu'il y a à refléter les «scénarios du Cycle de Doha» dans les modèles de simulation peuvent limiter l'utilité qu'ils présentent pour évaluer les mérites des différentes propositions qui ont été présentées au cours des négociations.*

1 Quels sont les types de questions que cherchent à résoudre les modèles du commerce mondial?

Les analystes ont essayé de répondre à plusieurs questions au moyen de modèles quantitatifs¹:

- *La libéralisation du commerce mondial se traduira-t-elle par des gains nets significatifs?*

La plupart des modèles de simulation d'une libéralisation complète des politiques commerciales font apparaître, globalement, des gains de bien-être. Jusqu'à une date toute récente encore, il n'était pas rare que ces gains soient estimés comme atteignant même 500 milliards de dollars. Ces estimations provenaient habituellement de modèles reflétant ce qu'étaient les politiques au milieu des années 90. Cependant, selon les bases de données mises à jour qui reflètent plus

fidèlement les politiques plus récentes, les nouvelles estimations des gains annuels de bien-être résultant d'une libéralisation complète sont habituellement nettement moindres², ce qui porte à penser que les études antérieures avaient considérablement surestimé les gains que pourrait apporter une libéralisation plus poussée des politiques commerciales.

- *Tous les pays sortiront-ils gagnants de la réforme et, en particulier, cela sera-t-il le cas de tous les pays en développement ayant libéralisé leurs politiques?*

Selon beaucoup de modèles de simulation, les gains provenant d'une libéralisation du commerce mondial seront répartis à peu près également entre les pays développés et les pays en développement. L'on a fait valoir également que les pays en développement ont plus à gagner d'une réforme de leurs propres politiques agricoles que d'un élargissement de

¹ Cette fiche est fondée sur un document technique qui a été établi sur la base d'une consultation informelle d'experts de la mise au point et de l'utilisation des modèles de simulation des politiques commerciales mondiales tenue à la FAO, à Rome, les 7 et 8 juillet 2005. Ce document peut être consulté à l'adresse: www.fao.org/trade/policy_fr.asp

² C'est ainsi par exemple qu'avec la base de données GTAP5, le modèle LINKAGE de la Banque mondiale a estimé ces gains à 413 milliards de dollars en 2015. Selon la base de données GTAP6, cependant, ces gains ne sont plus que de 287 milliards de dollars, soit 30 pour cent de moins, et de 160 milliards de dollars seulement en valeur de 2001, soit une proportion relativement insignifiante du PIB mondial.

l'accès aux marchés et d'une réduction des mesures de soutien de la production interne et des exportations dans les pays développés.

Mais que signifient en fait les évaluations du bien-être sur lesquelles sont fondées ces conclusions? Essentiellement, l'effet simulé sur le bien-être d'une libéralisation des échanges comprend un certain nombre de composantes clés dont les principales sont: i) le changement d'efficacité de l'utilisation des ressources lorsque celles-ci sont réaffectées entre les secteurs, dont profite principalement le pays ayant adopté des mesures de libéralisation, et ii) le changement des termes de l'échange d'un pays lorsque les prix relatifs qu'il reçoit ou qu'il paie pour les marchandises exportées ou importées changent.

Bien que la raison généralement invoquée pour justifier une réforme soit les gains simulés d'efficacité, ces gains ne sont pas toujours l'élément qui détermine les résultats sur le bien-être des modèles de simulation des politiques commerciales. Les prix relatifs changent à la suite d'une réforme, ce qui se reflète dans l'impact sur les termes de l'échange résultant du changement des prix de l'exportation d'un pays par rapport aux prix de ses importations. L'effet sur les termes de l'échange revêt une importance critique pour interpréter les résultats des modèles car l'impact net d'une réforme multilatérale du commerce agricole varie d'un pays à l'autre par suite, principalement, de la composition différente des exportations et des importations de produits et de la sensibilité des prix de ces produits à une libéralisation. Les pays exportateurs nets qui libéralisent peuvent sortir gagnants d'une réforme, pour deux raisons: a) leurs termes de l'échange s'améliorent s'ils exportent des produits dont le prix relatif augmente en comparaison des prix de leurs importations, et b) ils réalisent des gains d'efficacité. Les pays importateurs nets seraient sans doute lésés sur le plan des termes de l'échange, mais cette perte pourrait être compensée par les gains d'efficacité provenant d'une meilleure allocation des ressources.

La plupart des pays en développement, et surtout des pays les moins avancés (PMA), sont importateurs de produits alimentaires de base, qui sont aujourd'hui les produits qui jouissent du soutien interne le plus élevé et sur les prix desquels une libéralisation du commerce mondial aura sans doute l'impact le plus marqué. Ces pays sont habituellement aussi producteurs et exportateurs de produits agricoles primaires, dont les prix sont moins faussés sur les marchés mondiaux. Si l'impact sur les termes de l'échange est suffisamment négatif, une libéralisation peut leur porter préjudice. Toutefois, comme beaucoup de ces pays sont regroupés en régions plus vastes, les résultats de beaucoup des analyses de

modélisation portent à penser que même les pays importateurs nets de produits alimentaires des régions les plus vulnérables bénéficieraient d'une réforme.

La pertinence des estimations des gains globaux est mal comprise. La logique sous-jacente est que si la somme des gains et des pertes potentiels de tous les pays est positive, il serait en principe possible pour les gagnants de transférer une partie de leurs gains aux perdants de sorte que ceux-ci ne soient pas lésés par la libéralisation du commerce, tout en conservant par devers eux une partie suffisante des gains pour que leur situation soit meilleure qu'avant la réforme.³ Cependant, les études basées sur ces modèles ne disent pas ce que devrait être la compensation transférée à chaque pays perdant ni que, s'il n'y a pas en réalité de transfert, certains pays pourraient, pour les raisons expliquées plus haut, s'associer à une réforme des politiques convenues au plan multilatéral dont, tous comptes faits, ils sortiraient perdants.

- *La libéralisation du secteur agricole est-elle la plus importante?*

Étant donné la proportion relativement réduite que le secteur représente par rapport au PIB mondial, les estimations des gains résultant de réformes des politiques agricoles sont fréquemment disproportionnées. Cela s'explique généralement par le fait que le niveau de protection dont jouit le secteur agricole est comparativement plus élevé que celui dont bénéficie le secteur manufacturier. Toutefois, les hypothèses qui sont faites dans les différentes études quant à la structure des marchés peuvent être un important élément déterminant de l'ampleur des gains relatifs résultant d'une libéralisation du secteur agricole. Dans les modèles qui prennent pour hypothèse des rendements d'échelle croissants pour les secteurs non agricoles, une

³ Un élément qui complique encore plus l'interprétation des résultats sur le bien-être est le fait que l'importance relative de l'impact sur les termes de l'échange et de l'impact sur l'efficacité est imputable dans une large mesure à l'approche de modélisation. Pour qu'ils restent gérables, les modèles du commerce mondial ne peuvent pas prédire l'impact d'une réforme au niveau des lignes tarifaires et doivent par conséquent opérer au niveau d'agrégats et de groupes de produits. Une approche communément adoptée pour surmonter cette limite (l'hypothèse d'Armington) soulève une difficulté: chaque pays peut influencer sur les prix relatifs des produits importés et exportés et par conséquent sur ses propres termes de l'échange, et des modifications unilatérales des politiques commerciales peuvent par conséquent, selon ce modèle, entraîner sur les termes de l'échange un impact significatif qui ne refléterait pas la réalité.

libéralisation de l'agriculture tend à déboucher sur des gains modestes, voire sur des pertes. Par exemple, à mesure que les secteurs agricoles des pays en développement s'accroissent lorsque leurs produits peuvent être vendus plus chers et plus facilement sur les marchés des pays de l'OCDE, ils détournent les ressources des secteurs industriels, lesquels enregistrent par conséquent une contraction, ce qui aboutit à une diminution proportionnellement plus marquée du bien-être étant donné que le secteur industriel ne peut plus produire à une échelle rentable. En revanche, les modèles qui ne reposent pas sur cette hypothèse aboutissent à des estimations selon lesquelles c'est une libéralisation du secteur agricole qui produit les gains les plus significatifs sur le plan du bien-être.

- *Y a-t-il plein emploi après une libéralisation?*

Les gains provenant d'une libéralisation du secteur agricole peuvent également être gonflés par l'hypothèse qu'il y aura plein emploi de la main-d'oeuvre (et des autres ressources). Toutefois, si l'on veut bien comprendre l'impact d'une réforme des échanges, cette hypothèse entraîne une surestimation des gains pour les consommateurs et une sous-estimation des pertes pour les producteurs. Lorsque les prix relatifs diminuent, les consommateurs en profitent en pouvant acheter meilleur marché. Cependant, si l'on prend pour hypothèse qu'il y aura toujours plein emploi, les producteurs ne seront pas poussés au chômage mais trouveront un emploi dans une autre activité et leur perte éventuelle sera limitée à la différence de rémunération avant et après la libéralisation. Comme l'impact sur les consommateurs n'est pas soumis à une telle limitation, il n'est pas surprenant que les gains pour les consommateurs prédominent fréquemment dans les résultats, mais cela est sans doute dû à l'effet de cette hypothèse. En outre, s'attacher uniquement aux avantages d'une libéralisation sur le plan des prix à la consommation porte à conclure que les gains provenant d'une réduction des mesures de protection à la frontière dépassent de beaucoup ceux provenant d'une réduction du soutien interne. Or, si l'on se réfère à des indicateurs autres que le bien-être des consommateurs, cette conclusion n'est pas nécessairement vraie.

- *Quels sont les scénarios de libéralisation à simuler?*

Il arrive fréquemment que les analyses quantitatives ne simulent pas les effets des mesures spécifiques en cours de négociation. Par exemple, pour essayer d'estimer l'impact

d'une réduction tarifaire,⁴ les modélisateurs sont confrontés à un certain nombre de problèmes: quelle est la formule de réduction tarifaire utilisée; une réduction des droits consolidés se traduira-t-elle par une réduction des droits appliqués; faut-il tenir compte des préférences commerciales et des zones de libre-échange existantes et comment; et comment tenir compte du fait que, tandis que les réductions seront opérées au niveau des lignes tarifaires, les produits sont reflétés dans les modèles à un niveau d'agrégation beaucoup plus élevé. Certains modélisateurs ont essayé d'estimer l'impact d'une libéralisation sur la base d'une réduction des droits appliqués. Or, des études récentes portent à conclure que même des réductions significatives des droits consolidés risquent de ne pas se répercuter sur les droits appliqués ni par conséquent de les réduire sensiblement. Chose importante, les estimations de l'impact de l'approche étagée d'une réduction tarifaire actuellement à l'étude à l'OMC pourraient beaucoup varier selon la façon dont est reflétée dans le modèle la latitude qui est accordée aux pays de déterminer quelles seront les lignes tarifaires exemptées des niveaux convenus de réduction. Enfin, méconnaître les préférences commerciales réciproques (par exemple dans le cadre de zones de libre-échange) et non réciproques existantes a pour effet de surestimer les gains provenant d'une réduction des droits consolidés de l'OMC et de ne pas tenir compte des pertes résultant d'une érosion des préférences.

Pour évaluer l'impact de réduction du soutien interne, les modélisateurs doivent répondre à des questions semblables. Par exemple, quel sera le niveau des réductions effectives dans les différents pays? Comment les pays réagiront-ils en réaménageant leurs politiques d'intervention? Les nouvelles politiques auront-elles véritablement des effets de distorsion moindres sur la production et par conséquent sur les échanges?⁵ Même en ce qui concerne les subventions à l'exportation, dans le cas desquelles il peut sembler plus simple de simuler les effets des réductions convenues, les

⁴ Pour plus amples détails sur les formules de réduction tarifaire, voir Document technique N.2 de la FAO à l'adresse: www.fao.org/trade/policy_fr.asp. Les droits consolidés représentent le niveau maximum des droits que le pays peut appliquer à un produit donné, tandis que les droits appliqués représentent le niveau des droits qu'un pays prélève effectivement sur un produit donné.

⁵ Pour plus amples détails sur les effets de distorsion des échanges des politiques de soutien interne, voir le Document technique N.5 de la FAO à l'adresse: www.fao.org/trade/policy_fr.asp.

analystes continuent de se heurter à une difficulté: les pays peuvent choisir comment ils entendent honorer, en termes de valeur ou de volume, les engagements qu'ils ont pris de réduire les subventions à l'exportation. Les autres éléments constitutifs de la concurrence à l'exportation, comme les crédits à l'exportation, les entreprises commerciales d'État et l'aide alimentaire, n'ont pas été pris en compte comme il convient dans les modèles, essentiellement faute de données, et les hypothèses faites quant à l'impact que pourrait avoir leur réforme sont extrêmement incertaines.⁶

2. Conclusion: interprétation des résultats des modèles

Aussi bien les usagers que les modélisateurs doivent être conscients du fait que les résultats des modèles de simulation ne peuvent être utilisés que dans une mesure limitée pour éclairer le débat quant aux avantages de nouvelles mesures de libéralisation du commerce agricole. Il n'est pas certain que tous les pays ou que toutes les régions sortiront gagnants d'une libéralisation substantielle du commerce agricole, comme on le dit généralement, et l'on risque fort que les résultats des modèles puissent être utilisés pour faire croire à tort que tel serait le cas. Les modélisateurs doivent étudier plus avant et expliquer les raisons de l'ampleur et de l'orientation de leurs résultats.

Pour que les modèles de simulation soient mieux utilisés, il faut non seulement que les résultats des modèles soient plus transparents et mieux expliqués, mais aussi que soient mieux comprises les nombreuses difficultés techniques et hypothèses subjectives qui peuvent empêcher de parvenir à des estimations réalistes. Les résultats des modèles de simulation ne doivent donc pas être considérés comme la seule ni même comme la principale source d'information.

Il existe d'autres sources d'information, notamment d'autres types de modèles, ainsi que des analyses des résultats des précédentes réformes des politiques, qui peuvent aider à comprendre quel pourra en fait être l'impact sur les pays d'un environnement commercial mondial plus libéralisé. Par exemple, les modèles économétriques basés sur des séries chronologiques, qui offrent des estimations statistiques des principaux paramètres et des principales relations structurelles comme les liens entre les quantités et les prix et l'élasticité de l'offre et de la demande par rapport aux prix, peuvent constituer une approche préférable au niveau des différents produits. Mais même ces modèles sont caractérisés par un certain nombre de limitations tenant à des problèmes économétriques techniques, aux difficultés que présentent les données et aux biais que les analystes introduisent ainsi dans les hypothèses. Les études de cas des résultats effectivement donnés par les mesures antérieures de libéralisation des échanges peuvent être utiles aussi. C'est ainsi par exemple que les études de cas entreprises par la FAO montrent qu'une libéralisation du commerce peut contribuer à réduire la faim et la pauvreté lorsque l'infrastructure et les institutions essentielles au fonctionnement du marché sont en place avant que les marchés nationaux des produits agricoles soient ouverts à la concurrence internationale.

Malgré les difficultés liées à l'utilisation des modèles de simulation et à l'interprétation de leurs résultats qui ont été soulignées plus haut, le but n'est pas de discréditer la modélisation du commerce en soi, mais plutôt d'inviter les utilisateurs comme les modélisateurs à tenir compte des limites dans lesquelles les résultats des modèles de simulation peuvent être utilisés si ceux-ci sont la seule ou la principale base empirique utilisée ou éclairer le débat ou les négociations touchant les avantages de nouvelles mesures de libéralisation.

⁶ Pour plus amples détails sur les disciplines auxquelles doivent être soumis les instruments utilisés pour soutenir les exportations, voir le Document technique N.4 de la FAO à l'adresse: http://www.fao.org/trade/policy_en.asp.