

Le rôle des distorsions du secteur agricole dans le système alimentaire mondial

Au cours des deux dernières décennies, bon nombre de pays en développement (PED) ont réduit les distorsions dans leurs politiques commerciales et sectorielles et, de ce fait, ont réussi, dans une large mesure, à défiscaliser l'agriculture. De même, certains pays à haut revenu ont réduit les facteurs de distorsion du marché de leur politique agricole et, par conséquent, diminué le volume des subventions. D'autres efforts seront nécessaires pour éliminer les distorsions d'ordre politique qui accentuent encore la volatilité des prix et des quantités, celle-ci ayant déjà tendance à augmenter naturellement. Le système alimentaire mondial ne pourrait que s'en trouver renforcé, de même que la sécurité alimentaire.

- 1 Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008: l'agriculture au service du développement*, Washington, D.C., 2007, Banque mondiale.
- 2 Krueger Anne O., Schiff Maurice et Valdés Alberto, «Agricultural Incentives in Developing Countries», *World Bank Economic Review*, 2, 1988, pp. 255-272.
- 3 Kym Anderson éd., *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, New York, 2009, Palgrave Macmillan; Washington, D.C., Banque mondiale. Cet ouvrage regroupe les résultats de quatre études régionales (Afrique, Asie, Amérique latine, Europe centrale et de l'Est) et de quatre études sur les économies de pays à haut revenu. Toutes les publications et tous les indicateurs peuvent être consultés sur le site: www.worldbank.org/agdistortions.



Isabelle Schluep Campo
Secteur Croissance et
politique de la concurrence,
Secrétariat d'État à l'économie SECO,
Berne



En ce qui concerne les produits alimentaires, plus les fluctuations naturelles des prix et des quantités augmentent, plus il devient urgent de supprimer les distorsions qui existent dans le commerce international. En illustration: riziculture en Égypte.

Photo: Keystone

Dans de nombreux PED, les revenus agricoles ont diminué pendant des décennies, les villes étant privilégiées au détriment de l'agriculture et du commerce. Les stratégies de substitution des importations destinées à promouvoir l'industrie, tout comme les impôts à l'exportation ou les multiples taux de change, constituaient aussi un frein. Les pays à haut revenu qui ont stimulé leur secteur agricole au moyen de subventions et de barrières à l'importation ont participé à cet appauvrissement. L'ensemble de ces politiques ont contribué à réduire la prospérité nationale et mondiale en freinant la croissance économique et en creusant les inégalités et la pauvreté. Il faut savoir que pas moins des trois quarts du milliard de personnes pauvres dans le monde dépendent de l'agriculture pour leur subsistance¹.

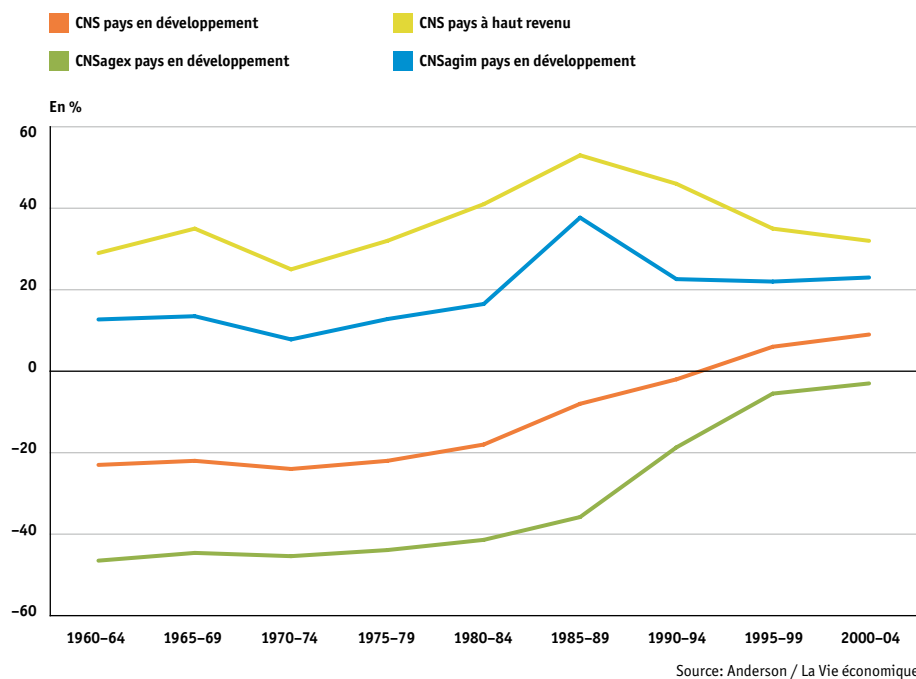
Le présent article pose plusieurs questions: quelle est l'incidence des distorsions sur les marchés agricoles? Quels sont leurs effets sur la sécurité alimentaire? Quel rôle doit jouer le commerce pour améliorer la résilience du système alimentaire mondial et renforcer la sécurité alimentaire?

Le système alimentaire mondial face à de grands défis

Le système alimentaire mondial est censé assurer les besoins de plus d'un milliard de personnes souffrant de la faim et nourrir une population mondiale qui comptera 9 milliards d'habitants en 2050 (6,8 milliards actuellement). L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que la demande globale de denrées alimentaires, de fourrage et de fibres doublera. Cette pression intensifiera les batailles pour l'eau et pour le sol auxquelles se livrent l'agriculture et les zones d'habitation urbaines en extension constante. En effet, l'urbanisation s'accroîtra jusqu'en 2050; 70% de la population mondiale vivra dans des villes, cette proportion étant de 49% aujourd'hui. En plus, l'agriculture devra s'adapter au changement climatique et dans le même temps contribuer à la protection du climat. On parle souvent d'«agriculture durable» (voir encadré 1) pour conserver les habitats naturels, les plantes et les animaux menacés et préserver la biodiversité.

Graphique 1

Coefficient nominal de soutien (CNS) pour les produits agricoles exportés, les produits agricoles exposés à la concurrence de l'importation et tous les produits agricoles pris en compte
(en %, moyennes pondérées)



Encadré 1

La politique agricole durable

La notion d'agriculture durable s'étend de l'agriculture biologique à la souveraineté alimentaire et au concept d'agriculture multifonctionnelle financée par l'État. Celui-ci correspond à une perspective systémique qui tient compte des besoins des communes rurales, de la sécurité alimentaire et des effets des pratiques agricoles sur les écosystèmes et l'environnement. Aerni (2009)^a montre, toutefois, que les politiques agricoles fondées sur ces valeurs se préoccupent de manière très sélective des principes du développement durable de l'Agenda 21 et de la Déclaration de Rio de 1992. Par exemple, le principe 9 de la Déclaration de Rio considère que l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques, y compris de techniques nouvelles et novatrices, font partie intégrante du développement durable. Le principe 12 prône un système économique international ouvert et favorable et le principe 21 met en évidence le rôle du partenariat. Cependant, ces principes ne sont pas populaires dans bon nombre de pays industrialisés, qui considèrent les changements techniques et économiques davantage comme un risque que comme une chance. Si l'on compare la perception que l'on a du développement durable en Suisse et en Nouvelle-Zélande, on constate que les personnes interrogées en Suisse estiment que l'agriculture indigène est plutôt durable, mais que le commerce et les nouvelles technologies recèlent un danger. En revanche, les personnes interviewées en Nouvelle-Zélande sont d'avis que les changements techniques et économiques sont absolument nécessaires pour concilier agriculture durable et compétitivité.

a Aerni Philipp, «What is sustainable agriculture? Empirical evidence of diverging views in Switzerland and New Zealand», *Ecological Economics*, 68, 2009, pp. 1872-1882.

L'évolution des distorsions dans le secteur agricole au niveau mondial

Une étude de la Banque mondiale réalisée à grande échelle il y a une vingtaine d'années montre que l'agriculture des PED a été fortement imposée par rapport aux autres secteurs économiques². Un nouveau projet de recherche de la Banque mondiale, qui couvre 80 pays et plus de 90% des marchés agricoles, a repris la question des distorsions pour mettre en évidence l'évolution des différentes régions du monde au cours des 50 dernières années³.

Anderson (2009) s'est servi du coefficient nominal de soutien (CNS) pour évaluer les mesures politiques qui concernent le secteur agricole, que ce soit directement (p. ex. produits subventionnés et subventions à l'exportation) ou indirectement (p. ex. système du taux de change fixe). Le CNS est un taux qui met en rapport le rendement brut de l'agriculture avec une situation sans aucune intervention. Celui-ci diffère suivant les mesures politiques adoptées : il peut augmenter lors de subventionnements et diminuer suivant les taux d'imposition.

Dans les pays à haut revenu, le coefficient nominal de soutien dans le secteur agricole a atteint un maximum de 50% au milieu des années quatre-vingt pour retomber ensuite (voir *graphique 1*). Depuis cette période, quelques pays à haut revenu pratiquent des paiements directs qui ne lient plus les verse-

ments agricoles à la production. Comme ils ne faussent, en principe, pas l'allocation des ressources, il ne sont pas pris en compte dans la comparaison directe avec les PED. Les réformes de l'UE montrent que la hausse du protectionnisme dans l'agriculture peut être ralentie ou qu'elle peut même reculer si les mesures de soutien aux prix sont remplacées par des contributions découplées ou des formes directes d'aide au revenu. Toutefois, les exemples de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande montrent qu'en cas de «buyout» unique, autrement dit en abandonnant la politique de soutien, on accélère et étend les réformes.

Dans les PED, l'imposition du secteur agricole – de 20% environ entre 1960 et 1985 – s'est transformée en un soutien positif (+10% entre 2000 et 2004). Le CNS se traduit à 80-90% par des mesures prises à la frontière, par exemple des droits d'importation ou d'exportation. Les PED d'Asie, y compris la Corée et Taiwan, qui étaient très pauvres dans les années cinquante, ont été les plus rapides à passer d'un CNS négatif à un CNS positif. Les pays d'Amérique latine, après avoir d'abord forcé l'imposition du secteur agricole, ont ensuite augmenté la valeur du CNS, qui est passée de -20% à +15% entre le milieu des années septante et celui de la dernière décennie. Dans les pays européens en transition, le soutien au secteur agricole était quasiment nul jusqu'au début des années nonante pour s'élever ensuite à près de 20% dans la phase de préparation à l'adhésion à l'UE.

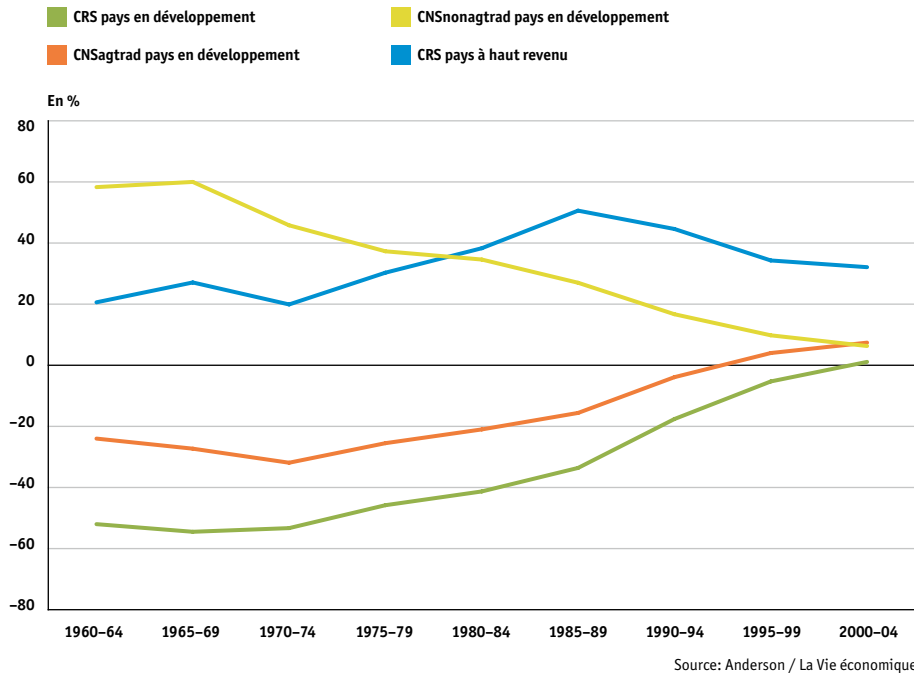
Au cours du temps, l'écart du CNS entre les PED a plutôt augmenté que diminué ; il en a été de même entre les divers groupes de produits à l'intérieur de ces mêmes PED. Les produits sur lesquels portent les mesures de soutien les plus importantes et les équivalents-subventions les plus élevés sont – que les pays soient en développement ou à hauts revenus – le riz, le sucre et le lait.

Une tendance anti-commerce («Anti-Trade Bias») importante existe encore dans les PED et dans les pays à haut revenu. On pense à la protection bien plus élevée dont bénéficient les produits agricoles qui sont exposés à la concurrence des importations (CNSagim) par rapport aux produits agricoles exportés (CNSagex). Cette protection avait augmenté jusque dans les années nonante pour diminuer un peu par la suite. En même temps, l'imposition (dans les PED) et le faible soutien aux produits agricoles exportés dans les pays à haut revenu ont diminué, ce qui a rendu l'allocation des ressources inefficace dans le secteur agricole.

Le *graphique 2* montre que les changements survenus dans les PED tant pour le CNS des produits agricoles négociables

Graphique 2

Coefficient nominal de soutien (CNS) dans le secteur agricole et dans le reste de l'économie des pays en développement et coefficient relatif de soutien (CRS) dans les pays en développement et les pays à haut revenu
(en %, moyennes pondérées)



(CNSagtrad) que pour celui des produits négociables dans les autres secteurs économiques (CNSnonagtrad) ont contribué presque autant à réduire les désavantages dont le secteur agricole est victime («Antiagricultural Bias»). L'imposition relative du secteur agricole dans les PED s'est assouplie grâce à une série de projets de réforme touchant toute l'économie et pas seulement l'agriculture. L'abandon des politiques de substitution des importations constitue un exemple: celles-ci exigeaient une protection importante pour stimuler les industries indigènes, ce qui profitait à la population urbaine.

Le coefficient relatif de soutien (CRS)⁴ représente un bon indicateur pour les variations relatives des prix: l'augmentation du CRS dans les PED correspond presque au doublement des prix relatifs des produits agricoles. Les réformes en Asie ont été un des facteurs les plus importants pour diminuer l'imposition, en particulier la baisse du taux de change officiel chinois, qui était surévalué. L'écart du CRS entre les pays reste, toutefois, grand. Alors que le prix relatif a augmenté de moitié en Amérique latine, l'Afrique a annoncé une hausse d'un huitième seulement.

La sécurité alimentaire et le rôle du commerce

Après une tendance constante à la hausse depuis 2003, les denrées alimentaires et les carburants ont atteint des prix record en

2008. Ils sont encore deux fois plus élevés qu'entre 2000 et 2003 malgré la récession. Ce phénomène risque de perdurer et s'accompagnera vraisemblablement de fluctuations – pour les prix comme pour les quantités – sur les marchés internationaux. Du côté de la demande, les interventions telles que les politiques en matière de biocarburants (subventions dans l'UE et aux États-Unis) ou les taxes sur le CO₂ en sont les causes. Du côté de l'offre, il s'agit de la volatilité naturelle qui augmente à cause du changement climatique ou de phénomènes météorologiques extrêmes toujours plus fréquents.

Ces fluctuations sont encore renforcées par ce que l'on appelle la politique du chacun pour soi. Les pays exportateurs, qui veulent protéger leur propre population de la flambée des prix en freinant les exportations, réussissent à exporter la volatilité sur les marchés internationaux. De telles pratiques poussent les prix à la hausse, puisque seulement 8% des produits agricoles et des denrées alimentaires – contre 31% des matières premières non renouvelables et 25% des autres marchandises – sont négociés au niveau international. Dans les pays importateurs, les restrictions à l'exportation provoquent souvent une baisse des taxes à l'importation dans le but de protéger leurs propres consommateurs de l'augmentation des prix. Si le pays importateur est important, il se forme une réaction en chaîne où le prix international continue de monter, tandis que les importateurs de pays tiers, qui misent sur le libre-échange, voient leur prospérité baisser et leur sécurité alimentaire continuer à s'effriter. Sur les marchés «minces» – on entend par là ceux où seule une petite partie de la production mondiale est négociée au niveau international – les restrictions à l'exportation (p. ex. droits d'exportation, quotas d'exportation) et autres instruments financiers variables (p. ex. réduction des taxes à l'importation appliquées) peuvent provoquer une déstabilisation des marchés. L'excédent de consolidation fait aussi partie des instruments commerciaux variables. En effet, les tarifs décidés à l'OMC peuvent être supérieurs à ceux réellement appliqués; ces derniers varient donc suivant les circonstances. Selon les calculs de *Bouet et Laborde (2009)*⁵, si tous les pays augmentaient les droits de douane appliqués au point d'atteindre le niveau des droits de douane réglementés pour protéger leurs propres producteurs lors d'une baisse des prix, les PED perdraient 11,5% de leurs exportations et la prospérité mondiale fondrait de 353 milliards d'USD. Les instruments commerciaux variables entraîneraient des réactions en chaîne qui auraient pour conséquence

⁴ $CRS = \{(1 + CNS_{agtrad}) / (1 + CNS_{nonagtrad})\} - 1$.

⁵ Bouet Antoine et Laborde David, *Why is the Doha development agenda failing? And what can be done? A computable general equilibrium-game theoretical approach*, IFPRI discussion papers 877, International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2009.

⁶ Anderson Kim, Valenzuela Ernesto et van der Mensbrugghe Dominique, «Global Welfare and Poverty Effects Using the Linkage Model», *Agricultural Distortions, Inequality and Poverty*, Washington, DC, 2010, Banque mondiale.

d'«amincir» les marchés agricoles et de ralentir leur progression au niveau international. Il est vrai que l'on a pu réduire les distorsions sur les marchés agricoles depuis les années nonante, mais un risque important de déstabilisation subsiste.

Les effets de la libéralisation mondiale sur les marchés, la croissance et la redistribution

Les résultats des modélisations montrent que 66% des gains de prospérité qui suivraient la libéralisation mondiale des marchés des marchandises proviendraient de la libéralisation des marchés des produits agricoles et des denrées alimentaires⁶. Le commerce agricole international progresserait d'un tiers. Les exportations de produits agricoles des PED augmenteraient de 158 milliards d'USD et l'Amérique latine y contribuerait pour près de la moitié. La part de la production agricole qui serait négociée au niveau international passerait de 8 à 15%. Dans les PED, le revenu provenant de l'agriculture augmenterait de 5,2% en comparaison avec les 2,1% du reste de l'économie. La relation qui existe entre la croissance du secteur agricole et la diminution de la pauvreté est exposée dans l'encadré 2.

Conclusion

Plus les fluctuations naturelles des prix et des quantités augmentent à cause du changement climatique et des phénomènes météorologiques extrêmes toujours plus fréquents, plus il devient urgent de supprimer les dis-

torsions du commerce international, afin de maîtriser les défis du système alimentaire mondial. Les conditions auxquelles est soumise la production agricole dans les pays industrialisés et en développement devraient fausser le commerce le moins possible. Les fluctuations seraient notamment atténuées si l'excédent de consolidation était réduit, les subventions diminuaient ou la discipline était la même entre les importations et les exportations (en matière de droits réglementés par exemple). Les marchés deviendraient plus «consistants», ce qui renforcerait leur résistance aux chocs. Au lieu d'avoir recours à des instruments commerciaux variables pour assurer la sécurité alimentaire, les gouvernements feraient bien d'investir davantage dans la recherche et le développement agricoles, l'infrastructure rurale ou l'amélioration des marchés de gros et de produits agricoles ruraux, afin d'augmenter la productivité. La couverture contre les risques de marché pourrait aussi passer par des marchés d'opérations à terme sur les marchandises au niveau régional.

Les conditions pour investir avantageusement dans l'agriculture sont meilleures qu'auparavant: les marchés sont moins faussés, les prix des matières premières sont élevés, les produits maraîchers de haute qualité et ceux d'origine carnée ont la cote; enfin, des innovations techniques et institutionnelles existent pour améliorer la réaction de l'offre. Les conditions sont réunies pour faire de la croissance de l'agriculture, avec les sec-teurs qui y sont liés, un instrument efficace de lutte contre la pauvreté.

Encadré 2

Croissance du secteur agricole et diminution de la pauvreté

On sait que la croissance du secteur agricole contribue à l'essor économique et à la diminution de la pauvreté. Dans les régions rurales, la baisse de la pauvreté est liée directement à l'augmentation des récoltes et à l'amélioration de la rentabilité du travail, mais les différences régionales restent énormes. Selon *De Janvry et Sadoulet (2009)*^a, si l'augmentation du produit intérieur brut découle de l'agriculture, 40% des personnes les plus pauvres voient s'accroître leurs revenus. Cela représente trois fois plus que la croissance qui provient du reste de l'économie. À cela s'ajoute que l'agriculture interagit de façon importante avec le reste de l'économie en matière de croissance. Il est prouvé que celle issue de l'agriculture réduit efficacement la pauvreté. Or, les investissements publics nécessaires pour relancer cette croissance sont encore lacunaires et dépendent des circonstances.

a De Janvry Alain et Sadoulet Elisabeth, «Agricultural Growth and Poverty Reduction: Additional Evidence», *The World Bank Observer*, 25(1), 2009, pp. 1-20.

La meilleure adresse pour vos événements

www.seedamm-plaza.ch

MEETING

HOTEL

RESTAURANT

CASINO

EVENTDOME



SEEDAMMSTRASSE 3, CH-8808 PFÄFFIKON SZ, TELEFON +41 55 417 17 17
FAX +41 55 417 17 18, info@seedamm-plaza.ch, www.seedamm-plaza.ch