



DOCUMENTS TECHNIQUES DE LA FAO SUR LES POLITIQUES COMMERCIALES relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture

N° 5. Soutien interne: aspects liés aux échanges et indications empiriques

TABLE DES MATIÈRES

1	Quels sont les problèmes qui se posent?	1
2	Comment les mesures de soutien interne sont-elles réglementées à l'OMC?	2
3	Indications concernant l'effet de distorsion des échanges des politiques de soutien interne	4
4	Intégration aux études de modélisation des hypothèses concernant le découplage	11
5	Les nouvelles disciplines seront-elles contraignantes?	13
6	Conclusions	16
7	Références	18

1 Quels sont les problèmes qui se posent?

Le présent document technique¹ cherche à répondre à deux questions fondamentales concernant les négociations visant à imposer de nouvelles disciplines aux mesures de soutien interne: i) quelles sont les caractéristiques des mesures de soutien interne qui font que celles-ci peuvent avoir un effet de distorsion des échanges? et ii) soumettre les mesures de soutien interne à d'autres disciplines de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) contribuera-t-il à réduire le niveau des mesures de soutien qui ont un effet de distorsion sur les échanges?

Pour replacer ces questions dans leur contexte, le présent document commence par un résumé rappelant comment les mesures de soutien interne sont actuellement réglementées par l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay et par une analyse de l'efficacité de ces disciplines. Il met ensuite en relief les aspects les plus significatifs de l'Accord-cadre d'août 2004 pour ce qui est de la possibilité d'imposer d'autres disciplines en matière de soutien interne.

Le document examine ensuite les indications empiriques et théoriques limitées qui sont disponibles sur le point de savoir si les paiements dits «découplés» ont effectivement un effet minimal de distorsion des échanges. Sur la base de cet examen, le document analyse la

robustesse, à la lumière de divers critères, de la hiérarchie des catégories des mesures de soutien élaborée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui a rangé les politiques de divers types en fonction de leur effet de distorsion des échanges. À ce propos, une mise en garde s'impose: le degré de détail de la conception de tels programmes et en particulier la combinaison de politiques de soutien interne utilisées, revêtent une importance fondamentale pour leur impact et par conséquent pour leur classement.

Pour concevoir des mesures de soutien interne qui soient véritablement découplées de la production, il est indispensable de comprendre les mécanismes par lesquels un découplage peut affecter les décisions de production. Les mécanismes les plus communément cités – mais regrettamment guère analysés – sont notamment l'impact des paiements «découplés» sur les coûts fixes, la réduction des risques et la richesse, les changements de politiques qui créent des attentes quant au montant du soutien découplé et aux critères qui seront appliqués à cet égard et l'imperfection des marchés des intrants. Ces mécanismes seront brièvement résumés ci-après.

L'on examinera ensuite la mesure dans laquelle les disciplines imposées en matière de soutien interne peuvent être efficaces eu égard au traitement qui lui est actuellement réservé à l'OMC. Enfin, l'on verra comment les études existantes peuvent éclairer l'analyse des incidences des négociations en cours sur la modification des disciplines imposées aux politiques de soutien interne et quels sont les aspects qui appellent des recherches plus approfondies.

¹ Le présent document technique est inspiré en partie des débats d'une consultation informelle d'experts sur le soutien interne qui a eu lieu à la FAO en août 2004 pour examiner les analyses et les travaux empiriques menés sur les questions liées aux mesures de soutien interne qui se posent dans le contexte des négociations en cours sous l'égide de l'OMC.

2 Comment les mesures de soutien interne sont-elles réglementées à l'OMC?

À l'heure actuelle, les disciplines appliquées par l'OMC aux politiques de soutien interne sont fondées sur le concept de la mesure globale du soutien (MGS) aux fins de la quantification du soutien et des négociations visant sa réduction. Les principaux éléments de la MGS sont les suivants: i) soutien des prix du marché, tel que mesuré par la différence entre le cours mondial

de référence et le prix interne réglementé (qui peut ne pas être identique au prix sur les marchés intérieurs) à un moment déterminé; et ii) dépenses budgétaires (voir l'encadré 6 pour une discussion plus approfondie de la MGS).

Il existe cependant, comme résumé dans l'encadré 1, un certain nombre d'exceptions à la série de politiques de soutien que les pays sont obligés d'inclure dans leur calcul de la MGS.

Encadré 1: Politiques exemptes des engagements de réduction

Politiques de la catégorie verte

Les dépenses encourues aux fins d'une intervention déterminée doivent être exclues du calcul de la MGS et par conséquent des engagements de réduction si la politique en question est considérée comme n'ayant que des effets de distorsion «minimes» sur les échanges ou la production. L'Accord sur l'agriculture stipule que le soutien fourni par la politique en question doit être financé par des fonds publics et non en imposant aux consommateurs des prix plus élevés et ne doit pas revêtir la forme d'un soutien des prix à la production. Relèvent actuellement de cette catégorie: les programmes qui fournissent des services ou des avantages à l'agriculture sans toutefois faire intervenir de paiements directs aux producteurs ou aux industries de traitement, comme des programmes de recherche; les mesures phytosanitaires et zoosanitaires; la constitution de stocks publics destinés à renforcer la sécurité alimentaire et aux politiques d'aide alimentaire au plan national; et les paiements directs aux producteurs qui ne sont pas liés au type, au volume ou aux prix de la production ni à l'emploi des facteurs de production utilisés par les producteurs. Ces dernières mesures comprennent le soutien «découplé» des revenus; des programmes d'assurance des revenus et de garantie d'un revenu minimum; et les aides à l'ajustement structurel fournies par le biais des systèmes de mise hors culture et de cessations d'activité.

Politiques de la catégorie bleue

Selon les dispositions applicables aux politiques de la catégorie bleue, sont actuellement exempts les paiements directs effectués dans le cadre des programmes de limitation de la production. Cela intéresse directement les politiques de soutien de certains pays développés, comme les programmes de mise hors culture de l'Union européenne (UE). Ces politiques ne sont pas appliquées par beaucoup d'États membres de l'OMC mais sont importantes pour certains d'entre eux. Dans l'Accord-cadre du 1^{er} août 2004, la définition des politiques de la catégorie bleue a été modifiée de manière à englober des programmes de limitation des paiements.

Règle de minimis

Lorsque la MGS, qu'elle concerne ou non un produit spécifique, est inférieure à moins de 5 pour cent¹ de la valeur totale de la production d'un produit spécifique (MGS par produit) et/ou à 5 pour cent de la valeur de la production totale (MGS non liée à un produit) respectivement, la clause de minimis exempte ce soutien du calcul du total de la MGS. Il y a lieu de souligner que les politiques de la catégorie orange reflétant un soutien ne dépassant pas 5 pour cent de la valeur de la production agricole peuvent être déduites deux fois en application de la clause de minimis, une fois au titre de la MGS liée à un produit et une fois au titre de la MGS non liée à un produit.

¹ 10 pour cent pour les pays en développement.

Source: OMC (2004)

Encadré 2: Indications fournies par les décisions des groupes spéciaux de l'OMC

La décision rendue en 2004 par le groupe spécial de l'OMC concernant le soutien par les États-Unis de la production de coton upland (coton velu) offre quelques indications quant aux types de politiques de soutien interne dont on peut supposer qu'elles ont des effets de distorsion des échanges. Cette décision, confirmée à la suite d'un appel des États-Unis, considère que certains éléments de programmes de soutien interne appliqués par les États-Unis, à savoir les programmes de prêts à la commercialisation et les paiements anti-cycliques, outre les versements au titre du programme de commercialisation pour utilisateurs (Step 2), ont un effet significatif d'empêchement de la hausse des prix du coton sur les marchés mondiaux. Toutefois, il a été constaté que d'autres composantes du programme, à savoir des paiements directs comme les versements au titre de contrats de flexibilité de la production et au titre de l'assurance des récoltes, n'ont pas eu d'effet significatif d'empêchement des hausses des prix, encore que les versements au titre de contrats de flexibilité de la production et les paiements directs aient été considérés comme compatibles avec les critères applicables à la catégorie verte étant donné qu'il était interdit aux producteurs recevant ces paiements de se livrer à d'autres cultures comme celles de fruits et de légumes.

Bien qu'elles soient citées ci-dessus comme étant distincte, l'importance qu'il y a à tenir compte des effets conjugués des différentes politiques de soutien est expliquée plus loin dans le présent document.

Source: OMC (2004a)

- *Comment les disciplines concernant le soutien interne pourraient-elles être transformées lors du cycle actuel de négociations?*

L'Accord-cadre de l'OMC d'août 2004 fournit quelques indications quant à la façon dont les disciplines applicables à l'utilisation de politiques de soutien interne pourraient être transformées par les négociations en cours. L'Accord prévoit que la MGS totale consolidée sera réduite dans des proportions substantielles sur la base d'une approche «étagée», ce qui signifie que les pays ayant une MGS plus élevée seront tenus d'opérer des réductions plus importantes. En outre, la mesure applicable à des produits spécifique sera plafonnée.

L'Accord envisageait également l'adjonction d'un critère de la politique de la catégorie bleue, laquelle sera élargie de manière à englober à la fois les paiements directs effectués dans le cadre de programmes de limitation de la production et les paiements directs qui n'exigent pas de production si de tels paiements sont fonction de bases et de rendements fixes et immuables, ou opérés sur la base d'un nombre fixe et immuable d'animaux, étant entendu que lesdits paiements seront calculés sur la base de 85 pour cent ou moins d'un niveau de référence fixe et immuable de production. Il a été convenu en outre que le soutien relevant de la catégorie bleue ne devra pas dépasser 5 pour cent de la valeur totale moyenne de la production agricole d'un pays pendant une période de référence, laquelle sera déterminée au cours des négociations. Ce plafond s'appliquera à toute utilisation effective ou potentielle de la politique de la catégorie bleue à

partir du début de la période de mise en oeuvre. Dans le cas où un État Membre aurait déjà un pourcentage élevé de ses politiques de soutien ayant un effet de distorsion des échanges dans la catégorie bleue, il sera ménagé une certaine flexibilité.

L'Accord-cadre stipule que les critères d'inclusion dans la catégorie bleue seront revus et précisés pour veiller à ce que les politiques appliquées n'aient que des effets minimes, voire pas du tout, de distorsion des échanges ou sur la production. Cette révision et ces éclaircissements «devront veiller à ce que les concepts fondamentaux, les principes et l'efficacité de la catégorie bleue demeurent et tiennent dûment compte de considérations autres que d'ordre commercial».

Le progrès des négociations dépend clairement de la question de savoir quelles sont les politiques qui relèvent de quelle catégorie. Les deux principales sources d'indications sur ce point sont les analyses économiques des politiques de soutien et les décisions de l'organe de règlement des différends de l'OMC. Il existe sur ce sujet des études économiques de plus en plus nombreuses qui seront examinées ci-dessous. Pour ce qui est de la deuxième source, l'élément le plus important est le récent rapport du groupe spécial concernant le différend sur le coton qui est résumé dans l'encadré 2.

La section ci-après énumère les caractéristiques des politiques de soutien qui peuvent le plus probablement, du point de vue théorique, avoir des effets de distorsion de la production et par conséquent des effets potentiels de distorsion des échanges.

3 Indications concernant l'effet de distorsion des échanges des politiques de soutien interne

En théorie, toutes les politiques de soutien interne ont dans une certaine mesure des effets de distorsion de la production et donc potentiellement des échanges. Le recours à des «paiements découplés»,² soit dans le cas où la MGS est apparue comme pouvant avoir un effet contraignant, soit dans le cas où d'autres forces entrent en jeu pour réduire le soutien de la catégorie orange, est apparue comme allant de pair avec une tendance à l'application de mécanismes de soutien perçus comme ayant un effet de distorsion des échanges plus réduit que celui des politiques existantes. Mais cela est-il confirmé par les faits?

Comme les données empiriques disponibles quant à l'effet de distorsion des paiements découplés sont limitées du fait que ces paiements n'existent que depuis peu – depuis la réforme de 1992 de la politique agricole commune (PAC) dans le cas de l'UE et depuis la Loi de 1996 sur l'agriculture dans le cas des États-Unis – il est extrêmement difficile de définir le degré de distorsion (Ogg et van Kooning, 2004). Il est difficile d'évaluer quantitativement à quel point une politique fausse les échanges dans un environnement politique et institutionnel donné. Pour faciliter la discussion, par conséquent, il est proposé une première hiérarchie des grands types de politiques, après quoi l'on étudiera les divers aspects de leur conception à la lumière de l'impact qu'elles peuvent avoir sur cette hiérarchie.

- Une hiérarchie des effets de distorsion des échanges

L'OCDE a beaucoup enrichi les études consacrées au découplage pour ce qui est aussi bien de l'élaboration des cadres conceptuels que pour des analyses empiriques du degré de découplage des diverses politiques de soutien (OCDE, 2001; 2004).³ Le cadre analytique utilisé par l'OCDE est la matrice d'évaluation des

² *Stricto sensu*, les subventions sont découplées lorsque les paiements sont fixes et garantis et par conséquent indépendants de l'évolution a posteriori de la conjoncture sur les marchés. Les paiements doivent être financés par les contribuables et être fondés sur des critères clairement définis, par exemple le niveau de revenu, l'utilisation des facteurs ou les niveaux de production (Banque mondiale, 2003).

³ Il y a lieu de noter que les questions liées à l'analyse des risques ne se prêtent pas à la normalisation de l'estimation du soutien aux producteurs (ESP). La conversion en un indicateur fondé sur les prix ou en un indicateur monétaire exige des hypothèses concernant les préférences en matière de risque, l'existence de marchés sur lesquels l'État puisse intervenir, etc. (OCDE, 2004).

politiques (MEP), qui permet de simuler l'impact vraisemblable sur la production et les échanges de différentes politiques économiques simplifiées. Pour tenir compte du degré d'incertitude qui entoure les paramètres utilisés dans le modèle, l'exercice de simulation a comporté une analyse de sensibilité. Pour chacun des 500 échantillons, il a été sélectionné au hasard parmi les répartitions uniformes de ces paramètres une série complète d'élasticité du remplacement des facteurs et de l'offre pour chaque culture et chaque pays du modèle MEP. Il a été procédé pour chaque échantillon à deux simulations de politiques, une pour déterminer l'effet du soutien des prix du marché et l'autre pour déterminer l'effet d'un paiement équivalent au titre de l'autre politique.

Les résultats des simulations ont été utilisés pour établir une hiérarchie approximative des types de politiques pour ce qui est de leurs effets de distorsion de la production par rapport aux effets des politiques de soutien des prix des marchés (SPM). L'impact sur la production de la politique «g» est calculé comme étant le surcroît de production par unité de dépense du mécanisme de soutien. Il est alors calculé un ratio de production⁴ pour déterminer l'impact sur la production de chaque unité de dépense consacrée à la politique «g» par rapport à l'impact sur la production d'une dépense équivalente pour une politique de soutien des prix du marché.

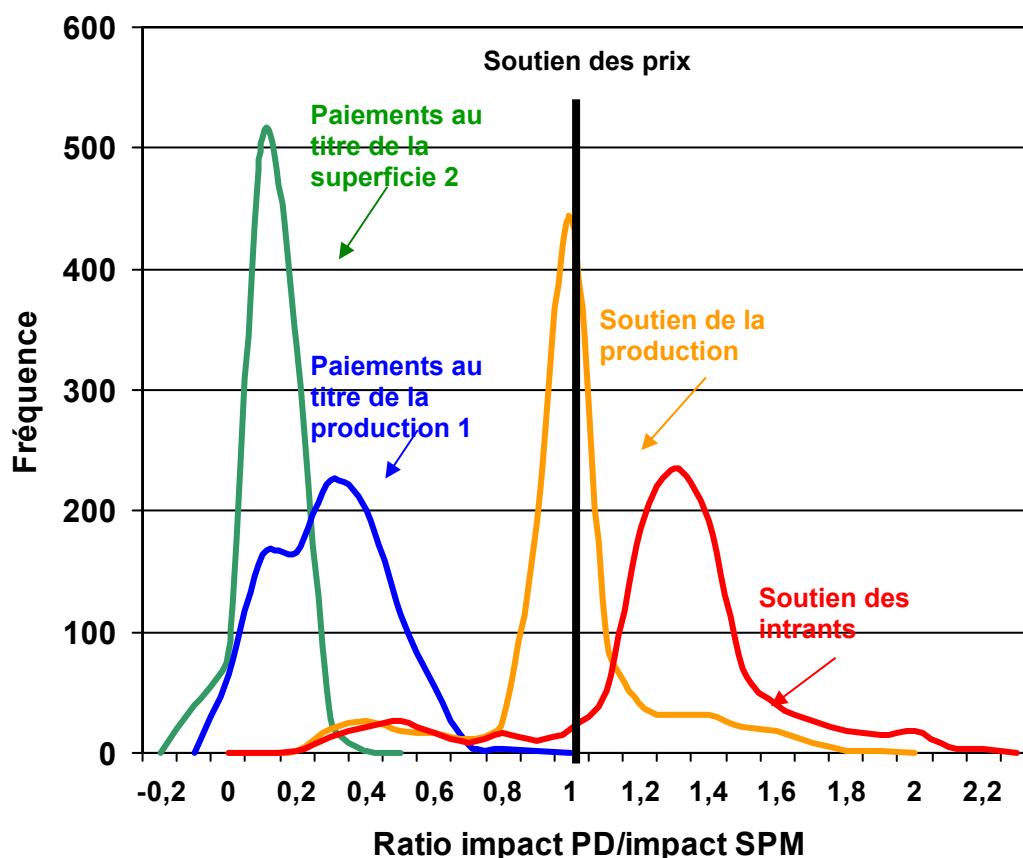
$$\text{Impact sur la production (g)} = \frac{\text{Surcroît de production (g)}}{\text{Soutien additionnel (g)}}$$

$$\text{Ratio de production (g)} = \frac{\text{Impact sur la production (g)}}{\text{Impact sur la production (SPM)}}$$

La figure 1 illustre les résultats de l'exercice de simulation pour ce qui est des impacts sur les échanges. Un ratio inférieur à l'unité signifie que la politique est plus découplée qu'une politique de soutien des prix du marché. Une valeur égale à 1,59 signifie que l'impact par unité de dépense dépasse de 59 pour cent celui causé par les mêmes dépenses pour un soutien des prix du marché. Le soutien des intrants a un effet de distorsion plus marqué que le soutien des prix du marché car une plus large proportion des coûts des intrants se trouve réduite par unité de dépense en comparaison de la proportion d'augmentation du prix de la production entraînée par une dépense équivalente.

⁴ Voir OCDE (2001) et OCDE (2001a) pour une discussion plus détaillée de la méthode de calcul des ratios de production.

Figure 1: Répartition de l'impact estimatif sur les échanges de différents types de politique (analyse de sensibilité sur le modèle MEP – 500 simulations)



Source: Anton (2004).

Notes: Paiements au titre de la production 1 = paiements versés en fonction de la superficie plantée accordés uniquement pour la récolte principale; paiements au titre de la superficie 2 = paiements versés en fonction de la superficie plantée accordés pour toutes les cultures.

La hiérarchie est-elle robuste?

La hiérarchie illustrée à la figure 1 est fondée sur les effets sur les prix des différentes politiques, c'est-à-dire sur la façon dont les dépenses afférentes à la politique considérée affectent les prix relatifs des intrants ou des produits et dont cela, à son tour, se répercute sur les niveaux de la production. Toutefois, plusieurs effets sans rapport avec les prix peuvent affecter cette hiérarchie. Tel est notamment le cas de l'effet des politiques sur les niveaux des risques auxquels les producteurs sont confrontés, les incitations et les contraintes qui encouragent ou au contraire découragent la cessation d'exploitation, la conception d'une politique (à savoir la facilité avec laquelle elle peut être appliquée et ses probabilités de changement) et, surtout, l'effet de divers instruments d'intervention lorsque ceux-ci sont appliqués en même temps que d'autres instruments.

Il est difficile de quantifier l'impact d'une mesure dont l'effet ne se manifeste pas sur les prix. Plusieurs études ont néanmoins essayé de déterminer la signification des effets autres que ceux qui concernent les prix: risques (richesse et assurance), cessation d'exploitation, conception des politiques, respect et application, actualisation et effet de différentes combinaisons de politiques et de programmes d'envergure différente.

Les enseignements tirés de ces études, sans fournir d'estimation directe de l'ampleur des effets autres que ceux qui se répercutent sur les prix, peuvent donner quelques indications quant aux caractéristiques des politiques qui entraînent vraisemblablement une distorsion des échanges.

Risques

Les risques affectent les décisions concernant le volume des ressources à allouer à la production (c'est-à-dire l'allocation des terres et l'intensité de

l'utilisation d'intrants) et tiennent compte des effets sur la richesse. L'atténuation des risques constitue une forme d'assurance qui affecte la distribution des prix auxquels peut être confronté le producteur, essentiellement par une troncature de la partie inférieure de la distribution des prix et d'une garantie que les producteurs ne peuvent pas recevoir un revenu inférieur à un certain niveau. Si les risques sont amoindris, les producteurs sont disposés à investir plus de ressources dans la production de récoltes dans le cas desquelles les prix futurs, les recettes et/ou les rendements seraient autrement plus incertains (Hennessy, 2004).

Plusieurs études ont essayé de déterminer l'effet sur les niveaux de production des politiques qui réduisent directement ou indirectement les risques. Hennessy (2004) classe comme suit les approches adoptées:

- Utilisation de données agrégées et du cadre offert par l'analyse de l'utilité escomptée pour évaluer les effets des politiques sur l'allocation des ressources et la richesse – effet sur l'intensité, c'est-à-dire le niveau des intrants/investissements par unité de superficie, les effets d'assurance n'étant cependant pas suffisamment pris en compte dans de telles études.
- Analyse de simulation fondée sur une fonction de production estimée pour analyser les effets sur l'intensité et la richesse et les effets d'assurance. Ces études ne tiennent pas compte des effets sur l'allocation des ressources.
- Double analyse des effets sur l'allocation des ressources et sur la richesse, sans toutefois d'analyse des effets sur l'intensité.
- Analyse de régression fondée sur les données annuelles afin d'analyser seulement les effets sur l'allocation des ressources.

Les analyses MEP de l'OCDE ont été élargies de manière à englober les effets sur les risques, et pas seulement les effets sur les prix, de chaque type de politique. L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) établie par l'OCDE (voir l'encadré 6) donne une estimation du niveau des transferts aux producteurs mais ne reflète pas le soutien fourni par le biais d'une réduction du risque étant donné qu'elle utilise les effets sur les prix relatifs pour comparer l'impact de différents groupes de programmes. En conséquence, l'OCDE a étudié l'ESP sur plusieurs années et a analysé le contexte dans lequel un soutien a été fourni pour essayer de déterminer le degré de réduction des risques imputable à différentes composantes. L'OCDE est parvenue à la conclusion que lorsque les effets sur les risques sont importants, tenir compte aussi bien des effets sur les prix que des autres effets modifie le degré de distorsion mais pas le classement global des

politiques qui faussent les échanges (voir le tableau 1, qui introduit la prime de risque imputable à la politique considérée). Bien que le classement ne change pas, les évaluations se rapprochent de l'unité pour les politiques caractérisées par des ratios de production inférieurs à l'unité sur la base des effets sur les prix exclusivement. En effet, les paiements découplés ont un effet de transfert plus efficace – autrement dit, ils ont des effets plus marqués sur des éléments autres que les prix que le soutien des prix du marché (SPM). Au tableau 1, par exemple, un ratio de production correspondant aux paiements au titre de la superficie accordés pour la culture principale de 0,36 passe à 0,45 du fait de l'effet de réduction des risques causé par ce type de paiement dans plusieurs pays.

Tableau 1: Incorporation à la hiérarchie des effets sur les risques

Composantes de la mesure ESP	Ratios de production: effets sur les prix exclusivement	Ratios de production: effets sur les prix et sur les risques
Paiements au titre des intrants	1,59	
Paiements au titre de la production (culture principale)	1,21	2,16
Soutien des prix du marché	1,00	1,00
Paiements au titre de la superficie (culture principale)	0,36	0,45
Paiements au titre de la superficie (toutes cultures confondues)	0,2/0,02*	
Paiements au titre des droits antérieurs	0,13	0,18

Source: OCDE (2004).

*sans/avec contraintes quantitatives (pas d'analyse de sensibilité).

Bien qu'elles ne tiennent compte que partiellement des effets autres que sur les prix, la plupart des analyses s'accordent à reconnaître que les effets sur la richesse sont modestes, spécialement en ce qui concerne l'intensité de l'utilisation des ressources, mais que les effets d'assurance et les effets en ce qui concerne l'allocation des superficies peuvent être plus marqués.

De Gorter (2004) relève qu'étant donné que la combinaison des effets sur la richesse et des effets d'assurance peut dépasser l'effet de subvention d'une politique, il est probable que l'effet des interventions sur les risques est loin

d'avoir retenu jusqu'à présent l'attention qu'il mérite dans les négociations. Lorsque l'effet sur les prix relatifs est modeste du fait que le soutien n'est pas directement lié à la production, l'effet sur le risque peut être très important.

Assurance des récoltes

Si les indemnités perçues ne sont pas identiques pour toutes les cultures, les programmes d'assurance peuvent fausser les incitations relatives à la production des différentes cultures. Même s'ils sont identiques, ils n'en auront pas moins des effets de distorsion à la production en ce sens que la production globale augmentera.⁵ Toutefois, les effets sur l'intensité de la production d'un programme d'assurance des récoltes peuvent avoir un impact négatif sur la production (Babcock et Hennessy, 1996; Goodwin et Smith, 1995). Les effets d'un programme d'assurance des récoltes et des revenus ne dépendent pas du produit, de sorte qu'en chiffres absolus, les subventions varient d'un produit à l'autre selon leur rendement relatif net. Des équivalents subventions plus élevés risquent ainsi d'aller à une production plus risquée (Young et Westcott, 2000). Ces systèmes ont par conséquent un effet semblable à celui d'un paiement forfaitaire subordonné à l'exploitation en ce sens qu'ils peuvent conduire à poursuivre l'exploitation de certaines terres marginales.

Données nécessaires

Pour essayer de mieux comprendre les effets sur les risques, il est nécessaire d'entreprendre des études globales reposant notamment sur les informations concernant les sources de revenus non agricoles et les marchés disponibles pour la couverture des risques. Il serait intéressant aussi d'avoir plus largement accès aux bases de données sur les ménages de l'UE. Des données sont indispensables aussi pour estimer les fonctions de la production. À ce propos, les données provenant du réseau d'information comptable agricole (FADN), à elles seules, sont considérées comme insuffisantes. Il serait utile aussi de retracer les impacts sur les prix au moyen de modèles du type de ceux élaborés par l'Institut de recherche sur les politiques alimentaires et agricoles (dont il est question plus loin), mais l'agrégation risque de susciter des difficultés.

⁵ Il convient de noter que si les programmes d'assurance des récoltes aux États-Unis n'ont jamais été incorporés à la catégorie verte, les programmes d'assurance en cas de catastrophe l'ont été, la raison étant que ces derniers sont calculés sur la base d'un certain volume et que les indemnités sont versées après l'événement, de sorte que leur montant n'intervient pas dans les décisions concernant la planification de la production.

Cessation d'exploitation

Le passage de paiements couplés à des paiements découplés affecte-t-il réellement la cessation d'exploitation de terres marginales (ou leur mise en exploitation)!

Il est très difficile de dire ce qu'il advient des terres marginales lorsqu'il est versé des paiements découplés. Les effets d'atténuation des risques peuvent être très différents à court terme et à long terme. Si la plupart des études sont axées surtout sur le court terme, les effets sur la richesse peuvent avoir un impact durable à longue échéance.

Les études tendant à déterminer les effets du découplage mettent souvent l'accent sur l'impact des politiques sur les rendements nets. Il se peut néanmoins que, dans certains cas, le découplage n'ait pas d'impact sur les revenus moyens nets de tous les producteurs mais ait un effet sur la distribution des revenus nets si de telles politiques conduisent à allouer le soutien non plus tant aux grandes exploitations (plus efficaces) mais aux exploitations de moindre envergure (plus marginales). De ce fait, les revenus de cette dernière catégorie d'exploitants peuvent augmenter par rapport à ceux des plus grandes exploitations, que des terres continuent d'être exploitées et, le cas échéant, que de nouvelles terres marginales soient mises en exploitation à mesure que les revenus nets de ces petits producteurs augmentent.

L'on s'interroge également sur le point de savoir si l'attention devrait porter sur les exploitations individuelles ou sur le niveau global de la production de tel ou tel produit. D'un côté, l'hétérogénéité des exploitations est importante, et ce seront les décisions des exploitants marginaux qui affecteront le niveau global de la production. Une étude qui tient compte de ces aspects (Chau et de Gorter, 2001) parvient à la conclusion que, si des cessations d'exploitation sont permises, des paiements découplés peuvent avoir de puissants effets de distorsion des échanges étant donné que les transferts réduisent les coûts fixes et entraînent par conséquent un subventionnement croisé de la production de cultures autres que celles auxquelles sont destinés les paiements compensatoires du fait que certaines terres continuent d'être exploitées.

Un autre aspect connexe est que, même lorsqu'un producteur cesse son exploitation, la terre qu'il cultive, n'ayant guère d'usages autres que la production agricole, est transférée à d'autres producteurs et continue d'être exploitée. Les faits portent à conclure que le nombre d'exploitants est en baisse dans les pays de l'OCDE mais tel n'est pas le cas du volume des ressources engagées dans l'agriculture. Il y a lieu de noter en outre que les niveaux de la production dans les pays de l'OCDE continuent d'augmenter

en dépit du recours accru à un soutien «découplé».

L'attention devrait par conséquent se concentrer surtout au niveau des divers produits. Dans les cas marginaux, par exemple, les ressources continuent-elles d'être allouées à la production de boeuf lors d'un passage au découplage, ou sont-elles réorientées vers le blé? L'analyse doit également englober la question de l'allocation à un produit de ressources spécifiques, y compris peut-être même le capital humain (bien que l'importance de ce type de capital puisse être limitée à certaines exploitations ou cultures spécialisées) et la mesure dans laquelle la terre se prête à des cultures déterminées. Des modèles d'allocation des terres sont indispensables pour ce type d'analyse.

Conception des politiques

S'il est difficile de classer les catégories de politiques en fonction de l'effet de distorsion qu'elles ont sur les échanges, c'est parce qu'en réalité, leur impact effectif dépendra non seulement du type de politique appliquée, mais aussi de la façon dont celle-ci est conçue et appliquée dans la pratique. L'impact produit dépend souvent très directement de la politique considérée, de sorte qu'il est difficile de savoir à l'avance comment le classement des politiques, selon leur degré de découplage, se trouvera affecté.

Application

Les coûts d'application doivent également être pris en compte dans l'analyse. Lorsqu'une politique n'est pas respectée, l'on y remédie souvent en subordonnant à des conditions le versement des paiements; tel est notamment le cas de la violation des quotas maximums de production ou des déclarations trompeuses concernant le volume de la production (subventions à la production) ou de la modification des paramètres sur lesquels les paiements sont fondés (paiements découplés) (Giakannas, 2004). Si les conséquences économiques de l'inobservation d'une politique dépendent directement de la nature de celle-ci, elles peuvent accroître l'efficacité du rôle de transfert des subventions à la production et éliminer celle des quotas de production et des paiements découplés. Cependant, les subventions à la production ne joueront jamais un rôle de transfert plus efficace que les paiements découplés étant donné qu'il suffit de vérifier une seule fois l'application des politiques découplées, par exemple lors de la déclaration des superficies cultivées antérieures.

Attentes en ce qui concerne l'assistance future et actualisation des paramètres de base des paiements

Des politiques qui amènent les intéressés à compter sur des paiements futurs et qui permettent une actualisation des périodes de référence, par définition, ne sont pas découplées. Lorsque les producteurs comptent sur une assistance future en se fondant sur ce qu'il est advenu par le passé lorsque la conjoncture était mauvaise, leurs décisions actuelles concernant la production se trouvent inévitablement affectées. De même, lorsque les producteurs savent qu'ils seront autorisés à actualiser les données prises comme référence, par exemple en ce qui concerne les superficies, le rendement, la production, etc., leurs décisions concernant la production se trouvent affectées aussi. En pareil cas, ils s'efforceront de maintenir ou d'accroître les superficies, les rendements et la production en prévision d'une augmentation future des paiements. De telles politiques se trouvent couplées à la production par différents moyens, dont une diminution des cessations d'exploitation et/ou une augmentation des nouvelles exploitations, l'augmentation des superficies et les prévisions existantes et une exploitation plus intense des terres marginales. Les deux phénomènes relevés ici ne sont pas seulement théoriques mais ont été constatés dans la réalité dans certains pays, et vont à l'encontre de l'esprit, sinon de la lettre, de l'Accord sur l'agriculture.

Les effets sur les incitations aux agriculteurs de l'actualisation des superficies et des rendements de référence peuvent être étudiés en déterminant comment les agriculteurs en viennent à compter sur une actualisation et comment leurs attentes à cet égard évoluent. L'on peut incorporer aux modèles la mesure dans laquelle la plantation actuelle d'une récolte par un agriculteur affecte son expectative de paiements futurs pour cette récolte par rapport à d'autres. Il n'existe pas encore d'estimations empiriques de cette corrélation, mais son impact relatif par rapport à un paiement exclusivement fondé sur la production se situe à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 0,0 et 1,0 et, comme il est montré dans l'encadré 3, il est très probable que le chiffre réel soit l'extrémité inférieure ou l'extrémité supérieure de la fourchette.

Encadré 3: Exemple des incidences de l'actualisation des chiffres de référence sur le degré de découplage

Supposons que, pour un agriculteur, la probabilité d'une actualisation au cours des quatre années suivantes soit nulle et qu'une actualisation dans cinq ans représente une probabilité de 60 pour cent, avec une pondération de 20 pour cent pour les plantations de cette année, une nouvelle actualisation devant intervenir cinq ans par la suite. Si la probabilité que le programme demeure en place est de 90 pour cent, le paiement hypothétique t+5 est égal à 90 pour cent du paiement actuel et le taux d'intérêt est de 5 pour cent, de sorte que les paiements sont couplés à concurrence de 42 pour cent. Autrement dit, sur la base de cette série d'expectatives, un tel paiement a un effet sur la superficie plantée représentant 42 pour cent de celui d'un paiement directement lié à la superficie actuellement plantée.

Source: Sumner (2004)

Imperfection des marchés des intrants

Une autre raison pour laquelle même les politiques de soutien «pleinement découplées» peuvent affecter les décisions d'investissement des agriculteurs est l'imperfection des marchés des intrants. Lorsque les marchés des intrants sont imparfaits – c'est-à-dire lorsque les producteurs se heurtent à des contraintes sur les marchés des capitaux et du travail – les décisions d'investissement sont affectées par les paiements directs. Par exemple, lorsque, faute de crédits, les agriculteurs n'ont pas pu investir de façon optimale dans leur exploitation, la disponibilité des paiements directs permet aux banques d'accorder des prêts qu'elles ne consentiraient pas dans d'autres conditions, ce qui ralentit les cessations d'exploitation et accroît les investissements dans la capacité de production.

Combinaisons de politiques

Pour évaluer l'effet de distorsion des politiques, il faut tenir compte d'une autre question qui est l'effet de l'ensemble des politiques plutôt que d'une politique déterminée. D'une façon générale, les analystes considèrent que les effets conjugués d'une combinaison de politiques peuvent avoir un impact très différent sur la production que celui produit par les différentes politiques agissant individuellement. Toutefois, il n'existe guère de travaux empiriques sur la façon dont les agriculteurs réagissent individuellement face aux divers types de paiements lorsqu'il est tenu compte de l'ensemble des effets.

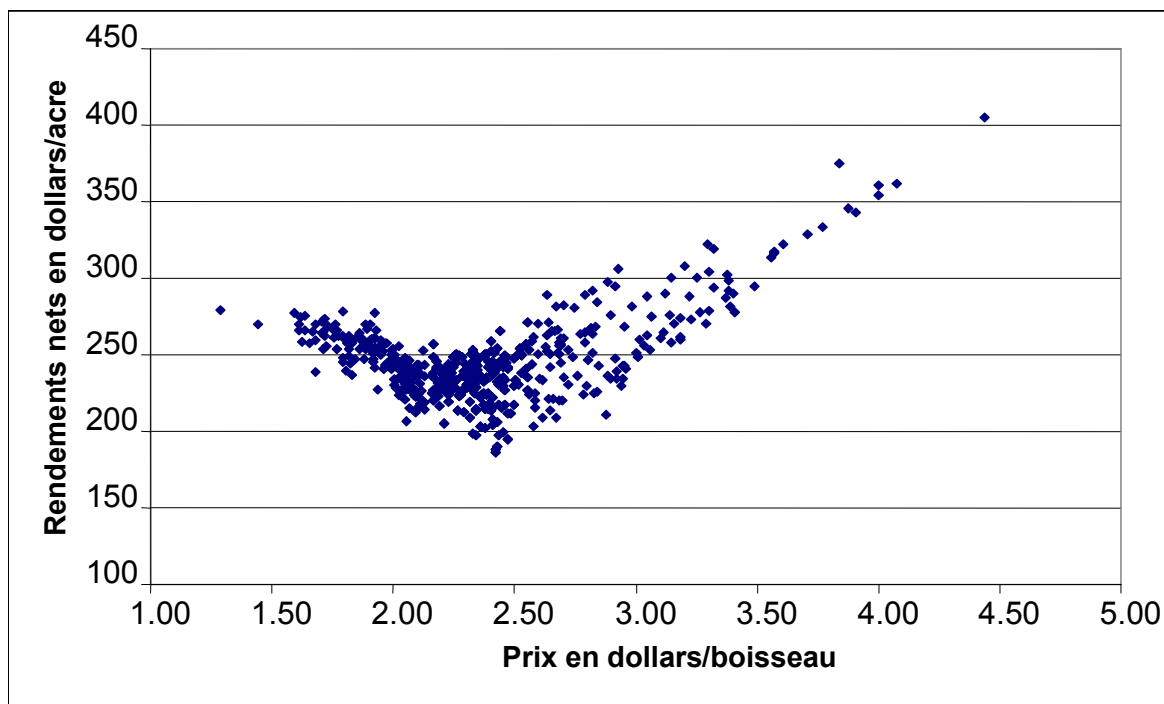
Un exemple de cet avis est le cas des programmes de soutien des États-Unis. La figure 2 illustre les rendements nets des cultures de maïs par rapport aux prix pratiqués sur les marchés sur la base d'un exercice de simulation stochastique (Westhoff, 2004) faisant intervenir 500 résultats possibles calibrés pour l'année 2005/06. Sur la fourchette des prix marchands de

2,3 à 5 dollars le boisseau, l'on constate la corrélation positive qui était à prévoir entre les prix à la production et les rendements nets. Toutefois, lorsqu'une augmentation des rendements se traduit par des prix inférieurs sur le marché, les rendements nets ne diminuent pas car d'autres éléments des programmes de soutien entrent en jeu et, proportionnellement, accroissent les rendements nets d'autant plus que les prix sur les marchés baissent.

La figure 3 démontre comment les différentes composantes des politiques interviennent sur les différents prix. Par exemple, lorsqu'une augmentation des rendements se traduit par une baisse des prix sur les marchés:

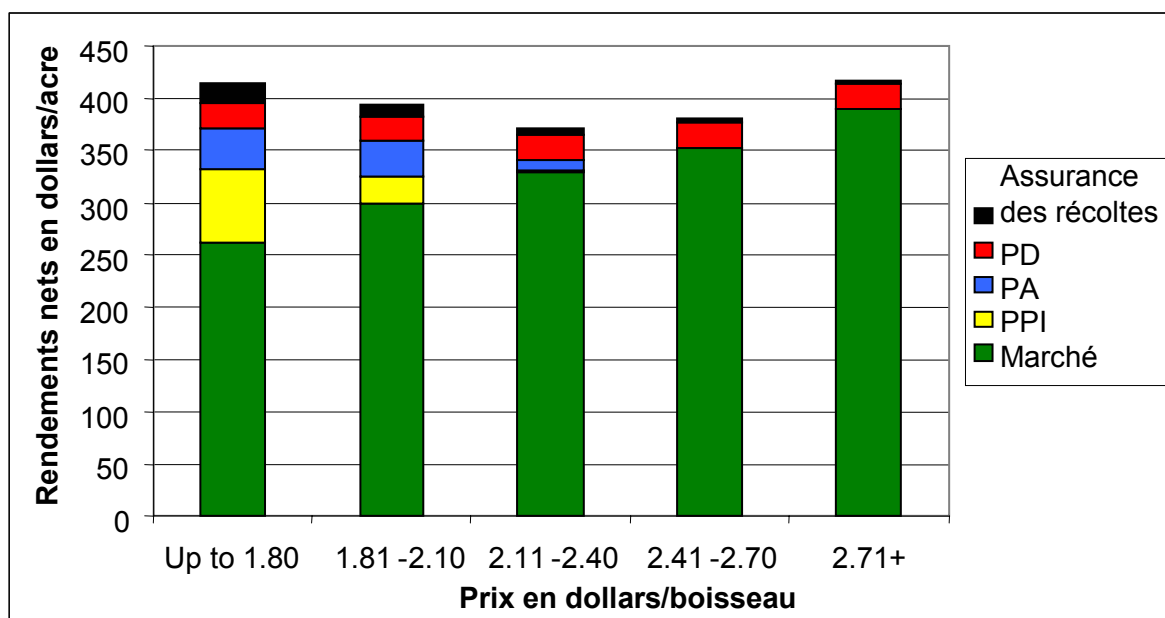
- Les rendements provenant des programmes d'assurance des récoltes augmentent à mesure que les prix baissent sur les marchés;
- Les paiements directs qui n'exigent pas de production sont fondés soit sur les superficies de référence déterminées avant 1996, soit sur les superficies cultivées actualisées par référence à la période 1998-2001 et ne varient pas selon les prix du marché;
- En revanche, des paiements anti-cycliques (PA) sont versés lorsque le prix moyen pratiqué sur les marchés nationaux pendant la campagne tombe au-dessous du niveau d'intervention (celui-ci étant le prix indicatif moins le paiement direct), mais les paiements augmentent parallèlement à la baisse des prix, mais seulement jusqu'à ce que les prix tombent au niveau fixé pour le programme ou au-dessous. Par conséquent, les PA ne peuvent jamais dépasser les prix indicatifs moins les paiements directs moins le niveau du prêt, même si les prix tombent très bas sur les marchés. Les PA sont soumis aux mêmes règles que les paiements directs, en ce sens qu'aucune production n'est exigée sur les superficies de référence et que les producteurs ne sont pas autorisés à affecter les terres à des utilisations commerciales non agricoles ni à la culture de fruits ou de légumes;
- Aux termes du programme de prêts pour insuffisance de la production, les paiements sont fondés sur les niveaux de la production actuelle. Le producteur contracte un emprunt et le rembourse au taux du prêt plus intérêt ou sur la base du «prix affiché pour le district», si celui-ci est inférieur. Le prix affiché pour le district est lié à un prix terminal et varie beaucoup d'un district à un autre, de même que le taux du prêt. Dans le cas du coton et du riz, un «cours mondial ajusté» remplace le prix affiché pour le district, aussi bien ce cours que le taux du prêt sont identiques d'un district à un autre (Westhoff, 2004).

Figure 2: Rendements nets de la production de maïs aux États-Unis selon divers prix marchands (simulation stochastique)



Source: Westhoff (2004).

Figure 3: Importance des différentes composantes du soutien aux États-Unis à différents niveaux de prix sur les marchés



Source: Westhoff (2004). PD = paiements directs; PA = paiements anti-cycliques; PPI = programme de prêts en cas d'insuffisance de la production; Marché = prix sur les marchés

4 Intégration aux études de modélisation des hypothèses concernant le découplage

Les études concernant l'impact de la réforme des politiques sont très influencées par le choix des élasticités représentant l'adaptabilité de l'offre à différentes incitations de prix. Comme le montre l'analyse ci-dessus des études publiées, il faut, pour déterminer correctement l'impact des réformes politiques sur le niveau de la production et des échanges, intégrer à ces élasticités les effets probables de paramètres autres que les prix, qui sont notamment le choix des paramètres concernant l'aversion pour les risques, les possibilités de gestion des risques exogènes et les décisions de cessation d'exploitation.

Il existe un large fossé entre ce que démontrent les études théoriques et ce que l'on sait grâce aux analyses empiriques, et par conséquent les données effectivement disponibles qui peuvent être utilisées pour intégrer les élasticités aux modèles des échanges. De ce fait, des trois piliers de l'Accord sur l'agriculture, la modélisation de l'impact des politiques de soutien interne (autre que le soutien des prix du marché) est la moins avancée. Cela étant, les analystes ont eu recours à une ou plusieurs des trois approches pour assigner les valeurs spécifiques à ces élasticités: i) des estimations fondées sur les statistiques passées (généralement des séries chronologiques); ii) des estimations fondées sur des évaluations qualitatives; et iii) des estimations calculées par synthèse. De ces trois approches, la troisième semble gagner en popularité, pour des raisons pratiques, et est discutée en peu plus en détail ci-dessous.

i) Estimations fondées sur les statistiques passées

L'approche standard habituellement suivie par un économiste (ou celle qu'il souhaiterait suivre) pour obtenir des élasticités consiste à les estimer par un calcul économétrique sur la base des données passées concernant les paiements et les niveaux de production. Cette approche souffre de deux principales limitations. Premièrement, les programmes de soutien interne de type «découplé» sont assez récents et, par exemple, remontent à la réforme de la PAC de 1992 dans le cas de l'UE et à la Loi de 1996 sur l'agriculture aux États-Unis. De ce fait, il n'y a pas assez de points de référence, ni par conséquent de souplesse, pour calculer des estimations exemptes de biais des élasticités au moyen de méthodes économétriques. Deuxièmement, même si de telles données étaient disponibles, l'utilisation d'élasticités estimées sur la base de statistiques passées pour simuler les effets de nouveaux programmes serait une pratique contestable. Par exemple, le programme unique de paiements agricoles prévu par la PAC réformée dans l'UE peut affecter la production de

Encadré 4: Le modèle IRPAA de l'Université du Missouri

L'Institut de recherche sur les politiques alimentaires et agricoles (IRPAA) a testé plusieurs options pour mettre au point des systèmes d'évaluation de la réaction de l'offre qui tiennent compte du degré de découplage des divers programmes de subvention. L'approche adoptée dans le cas des mesures de soutien interne aux États-Unis est approximativement la suivante. Pour chaque région des États-Unis, des méthodes d'estimation combinées ont été utilisées pour évaluer les élasticités totales des superficies cultivées, le total des superficies consacrées aux principales cultures (céréales, graines oléagineuses et coton) étant fonction d'une moyenne pondérée des rendements nets escomptés du marché et du programme de prêts plus 25 pour cent à titre des paiements «moins couplés» (paiements au titre des contrats d'élasticité de la production et paiements au titre de l'assistance pour les pertes sur les marchés pour la période 1997-2001 et paiements anti-cycliques (PA) et paiements directs (PD) pour la période couverte par les projections). Ces élasticités du total des superficies cultivées en fonction des rendements nets escomptés sont généralement réduites, et la moyenne pondérée pour les États-Unis n'est que de 0,06. Il a également été établi une matrice des effets directs et des effets croisés correspondant à l'élasticité estimée du total des superficies cultivées. Les paramètres ont été établis par synthèse, mais les estimations sont calculées de façon systématique, par exemple en imposant les contraintes tirées de la théorie de la production.

Les paiements moins couplés interviennent de deux façons. Premièrement, ils ont un effet spécifique, sans rapport avec les produits, sur le total des superficies cultivées. Comme les élasticités du total des superficies cultivées sont réduites et comme les paiements directs et les PA sont multipliés par 0,25, l'effet est très modeste. Deuxièmement, 25 pour cent des PA sont également inclus dans les rendements nets escomptés des divers produits, la raison en étant que les PA ayant un effet de réduction des risques de prix spécifique pour chaque produit et que la loi de 2002 sur la sécurité des exploitations agricoles et de l'investissement rural qui a actualisé les données de référence et les rendements aux fins des PA signifie que ces derniers ont eu un impact plus marqué qu'un paiement plus découplé. Globalement, par conséquent, un dollar de PD a un impact sur la production égal à 25 pour cent de celui qu'aurait une augmentation d'un dollar des rendements sur les marchés, et l'impact d'un dollar de PA est de 50 pour cent d'une telle augmentation (25 pour cent spécifiques au produit et 25 pour cent sans rapport avec le produit). La contribution des divers paiements au montant total des rendements nets dépend manifestement des prix sur les marchés. Par exemple, lorsque les prix sur les marchés sont légèrement supérieurs au taux du prêt, les avantages du programme de prêts seront réduits et les PA n'atteindront pas leurs niveaux maximums. Il y a lieu de noter que le degré de couplage des divers programmes repose essentiellement sur des hypothèses et dépend de l'interprétation donnée par l'analyste.

façon très différente par rapport au système de paiements de la PAC de 1992. Lorsque les mécanismes de formulation et de mise en oeuvre des politiques changent, les attentes des agriculteurs quant à l'impact des programmes sur leurs rendements nets changent aussi, ce qui affecte la fiabilité des paramètres estimatifs de la réaction de l'offre dans le nouveau contexte.

ii) Estimations fondées sur des informations qualitatives

Une autre approche consiste à solliciter l'avis des agriculteurs quant à la façon dont une politique donnée a affecté ou risque d'affecter leurs décisions concernant l'allocation des ressources, le choix des cultures et la production. Il semble que le Ministère de l'agriculture des États-Unis ait pris l'initiative d'entreprendre des enquêtes auprès

des agriculteurs pour essayer de comprendre l'impact des différents programmes de soutien de l'agriculture.

iii) Élasticités calculées par synthèse

Comme l'on ne dispose pas d'élasticités calculées sur la base d'études économétriques, et comme, en tout état de cause, de telles élasticités sont peu fiables s'agissant de simuler des effets de nouveaux programmes de soutien de l'agriculture, quelques analystes ont utilisé à titre expérimental des élasticités calculées par synthèse qui sont fondées sur une combinaison d'estimations disponibles, d'autres analyses des programmes de soutien de l'agriculture et des avis d'experts. Pour donner une idée de ce qui a été fait, l'on trouvera aux encadrés 4 et 5 une discussion des approches et applications les plus récentes.

Encadré 5: L'approche de Sumner de la modélisation de l'impact des subventions du coton

Sumner (2003) a établi une des études les plus détaillées des conséquences de l'élimination aux États-Unis des subventions internes du coton. Il aborde différemment les diverses composantes du programme américain de subventionnement du coton et évalue leur impact distinct sur les prix et sur la production. Selon ce modèle, les superficies cultivées sont déterminées par les recettes nettes escomptées multipliées par un coefficient linéaire de l'offre. Les revenus nets escomptés par acre sont définis comme suit:

$$\text{Revenus nets escomptés} = \text{Montant escompté} [(\text{Prix du marché} \times \text{Rendement}) + (\text{APC} \times \text{Rendement}) + (\text{b}_{\text{cfp}} \text{CFP} + \text{b}_{\text{pd}} \text{PD})] + (\text{b}_{\text{apm}} \text{APM} + \text{b}_{\text{pac}} \text{PA}) + \text{SAC} - \text{Coût par acre}]$$

où, indépendamment des prix sur le marché et des rendements, APC = avantages découlant de prêts à la commercialisation (y compris aussi bien les paiements au titre de l'insuffisance de production que les gains imputables aux prêts à la commercialisation); CFP = paiements au titre des contrats de flexibilité de la production (versés pendant la période 1999-2001) et PD = paiements directs, versés entre 2002 et 2007; APM = paiements au titre de l'assistance pour les pertes sur les marchés (versés pendant la période 1999-2001) et PA (paiements anti-cycliques) versés pendant la période 2002-2007; et SAC = subvention d'assurance des cultures.

Une réduction du montant attendu au titre de l'une quelconque des quatre subventions à la production affecte les superficies cultivées et par conséquent la production de coton aux États-Unis par le biais de son impact sur les revenus nets escomptés par acre. Les divers coefficients b_i sont censés mesurer l'impact sur les rendements nets par acre de cultures de coton d'une forme déterminée de subvention par rapport à l'impact d'une simple modification des prix sur le marché et, de ce fait, reflète le degré de couplage des divers types de paiements. Si $b = 0$, cela signifie qu'un paiement déterminé n'a pas d'impact sur les rendements marchands et est par conséquent totalement découplé, tandis que, si $b = 1$, ce type de paiement se reflète pleinement dans les rendements de la production par acre et est par conséquent intégralement couplé. Par exemple, b_{cfp} et b_{pd} reflètent l'impact sur les revenus nets par acre provenant de la culture de coton des paiements versés au titre des CFP et des paiements directs en comparaison de l'impact de variation des prix sur les marchés. Il en va de même des autres formes de subvention, à savoir les paiements au titre des prêts à la commercialisation et les subventions d'assurance des récoltes. Sumner parvient à la conclusion que l'impact sur la production des paiements au titre des CFP est inférieur à celui des paiements directs mais que les deux ont un impact positif, bien qu'inférieur à l'unité, par rapport au soutien des prix du marché. Il n'existe aucune indication catégorique permettant de spécifier l'ordre de grandeur de b_{cfp} et b_{pd} , étant donné qu'il n'a pas été rassemblé de données statistiques complètes, le problème tenant en partie au fait qu'il n'existe guère de séries chronologiques qui puissent être utilisées pour une analyse économétrique. Cela dit, il faut, pour l'essentiel, supposer les valeurs de b . L'étude discute en détail de l'impact de ces paiements sur les revenus nets par acre et de l'ordre de grandeur de ces coefficients.¹

Sumner affirme qu'en ce qui concerne l'impact des paiements au titre des CFP, une valeur comprise entre 0,15 et 0,4 paraît appropriée pour b_{cfp} étant donné les différentes façons dont se répercutent ces paiements, mais il utilise pour ses simulations une valeur inférieure de $b_{\text{cfp}} = 0,15$. Pour des raisons discutées dans son étude, l'impact des paiements directs sur les revenus nets escomptés est supposé être plus marqué que celui des paiements au titre des CFP. Une fourchette comprise entre 0,25 et 0,5 a été jugée appropriée, mais il utilise la limite inférieure, c'est-à-dire $b_{\text{pd}} = 0,25$. Les paiements au titre de l'APM sont censés encourager davantage la production que les paiements au titre des CFP et les PD (les paiements au titre de l'APM ont été notifiés à l'OMC comme paiements de la catégorie orange), mais Sumner – par prudence – prend comme hypothèse pour b_{apm} une valeur égale à 0,25. Il prend également comme hypothèse pour b_{pac} une valeur égale à 0,40, alors même que les PA ont été considérés comme ayant des effets de distorsion des échanges presque aussi marqués que ceux des paiements au titre des prêts. Il n'a pas été opéré d'ajustement pour les subventions d'assurance des cultures (SAC), l'hypothèse étant que ces paiements sont intégralement couplés.

¹ Le modèle de Sumner englobe également d'autres subventions, à savoir les programmes de commercialisation pour utilisateurs (Step-2) qui affectent aussi bien la demande de coton américain des usines des États-Unis que la demande mondiale de coton américain.

Source: Sumner (2004).

En résumé, et bien qu'il existe un nombre considérable d'études théoriques et d'analyses concernant l'étendue des effets de distorsion de la production et des échanges des différents types de subvention, il n'y en a que très peu qui aient effectivement mesuré les coefficients d'une façon qui puisse être utilisé pour la modélisation des échanges mondiaux. Cela est dû principalement au fait que les séries de données chronologiques sont insuffisantes. Les exemples donnés dans les encadrés 4 et 5 permettent de penser que ceux qui souhaitent établir des modèles devront continuer pendant un certain temps encore de se fonder sur les hypothèses pour ce qui est du degré de couplage.

- *Autres caractéristiques des modèles*

Pour analyser et interpréter les résultats fondés sur des modèles, il ne faut pas perdre de vue que d'autres aspects aussi peuvent intervenir. Sur la base des études existantes (qui n'englobent pas toutes nécessairement les mesures découplées de l'impact des réformes de la politique agricole commune), Heckeley (2004) relève que la structure donnée par les modèles (équilibre partiel par opposition à général, approche statique et comparative par opposition à approche dynamique récursive) n'affecte pas inévitablement les résultats dans une mesure significative. De même, peu importe, semble-t-il, que les paramètres soient estimés par un calcul économétrique ou dérivés par synthèse. Néanmoins, deux aspects peuvent faire une différence importante: a) les points de référence utilisés pour les projections, qui servent à comparer l'impact des réformes, revêtent une importance capitale et même des résultats comparatifs statiques n'échappent pas à l'influence des projections des points de référence; et b) le niveau de différenciation des cultures et au plan régional peut avoir des incidences importantes sur les résultats.

5 Les nouvelles disciplines seront-elles contraignantes?

La discussion qui précède est fondée sur l'hypothèse que le passage à des politiques de soutien des catégories verte et bleue est dû aux tentatives faites par les pays pour éviter de voir limiter leur capacité de fournir un appui à leurs producteurs par suite des nouvelles disciplines imposées aux politiques de soutien non exemptes des engagements de réduction. Toutefois, plusieurs commentateurs ont fait valoir récemment (de Gorter (2004), Berthelot (2004)) qu'aux niveaux actuels, les politiques de soutien de catégorie orange ne risquent guère d'être affectées même si les plafonds de la mesure globale du soutien (MSG) sont nettement abaissés. L'une des principales en est la raison

dont le soutien est mesuré dans le contexte de l'Accord de l'OMC. L'utilisation de la MSG est soumise à différentes limitations, à savoir la façon dont le soutien est mesuré et la couverture de la mesure, ce qui conduit à s'interroger sur le point de savoir si la MSG est une mesure moins appropriée du soutien interne que les autres mesures du soutien, comme expliqué en détail dans l'encadré 6.

Dans l'UE, par exemple, le prix d'intervention est purement un prix comptable de caractère administratif. Si le prix sur le marché est plus élevé que le prix d'intervention et si celui-ci est à son tour plus élevé que le cours mondial de référence, la différence entre le prix d'intervention et le cours mondial de référence est la MSG. Il est par conséquent possible de réduire le prix d'intervention et par le fait même la MSG sans que cela ait d'effet sur les niveaux de soutien aux producteurs. Par exemple, si le prix administré est de 100 dollars la tonne, le cours mondial de référence de 60 dollars la tonne mais le prix sur les marchés intérieurs de 120 dollars la tonne du fait de la protection à la frontière, la différence entre 100 dollars et 60 dollars la tonne, c'est-à-dire 40 dollars la tonne, sert à calculer la MSG. Le prix effectif sur les marchés intérieurs, soutenu par la protection à la frontière, ne joue aucun rôle dans ce calcul (de Gorter, 2004).

Autrement dit, la MSG n'est pas fondée sur les prix effectifs qui ont cours sur les marchés intérieurs et sur les marchés mondiaux et constitue par conséquent une estimation trompeuse du niveau du soutien. Si le cours mondial baisse et si, de ce fait, le niveau du soutien augmente, la MSG n'est pas affectée car le prix administré demeure inchangé. Un autre problème est que la MSG peut être réduite sans réduire le soutien aux producteurs, simplement en modifiant le prix d'intervention (ce qui, comme démontré dans l'exemple, n'affectera pas nécessairement le prix intérieur à la production). Dans l'UE, par exemple, le prix d'intervention du boeuf a été considérablement réduit en 2002, ce qui a réduit la MSG totale de 11,9 milliards d'euros. Au Japon, un changement semblable du prix d'intervention du riz s'est traduit par une réduction significative de sa MSG.

Encadré 6: Mesures du soutien: MSG par opposition à ESP

Différents indicateurs ont été mis au point pour mesurer le soutien aux producteurs. Les deux les plus communément cités sont la mesure globale du soutien (MSG) de l'OMC et l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) de l'OCDE. Bien que les approches suivies se ressemblent à bien des égards, elles reflètent un certain nombre de différences de méthodes, comme on le verra plus loin. Il importe en outre de ne pas perdre de vue les raisons pour lesquelles ces diverses mesures ont été élaborées. La MSG est la base d'un engagement juridique de réduire le soutien interne dans le contexte de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, tandis que l'ESP a pour but de suivre et d'évaluer les progrès accomplis sur le plan de la réforme des politiques agricoles.

Les principales composantes de la MSG sont les suivantes: i) soutien des prix du marché, tel que mesuré par la différence entre le cours de référence fixe sur les marchés mondiaux et le prix interne découlant des politiques de soutien à l'agriculture (qui peut ne pas être le même que le prix ayant cours à un moment donné sur les marchés intérieurs); et ii) le niveau des dépenses budgétaires afférentes aux politiques de soutien interne considérées comme faussant les échanges.

L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) de l'OCDE reflète le montant annuel des transferts monétaires opérés en faveur des agriculteurs du fait des politiques qui: a) maintiennent une différence entre les prix intérieurs et les prix à la frontière (soutien des prix du marché); et b) prévoient des paiements aux agriculteurs sur la base de critères comme le volume de la production d'un produit, le volume des intrants utilisés, le nombre d'animaux, la superficie cultivée ou les revenus ou recettes touchés par les agriculteurs (voir le tableau A1 pour une classification complète).

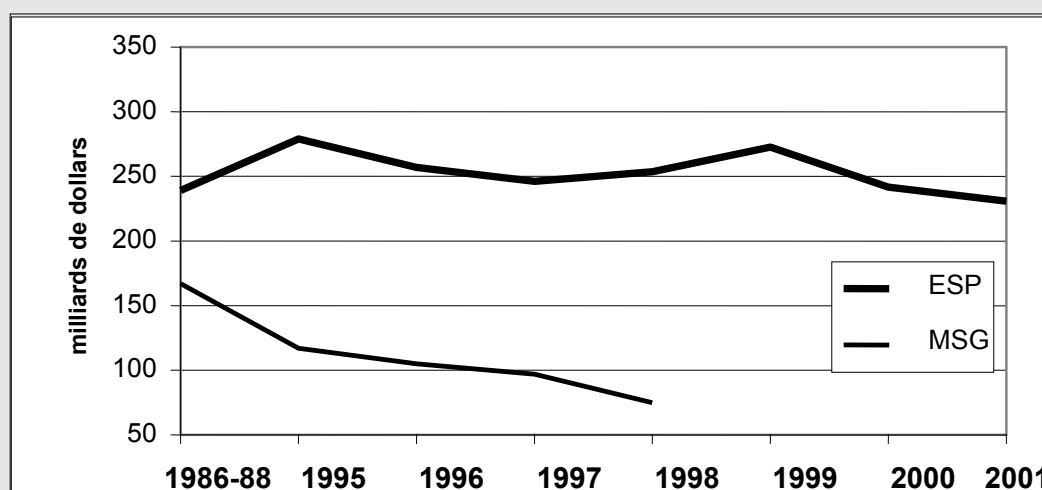
Comme la MSG, l'ESP reflète la différence de prix ainsi que le niveau des dépenses budgétaires des pouvoirs publics, mais les principales distinctions sont les suivantes:

a) Dans le cas de l'ESP, le soutien des prix du marché est mesuré à l'exploitation sur la base des prix effectifs à la production et à la frontière des produits au cours d'une année donnée, étant donné que, dans le cas de la MSG, le soutien des prix du marché est calculé en fonction de la différence entre les prix sur les marchés internes résultant des politiques de soutien et un cours mondial de référence fixé en fonction d'une période antérieure de référence (1986-88).¹

b) L'ESP englobe tous les transferts effectués aux agriculteurs en application des politiques de soutien à l'agriculture, tandis que la MSG, comme indiqué dans l'encadré 1 ci-dessus, n'englobe que les politiques intérieures de la catégorie orange et excluent les politiques de limitation de la production (catégorie bleue), les politiques qui n'ont qu'un effet de distorsion minimale sur les échanges (catégorie verte) et un niveau de *minimis* de politiques faussant les échanges.

Il en résulte que les tendances des deux indicateurs enregistrées depuis 1986-88 sont fort différentes. Si la MSG a considérablement baissé, l'ESP est restée relativement stable.

Figure 4: Persistance d'un soutien élevé aux agriculteurs dans les pays de l'OCDE – Évolution de la MSG et de l'ESP



¹ Pendant la période de référence, les cours des produits sur les marchés mondiaux ont été particulièrement faibles, de sorte que le soutien par rapport au prix d'intervention a été élevé et que les réductions que les pays doivent opérer dans la MSG sont calculées à partir d'un niveau consolidé élevé.

Source: Tiré de: OCDE (2004) *Agricultural Support: How is it measured and what does it mean?* Étude de synthèse, juin 2004 <http://www.oecd.org/dataoecd/63/8/32035391.pdf>.

Une autre difficulté tient au fait que la différence de prix résulte de l'incidence de la protection à la frontière et non des politiques de soutien interne. Cette composante de la MSG est financée par le consommateur et, en tant que telle, ne devrait pas être comptée comme faisant partie du soutien interne. La MSG devrait être définie comme n'englobant que le soutien financé par le contribuable, autrement dit les dépenses budgétaires de soutien. Les paiements financés par le consommateur devraient être omis du calcul pour éviter un double décompte avec le soutien à la frontière. À titre de comparaison, les niveaux du soutien, tels que mesurés par l'ESP, qui sont plus élevés que la valeur de la MSG plafond dans tous les pays sélectionnés, sont considérablement réduits lorsque l'on soustrait le soutien fourni par le biais des mesures de protection à la frontière

Comme le démontre le tableau 2, les paiements financés par le consommateur sont

importants en comparaison des transferts financés par le contribuable dans beaucoup de pays qui se sont engagés à réduire leur MSG. Lorsque seront appliquées les dernières réformes de la politique agricole commune, les prix d'intervention dans l'UE seront proches des prix de référence, ce qui se traduira par une MSG bien moindre pour les produits visés comme les céréales (bien qu'elle restera élevée pour certains produits, y compris les produits laitiers). L'UE restera confortablement à l'intérieur de la MSG plafond et il est probable que de nouvelles réductions de la MSG n'auront guère d'effet sur la capacité de l'UE d'appliquer des politiques de soutien ayant un effet de distorsion des échanges. De même, en République de Corée, le soutien du riz est financé par le consommateur et les politiques de soutien interne autres que le soutien fourni par le biais de la protection à la frontière n'ont pas pour effet d'accroître la production (de Gorter, 2004).

Tableau 2: Mesures de soutien interne

Mesures de l'OCDE			Mesures de l'OMC										
ESP	ESP moins soutien à la frontière	Millions de dollars	Catégorie verte	Catégorie bleue	Soutien interne pour des produits spécifiques			Non lié à un produit ⁷	MSG				
					Financé par le contribuable ²	Financé par le consommateur ³	de <i>minimis</i> ⁶		Plafond	Notifiée		de <i>minimis</i> en % de la MSG	
		exempt.....			exempt.....	Millions de dollars	Millions de dollars	% du plafond	% financé par le consommateur		
			Millions de dollars	Millions de dollars			Millions de dollars	Millions de dollars	Millions de dollars	% du plafond	%		
UE	115 470	75 333	21 261	21 114	2 539	48 526	18,6	310	74 102	51 084	68,9	95,0	0,64
États-Unis	54 433	21 597	30 591 ^{4,5}	-	10 970	5 921	29,1	7 406	19 899	16 862	84,7	35,1	44,1
Japon	53 991	49 070	23 664	817	1 223	5 459	91,7	196	36 461	6 588	18,1	82,9	4,4
République de Corée	18 308	17 555	4 591	-	61	1 313	68,7	341	1 578	1 306	82,8	100,5	31,4
Mexique¹	4 166	2 666	575	-	44	455	-	-	3 614	500	13,8	91,0	0
Canada	3 709	2 094	1 177	-	450	296	114	628	3 016	632	21	46,8	117,4

¹ L'année considérée est 1998.

² Paiements directs non exempts.

³ Différence de prix.

⁴ Les États-Unis ont également 33 050 millions de dollars de mesures de la catégorie verte au titre de l'aide alimentaire nationale.

⁵ Y compris 5 471 millions de dollars de soutien des produits.

⁶ Y compris le soutien financé par le consommateur et par le contribuable, exempt.

⁷ Toutes les valeurs sont inférieures aux niveaux de *minimis* et par conséquent exemptes.

⁸ Double décompte avec un soutien surestimé ou sous-estimé, selon la relation entre le cours mondial et les prix sur les marchés internes effectifs et le cours mondial et les prix de soutien interne.

Source: De Gorter (2004), sur la base des données de l'OCDE et des notifications des pays à l'OMC.

Il se peut que même un accord envisageant une réduction significative de la MSG ne lie pas les principaux usagers des politiques de la catégorie orange étant donné la façon dont le soutien interne est habituellement mesuré. Par exemple, de Gorter fait valoir que l'acompte de 20 pour cent inclus dans l'Accord-cadre d'août ne sera pas obligatoire. Le niveau de soutien auquel se réfère cet accord est la somme du plafond actuel de la MSG plus l'application autorisée de la règle *de minimis*, qui est définie comme étant 10 pour cent de la valeur de la production, plus le montant effectif des dépenses afférentes aux politiques de la catégorie bleue ou le plafond de la catégorie bleue (c'est-à-dire 5 pour cent de la valeur de la production), si ce chiffre est supérieur.

De Gorter calcule que dans l'UE, le montant final total consolidé de la MSG (c'est-à-dire le plafond de la MSG plus les 10 pour cent de la valeur de la production au titre de la règle *de minimis* plus les dépenses de la catégorie bleue) représentera l'équivalent de 120 186 milliards de dollars des États-Unis, tandis que la MSG effective (c'est-à-dire le plafond de la MSG plus le montant effectif du paiement au titre de la règle *de minimis* plus les dépenses effectives de la catégorie bleue) est estimée à 72 691 milliards de dollars. Par conséquent, une réduction de 20 pour cent du montant total final consolidé de la MSG donnera un nouveau plafond de 96 149 milliards de dollars, soit un chiffre bien supérieur au niveau actuel du soutien (tel que mesuré par la MSG effective) qui permettrait d'avoir davantage recours aux politiques de soutien de la catégorie orange plutôt que d'entraîner l'application d'autres disciplines. Des résultats semblables ont été calculés pour les autres pays QUAD.

6 Conclusions

Les résultats de l'étude des analyses conceptuelles, théoriques et empiriques existantes de l'impact des divers types de paiements de soutien interne mettent en relief un certain nombre de questions dans le contexte des négociations en cours:

- a) Les critères de classement des politiques exemptes de réduction, en particulier celles qui sont considérées comme découplées, doivent être *efficacement* revues et précisées.
- b) Il faut établir des mécanismes permettant de réaffecter des politiques de soutien dans les différentes catégories d'une manière qui n'empêche pas de passer à des politiques de soutien ayant un moindre effet de distorsion des échanges mais interdisant une reconfiguration des mesures de soutien qui rendraient exemptes des politiques qui ont en fait un effet de distorsion des échanges.

- c) De nouvelles disciplines concernant le soutien interne risquent de n'avoir aucun effet sur les niveaux des politiques qui faussent les échanges en raison de la façon dont les niveaux de soutien sont actuellement mesurés.

(a) Resserrement de la catégorie verte

La discussion qui précède montre clairement qu'il importe de revoir systématiquement les critères auxquels les politiques doivent répondre pour pouvoir être incluses dans la catégorie verte et par conséquent être exemptes des engagements de réduction.

Il est difficile de classer les différentes politiques, mais certains de leurs aspects qui peuvent les rendre plus découplées que d'autres sont notamment les suivants:

- pas de possibilité d'actualisation des données de référence
- toutes les utilisations pertinentes de la terre sont autorisées
- effet limité sur les risques
- programmes de paiement qui ont un caractère provisoire et visent exclusivement un but d'ajustement.

Toutefois, étant donné la difficulté qu'il y a à discipliner le soutien interne au moyen de nouvelles réductions de la MSG (voir l'alinéa c) ci-dessous), l'on risque qu'un resserrement des critères d'inclusion des politiques de soutien dans la catégorie verte ne décourage le passage à un soutien plus découplé (même s'il ne l'est pas intégralement) et rende doublement difficiles de nouvelles réductions des types de soutien qui ont le plus d'effet de distorsion sur les échanges.

(b) Reclassement entre catégories

Le reclassement de certaines politiques d'une catégorie à une autre est-il justifié au cours des négociations ou d'ailleurs après les négociations? Les pays devraient avoir la possibilité d'apporter des modifications mineures à leurs politiques sans que les membres de l'OMC doivent revoir en profondeur ces changements. Toutefois, il devrait quand même y avoir un mécanisme de base permettant d'examiner une politique pour s'assurer qu'elle continue de correspondre à la catégorie initiale.

Dans le cas de modifications plus profondes des politiques, il faudrait encourager une notification rapide des changements et de leur impact potentiel d'une manière semblable à celle prévue dans l'Accord SPS pour donner aux membres de l'OMC la possibilité de soulever des objections. Il y a lieu de noter à ce propos que l'Accord-cadre d'août prévoit effectivement un processus plus rapide de notification.

Pour faciliter les décisions qui concernent les reclassements des mesures de soutien d'une catégorie à l'autre, le rang des politiques pour ce qui est de la hiérarchie de leurs effets de distorsion des échanges est un critère utile. Pour élaborer cette hiérarchie, ce sont les caractéristiques des politiques qui comptent, et ce sont ces caractéristiques (par exemple l'actualisation des données de référence) qui seraient utilisées pour déterminer les critères à appliquer pour le classement des politiques dans la catégorie orange, la catégorie bleue et la catégorie verte. Ainsi, toute composante d'un programme placée dans la catégorie verte qui comporterait de nouvelles récoltes ou des actualisations devrait être reclassée comme constituant une mesure de soutien de la catégorie orange.

À mesure que les analyses seront affinées et que les paiements «découplés» apparaîtront comme ayant un effet positif sur la production

au-delà d'un certain seuil, il faudra qu'il ait été mis en place un mécanisme permettant de reclasser de tel paiements dans la catégorie orange.

c) Mesures du niveau du soutien interne

La section 5 du présent document technique contient une mise en garde: les réductions des mesures de soutien interne et/ou l'imposition de nouvelles disciplines à ces types de soutien seront vraisemblablement fondées sur une mesure du soutien qui suscite des problèmes pour différentes raisons, dont sa méthode de calcul, sa susceptibilité aux changements apportés aux politiques de protection à la frontière et sa portée étroite. Du fait de ces limitations, il est probable que les pays conserveront une marge de manoeuvre significative, et peut-être encore plus grande, dans la façon dont ils peuvent avoir recours aux politiques de soutien interne dans le contexte d'un accord négocié.

7 Références

- Anton, J.** 2004. *Analysis of the impact of decoupling: Overview of on-going OECD work*. Présenté à une consultation informelle d'experts sur le soutien interne. FAO, Rome. 30-31 août 2004.
- Babcock, B. et Hennessy, D.** 1996. Input demand under yield and revenue insurance. *American Journal of Agricultural Economics*. 78: 416-27, mai.
- Banque mondiale.** 2003. Domestic support for Agriculture: Agricultural Policy Reform and Developing Countries. *Trade Note 7*, 10 septembre 2003. Banque mondiale, Washington.
- Berthelot, J.** 2004. Why product specific AMS linked to administrative prices have no economic meaning but allow developed countries to look like reducing their coupled domestic supports. Mimeo. (Également disponibles à l'adresse <http://solidarite.asso.fr/actions/Agriculture.htm>).
- Chau, N et de Gorter, H.** 2001. Disentangling the consequences of direct payment schemes in agriculture on fixed costs, exit decisions and output. *Working Paper 2001-16*. Department of Applied Economics and Management, Cornell University.
- Chavas, J.P. et Holt, M.T.** 1990. Acreage decision under risk: the case of corn and soybeans. *American Journal of Agricultural Economics*. 72: 529-538.
- Chavas, J.-P. et Holt, M.T.** 1996. Economic behavior under uncertainty: a joint analysis of risk preferences and technology. *Review of Economics and Statistics*. 78: 329-335.
- de Gorter, H.** 2004. *Domestic support disciplines on agriculture in the WTO: Where to go from here?*. Présenté à une consultation informelle d'experts sur le soutien interne. FAO, Rome. 30-31 août 2004.
- Giannakas, K.** 2004. *The incidence of agricultural policies under costly and imperfect enforcement*. Présenté à une consultation informelle d'experts sur le soutien interne.. FAO, Rome. 30-31 août 2004.
- Goodwin, B. K. et Smith, V. H.** 1995. *The Economics of Crop Insurance and Disaster Relief*. Washington: The American Enterprise Institute Press. 1995.
- Heckelei, T.** 2004. *Modeling Supply Response under Alternative Support Mechanisms*. Présenté à une consultation informelle d'experts sur le soutien interne.. FAO, Rome. 30-31 août 2004.
- Hennessy, D.A.** 1998. The production effects of agricultural income support policies under uncertainty. *American Journal of Agricultural Economics*, 80, 46-57.
- Hennessy, D.A.** 2004. *Measuring the trade distortiveness of domestic policy*. Présenté à une consultation informelle d'experts sur le soutien interne. FAO, Rome. 30-31 août 2004.
- Moro, D. et Sckokai, P.** 1998. Modeling the CAP reform: degree of decoupling and future scenarios. *Working Paper*. Università Cattolica di Milano.
- OCDE.** 2000. *Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluation 2000*. p. 143. OCDE, Paris.
- OCDE.** 2001. *Market effects of crop support measures*. OCDE, Paris.
- OCDE.** 2001a. Decoupling: A conceptual overview. *OECD Papers No. 10*. OCDE, Paris.
- OCDE.** 2004. Risk Effects of PSE Crop Measures. *AGR/CA/APM(2002)13/FINAL* OECD, Paris.
- Ogg, C. & van Kooten, C.** 2004. Severing the link between farm program payments and farm production: motivation, international efforts, and lessons. *Choices*. AAEA. 4th Quarter 2004.
- OMC.** 2004. **Négociations sur l'agriculture: aperçu général.** Questions visées et état d'avancement. http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/negs_bkgrnd00_contents_f.htm
- OMC.** 2004a. *United States – Subsidies on Upland Cotton Report of the Panel WT/DS267/R.*, 8 septembre 2004. Présenté à une consultation informelle d'experts sur le soutien interne. FAO, Rome. 30-31 août 2004.
- Sumner, D.** 2003. *A quantitative simulation analysis of the impacts of United States cotton subsidies on cotton prices and quantities*. Mimeo.
- Sumner, D.** 2004. *Domestic support, WTO issues and USA farm programs*. Présenté à une consultation informelle d'experts sur le soutien interne. FAO, Rome. 30-31 août 2004
- Westhoff, P.** 2004. *United States Policy Reforms*. Présenté à une consultation informelle d'experts sur le soutien interne. Rome. 30-31 août 2004.
- Young, E. et Westcott, P.** 2000. How decoupled is United States decoupled support for major crops? *American Journal of Agricultural Economics*, 82.

Tableau 1 de l'Annexe: Classification des mesures gouvernementales prises en compte dans l'estimation du soutien aux producteurs de l'OCDE

A	Soutien des prix du marché
a	Sans limitation de la production
b	Avec limitation de la production
c	Prélèvements sur les prix
d	Surcoût de l'alimentation animale
B	Paielements au titre de la production
a	Sans limitation de la production
b	Avec limitation de la production
C	Paielements au titre de la superficie cultivée/du nombre d'animaux
a	Sans limite de superficie ou du nombre d'animaux
b	Avec limite de superficie ou du nombre d'animaux
D	Paielements au titre des droits antérieurs
a	Fondés sur la superficie cultivée/le nombre d'animaux ou la production antérieurs
b	Fondés sur les programmes antérieurs de soutien
E	Paielements au titre de l'utilisation d'intrants
a	Fondés sur l'utilisation d'intrants variables
b	Fondés sur l'utilisation de services sur l'exploitation
c	Fondés sur l'utilisation d'intrants fixes
F	Paielements avec contraintes sur les intrants
a	Avec contraintes sur les intrants variables
b	Avec contraintes sur les intrants fixes
c	Avec contraintes sur un groupe d'intrants
G	Paielements au titre du revenu total de l'exploitation
a	Fondés sur le niveau du revenu d'exploitation
b	Fondés sur le revenu minimum garanti
H	Paielements divers
a	Paielements nationaux
b	Paielements infranationaux

Source: OCDE. (2000)

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla

00100 Rome (Italie)

Téléphone: (+39) 06 57051

Télécopie: (+39) 06 57053152

Mél: TradePolicyBriefs@fao.org

www.fao.org
