

L'OCDE et les politiques agricoles : une analyse critique

La crise actuelle appelle à reconsidérer un certain nombre de préceptes de politiques économiques. L'objet de cette analyse est de discuter les recommandations de politiques agricoles faites par l'OCDE. S'il apparaît que les concepts de ciblage et de découplage s'inscrivent dans la volonté de rendre plus efficace et légitime l'intervention publique, les aides directes ne devraient toutefois être réduites à une mesure temporaire d'accompagnement de la sortie de producteurs non compétitifs, dès lors que l'on abandonne l'hypothèse que tous les marchés fonctionnent de façon optimale. Alors que la correction des défaillances de marchés est présentée comme la principale justification de l'intervention publique, il est regrettable que la non-atomicité (existence de positions dominantes) et l'incomplétude des marchés contingents (non-assurabilité des risques systémiques) n'apparaissent quasiment pas dans les enjeux de politiques agricoles décrits par l'OCDE. La Banque mondiale reconsidère actuellement le rôle primordial de l'agriculture dans les stratégies de développement mais le renouvellement des préceptes de l'OCDE dans les pays développés reste encore largement à venir.

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a été créée en 1960 sur les bases de l'Organisation européenne de coopération économique instituée pour mettre en œuvre le Plan Marshall en 1948. Les 30 pays membres de l'OCDE¹ représentent 76 % du PNB mondial. L'OCDE se présente comme un forum, un lieu d'échange et de coopération où les gouvernements peuvent profiter des retours d'expériences de chacun. Via son secrétariat, elle joue un rôle d'interface avec la sphère académique et œuvre à la construction d'une expertise commune sur des problématiques économiques partagées.

Cette fonction normative s'opère par la construction de représentations et de discours sur les sujets jugés dignes d'intérêt. Elle s'appuie, pour ce faire, sur la sphère académique. Cette recherche d'une caution scientifique est louable dans la mesure où elle permet d'asseoir la norme sur des fondements solides. Elle n'en constitue pas pour autant une assurance contre certains erre-

ments. Des phénomènes d'auto-référencement s'observent généralement dans ces processus de cautionnement d'un discours politique par le recours à la normalité scientifique.

L'économie mondiale globalisée connaît depuis deux ans une crise majeure de ses modes de régulation. Cette crise, protéiforme, est à la fois financière, économique, alimentaire, environnementale et sociale, mais également idéologique et culturelle. Pour certains, les aveux d'Alan Greenspan lors de son audition au Congrès américain en octobre 2008, sur son erreur d'appréciation des supposées vertus autorégulatrices des marchés, marquent une rupture dans l'histoire de la pensée économique. De fait, une révision profonde des préceptes dominants de politique économique semble actuellement à l'œuvre.

Nous proposons ici une lecture critique des recommandations de politiques agricoles de l'OCDE en vigueur avant leur remise en cause actuelle. Pour ce faire, nous basons

notre analyse sur un petit livret² emblématique que le secrétariat de l'OCDE distribuait aux nouveaux représentants des États membres encore tout récemment. Dans un premier temps, sont présentés et discutés les concepts de découplage et de ciblage (1). Nous élargissons ensuite la réflexion sur les défaillances de marchés au-delà des seules externalités (2) puis nous considérons les questions relatives à la sécurité alimentaire, traitées de façon sommaire dans le livret (3). Enfin, nous discutons les recommandations de l'OCDE en matière de politiques foncières, qui l'amènent à émettre des jugements discutables sur l'efficacité des mesures de soutien direct (4).

1. Membres actuels de l'OCDE : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, République Tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie.
2. OCDE, 2008, *Élaboration et mise en œuvre des politiques agricoles. Une synthèse*, 46 p.

1 - Découplage et ciblage : les deux mamelles des politiques agricoles

La grille d'analyse proposée par l'OCDE pour concevoir et mettre en œuvre des politiques agricoles reprend un triptyque classique de l'évaluation des politiques publiques : explicitation des objectifs de départ, mobilisation des instruments économiques adéquats et définition d'indicateurs de suivi. En complément de cette approche normative, une large place est laissée à une dimension « économie politique » où la réforme d'une politique est considérée comme le résultat d'un compromis entre acteurs aux intérêts divergents. Ainsi, le recours à des compensations financières pour contrebalancer le coût d'une réforme pour certains groupes sociaux est présenté comme le moyen de lever des « obstacles au changement ».

Les objectifs des politiques agricoles recensés dans le livret sont de trois ordres : niveau et variabilité des revenus des agriculteurs ; sécurité alimentaire qualitative et quantitative au juste prix pour les consommateurs ; protection de l'environnement et des paysages et viabilité des territoires ruraux. Le premier objectif « revenus agricoles » ainsi que le troisième « externalités environnementales et territoriales » sont, contrairement au deuxième, largement développés et à la base des deux concepts-clés promus par l'OCDE : le découplage et le ciblage.

Le découplage des aides consiste à dissocier l'acte de production et le soutien aux agriculteurs. Pour appréhender ce concept, il convient de revenir sur deux décennies de réforme de la PAC. Avant la réforme de 1992, l'intervention principale consistait à soutenir les revenus des agriculteurs en agissant sur les prix par des mécanismes de stockage, des droits de douane et des subventions aux exportations. De la sorte, les prix communautaires étaient plus élevés que les cours des échanges internationaux, mais plus stables pour les consommateurs qui finançaient *in fine* le soutien aux producteurs. Or, en l'absence d'une coordination des échanges internationaux entre grands pôles régionaux et suite à la volonté de certaines filières communautaires de développer des exportations de produits soutenus, le soutien par les prix a été décrié par

les partenaires commerciaux de l'UE pour ses effets dépressifs sur les marchés internationaux. En outre, par défaut d'une maîtrise suffisante de la production, le coût budgétaire de ce mode de soutien a été insupportable dès que l'UE est devenue exportatrice nette pour la plupart des produits des zones tempérées.

Avec les réformes de 1992 et de 2003, la PAC a adopté des régimes d'aides directes de plus en plus découplées de la production. Ainsi, le soutien est versé directement à l'agriculteur indépendamment de la valeur et des volumes produits, il devient plus transparent et est financé par le contribuable et non par le consommateur.

À partir des années 1980, la montée des considérations environnementale et territoriale s'est traduite par la reconnaissance des fonctions de l'agriculture autres que celle de production d'aliments et de fibres. La formation de paysages, la contribution à l'activité des territoires ou l'entretien de certains biotopes sont autant d'« externalités positives » ou de « jointures » à certaines productions agricoles que l'on rassemble usuellement derrière la notion de « multifonctionnalité de l'agriculture ». À l'instar d'autres biens publics, ces services non-marchands se traduisent souvent par des surcoûts pour les agriculteurs, ne sont pas rémunérés spontanément et risquent d'être fournis à un niveau insuffisant en l'absence d'intervention publique spécifique.

Cependant, toutes les externalités de la production agricole ne sont pas positives et l'on compte aussi des externalités négatives comme la pollution diffuse de certains milieux. Les externalités, qu'elles soient positives ou négatives, sont considérées comme des défaillances de marchés et leur correction est l'une des justifications les plus courantes de l'intervention publique. Le concept de ciblage vise ainsi à promouvoir la conception de programmes ou d'instruments pour corriger des problèmes bien définis, dans un souci d'efficacité. Cependant, comme l'indique le livret de l'OCDE, la mise en place de politiques efficaces ciblées sur la rémunération d'un bien public n'est parfois pas possible, notamment dans les cas où il est difficile (voire peu efficace) de dissocier la production du bien marchand et celle du

bien public. C'est le cas lorsque les coûts administratifs liés à une mesure ciblée deviennent trop importants par rapport à la valeur estimée du service rendu.

Concernant les notions de découplage et de ciblage, la démarche normative de l'OCDE présentée dans le livret s'inscrit dans une volonté de rendre plus rationnelle et efficace l'intervention publique, objectif indispensable pour la légitimité de toute politique, agricole ou non. Toutefois, s'agissant du découplage des aides au revenu, le raisonnement avancé souffre d'un présupposé discutable : celui selon lequel les marchés agricoles fonctionnent de façon suffisamment efficace pour que le prix des produits corresponde aux coûts de production complets marginaux, c'est-à-dire le coût de production complet du producteur le moins compétitif pour fournir la demande effective. Selon cette vision, les aides directes au revenu constituent le moyen d'accompagner la restructuration d'un secteur le temps de permettre le départ des producteurs les moins compétitifs. Mais ces aides auront à être découplées de la production pour éviter qu'elles empêchent le marché de trouver le juste niveau de prix et qu'elles ne soient finalement « capturées » par les acheteurs du produit *via* la baisse des prix engendrée par la stimulation de l'offre que constitue une aide couplée. Ainsi, dans ce cadre d'analyse qui reprend les hypothèses de l'équilibre général en absence de défaillances de marché, notamment celles conduisant à l'existence de pouvoirs de marché, les aides découplées ne pourront être que transitoires, le temps de compenser les producteurs inutiles et de laisser les prix remonter pour retrouver leur niveau d'équilibre. Voici de manière à peine schématisée la philosophie sous-jacente au découplage des aides selon l'OCDE.

Certes, l'idée d'une « capture » des aides destinées aux agriculteurs par les autres agents économiques renvoie à une réalité indéniable : une aide versée à un producteur se traduit souvent par la baisse du prix de vente et ne profite *in fine* pas tant à l'agriculteur qu'au reste de la filière. En revanche, si l'on considère que les marchés sont faillibles dans leur capacité à fournir les signaux-prix efficaces, du fait d'erreurs d'anticipation, d'épisodes spéculatifs ou

simplement par l'expression de pouvoirs de négociation, la question de la compétitivité et la logique du découplage sont toutes autres. Dans cette optique, les prix peuvent rester en dessous des coûts complets d'une grande partie des producteurs dont la production est pourtant nécessaire à l'approvisionnement d'une demande alimentaire mondiale en croissance régulière depuis quatre décennies. On ne peut alors plus considérer les aides directes comme le moyen d'accompagner le départ de producteurs non compétitifs ; elles constituent un filet de sécurité pour maintenir des producteurs nécessaires mais dont l'instabilité des marchés laissés à eux-mêmes ne pourrait garantir la pérennité. Et elles garantissent des prix internationaux des matières premières agricoles inférieurs aux coûts complets marginaux de production grâce au concours des contribuables des pays suffisamment riches pour financer ces aides.

En définitive, on ne peut qu'appeler à ne pas considérer, de façon réductrice, le soutien direct comme une politique d'accompagnement de la restructuration de la production agricole, et à porter l'attention sur les raisons de la faible rémunération relative des facteurs de production agricoles, au premier rang desquels on trouve le travail des exploitants. En outre, si les externalités de production et leur internalisation sont un sujet d'importance, il est regrettable que les autres défaillances de marché présentes dans les secteurs agricole et agroalimentaire ne soient pas davantage considérées. On ne retrouve rien à ce sujet dans le livret, alors qu'elles fondent l'intervention publique au regard de la théorie néoclassique.

2 - Il faut davantage tenir compte de la non-atOMICITÉ et de l'incomplétude des marchés contingents, qui sont également des défaillances de marché centrales en agriculture

Lorsqu'il fonctionne de façon satisfaisante, le marché constitue un bon mode de coordination des activités économiques. Mais pour reprendre l'une des critiques adressées aux promoteurs du « consensus de Washington » par des économistes comme Dani Rodrik, les marchés parfaits, sans frictions ni distorsions, sont davantage l'exception que la

norme³. La réalité est plutôt un monde de « second rang » dans lequel il est illusoire de s'arrêter à un schéma de pensée voulant faire émerger des marchés de concurrence pure et parfaite qui n'existent que dans l'abstraction. Si l'intervention publique est justifiée dans la théorie néoclassique pour corriger les défaillances de marché, lorsque cette correction n'est pas possible ou trop coûteuse, la théorie du « second rang » prescrit de jouer sur les effets des défaillances en limitant leur expression ou en les compensant par des mesures pouvant elles-mêmes être distorsives.

L'un des attributs d'un marché de concurrence parfaite est que les acheteurs et les vendeurs sont suffisamment nombreux et non coordonnés pour ne pas disposer d'un pouvoir de négociation ; on parle alors de « condition d'atomicité ». Les chaînes de valeur agroalimentaires sont caractérisées par une très forte concentration dans les secteurs de la transformation et de la distribution. De la sorte, l'aval des filières dispose généralement d'un pouvoir de négociation plus important que l'amont. On parle même de dépendance économique des producteurs pour certaines productions, comme le lait, où la périssabilité du produit induit des logiques spatiales d'approvisionnement limitant la concurrence. Cette défaillance se traduit par des problèmes de transmission de prix dans les filières et/ou la constitution de rentes de situation. De près ou de loin, certains instruments de soutien par le marché comme les quotas laitiers permettaient (avant leur démantèlement progressif), dans une approche de « second rang », de corriger les conséquences de cette défaillance. Après avoir substitué les aides directes au soutien par le marché, dans un objectif d'intégration commerciale, les effets de cette défaillance apparaissent maintenant au grand jour tandis que les dispositions pour corriger ce problème structurel n'ont pas réellement été envisagées⁴.

L'incomplétude des marchés contingents constitue la seconde défaillance trop souvent omise. En théorie, les marchés du risque et de l'assurance sont en mesure d'offrir aux acteurs des solutions de couverture contre l'ensemble des aléas. Dans la pratique, à l'instar du risque de prix, tous ne sont pas assurables,

en particulier du fait de leur nature systémique. On peut certes avoir recours à l'intervention publique pour soutenir le secteur de l'assurance et lui permettre de proposer des contrats pour des risques où les possibilités de mutualisation sont limitées, mais ces solutions sont généralement considérées comme peu efficaces tant elles sont consommatrices de financement public (subvention aux primes d'assurance et réassurance publique). Compte tenu du coût de la volatilité des prix agricoles, non seulement pour les agriculteurs mais pour l'ensemble de l'économie (inflation, rente de situation, sécurité alimentaire), la problématique de l'instabilité des marchés agricoles ne peut pas être considérée sous le seul angle de la disponibilité des instruments de gestion du risque. La reconnaissance du caractère systémique du risque de prix doit permettre aux pouvoirs publics d'assumer leur rôle d'assureur en dernier ressort, pour faire émerger les instruments susceptibles de limiter l'occurrence de l'aléa et de ne pas se contenter de chercher, le plus souvent vainement, à réduire l'exposition au risque.

Malheureusement, on ne peut que regretter que l'instabilité des marchés agricoles ne soit pas un sujet pour le paradigme dominant qui présume, en se basant sur le cadre d'analyse de l'équilibre général, que la stabilité est le corollaire de la seule régulation par le marché.

3 - Peut-on réellement passer sous silence la dimension alimentaire des politiques agricoles ?

La flambée des prix et la crise alimentaire de 2007-2008 ont remis sur l'agenda politique la question de la sécurité alimentaire alors que cette dimension des politiques agricoles avait tendance à être reléguée au rang des arguments sans fondement économique et à visée protectionniste. Le livret de l'OCDE témoigne

3. Rodrik D, 2008, *Nations et mondialisation. Les stratégies nationales de développement dans un monde globalisé*, La Découverte, 188 p.

4. Voir en particulier l'avis de l'Autorité de la concurrence n° 09-A-48 du 2 octobre 2009 relatif au fonctionnement du secteur laitier.

de cette posture, car si la sécurité alimentaire figure bien dans la liste des finalités des politiques agricoles, il est indiqué en préambule que « *l'objectif qui consistait à produire des aliments en quantité suffisante et pour un prix raisonnable afin de nourrir une population urbaine en augmentation dans une société en cours d'industrialisation a aujourd'hui perdu de sa pertinence dans les pays de l'OCDE* » (p. 12). En outre, aucune traduction opérationnelle associée à cet objectif n'est détaillée par la suite.

S'il est incontestable que la sécurité alimentaire passe davantage par la sécurisation des sources d'approvisionnement que par la seule autonomie alimentaire, on ne peut admettre, avec Louis Pascal Mahé, que « *la collectivité en charge d'un destin commun puisse ne pas se soucier de la sûreté de ses approvisionnements en biens fondamentaux et de la résilience de son système alimentaire, face à des chocs internationaux, politiques ou économiques* »⁵. Devant l'instabilité naturelle des marchés internationaux de matières premières agricoles, contrôlés par quelques dizaines de négociants, la seule libéralisation des échanges ne peut faire office de préconisation définitive en termes de sécurité alimentaire mondiale. Les mesures prises par différents États pour relancer la production ou les stratégies d'accaparement foncier sont révélatrices de la perte de confiance de pays traditionnellement importateurs dans la propension des marchés internationaux à sécuriser leur approvisionnement. De surcroît, les dommages que peut causer un épisode d'inflation par les prix alimentaires à des économies où l'alimentation occupe une part prépondérante du budget des ménages, rendent incontournables pour les pays en développement (PED) une maîtrise de leur approvisionnement alimentaire et donc des politiques alimentaires et agricoles solides.

4 - Capitalisation des aides et politiques foncières

La croyance dans l'auto-régulation des marchés conduit l'OCDE à relayer deux positions discutables. Dans le livret, les politiques régissant l'accès au foncier sont considérées uniquement comme des freins empêchant l'allocation optimale des ressources (p. 11 ; p. 43), alors qu'une

majorité des pays membres de l'OCDE a recours à ce type de régulations. À l'instar du courant néoclassique, l'organisation prête une attention limitée à un sujet clé de l'histoire de la pensée économique, la rente foncière et son contrôle, et applique au facteur terre les préceptes habituels de la supériorité de la régulation marchande.

Outre les prescriptions sur la libéralisation des marchés fonciers, dont on peut craindre les conséquences (notamment dans les pays de l'est de l'Europe), ce biais conduit à une méprise importante sur l'évaluation des effets des politiques de soutien direct en Europe. En effet, faisant abstraction de ces politiques et basée essentiellement sur des travaux théoriques, l'analyse de l'effet d'une subvention plus ou moins dé耦lée de la terre conclut à son effet inflationniste sur les prix de la terre, à la location comme à la vente, étant donné l'inélasticité de l'offre de ce facteur. Par voie de conséquence, il est généralement considéré que ce type de soutien profite avant tout au propriétaire foncier plutôt qu'à l'agriculteur⁶ (p. 14 ; p. 18). Cette évaluation est contestable dans la mesure où elle n'intègre pas dans l'analyse l'existence de politiques foncières variées, dans la plupart des pays de l'ouest de l'Europe, qui ont précisément pour objectif de contrôler la capitalisation non seulement des aides mais d'une part importantes des profits agricoles futurs.

En conclusion, il apparaît que l'analyse proposée par l'OCDE sur les politiques agricoles se réduit aux deux seules problématiques de l'accompagnement social d'un ajustement des structures de production agricole et des impacts positifs et négatifs des activités agricoles sur l'environnement et la vitalité des zones rurales. Alors que la théorie néoclassique de l'économie publique, paradigme dominant dans la plupart

des institutions internationales, justifie l'intervention publique par la correction des défaillances de marché, la non-atomicité (existence de pouvoirs de marché) et l'incomplétude des marchés contingents (non-assurabilité des risques systémiques), qui constituent pourtant les causes d'une part importante des crises agricoles et alimentaires, ne figurent pas dans le champ d'intérêt de l'OCDE. Cette lecture partielle de la théorie économique est préjudiciable, dans la mesure où elle conclut au caractère contreproductif, voire négatif, des régulations de marchés progressivement démantelées au nom de l'autorégulation. La crise actuelle débouchera-t-elle sur une remise en cause, ou *a minima* sur un aggiornamento du paradigme des politiques agricoles des pays développés en vigueur à l'OCDE, mais aussi dans d'autres enceintes ? Cela paraît indispensable au regard du virage déjà pris par la Banque mondiale dans son *Rapport sur le développement dans le monde* : l'après « consensus de Washington » a déjà débuté s'agissant des politiques agricoles et des stratégies de développement des PED.

Frédéric Courleux

Chargé de mission Économie
et politiques agricoles

**Centre d'études
et de prospective**

frederic.courleux@agriculture.gouv.fr

**Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture
et de la Pêche**

Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective

Centre d'études et de prospective

12 rue Henri Rol-Tanguy - TSA 70007

93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex

Tél. : 01 49 55 85 05

Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr

www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Fabienne Rosenwald

Rédacteur en chef : Bruno Hérault

Composition : SSP Beauvais

Dépôt légal : À parution © 2010