

**La politique agricole commune européenne handicape-t-elle vraiment le
développement des Pays du Sud ?**
Analyse des résultats du modèle mondial ID³
**(Modèle International Dynamique pour l'étude du Développement durable et de la
Distribution des revenus)**

Note réalisée pour le sénat¹
Françoise Gérard, Cirad-Ecopol,
Jean-Marc Boussard, Inra-Stepe,
mars 2003

La politique agricole européenne est souvent présentée comme partiellement responsable de la persistance du sous développement et de la pauvreté : les subventions à l'exportation et les aides diverses aux agriculteurs européens maintiennent les prix agricoles mondiaux à un niveau trop faible pour leur permettre de refléter la valeur réelle de la sécurité alimentaire. Par ailleurs, les taxes aux importations interdisent aux pays en développement (PED) l'accès au marché européen, privant ainsi ces pays des recettes d'exportations dont ils bénéficieraient en leur absence. On connaît l'importance dans les processus de développement économique des effets d'entraînement associés à la croissance du secteur agricole² : une telle évolution pourrait ainsi permettre aux pays en développement d'enclencher un cercle vertueux de développement. Plusieurs modèles mondiaux, développés par les Institutions Internationales (OCDE, FAO) ou par des centres de recherche universitaires, souvent américains ou australiens mais aussi européens, évaluent les gains, pour les pays en développement d'un retrait de la politique européenne ou d'une libéralisation globale des échanges. Le modèle mondial ID³ (CIRAD-INRA) a été développé pour évaluer la robustesse de ce résultat et sa sensibilité aux variations des paramètres les plus incertains. Trois principaux résultats émergent de ce travail

Résultat 1 : Les gains associées au retrait des taxes et subventions sur le commerce extérieur des pays développés sont faibles et sensibles aux hypothèses réalisées sur des paramètres particulièrement incertains (les élasticités de la demande, par exemple). Ce sont les pays développés du groupe de Cairns et non les pays du Sud qui bénéficient du retrait partiel de la PAC. L'agriculture européenne est profondément affectée.

Souvent présentés en valeur, les gains associés à la libéralisation des échanges agricoles peuvent paraître en première lecture énormes : des centaines de milliards de \$. Cependant, en valeur relative, ils représentent, dans la plupart des pays, entre 0.5% et 2% des revenus

¹ Les études utilisées pour la préparation de ce document ont été réalisées par Françoise Gérard (CIRAD), Marie-Gabrielle Piketty (CIRAD), et Jean-Marc Boussard (INRA), avec l'aide de Ane-Catherine Christensen (SYGMA), Abigaïl Fallot (CIRAD) et Tancrede Voituriez (CIRAD). Elles n'auraient pu être menées à bien sans les financements obtenus du Ministère de l'Environnement (GICC), du Ministère de l'Agriculture, du groupe SYGMA, et de l'association PLURIAAGRI, que nous tenons à remercier chaudement pour leur aide.

² Notamment du fait du développement des infrastructures, de la croissance de la demande locale générée par la croissance des revenus, de la stabilité des prix des denrées de base essentielle à la paix sociale comme au maintien des avantages comparatifs liés à une main d'œuvre à bas salaires. Pour plus de détails sur ces aspects on peut se référer, par exemple, à Timmer 2000, *Food policy* 25 : 283-295

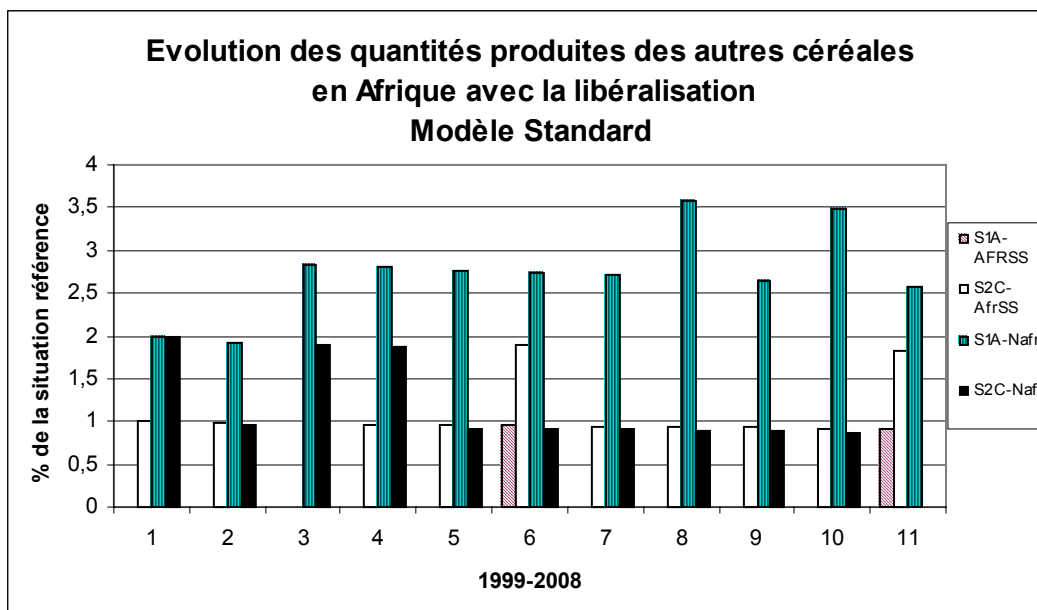


Figure 1: Faiblesse des impacts sur la production agricole, même avec un fonctionnement « normal » des marchés

Le scénario 1A correspond à la suppression des subventions à l'exportation, le scénario 2C à la suppression de toute subvention, et droit de douane, à l'exception du maintien de l'intervention aux USA. AFRSS correspond à la région « Afrique Sub Saharienne » ; NNafr, à la région « Afrique du Nord et Moyen Orient »

distribués et dépassent rarement 5% pour les plus grands bénéficiaires. Les estimations des bénéfices à attendre de la libéralisation sont donc en réalité très faibles.

De même, la croissance des prix agricoles, censée induire une dynamique de développement durable dans de nombreux PED est généralement estimée à moins de 5%. Le niveau de croissance des prix agricoles dépend beaucoup de paramètres particulièrement incertains et dont les valeurs choisies dans les modèles mondiaux ont tendance à surévaluer les gains à la

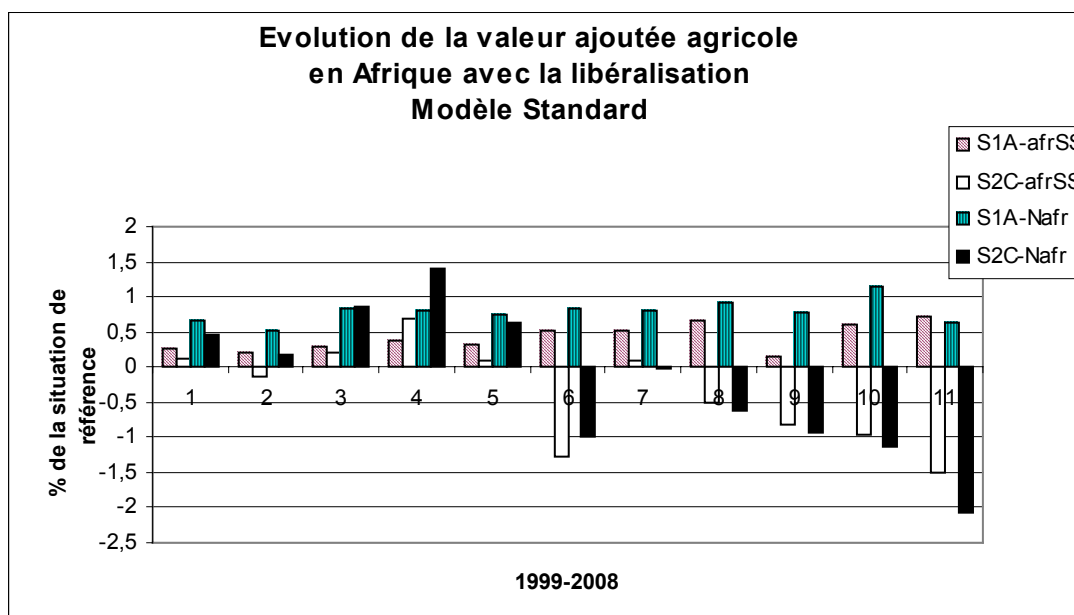


Figure 2 : Des conséquences dérisoires sur la valeur ajoutée agricole, même avec des marchés optimaux

libéralisation. Quiconque connaît quelques systèmes de production agricoles de la zone tropicale sait que ce n'est pas une si faible hausse qui augmentera de façon substantielle les revenus des agriculteurs (figures 1). Au contraire, parmi les ménages les plus pauvres, nombreux sont ceux qui ne sont pas autosuffisants, même en zone rurale, et qui souffriront donc de la hausse des prix. Pour ceux-là une hausse de 5% n'est pas négligeable et peut se traduire par le basculement dans la malnutrition. Par ailleurs de si faibles variations ne permettront pas aux pays les plus pauvres d'enclencher un processus de développement comme en témoigne l'impact dérisoire sur la valeur ajoutée (figure 2)

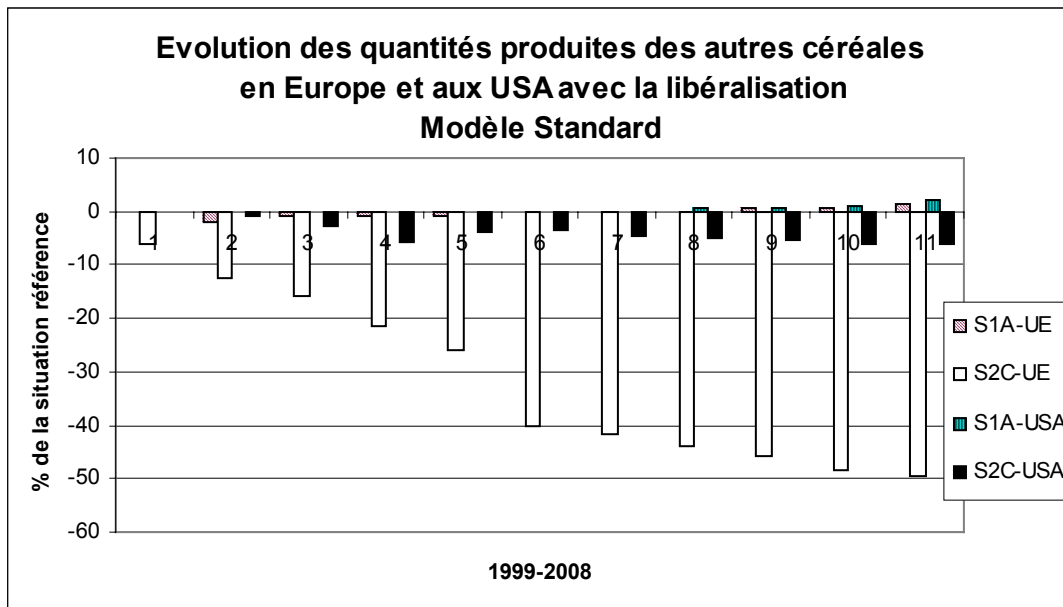


Figure 3 : Des impacts contrastés sur l'UE et les USA, avec des marchés « normaux »

Le scénario 1A correspond à la suppression des subventions à l'exportation, le scénario 2C à la suppression de toute subvention, et droit de douane, à l'exception du maintien de l'intervention aux USA.

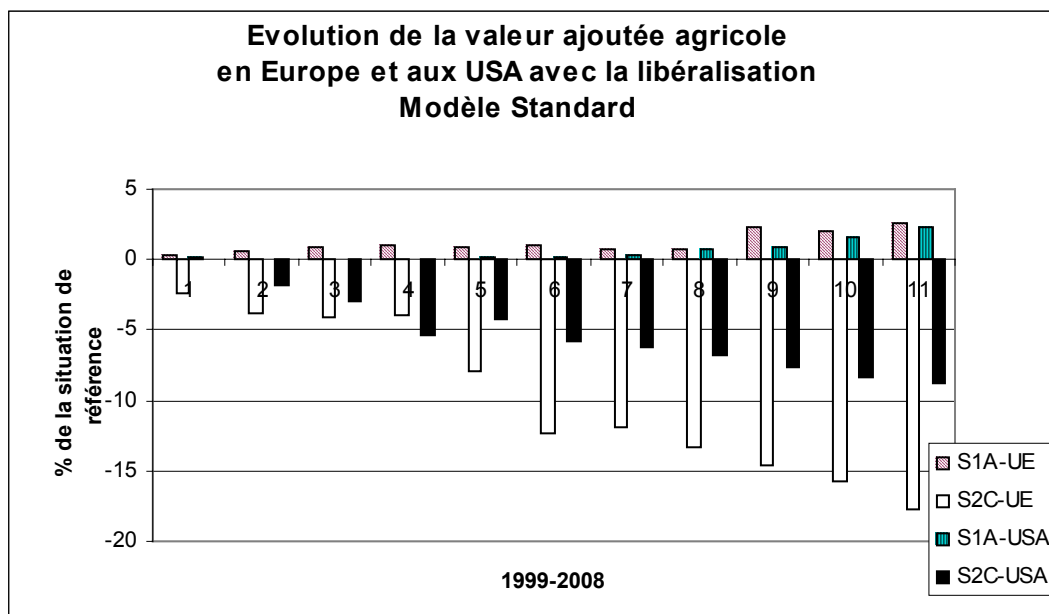


Figure 4 : l'UE est beaucoup plus affectée que les USA

Le modèle ID³, dans sa variante « standard » retrouve ce résultat : les gains d'efficacité à attendre d'une répartition de la production plus conforme aux avantages comparatifs sont réels mais ils sont extrêmement limités et en aucun cas de nature à réduire la pauvreté. Par ailleurs, si l'agriculture européenne est fortement pénalisée par une telle évolution (baisse de la production des céréales hors blé dépassant 40% certaines années, figure 3) ce sont les pays développés du groupe de Cairns (en particulier l'Australie et la Nouvelle-Zélande et non les pays en développement qui bénéficient du retrait de la protection européenne. Les Etats-Unis sont beaucoup moins affectés par ce retrait des politiques agricoles que l'Union Européenne (figures 3 et 4)

Résultat 2 : L'hypothèse d'information parfaite, qui revient à nier les délais de production, les difficultés de stockage et de transport pourtant caractéristiques des produits agricoles, surestime considérablement les capacités de régulation automatique de l'économie par le marché et ainsi les gains à attendre de la libéralisation.

Par construction, les modèles dont il a été question ci-dessus ignorent la volatilité : ils génèrent des prix stables, parfaitement connus par les agents économiques lorsqu'ils prennent leurs décisions, et ce, quelques soient les délais de production. Ils surestiment ainsi considérablement les capacités de régulation automatique des marchés libres, pouvant conduire à une surestimation des gains associés à la libéralisation. En particulier l'hypothèse d'information parfaite permet des gains d'efficacité élevés dans le secteur agricole et évite l'apparition de déséquilibres cumulatifs susceptibles d'engendrer des flambées de prix.

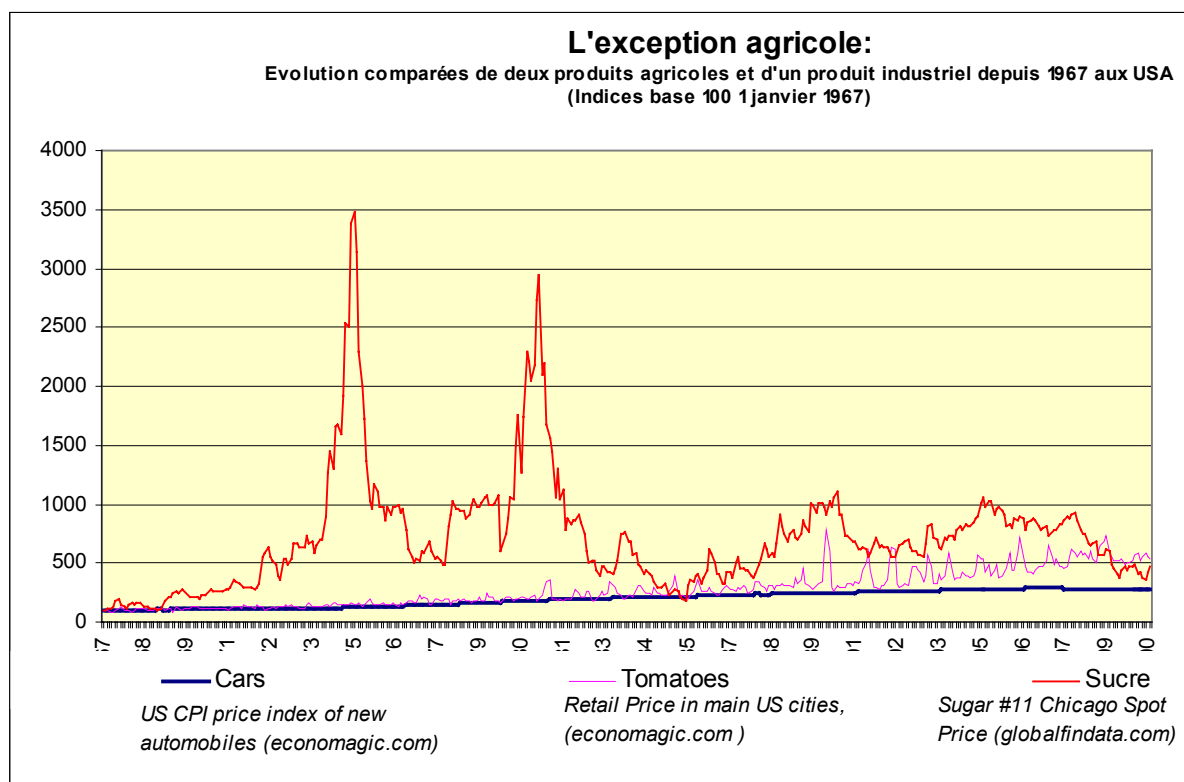


Figure 5 : la volatilité des prix des produits agricoles

Pourtant l'apparition de crise dans des marchés de produits agricoles totalement dérégulés ne peut être qualifiée de tout à fait improbable. On sait que les marchés libres, à coté de périodes de fonctionnement satisfaisant, sont parfois le théâtre de brusques envolées de prix, de

paniques, de crises. La volatilité est une caractéristique des marchés de matières premières (figure 5).

C'est d'ailleurs pour protéger les consommateurs nationaux de cette instabilité que les politiques agricoles ont été mises en place. Il est clair que quelques flambées des prix de produits vivriers seraient extrêmement dommageables pour les consommateurs du monde entier et dramatiques pour les plus pauvres. Dans sa version avec imperfection de l'information, le modèle ID³ reproduit cette volatilité. Celle-ci réduit à néant les gains de la libéralisation : des périodes de gains et de pertes se succèdent, leur somme sur la période fait apparaître un résultat globalement négatif (Figure 6 et 7).

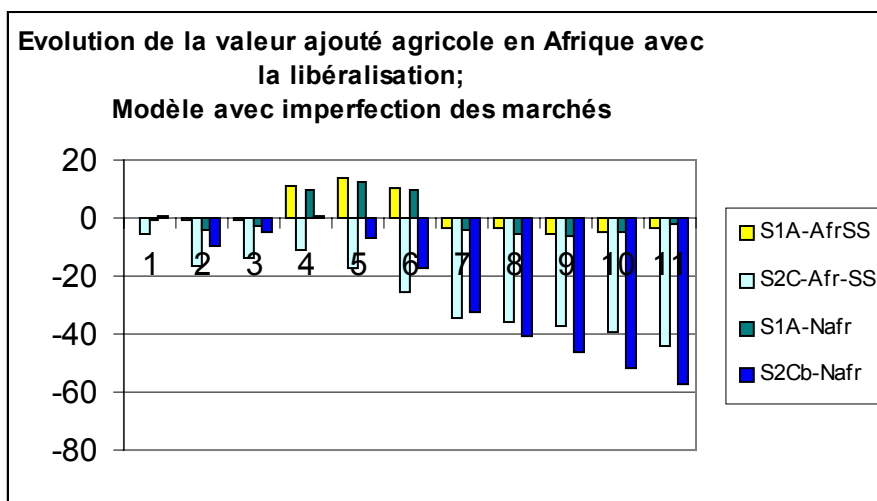


Figure 6 : La valeur ajoutée agricole en Afrique, dans deux hypothèses de libéralisation, avec des marchés imparfaits

*Le scénario 1A correspond à la suppression des subventions aux exportations le scénario 1B, à la libéralisation presque totale (avec maintien de l'intervention aux USA)
A comparer avec la figure 2*

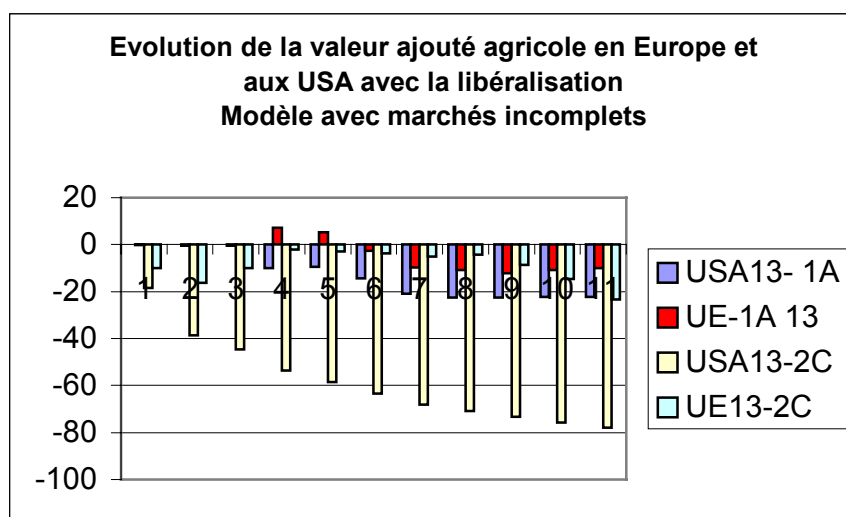


Figure 7 : Les effets de la libéralisation en Afrique dans les modèles avec des marchés imparfaits.

A comparer à la figure 4

D'une façon générale, les figures 8 et 9 ci dessous montrent l'ampleur des changements que la prise en compte de l'imperfection des marchés apporte dans les conclusions à tirer de ce type de modèle.

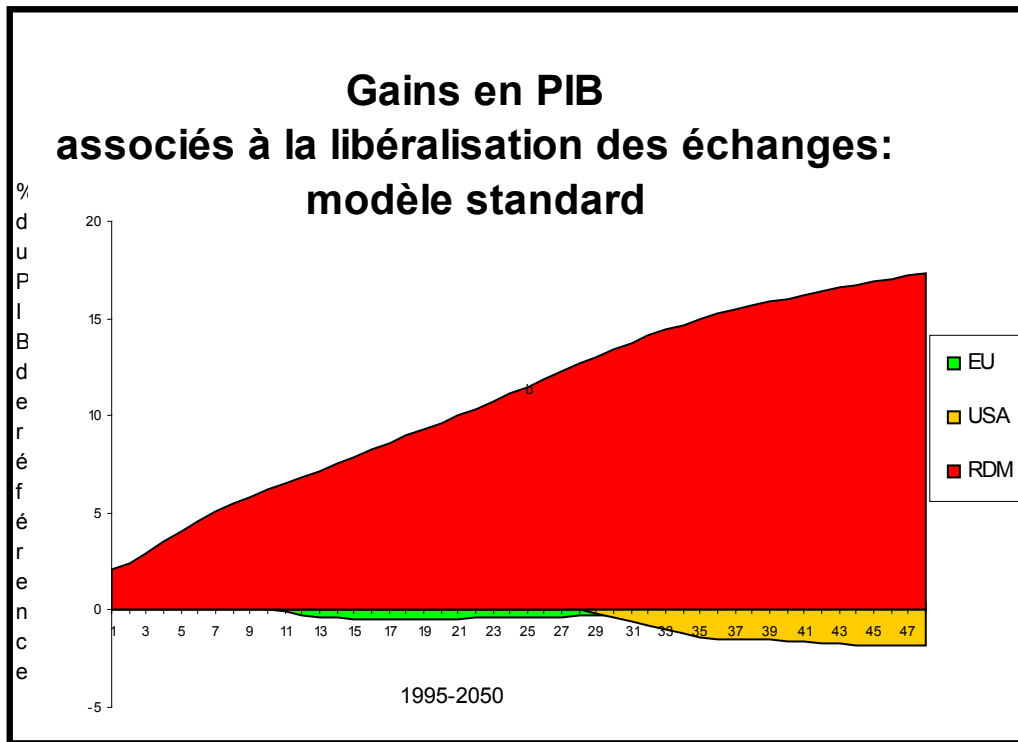


Figure 8 (présentée au XXIV congrès de l'IAAE) : la libéralisation dans une hypothèse de fonctionnement « normal » des marchés

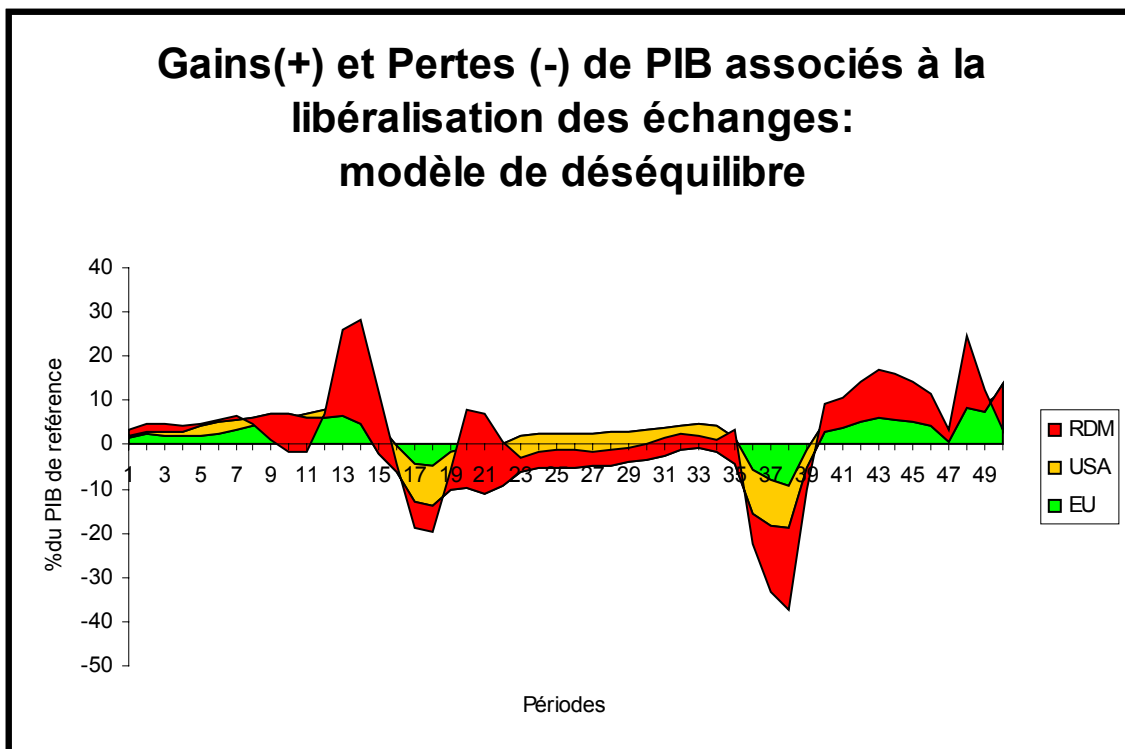


Figure 9 (présentée au XXIV congrès de l'IAAE) : les gains associés à la libéralisation avec des marchés « réels ».

Résultats 3 : Dans la version standard, l'information étant parfaite les politiques économiques apparaissent toujours comme des contraintes qui réduisent l'efficacité des comportements des agents économiques. Au contraire, la version avec imperfection de l'information souligne l'intérêt des politiques agricoles. En réduisant les incertitudes auxquelles les agriculteurs sont soumis les politiques publiques encouragent l'investissement, le développement de la production et minimisent les inefficiences liées aux erreurs de prévisions.

Les fluctuations de prix sont beaucoup plus importantes dans la version avec imperfection de l'information. En effet, les ajustements de l'offre suite à une croissance(diminution) des prix n'étant pas instantanés, l'obtention d'un nouvel équilibre passe uniquement par les variations de prix. Elles sont ainsi forcément beaucoup plus importantes que si la modification des quantités échangées participe à l'ajustement. De même les conséquences des scénarii de libéralisation sont plus accentuées que dans la version avec information parfaite (figures 6 et 7). Comme ce n'est pas dans « l'air du temps » aucun scénario de régulation dans les pays du Sud n'a été testé avec le modèle ID³ il est cependant probable que de telles politiques seraient susceptibles de promouvoir le développement des pays du Sud.

Conclusion

Si le jeu des avantages comparatif est susceptible de permettre des gains d'efficacité, ceux-ci ne dépassent pas quelques pour cents des revenus distribués. Il ne faut donc pas attendre un bouleversement majeur de la « donne » mondiale en faveur des pays les plus pauvres, suite au retrait de la politique agricole commune. Si l'on cherche réellement à améliorer la situation des pays les plus pauvres, il est exact qu'il semble essentiel d'agir sur le secteur agricole étant donné son importance dans les phénomènes macro-économiques. Cependant, une intervention sur les marchés, permettant une stabilisation partielle des prix, lissant les fluctuations autour du prix mondial, serait alors beaucoup plus efficace.