

Kubota, O. (2007-08-01), « Possibilités d'ajustement et stratégies envisageables face à la réforme des politiques agricoles et à la libéralisation des échanges », Éditions OCDE, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/123738005667>



# Possibilités d'ajustement et stratégies envisageables face à la réforme des politiques agricoles et à la libéralisation des échanges

Osamu Kubota

La version originale de ce document a été publiée comme suit :

Kubota, O. (2007-08-01), "Adjustment Options and Strategies in the Context of Agricultural Policy Reform and Trade Liberalisation", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 4, OECD Publishing, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/124462320780>

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction .....	2
2.	Exemples de mesures d'ajustement mises en œuvre récemment dans des pays de l'OCDE .....	3
3.	Le cas de la libération du commerce de viande bovine au Japon.....	7
4.	Réforme du transport du grain de l'Ouest au Canada .....	13
5.	Mesures d'ajustement du secteur laitier en Australie.....	20
6.	Plans de retraite anticipée des agriculteurs et d'aide à l'installation en Irlande .....	29
7.	Observations.....	36

# POSSIBILITES D'AJUSTEMENT ET STRATEGIES ENVISAGEABLES FACE A LA REFORME DES POLITIQUES AGRICOLES ET À LA LIBERALISATION DES ECHANGES

## Introduction

Réduire le soutien distorsif dans le cadre d'une réforme de la politique agricole accroît l'efficacité économique dans son ensemble par l'amélioration de l'affectation des ressources. L'ajustement peut néanmoins avoir des effets préjudiciables sur certains ménages agricoles et sur d'autres acteurs du secteur, notamment à court terme. Il peut également y avoir des répercussions négatives en amont et en aval, ainsi que sur les régions tributaires de produits dont les prix et la production diminuent à mesure que le soutien et la protection sont réduits. Malgré la nécessité de procéder à des réformes pour respecter les engagements commerciaux multilatéraux et bilatéraux et pour faire face aux contraintes budgétaires, ces effets préjudiciables sont l'une des principales raisons pour lesquelles les pouvoirs publics ont du mal à réformer leurs politiques.

A ce jour, de nombreux travaux se sont intéressés aux effets potentiels d'une réforme au niveau global et certains ont cherché à identifier qui serait affecté et comment. Cependant, très peu d'études ont été consacrées à la manière de faire face à ses répercussions. Ce projet tente pour la première fois de mettre l'accent sur les options et les stratégies envisageables pour aider différents types de ménages et les autres agents économiques affectés par la réforme à s'adapter. Ce document commence par définir le champ des mesures concernées, puis décrit brièvement les programmes d'ajustement qui ont été mis en œuvre dans les pays de l'OCDE ces dernières années. Des études de cas plus précises sont présentées au sujet des mesures d'ajustement mises en place à l'occasion de la libéralisation du commerce de la viande bovine au Japon, de la réforme du système de transport du grain de l'Ouest au Canada, de la déréglementation du secteur laitier en Australie et des dispositifs de retraite anticipée et d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs créés en Irlande pour faciliter l'ajustement structurel dans le sillage de la réforme de 1992 de la PAC. Enfin, les caractéristiques des mesures d'ajustement efficaces sont évoquées dans une conclusion qui s'appuie sur les recommandations formulées dans le cadre du projet sur la réforme des politiques commerciales et l'ajustement structurel, complétées par les enseignements tirés des études de cas présentées ici.

Le projet se limite à l'étude des mesures d'ajustement qui ont accompagné des initiatives de réforme précises. Certaines de ces mesures ciblent des filières particulières, d'autres l'agriculture dans son ensemble. Elles peuvent globalement être classées dans deux catégories. Premièrement, on recense des dispositifs destinés à aider les producteurs à quitter le secteur et/ou à se diversifier dans des activités non agricoles. Ils prévoient des aides financières et des formations à d'autres métiers. Les indemnités qui permettent aux agriculteurs de quitter le secteur et les programmes de retraite anticipée qui ont été mis en œuvre dans de nombreux pays appartiennent à cette catégorie. Celle-ci peut aussi comprendre des mesures non sectorielles, c'est-à-dire intégrées à des mécanismes d'ajustement économique universels (ou inspirées de ceux-ci), telles que l'assurance chômage ou l'aide à la recherche d'emploi.

Les mesures d'ajustement de la deuxième catégorie visent à accroître le stock et la qualité du capital humain, matériel et social de l'agriculture dans le but d'améliorer la compétitivité ou la viabilité des exploitations qui restent en activité. Elles sont de deux types : certaines apportent un soutien individuel à l'agriculteur, tandis que d'autres sont destinées à la collectivité tout entière. Ces dernières comprennent le développement des infrastructures agricoles et l'aide au renforcement des institutions de commercialisation. Les mesures du premier type sont variées : aides financières ou prêts bonifiés temporaires pour compenser la diminution des revenus due aux réformes, mesures de soutien du capital

agricole pour moderniser les installations ou regrouper des terres, et aide à la formation, par exemple dans les domaines de la gestion d'entreprise et des nouvelles technologies.

### **Exemples de mesures d'ajustement mises en œuvre récemment dans des pays de l'OCDE**

Une brève description de programmes d'ajustement mis en œuvre récemment dans des pays de l'OCDE est donnée ci-dessous. Ils sont classés dans les deux catégories définies ci-dessus et sont principalement constitués de mesures destinées à aider les agriculteurs à faire face aux répercussions immédiates ou à court terme des réformes. Certains programmes comprennent à la fois des aides à la cessation d'activité et des aides au maintien de l'activité, tandis que d'autres sont axés soit sur les unes, soit sur les autres. Lorsque des paiements sont prévus, ils peuvent être forfaitaires ou bien être étalés sur des périodes plus ou moins longues. Certaines mesures portent sur l'enseignement, la formation, les prêts ou la prestation de conseil.

De nombreux pays ont mis en œuvre des dispositifs de retraite anticipée en vue d'accélérer le processus de départ en retraite. Bien qu'ils ne soient pas répertoriés ci-après, car ils concernent plusieurs pays et diffèrent dans leur contenu et mise en place d'un pays à l'autre, ils relèvent du domaine des politiques d'ajustement défini ci-dessus, dans la mesure où ils ont été mis en place pour faciliter l'ajustement structurel tout en concourant à renforcer la compétitivité du secteur suite à une réforme des politiques agricoles. Le cas de l'Irlande est présenté comme exemple.

#### ***Dispositifs portant à la fois sur l'arrêt de l'activité et sur le renforcement de la compétitivité***

##### *Australie : ajustement de la filière porcine*

Sous l'effet de l'assouplissement progressif des mesures de quarantaine, la filière porcine australienne s'est trouvée exposée à la concurrence des importations. En 1999, les pouvoirs publics du pays ont mis en place un programme d'aide à la filière porcine doté de 24 millions d'AUD (15.5 millions d'USD), composé de la manière suivante : programme national de développement de la filière porcine, 11.6 millions de AUD (7.5 millions d'USD), programme d'aide au secteur de la transformation de viande porcine, 8 millions d'AUD (5.2 millions d'USD), programme de sortie des producteurs de viande porcine, 3.4 millions d'AUD (2.2 millions d'USD) et programme de formation des producteurs, 1 million d'AUD (0.6 million d'USD). Le programme dans son ensemble portait sur trois ans, mais certains de ses volets avaient une durée plus limitée.

Le programme national de développement de la filière porcine a été conçu pour renforcer la compétitivité du secteur et stimuler le développement du marché. Il a financé des projets dans tous les segments de la chaîne de l'offre, notamment des opérations de promotion sur le marché intérieur et à l'exportation, ainsi que des actions en faveur de l'assurance qualité. Le *National Networks Alliance Program*, qu'il finance à hauteur de 1.5 million de AUD (1 million de USD), avait pour objectif de faciliter le développement de la coordination verticale et horizontale de la production porcine australienne. Moyennant des subventions, le programme d'aide au secteur de la transformation visait à stimuler les investissements et à surmonter les problèmes d'efficacité et de productivité. Le programme de sortie des producteurs apportait une assistance financière aux éleveurs non viables pour les aider à quitter la filière. Le programme de formation des producteurs avait pour but d'améliorer la planification de l'activité des entreprises et la gestion des ressources financières, humaines et naturelles. Tous les projets avaient pris fin le 30 juin 2002.

##### *Australie : ajustement de l'industrie sucrière*

La réforme de la politique commerciale et une évolution substantielle du marché mondial ont pesé sur l'industrie sucrière australienne. La réforme de la politique commerciale a entraîné la suppression des

droits de douane sur les importations de sucre, de manière à assurer la parité entre le prix à l'exportation et le prix sur le marché intérieur. L'évolution du marché était liée à l'accroissement de la concurrence des exportations brésiliennes de sucre et aux distorsions provoquées par les mesures adoptées dans certains pays producteurs. Les prévisions à long terme indiquent que la tendance à la baisse des prix mondiaux du sucre va se poursuivre. De ce fait, de nombreux opérateurs du secteur sucrier devront procéder à des ajustements structurels importants pour pouvoir évoluer dans un environnement caractérisé par des prix bas.

Dans le cadre du programme de réforme de l'industrie sucrière (SIRP) de 2004, 444 millions d'AUD sont débloqués sur cinq ans afin d'aider le secteur à procéder aux réformes et aux restructurations nécessaires pour assurer un avenir viable à long terme. Ces aides ont été présentées sous la forme d'un programme à part entière le 29 avril 2004, mais elles s'inscrivent pour l'essentiel dans le prolongement du SIRP 2002, tout en reposant sur plusieurs mesures nouvelles à court ou moyen termes. Les mesures de courte durée s'articulent de la manière suivante : soutien au revenu et conseil à ceux qui connaissent les plus grosses difficultés ; versement aux cultivateurs et aux sucreries d'une prime ponctuelle de pérennisation dont le financement s'élève au total à 146 millions d'AUD (107 millions d'USD) ; et soutien à l'adoption de plans d'activité. Les mesures à long terme sont notamment les suivantes : subventions de restructuration des exploitations, 40 millions d'AUD (29 millions d'USD), principalement axées sur l'amélioration de la gestion des exploitations et des pratiques commerciales ; et programme de 75 millions d'AUD (55 millions d'USD) destiné à financer des projets régionaux et collectifs portant par exemple sur la rationalisation des systèmes de transport et de récolte, ou sur la recherche de nouvelles utilisations de la canne à sucre. Il existe également un programme de 124 millions d'AUD (91 millions d'USD) pour soutenir les agriculteurs éligibles qui prennent la décision de quitter le secteur dans le cadre des dispositifs d'aides financières à la réinstallation, d'assistance à la formation et de transfert des exploitations sucrières entre générations. La majeure partie du financement provient du budget fédéral, mais il est aussi assuré par le produit d'un prélèvement sur les ventes de sucre australien sur le territoire national, lequel se monte à 0.03 AUD par kilogramme et sera perçu pendant cinq ans (2003-2007).

Les pouvoirs publics australiens avaient déjà débloqué 20 millions d'AUD (11 millions d'USD) dans le cadre du précédent SIRP, lancé en octobre 2002. Ils avaient initialement prévu de consacrer 120 millions d'AUD (65 millions d'USD) à ce dernier, mais ils l'ont ensuite fondu dans le SIRP 2004. Le SIRP 2002 faisait bénéficier immédiatement les cultivateurs et récoltants de transferts sociaux, et prévoyait également des crédits bonifiés pour les campagnes 2002/2003 et 2003/2004. Les cultivateurs de canne éligibles qui décidaient d'abandonner le secteur pouvaient recevoir une aide ponctuelle de 45 000 AUD (24 443 USD).

#### *États-unis : loi sur la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)*

Les États-unis ont adopté en décembre 2003 une loi sur la mise en œuvre de l'ALENA pour accompagner les ajustements rendus nécessaires par l'accord. Le dispositif était conçu pour apporter un appui aux entreprises et aux actifs qui subissaient un préjudice du fait de la concurrence des importations en provenance du Canada et du Mexique.

Il apportait une aide aux salariés des entreprises dites « primaires » qui perdaient leur emploi soit à cause de la hausse des importations, soit à cause de la relocalisation des entreprises dans les pays susmentionnés. Les salariés des entreprises qui subissaient indirectement les effets de l'augmentation des échanges avec le Canada et le Mexique pouvaient eux aussi bénéficier des mesures, ce qui constituait une innovation majeure. Les entreprises en question, dites « secondaires », étaient soit des fournisseurs des entreprises « primaires », soit des entreprises qui assemblaient ou finissaient les produits des entreprises « primaires », et qui avaient à pâtir des importations de ces dernières.

### *Australie : programme de relance de l'agriculture familiale*

Le programme de relance de l'agriculture familiale (FFRS) a démarré en 1997 avec un financement de 525 millions de AUD. Il est conçu pour soutenir les agriculteurs à faible revenu qui ne peuvent pas donner leurs actifs en garantie d'emprunt, en mettant à leur disposition des transferts sociaux améliorés, ainsi qu'une aide à l'ajustement dans le cas de ceux qui souhaitent quitter le secteur.

Ce dispositif prévoit un soutien au revenu pour une période d'un an au maximum, une allocation pouvant atteindre 45 000 AUD pour ceux qui souhaitent abandonner leur activité, des prestations de conseil sur la viabilité des exploitations et d'autres formes de conseil. S'agissant des agriculteurs qui envisagent de quitter le secteur, le FFRS remplit la fonction d'un système d'aide à la décision en leur donnant accès à un service de conseil sur la viabilité de leur exploitation et sur les débouchés professionnels possibles. Il leur permet d'abandonner l'agriculture avant que leurs actifs ne soient gravement dépréciés. Entre le lancement du programme, en décembre 1997, et le 30 juin 2004, 8 793 agriculteurs ont obtenu un soutien au revenu, 7 461 des conseils professionnels, 1 061 des subventions de réinstallation et 195 des indemnités de formation. Ce dispositif a été renommé « *AAA Farm Help – Supporting Families Through Change* » (soutenir les familles dans le changement) et a été reconduit pour quatre ans jusqu'en 2008, sauf dans le cas des mesures de soutien au revenu et d'aide financière à la réinstallation, qui prendront fin le 30 juin 2007.

### ***Dispositifs portant sur le renforcement de la compétitivité***

#### *Turquie : projet d'application de la réforme du secteur agricole (ARIP)*

Les autorités turques ont lancé un important programme d'ajustement structurel du secteur agricole : le projet d'application de la réforme du secteur agricole (ARIP) (2001 à 2004). Ses fondements théoriques résultent d'une concertation avec la Banque mondiale. Le but est de réduire les incitations artificielles et les subventions de l'État, et de les remplacer par un système de soutien qui encouragera les producteurs agricoles et l'agro-industrie à accroître leur productivité en fonction de leur avantage comparatif. Parallèlement, le projet atténue les éventuels effets négatifs à court terme de la suppression des subventions et facilite le passage à des modes de production efficaces. Le coût total de l'ARIP se monte, d'après les estimations, à 662 millions d'USD environ, dont 90 % financés par la Banque mondiale. Il s'articule comme suit :

- ***Un système de soutien direct du revenu.*** Il s'agit d'un programme national uniforme qui offre à chaque exploitant agricole un paiement annuel de 100 millions de TRL (81 USD) par hectare. Ce paiement, qui est accordé dans la limite de 20 hectares par exploitant, a pour but de compenser les pertes qu'entraînera à court terme la suppression du système de soutien en vigueur actuellement, tout en continuant à apporter aux exploitants une aide qui introduise moins de distorsions dans la production. La création d'un fonds doté d'environ 74 millions d'USD a été approuvée en vue de la conception et de la mise en œuvre du système de soutien direct du revenu.
- ***Reconversion des exploitants.*** Bénéficiant d'une dotation de 186 millions d'USD, ce volet du programme encouragera les exploitants à renoncer aux cultures dont la production est actuellement excédentaire (à savoir noisettes et tabac) en leur accordant un paiement unique destiné à couvrir les coûts de la reconversion dans d'autres cultures (tels les coûts d'arrachage des noisettiers).
- ***Restructuration des coopératives agricoles de vente et de leurs syndicats.*** Bénéficiant d'une dotation de 178 millions d'USD, ce volet du programme aidera les coopératives agricoles de vente et leurs syndicats à se transformer en authentiques organisations coopératives, autrement

dit en organismes indépendants, autonomes financièrement et autogérés à même de vendre et de transformer la production de leurs membres.

- **Services de soutien.** Bénéficiant d'une dotation de 19 millions d'USD, ce volet financera une campagne d'information dont le but est de fournir au moment opportun des informations précises au public sur l'ARIP ; des services de conseil, l'établissement de statistiques sur l'agriculture, des tests en laboratoire sur les produits alimentaires, l'assurance-récolte et d'autres activités liées à la mise en œuvre du projet ; le suivi et l'évaluation nécessaires pour évaluer l'impact économique et social du projet ; et une unité chargée de coordonner le projet et de choisir les organismes devant assurer le soutien en matière de gestion financière dans le cadre de la mise en œuvre de l'ARIP.

#### *Australie : la filière agneau soutient l'action publique*

A compter de juillet 1999, les États-Unis ont mis en place un contingent tarifaire pour limiter les importations d'agneau australien sur trois ans. Les pouvoirs publics australiens ont estimé que cette mesure allait coûter au total 35 à 40 millions d'AUD (23-26 millions d'USD) à la filière agneau du pays.

Pour aider cette dernière à faire face aux répercussions de la mesure adoptée par les États-Unis, les pouvoirs publics australiens ont décidé de prendre à leur charge, pendant deux ans, la moitié de la taxe sur les transactions applicable à toutes les ventes de viande d'agneau en Australie. Le programme de développement du secteur de la viande d'agneau (6 millions d'AUD, soit 3.9 millions d'USD) avait quant à lui pour but d'aider la filière à améliorer ses performances et la qualité de la viande, à développer de nouveaux marchés et les infrastructures, et à stimuler la productivité des exploitations et l'innovation. Dix-neuf projets ont ainsi obtenu des aides d'un montant total de 5.7 millions d'AUD. Les allègements fiscaux ont pris effet au 1<sup>er</sup> septembre 1999 et ont été maintenus jusqu'au mois de novembre 2001, date à laquelle les États-Unis ont supprimé le contingent tarifaire.

#### *Union européenne : mesures concernant le tabac*

En 1998, afin d'encourager la production de tabac de meilleure qualité, une proportion variable de la prime totale allouée à chaque producteur a été subordonnée à la qualité, en fonction du prix à la production. Un système de rachat de quotas a par ailleurs été mis en place pour aider les producteurs à quitter le secteur. Cependant, un maximum de 25 % de la production contingentée pouvait être exclu du dispositif de rachat dans les zones de production dites « sensibles ».

#### *Corée : programme de stabilisation de la filière veau*

En janvier 2001, la Corée a supprimé les contingents applicables aux importations de viande bovine administrés par son organisme de commerce d'État et, dès lors, les importations n'ont plus été soumises qu'à des droits de douane. Le réseau indépendant de points de vente de viande bovine importée a été supprimé lui aussi. Afin d'aider les éleveurs de veau à faire face à la baisse des prix prévue, les pouvoirs publics ont mis en place un programme de stabilisation de la filière. Ils fixent un prix de stabilisation et versent des paiements compensatoires lorsque les prix de la viande de veau descendent en deçà. Les paiements compensatoires sont plafonnés. En l'occurrence, étant donné le caractère permanent des mesures adoptées en réaction à la libéralisation du commerce de la viande bovine, on peut se demander si elles doivent être classées parmi les mesures d'ajustement, mais elles sont répertoriées ici dans un souci d'exhaustivité.

#### *Islande : mesures d'ajustement du secteur horticole*

En 2002, l'Islande a libéralisé le commerce de trois légumes importants (concombre, tomate et poivron rouge). Afin de soutenir les revenus agricoles face aux baisses des prix qui risquaient de

s'ensuivre, les pouvoirs publics ont accordé aux producteurs horticoles de nouveaux paiements fondés sur la production des trois produits concernés. En 2002, le budget de ces nouveaux paiements s'est monté à 195 millions d'ISK (2.1 millions d'USD). Si ces mesures acquéraient un caractère permanent, elles ne devraient pas être classées parmi les mesures d'ajustement.

Il ressort de l'énumération ci-dessus que les mesures entrant dans le champ de la définition au sens étroit adoptée dans ce projet sont relativement rares. De plus, il règne une certaine ambiguïté du fait qu'il arrive aux pouvoirs publics d'étiqueter « mesures d'ajustement » des dispositions comportant plusieurs facettes dont le but n'est pas l'ajustement tel que nous l'avons défini ici. Ces dispositions sont davantage de l'ordre de la redéfinition des instruments de soutien et de protection existants, même si les dispositifs dont elles font partie contiennent aussi des éléments concernant l'ajustement.

## **Le cas de la libération du commerce de viande bovine au Japon**

### *Situation avant la réforme*

C'est en 1958 que les importations de viande bovine ont été restreintes pour la première fois au Japon, une diminution de la production nationale et une augmentation des prix intérieurs ayant entraîné une forte hausse de celles-ci. Dans un premier temps, le quota a été défini en valeur et non pas en volume. Les quotas en volume sont apparus en 1964.

Au fil des années, le système de limitation des importations de viande bovine est devenu de plus en plus complexe. Initialement, les quotas d'importations étaient attribués en totalité à des négociants privés, essentiellement à des sociétés d'importation de viande et à des entreprises de transformation. Cependant, en 1966, ils ont été accordés en partie à un organisme de commerce d'État, à savoir l'Office de promotion de l'élevage (LIPC), devenu depuis l'Office de promotion de l'agriculture et de l'élevage (ALIC). En 1975, plus de 80 % des quotas étaient attribués au LIPC. A partir de là, cet organisme a utilisé sa position pour veiller à ce que les importations n'aient pas une incidence négative sur les prix intérieurs et la production nationale.

En outre, le marché intérieur était régulé au moyen d'un mécanisme de stabilisation des prix de la viande bovine. Les prix plancher et plafond étaient fixés par les pouvoirs publics. Une fois qu'ils étaient connus, le LIPC intervenait sur le marché pour maintenir les prix de gros dans la fourchette en achetant de la viande et en la stockant lorsque les prix étaient bas et en écoulant les stocks lorsque les prix étaient élevés. La viande bovine importée était également utilisée dans le mécanisme de stabilisation. Lorsque le prix de gros était faible, le LIPC ne la vendait pas immédiatement, mais la stockait jusqu'à ce que le prix de gros s'établisse au milieu de la fourchette, après quoi il l'écoulait. Dans la mesure où le LIPC contrôlait la majeure partie du quota d'importations, le mécanisme de stabilisation des prix fonctionnait correctement. Les droits que l'organisme d'État prélevait sur les importations de viande bovine dans le cadre de la régulation du marché étaient employés pour financer des subventions versées au secteur japonais de la viande.

### *Nature de la réforme – suppression des quotas*

Dans les années 80, des négociations sur la suppression des quotas de viande bovine et d'oranges ont été ouvertes entre le Japon et les États-Unis. En juin 1988, le Japon a accepté de supprimer les quotas de viande bovine et de soumettre les importations à des droits de douane. Ces mesures ont constitué une libéralisation. Aux termes de l'accord, les quotas devaient être supprimés le 1<sup>er</sup> avril 1991 après avoir été augmenté tous les ans au cours des trois années précédentes. Une fois les quotas éliminés, des droits de douane *ad valorem* de 70 % en 1991, 60 % en 1992 et 50 % en 1993 ont été appliqués. En 2000, le niveau



des droits de douane avait été ramené à 38.5 % sous l'effet de l'Accord d'Uruguay sur l'agriculture. Les recettes de la perception des droits continuent de servir à soutenir le secteur de la viande.

En conséquence de la suppression des quotas, le système de distribution a été modifié. Dans le cadre du système des quotas, le LIPC était le principal importateur, mais, comme les autres organismes de commerce d'État, il n'importait pas la viande bovine en son propre nom. Il opérait en effet par l'intermédiaire d'importateurs agréés et vendait la viande importée à des grossistes ou, parfois, directement aux détaillants. Une fois les quotas supprimés, il a fallu simplifier ce système de distribution. Les négociants privés se sont trouvés en mesure d'importer de la viande bovine et de la vendre directement aux grossistes ou aux transformateurs.

### *Programmes d'ajustement*

Comme nous l'avons signalé ci-dessus, le mécanisme de stabilisation des prix de la viande bovine fonctionnait dans la mesure où il existait des quotas d'importation contrôlés par le LIPC. Cependant, ce mécanisme de stabilisation ne pouvait plus fonctionner correctement dès lors que le LIPC ne contrôlait plus les quantités de viande importées et que les importateurs privés pouvaient importer des quantités illimitées et les vendre sur le marché intérieur. Par conséquent, on pouvait s'attendre à ce que le prix de la viande bovine baisse fortement à la suite de la libéralisation des échanges. Afin de soutenir les producteurs japonais touchés par les répercussions préjudiciables du nouveau système, les pouvoirs publics ont décidé de mettre en œuvre des mesures d'ajustement.

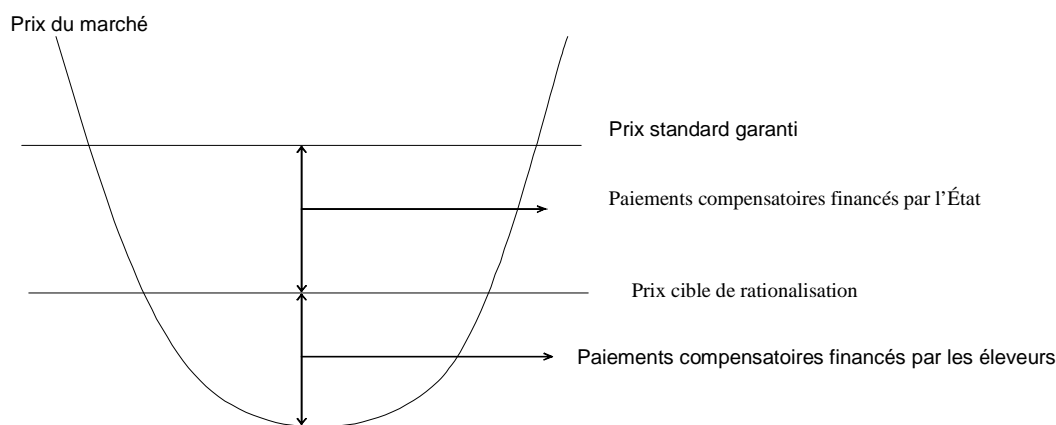
*Grosso modo*, les exploitations qui participent à la production de viande bovine au Japon sont de deux types, les unes étant spécialisées dans la reproduction et les autres dans l'engraissement. Les centres de reproduction élèvent les veaux jusqu'à l'âge de huit à dix mois environ, puis les vendent aux enchères sous forme de veaux d'embouche aux exploitations d'engraissement où les animaux sont conservés jusqu'à l'abattage. Il existe essentiellement deux catégories de bovins au Japon : les races à viande traditionnelles regroupées sous le nom Wagyu (noir, marron, sans cornes, à cornes courtes) et les races laitières (Holstein, principalement). La viande de Wagyu, notamment celle de la race noire, est de grande qualité et chère, les autres races étant jugées de moins bonne qualité. Les centres de reproduction qui élèvent des races laitières achètent les jeunes mâles aux éleveurs laitiers et les élèvent jusqu'à l'âge de huit à dix mois environ, avant de les revendre aux exploitations d'engraissement. Dans la mesure où l'approvisionnement en veaux de ces exploitants est tributaire des élevages laitiers, leur situation économique est étroitement liée à celle de ces derniers.

Afin d'accompagner le processus d'adaptation des exploitations de reproduction, une mesure spéciale a été adoptée (loi sur la stabilisation de l'élevage de veaux destinés à la production de viande de bœuf). Elle avait pour principale caractéristique de prévoir le versement de paiements pour compenser la baisse des prix. Deux prix différents sont fixés. Premièrement, un prix standard garanti vise à maintenir la reproduction de veaux destinés à la production de viande de bœuf. Son niveau est déterminé en tenant compte de la production et de la demande de ces animaux. Deuxièmement, un prix cible de rationalisation, plus bas, est fixé en tenant compte du prix de la viande de bœuf sur le marché international et du coût de production des veaux destinés à la production de viande de bœuf au Japon.

Tous les centres de reproduction peuvent bénéficier de ce dispositif, mais les producteurs qui souhaitent recevoir des paiements compensatoires lorsque les prix du marché tombent en dessous du prix standard garanti doivent s'abonner au fonds et y verser une contribution. Le paiement équivaut à la différence entre le prix standard garanti et le prix de marché par tête de bétail enregistrée. Si le prix de marché s'établit entre le prix standard garanti et le prix cible de rationalisation, les paiements sont financés par l'État. En deçà du prix cible de rationalisation, les paiements destinés à combler l'écart entre ce dernier et le prix du marché sont financés par les éleveurs eux-mêmes, ainsi que par l'État et les autorités locales

(figure 1). Les paiements sont versés lorsque les animaux enregistrés sont vendus à un âge compris entre six et douze mois.

**Figure 1. Mécanisme de paiements compensatoires concernant les veaux**



Des prix standard garantis et des prix cibles de rationalisation ont été définis pour quatre types de bovins dans un premier temps, puis pour cinq après 2000. Deux concernent les Wagyu (noirs, et marrons). La troisième catégorie correspond à « autres races bovines » et la quatrième nommée « autres » inclut les veaux laitiers et les veaux croisés. A partir de 2000, la quatrième catégorie a été scindée en deux groupes : races laitières et croisements entre bovins laitiers et bovins de boucherie. Normalement, les prix des Wagyu noirs sont les plus élevés et ceux des bovins laitiers les plus bas. Les paiements versés à ce jour au titre du programme sont indiqués dans le tableau 1. De 1991 à aujourd'hui, ils n'ont été accordés aux producteurs de Wagyu noirs que deux fois, dont une en 2001 en réaction à la crise de l'ESB au Japon. En revanche, des paiements sont accordés presque tous les ans pour les races laitières et les autres races de boucherie. Cependant, les paiements versés aux éleveurs d'autres races de boucherie sont beaucoup plus modestes que ceux dont bénéficient les éleveurs de races laitières. Autrement dit, la quasi totalité des paiements va à ces derniers (plus de 90 %). Cela révèle que ce sont les veaux laitiers, de qualité inférieure, qui ont le plus souffert de la libéralisation des échanges, car ils sont exposés à une vive concurrence des importations. A l'inverse, les Wagyu, notamment la race noire, considérés comme présentant le plus haut niveau de qualité, occupent un marché qui se distingue nettement de celui de la viande bovine importée et a donc pu se maintenir sans le soutien des pouvoirs publics.

Il existe également un programme de soutien en faveur des exploitations d'engraissement. Afin de bénéficier des paiements, ces dernières sont également tenues de s'affilier au programme et de verser une contribution au fonds. Chaque préfecture estime le revenu moyen par tête de bétail. Lorsque celui-ci tombe en dessous du coût moyen du travail familial, les paiements sont versés par le fonds, au moment de la vente du bétail. Le fonds est constitué par les contributions des exploitants et de l'État.

D'autres programmes de soutien portent sur l'amélioration de la gestion. Un manuel expliquant les procédés de production économiques et les techniques de gestion à faible coût a été diffusé, et des stages de formation ont été organisés. Par ailleurs, un dispositif de prêts à faible taux d'intérêt a aidé les agriculteurs à étendre leurs exploitations.

Tableau 1. Paiements par race (millions de JPY)

Année	Wagyu noir	Wagyu marron	Autres races de boucherie	Autres (Races laitières + races croisées)	Total
1990			446		446
1991			1 464	8 076	9 540
1992			1 825	27 305	29 130
1993		2 021	2 255	47 101	51 377
1994	1 993	985	1 897	74 864	79 740
1995		143	1 150	29 435	30 727
1996			658	4 452	5 110
1997			815	3 569	4 384
1998		70	1 274	18 613	19 956
1999		510	1 332	29 916	31 758
Total	1 993	3 728	13 116	243 331	262 168
Pourcentage (%)	0.8	1.4	5.0	92.8	100

Année	Wagyu noir	Wagyu marron	Autres bovins de boucherie	Races laitières	Croisements*	Total
2000		370	601	11 353	1 149	13 474
2001	1 335	458	594	21 315	8 758	32 460
2002		53	327	17 074	1 219	18 673
2003			168	24 243		24 411
Total (2000-03)	1 335	882	1 690	73 985	11 126	89 017
Pourcentage (%)	1.5	1.0	1.9	83.1	12.5	100
Total (1990-2003)	3 328	4 610	14 806	328 442		351 186
Pourcentage (%)	0.9	1.3	4.2	93.5		100

\*Croisement entre bovins de boucherie et races laitières.

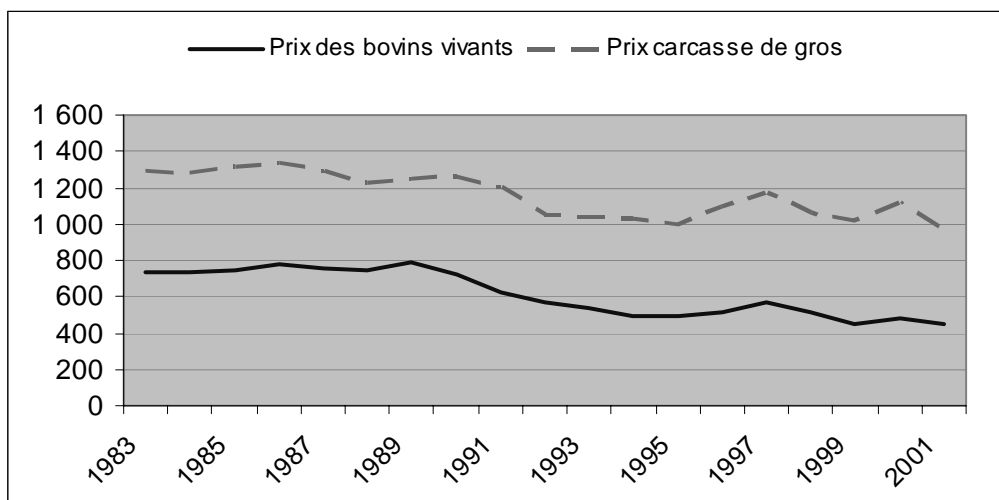
Source : Ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche

### Effets de la réforme

Aussi bien le prix des bovins que le prix de gros de la viande bovine ont baissé après la suppression des quotas, sous l'effet de l'afflux de viande importée meilleur marché dans le pays (figure 2). Le prix de gros des carcasses, qui tournait autour de 1 300 JPY/kg dans les années 80, a commencé à diminuer à partir de 1988, lorsque l'accord a été conclu. Une fois les quotas supprimés, en 1992, il est tombé à 1 100 JPY/kg. Le prix des bovins vivants s'établissait à plus de 700 JPY/kg avant l'élimination des quotas et est passé à 500 JPY/kg environ après la libéralisation.

Outre la baisse des prix, l'un des principaux changements ayant résulté de la libéralisation a été l'augmentation considérable de la consommation de viande bovine. Plusieurs facteurs ont contribué à cette évolution. Premièrement, la diminution des prix a fait augmenter la consommation à domicile. La viande bovine était auparavant très onéreuse et n'était pas consommée régulièrement à domicile, mais le fléchissement de son prix l'a rendu plus compétitive par rapport aux autres viandes telles que la volaille et le porc. Deuxièmement, le régime alimentaire japonais a évolué et s'est occidentalisé, en vertu de quoi les habitants du pays consomment de plus en plus de viande. Troisièmement, les Japonais mangent de plus en plus souvent en dehors de leur domicile. La viande bovine est davantage consommée au restaurant et dans les chaînes de restauration rapide.

**Figure 2. Prix des bovins et de la viande bovine**

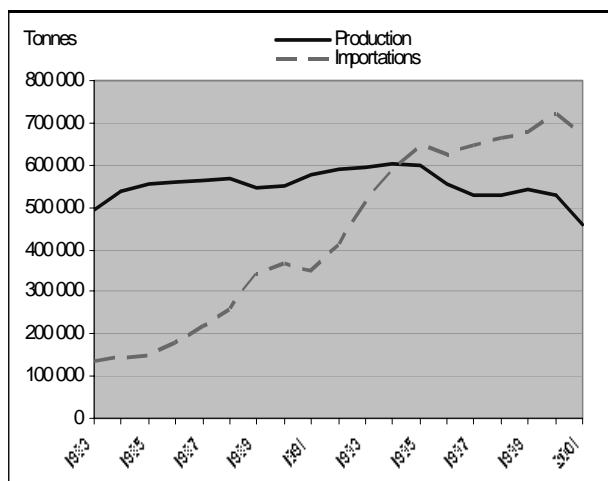


Source : Ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche.

### Importations et production

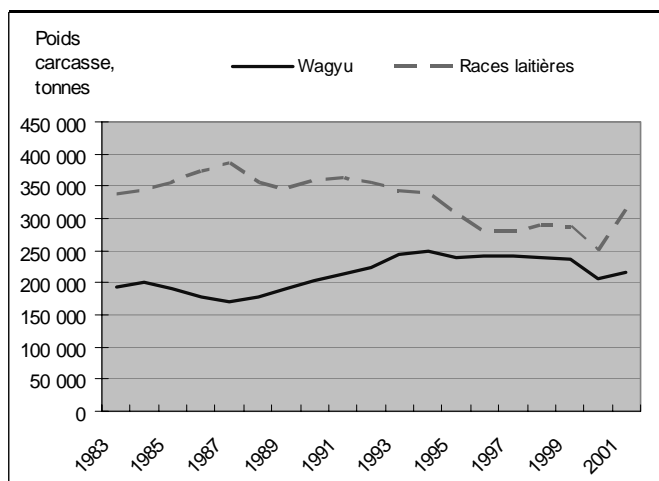
Comme prévu, les importations de viande bovine ont sensiblement augmenté après 1988, en raison de l'accroissement des quotas, puis après 1991, sous l'effet de leur suppression. En 1993, les importations ont dépassé la production intérieure. Après cette date, leur progression s'est ralentie. Elles se sont établies aux alentours de 650 000 tonnes par an entre 1995 et 2001 (figure 3).

**Figure 3. Importations et production de viande bovine**



Source : Ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche.

**Figure 4. Production par catégories**



Source : Ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche.

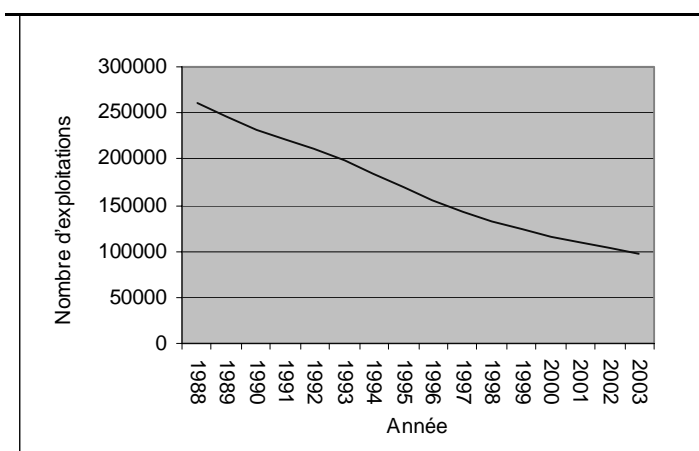
Parallèlement, la production intérieure de viande bovine est demeurée à peu près inchangée, se oscillant entre 370 000 et 420 000 tonnes par an, alors même que les importations grimpaient en flèche (figure 3). Cependant, bien que la production totale ait peu varié, une redistribution s'est opérée entre les différentes catégories de bovins. La production de viande bovine à partir de bovins laitiers a diminué, tandis que celle de Wagyu a progressé, notamment entre 1988 et 1991 (figure 4). Cela indique que le

secteur de la viande bovine au Japon s'est adapté à la libéralisation en augmentant la production de viande de qualité supérieure et en diminuant celle de qualité inférieure.

### Taille des exploitations

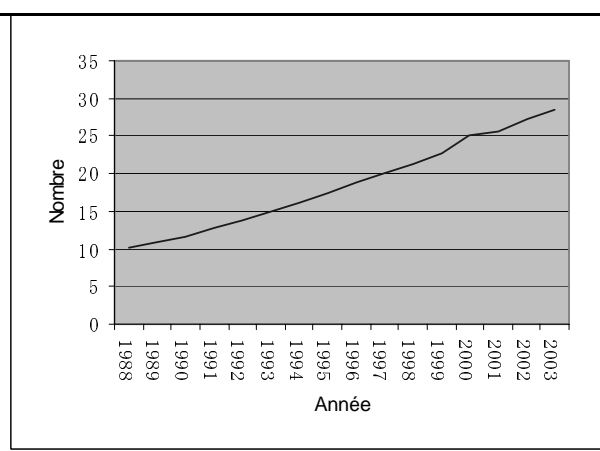
Comme prévu, le nombre des élevages de bovins a diminué après la suppression des quotas, aussi bien dans le cas des élevages laitiers que dans celui des élevages de races à viande (Wagyu) (figure 5). Il a été divisé par plus de deux entre 1988 et 2003. Parallèlement, la taille des exploitations des éleveurs restés en activité a augmenté. Le nombre d'animaux par exploitation s'est considérablement élevé (figure 6). Les exploitations étant plus grandes, les coûts de production ont baissé. Les changements observés concordent avec ceux qui découlent du processus continu d'ajustement à long terme au niveau des exploitations, mais il semble que ce processus ait été accéléré par la libéralisation des échanges.

**Figure 5. Nombre d'exploitations**



Source : Ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche

**Figure 6. Taille des exploitations**

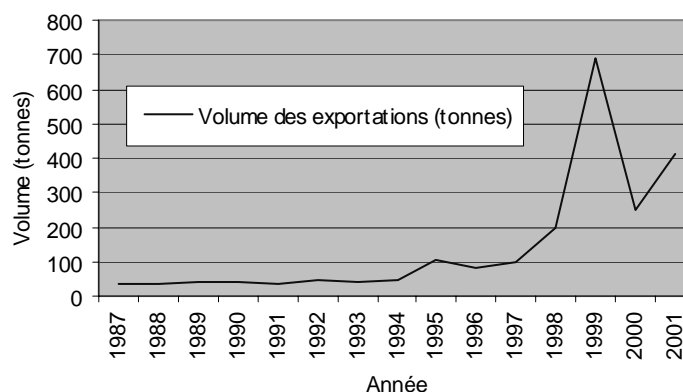


Source : Ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche

### Exportations

Les exportations de viande bovine du Japon ont augmenté à la fin des années 90 (figure 7). Bien que son volume demeure limité, il existe un marché d'exportation pour cette viande de grande qualité, que les éleveurs japonais ont commencé à exploiter et qui devrait être amené à se développer dans l'avenir.

**Figure 7. Exportations de viande bovine du Japon**



Source : Ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche.

## ***Évaluation du dispositif d'ajustement***

Dans une certaine mesure, la filière bovine s'est adaptée à la libéralisation des échanges de viande bovine. L'élevage du Wagyu, qui fournit une viande de meilleure qualité, à même de concurrencer la viande bovine d'importation, relativement moins chère et de moins bonne qualité s'est développé. Le Wagyu et la viande importée occupent des marchés différents. Le premier est principalement consommé à domicile et la seconde est pour l'essentiel destinée à la transformation et à la restauration. L'augmentation de la taille des exploitations, qui s'est traduite par une diminution des coûts, constitue un autre ajustement important. Elle permet dans une certaine mesure aux éleveurs d'être plus compétitifs sur les prix.

Le programme d'ajustement mis en place par les pouvoirs publics a dans une certaine mesure facilité ce processus. Il a offert une sécurité aux producteurs, amortissant les effets de la suppression des quotas et donnant aux éleveurs le temps de s'adapter au renforcement de la concurrence. Par ailleurs, les mesures, qui se sont à ce jour révélées très onéreuses, ne sont pas limitées dans le temps. En outre, il n'existe pas de mesure d'aide à la cessation d'activité, ce qui a peut-être ralenti le processus d'ajustement.

Les pouvoirs publics japonais ont récemment chargé un groupe d'étude de dresser un bilan de l'application du programme d'ajustement. Son analyse a été principalement axée sur l'efficacité du processus dans le cas des races laitières y compris la méthode de calcul du prix standard garanti des races laitières. L'analyse a estimé que les mesures avaient effectivement aidé les producteurs à s'adapter à la libéralisation des échanges et que certains d'entre eux avaient réussi à franchir le cap de la transition grâce au dispositif.

Plusieurs aspects négatifs du programme ont néanmoins été signalés. Le principal problème est qu'il fausse les prix des veaux laitiers du fait que le paiement est trop élevé par rapport aux coûts des producteurs. L'analyse suggérait également la nécessité de révision de la méthode de calcul du prix standard garanti des races laitières. Les pouvoirs publics japonais ont révisé la méthode et réduit le prix en 2005. L'analyse a également révélé des effets pervers : dans la mesure où les éleveurs bénéficient des paiements, certaines exploitations de reproduction ne font pratiquement aucun effort pour s'orienter vers la production de viande bovine de meilleure qualité. Ces producteurs auraient probablement quitté l'activité aujourd'hui si le programme n'avait pas existé. Ce programme existe depuis longtemps maintenant (quinze ans). Étant donné les effets négatifs du programme mentionnés ci-dessus et la capacité d'adaptation dont le secteur a fait preuve, il semble que les pouvoirs publics pourraient envisager de mettre un terme au dispositif.

## **Réforme du transport du grain de l'Ouest au Canada<sup>1</sup>**

### ***Situation avant la réforme***

#### *Réglementation sur le transport des céréales au Canada*

Les pouvoirs publics du Canada ont commencé à réglementer le transport des céréales il y a plus de cent ans, avec la Convention du Nid-de-corbeau de 1887. Cet accord, institutionnalisé en 1925, fixait à perpétuité les tarifs du transport de certaines céréales destinées à l'exportation. Au fil des années, ces tarifs ont été étendus à des dizaines d'autres produits agricoles, dont les graines oléagineuses, la luzerne déshydratée et les légumineuses à graines. Dans les années 70, les compagnies ferroviaires canadiennes ont été confrontées à un problème majeur. Leurs recettes d'exploitation étaient pour ainsi dire gelées, tandis

---

1. Cette étude de cas s'appuie sur des informations fournies par les pouvoirs publics canadiens et, en particulier, sur un document intitulé « *Grain Transportation Policy and Transformation in Western Canadian Agriculture* », rédigé par Darcie Doan, Brian Paddock et Jan Dyer.

que leurs coûts d'exploitation augmentaient chaque année sous l'effet de l'inflation. En réaction, elles ont ralenti les expéditions de céréales vers les terminaux et réduit leurs investissements dans les équipements de manutention. En conséquence, les pouvoirs publics ont décidé de leur accorder des subventions dites « aux embranchements », de leur fournir 13 000 nouveaux wagons-trémies et de remettre en état les lignes utilisées pour le transport des céréales. Ils savaient que cette réforme de la politique de transport des céréales s'imposait, mais il leur a fallu du temps pour s'assurer le soutien politique nécessaire au changement.

En 1983, l'État fédéral a promulgué la loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO). Ce texte garantissait que les coûts du transport des céréales par chemin de fer seraient intégralement pris en charge par l'État fédéral moyennant un paiement direct appelé « subvention du Nid-de-corbeau ». En 1983, cette subvention a été estimée à 658 millions de CAD. Elle a fini par atteindre 720 millions de CAD en 1989/90, ce qui représentait environ 70 % de la totalité des coûts de transport, les producteurs finançant les 30 % restants. Elle s'est ensuite stabilisée à quelque 650 millions de CAD pour la campagne 1993/94, avant de tomber à 565 millions de CAD pour la campagne 1994/95, date à laquelle les producteurs payaient près de la moitié des coûts.

Les subventions en faveur des transports ont entraîné de fortes distorsions dans l'économie agricole de l'Ouest du Canada. Sur les douze années pendant lesquelles la LTGO est restée en vigueur, la subvention s'est montée en moyenne à CAD 15.98 par tonne expédiée à Thunder Bay, sur le lac Supérieur, et à CAD 20.98 par tonne expédiée à Vancouver, sur la côte ouest. Le faible coût du transport s'est traduit par des recettes plus élevées pour les agriculteurs et a encouragé ces derniers à produire pour l'exportation. La prise en charge d'une partie des coûts de manutention et de transport de la production destinée à l'exportation a empêché la diversification. La subvention a entraîné la hausse des prix des aliments du bétail, décourageant l'élevage. Elle a aussi découragé certains types de transformation à valeur ajoutée et la production des végétaux non éligibles, comme la pomme de terre.

### *Nature de la réforme*

#### *Facteurs en faveur du changement*

En 1994-95, le gouvernement canadien s'est trouvé confronté à la nécessité de résorber un important déficit budgétaire et de réorienter ses dépenses vers des priorités essentielles pour stimuler la croissance. Un effort général a été consenti afin de réduire les coûts et d'affecter les dépenses aux secteurs qui en avaient le plus besoin, et la réforme des mesures gouvernementales a été largement soutenue par la population. La subvention du Nid-de-corbeau a été diminuée en 1993/94 et 1994/95 dans le cadre d'une loi adoptée pour réduire le déficit budgétaire. Au moment de sa suppression, en 1995, elle avait été ramenée à 565 millions de CAD et les agriculteurs acquittaient près de la moitié des coûts de transport des céréales.

Des facteurs internationaux ont également joué en faveur de la révision de la LTGO. Les nouvelles règles du commerce international, négociées dans le cadre de l'Accord d'Uruguay sur l'agriculture, ont imposé de fortes restrictions, en volume comme en valeur, aux subventions à l'exportation qui faussent les échanges. Une partie des paiements accordés au titre de la LTGO a été considérée comme une subvention à l'exportation au bénéfice des exploitants de la région des Prairies. Les pouvoirs publics devaient donc modifier la loi pour se mettre en conformité avec ces règles.

Enfin, les responsables canadiens de la politique agricole n'ignoraient pas qu'il fallait renforcer l'orientation par le marché du secteur agroalimentaire de l'Ouest du pays. Les modèles économiques conçus par Agriculture et agroalimentaire Canada ont été largement utilisés, au début des années 90, pour évaluer les incidences d'une réforme du système de transport des céréales, notamment de la suppression de la subvention dont il bénéficiait ou d'une modification de la méthode de paiement. Il était prévu que

l'élimination de la subvention donnerait naissance à un système de transport des céréales plus souple et plus efficient, et que les avantages du gain d'efficacité seraient partagés par les agriculteurs, les expéditeurs et les chemins de fer. A mesure que le temps passait, les associations de producteurs et les organisations professionnelles ont compris les retombées potentielles de la suppression de la subvention en faveur des transports et, à quelques exceptions près, elles ont soutenu la réforme.

La conjonction de tous ces facteurs a abouti à la mise en place d'une vaste réforme. En février 1995, l'État fédéral a adopté la loi d'exécution du budget, qui, entre autres, abrogeait la LTGO à compter du 1<sup>er</sup> août 1995. Cette abolition mettait fin au versement de la subvention du Nid-de-corbeau aux chemins de fer pour le transport des céréales de la région des Prairies, entre autres produits. Les expéditeurs ont dès lors dû acquitter en totalité le prix réglementaire du transport et, par conséquent, les frais de transport des agriculteurs ont considérablement augmenté, étant multipliés par deux ou trois pendant la campagne 1995/96.

Parallèlement à l'abrogation de la LTGO, le gouvernement fédéral a annoncé un dispositif rapide d'abandon des lignes secondaires dans les Prairies. Il a également révisé la loi relative à la Commission canadienne du blé pour modifier le régime de mise en commun des prix applicable aux céréales produites dans cette même région. Avant cette réforme, le prix des céréales administrées par la Commission étaient identiques à Thunder Bay et à Vancouver. Comme le tarif ne reflétait pas le coût supplémentaire que supposait le transport de la marchandise de Thunder Bay à un port d'exportation sur le Saint-Laurent, ni la majoration du prix des céréales à Vancouver, la loi a été modifiée de manière à ce que les prix soient équivalents entre le Saint-Laurent et Vancouver, et non plus entre Thunder Bay et Vancouver. Il en a résulté une diminution des prix de la plupart des céréales administrées par la Commission dans l'Est de la Saskatchewan et le Manitoba par rapport à ceux de l'Alberta.

### *Dispositifs d'ajustement*

Les pouvoirs publics savaient que la suppression de la subvention aurait des répercussions négatives sur certains secteurs de l'économie dans l'Ouest du pays. Afin d'y parer, ils ont mis en œuvre un programme de paiements de transition pour le grain de l'Ouest (PPTGO) visant à indemniser les propriétaires fonciers de la perte de la subvention, ainsi qu'un Fonds d'adaptation à la réforme du transport du grain de l'Ouest (FARTGO), destiné à aider le secteur à s'adapter aux changements.

Le but du PPTGO était de compenser la diminution de la valeur des terres censée résulter de l'abrogation de la LTGO. Doté de 1.6 milliard CAD, ce programme consistait à verser un paiement ponctuel en capital aux propriétaires fonciers de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et d'une partie de la Colombie-britannique. Pour pouvoir en bénéficier, il fallait qu'une culture éligible à la subvention du Nid-de-corbeau ait été pratiquée pendant la campagne 1994 ou bien qu'une jachère d'été en 1994 ait été précédée par une culture éligible pendant la campagne 1993. Le montant total de l'indemnisation a été réparti entre trois régions en fonction de la moyenne des paiements reçus sur neuf ans au titre de la LTGO (entre 1985/86 et 1993/94) (tableau 2).

Les paiements au titre du PPTGO devaient être effectués en deux fois. A peu près 75 % avaient été versés à l'été 1996 et le reste à l'automne de la même année. Les montants résultaient d'une formule fondée sur la superficie, la productivité du sol, la présence ou l'absence d'un système d'irrigation, et la distance séparant les terres du port le plus proche (Vancouver ou Thunder Bay).



**Tableau 2. Attribution des fonds du programme aux régions**

Région	%	Montant (CAD)
Manitoba	16.10	257 600 000
Saskatchewan	56.42	902 720 000
Alberta et parties de la Colombie-britannique appelée « district de Peace River » et « régions Creston-Wyndel »	27.48	439 680 000
Total	100.00	1 600 000 000

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC).

Les pouvoirs publics ont également créé un Fonds d'adaptation à la réforme du transport du grain de l'Ouest (FARTGO) doté de 300 millions de CAD et d'une durée de trois ans, destiné à faciliter la transition et à aider le secteur à s'adapter. Une partie de ce fonds a servi à soutenir les producteurs touchés par la modification du régime de mise en commun des frais de transport. Une autre a été utilisée pour indemniser les entreprises de déshydratation de luzerne et les fabricants de foin comprimé. Une troisième a permis de financer des travaux d'infrastructures dans les Prairies, notamment la réfection de routes en milieu rural. Le fonds a également servi à garantir des crédits à l'exportation consentis sur des ventes de céréales et d'autres produits agroalimentaires d'une valeur de 1 milliard de CAD à des acheteurs étrangers non souverains.

En tant que programmes complémentaires d'aide à l'ajustement, le programme d'ajustement Canada Manitoba (PACM) et le programme d'ajustement Canada Saskatchewan (PACS) ont été créés pour aider les producteurs de céréales, d'oléagineux et de cultures spécialisées à s'adapter à la suppression des subventions au transport, pendant une période où les prix des produits étaient bas en 2000 et ont été reconduits en 2001 (PACM II et PAC SII). Cofinancés par l'État fédéral et les provinces du Manitoba et du Saskatchewan, les paiements accordés se sont montés à 360 millions de CAD (231 millions d'USD) en 2000 et 292 millions de CAD (187 millions de USD) en 2001.

### ***Répercussions de la réforme sur l'ajustement***

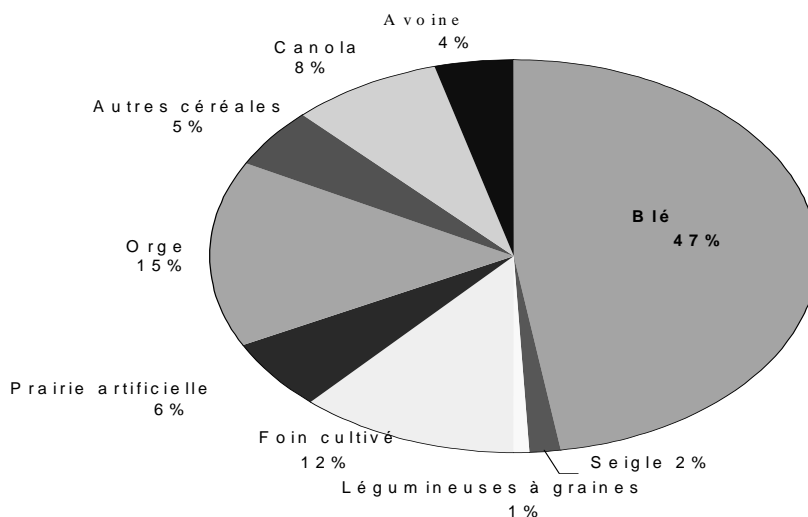
L'abrogation de la LTGO a modifié la structure du secteur agroalimentaire. Elle a transformé la production, la commercialisation et les exportations canadiennes de céréales, de graines oléagineuses et de produits animaux. Les subventions en faveur des transports avaient stimulé les exportations et détourné les céréales des marchés intérieurs. Leur suppression a augmenté les coûts de transport entre les sites locaux de stockage et les terminaux d'exportation. Il en a résulté une baisse des prix départ exploitation et de la rentabilité des producteurs de céréales et de graines oléagineuses des Prairies. Les céréaliers de cette région ont rapidement compris que pour tirer parti des opportunités créées par l'abolition de la loi, ils devraient modifier leurs modes de production. Les céréales destinées à l'exportation ont donc cédé du terrain face à d'autres productions, telles que les cultures spécialisées et l'élevage. Les industriels ont également retiré un bénéfice de la baisse des prix des céréales en développant les activités de transformation dans les Prairies.

### ***Diversification des cultures***

Agriculture et agroalimentaire Canada a étudié la diversification des cultures dans la région des Prairies. A cette fin, le ministère s'est appuyé sur la méthode de Shannon-Weaver (Shannon et Weaver, 1949) pour calculer des indices de la diversité des activités agricoles. Les résultats obtenus avec ce procédé peuvent aller de 0 (aucune diversité) à 1.0 (diversité parfaite). Par exemple, si l'on dénombre cinq cultures (blé, orge, avoine, pois et haricots) et si la superficie cultivée totale est de 100 hectares, un indice de 1.0 signifie que 20 hectares sont consacrés à chacune des cinq cultures en question. Dans la région des Prairies, l'indice de diversité a augmenté de 18.5 %, passant de 0.54 en 1990 à 0.64 en 2000.

Les figures 8 et 9 illustrent la répartition des cultures dans les Prairies en 1990 et en 2000, respectivement. Au cours de ces dix années, la superficie en blé est passée de près de la moitié de la superficie totale (47.4 %) à moins du tiers (31.3 %). Les superficies en canola, en légumineuses à graines, en foin et en prairies artificielles ont fortement augmenté. On observe sans grande surprise que le développement des cultures à valeur élevée et des cultures destinées à la transformation au Canada (canola) s'est opéré au détriment de la superficie en blé. C'est dans la Saskatchewan que la diversité des cultures a le plus progressé, même si elle y reste légèrement inférieure à la moyenne des provinces des Prairies.

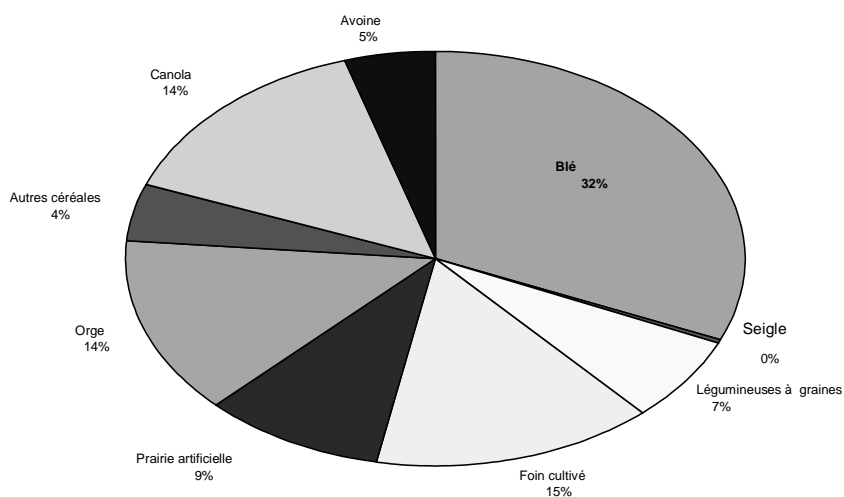
**Figure 8. Superficies cultivées dans les Prairies 1990**



Source : AAC.

**Figure 9. Superficies cultivées dans les Prairies 2000**

**Figure 1.**



Source : AAC.

Le développement de l'élevage dans les Prairies a engendré un surcroît de demande d'aliments du bétail. La majeure partie de l'orge fourragère est désormais utilisée au Canada et non plus exportée. La part du fourrage dans la consommation intérieure totale d'orge a augmenté de 13 % environ après l'abrogation de la LTGO. L'utilisation d'autres cultures telles que les pois, le canola et le soja (ces deux derniers sous forme de farine) pour le fourrage a elle aussi augmenté.

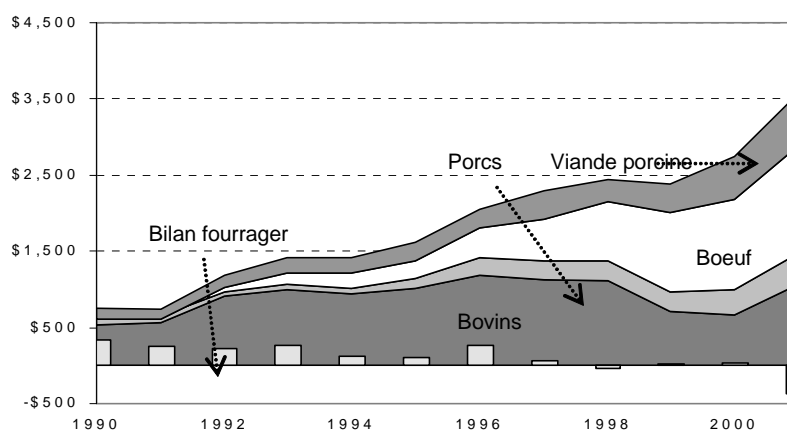
### *Élevage*

La plupart des sources prévoient une augmentation des productions animales dans la région des Prairies après la suppression de la subvention du Nid-de-corbeau. En effet, cette dernière était censée entraîner une baisse des prix des céréales fourragères. D'après les études d'Agriculture et agroalimentaire Canada, la proportion des exploitations qui tirent un revenu de l'élevage est demeurée stable et a même légèrement augmenté dans les Prairies alors qu'elle diminuait dans le reste du Canada. Cela indique que davantage d'exploitations ont ajouté l'élevage à leurs activités dans les Prairies que dans le reste du pays.

L'augmentation des effectifs bovins a été plus élevée dans les Prairies que dans le reste du Canada. Le cheptel des Prairies a en effet progressé de près de 2 millions de têtes entre 1987 et 2001, alors qu'il n'a pas augmenté dans les autres régions. Les effectifs de porcs dans les Prairies et dans le reste du Canada ont suivi une évolution comparable, augmentant de 1 million de têtes environ sur la période 1987-2001. À l'intérieur de la région des Prairies, c'est dans le Manitoba que la progression a été la plus sensible : 7.4 % par an en moyenne, soit un taux équivalent au double de la moyenne dans toute la région. Les éleveurs du Manitoba étaient en effet bien placés pour tirer parti des changements imputables à la suppression de la subvention en faveur du transport. Étant donné les grandes distances qui séparent les exploitations céréalières de cette province des ports maritimes, la disparition de la subvention s'y est traduite par une chute du prix des céréales plus marquée que dans l'Alberta ou la Saskatchewan. Les céréales fourragères, en particulier, sont généralement écoulées sur place au lieu d'être exportées.

L'accord de libre-échange conclu avec les États-unis et entré en vigueur en 1989 a également contribué à stimuler le développement de l'élevage dans l'Ouest du Canada. Les capacités d'abattage ont augmenté ces dernières années au Canada, et une forte proportion des bovins et des porcins élevés dans cette région est exportée aux États-unis pour l'engraissement et/ou l'abattage. À peu près la moitié de toute la viande produite au Canada est exportée aux États-unis. La figure 10 indique la hausse de la valeur des exportations de produits animaux en provenance de l'Ouest du Canada. Malgré une baisse de la valeur des exportations de bovins en 1999-2000, la valeur des exportations d'animaux et de produits animaux (en particulier de viande bovine) a sensiblement augmenté depuis l'abrogation de la LTGO, en 1995. Compte tenu de la hausse de la demande d'aliments du bétail consécutive à l'essor de l'élevage, le bilan fourrager des Prairies est resté négatif ces dernières années. Ainsi, la région importe actuellement davantage de céréales fourragère qu'elle n'en exporte.

**Figure 10. Exportations nettes de produits animaux et aliments du bétail dans l'Ouest du Canada**



Source : Statistique Canada et calculs de AAC.

### *Transformation à valeur ajoutée et fabrication d'aliments*

Étant donné la proximité des grands marchés canadiens et américains, la production de produits alimentaires chers se concentre en grande partie dans le centre du pays (Ontario et Québec). Malgré le handicap géographique, les produits alimentaires arrivent en tête des activités de transformation dans la région des Prairies. Il était prévu que l'abrogation de la LTGO stimule le secteur alimentaire de cette région et que la destination des exportations change, une proportion plus importante des produits à valeur ajoutée allant aux États-unis.

Une analyse de AAC montre que la transformation à forte valeur ajoutée a en effet bénéficié de la suppression de la subvention du Nid-de-corbeau. Les ventes de l'industrie agro-alimentaire des Prairies ont ainsi augmenté de 56 % entre 1990 et 1999. Une forte proportion de cette progression revient à l'Alberta, où la transformation de la viande est le principal sous-secteur de l'industrie agroalimentaire. Les ventes de produits à base de viande de cette province ont été estimées à 4.8 milliards de dollars en 2000, soit environ 57 % de la valeur totale des ventes de l'industrie agroalimentaire. Les ventes de produits agroalimentaires ont aussi fortement augmenté dans le Manitoba, passant de 1.7 milliard de CAD en 1990 à 2.8 milliards de CAD en 2000.

### *Valeur des terres*

Il ressort des analyses que la valeur des actifs agricoles, en particulier celle des terres, est en général considérée comme étant déterminée par la valeur capitalisée des revenus actuels et futurs engendrés par ces actifs. Par conséquent, il paraissait logique qu'une mesure éprouvée, comme la subvention du Nid-de-corbeau, qui avait une incidence positive sur les revenus nets, ait été capitalisée dans la valeur des terres. On pouvait donc s'attendre à ce que l'abrogation de la LTGO ait des répercussions négatives sur la valeur des terres, que le programme de paiements de transition pour le grain de l'Ouest (PPTGO) était censé compenser.

AAC a consacré une étude à l'évolution de la valeur des terres dans la région des Prairies. La valeur des terres agricoles a augmenté sans discontinuer entre 1995 et 1999. Bien que la LTGO ait été abrogée en 1995, il ressortait des projections que les prix des céréales resteraient assez élevés pour continuer de pousser la valeur des terres à la hausse dans l'ensemble du pays. Il n'est pas exclu que les paiements versés aux propriétaires fonciers au titre du PPTGO aient entretenu la confiance des exploitants et les aient

encouragés à acheter des terres. L'étude comparait également la valeur des terres dans la région des Prairies et leur valeur dans le reste du Canada. Elles sont fortement corrélées sur la période 1990-2001, mais la valeur des terres agricoles a diminué dans la région des Prairies par rapport au reste du pays, et l'écart se creuse.

### ***Conclusion***

Dans ce cas, l'expérience a montré que l'agriculture était un secteur dynamique et que la réforme de la politique poursuivie pouvait donner naissance à de nouveaux enjeux et créer des opportunités. De nombreux spécialistes avaient prévu que l'abolition de la LTGO favoriserait la consommation intérieure au détriment des exportations, ainsi que le développement de l'élevage. L'étude révèle que la diversification a pris trois formes : la progression des cultures plus chères s'est accompagnée d'un accroissement des activités de transformation, les plantes fourragères et les pâturages ont gagné du terrain, et la production de céréales fourragères l'a emporté sur celle de céréales alimentaires. Lorsque les subventions ont été supprimées, les agriculteurs et les autres acteurs du secteur ont réagi rapidement aux signaux du marché en diversifiant les cultures, en développant l'élevage et en investissant dans les activités de transformation à forte valeur ajoutée (Doan, Paddock et Dyer).

Toutefois, la diversification n'est pas automatique. Elle peut être entravée par le fait que certains coûts sont irrécupérables, qu'il existe des compétences spécialisées, ou que des économies d'échelle sont possibles. La diversification des cultures peut en outre être limitée par la nature des sols, les conditions climatiques et l'éloignement des marchés. Ces facteurs doivent être pris en considération dans le cadre de la conception des mesures, afin de faciliter le processus d'ajustement. Malgré les obstacles, une importante diversification a eu lieu dans les années qui ont suivi l'abrogation de la LTGO. L'expérience de la suppression de la subvention en faveur du transport au Canada montre donc que des décisions appropriées peuvent donner au secteur privé la possibilité de trouver de nouveaux débouchés en réaction à une modification de l'environnement (Doan, Paddock et Dyer).

Le mode d'indemnisation soulève lui aussi des questions. Forfaitaires, les paiements au titre du PPTGO ont été versés aux producteurs en partant du principe qu'ils remplaceraient la subvention annuelle accordée jusque là aux chemins de fer. Leur montant a été calculé de manière à ce qu'ils équivalent à la valeur, au moment de la réforme, de la subvention annuelle du Nid-de-corbeau versée à perpétuité. Ils ont été fixés à un niveau jugé suffisant pour compenser la baisse de la valeur des terres agricoles qui devait, selon les prévisions, résulter de la réforme (AAC). En fait, le prix des terres a augmenté après 1995, même si un écart croissant entre les Prairies et les autres régions du Canada est apparu dans les années qui ont suivi. Cela démontre qu'il est difficile d'anticiper correctement les effets d'une réforme et de prévoir des compensations proportionnées.

## **Mesures d'ajustement du secteur laitier en Australie<sup>2</sup>**

### ***Situation avant la réforme***

La politique laitière de l'Australie a pendant longtemps reposé sur le soutien des prix, moyennant diverses restrictions et mesures d'aide. Avant la déréglementation du secteur, il n'existait pas de marché national des produits laitiers dans le pays, car six législations différentes étaient en vigueur, c'est-à-dire une par État. En outre, ces législations avaient établi une frontière artificielle entre le marché du lait liquide et celui du lait utilisé dans la fabrication des produits laitiers. Le gouvernement fédéral administrait un système de soutien des prix pour le lait destiné à la transformation.

---

2. Cette étude de cas s'appuie sur le rapport « *Policy Reform and Adjustment in the Australia Dairy Industry* », établi pour le Secrétariat de l'OCDE par David Harris, de D.N. Harris and Associates.

Sur le segment du lait liquide, les prix à la production étaient réglementés par les *State Marketing Authorities*, les organismes de commercialisation des États, sans aucune harmonisation entre ces derniers. Le prix était environ deux fois supérieur au prix acquitté pour un lait de même qualité destiné à la transformation. Certains États avaient recours à des quotas de production pour limiter l'accès au marché du lait liquide. D'autres avaient adopté des systèmes de péréquation en vertu desquels les producteurs bénéficiaient d'une majoration de prix sur un pourcentage fixe de leur production annuelle de lait.

Sur le segment du lait destiné à la transformation, les prix à la production étaient soutenus par des mesures revenant à faire payer plus cher les produits laitiers aux consommateurs, dans le cadre du dispositif DMS (*Domestic Market Support*). Des taxes étaient prélevées sur le lait destiné au marché intérieur du lait et des produits laitiers. Les producteurs recevaient un paiement DMS sur la base de leur production de lait destiné à la transformation. Le produit total des taxes et le volume de la production de lait destiné à la transformation déterminaient le montant du paiement.

La plupart des producteurs laitiers recevaient une aide au titre des deux dispositifs. Avant la déréglementation, le soutien des prix du marché du lait destiné à la transformation a diminué sous l'effet d'une forte augmentation de la production. L'encadrement du prix du lait liquide a continué d'assurer un niveau d'aide élevé. Le taux d'aide nominal était de l'ordre de 20 à 25 % et l'ESP mesuré par l'OCDE s'établissait entre 10 et 25 % dans les années qui ont précédé la déréglementation. Le taux de soutien du marché variait considérablement entre les États du fait que les prix réglementés du lait liquide étaient fixés à des niveaux différents dans chacun d'eux. En 1999-2000, c'est le Queensland qui offrait le meilleur taux de soutien (53 à 67 %), signe d'une plus grande focalisation sur la production de lait liquide que dans les autres États. C'est dans l'État de Victoria que l'aide au secteur était la plus faible (9 à 11 %) parce que les ventes de lait liquide y représentaient environ 6 % de la production de lait au moment de la déréglementation.

### ***Nature de la réforme***

La fin des années 90 a été marquée par des pressions en faveur d'une réforme. Le dispositif de soutien du prix du lait destiné à la transformation (dispositif DMS, *Domestic Market Support*) devait prendre fin en juin 2000. Le secteur était fortement tributaire de ses ventes à l'exportation et la croissance de l'offre de lait destiné à la transformation avait réduit la valeur des aides versées. Les recettes tirées des prélèvements sectoriels étaient réparties sur une plus grande production de ce type de lait. La filière de l'État de Victoria, en particulier les transformateurs, militait pour une déréglementation, car ils pensaient en tirer des avantages en termes de systèmes d'offre et de débouchés à l'exportation. Les éleveurs partageaient en grande partie leur point de vue. Les autorités de l'État ont donc décidé de déréglementer après un référendum auprès des éleveurs qui se sont déclarés favorables à la réforme à majorité écrasante. La réglementation a donc été abolie à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2000.

Le revirement de l'État de Victoria aurait inmanquablement provoqué l'effondrement des dispositifs de soutien des prix du lait liquide dans les autres États, et des perturbations économiques généralisées dans la plupart des régions laitières, mais les représentants du secteur souhaitaient que le passage à un marché déréglementé s'opère sans heurts. Ils ont proposé de procéder à une déréglementation complète du marché du lait et de l'accompagner d'une aide à l'ajustement. Toutes les réglementations applicables au lait liquide et le dispositif DMS devaient être supprimés simultanément le 1<sup>er</sup> juillet 2000, sans période de transition. En septembre 1999, les pouvoirs publics ont annoncé que le dispositif DMS ne serait plus appliqué.

### ***Programmes d'ajustement***

En même temps que la suppression du dispositif DMS, les pouvoirs publics ont annoncé la mise en œuvre d'un train de mesures de restructuration chiffrée à 1.78 milliard d'AUD. L'objectif était de mettre

en place une aide à l'ajustement le plus rapidement possible après la disparition du dispositif de soutien. Les producteurs avaient peu de temps pour se préparer à la déréglementation (9 mois) et celle-ci supposait une réduction substantielle du soutien des prix pour bon nombre d'entre eux. Les perturbations économiques qui risquaient de s'ensuivre dans beaucoup de régions laitières suscitaient des inquiétudes. Le *plan d'ajustement du secteur laitier* comportait trois volets :

- *programme d'ajustement structurel du secteur laitier* (DSAP), applicable à tous les producteurs laitiers,
- *programme d'aide à l'arrêt de l'activité laitière* (DEP), destiné à aider les agriculteurs à quitter le secteur,
- *programme d'ajustement régional du secteur laitier* (DRAP), visant à gérer les répercussions sur les collectivités régionales concernées.

#### *DSAP – aide à l'ajustement pour les producteurs laitiers*

Le volet DSAP a été conçu par le secteur au début de 1999. Il reposait sur des estimations de la valeur du soutien accordé en 1998/99 et a été défini plus en détails après la consultation des pouvoirs publics. L'objectif était de faire bénéficier de subventions à la restructuration tous les producteurs touchés par la déréglementation. Les producteurs qui démarraient leur activité après la déréglementation ne recevaient pas d'aide. Les candidats à un paiement au titre du DSAP disposaient de trois mois pour adresser leur demande, au milieu de l'année 2000. Leur éligibilité était vérifiée. Toute personne qui avait un intérêt économique dans une exploitation laitière le 28 septembre 1999 pouvait solliciter les aides en question. Cependant, il fallait que du lait ait été livré pendant au moins une partie de la campagne 1998/99 et que le producteur n'ait pas bénéficié d'autres formes d'aides du Commonwealth.

Les subventions pour la restructuration comprenaient deux types de versements : l'un de 0.4623 AUD par litre pour le lait liquide, et l'autre d'environ 0.0896 AUD par litre pour le lait destiné à la transformation. Cela permettait que l'aide accordée au titre du DSAP soit ciblée en fonction de la perte de soutien qui était accordé auparavant dans le cadre de chaque dispositif. La plupart des exploitants fournissaient les deux marchés à la fois, mais dans des proportions différentes. Le montant de la subvention versée à chaque producteur reflétait le niveau de l'aide qu'il recevait antérieurement au titre des deux réglementations.

La part du DSAP dans l'enveloppe financière prévue pour le nouveau train de mesures s'élevait à 1.63 milliard d'AUD, ce qui correspondait d'après les estimations à la perte de revenus pour trois années de recettes lorsque le marché était réglementé. Les estimations de l'aide relative au lait liquide comprenaient une majoration du prix pour refléter la valeur de marché anticipée de la production en année pleine. En fait, l'aide versée au titre du DSAP revenait *grosso modo* à maintenir les réglementations antérieures pendant trois années de plus.

D'après les prévisions, les producteurs axés sur le marché du lait liquide étaient censés avoir beaucoup plus de mal à s'adapter. Les subventions DSAP étaient donc beaucoup plus élevées dans les États où les ventes de lait liquide représentaient une forte proportion de la production totale de lait. Par exemple, les paiements DSAP par exploitation s'établissaient à 196 000 AUD en Nouvelle-Galles-du-Sud, contre 97 000 AUD dans l'État de Victoria (tableau 3). Globalement, 55 % de la totalité des fonds alloués au DSAP (1.63 milliard d'AUD) ont ainsi bénéficié à quelque 18 % de la production totale de lait.

**Tableau 3. Aides aux producteurs de lait au titre du DSAP**

	Lait liquide		Lait destiné à la transformation		Total DSAP	
	Total des paiements (millions d'AUD)	Paiements par exploitation** (milliers d'AUD)	Total des paiements (millions d'AUD)	Paiements par exploitation** (milliers d'AUD)	Total des paiements (millions d'AUD)	Paiements par exploitation** (milliers d'AUD)
Victoria	235	30	523	67	758	97
Nouvelle-Galles-du-Sud	276	160	62	36	338	196
Queensland	181	117	40	26	221	143
Autres États	202	111	110	61	312	172
Australie	893	69	735	57	1628	126

\* Estimation fondée sur les ventes de lait liquide en 1998-99 et les paiements DSAP

\*\* Paiements totaux divisé par le nombre d'exploitations laitières enregistrées au 30 juin 2000

Source : Dairy Australia, Australian National Audit Office.

Les droits au DSAP étaient calculés pour chaque entreprise agricole et ils étaient totalement découplés de la production. Les subventions reposaient sur la production de lait pendant la campagne 1998/99, ce qui permettait que le niveau de l'aide soit fixe. Les producteurs ne pouvaient pas modifier leurs droits en modifiant leur production. Les autorités du secteur possédaient des archives des livraisons des exploitations, accumulées dans le cadre de l'application des dispositifs antérieurs. Elles ont été employées pour établir un volume fixe de production de lait liquide et de lait destiné à la transformation pour chaque exploitation.

Un organisme officiel, la DAA (*Dairy Adjustment Authority*), a été mis sur pied pour vérifier les évaluations individuelles et administrer la distribution des subventions. Les droits individuels aux subventions DSAP ont été répartis entre les parties qui possédaient un intérêt économique vérifiable dans chaque entreprise agricole. La DAA était chargée d'identifier les personnes remplissant les conditions nécessaires pour recevoir une part de chaque droit :

- propriétaires-exploitants, sociétés, groupes ou partenariats,
- métayers et propriétaires des exploitations,
- parties à un contrat de bail.

Il existait environ 12 900 exploitations au moment de la déréglementation. Les droits au DSAP et au SDA étaient calculés par entreprises agricoles. Cependant, les paiements étaient partagés entre les entités qui y détenaient un intérêt économique. Ils étaient donc distribués à près de 29 900 entités et se montaient en moyenne à 54 000 AUD dans le cas du DSAP. Chaque droit au DSAP était divisé en 32 versements trimestriels et le droit de bénéficier de ces versements de montant fixe était accordé pour une période de huit ans à compter de 2000/01. Le caractère trimestriel des versements était susceptible d'amener certains producteurs à considérer la subvention comme un soutien du revenu. Les représentants du secteur craignaient que cela n'occulte l'objectif du programme, qui était de stimuler l'ajustement. Un paiement unique aurait été plus à même d'encourager les producteurs à envisager des possibilités de restructuration de leur exploitation pour en améliorer la viabilité. Toutefois, si le paiement avait été versé en une fois, l'Australie aurait dépassé la MGS autorisée.



Du point de vue fiscal, les paiements au titre du DSAP ont été considérés comme un revenu. Les droits et les impôts dus à ce titre ont été conservés par les personnes pendant la durée de la période de paiement, même si elles quittaient le secteur. Les droits pour une entreprise étaient plafonnés à 350 000 AUD. Ce plafond ne pouvait être dépassé que si le candidat tirait de l'activité laitière plus de 70 % de ses revenus bruts.

#### *DEP - aide à l'arrêt de l'activité pour les producteurs*

Dans le cadre du plan d'ajustement du secteur laitier, les pouvoirs publics ont mis en place un *programme d'aide à l'arrêt de l'activité laitière* (DEP). Il s'agissait d'un « filet de sécurité » conçu pour soutenir les exploitants qui rencontraient de graves difficultés financières. Les personnes intéressées avaient deux ans pour se manifester et celles dont la candidature était acceptée devaient faire annuler leurs droits au DSAP. Les bénéficiaires devaient vendre leur exploitation laitière et se retirer de la production agricole pendant cinq ans.

Le programme prévoyait des critères très restrictifs concernant l'actif, lesquels limitaient le nombre de candidats. La subvention prenait la forme d'un versement unique non imposable d'un montant maximum de 45 000 AUD. Elle était accordée à condition que l'actif total soit inférieur à 90 000 AUD après la vente de l'exploitation agricole. Si ce plafond était dépassé, la subvention était diminuée en proportion. En outre, l'obligation de vendre l'exploitation rendait le programme moins attractif, car certains producteurs souhaitaient abandonner l'activité laitière, mais sans se retirer du secteur agricole.

Une fois les prélèvements fiscaux pris en considération, la subvention DEP maximale était inférieure au droit DSAP pour la plupart des exploitants. La plupart des producteurs qui ont abandonné l'activité se sont à cette fin appuyés sur leurs subventions DSAP. Dans les deux premières années qui ont suivi la déréglementation, 1 840 exploitants ont quitté la filière. Le programme a pris fin en juin 2002. Il a bénéficié à 120 personnes et a eu un coût de 7 millions d'AUD environ.

#### *DRAP – aide à l'adaptation des collectivités régionales*

Le plan de restructuration prévoyait 45 millions d'AUD, étalés sur trois ans, pour le programme d'ajustement régional du secteur laitier (DRAP). Ce denier avait pour objet de créer des débouchés professionnels dans les collectivités touchées par la déréglementation. Les effets sur l'économie régionale d'une baisse des revenus agricoles et de la fermeture d'exploitations ou d'usines suscitaient des inquiétudes.

Ce dispositif était conçu pour appuyer les projets d'investissement des entreprises locales. Il permettait à des particuliers ou à des groupes de solliciter des subventions pour établir des activités nouvelles. Certaines laiteries ont ainsi obtenu des aides destinées à soutenir la reconfiguration de leurs installations ou d'autres activités. Les fonds du DRAP ont également été employés pour apporter un soutien à des travaux d'infrastructures, à des initiatives de reconversion et à des services de conseil dans des régions gravement touchées.

#### *SDA - aide supplémentaire à l'ajustement*

Fin 2000, les pouvoirs publics ont procédé à une évaluation des effets régionaux de la déréglementation. L'incidence sur les revenus tirés du lait destiné à la transformation avait été amortie par une hausse des prix mondiaux, mais l'ampleur de la baisse des prix du lait liquide était inquiétante. En mai 2001, les pouvoirs publics ont annoncé un train de mesures appelé « aide supplémentaire à l'ajustement » (SDA), composé de la manière suivante :

- Paiements supplémentaires de 100 millions d'AUD pour le lait liquide
- Augmentation de 20 millions d'AUD du financement du DRAP
- 17.9 millions d'AUD pour des paiements au titre du DSAP laissés à l'appréciation des autorités compétentes au bénéfice d'un petit nombre de producteurs dans les cas où l'évaluation initiale a été altérée par des circonstances imprévues

Ce train de mesures a principalement été mis en place pour apporter un soutien transitoire supplémentaire aux producteurs lourdement tributaires des ventes de lait liquide. Les producteurs habilités à bénéficier du DSAP et ayant un intérêt économique dans une entreprise laitière au 21 mai 2001 pouvaient solliciter un paiement supplémentaire au titre du SDA. Ceux qui avaient quitté le secteur dans l'intervalle n'étaient pas éligibles.

Les paiements SDA étaient réservés aux exploitants dont les ventes de lait liquide dépassaient 35 % de la production totale en 1998/99. Ils étaient calculés à partir d'une échelle mobile fondée sur la proportion de la production totale vendue en tant que lait liquide. Les producteurs recevaient 0.012 AUD par litre pour chaque centième de la production de lait au-delà du seuil de 35 %. Le taux du paiement était plafonné à 0.012 AUD par litre pour les ventes de lait liquide qui dépassaient 45 % de la production totale.

Les paiements SDA étaient plafonnés à 60 000 AUD par entreprise laitière et étaient considérés comme un revenu imposable. Les producteurs pouvaient opter soit pour un versement unique, soit pour 32 versements trimestriels sur une période de huit ans, comme dans le cas du DSAP. Les critères d'évaluation permettaient d'exclure les producteurs dont le lait était essentiellement destiné à la transformation. Ces subventions ont principalement bénéficié aux producteurs de lait liquide du Queensland et de Nouvelle-Galles-du-Sud. Ils ont représenté 23 000 AUD environ par exploitation et ont porté l'aide consentie à la filière lait liquide à 995 millions d'AUD.

#### *Financement de l'aide à l'ajustement*

Le coût total de l'aide de l'État a atteint à peu près 2 milliards d'AUD, dont 1.75 milliard sous forme d'aides directes. Les programmes sont financés par un prélèvement (*Dairy Adjustment Levy*) sur les ventes intérieures de lait de consommation. Les exportations sont exonérées, mais le prélèvement s'applique aux ventes de lait importé. Son taux a été fixé de manière à obtenir une réduction immédiate du prix du lait au détail. Dans la plupart des États, il était prévu que le prix par litre diminue de 0.10 AUD une fois le prélèvement appliqué. L'impôt sur la consommation de 0.11 AUD par litre sera supprimé une fois que les deux plans auront été financés intégralement. Le budget général n'a pas contribué au financement. Les obligations de financement portent sur le coût des programmes, les frais administratifs et les charges d'intérêts. Les derniers paiements seront versés en juin 2008, mais il est prévu de maintenir le prélèvement jusqu'au premier trimestre 2010.

#### *Répercussions de la réforme*

##### *Adaptation du secteur à la déréglementation*

La réaction des producteurs à la déréglementation a obéi au changement des prix du lait. L'effet sur le prix du lait destiné à la transformation a été amorti par une forte hausse des recettes d'exportation. Les prix mondiaux du lait écrémé en poudre ont en effet augmenté de 70 % en dollars australiens en 2000/2001. Ceux du lait entier en poudre ont progressé de 53 %, et ceux du cheddar de près de 30 %. L'augmentation des recettes à l'exportation s'est traduite par une majoration du prix payé au producteur de 33 % dans l'État de Victoria pendant l'année qui a suivi la déréglementation. En 2001/02, les prix du lait destiné à la transformation ont continué de monter sous l'effet d'une forte dévaluation du dollar australien. Ces deux années consécutives de recettes élevées à l'exportation ont compensé la suppression des aides auparavant

versées dans le cadre du dispositif DMS. Cette amélioration inattendue des revenus tirés du lait destiné à la transformation contrastait radicalement avec les conditions qui prévalaient sur le marché à la veille de la déréglementation. En 1999/2000, les prix du lait en question avaient diminué de 10 % et beaucoup de producteurs présents sur le marché de l'exportation étaient confrontés à des difficultés financières non négligeables. C'est dans ces circonstances que le plan d'aide à l'ajustement a été conçu. L'ampleur de la hausse des prix était néanmoins inhabituelle et, en 2002/03, les recettes à l'exportation ont baissé, conformément à l'évolution du marché international. Exprimés en dollars australiens, les prix du fromage et du lait en poudre ont reculé de 25 à 30 %. Le prix moyen du lait reçu dans l'État de Victoria a diminué de 25 % environ.

Les prix du lait liquide ont pour leur part considérablement baissé. En 2000/01, ils ont diminué en moyenne de 12 % en Nouvelle-Galles-du-Sud et de 17 % dans le Queensland. Le lait liquide occupe une place plus importante dans la production de ces États. Les recettes tirées du lait destiné à la transformation ayant progressé d'environ 30 %, on peut penser que la baisse initiale du prix du lait liquide a été de l'ordre de 35 à 40 %. Les prix du lait se sont rétablis en 2001/02. Pendant cette campagne, les recettes du lait destiné à la transformation étaient de 10 % supérieures à celles de 2000/01, approximativement, ce qui indique que les prix du lait liquide auraient augmenté de 10 à 15 % par rapport à l'année précédente. Dans l'ensemble, l'évolution des prix du lait liquide à la production concorde avec celle des prix du lait au détail. En 2000/01, le prix moyen d'un litre de lait de marque de distributeur, au supermarché, a reculé de 16 %. La mise en place du prélèvement sur les ventes intérieures de lait de consommation (*Dairy Adjustment Levy*) n'a pas empêché cette diminution.

#### *Changements structurels depuis la déréglementation*

La déréglementation a accéléré le processus d'ajustement du secteur entamé depuis un certain temps. Au bout de trois ans, 2 234 exploitations (soit 17 %) avaient abandonné l'activité (tableau 4). Dans un premier temps, le nombre d'exploitations concernées a été limité dans l'État de Victoria, mais il a augmenté au cours de la deuxième année, en dépit de conditions saisonnières satisfaisantes et de fortes recettes à l'exportation. Il se peut que l'augmentation de la valeur des actifs agricoles ait encouragé les agriculteurs plus âgés à abandonner l'activité au lieu de se lancer dans une restructuration. Les producteurs plus tributaires des ventes de lait liquide étaient davantage poussés à s'adapter. Près de 20 % des exploitations laitières ont abandonné l'activité pendant la première année qui a suivi la déréglementation en Nouvelle-Galles-du-Sud, et 15 % dans le Queensland. L'essentiel du processus d'adaptation à la déréglementation était achevé en 2002/03 et le nombre de retraits du secteur est alors redevenu conforme à celui qui prévalait avant la réforme.

En 2000/01, la production de lait a diminué de 3 %. C'était la première fois qu'elle diminuait depuis 1989/90. L'arrêt de l'activité de certaines exploitations a joué un rôle essentiel dans ce résultat, mais les conditions saisonnières médiocres y ont également contribué. Dans l'État de Victoria, la baisse de 1 % de la production était principalement due aux répercussions des conditions saisonnières sur les performances des troupeaux. La production de lait a reculé de 10 % dans le Queensland et de 5 % en Nouvelle-Galles-du-Sud, en grande partie à cause de l'arrêt de l'activité de certaines exploitations et de la baisse de l'effectif laitier. Elle s'est rétablie en 2001/02 (+7 %) sous l'effet de l'évolution de la situation à l'exportation, les livraisons de lait augmentant de 9 % dans l'État de Victoria. L'amélioration des conditions saisonnières et la hausse des recettes à l'exportation ont encouragé les exploitants à utiliser davantage de compléments alimentaires. Les effets de la déréglementation étaient encore visibles dans le secteur du lait liquide. La production de lait a quelque peu baissé dans le Queensland, mais a légèrement progressé en Nouvelle-Galles-du-Sud.

**Tableau 4. Évolution du nombre d'exploitations laitières après la déréglementation**

<b>Année finissant au 30 juin</b>		<b>1998/99</b>	<b>1999/00</b>	<b>2000/01</b>	<b>2001/02</b>	<b>2002/03</b>
<b>Victoria</b>	Nombre	7 926	7 806	7 556	7 079	6 801
	Variation (%)	-2.0	-1.5	-3.2	-0.4	-3.0
<b>Nouvelle-Galles-du-Sud</b>	Nombre	1 771	1 725	1 391	1 323	1 290
	Variation (%)	-2.5	-2.6	-19.4	-4.9	-2.5
<b>Queensland</b>	Nombre	1 589	1 545	1 305	1 152	1 125
	Variation (%)	-3.2	-2.8	-15.5	-11.7	-2.3
<b>Autres États</b>	Nombre	1 870	1 812	1 582	1 494	1 438
	Variation (%)	-3.4	-3.1	-12.7	-5.6	-3.7
<b>Australie</b>	Nombre	13 156	12 888	11 837	11 048	10 654
	Variation (%)	-2.4	-2.0	-8.2	-6.7	-3.6

\* Campagne médiocre et déréglementation au 1<sup>er</sup> juillet.

\*\* Sécheresse généralisée.

Source : Dairy Australia.

En 2002/03, le nombre d'exploitations quittant l'activité est retombé au niveau observé avant la déréglementation. La production a baissé de 8 %, mais cela reflétait la forte sécheresse qui touchait toutes les régions laitières. Dans l'État de Victoria, elle a ainsi chuté de 11 %. Les changements structurels suscités par la déréglementation se sont en grande partie manifestés pendant deux ans.

Les exportations australiennes des principaux produits laitiers ont diminué de 6 % en 2000/01. Cette baisse peut être attribuée partiellement aux effets de la déréglementation. Dans l'État de Victoria, les mauvaises conditions saisonnières ont également contribué à un recul des approvisionnements en lait destiné à la transformation. Les exportations se sont redressées l'année suivante, parallèlement à la forte augmentation de la production de lait dans l'État de Victoria.

#### *Adaptation des exploitations à partir de la déréglementation*

Les fluctuations de la production de lait par exploitation reflètent l'effet net des ajustements entraînés par la déréglementation au niveau de ces exploitations. La réaction à la déréglementation a été immédiate. La production par exploitation a augmenté de 6 % pendant la première année et de près de 14 % en 2001/02. Cette hausse a été particulièrement nette dans le cas du lait liquide. Au bout de deux ans, la production par exploitation avait progressé de 26 % en Nouvelle-Galles-du-Sud et de 18 % dans le Queensland. Dans l'État de Victoria, les performances ont souffert des mauvaises conditions saisonnières qui ont prévalu pendant la première année qui a suivi la déréglementation. Au bout de deux ans, la production par exploitation était en hausse de 19 %. À l'exportation, l'évolution de la situation traduit l'ajustement à la déréglementation et la progression des recettes sur ce front.

L'augmentation de la production moyenne par exploitation est principalement imputable à celle de la taille des troupeaux. En effet, deux ans après la déréglementation, les effectifs moyens étaient de 192 têtes, soit une hausse de 14 %. Cette évolution était particulièrement manifeste dans les États où les éleveurs destinaient l'essentiel de leur production au marché du lait liquide. En 2000/01, la taille moyenne des troupeaux était en augmentation de 10 % dans le Queensland et de 20 % en Nouvelle-Galles-du-Sud.

La hausse des effectifs moyens a été moins prononcée dans l'État de Victoria, où les rendements moyens ont baissé de 3 % environ pendant la première année qui a suivi la déréglementation en raison des conditions saisonnières défavorables. En 2001/02, les rendements laitiers ont enregistré une progression

sensible, mais inégale d'un État à l'autre. Dans l'État de Victoria, ils ont augmenté de 11 %, essentiellement en réaction à la hausse des recettes à l'exportation, les producteurs utilisant davantage de compléments alimentaires pour stimuler les performances des animaux et tirer parti de l'augmentation des prix. Les rendements laitiers ont légèrement baissé en Nouvelle-Galles-du-Sud en 2001/02, mais ont augmenté de 5 % dans le Queensland.

En 2002/03, les résultats du secteur ont essentiellement été le reflet des conséquences d'une sécheresse généralisée. L'ajustement structurel consécutif à la déréglementation était pour l'essentiel achevé lorsque cette sécheresse a commencé à se répercuter sur les performances du secteur. Le nombre d'exploitations abandonnant l'activité a nettement baissé pendant cette campagne, en particulier en Nouvelle-Galles-du-Sud et dans le Queensland. La production moyenne par exploitation a diminué de 5 % et les rendements laitiers de 6 %. Dans l'État de Victoria, l'ampleur de la sécheresse et le recul des recettes à l'exportation ont provoqué une forte détérioration des revenus agricoles.

### ***Conclusion***

L'une des principales caractéristiques de la déréglementation du secteur laitier en Australie a été la suppression de tous les mécanismes de soutien des prix du jour au lendemain. Cette déréglementation s'est traduite par une baisse immédiate et non négligeable du revenu moyen. Pendant la période qui l'a précédée, les exploitants s'interrogeaient sur la nature et les répercussions de la réforme. A partir du moment où celle-ci a été annoncée, ils ont disposé de neuf mois pour réfléchir à leur situation et procéder aux aménagements nécessaires à l'échelle de leur exploitation. Le secteur s'est adapté rapidement aux effets de la déréglementation. Le plan d'ajustement a aidé les producteurs à opérer la transition. En outre, les prix mondiaux des produits laitiers étaient élevés à ce moment, ce qui a considérablement facilité cette transition en majorant les recettes à l'exportation.

La réaction la plus intéressante a été celle des producteurs spécialisés dans le lait liquide. Certains ont quitté le secteur. Ceux qui y sont restés ont subi une baisse substantielle de leurs revenus moyens. Ils ont procédé à des aménagements de leur activité pour compenser le fléchissement de leur revenu agricole. L'une des caractéristiques du plan d'ajustement était qu'il offrait à la fois des aides pour abandonner l'activité et des aides pour la poursuivre. Il a donc apporté un appui à ceux qui ont décidé de quitter le secteur, mais a aussi contribué à améliorer la viabilité des exploitations qui n'ont pas mis fin à l'activité.

De manière générale, la réaction des producteurs a consisté à augmenter leur production. Ils ont accru leur troupeau laitier et, dans certains cas, la superficie de leur exploitation. En modifiant l'usage des intrants secondaires, ils ont amélioré la productivité des facteurs de production primaires. Ils ont étendu la superficie des prairies améliorées et recouru davantage aux engrais et à l'eau, élevant du même coup la capacité de charge. La conduite des pâturages a progressé et l'augmentation de la consommation de compléments alimentaires s'est traduite par une hausse de la productivité des animaux (rendements laitiers).

Souvent, les dirigeants redoutent que les grandes réformes n'entraînent une réduction généralisée du revenu agricole et une contraction du secteur. Ces craintes reposent sur une conception figée des réactions des agriculteurs aux fluctuations de leurs revenus. La déréglementation du secteur laitier en Australie démontre que les producteurs sont très réactifs à l'évolution des circonstances économiques provoquées par une réforme de la politique agricole. Ils y répondent en augmentant la taille de leur exploitation ou en procédant à des adaptations qui leur permettent d'améliorer sa productivité.

## Plans de retraite anticipée des agriculteurs et d'aide à l'installation en Irlande<sup>3</sup>

### *Situation avant la réforme et nature de cette dernière*

Conjuguée au niveau insuffisant de l'instruction de nombreux exploitants, la pyramide des âges qui caractérise le secteur agricole irlandais est souvent considérée comme un handicap majeur pour le développement de l'agriculture dans ce pays. Les pouvoirs publics s'efforcent d'encourager les agriculteurs âgés à opter pour une retraite anticipée et à transmettre leurs exploitations à des exploitants plus jeunes. Ils apportent également un soutien à ces jeunes lorsque ceux-ci reprennent une exploitation.

Il existait des dispositifs de retraite anticipée depuis les années 60, les premières mesures en ce sens ayant été inscrites dans la loi agraire de 1965. Par la suite, ils ont été administrés dans le cadre de la directive CE 160 de 1975. Ils ont fait peu d'adeptes et rares sont ceux qui y ont adhéré. En 1995, l'OCDE a étudié les plans de retraite anticipée applicables aux agriculteurs en vigueur dans les pays membres, dont l'Irlande. Il en ressortait que le faible taux de participation constaté dans beaucoup de pays de l'OCDE pouvait être attribué à plusieurs facteurs, notamment au niveau peu élevé des pensions et aux critères d'éligibilité coûteux. En Irlande, les bénéficiaires d'une pension devaient abandonner totalement leurs terres. Il a fallu attendre la loi agraire de 1985 pour résoudre les difficultés soulevées par la location des terres à long terme. Un dispositif de retraite plus attractif s'imposait pour encourager les agriculteurs à cesser leur activité et à transférer leurs exploitations à la jeune génération.

Le premier dispositif prévoyant des subventions en faveur des jeunes agriculteurs mis en œuvre en Irlande date de 1986. Il visait à faciliter l'installation, mais aussi la restructuration des exploitations. Depuis, l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs est restée en vigueur sous une forme ou sous une autre. Le dispositif a été refondu à cinq reprises.

Le premier plan de retraite anticipée financé par l'Union européenne (EU) a été adopté dans le cadre de la réforme de 1992 de la PAC. Dans les années 80, l'UE a expérimenté différents mécanismes dans le but de résorber les excédents de production et de réduire le coût budgétaire croissant de sa politique agricole. La première grande refonte de la PAC a résulté des réformes MacSharry proposées en 1992 et mises en œuvre en 1994. La principale mesure adoptée dans ce cadre consistait à réduire de 30 % en trois ans le prix d'intervention des céréales, et à diminuer, dans une moindre mesure toutefois, les prix administrés de la viande bovine et du beurre. Cette baisse des prix de soutien était compensée par un paiement à l'hectare dans le cas des céréales et par une augmentation des primes dans le cas des bovins à viande.

Cette réforme prévoyait aussi trois mécanismes d'accompagnement, dont un plan de retraite anticipé, une série de mesures agro-environnementales et un dispositif en faveur du boisement, conçus pour réduire la capacité de production et pour améliorer la structure du secteur agricole. Les États membres avaient la possibilité de mettre en œuvre des plans de retraite anticipée des agriculteurs financés en partie par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA). L'objectif du plan de retraite anticipé est de faciliter l'ajustement structurel consécutivement à la réforme de la PAC.

Adopté en mars 1999, l'Agenda 2000 avait pour but d'adapter la PAC dans la perspective de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale. Il prévoyait une reformulation des objectifs de la politique agricole, afin de mettre davantage l'accent sur la protection de l'environnement et sur la multifonctionnalité de l'agriculture. Il défendait aussi le principe d'une politique de développement rural intégrée, second pilier de la PAC. Le plan de retraite anticipée des agriculteurs est l'une des mesures

---

3. Cette étude de cas s'appuie sur le rapport intitulé *The Scheme of Early Retirement from Farming and the Scheme of Installation Aid – Case studies for Ireland*, rédigé pour le Secrétariat de l'OCDE par Paul Kelly.

du plan de développement rural de l'Irlande, lequel fait partie du plan national de développement 2000-2006. Le dispositif d'aide à l'installation constitue lui aussi un volet du plan de développement rural.

### ***Programme d'ajustement***

#### *Plan de retraite anticipée des agriculteurs*

L'objectif du plan de retraite anticipée des agriculteurs (PRAA) est d'assurer un revenu aux exploitants âgés de 55 à 66 ans qui décident de cesser leur activité. Le principe est de faire en sorte qu'ils soient remplacés par des agriculteurs à même d'améliorer la viabilité économique des exploitations et non pas seulement de les agrandir. Comme nous l'avons indiqué plus haut, le premier ERS a été mis en œuvre dans le cadre de la réforme de la PAC, en 1994.

Les principales caractéristiques du plan 1994-1999 (PRAA1) étaient les suivantes.

- Il était destiné aux agriculteurs âgés de 55 à 66 ans.
- Les candidats devaient avoir pratiqué l'agriculture pendant au moins dix ans.
- L'agriculture devait avoir été l'« emploi principal » des candidats.
- La pension était de 96 IEP par acre (301.90 EUR par hectare) et par an.
- La pension annuelle maximum était de 9 510 IEP (12 075 EUR) pour une exploitation de 24 hectares ou plus.
- La pension était versée pendant 10 ans au maximum et au plus tard jusqu'au 70<sup>ème</sup> anniversaire de l'exploitant.
- La superficie minimum de l'exploitation pouvant être transmise était de 5 hectares utiles (terres arables non compris les routes et les bâtiments).
- Pour que le candidat puisse toucher la pension, le repreneur devait lui-même déjà posséder 5 hectares ou accroître la superficie de l'exploitation reprise de 10 %, avec un plancher de 5 hectares.
- Le repreneur devait être âgé au maximum de 50 ans.
- Une pension était prévue pour les salariés et les aides familiaux âgés de 55 à 65 ans ; elle se montait à 4 830 EUR par an et était limitée à deux actifs par exploitation.
- Le plan prenait fin le 31 décembre 1999.

Le PRAA a été prorogé dans le cadre du plan de développement rural prévu par la PAC, qui s'applique de 2000 à 2006 et qui est entré en vigueur le 27 novembre 2000.

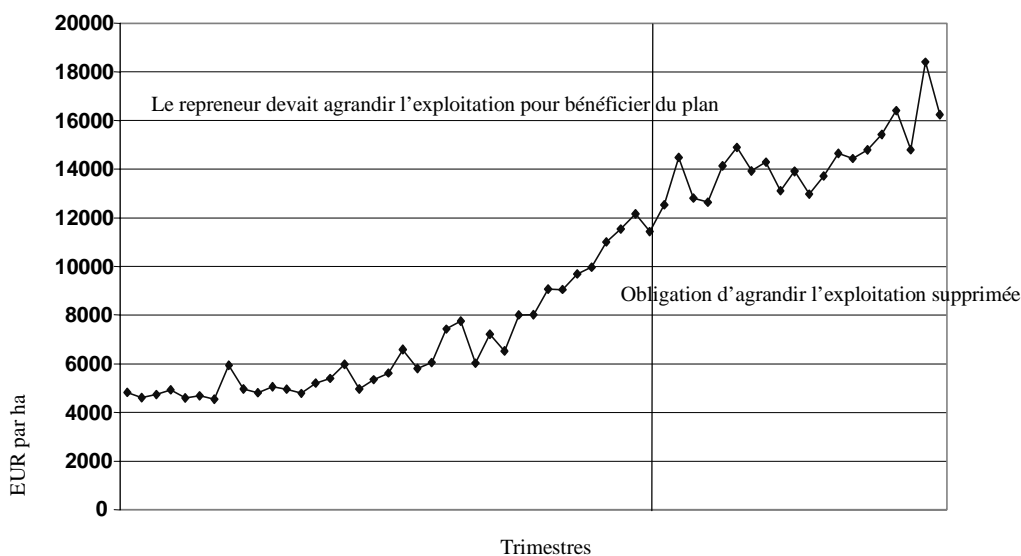
Les principales caractéristiques du plan 2000-2006 (PRAA2) sont les suivantes.

- L'agriculteur qui prend sa retraite doit avoir entre 55 et 66 ans.
- Le repreneur de l'exploitation doit avoir entre 18 et 45 en 2001, 44 ans en 2002, 43 ans en 2003, 42 ans en 2004, 41 ans en 2005 et 40 ans en 2006.
- La durée du versement de la pension ne peut excéder dix ans et est subordonnée à des limites d'âge : 69 ans en 2001, 68 ans en 2002, 67 ans en 2003, et 66 ans en 2004 et les années suivantes.

- Le montant de la pension est fixé forfaitairement à 5 403 EUR, auxquels s'ajoutent 338 EUR par hectare jusqu'à concurrence de 24 hectares.
- Le montant maximal de la pension est de 13 515 EUR par an.
- Si l'agriculteur en bénéficie, la pension versée au titre du régime général est déduite de la pension de retraite anticipée. Le régime général comprend : pension de vieillesse, pension d'invalidité, pension de retraite et pension de veuvage contributive ou non.
- Le repreneur doit retirer au minimum 20 « unités de revenu » de l'agriculture et au maximum 100 d'activités non agricoles<sup>4</sup>.

Les principales différences entre le PRAA1 et le PRAA2 sont les suivantes : (i) le montant de la pension a été majoré de 12 % ; (ii) le candidat à la pension comme le repreneur peuvent être à temps partiel ; (iii) les limites d'âge imposées aux cédants et aux repreneurs ont été abaissées ; (iv) l'obligation faite au repreneur d'acquérir des terres en plus a été supprimée. Toutes choses égales par ailleurs, cela aurait dû limiter la tension à la hausse du prix des terres. Cela dit, de nombreux facteurs influencent ce dernier et il est difficile de mesurer l'incidence de cette modification à cet égard. La figure 11 illustre l'évolution du prix des terres avant et après la suppression de cette obligation.

**Figure 11. Irlande : prix des terres agricoles  
(en EUR par hectare, 1991-2005(t1) par trimestre)**



Le tableau 5 indique les dépenses réelles au titre du premier plan de retraite anticipée cofinancé. Le tableau 6 indique les dépenses prévues et réelles au titre du deuxième plan cofinancé.

4. Les « unités de revenu » (UR) ont été créées pour évaluer le revenu agricole du repreneur. Par exemple, une UR équivaut à une vache laitière, à 400 gallons de quota laitier ou à un hectare en céréales, en pois, en haricots ou en jachère. Une brebis équivaut à 0.15 unité.



**Tableau 5. Dépenses réelles au titre du plan de retraite anticipée (PRAA1)  
appliqué en Irlande de 1994 à 1999**

Année	Dépenses réelles (millions d'EUR)
1994	6.936
1995	35.152
1996	55.919
1997	72.451
1998	84.937
1999	87.049
Total	342.444

**Tableau 6. Dépenses prévues et réelles au titre du plan de retraite anticipée (PRAA2)  
appliqué en Irlande de 2000 à 2003**

Année	Dépenses prévues (millions d'EUR)	Dépenses réelles (millions d'EUR)	Dépenses réelles en % des prévisions
2000	96.2	90.876	95
2001	104.0	84.452	81
2002	108.8	82.309	76
2003	111.2	79.539	72
Total	420.2	337.176	80

Les raisons pour lesquelles les dépenses ont été moins élevées que prévu sont essentiellement les suivantes :

- les incertitudes sur le plan compte tenu de la réforme de la PAC prévue par l'Agenda 2000,
- la pension pouvait paraître peu attractive étant donné les autres sources de revenu envisageables, d'autant plus en période de quasi plein emploi en Irlande,
- le nombre de participants potentiels semble être en diminution,
- le plan a été critiqué dans les médias.

*Plan d'aide à l'installation 2000-2006*

Le plan d'aide à l'installation actuel a été intégré au plan national de développement 2000-2006 de l'Irlande, dans lequel son objectif global est formulé dans les termes suivants : « définir les volets structurels généraux d'une stratégie pour l'agriculture et répondre à l'un des objectifs généraux du plan, à savoir améliorer la compétitivité du secteur agricole ». Le plan d'aide à l'installation a quatre objectifs spécifiques :

- encourager les jeunes à entreprendre une carrière dans l'agriculture ;
- faire en sorte que ces jeunes acquièrent un niveau élevé de formation dans un délai raisonnable après leur installation ;
- prendre en charge les frais d'installation des candidats éligibles qui démarrent une activité pour la première fois pendant la durée d'application du plan ;
- dans un nombre limité de cas, prévoir un élément de fonds de roulement pour les agriculteurs habilités à participer au plan.

Le dispositif prévoit le versement d'une prime forfaitaire ponctuelle de 9 525 EUR, dont peuvent bénéficier aussi bien les agriculteurs à temps plein que les agriculteurs à temps partiel. Le plan en vigueur actuellement a été précédé d'une première version. Celle-ci a été mise en œuvre en février 2001 et était destinée aux jeunes agriculteurs considérés comme « installés » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000 ou après. Son démarrage a été plus lent que prévu et les conditions ont été assouplies dans la seconde version, lancée le 7 mai 2002.

Pour pouvoir bénéficier du dispositif dans sa première version, les candidats devaient remplir les conditions suivantes :

- se trouver entre leur 18<sup>ème</sup> et leur 35<sup>ème</sup> anniversaires à la date de « l'installation » ;
- confirmer que les frais d'installation liés à la cession de l'exploitation, dont les droits de timbre, les honoraires d'avocat et de comptable, ou au règlement familial, n'avaient pas été acquittés ;
- être le premier utilisateur unique du numéro d'un troupeau ou d'un autre identifiant du ministère de l'Agriculture après la date d'installation (cela attestait que le candidat avait commencé l'activité à son compte) ;
- soumettre une première candidature dans les quatre mois qui suivaient la reprise de l'exploitation ;
- satisfaire aux conditions requises en termes de qualification et compétence professionnelles à la date de l'installation ou au plus tard dans les deux années qui suivaient ;
- disposer de 50 unités de revenu (UR) au minimum et de 150 au maximum, en tenant compte des revenus non agricoles, à la date de l'installation ou au plus tard dans les deux années qui suivaient ; au moins 20 UR devaient provenir de l'agriculture ;
- pratiquer l'activité conformément aux principes des bonnes pratiques de l'agriculture ;
- soumettre leur candidature, accompagnée des documents nécessaires, dans les trente mois suivant la reprise de l'exploitation ;
- en cas de copropriété ou de location « en commun », si la candidature n'était soumise que par l'une des parties, elle devait être accompagnée d'un consentement signé par la ou les autres parties stipulant que l'exploitation ne pourrait donner lieu au versement que d'un seul paiement.

Lorsque le plan a été mis en place, en 2001, les crédits alloués devaient permettre de répondre à environ 570 demandes par an pendant la durée d'application du dispositif. Cependant, à la fin de l'année, seulement 59 candidats avaient reçus un paiement. La raison invoquée était le plafonnement des revenus à 150 UR. Établir que ces conditions de ressources étaient respectées sur la base des revenus et de l'imposition calculés d'un commun accord entre le candidat et les autorités fiscales entraînait des démarches à la fois nombreuses et longues. Le plafonnement des ressources risquait en outre de pénaliser les exploitations les plus viables du point de vue économique. Dans certains cas, des cessions partielles de terres ont été réalisées de manière à ce que le revenu déclaré ne dépasse pas 150 UR, ce qui allait directement à l'encontre de l'objectif fixé, à savoir constituer des exploitations plus grandes et plus viables.

A la suite de ces observations, le dispositif a été revu et une deuxième « version » a été mise en place en mai 2002. C'est cette version qui demeure en vigueur aujourd'hui. La principale modification a consisté à supprimer le plafonnement du revenu à 150 UR. Les critères d'éligibilité en rapport avec le revenu ont également été modifiés. Dans les dispositifs précédents, les « unités de travail humain » étaient équivalentes à des jours-personnes standard. Désormais, le revenu est réputé découler de la pratique de certaines activités de la même manière que pour le plan de retraite anticipée des agriculteurs décrit plus haut. Par exemple, dans le cas du lait, 1 UR équivaut à 1 818 litres de quota laitier et, dans le cas de

l'élevage d'ovins, une brebis correspond à 0.15 UR. Lorsque les exploitants n'atteignent pas le minimum requis de 50 UR à la date de l'installation, ils disposent de deux années supplémentaires pour combler l'écart. Le niveau de qualification et de compétence exigé est le même que dans les précédentes versions.

### **Résultats des dispositifs**

#### *Transmission des terres*

D'après l'évaluation à mi-parcours du plan de développement rural relevant de la PAC, 1 257 retraités avaient bénéficié des aides au 31 décembre 2002, alors que l'objectif avait été fixé à 8 300 (15 %) pour la période 2000-2006. Les terres transmises dans le cadre du dispositif représentaient à peu près 40 000 hectares, contre 265 000 prévus sur toute la durée du programme (15 %).

S'agissant du regroupement des terres, le PRAA a eu un effet positif, puisque la taille moyenne des exploitations des repreneurs après transmission a augmenté de 29.7 hectares. La superficie moyenne de ces exploitations était ainsi de 61.4 hectares, contre une moyenne nationale de 31.4 hectares. Il semble que le programme ait un impact plus sensible dans les zones où l'agriculture est plus intensive et plus développée, où les grandes exploitations présentent des avantages plus prononcés. Le PRAA rencontre beaucoup moins de succès dans les zones où l'activité est moins intensive et où la possibilité de pratiquer l'agriculture à temps partiel ou de bénéficier d'autres paiements directs peut être plus attractive aux yeux des exploitants.

Le pourcentage des superficies cédées à bail en 2002 s'établissait à 68.7 %, soit une progression de 18.7 % par rapport à 2000. Manifestement, les cédants préfèrent rester propriétaires de leurs terres plutôt que de les vendre. La location permet à davantage de jeunes agriculteurs de participer au dispositif, car elle est plus facile à financer qu'un achat.

#### *Structure par âge*

A la forte augmentation du pourcentage de cédants situés dans la tranche d'âge 55-59 ans entre 1997 et 2002, passé de 37.4 à 61 %, a correspondu une baisse dans les tranches d'âge 60-64 ans et 65-70 ans. En 2002, l'âge moyen des cédants était de 59 ans, soit une diminution de deux ans par rapport à la moyenne nationale enregistrée en 1997 (61 ans).

**Tableau 7. Age moyen des cédants dans le plan de retraite anticipée**

<b>Age au moment de la transmission</b>	<b>31/12/02</b>	<b>1994-1997</b>
55-59 ans	61 % (763)	37.4 %
60-64 ans	34 % (426)	46.9 %
65-70 ans	5 % (68)	15.7 %

La différence d'âge moyenne entre cédant et repreneur est de 28 ans, ce qui correspond à l'objectif fixé. Elle était de 30 ans pendant la période 1994-1997. Elle a donc baissé de deux ans. Il convient de noter que la distribution entre les différentes classes d'âge a changé. Ainsi, les repreneurs de moins de 25 ans sont passés de 20 % à 15 %, ceux qui ont entre 25 et 35 ans de 55 % à 57 % et les plus de 35 ans de 25 % à 28 %. Cette évolution donne à penser qu'il est peu probable que l'objectif fixé pour 2006 soit atteint et qu'il conviendrait de revoir cet aspect du PRAA actuel.

## Disparités régionales

Le PRAA comme le plan d'aide à l'installation n'attirent pas autant de candidats dans toutes les régions. Ils rencontrent davantage de succès dans le Sud-Est que dans les régions de la frontière, du centre et de l'Ouest. De manière générale, les exploitations sont plus petites et les revenus agricoles plus bas dans ces dernières que dans le Sud-Est.

Les variations de la participation à le PRAA sont imputées aux conditions d'éligibilité concernant la taille des exploitations, à l'absence de successeurs naturels et au manque de débouchés professionnels non agricoles pour les repreneurs potentiels dans les zones rurales périphériques.

Dans le cas du plan d'aide à l'installation, il semble que la viabilité économique des exploitations ait une incidence sur la volonté des jeunes agriculteurs de s'implanter dans une région. Dans les zones où les revenus tirés de l'agriculture sont peu attractifs en comparaison avec d'autres possibilités, la subvention qui peut être obtenue n'est pas suffisante pour convaincre la même proportion de bénéficiaires potentiels de s'installer.

## Formation des agriculteurs

Fin 2003, près de 1 300 candidats avaient bénéficié du plan d'aide à l'installation en vigueur (première et deuxième versions). En Irlande, les conditions d'éligibilité à ce dispositif étaient relativement restrictives au départ et ont ensuite été assouplies pour encourager les candidatures, leur nombre étant en deçà des objectifs fixés.

L'un des effets importants du plan d'aide à l'installation appliqué en Irlande a été d'élever le niveau d'instruction des agriculteurs. Dans la mesure où certains diplômes sont nécessaires pour obtenir la subvention, le dispositif est une incitation à se former. Le pourcentage des bénéficiaires qui répondent aux critères de formation est indiqué dans le tableau 8, par régions. Les inscriptions à la formation nécessaire pour obtenir le « diplôme agricole » ont diminué au cours des périodes pendant lesquelles le plan d'aide à l'installation était suspendu.

**Tableau 8. Bénéficiaires répondant aux critères de formation, par région**

Indicateur	Sud-Est (fin 2002)	Frontière-centre-Ouest (fin 2002)
% des bénéficiaires avec un diplôme agricole	84.8	79.5
% des bénéficiaires avec 180 heures de formation	13.1	15.8
% des bénéficiaires avec au moins cinq ans d'expérience	90.0	81.5

## Conclusion

Le PRAA a pour objet d'assurer un revenu aux exploitants âgés qui décident d'arrêter leur activité et de les remplacer par des agriculteurs capables d'améliorer la viabilité économique de leur exploitation. Sur la période allant jusqu'au 31 décembre 2002, le montant de la pension était en moyenne de 12 750 EUR, contre 10 794 EUR sur la période 1994-1999. Ce critère est essentiel dans l'évaluation de l'efficacité du dispositif, et le fait que la pension ne soit pas indexée est un défaut majeur de ce dernier et explique semble-t-il en partie le faible taux de participation. A l'échelle nationale, la faible participation et les fortes disparités régionales laissent présager que la mesure aura globalement moins d'effet que prévu.

Même en l'absence d'incitations, un certain nombre d'agriculteurs abandonneraient leur activité et transmettraient leur exploitation à un membre de leur famille. Il est difficile de dire dans quelle mesure le dispositif accélère le processus et, faute d'une enquête spécialement consacrée à cette question, nous ne disposons pas des données nécessaires pour procéder à une évaluation. Il est probable que le plan finance certaines transmissions qui auraient eu lieu de toute façon. Néanmoins, Il est vrai que dans une certaine mesure ce programme a accéléré le processus de retraite et a facilité l'ajustement structurel

Le ministère irlandais de l'Agriculture et de l'Alimentation a publié un bilan des dépenses au titre du plan de retraite anticipée, qui conclut : « des études récentes montrent que le dispositif a peu d'effet sur la structure de l'agriculture irlandaise ». Si tel était bien le cas, il serait nécessaire de procéder à la revue en profondeur du dispositif.

En ce qui concerne le plan d'aide à l'installation, il y a indiscutablement une perte sèche non négligeable, car bon nombre des bénéficiaires, voire la plupart d'entre eux, reprendraient de toute façon une exploitation. Le montant de la subvention n'est sans doute pas suffisant pour jouer un rôle déterminant dans la décision de se lancer ou non dans l'agriculture. Le dispositif a en revanche pour avantage, essentiellement, qu'il encourage les futurs repreneurs à se former. Il serait plus simple, pour obtenir le même résultat, d'accorder une subvention aux agriculteurs qui achèvent une formation professionnelle. L'augmentation de la participation aux formations agricoles améliorera très probablement la qualité de la main-d'œuvre et de la gestion des ressources sur les exploitations.

Il pourrait exister également un problème d'intégration et de cohérence entre ces programmes, l'un favorisant la sortie du secteur, l'autre mis en place pour attirer de la main d'œuvre dans le secteur. Ces deux dispositifs peuvent se compléter dans la mesure où tous deux visent à accroître le nombre de jeunes agriculteurs dans le secteur. Cependant, ils sont administrés séparément et sont assortis de conditions d'éligibilité différentes (la définition du « jeune » agriculteur n'est pas la même dans les deux cas, par exemple). Par ailleurs, une certaine incohérence semble pouvoir subsister entre les objectifs des deux programmes : l'un est conçu pour réduire la population active agricole, dans le but d'améliorer la viabilité économique de ceux qui demeurent dans le secteur en leur permettant, dans le cas de l'Irlande, d'augmenter la taille de leur exploitation, l'autre pour l'accroître. Ils devraient donc être intégrés plus étroitement, aussi bien en termes d'objectifs que de conditions.

## **Observations**

En introduction, nous avons indiqué que ce rapport porterait sur des mesures mises en place expressément pour faciliter les processus d'ajustement enclenchés par certaines réformes. Globalement, deux types de mesures ont été évoquées : celles qui aident les producteurs à quitter le secteur ou à se reconverter en partie dans des activités non agricoles, et celles qui visent à améliorer la compétitivité ou la viabilité des exploitations qui subsistent. La formation professionnelle, les aides à la cessation d'activité et les plans de retraite anticipée appartiennent à la première catégorie. Les subventions d'équipement, l'assistance technique et la formation à la gestion des exploitations relèvent de la seconde.

Dans la pratique, les dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics pour accompagner les initiatives de réforme peuvent contenir les deux types de mesures. Parfois, aussi, les réformes prévoient des mesures de soutien subordonnées à la poursuite de la production de certains produits ou de l'utilisation de certains moyens de production. Les mesures de cette nature ne relèvent pas de l'ajustement tel que nous l'avons défini aux fins de ce projet. Elles visent en revanche à réduire le coût social de la réforme mais peuvent empêcher ou ralentir l'ajustement qui s'opérerait en leur absence. Quoi qu'il en soit, certains des trains de mesures évoqués contiennent des dispositions de ce type, en même temps que d'autres qui obéissent à la définition adoptée. Lorsque tel est le cas, les dispositions en question sont décrites.

Le soutien apporté dans le cadre d'une réforme est souvent considéré comme une compensation. Dans cette étude, seules les compensations qui ne sont assorties d'aucune condition, en ce sens que leurs destinataires sont libres de quitter le secteur s'ils le souhaitent une fois qu'ils les ont reçues, sont définies comme des mesures d'ajustement. Les « compensations » qui revêtent un caractère permanent ou et/ou qui sont associées à une production ou à des moyens de production ne relèvent pas de l'ajustement tels que nous l'avons caractérisé. Ces questions et d'autres concernant spécifiquement les compensations seront étudiées plus en détail dans le cadre du programme de travail 2005-2006 [AGR/CA/APM(2005)34].

L'OCDE réalise une étude sur les échanges et l'ajustement structurel, lancée à la suite d'une proposition formulée par la Suède à la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres de 2003. Parallèlement à d'autres secteurs (la pêche, le textile et l'habillement, l'acier, la construction navale, l'automobile, les services de santé et la délocalisation internationale des services des TI et de soutien aux entreprises), l'agriculture occupe une place de premier plan dans cette étude. Plusieurs études de cas ont été réalisées, dans lesquelles les réactions d'ajustement du secteur à un changement du régime commercial ont été caractérisées et évaluées. Les mérites des différentes méthodes retenues par les pouvoirs publics pour faciliter les processus d'ajustement ont également été analysés. Ces études de cas ont porté sur le commerce des avocats entre le Mexique et les États-unis, la réforme du secteur laitier en Australie (également étudiée ici), le secteur agro-alimentaire au Chili, les fleurs coupées au Kenya, et la réforme de l'agriculture en Nouvelle-Zélande. A partir de ces études de cas, entre autres, des recommandations relatives aux bonnes pratiques ont été formulées à l'adresse des pouvoirs publics des pays développés ou en développement. Elles indiquent un large éventail de moyens permettant d'optimiser les avantages des réformes et des processus d'ajustement qui en résultent. Parmi ces recommandations, plusieurs concernent spécifiquement la conception et la mise en œuvre de mesures d'ajustement dès lors que celles-ci sont jugées nécessaires dans une situation donnée.

« Ainsi, les pouvoirs publics devraient :

- Recourir, dans toute la mesure du possible, à des **mesures applicables à tous pour faire face aux coûts de l'ajustement**, notamment par le biais du système d'imposition et de sécurité sociale, afin de contribuer à renforcer les effets positifs de l'ouverture tout en réduisant les tensions dues à l'ajustement.
- Veiller à ce que les mesures d'ajustement ciblées, si leur application est jugée nécessaire pour des raisons d'efficacité économique ou d'économie politique, soient :
  - liées à des échéances précises dans le cadre d'une stratégie de sortie bien définie,
  - découplées de la production,
  - axées sur le réemploi des victimes de suppressions d'emplois,
  - compatibles avec les systèmes généraux de protection sociale,
  - efficaces par rapport à leur coût,
  - transparentes et soumises à contrôle. »

Les observations faites à partir des cas qui ont été décrits dans ce rapport confirment et complètent celles qui découlaient du projet sur les échanges et l'ajustement structurel mentionné plus haut, et permettent en outre de décrire avec davantage de précision certaines des bonnes pratiques préconisées qui sont plus spécifiques au secteur de l'agriculture, l'un des plus soutenus et protégés dans de nombreux pays.

Si la réduction du soutien distorsif pose des problèmes au secteur comme aux pouvoirs publics, elle ouvre aussi des perspectives nouvelles. Les études de cas présentées ici démontrent que les producteurs ont la capacité de créer de nouvelles opportunités à partir d'un changement de situation. Ainsi, dans le cas de

l'élevage bovin au Japon, les agriculteurs ont réagi à la libéralisation des échanges en se tournant vers des produits à plus forte valeur ajoutée, et en agrandissant leurs exploitations pour diminuer leurs coûts. Ils ont également commencé à rechercher des débouchés à l'exportation. Au Canada, lorsque les subventions en faveur du transport des céréales ont été supprimées, les agriculteurs et les autres acteurs de la filière ont réagi rapidement aux signaux du marché en diversifiant leurs cultures, en développant l'élevage et en investissant dans les activités de transformation à forte valeur ajoutée. A la suite de la réforme du secteur laitier en Australie, certains exploitants ont abandonné leur activité, la production de lait a été redistribuée entre différentes zones géographiques dans une certaine mesure, tandis que d'autres exploitants ont agrandi leur exploitation et réduit leurs coûts. En Irlande, les plans de retraite anticipée des agriculteurs ont quelque peu accéléré le départ des exploitants âgés et leur remplacement par des jeunes agriculteurs plus viables.

Si les pouvoirs publics hésitent à entreprendre des réformes, c'est peut-être parce qu'ils sous-estiment les capacités d'adaptation du secteur. La première leçon à tirer, par conséquent, est qu'ils devraient prendre en considération ces capacités d'adaptation lorsqu'ils conçoivent les réformes. Cela revient à dire que les mesures d'ajustement doivent être formulées de manière à laisser s'exprimer la capacité du secteur privé à créer de nouvelles opportunités en réaction à l'évolution de la situation.

En second lieu, les mesures d'ajustement doivent être axées sur des buts précis et atteindre les bonnes cibles. Il convient de se demander si les mesures d'ajustement doivent également porter sur les activités en amont et en aval, ou si les mesures à caractère général concernant la reconversion ou le redéploiement des ressources dans les secteurs en difficulté sont suffisantes. Plus généralement, du point de vue de l'économie politique et dans un souci d'équité, il convient de considérer avec attention pour tout programme d'ajustement qui bénéficiera des aides et qui les financera.

Manifestement, pour être efficaces, les mesures d'ajustement doivent être nettement découplées de la production d'un produit agricole et de l'utilisation d'un moyen de production. De même, le ciblage est important. Dans le cas de la libéralisation des échanges de viande bovine au Japon, les pouvoirs publics apportent un soutien aux centres de reproduction en fixant un prix plancher des veaux. Il en a résulté une augmentation du prix des veaux laitiers mâles de huit jours. Les exploitations laitières ont donc été les principales bénéficiaires de l'aide. Ainsi s'est perpétuée la production d'un type de viande bovine qui n'est pas compétitif et qui n'appartenait pas, en fait, à la filière ciblée.

Par ailleurs, lorsque plusieurs dispositifs d'aide à l'ajustement doivent être conçus, il importe d'en assurer la cohérence et l'intégration. Dans le cas de l'Irlande, le plan de retraite anticipée et le plan d'aide à l'installation ne sont pas totalement intégrés. De manière générale, pour qu'un dispositif soit parfait, il faudrait qu'il soit d'un seul tenant et comporte des volets coordonnés et cohérents sur l'entrée dans le secteur et sur la sortie ; comme nous l'avons déjà indiqué, si l'objectif porte sur la formation, il sera atteint de manière beaucoup plus efficace au moyen d'une mesure spécifique et ciblée.

En troisième lieu, les programmes doivent être assortis d'échéances dès le départ. Si tel n'est pas le cas, ils risquent d'empêcher l'ajustement qu'ils sont censés faciliter. Une mesure qui dédommage les agriculteurs de la baisse des prix ou de leurs revenus résultant d'une réforme ou d'une libéralisation au-delà du court terme peut avoir un effet opposé à celui qui était prévu. De plus, il est extrêmement difficile de mettre un terme à un programme qui n'a pas été limité dans le temps au départ. S'il reste en place pendant longtemps, il est susceptible de créer de nouvelles distorsions. C'est ce qui semble se passer dans le cas de la viande bovine au Japon.

En quatrième lieu, tous les programmes d'ajustement doivent comporter un volet explicite concernant la cessation d'activité. Cet aspect a été quelque peu négligé dans certains des dispositifs décrits ou étudiés ici. Les pouvoirs publics renoncent souvent aux réformes ou à la libéralisation parce qu'ils redoutent que des agriculteurs soient obligés d'abandonner le secteur par les difficultés financières. En prendre acte

expressément et adopter des mesures pour faciliter le processus augmentent les chances de succès des plans d'ajustement. Permettre à ceux qui ne peuvent pas être compétitifs de quitter l'agriculture en prenant leur retraite fait partie des stratégies possibles. Il existe des exemples de rattachement des foyers agricoles aux régimes généraux de protection sociale, de même que des exemples de plans de retraite spéciaux pour les agriculteurs. Il arrive aussi que les pouvoirs publics proposent de verser des paiements forfaitaires ponctuels subordonnés à l'arrêt de l'activité. Pour terminer, les programmes d'ajustement peuvent aussi prévoir des formations destinées à faciliter la reconversion des exploitants qui quittent l'agriculture pour une autre activité.

Beaucoup de dispositifs d'ajustement visent à aider les producteurs à demeurer dans le secteur en améliorant la viabilité et la compétitivité de leur exploitation. Il faut veiller à ce qu'ils ne les encouragent pas à se diversifier dans des activités qui bénéficient déjà d'un soutien important. L'efficacité des différentes mesures dépend fondamentalement des caractéristiques du secteur en question, et de la nature et de la qualité de la base de ressources. Les pouvoirs publics ont à leur disposition une ample panoplie de mesures, certaines axées sur les producteurs eux mêmes, et d'autres reposant sur des formes de soutien plus générales. Parmi les premières figurent la formation, la renégociation des emprunts, les subventions, ainsi que différentes formes d'assistance technique. Le développement des infrastructures, les programmes d'amélioration de la qualité, et les opérations de marketing et de promotion font partie des deuxièmes. Les interventions des pouvoirs publics doivent toujours viser à exploiter le potentiel des acteurs individuels à s'adapter, déjà observé dans différentes situations, et ne pas interférer avec la gamme des choix qui s'offrent à ces derniers.

Pour qu'un processus d'ajustement porte ses fruits, il importe que les personnes concernées soient convaincues du caractère irréversible des réformes engagées et de la limitation dans le temps des mesures d'aide prévues. Manifestement, les mesures ponctuelles ou les plans pluriannuels composés de dispositions connues à l'avance sont plus plausibles que les décisions prises année après année. Les pouvoirs publics doivent donc expliquer leurs intentions avec clarté et transparence, et, dans la mesure où la situation politique le permet, s'en tenir résolument aux mesures de réforme et d'ajustement annoncées. Le processus de planification et de consultation préalable doit être conduit de manière à limiter le risque d'aléa moral et de sélection adverse.

Il convient de noter que dans plusieurs des cas étudiés ici (et dans le cadre du programme horizontal sur la réforme des politiques commerciales et l'ajustement structurel), les pouvoirs publics ont conduit des études approfondies aussi bien avant d'appliquer leurs réformes que pendant et après la période d'ajustement. Cela les a aidés à anticiper les effets des réformes envisagées et, ce faisant, à caractériser les domaines dans lesquelles des difficultés risquaient de se manifester, ainsi que les acteurs les plus susceptibles de subir un préjudice. Ils ont donc été à même de concevoir les mesures d'ajustement en connaissance de cause et de les cibler correctement. Bien qu'il soit impossible d'anticiper avec précision toutes les répercussions, le risque d'accorder des compensations trop importantes ou d'en faire bénéficier des acteurs à qui elles ne devraient pas être destinées est plus grand en l'absence d'études préalables. Il est également préférable d'anticiper l'incidence de la réforme sur les autres secteurs et d'être conscient de l'apparition éventuelle de coûts sociaux ou environnementaux. En outre, poursuivre les évaluations pendant et après la mise en œuvre des mesures permet de retirer des enseignements de l'expérience et de les exploiter dans une éventuelle refonte du dispositif concerné ou dans son application à d'autres secteurs. Enfin, pour que les ajustements souhaités aient lieu, il paraît utile également de mettre en place un mécanisme de consultation efficace faisant intervenir à la fois ceux qui ont des chances de tirer profit de la réforme et ceux qui risquent d'en pâtir.