



Jean-Christophe Debar

Mathilde Douillet

Le nouveau paysage mondial du soutien à l'agriculture

Juillet 2015



Edition 2015

Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde

Les auteurs

Jean-Christophe Debar est directeur de la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM).

Mathilde Douillet était, jusqu'à septembre 2014, chef de projet Politiques et marchés agricoles à FARM.

Contact : jean-christophe.debar@fondation-farm.org

Avertissement

Ce document de travail complète et actualise la communication présentée par Jean-Christophe Debar et Mathilde Douillet au colloque « Agriculture et géopolitique. Rivalités, puissance et coopération », organisé par la Société française d'économie rurale les 12 et 13 février 2014 à Guyancourt.

Les analyses et conclusions de ce document ne reflètent pas nécessairement le point de vue de FARM ou de ses partenaires.

Résumé

Le lancement des négociations agricoles de l'Uruguay Round sur le GATT, au milieu des années 1980, reposait sur un double constat : d'une part, les soutiens à l'agriculture étaient beaucoup plus élevés dans les pays développés que dans les pays en développement ; d'autre part, outre leur coût pour les finances publiques, ils étaient octroyés sous des formes (prix garantis, subventions aux intrants et autres dispositifs) qui déprimaient les prix mondiaux et faussaient la concurrence sur les marchés. Cependant, selon les indicateurs publiés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque mondiale (BM), la situation s'est sensiblement modifiée ces dernières décennies.

En effet, le niveau du soutien à l'agriculture a diminué sensiblement dans les pays à haut revenu tandis qu'il a crû fortement, depuis une vingtaine d'années, dans les pays émergents. Ce double phénomène a conduit à une convergence de l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP), calculée d'après les statistiques de l'OCDE pour ces deux groupes de pays, à un niveau équivalent à environ 14 % des recettes des producteurs. De plus, suite notamment à l'Accord de Marrakech en 1994, l'intervention publique en agriculture dans les pays à haut revenu a pris des formes qui génèrent moins de distorsions de marché, comme le découplage des aides directes dans l'Union européenne et aux Etats-Unis, alors que, dans le même temps, certains pays émergents, dont l'Inde et la Chine, ont eu recours à des instruments de soutien susceptibles de perturber substantiellement le commerce mondial. Selon nos estimations, les soutiens censés générer le plus de distorsions des échanges représentaient, en 2010-12, 12 % de la valeur des recettes des producteurs dans les économies émergentes (hors Inde), contre 6 % dans les pays à haut revenu.

Certes, l'ESP ne reflète pas, ou pas complètement, l'impact de certaines mesures qui contribuent à accroître les revenus agricoles, comme l'obligation d'incorporation de biocarburants dans l'essence et le gazole. Mais la prise en compte des mesures en faveur des biocarburants ne change pas fondamentalement la tendance à la baisse du soutien à l'agriculture observée dans les pays à haut revenu depuis le milieu des années 1980.

Les pays les moins avancés continuent de se distinguer par la faiblesse de l'intervention publique. En 2003, les Etats africains se sont engagés à augmenter leur dépenses dans ce secteur, mais selon la Banque mondiale, le montant de l'aide à l'agriculture, sur ce continent, reste encore très en deçà de celui octroyé dans les pays émergents et les pays à haut revenu. Un accroissement du soutien à l'agriculture dans ces pays paraît indispensable pour favoriser les investissements dans ce secteur afin d'accroître la productivité des petites exploitations, renforcer la sécurité alimentaire et réduire la pauvreté, compte tenu à la fois des effets potentiellement négatifs du changement climatique sur leur production agricole et de la libéralisation des échanges prévue notamment par les Accords de partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

La montée en puissance des pays émergents dans les échanges mondiaux de produits agricoles leur confère une responsabilité accrue dans les efforts de régulation des politiques agricoles à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le nouveau paysage mondial du soutien à l'agriculture a une dimension géopolitique, car la sécurité alimentaire conditionne la paix et la sécurité globales.

Sommaire

Les auteurs	1
Avertissement	1
Résumé	3
Introduction	7
1. Le soutien a diminué dans les pays avancés et augmenté dans les autres pays	9
1.1. Ce que montrent les indicateurs de l'OCDE	9
Méthode	9
Résultats	10
Le cas de l'Inde	12
1.2. Ce que montrent les indicateurs de la Banque mondiale	14
Méthode	14
Résultats	14
2. Les pays avancés ont réduit les soutiens générant le plus de distorsions des échanges, contrairement à beaucoup de pays émergents	18
Méthode	18
Résultats	18
Le cas de l'Inde	20
3. Des résultats à considérer avec précaution	21
4. Explications et implications des résultats	23
Les causes de l'évolution du soutien	23
Les implications pour les négociations commerciales	24
Les conséquences pour les politiques publiques	26
Conclusion	27
Références	29

Introduction

Ce document de travail est divisé en quatre sections. Les deux premières sections dressent l'état des lieux du soutien à l'agriculture à partir des indicateurs publiés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et par la Banque mondiale. Ceux-ci montrent, d'une part, que le soutien a diminué dans les pays à haut revenu et augmenté dans les autres pays et, d'autre part, que les pays à haut revenu ont réduit les soutiens générant le plus de distorsions des échanges, contrairement à ce qu'ont fait beaucoup de pays émergents. La troisième section examine brièvement les principales critiques adressées aux indicateurs de soutien utilisés. La quatrième section propose des explications aux évolutions observées et en explore quelques implications.

1. Le soutien a diminué dans les pays avancés et augmenté dans les autres pays

1.1. Ce que montrent les indicateurs de l'OCDE

Méthode

L'indicateur le plus utilisé pour mesurer le soutien à l'agriculture est l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP). L'ESP est la « valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, mesurés au départ de l'exploitation, découlant des mesures de soutien à l'agriculture, quels que soient leur nature, leurs objectifs ou leurs incidences sur la production ou le revenu agricoles » (OCDE 2010). Elle est déterminée en additionnant la valeur du soutien des prix du marché, dérivée de l'écart entre les prix agricoles intérieurs et les prix de référence mondiaux, et la valeur des transferts monétaires aux producteurs (dits « paiements ») découlant des autres mesures mises en œuvre.

L'ESP est calculée chaque année par l'Organisation de coopération et de développement économiques pour les 34 pays membres de l'OCDE ainsi que pour quelques pays non-membres. Les 47 pays étudiés fournissent près de 80 % de la production agricole mondiale. Les ESP sont disponibles depuis 1986 pour les pays de l'OCDE et depuis au moins 1995 pour les pays non-membres (OECD 2013).

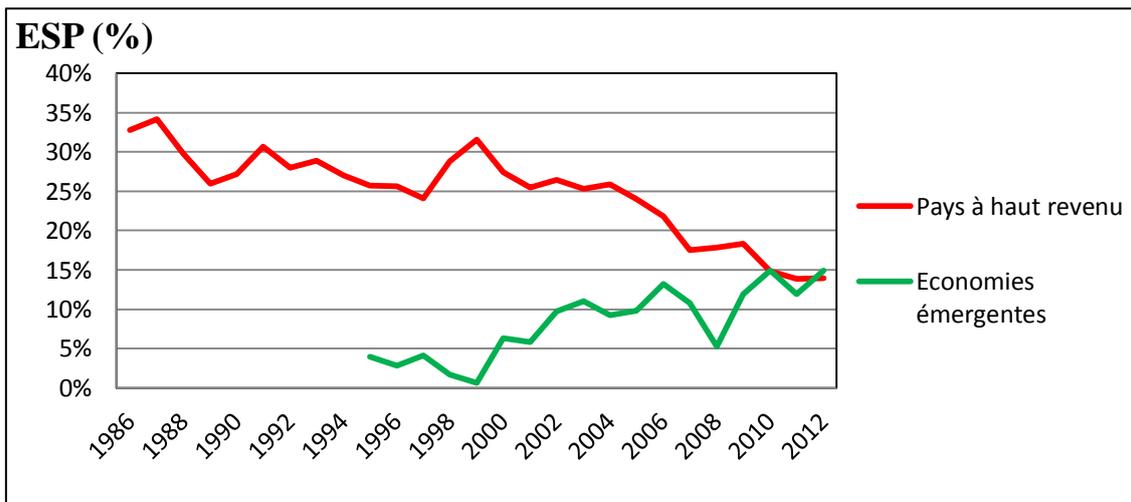
La base de données de l'OCDE comprend des pays à haut revenu et des pays émergents, mais pas de PMA (pays les moins avancés). Pour bien distinguer les évolutions du soutien par type de pays, nous avons calculé l'ESP moyenne pour ces deux catégories de pays : le groupe des pays à haut revenu (Australie, Canada, Etats-Unis, Islande, Israël, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse, Union européenne) et le groupe des économies émergentes (Afrique du Sud, Brésil, Chili, Chine, Corée, Indonésie, Kazakhstan, Mexique, Russie, Turquie, Ukraine). Les ESP moyennes de ces deux groupes sont exprimées en pourcentage de la valeur des recettes des producteurs, pondéré par la valeur moyenne des recettes des producteurs de chaque pays¹.

¹ Selon l'OCDE, les recettes des producteurs sont égales à la somme de la valeur de la production agricole et des transferts monétaires aux agriculteurs. Ces derniers sont égaux à la différence entre l'ESP et le soutien des prix du marché (SPM).

Résultats

Le principal résultat est une convergence du niveau moyen du soutien à l'agriculture, autour de 14 % des recettes des producteurs, entre les pays à haut revenu et les économies émergentes (*graphique 1*). Cette convergence résulte de l'effet conjugué de la baisse du soutien dans les pays à haut revenu et de l'augmentation du soutien dans les économies émergentes. Cette augmentation était déjà relevée par Brink (2013a), sur un échantillon plus restreint de pays.

Graphique 1 : Estimation du soutien aux producteurs (ESP) en pourcentage des recettes agricoles



Source : calcul des auteurs à partir des données OECD (2013)

L'ESP du groupe des pays à haut revenu est tombée de 31 % des recettes des producteurs sur la période 1986-89 à 27 % en 1995-99 et 14 % en 2010-12. Pour les économies émergentes, l'ESP est passée de 3 % des recettes des producteurs en 1995-99 à 14 % en 2010-12 (*tableau 1*). Point important, la convergence des niveaux de soutien s'observe même si on exclut la Chine du groupe des pays émergents.

Tableau 1 : Estimation du soutien aux producteurs (ESP)

	ESP en pourcentage des recettes agricoles						ESP (millions US \$)
	1986-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-09	2010-12	2010-12
Pays à haut revenu	31%	28%	27%	26%	20%	14%	155 028
Australie	9%	9%	5%	4%	4%	3%	1 371
Canada	33%	28%	16%	20%	17%	15%	7 467
Suisse	75%	72%	70%	70%	60%	55%	5 730
UE	37%	36%	35%	33%	25%	19%	105 305
Islande	75%	70%	65%	66%	58%	45%	140
Israël			20%	16%	10%	12%	960
Japon	62%	57%	59%	57%	50%	54%	61
Norvège	69%	71%	68%	69%	61%	61%	3 952
Nouvelle-Zélande	8%	1%	1%	1%	1%	1%	129
USA	22%	17%	17%	19%	11%	8%	29 913
Economies émergentes			3%	9%	10%	14%	210 764
Brésil			-9%	5%	5%	5%	8 728
Chili		10%	9%	7%	4%	3%	342
Chine		-6%	1%	6%	9%	15%	135 367
Indonésie		4%	-8%	9%	5%	19%	23 570
Kazakhstan			11%	5%	10%	12%	1 565
Corée	72%	73%	65%	60%	55%	49%	19
Mexique	6%	25%	11%	20%	13%	13%	6 809
Russie	79%	53%	14%	12%	18%	16%	14 979
Turquie	21%	29%	29%	28%	29%	24%	18 606
Ukraine	75%	52%	-5%	2%	7%	1%	280
Afrique du Sud		9%	10%	7%	5%	3%	499

Source : calcul des auteurs à partir des données OECD (2013)

Note : UE12 en 1986-94 (RDA incluse à partir de 1990) ; UE15 en 1995-2003 ; UE27 à partir de 2007

Ces moyennes cachent de grandes disparités dans le niveau de soutien par pays. Sur la période 2010-12, l'ESP des pays à haut revenu varie de 1 % (en Nouvelle-Zélande) à 61 % (en Norvège). Elle est nettement moins élevée dans l'Union européenne (19 %) qu'aux Etats-Unis (8 %). Dans les économies émergentes, elle s'étale de 1 % (en Ukraine) à 49 % (en Corée). Le soutien au Brésil (5 %) est sensiblement inférieur à la moyenne des pays émergents. La Chine soutient ses agriculteurs à hauteur de 15 % de leurs recettes, soit environ deux fois plus que

les Etats-Unis (8 %) et à peine moins que l'Union européenne (19 %). La situation est comparable pour la Russie².

Depuis 1995-99, l'ESP a crû fortement en Chine et en Indonésie et, à un moindre degré, au Brésil, en Russie et en Ukraine, alors qu'elle a beaucoup diminué aux Etats-Unis et en Europe.

Le cas de l'Inde

L'OCDE ne publie pas d'ESP pour l'Inde. Nous avons toutefois tenu à ajouter des éléments de comparaison pour ce pays, eu égard à la taille de sa population, à l'importance de la sécurité alimentaire dans ses objectifs politiques et au rôle crucial qu'il a joué, ces dernières années, dans les négociations agricoles à l'Organisation mondiale du commerce.

Des chercheurs de l'IFPRI (International Food Policy Research Institute) ont calculé des ESP pour l'Inde et d'autres pays émergents (Chine, Indonésie, Vietnam) jusqu'au début des années 2000 (Orden et al. 2007). Selon eux, le soutien à l'agriculture indienne a sensiblement diminué pendant les années 1990 (avec une ESP négative en 1990 et chacune des années 1992 à 1997³), avant de remonter à la fin des années 1990, jusqu'en 2002. Sur la période 2000-2002, l'ESP de l'Inde était comprise entre 14 et 16 % des recettes des producteurs, selon les modes de calcul. Ce chiffre est nettement supérieur à l'ESP moyenne que nous avons calculée pour les économies émergentes à partir des statistiques de l'OCDE (9 % sur la période 2000-04, tableau 1), mais les données ne sont pas strictement comparables, en raison de différences méthodologiques.

Gopinath (2012) montre que la valeur des subventions aux engrais, à l'électricité, à l'irrigation et aux autres intrants accordées aux agriculteurs indiens a augmenté continûment, en pourcentage de la valeur de la production agricole, entre 2002 (7,6 %) et 2008 (17,9 %). Ces subventions constituent la majeure partie des paiements octroyés à l'agriculture en Inde. Cependant, elles ne permettent pas de calculer l'ESP, car celle-ci est égale à la somme des paiements et du soutien des prix de marché (c'est-à-dire de l'écart entre les prix agricoles intérieurs et les prix agricoles mondiaux), qui n'est pas calculé par l'auteur. On ne va pas déduire des notifications du soutien à l'agriculture effectuées par l'Inde à l'OMC le niveau de soutien des prix du marché aux fins d'estimation de l'ESP⁴.

² Selon un rapport récent de l'OCDE, l'ESP de la Colombie, qui n'est pas incluse dans le groupe des pays émergents étudié ici, s'élevait à 19 % sur la période 2011-2013 (OECD 2015).

³ Une ESP négative reflète une « taxation » nette de l'agriculture. En Inde, les prix de marché des principales cultures, pour les années considérées, ont été inférieurs en moyenne au prix mondiaux de ces cultures, ce qui se traduit par un soutien des prix du marché (SPM) inférieur à zéro. La valeur négative du SPM fait plus que compenser le montant des transferts monétaires (essentiellement des subventions aux intrants) octroyés aux agriculteurs indiens.

⁴ Dans les notifications à l'OMC, la Mesure globale de soutien (MGS) comprend le soutien des prix du marché, mais celui-ci est calculé, pour chaque produit, d'après l'écart entre le prix administré (c'est-à-dire le prix garanti par l'Etat) et la moyenne des prix mondiaux de référence pour la période 1986-88. Au contraire, l'ESP mesure l'écart existant, chaque année, entre les prix de marché intérieurs et les prix internationaux de référence. Les évaluations de Brink (2014) et Berthelot (2014) montrent la difficulté d'évaluer le soutien des prix du marché aux fins du calcul de la MGS en Inde, en raison des différents modes de calcul possibles.

Nous avons estimé le montant des transferts monétaires à l'agriculture en Inde à partir des chiffres détaillés relatifs aux subventions aux intrants et à l'investissement et aux autres dépenses publiques en faveur de l'agriculture fournis par Hoda et Gulati (2013) pour la période 2007-2010. Ce montant a oscillé entre 12 % et 19 % de la valeur de la production agricole, selon les années. La fourchette s'établit à 16-24 % si l'on inclut dans les paiements les dépenses effectuées au titre du programme Rashtriya Krishi Vikas Yojana (RKVY), dont l'imputation comme dépense agricole est sujette à débat. Là encore, ces chiffres ne permettent pas d'estimer l'ESP, car on n'a pas d'éléments précis sur le soutien des prix de marché durant la période étudiée⁵. On note toutefois que le montant des transferts monétaires aux agriculteurs indiens en 2010 (12-19 % selon les estimations) est très supérieur au montant des paiements versés en moyenne, la même année, aux agriculteurs du groupe des pays à haut revenu (13 %) et à ceux du groupe des pays émergents (4 %), tels que définis plus haut (*tableau 2*). Le niveau de ces paiements, en Inde, est compris entre celui des Etats-Unis (7 %) et de l'Union européenne (20 %).

Tableau 2 : Valeur des paiements versés aux agriculteurs en pourcentage de la valeur de la production agricole en 2010 (%)

Pays à haut revenu	14	Economies émergentes	4
Australie	3	Afrique du Sud	1
Canada	7	Brésil	2
Etats-Unis	7	Chili	3
Islande	40	Chine	5
Israël	2	Corée	6
Japon	12	Inde	12-19 (*)
Norvège	52	Indonésie	2
Nouvelle-Zélande	0	Kazakhstan	5
Suisse	53	Mexique	10
UE27	20	Russie	7
		Turquie	5
		Ukraine	6

Source : calcul des auteurs à partir des données OECD (2013) pour les pays autres que l'Inde et à partir d'Hoda and Gulati (2013) pour l'Inde

(*) : fourchette d'estimation selon les données utilisées

Note : UE12 en 1986-94 (RDA incluse à partir de 1990) ; UE15 en 1995-2003 ; UE27 à partir de 2007

⁵ Selon Hoda (2013), sur la période 2007-2010, les prix de marché du riz et du blé en Inde ont été généralement inférieurs aux prix internationaux de ces cultures, ce qui pourrait se traduire, pour ces productions, par un soutien des prix du marché négatif. Si la valeur totale du soutien des prix du marché est négative, elle peut théoriquement compenser tout ou partie des transferts monétaires et aboutir à une ESP négative. Mais les informations disponibles ne permettent pas d'évaluer l'ESP de l'Inde sur cette période.

1.2. Ce que montrent les indicateurs de la Banque mondiale

Méthode

Le TNA (taux nominal d'assistance aux agriculteurs) est une autre mesure du soutien à l'agriculture, calculée par la Banque mondiale dans le cadre d'un projet d'évaluation des distorsions créées par les interventions publiques en agriculture (Anderson 2009). Il représente le pourcentage par lequel les politiques d'un pays modifient le chiffre d'affaires des producteurs par rapport à ce qu'il serait dans un marché libre. Il est basé sur deux prix théoriques, calculés par la Banque mondiale : un prix de référence « national » (« faussé » – *distorted* en anglais -, prenant en compte les interventions publiques) et un prix de référence « international » (« non faussé » - *undistorted* - sans intervention).

Le TNA correspond, pour chaque produit agricole, au différentiel entre le prix national et le prix international de ce produit, exprimé en pourcentage du prix international. Le prix de référence du marché national comprend tous les soutiens reçus directement ou via des interventions aux frontières ou sur les prix, concernant les produits ou les facteurs de production, notamment les intrants. Le prix de référence international est ajusté selon les coûts de transport et les différences de qualité, et calculé en tenant compte des distorsions des taux de change estimées par la Banque mondiale (celle-ci détermine un taux de change d'équilibre, corrigeant la surévaluation ou la sous-évaluation des monnaies). Un TNA global est ensuite calculé à partir de la moyenne pondérée des TNA par produit. Une différence importante avec la méthodologie de l'OCDE est que c'est la valeur de la production à prix « non faussé » qui est utilisée dans les pondérations.

Le taux nominal d'assistance peut être négatif, auquel cas les agriculteurs sont en réalité « taxés ».

Le TNA a été calculé par la Banque mondiale pour 75 pays (20 pays à haut revenu et 55 pays en développement), représentant entre 90 et 96 % de la population mondiale, du nombre d'agriculteurs, du produit intérieur brut (PIB) agricole et du PIB mondial. Ces pays comptent pour 85 % de la production agricole et de l'emploi agricole en Afrique, en Asie, en Amérique latine, dans les économies en transition de l'Europe de l'Est et en Asie centrale. Le TNA est déterminé pour plus de 70 produits, avec une moyenne d'une douzaine de produits par pays. Ces produits représentent plus de 70 % de la valeur brute de la production agricole dans chaque pays. Les données sont disponibles de 1955 à 2011, avec des lacunes pour certains pays.

Résultats

L'étude de Krueger, Schiff et Valdès (1991), qui a fait date, a révélé que les pays les plus pauvres non seulement ne soutenaient pas leur agriculture, contrairement aux pays à haut revenu, mais qu'ils la taxaient, en particulier à cause de politiques macroéconomiques défavorables, en matière notamment de taux de change. Ainsi, les pays les plus pauvres étaient ceux qui ponctionnaient le plus lourdement leur agriculture. Ce résultat est confirmé par l'évolution historique du TNA (*tableau 3*).

Tableau 3 : Taux nominal d'assistance aux agriculteurs (incluant les paiements découplés)

Monde	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-07	2008-10
Pays à haut revenu	21%	28%	34%	24%	32%	227%	59%	53%	46%	44%	28%	22%
Japon	39%	46%	50%	47%	70%	442%	126%	119%	122%	125%	86%	89%
UE	34%	69%	75%	47%	64%	431%	70%	61%	53%	47%	32%	24%
France	35%	64%	72%	41%	57%	396%	88%	73%	56%	49%	32%	24%
USA	13%	11%	11%	7%	6%	84%	26%	20%	16%	24%	17%	10%
Australie	8%	9%	13%	9%	5%	33%	7%	6%	4%	3%	5%	3%
Pays en développement	-26%	-23%	-22%	-24%	-22%	-90%	-8%	-2%	6%	9%	7%	6%
Asie centrale et Europe de l'Est	0%	-15%	-18%	-5%	-7%	-145%	4%	11%	19%	20%	26%	22%
Reste de l'Asie (hors Japon)	-27%	-26%	-25%	-25%	-24%	-104%	-9%	-2%	8%	13%	10%	10%
Corée	-3%	4%	13%	36%	56%	453%	129%	165%	140%	149%	119%	68%
Chine	-45%	-45%	-45%	-45%	-45%	-226%	-35%	-14%	7%	6%	14%	16%
Inde	0%	0%	0%	0%	-6%	10%	25%	2%	1%	16%	18%	8%
Indonésie	0%	0%	0%	-3%	9%	46%	-2%	-7%	-9%	12%	10%	3%
Thaïlande	0%	0%	0%	-20%	-14%	-10%	-6%	-6%	2%	0%	3%	2%
Vietnam	0%	0%	0%	0%	0%	0%	-11%	-25%	1%	21%	4%	0%
Bangladesh	0%	0%	0%	-3%	1%	-16%	12%	-1%	-5%	3%	-17%	-23%
Afrique	-14%	-8%	-12%	-15%	-15%	-46%	-2%	-9%	-3%	-5%	-2%	-1%
Afrique du Nord	-12%	-17%	-19%	-19%	-8%	-23%	28%	-3%	42%	25%	2%	15%
Maroc	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	80%	65%	54%	32%
Egypte	-23%	-34%	-38%	-38%	-16%	-46%	57%	-6%	4%	-6%	-4%	-1%
Afrique subsaharienne	1%	0%	-4%	-7%	-13%	-64%	-11%	-7%	-6%	-5%	-2%	-3%
Zambie	0%	0%	-22%	-16%	-37%	-14%	-59%	-31%	-29%	-28%	10%	0%
Sénégal	0%	-7%	-7%	-22%	-23%	-102%	5%	6%	-6%	-8%	5%	0%
Tchad	0%	0%	0%	-5%	-5%	-15%	0%	-1%	-1%	0%	0%	0%
Benin	0%	0%	0%	-1%	0%	-3%	0%	-2%	-2%	0%	0%	0%
Kenya	21%	23%	10%	-12%	-2%	-93%	11%	-6%	2%	9%	1%	-1%
Cameroun	0%	-2%	-6%	-7%	-14%	-56%	-2%	-1%	-1%	0%	-1%	-2%
Ghana	-4%	-9%	-20%	-15%	-26%	-85%	-6%	-2%	-3%	-1%	1%	-6%
Tanzanie	0%	0%	0%	0%	-33%	-281%	-45%	-25%	-23%	-12%	-5%	0%
Togo	0%	0%	0%	0%	0%	-6%	-1%	-2%	-1%	-1%	-4%	-4%
Mali	0%	0%	0%	-2%	-2%	-9%	-1%	-1%	-2%	0%	-3%	-5%
Ethiopie	0%	0%	0%	0%	0%	-70%	-22%	-24%	-18%	-11%	-8%	-1%
Burkina Faso	0%	0%	0%	-1%	-2%	-178%	-1%	-1%	-1%	0%	-3%	-9%
Côte d'Ivoire	0%	-21%	-32%	-30%	-35%	-178%	-26%	-20%	-21%	-26%	-30%	-20%
Mozambique	0%	0%	0%	0%	-28%	-126%	-32%	-3%	4%	7%	6%	11%
Nigeria	0%	17%	12%	7%	6%	47%	8%	4%	0%	-5%	-2%	6%
Ouganda	0%	-1%	-3%	-8%	-4%	-25%	-7%	-1%	0%	0%	-7%	-18%
Afrique du sud	0%	3%	9%	4%	4%	115%	12%	6%	6%	0%	7%	1%
Amérique latine et Caraïbes	-11%	-8%	-7%	-21%	-18%	-63%	-11%	4%	6%	6%	0%	-2%
Colombie	0%	-1%	-5%	-15%	-13%	25%	8%	13%	26%	14%	27%	27%
Bésil	0%	0%	-5%	-27%	-23%	-129%	-21%	-11%	8%	4%	3%	2%

Source : calcul des auteurs à partir des données de la Banque mondiale

Note : les valeurs des régions sont des moyennes arithmétiques non pondérées, comme le fait la Banque mondiale

Dans les pays en développement, le taux nominal d'assistance aux agriculteurs était négatif jusqu'au début des années 1990. Grâce à des réformes récentes qui ont amélioré les incitations par les prix, sans toutefois supprimer complètement le parti pris des gouvernements en faveur des villes et au détriment des campagnes, le TNA a atteint en moyenne 6 % en 2008-10. Inversement, après avoir augmenté jusqu'au début des années 1980, le TNA dans les pays à haut revenu est tombé de 59 % en 1985-89 à 22 % en 2008-10, évolution cohérente avec celle observée plus haut pour l'ESP.

L'amélioration enregistrée dans les pays en développement doit être relativisée. Selon la Banque mondiale, sur la période 2000-04, les « *pays à vocation agricole* » ponctionnaient leurs agriculteurs à hauteur de 10 % (contre 28 % en 1980-84), soit une « imposition » supérieure à celle calculée pour les « *pays en mutation* » (4 % contre 15 % en 1980-84). Dans les « *pays urbanisés* », le TNA, qui était légèrement négatif en 1980-84, a atteint 9 % en 2000-04 (Banque mondiale 2007)⁶.

Après avoir fortement diminué dans les années 1990, le soutien à l'agriculture en Inde, mesuré par le TNA, est remonté jusqu'à 18 % en 2005-07, avant de reculer à 8 % en 2008-10. Ce niveau est inférieur de moitié à celui de la Chine, mais nettement supérieur à celui du Brésil (2 %). Globalement, le TNA de l'Asie en développement en 2008-10 (10 %) est beaucoup plus élevé que celui de l'Amérique latine (qui est négatif sur cette période, - 2 %, alors qu'il était légèrement positif les années précédentes) et celui de l'Afrique subsaharienne (- 3 % contre - 64 % en 1980-84). Les agriculteurs d'Afrique du Nord sont mieux lotis, avec un TNA de 15 % qui a cependant régressé depuis le milieu des années 1990.

Les résultats obtenus pour l'Afrique subsaharienne sont cohérents avec ceux publiés par la FAO dans le cadre du projet de suivi et d'analyse des politiques agricoles et alimentaires (SPAAA ou MAFAP en anglais). Dans les dix pays africains étudiés au titre du SPAAA⁷, les prix payés aux producteurs sur la période 2005-2010 étaient inférieurs de 10 %, en moyenne, à ce qu'ils auraient été en l'absence des distorsions liées aux politiques nationales en vigueur. Sur cette période, le taux nominal de protection des producteurs agricoles était négatif, en moyenne, pour ces dix pays, avec des variations considérables par pays et par produit (Angelucci et al. 2013).

Les résultats globaux masquent la diversité de situations par produit. En effet, un faible TNA peut traduire une faible intervention de l'Etat dans le secteur agricole, mais il peut aussi résulter d'une forte taxation des produits dits « exportables » (taux d'assistance négatif) compensée par des tarifs douaniers élevés sur les produits dits « importables », susceptibles de concurrencer les productions locales (taux d'assistance positif).

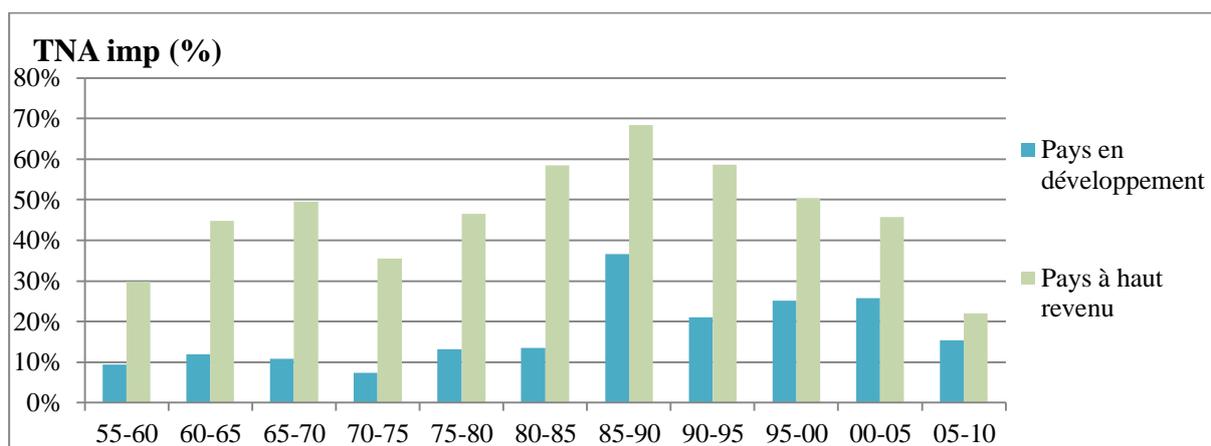
La plupart des pays protègent leurs agriculteurs contre les produits importés. Historiquement, les protections étaient plus élevées dans les pays à haut revenu que dans les pays en

⁶ La classification des pays par la Banque mondiale repose sur la part de la croissance économique provenant de l'agriculture et sur la part de la pauvreté globale dans le secteur agricole. La majorité des pays à vocation agricole se situent en Afrique subsaharienne. Les économies en mutation sont localisées principalement en Asie et dans la région Afrique du Nord/Moyen-Orient. Les pays urbanisés sont essentiellement en Amérique latine, en Europe de l'Est et en Asie centrale.

⁷ Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Mozambique, Nigéria, Ouganda et Tanzanie.

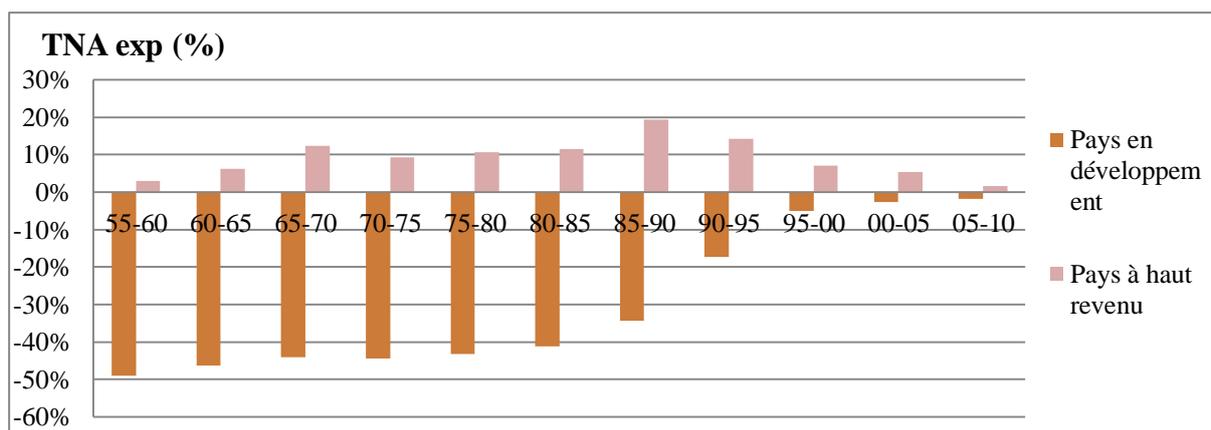
développement, mais l'écart s'est réduit ces dernières décennies (*graphique 2*). La situation est très différente en ce qui concerne les produits exportables. Les pays en développement ont longtemps taxé leurs exportations agricoles, pour se procurer des recettes budgétaires, alors que les pays à haut revenu avaient l'habitude de subventionner leurs exportations agricoles. Ces subventions ont pratiquement disparu aujourd'hui (*graphique 3*). Malheureusement, les données publiées par la Banque mondiale ne renseignent pas en détail sur la nature des soutiens à l'agriculture mis en œuvre dans les différents pays.

Graphique 2 : Taux nominal d'assistance aux produits agricoles importables



Source : données de la Banque mondiale

Graphique 3 : Taux nominal d'assistance aux produits agricoles exportables



Source : données de la Banque mondiale

2. Les pays avancés ont réduit les soutiens générant le plus de distorsions des échanges, contrairement à beaucoup de pays émergents

Méthode

Un montant donné de soutien n'a pas le même effet de distorsion sur la production et les échanges agricoles, selon la forme sous laquelle il est octroyé. Il est généralement admis – c'est d'ailleurs la justification de la différenciation des disciplines sur les politiques agricoles à l'OMC - que le soutien des prix de marché entraîne plus de distorsions qu'une aide directe découplée de la production et des prix de marché, même si l'ampleur des distorsions selon le type de soutien fait débat. Nous avons donc élaboré, à partir des données publiées par l'OCDE, un indicateur qui regroupe les soutiens les plus couplés à la production et aux prix de marché agricoles, censés générer le plus de distorsions des échanges (SDE).

Le SDE comprend trois types de soutien : le soutien au titre de la production des produits de base, les paiements au titre de l'utilisation d'intrants variables et les paiements au titre des surfaces, du nombre d'animaux, des recettes et des revenus courants, avec production requise⁸. A l'OMC, ces types de soutien correspondent soit à des protections à l'importation ou des subventions à l'exportation, soit à du soutien interne classé dans la « boîte orange » et soumis à des engagements de réduction (avec des exemptions *de minimis* applicables à tous les pays et des règles plus souples pour les pays en développement). Une part du SDE relève de la « boîte bleue » du soutien interne, qui regroupe des aides non soumises à des engagements de réduction mais néanmoins sujettes à discipline. Le SDE est exprimé ici en pourcentage de l'ESP.

Résultats

Dans les pays à haut revenu, la part du SDE dans l'ESP a été divisée par deux, en moyenne, entre 1986-89 et 2010-12. Les soutiens qui faussent le plus la production et les échanges représentent désormais moins de la moitié de l'ESP. Au contraire, dans les pays émergents, la part du SDE, qui était quasiment nulle sur la période 1995-99, atteignait 87 % en 2010-12⁹ (*tableau 4*).

⁸ Ces trois types de soutien correspondent respectivement aux agrégats A, B1 et C de la nomenclature de l'OCDE utilisée pour le calcul des ESP.

⁹ Selon DTB Associates (2011 et 2014), le Brésil, la Chine, l'Inde, la Thaïlande et la Turquie ont enfreint leurs engagements à l'OMC sur le soutien interne et, pour certaines productions, sur les subventions à l'exportation. Mais ces résultats sont contestés (voir par exemple Berthelot 2012).

Tableau 4 : Taux moyen de soutien générateur de distorsions de marché (SDE) en pourcentage de l'ESP

	1986-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-09	2010-12
Pays à haut revenu	93%	91%	93%	85%	60%	43%
Australie	87%	95%	67%	6%	29%	28%
Canada	89%	89%	84%	84%	81%	94%
Suisse	96%	93%	86%	75%	71%	67%
UE	96%	93%	96%	94%	59%	41%
Islande	93%	95%	84%	80%	78%	74%
Israël	0%	0%	90%	90%	78%	94%
Japon	95%	95%	95%	95%	93%	91%
Norvège	97%	98%	98%	92%	84%	85%
Nouvelle-Zélande	38%	60%	59%	44%	73%	81%
USA	88%	83%	68%	64%	52%	49%
Economies émergentes			-1%	72%	74%	86%
Brésil			151%	51%	66%	80%
Chili		96%	87%	65%	43%	27%
Chine		91%	17%	58%	65%	86%
Indonésie		77%	102%	97%	98%	99%
Kazakhstan	0%	0%	95%	96%	87%	89%
Corée	99%	98%	97%	99%	95%	95%
Mexique	189%	86%	87%	70%	52%	55%
Russie	96%	75%	92%	34%	86%	79%
Turquie	99%	99%	99%	88%	90%	93%
Ukraine	98%	95%	95%	-808%	91%	92%
Afrique du Sud	0%	20%	98%	96%	87%	79%

Source : calcul des auteurs à partir des données OCDE

Note : UE12 en 1986-94 (RDA incluse à partir de 1990) ; UE15 en 1995-2003 ; UE27 à partir de 2007

La réduction du SDE a été particulièrement marquée dans l'Union européenne, après le découplage des aides directes au milieu des années 2000. Le montant des soutiens générant le plus de distorsions des échanges, en pourcentage de l'ESP, est aujourd'hui moins élevé dans l'UE qu'aux Etats-Unis. L'évolution du SDE a été plus erratique dans les pays émergents : il a crû fortement en Chine, mais a diminué au Brésil et est resté quasiment stable en Indonésie, toujours en pourcentage de l'ESP.

Le cas de l'Inde

L'augmentation des paiements budgétaires aux agriculteurs indiens depuis le début des années 2000 tient essentiellement à un accroissement des subventions aux intrants (engrais, électricité, irrigation), dont l'effet de distorsion sur la production et les échanges agricoles est généralement considéré comme élevé. A l'OMC, les subventions aux intrants entrent d'ailleurs dans la boîte orange du soutien interne, même si des exemptions peuvent être accordées aux pays en développement pour les soutiens octroyés aux petits agriculteurs.

En toute rigueur, cependant, l'absence de données sur le soutien des prix de marché, calculé selon la méthode de l'OCDE, ne permet pas d'affirmer que la part du SDE dans le soutien à l'agriculture en Inde s'est accrue depuis le début des années 2000. Il est en effet possible qu'une valeur négative du soutien des prix de marché compense, au moins partiellement, la hausse des subventions aux intrants.

3. Des résultats à considérer avec précaution

L'analyse présentée dans ce rapport s'appuie sur des données qui s'arrêtent à 2012. Or, l'évolution récente des politiques agricoles dans certains pays vient nuancer le tableau. Ainsi, le nouveau *farm bill* entré en vigueur aux Etats-Unis en 2014 a supprimé les aides découplées classées dans la boîte verte de l'OMC et s'appuie principalement sur des soutiens relevant de la boîte orange (Orden 2014). De plus, le relâchement des disciplines sur la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, entériné à l'OMC en novembre 2014, fait craindre à certains une augmentation des soutiens responsables de distorsions des échanges, en Inde mais aussi dans d'autres pays (DTB Associates 2014).

Par ailleurs, les problèmes méthodologiques de la mesure du soutien à l'agriculture ne sont pas négligeables. Comme tous les indicateurs, l'Estimation du soutien aux producteurs calculée par l'OCDE et le Taux nominal d'assistance aux agriculteurs élaboré par la Banque mondiale souffrent de plusieurs limites, qui rendent leur interprétation délicate. Les principales critiques adressées à l'ESP sont résumées par Gohin et Levert (2006), Butault et al. (2012) et OCDE (2010). Nous ne soulignerons ici que quelques points qu'il nous semble devoir garder à l'esprit dans l'analyse des données.

Tout d'abord, une hausse des prix agricoles mondiaux, telle qu'observée depuis le milieu des années 2000, entraîne mécaniquement une diminution de l'ESP, car elle réduit l'écart entre les prix intérieurs et les prix à l'importation ou provoque une baisse des aides directes liées aux prix de marché. Une diminution de l'ESP ne signifie donc pas nécessairement que les politiques publiques ont été modifiées dans le sens d'une réduction de l'appui au secteur agricole.

De ce fait, on ne peut pas interpréter de la même façon un soutien qui tombe à zéro du fait de la hausse des prix mondiaux et un soutien qui apparaît comme nul par absence de politique ou suite à la suppression d'une aide. Dans le premier cas, le soutien est simplement inactivé et continue d'interférer avec les décisions de production de l'agriculteur.

En outre, l'ESP tend à minorer le soutien réellement octroyé à l'agriculture, car il n'inclut pas certaines mesures qui contribuent à augmenter le revenu agricole. Il s'agit notamment des aides versées aux compagnies d'assurance, qui abaissent le coût des primes d'assurance récolte payées par les agriculteurs¹⁰, et des programmes d'aide alimentaire et des mandats d'incorporation de biocarburants, qui accroissent les prix de nombreux produits agricoles¹¹.

¹⁰ L'ESP calculée pour les Etats-Unis comprend les subventions de primes d'assurance récolte, mais n'intègre pas les aides versées aux assureurs pour rembourser une partie de leurs frais de gestion et comme indemnités au titre de la réassurance publique. Ces aides sont incluses dans un autre indicateur de l'OCDE, l'Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG). Elles ont cependant pour effet d'abaisser le coût des primes d'assurance récolte payées par les agriculteurs.

¹¹ En théorie, l'ESP capture indirectement les effets de l'aide alimentaire et de l'obligation d'incorporation de biocarburants, car ces mesures creusent l'écart entre les prix intérieurs et les prix mondiaux des produits agricoles, et donc accroissent l'ESP. Cependant, cela n'est pas vrai si les mesures en question ont pour effet d'augmenter les prix mondiaux : dans ce cas, l'ESP reste inchangée. Par ailleurs, il faut noter que la hausse des prix mondiaux liée à ces mesures bénéficie à tous les producteurs des produits concernés, pas uniquement à ceux des pays où elles sont mises en œuvre.

Selon nos estimations, cependant, la prise en compte des mesures en faveur des biocarburants ne change pas fondamentalement la tendance à la baisse du soutien à l'agriculture observée dans les pays à haut revenu depuis le milieu des années 1980¹².

De même, l'ESP ne comprend pas les aides à la recherche et au développement (R&D), qui sont pourtant, dans la durée, un facteur crucial de l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture (ces aides sont incluses dans l'Estimation du soutien aux services d'intérêt général, ESSG). Ainsi, l'ESP du Brésil (5 % sur la période 2010-12) est très inférieure à celle de l'Union européenne (19 %), mais les dépenses brésiliennes de R&D dans le secteur agricole, exprimées en pourcentage de l'ESP, sont légèrement supérieures à celles de l'UE (2,9 % contre 2,6 %).

Le TNA calculé par la Banque mondiale est également critiquable, en raison notamment de l'opacité qui entoure son calcul et de la méthode utilisée pour ce calcul, qui cherche à corriger les distorsions résultant de certains soutiens ou de la surévaluation ou sous-évaluation des monnaies. Comme toute méthode, celle-ci est sujette à débat.

Nous considérons cependant que les tendances lourdes d'évolution du soutien à l'agriculture mises en évidence par l'ESP et le TNA sont significatives et révélatrices, dans le temps, des modifications profondes des politiques publiques touchant ce secteur. La baisse du soutien mise en évidence dans les pays à haut revenu ne résulte pas, pour l'essentiel, d'un « effet d'optique » dû à la hausse des prix de marché agricoles¹³. Il reste que les indicateurs de soutien doivent être croisés avec d'autres approches pour éviter toute interprétation hâtive, surtout quand il s'agit de comparer ponctuellement, une année donnée, les niveaux d'aide entre pays.

¹² Selon Josling et Tangermann (2015), le soutien à l'agriculture dû aux biocarburants aux Etats-Unis et dans l'Union européenne est, dans chacun des cas, de l'ordre de 8 à 10 milliards de dollars par an. Si l'on ajoute 10 milliards de dollars aux ESP des USA et de l'UE sur la période 2010-12, l'ESP calculée pour le groupe des pays à haut revenu, tel que défini dans ce rapport, passe de 14 % à 16 % des recettes des producteurs, niveau inférieur de moitié à celui enregistré sur la période 1986-89.

¹³ La baisse du soutien dans les pays à haut revenu, mesurée par l'ESP, a commencé bien avant la hausse des prix agricoles mondiaux, survenue au milieu des années 2000. Elle est liée aux réformes des politiques agricoles mises en œuvre, pour différentes raisons, dans beaucoup de pays de l'OCDE. En outre, une augmentation des prix de marché agricoles a peu d'effet sur la mesure du niveau de soutien à l'agriculture dans l'Union européenne (qui pèse fortement dans la moyenne du soutien dans les pays à haut revenu), car depuis le milieu des années 2000, la majeure partie du soutien dans l'UE est octroyée sous la forme d'aides directes découplées des prix de marché. Enfin, la hausse des prix de marché agricoles concerne tous les pays ; elle ne peut donc servir de facteur explicatif uniquement pour l'évolution du soutien à l'agriculture dans les pays à haut revenu.

4. Explications et implications des résultats

Cette section fournit des éléments de réponse aux trois questions suivantes : comment s'expliquent les évolutions du soutien à l'agriculture observées selon les différents groupes de pays ? quelles en sont les implications pour les négociations agricoles à l'OMC ? quels enseignements peut-on en tirer pour les politiques publiques ?

Les causes de l'évolution du soutien

Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer la baisse du soutien à l'agriculture dans les pays à haut revenu, la baisse de la « taxation » de l'agriculture dans de nombreux pays en développement et la hausse du soutien à l'agriculture dans les pays émergents et certains pays les moins avancés.

- Dans les pays à haut revenu, les principaux facteurs sont la réforme des politiques agricoles mises en œuvre à partir du milieu des années 1980 pour améliorer leur efficacité, réduire leur coût budgétaire et diminuer leurs effets de distorsion des marchés agricoles et leur impact négatif sur l'environnement. Ces réformes se sont traduites à la fois par des changements unilatéraux de politique agricole et par l'inclusion de l'agriculture dans les négociations du cycle d'Uruguay (1986-1993) sur le GATT. L'accord sur l'agriculture signé à Marrakech en 1994 contient des dispositions contraignantes pour les pays développés (et, à un degré moindre, pour les pays émergents), en vue d'une réduction des protections à l'importation, des subventions à l'exportation et des soutiens internes générant le plus de distorsions des échanges.
- Face à l'endettement problématique de nombreux pays (Krumm 1985), à partir des années 1980, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont commencé à poser comme condition préalable à l'octroi de leurs prêts la mise en œuvre de politiques de stabilisation et de plans d'ajustement structurel, mesures plus connues sous le nom de « Consensus de Washington » (Banque mondiale 1991). Ces programmes visaient à permettre l'émergence d'un secteur privé, mais leur bilan final est mitigé (USAID 1996, Banque mondiale 2005). Cependant, ils ont contribué de fait à réduire le biais anti-commerce et la taxation de l'agriculture, en particulier en Afrique (Nubukpo 2011).
- Plus récemment, la hausse du soutien dans les pays émergents et certains pays moins avancés est imputable, selon le cas :
 - à une volonté de relance de la production agricole dans les pays de l'ancienne Union soviétique, suite à l'effondrement qu'elle avait subi après la chute du mur de Berlin en 1989 (l'ESP actuelle de la Russie, autour de 16 %, est très inférieure à son niveau de 79 % du milieu des années 1980) ;
 - aux préoccupations liées à l'insécurité alimentaire dans certains pays émergents et dans les pays les moins avancés. En 2003, à Maputo, les pays africains se sont engagés à augmenter jusqu'à 10 % la part des dépenses agricoles dans les dépenses publiques. La flambée des prix alimentaires, à partir de 2007, a conduit plusieurs gouvernements, en Afrique et sur d'autres continents, à accroître leur soutien à l'agriculture ; en 2014, cependant, seuls 13 Etats africains sur 54 avaient rempli les engagements de Maputo (Ecofin 2014) ;

- à une stratégie de conquête des marchés agricoles et alimentaires mondiaux, affichée notamment par le Brésil ;
- au souci des pouvoirs publics de réduire l'écart croissant entre les revenus des ruraux et ceux des urbains, observé dans beaucoup de pays émergents, en particulier en Chine et en Inde (Lele 2011).

Ce dernier point illustre une conséquence de la transformation structurelle des économies, caractérisée par la baisse de la part relative de l'agriculture dans le produit intérieur brut et dans l'emploi, au profit de l'industrie et des services (Memedovic and Iapadre 2009). L'histoire montre qu'au début de cette transformation, la productivité du travail augmente généralement moins vite dans l'agriculture que dans les autres secteurs de l'économie, ce qui tend à creuser les écarts de revenu entre ruraux et urbains et incite les gouvernements à prendre des mesures de soutien à l'agriculture pour éviter une explosion sociale (Timmer et Akkus 2008). C'est ce qui s'est passé autrefois dans les pays à haut revenu et se produit depuis quelques années dans certains pays émergents à forte croissance, qui disposent de ressources budgétaires. Selon cette analyse, les pays émergents pourraient continuer d'accroître leur soutien à l'agriculture tant que la productivité moyenne du travail agricole ne se sera pas rapprochée « suffisamment » - selon des critères d'appréciation forcément politiques - du niveau observé dans les autres secteurs de l'économie.

Indépendamment des différences de productivité, d'autres facteurs favorisent le maintien voire la hausse du soutien à l'agriculture : l'influence des lobbies agricoles, soucieux de préserver leurs subsides, mais aussi la volonté des Etats de rémunérer les externalités environnementales liées à l'agriculture ou de préserver les équilibres territoriaux. Ces objectifs de politique publique, qui sont aujourd'hui essentiellement l'apanage des pays à haut revenu, pourraient gagner en importance dans les pays émergents, en liaison avec l'évolution des attentes des classes moyennes, de plus en plus nombreuses.

Les implications pour les négociations commerciales

Le niveau élevé des soutiens à l'agriculture dans les pays développés et leur impact négatif sur les prix et les échanges agricoles mondiaux, au détriment des autres pays, ont été des facteurs majeurs du déclenchement du cycle de l'Uruguay, au milieu des années 1980, puis du lancement du cycle de Doha au début des années 2000. Mais, comme le montre ce rapport, la donne a changé.

Entre les périodes 1995-99 et 2010-12, le montant total de l'ESP, exprimé en dollars US, a diminué de 6 % dans les pays à haut revenu, alors qu'il a été multiplié par 17 dans les pays émergents. Résultat : le soutien à l'agriculture dans les pays émergents est aujourd'hui supérieur de 36 %, en valeur, à celui des pays à haut revenu, alors qu'il lui était très inférieur en début de période. L'écart pourrait même être sous-estimé. Selon Butault et al. (2012), l'ESP en valeur réelle de la Chine, mesurée au taux de change en parité de pouvoir d'achat (PPA), en 2010, dépassait d'environ 75 % son niveau calculé au taux de change courant, en raison de la sous-évaluation de la monnaie chinoise.

On observe également un retournement de situation si l'on considère les soutiens qui faussent le plus la production et les échanges, d'après l'indicateur défini dans ce rapport (SDE). En 2010-12, le montant total du SDE, exprimé en dollars US, était 2,5 fois plus élevé dans les pays émergents que dans les pays à haut revenu, alors qu'il était 6 fois moins grand en

1995-99. Encore ces estimations n'incluent-elles pas l'Inde, qui octroie à ses agriculteurs d'énormes subventions aux intrants.

Ainsi, le SDE représentait, en 2010-12, 12 % de la valeur des recettes des producteurs dans les économies émergentes (hors Inde), contre 6 % dans les pays à haut revenu¹⁴.

Le bouleversement du paysage mondial du soutien à l'agriculture conduit à une nouvelle appréciation des enjeux des négociations agricoles à l'OMC. Suite à l'Accord de Marrakech, les pays à haut revenu ont « joué le jeu » en réduisant leur SDE (en dollars US) de moitié, entre 1995-99 et 2010-12. Sur cette même période, les pays émergents (hors Inde) ont, quant à eux, multiplié le montant de leur SDE par 38.

Dès lors que le niveau moyen du soutien à l'agriculture converge dans les pays à haut revenu et les économies émergentes et que ces dernières sont à l'origine de la majeure partie des soutiens qui créent le plus de distorsions des échanges, le rééquilibrage des règles de l'OMC en faveur d'un encadrement plus strict de l'aide à l'agriculture dans les pays émergents est une question ouverte. La réponse pourrait passer par une redéfinition des critères du statut de pays en développement à l'OMC et/ou par l'imposition de disciplines plus strictes sur le soutien à l'agriculture dans les pays émergents, prenant en compte à la fois leurs préoccupations légitimes en matière de sécurité alimentaire et la coexistence, dans leur population active, de nombreux petits paysans aux faibles revenus et de producteurs compétitifs, bien insérés dans le marché.

Cette question doit s'appréhender dans le contexte plus large de la montée en puissance des pays émergents dans l'économie mondiale (WTO 2014). L'agriculture est un cas exemplaire. Globalement, les pays en développement fournissent aujourd'hui trois quarts de la production agricole mondiale, contre moins de la moitié dans les années 1960, et réalisent une part croissante des exportations mondiales de produits agricoles (Diaz-Bonilla 2014)¹⁵. Le pendant de cette puissance, pour les économies émergentes, est une responsabilité accrue, qui devrait se traduire par une approche plus coopérative dans les efforts de régulation multilatérale des politiques et des échanges agricoles.

La tâche est ardue : en raison de la grande disparité de leurs intérêts commerciaux, ces pays ne forment pas un front uni (Brink et al. 2013b). Si le Brésil veut conquérir les marchés alimentaires mondiaux, l'Inde se soucie avant tout de préserver ses petits agriculteurs et son

¹⁴ Selon une communication du Groupe de Cairns, le montant total du soutien à l'agriculture engendrant des distorsions des échanges, au sens de l'OMC, a fortement augmenté depuis le début des années 2000 en Chine et en Inde, alors qu'il a diminué aux Etats-Unis et dans l'Union européenne (ICTSD 2014). En pourcentage de la valeur de la production agricole, le montant de la Mesure globale de soutien (MGS) avant déduction au titre de *de minimis*, qui constitue une part importante du soutien engendrant des distorsions des échanges, serait néanmoins quatre fois supérieur, dans les pays développés, au niveau correspondant dans les pays en développement. Ces estimations ne sont pas comparables avec celles présentées dans ce rapport, en raison des différences existant dans la définition du soutien engendrant des distorsions des échanges, les modes de calcul de l'ESP et de la MGS, l'échantillon des pays étudiés et la période considérée.

¹⁵ Sur la période 2010-2011, les deux premiers exportateurs nets de produits agricoles (Brésil, Argentine) sont des pays émergents. Dans les années 1990, ces deux places étaient occupées par les Etats-Unis et les Pays-Bas. Sur les cinq premiers exportateurs de produits agricoles, trois (avec la Thaïlande) sont aujourd'hui des pays émergents, contre un seul (l'Argentine) dans les années 1990.

dispositif d'aide alimentaire aux plus démunis, même si elle est devenue un exportateur majeur de certains produits agricoles (coton, sucre, viande bovine...). Mais seule une clarification et une redéfinition des droits et devoirs des pays à haut revenu et des pays émergents, qui impliquera également de prendre en compte certaines revendications de ces derniers, est susceptible de favoriser la reprise d'un dialogue constructif à l'OMC.

Les conséquences pour les politiques publiques

Deux faits majeurs ont été mis en évidence dans ce document de travail : le rattrapage des pays à haut revenu par les pays émergents, en termes de niveau de soutien à l'agriculture ; et la faiblesse de ce soutien dans les pays les moins avancés.

Comme on l'a vu, on ne peut manquer de rapprocher l'augmentation du niveau moyen d'aide à l'agriculture dans les pays émergents de leur montée en puissance dans les échanges agroalimentaires mondiaux. Pour les pays à haut revenu soucieux de sauvegarder leurs intérêts, l'enjeu est certes de préserver un niveau de soutien adéquat – ce qui suppose de veiller à ce que les accords commerciaux signés sur les plans multilatéral et régional soient équilibrés -, mais aussi de définir les conditions et les outils d'une intervention publique efficace et socialement acceptable, permettant à leurs agriculteurs de répondre à des demandes de nature très diverse, dans le cadre d'une économie mondialisée. De ce point de vue, les exemples du Brésil et de la Chine, qui investissent fortement dans la recherche-développement dans les secteurs agricole et agroalimentaire, sont à méditer.

L'Afrique subsaharienne, qui comprend la majorité des pays les moins avancés, sort de plusieurs décennies de « taxation » de l'agriculture. Elle commence à peine à construire des politiques agricoles ambitieuses et cohérentes. L'histoire montre le rôle crucial joué dans les pays à haut revenu, mais aussi en Chine, par la hausse de la productivité agricole comme moteur du développement (Timmer 2008). Compte tenu du faible niveau de productivité de l'agriculture africaine, il est difficile d'anticiper un développement durable et une croissance inclusive de ce continent, profitant notamment aux ménages pauvres des zones rurales, sans un renforcement des politiques agricoles visant notamment à réduire les risques supportés par les producteurs du fait des aléas climatiques et des fluctuations des prix de marché. Une augmentation du soutien à l'agriculture dans cette région paraît indispensable pour favoriser l'investissement dans ce secteur afin d'accroître la productivité des petites exploitations, renforcer la sécurité alimentaire et réduire la pauvreté, compte tenu à la fois des effets potentiellement négatifs du changement climatique sur la production agricole et de la libéralisation des échanges marquée par les Accords de partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP. Eu égard à l'expansion démographique, toutefois, il est douteux que l'Afrique puisse suivre la même transformation structurelle que celle suivie historiquement par les pays aujourd'hui industrialisés, fondée sur un transfert massif de main d'œuvre de l'agriculture vers l'industrie et les services (Dorin 2014). Les politiques publiques doivent donc relever le défi de l'emploi rural. Le développement des industries de transformation agroalimentaire peut y contribuer.

Conclusion

Comme le souligne Pouch (2015), Louis Malassis faisait preuve de clairvoyance lorsqu'il écrivait, il y a quinze ans, qu'« *incontestablement, développement et mondialisation risquent de bouleverser les conditions de l'équilibre alimentaire mondial et de dessiner une nouvelle géopolitique. Reste à savoir à quels rythmes ces changements pourront s'opérer* » (Malassis 2000).

La conflictualité, selon Pouch, est intrinsèque aux échanges internationaux de produits agricoles. Les rivalités commerciales, d'abord limitées au conflit entre l'Europe et les Etats-Unis lors de la création de la politique agricole commune dans les années 1960, se sont élargies aux pays émergents exportateurs de produits agricoles à partir des années 1990. Elles s'étendent aujourd'hui aux investissements de certains Etats, soucieux de préserver leur sécurité alimentaire, dans le foncier agricole à l'étranger.

De fait, nourrir une population croissante, dans un contexte de tension sur les ressources et de transformation des rapports de forces économiques entre puissances, constitue un des enjeux majeurs de ce siècle (Abis 2015). Cet enjeu est géopolitique, car le délaissement de l'agriculture dans les pays pauvres est un facteur de conflictualité et d'instabilité politique et sociale, il menace la paix et la sécurité globales (FARM 2014).

Deux grilles d'analyse se confrontent. Schématiquement, l'économiste raisonne d'abord en termes de coût pour les finances publiques, de distorsion de marché, d'équité de répartition des aides ou d'impact des politiques sur l'environnement. Le décideur politique, quant à lui, cherche à positionner favorablement son pays dans la guerre économique mondiale. Il s'intéresse à la construction, dans le secteur agricole et agroalimentaire, d'avantages comparatifs qui permettront à son pays de garantir sa sécurité alimentaire, de tirer parti de la croissance de la demande globale et d'influer sur le contenu des règles et des normes internationales dans ce secteur (Abis et Pouch 2013).

L'enlisement des négociations à l'OMC, causé pour une grande part par les désaccords entre pays à haut revenu et pays émergents sur l'agriculture, traduit peut-être le déclin d'un certain économisme naïf, le retour de la prééminence des conflits d'intérêt entre nations. Selon Pouch (2015), la configuration actuelle de la mondialisation, les rivalités intrinsèques dont elle est porteuse, nous éloigneraient radicalement de la vision d'un monde idéal, portée jadis par Montesquieu et Ricardo, où l'échange international serait facteur de paix et d'harmonie.

L'analyse économique révèle la diversité et la complexité du nouveau paysage mondial du soutien à l'agriculture, mais sa principale clé d'interprétation - les distorsions de marché causées par l'intervention publique -, privilégiée dans ce rapport, ne saurait suffire dès lors que la sécurité alimentaire, le changement climatique et les inégalités de revenu (entre pays, entre territoires, entre individus) deviennent des préoccupations majeures. D'un autre côté, l'approche géopolitique pose problème si elle s'affranchit d'un examen rigoureux des effets pervers de certaines aides et conduit à renier la démarche coopérative, multilatérale, qui fonde les efforts de résolution des différends entre Etats. Seul le croisement des interprétations peut éclairer la complexité de la réalité et permettre d'élaborer un cadre d'analyse pertinent pour l'action publique.

Références

Abis, S. et T. Pouch (2013), *Agriculture et mondialisation. Un atout géopolitique pour la France*, Presses de Sciences Po

Abis, S. (2015), *Géopolitique du blé : un produit vital pour la sécurité alimentaire mondial*, IRIS Editions/Armand Colin

Anderson, K. (2009), *Distortions to agricultural incentives a global perspective, 1955–2007*, The World Bank and Palgrave Macmillan

Angelucci, K. F., Balié J., Gourichon H., Mas Aparisi A. Witwer M. (2013), *Monitoring and Analysing Food and Agricultural Policies in Africa. MAFAP Synthesis Report 2013*, MAFAP Synthesis Report Series, FAO

Banque mondiale (1991), *Rapport sur le développement dans le monde*. Banque mondiale

Banque mondiale (2005), *Conditionality Revisited, Concepts, Experiences and Lessons*. Washington DC: The World Bank

Banque mondiale (2007), *L'agriculture au service du développement*, Rapport sur le développement dans le monde 2008, Banque mondiale

Berthelot, J. (2012), *Solidarité's comments on DTB's report on domestic support in key emerging countries*, disponible sur le site www.solidarité.asso.fr

Berthelot, J. (2014), *Support to agriculture in India in 1995-2013 and the rules of the WTO, Lars Brink. Comments by Jacques Berthelot, Solidarité, May 1st, 2014*, disponible sur le site www.solidarité.asso.fr

Brink, L. (2013a), *Worldwide trends in support to agriculture*, Symposium on Agricultural Policy, Trade and the Environment, University of Lethbridge, Alberta, Canada, 25 October 2013

Brink, L., D. Orden and Giselle Datz (2013b), *BRIC Agricultural Policies Through a WTO Lens*, Journal of Agricultural Economics, Vol. 64, No. 1

Butault, J.-P., J.-C. Bureau, H.-P. Witzke, and T. Heckelei (2012), *Comparative analysis of agricultural support within the major agricultural trading nations*, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament

Diaz-Bonilla, E. (2014), *On Food Security Stocks, Peace Clauses, and Permanent Solutions After Bali*, IFPRI Working Paper, June 2014

Dorin, B. (2014), *Dynamiques agricoles en Afrique subsaharienne : une perspective à 2050 des défis de la transformation structurelle*, Centre de Sciences Humaines (CSH), <http://hal.cirad.fr/cirad-01113012>

DTB Associates, LLP (2011), *Domestic Support and WTO Obligations in Key Developing Countries*

DTB Associates, LLP (2014), *Agricultural Subsidies in Key Developing Countries: November 2014 Update*

Ecofin (2014), <http://www.agenceecofin.com/investissement/2606-21094-investissement-agricole-les-13-pays-africains-qui-ont-respecte-leurs-engagements-de-maputo>, 26 juin 2014

FARM (2014), Colloque annuel de FARM, « Agriculture délaissée : terreau de l'insécurité », 16 décembre 2014, Paris (vidéos des interventions et synthèse des interventions), www.fondation-farm.org

Gohin, A. et F. Levert (2006), *Comparer les politiques agricoles américaines et européennes : les indicateurs ESP sont-ils bien utiles ?*, Economie Rurale 294-295, juillet-octobre 2006

Gopinath, M. (2012), *WTO Disciplines on Agricultural Support Update: A comparison of India's WTO Domestic Support Notifications with Shadow Measurements*, paper prepared for the IFPRI, April 2012

Gouin, D.-M., C. Brodeur et I. Charron (2005), *Analyse critique du concept d'ESP et de son application aux secteurs des grandes cultures et du sucre*, Groupe Agéco, rapport pour Pluriagri

Hoda, A. and Ashok Gulati (2013), *India's Agricultural Trade Policy and Sustainable Development Goals*, Issue Paper No. 48, ICTSD

Hoda, A. (2013), *India's Agricultural Trade Policy and Sustainable Development Goals*, presentation au séminaire ICTSD et ICRIER, 17 avril 2013

ICTSD (2014), *Farm Subsidies: Cairns Group Paper Riles India, China*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Bridges Weekly Trade News Digest, Volume 18, Number 11, 27th March 2014

Josling, T. E., and S. Tangermann (2015), *Transatlantic Food and Agricultural Trade Policy. 50 Years of Conflict and Convergence*, Edward Elgar

Krumm K. L. (1985), *The external debt of Sub-Saharan Africa: origins, magnitude, and implications for action*. World Bank staff working paper no. 741. Washington DC: The World Bank

Krueger, A. O., Schiff, M. & Valdés, A., (1991), *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, Washington, DC, World Bank

Lele, U., M. Agarwal, P. Timmer, and S. Goswami (2011), *Patterns of Agricultural Transformation in 109 Developing and Developed Countries with Special Focus on Brazil, China, Indonesia and India*, Workshop on policy options and investment priorities for accelerating agricultural productivity and development in India, November 10-11, 2011, IGIDR Proceedings/Projects Series, PP-069-2a

Malassis, L. (2000), *Concepts et enjeux de la géopolitique alimentaire*, Economies et Sociétés, série « Systèmes agroalimentaires », no 24

Memedovic and Iapadre, 2009

Nubukpo K. (2011), *L'improvisation économique en Afrique de l'Ouest - Du coton au franc CFA*. Paris: Karthala

OCDE (2010), *Manuel de l'ESP*, disponible sur le site <http://www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/manueldesp.htm>

OECD (2013), *Producer and Consumer Support Estimates database for OECD and other economies, published September 2013* (www.oecd.org)

OECD (2015), *OECD Review of Agricultural Policies: Colombia 2015*

Orden D., F. Cheng, H. Nguyen, U. Grote, M. Thomas, K. Mullen, and D. Sun (2007), *Agricultural Producer Support Estimates for Developing Countries. Measurement Issues and Evidence from India, Indonesia, China, and Vietnam*, IFPRI Research Report 152

Orden (2014), *New U.S. Farm Bill Support to Producers*, <http://foodsecurityportal.org/new-us-farm-bill-reaffirms-support-producers>, Feb. 6, 2014

Pouch, T. (2015), *Le commerce international de produits agricoles et ses rivalités permanentes*, Hérodote no 156, La Découverte, 1er trimestre 2015

Timmer, P. and S. Akkus (2008), *The Structural Transformation as a Pathway out of Poverty: Analytics, Empirics and Politics*, Working Paper 150, Center for Global Development

USAID (1996), *Comparative Analysis of Structural Adjustment Programs in Southern Africa With Emphasis on Agriculture et Trade*. Bureau for Africa. Washington DC: U.S. Agency for International Development

World Bank (2014), *World Development Indicators*, <http://wdi.worldbank.org/table/3.3?tableNo=3.3>, consulté le 18 octobre 2014

WTO (2014), *The increasing importance of developing countries in the global economy*, in World Trade Report 2014, World Trade Organization

Retrouvez les diverses collections de la fondation FARM

Notes : cette collection fait le point, de manière synthétique, sur des sujets d'actualité ou des thèmes de recherche, pour nourrir la réflexion et susciter le débat. Les Notes sont publiées par les membres de l'équipe de la fondation.

Etudes : cette collection regroupe des analyses approfondies sur une thématique choisie par la fondation FARM. Réalisées par un chef de projet de FARM et/ou par un auteur extérieur, sous la houlette de FARM, ces études sont supervisées par un comité de pilotage composé d'experts du monde agricole et rural.

Documents de travail : cette collection communique les résultats des recherches effectuées par un chef de projet de FARM, un étudiant stagiaire ou un expert extérieur sur une thématique choisie par FARM. Intermédiaires entre les Notes et les Etudes, les Documents de travail sont élaborés sans comité de pilotage.

Champs d'acteurs : cette collection est dédiée aux actions de terrain menées par FARM ou ses partenaires. L'objectif est de formaliser et diffuser les résultats d'expériences portées par différents acteurs du développement agricole et rural. Les Champs d'acteurs sont réalisés par un chef de projet de FARM et/ou un auteur extérieur, sous la supervision de FARM et de ses partenaires.

Point de vue : cette collection expose le point de vue d'un expert extérieur à FARM sur un sujet donné. Son opinion n'est pas nécessairement partagée par la fondation, mais est suffisamment argumentée et stimulante pour être mise en débat.

Toutes les publications de la fondation FARM sont disponibles sur www.fondation-farm.org

La Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde
est soutenue par





Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde
RECONNUE D'UTILITE PUBLIQUE

Nous écrire / To write us

Fondation FARM

s/c Crédit Agricole S.A.
12, Place des Etats-Unis
92127 Montrouge Cedex - France

Nous rencontrer / To meet us

72 rue Gabriel Péri
92120 Montrouge - France

Tél : +33(0) 1 57 72 07 19

Rendez-vous sur notre site Internet

More information on our website

<http://www.fondation-farm.org>
contact@fondation-farm.org