

**CONTRIBUTION DE TYPE « FAITS ET CHIFFRES » AU COLLOQUE SFER
« POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES : TRAJECTOIRES ET REFORMES »
MONTPELLIER, 20-21 JUIN 2018**

JEAN-CHRISTOPHE DEBAR, DIRECTEUR, FONDATION POUR L'AGRICULTURE ET LA RURALITE DANS LE MONDE,
C/O CREDIT AGRICOLE S.A. – 12, PLACE DES ETATS-UNIS – 92127 MONTRouGE CEDEX¹
JEAN-CHRISTOPHE.DEBAR@FONDATION-FARM.ORG

PANORAMA MONDIAL DU SOUTIEN A L'AGRICULTURE : LES PAYS PAUVRES LOIN DERRIERE

Amélioration de la sécurité alimentaire, réduction de la pauvreté, lutte contre le changement climatique, préservation de la biodiversité... : l'agriculture est au cœur de plusieurs des dix-sept objectifs de développement durable définis par l'Organisation des Nations unies en 2015. Mais que sait-on aujourd'hui de l'appui des Etats au secteur agricole ? Comment a-t-il évolué et en quoi consiste-t-il ? Une étude de la fondation FARM analyse le niveau et la composition du soutien à l'agriculture dans les pays à revenu élevé, les pays à revenu intermédiaire et les pays à faible revenu, suivant la classification de la Banque mondiale.

Le constat

Les dépenses budgétaires en faveur de l'agriculture et l'alimentation, exprimées en pourcentage de la valeur de la production agricole, sont beaucoup plus élevées dans les pays à haut revenu. En revanche, les pays à revenu intermédiaire, ou pays émergents, protègent davantage leurs producteurs contre les importations. Les pays à faible revenu sont loin derrière, quel que soit le type de soutien considéré. La composition même de leurs dépenses agricoles fait débat, car elles privilégient les subventions aux intrants et tendent à négliger d'autres éléments cruciaux, comme la gestion des risques et la production de biens publics, notamment la recherche et la vulgarisation agricoles. Ces constats ont des implications fortes pour les politiques de développement et les accords commerciaux.

Sources de données, méthodes et limitations

A partir des indicateurs établis par des organisations internationales (OCDE, FAO) et par la Banque interaméricaine de développement (BID), dûment harmonisés pour être comparables, FARM a analysé le niveau et les principaux composants du soutien à l'agriculture dans 55 pays ou zone représentant environ trois quarts de la production agricole mondiale. Les pays à revenu élevé sont situés en Europe, en Amérique du Nord, en Océanie, ainsi qu'en Asie pour le Japon et la Corée du Sud. Les pays à revenu intermédiaire comprennent principalement des pays asiatiques (Chine, Indonésie), la Russie et l'Ukraine, l'Afrique du Sud, le Brésil et d'autres nations d'Amérique latine. La plupart des pays à faible revenu sont situés en Afrique subsaharienne.

Les limitations de l'étude tiennent essentiellement au manque de données comparables dans de nombreux pays et à la nature des indicateurs utilisés. A cause de l'indisponibilité des données, il n'a pas été possible d'estimer le niveau du soutien total à l'agriculture, incluant à la fois les dépenses budgétaires et les protections à l'importation, en particulier en Inde et dans les pays à faible revenu. Les indicateurs utilisés, telle l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP) calculée par l'OCDE, doivent être maniés avec prudence en raison de leur incomplétude et des biais d'interprétation dont ils peuvent être l'objet².

¹ Etude réalisée avec le concours d'Abdoul Tapsoba, stagiaire à la fondation FARM.

² Voir par exemple *OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support. Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual)*, OECD, March 2016, et *Comparer les politiques agricoles américaines et européennes : les indicateurs ESP sont-ils bien utiles ?*, Alexandre Gohin et Fabrice Levert, Economie rurale 294-295, juillet-octobre 2006.

Principaux résultats

Les dépenses budgétaires en faveur de l'agriculture et de l'alimentation sont, proportionnellement, beaucoup plus élevées dans les pays à haut revenu.

Sur les trois dernières années pour lesquelles les données sont disponibles³, les dépenses budgétaires de soutien à l'agriculture et l'alimentation équivalent à 19,5 % de la valeur de la production agricole dans les pays à revenu élevé, contre 6,9 % dans les pays émergents et 4,2 % dans les pays les plus pauvres. La différence tient essentiellement aux aides à la production. Celles-ci atteignent 12,3 % de la valeur de la production agricole dans les pays riches, soit trois fois plus que dans les pays à revenu intermédiaire et neuf fois plus que dans les pays à faible revenu. En outre, les pays à revenu élevé versent davantage d'aides à la consommation de produits alimentaires, qui contribuent à soutenir le revenu des agriculteurs dans la mesure où les produits concernés sont majoritairement d'origine nationale. En revanche, le poids des services collectifs à l'agriculture et l'alimentation (recherche et vulgarisation, inspection sanitaire, construction d'infrastructures, etc.) est comparable dans les trois catégories de pays, entre 2 et 3 % de la valeur de la production agricole (tableau ci-dessous).

Dépenses de soutien à l'agriculture et l'alimentation dans quelques pays, en % de la valeur de la production agricole ^{1/}

	Aides aux producteurs	Aides aux consommateurs	Services collectifs	Total
Pays à revenu élevé	12,3	4,5	2,7	19,5
- Max. : Norvège	47,3	2,2	4,6	54,1
- UE 28	18,4	0,3	2,9	21,6
- USA	7,4	10,9	2,3	20,7
- Japon	10,1	0,0	10,9	21,0
- Min. : Nouvelle-Zélande	0,1	0	2,4	2,5
Pays à revenu intermédiaire	4,1	0,2	2,6	6,9
- Max. : Pérou	18,6	0,0	4,7	23,3
- Brésil	2,9	0,8	1,7	5,3
- Chine	4,3	0,0	2,9	7,2
- Russie	5,3	0,5	2,3	8,1
- Min. : Guatemala	0,6	0,1	0,4	1,1
Pays à faible revenu	1,4	0,5	2,3	4,2
- Max. : Sénégal	7,5	8,5	14,6	30,6
- Mozambique	0,2	0,6	1,2	2,0
- Ethiopie	1,2	0,9	2,5	4,6
- Tanzanie	2,4	0,0	5,3	7,7
- Min. : Bénin	0,4	0,1	0,7	1,2

1/ Moyenne des 3 dernières années disponibles, hors subventions à l'exportation

Source : FARM d'après OCDE, FAO, BID

6

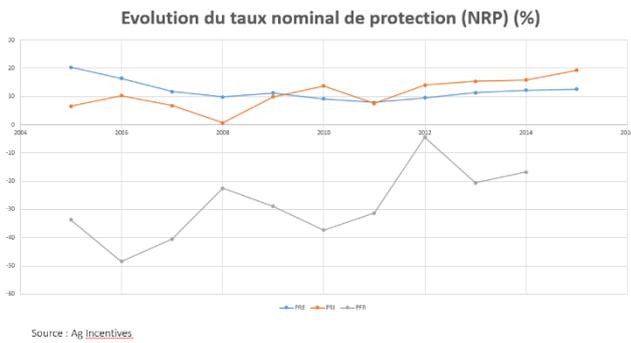
Les résultats moyens au sein de chaque groupe cachent d'importantes variations par pays. Ainsi, en Norvège, les subventions à la production agricole correspondent à près de la moitié de la valeur de la production, tandis qu'elles sont négligeables en Nouvelle-Zélande. Le Pérou et le Sénégal dépensent nettement plus pour l'agriculture et l'alimentation que la moyenne respective des pays émergents et des pays à faible revenu.

Les protections à l'importation dans le secteur agricole sont désormais plus fortes dans les pays émergents.

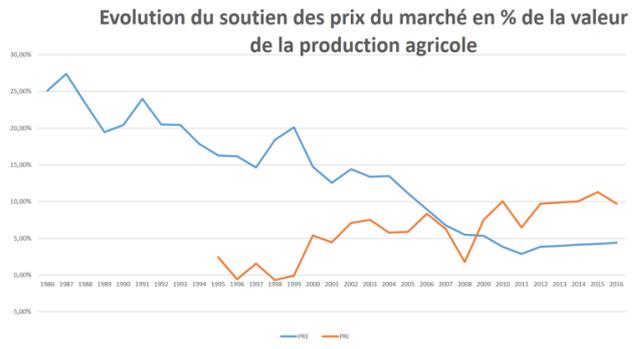
Le taux nominal de protection (NRP), calculé par le consortium Ag Incentives⁴, mesure l'écart entre le prix intérieur et le prix mondial des produits agricoles dû aux droits de douane et à d'autres facteurs (barrières non tarifaires, taux de change, inefficacités de marché, etc.). Ce taux a sensiblement augmenté, ces dernières années, dans les pays à revenu intermédiaire, dépassant le niveau observé dans les pays à haut revenu. Dans les pays à faible revenu, le NRP a également progressé, mais il est toujours resté négatif sur la période 2005-2014 (graphique 1).

³ Pour la plupart des pays à revenu élevé et les pays émergents, moyenne des années 2014 à 2016. Pour la plupart des pays à faible revenu, moyenne des années 2013 à 2015.

⁴ Ag Incentives a pour objectif de quantifier le soutien à l'agriculture dans une soixantaine de pays, pour environ soixante-dix produits agricoles. Ce consortium regroupe l'OCDE, la FAO, la BID, la Banque mondiale et l'IFPRI.



Graphique 1

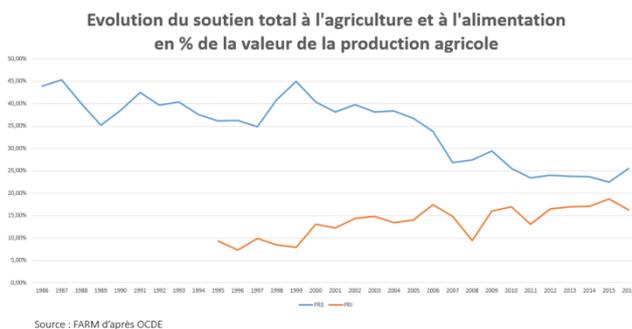


Graphique 2

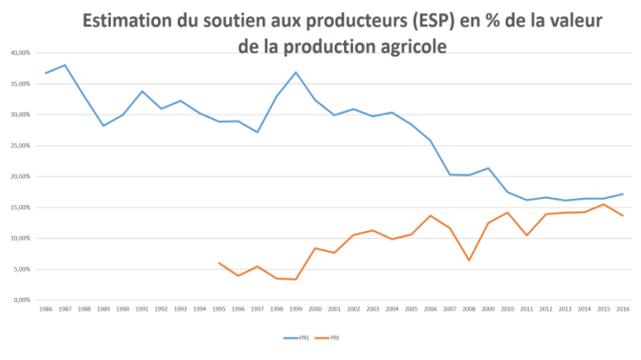
Le soutien total à l'agriculture tend à converger dans les pays riches et les pays émergents.

Les données de l'OCDE permettent de suivre l'évolution du soutien total à l'agriculture et l'alimentation dans les pays à haut revenu et dans certains pays à revenu intermédiaire. Depuis une dizaine d'années, les dépenses publiques en faveur de l'agriculture et l'alimentation, exprimées en pourcentage de la valeur de la production agricole, ont légèrement diminué dans les deux groupes de pays. En revanche, le soutien des prix de marché, indicateur proche du NRP, a fortement régressé dans les pays riches, alors qu'il n'a cessé de progresser dans les pays émergents (graphique 2).

En conséquence, le taux de soutien total à l'agriculture et l'alimentation tend à converger dans les deux catégories de pays (graphique 3). La convergence est encore plus nette si l'on considère l'ESP, qui comprend les aides à la production agricole et les protections à l'importation mais exclut les aides à la consommation et les services collectifs à l'agriculture et l'alimentation. Dans les pays à haut revenu comme dans les pays à revenu intermédiaire, les producteurs sont soutenus, au sens strict, à hauteur d'environ 15 % de la valeur de la production agricole (graphique 4).



Graphique 3



Graphique 4

Implications pour les politiques publiques

Les résultats de cette étude ont des implications fortes notamment pour les politiques de développement et les politiques commerciales.

En matière de développement, si on se concentre sur l'Afrique subsaharienne⁵, le plus frappant est d'abord le faible niveau du soutien à l'agriculture dans cette région, globalement très inférieur aux engagements des Etats⁶. Selon nos estimations, les aides à la production avoisinent 1 % de la valeur de la production agricole, ce qui est très inférieur à la part de ce secteur dans le PIB et l'emploi. En outre, la quasi-totalité de ces aides, soit près du tiers des dépenses budgétaires en faveur de l'agriculture et de l'alimentation dans les treize pays étudiés, sont constitués de subventions aux intrants, principalement semences et engrais. Ces subventions peuvent être utiles si elles employées efficacement et privilégient les petits producteurs ; mais leur poids obère le financement d'autres mesures cruciales pour le développement agricole, comme l'appui à des outils de gestion des risques (telle l'assurance climatique agricole) et le soutien à la production de biens publics à fort retour sur investissement, comme la recherche et la vulgarisation agricoles. Par ailleurs, les dépenses budgétaires dans le secteur agricole continueront à perdre beaucoup de leur efficacité tant que les agriculteurs africains recevront, pour de nombreux produits, des prix inférieurs aux prix mondiaux, à cause de taxes diverses et des déficiences observées en matière notamment de crédit ou d'infrastructures. Tout autant que le niveau de soutien à l'agriculture, c'est ici la cohérence des politiques qui est en jeu.

En ce qui concerne les politiques commerciales, l'écart observé entre les dépenses budgétaires agricoles dans les pays riches et les pays pauvres rend problématiques les projets de libéralisation des échanges entre ces deux groupes de pays, comme les Accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Même si ces projets prévoient généralement le maintien de la protection de certains produits sensibles pendant des périodes relativement longues, la concurrence des pays à haut revenu qui subventionnent fortement leur agriculture risque d'entraver le développement agricole des pays les moins avancés, déjà handicapés par leurs faibles niveaux de productivité du travail agricole.

Enfin, la présente étude éclaire l'enlisement actuel des négociations agricoles à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'augmentation du soutien à l'agriculture dans les pays émergents, motivée notamment par leur volonté de maintenir ou de renforcer leur indépendance alimentaire et de réduire les écarts de revenu entre ruraux et urbains, a en effet été concomitante de leur montée en puissance dans le commerce international de produits agricoles depuis le lancement du cycle de Doha en 2001⁷. Cette augmentation s'est réalisée par un recours accru à des instruments de soutien (aides liées à la production, subventions aux intrants, protections aux importations...), certes autorisés par l'accord agricole de l'OMC mais susceptibles de fausser considérablement les échanges mondiaux : d'où l'irritation des pays à haut revenu, qui ont réduit leur soutien à cause notamment de règles multilatérales beaucoup plus contraignantes. Les pays émergents, pour leur part, dénoncent le caractère inéquitable, selon eux, de l'accord agricole à l'OMC, qui permet aux pays riches de s'appuyer sur leurs références historiques en matière de soutien à l'agriculture pour conserver un niveau d'aide élevé à ce secteur. On voit mal à ce jour, dans le climat de tensions commerciales et de défiance des Etats-Unis à l'égard de l'OMC, comment ces blocages pourraient être levés.

⁵ Le programme SAPAA/MAFAP de la FAO fournit des données comparables sur le soutien à l'agriculture dans treize pays africains : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Ethiopie, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie.

⁶ Selon les dernières données disponibles, seuls 10 Etats africains, sur les 55 Etats membres de l'Union africaine (dont 47 pour lesquels on dispose de statistiques récentes dans ce domaine) consacrent au moins 10 % de leurs dépenses budgétaires à l'agriculture, conformément aux engagements de la déclaration de Malabo en 2014 (*Inaugural Biennial Review Report on the African Union Commission on the Implementation of the Malabo Declaration on Accelerated Agricultural Growth and Transformation for Shared prosperity and Improved Livelihoods. The 2017 progress report to the Assembly*, African Union, Assembly of the Union, 28th-29th January 2018, Addis Ababa).

⁷ Entre 1995-99 et 2010-14, la part des pays en développement (émergents et autres) est passée de 28 % à 48 % dans les importations agricoles et de 37 % à 46 % dans les exportations agricoles mondiales (source : Jayson Beckman, John Dyck, and Kari E.R. Heerman, *The Global Landscape of Agricultural Trade, 1995-2014*, EIB-181, USDA ERS, November 2017).