

Commentaires sur l'ESP et le "surcoût de l'alimentation animale" de l'OCDE

Jacques Berthelot, Solidarité, 4 juillet 2010



L'OCDE vient de sortir son rapport annuel sur les politiques agricoles pour 2009¹. C'est toujours la même tromperie sur la réalité des soutiens agricoles, sur l'incohérence de son indicateur fétiche, l'ESP ou "estimation du soutien aux producteurs", et sur la non prise compte des aides aux aliments du bétail comme aides aux intrants. Ainsi elle écrit :

*"La valeur monétaire des transferts publics exprimée en pourcentage des recettes agricoles brutes correspond à l'estimation du soutien aux producteurs en pourcentage (ESP en %) et c'est un indicateur essentiel du niveau du soutien accordé au secteur agricole. D'après cet indicateur, qui tient compte à la fois du soutien des prix découlant des mesures aux frontières et des paiements budgétaires, le soutien à l'agriculture dans la zone de l'OCDE diminue lentement mais régulièrement depuis qu'il a été mesuré pour la première fois, en 1986"*².

Comme les prix agricoles mondiaux sont des prix de dumping pour la plupart des produits, du moins ceux exportés par les pays de l'OCDE, considérer la différence entre les prix agricoles intérieurs et ces prix mondiaux de dumping comme un soutien à l'agriculture, et qui plus est comme un "transfert public" aux producteurs, est assez osé. Les économistes considèrent généralement que les transferts publics sont des subventions mais l'OCDE considère la différence entre le prix intérieur et le prix mondial – autrement dit la protection à l'importation – comme une "subvention des consommateurs aux producteurs", les premiers souffrant d'un "surplus des consommateurs négatif" car privés de leur "droit" à payer leur nourriture au prix mondial ! Mais de là à dire qu'il s'agit d'un "transfert public", on y perd son latin ! D'autant qu'en fait ces "consommateurs" auxquels les agriculteurs vendent leurs produits ne sont pas les ménages mais, comme le reconnaît l'OCDE, "les premiers *consommateurs* (mesurés au départ de l'exploitation)", c'est-à-dire les commerçants et industries agro-alimentaires.

Puisque les prix mondiaux sont des prix de dumping, la protection à l'importation est tout-à-fait justifiée mais l'OCDE considère que les consommateurs, notamment occidentaux, ont le droit de payer leur alimentation au prix mondial de dumping alors qu'ils en sont eux-mêmes responsables puisqu'ils en ont subventionné l'exportation en qualité de contribuables !

C'est cette même définition du "consommateur" qui est appliqué pour calculer le "surcoût de l'alimentation animale" (SAA) "qui intervient dans les transferts en provenance des éleveurs et à destination des producteurs d'aliments pour animaux, du fait de mesures modifiant les prix intérieurs de l'alimentation animale, qui constitue un intrant de grande importance pour le premier groupe. Les prélèvements sur les prix et le surcoût de l'alimentation animale sont pris en compte dans le soutien des prix du marché pour exclure de la valeur des transferts au titre des prix aux producteurs les contributions apportés par les producteurs aux transferts" (page 64 du Manuel sur l'ESP). Autrement dit l'OCDE considère que les éleveurs sont pénalisés parce qu'ils doivent payer leurs aliments du bétail aux prix intérieurs, supérieurs aux prix mondiaux, reçus par les producteurs intérieurs de céréales, oléagineux et protéagineux (les COP) : "L'ajustement pour SAA réduit la valeur du soutien des prix du marché pour les produits animaux. En effet, les éleveurs paient des prix plus élevés pour les cultures fourragères en raison du soutien des prix dont elles bénéficient." En effet "Le SPM [soutien des prix du marché] pour les cultures fourragères d'origine intérieure utilisées par les éleveurs est affecté d'un signe négatif dans l'ESP pour les produits animaux". Notons en passant qu'environ la moitié des céréales utilisées dans l'alimentation animale de l'UE sont autoproduites et autoconsommées sur les exploitations des éleveurs si bien que, selon l'OCDE, ce sont eux-mêmes en tant que céréaliers qui

¹ http://www.oecd.org/document/47/0,3343,fr_2649_33773_45569519_1_1_1_37401,00.html

² OCDE, Manuel sur l'ESP :

http://www.oecd.org/document/43/0,3343,fr_2649_33773_44253755_1_1_1_1,00.html

s'exploitent en tant qu'éleveurs!³ Or les prix mondiaux de ces COP font l'objet d'un dumping particulièrement élevé, notamment aux EU qui sont faiseurs des prix mondiaux pour ces produits, mais aussi dans l'UE qui a fortement réduit les prix des céréales dont elle est habituellement exportatrice nette, en compensant cette baisse par des aides directes. Le qualificatif de "surcoût de l'alimentation animale" est hautement contestable puisque, en considérant ces prix résultant d'un dumping élevé comme les prix mondiaux de "référence", l'OCDE promeut finalement le dumping.

L'OCDE estime que, puisqu'elle a pris en compte ce "surcoût de l'alimentation animale" dans le soutien des prix – ici un soutien négatif aux éleveurs, c'est pourquoi elle parle de "surcoût" –, il y aurait double compte si l'on considérait les subventions aux COP comme des subventions aux intrants. Ainsi Catherine Moreddu de l'OCDE déclarait à J. Berthelot dans un échange de courriels en 2004 : "Le surcoût de l'alimentation animale dû au soutien des prix des céréales est déduit du soutien des prix des produits animaux. On ne peut donc pas le considérer une deuxième fois dans les aides aux intrants".

En réalité on ne demande pas de compter deux fois les aides aux aliments du bétail mais de les calculer correctement, ce que ne fait pas du tout la manipulation de l'OCDE en confondant le "soutien des prix du marché" (SPM) – différence entre prix intérieur et prix mondial – avec les subventions aux COP utilisés en alimentation animale, et ceci pour les raisons suivantes :

1) D'abord parce que les aides directes aux COP, dont celles affectées aux aliments du bétail, sont restées fixes dans le temps – en fait elles ont augmenté lors de la réforme de la PAC de 1999 par rapport à celle de 1992 mais n'ont plus augmenté depuis –, alors que le calcul du SAA varie chaque année puisque c'est la différence entre le prix intérieur et le prix mondial des COP multipliée par le volume affecté à l'alimentation animale (tableau 1).

Tableau 1 – Surcoût de l'alimentation animale de l'UE de 1995 à 2000 d'après l'OCDE de 2006

Milliards d'€	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Moyenne 95/00
Millions de tonnes de céréales utilisées en alimentation animale							
blé	30,760	32,864	33,658	34,594	37,915	36,107	34,316
maïs	23,166	24,354	27,123	30,867	30,418	31,344	27,879
orge	29,048	29,923	31,252	30,804	31,922	30,348	30,550
avoine	5,427	5,223	5,649	5,141	5,127	5,024	5,265
Total	88,401	92,364	97,682	101,406	105,382	102,823	98,010
Différentiel entre prix intérieur et prix mondial des céréales en €/t							
blé	20	0	0	25	32	11	
maïs	56	19	22	31	38	29	
orge	38	3	8	43	34	2	
avoine	35	33	24	36	51	42	
Surcoût de l'alimentation animale sous forme de céréales							
blé	606	0	2	853	1194	402	510
maïs	1286	463	596	966	1141	916	895
orge	1106	76	254	1311	1080	74	650
avoine	192	175	138	186	259	212	194
Total OCDE 2006	3190	714	990	3316	3674	1604	2248
Surcoût de l'alimentation animale sous forme de céréales selon l'OCDE de 2010							
Total OCDE 2010	2742	578	809	2813	3020	1028	1832

Source : OCDE 2006. On notera la différence du SAA selon l'OCDE de 2006, qui donne les volumes des céréales destinées à l'alimentation animale, contre 1,832 Md€ selon l'OCDE de 2010 qui ne les donne pas.

Le tableau 2 montre que ce "surcoût de l'alimentation animale" a beaucoup baissé depuis la réforme PAC de 1992, accentuée par celle de 1999, qui ont beaucoup rapproché les prix intérieurs des céréales des prix mondiaux.

2) Par contre les subventions aux COP d'origine UE destinés aux aliments du bétail ont augmenté lors de la réforme de 1999 puis sont restées fixes, donc indépendantes du prix mondial. Puisque 60% en moyenne des COP de l'UE ont servi d'aliments du bétail de 1995 à 2000 (tableau 3), 60% des

³ FEFAC, *Feed and food, statistical yearbook 2004*.

subventions correspondantes auraient dû être déduites de la boîte bleue et attribuées aux produits animaux auxquels elles ont conféré des "mesures globales de soutien spécifiques par produit" (MGS SP). Et maintenant que ces aides aux COP ont été presque totalement dissimulées dans les DPU prétendument totalement découplés, et donc sans effets sur les prix ou la production, l'OCDE pense qu'il est encore plus facile de faire avaler sa manipulation. Mais cela est impossible puisque le SAA n'a été en moyenne que de 2,248 Md€ de 1995 à 2000 alors que les aides directes aux COP destinés aux aliments du bétail ont été en moyenne de 9,743 Md€ dans le même temps.

Tableau 2 – Surcoût de l'alimentation animale de l'UE selon l'OCDE de 1986 à 2009

M€	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
SAA	7 580	7 993	5 119	3 527	4 667	6 628	5 035	3 999	3554	2742	578	809
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SAA	2813	3020	1028	294	0	775	692	645	346	1276	0	292

Source : J. Berthelot, *Evaluation des soutiens agricoles internes de l'UE ayant des effets de distorsion des échanges en vue de reconstruire des règles des échanges agricoles soutenables*, Solidarité, 5 septembre 2006.
http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en_2649_33797_39551355_1_1_1_37401,00&&en-USS_01DBC.html

Tableau 3 – Aides directes (AD) de l'UE aux COP et aux aliments protéiques de 1995 à 2001

Milliards d'€	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Moyenne 95/00
AD céréales in alim. bétail	6,981	7,284	8,209	8,707	8,308	8,086	8,572	7,929
AD aux alim. protéiques	1,899	1,843	1,849	1,846	1,897	1,547	1,601	1,814
AD totales in alim. bétail	8,880	9,127	10,058	10,553	10,205	9,633	10,173	9,743
AD totales aux COP	15,648	17,193	16,191	15,978	15,128	16,825	18,144	16,161
AD COP al. bétail/AD COP	56,75%	53,09%	62,12%	66,05%	67,46%	57,25%	56,07%	60,29%

Source : J. Berthelot, *Evaluation des soutiens agricoles internes de l'UE ayant des effets de distorsion des échanges en vue de reconstruire des règles des échanges agricoles soutenables*, Solidarité, 5 septembre 2006.

Une partie de la différence s'explique par le fait que l'OCDE n'estime aucun SAA pour les oléo-protéagineux de l'UE puisque ceux-ci n'ont pas été protégés depuis le début de la PAC dans les années 1960, et donc que leur prix intérieur est resté le prix mondial. Il n'empêche que les aides directes aux oléagineux et protéagineux ont été en moyenne de 1,814 Md€ de 1995 à 2000.

3) Le fait de compter les subventions aux aliments du bétail comme des subventions aux intrants n'aboutit absolument pas à un double compte puisque, en les affectant aux MGS des produits animaux qui les ont consommés, on les déduit simultanément de la boîte bleue pour la période 1995-2004 et des DPU depuis 2005. L'OCDE triche d'ailleurs avec l'AsA en ne le faisant pas puisque, selon le paragraphe 2 de l'article 6 de l'AsA sur les "Engagements en matière de soutien interne" : "*les subventions aux intrants agricoles qui sont généralement disponibles pour les producteurs qui, dans les pays en développement Membres, ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées seront exemptées des engagements de réduction du soutien interne qui leur seraient autrement applicables*". Ce qui signifie clairement que, *a contrario*, les subventions aux intrants accordées aux agriculteurs des pays riches (et aux gros agriculteurs des PED à revenu intermédiaire) doivent être inclus dans la MGS, autrement dit dans la boîte orange des soutiens assujettis à réduction. Or l'OCDE est obligée de reconnaître que "*Les subventions aux intrants constituent généralement des paiements explicites ou implicites réduisant le prix payé par les agriculteurs pour des intrants variables (engrais, aliments du bétail, semences, énergie, eau, transports, assurances, etc.)... dans l'optique d'abaisser les prix des intrants payés par les agriculteurs*"⁴.

4) Par ailleurs l'OCDE triche sur la définition du RPU (Régime de paiement unique, référence individuelle historique) au chapitre 3 du manuel sur l'ESP, page 50, en disant : "*La production est facultative, mais les agriculteurs peuvent produire n'importe quel produit de base (à l'exception des fruits et des légumes). La mesure est donc étiquetée "avec" exceptions concernant les produits. Depuis le 1er janvier 2008, date de l'entrée en vigueur de la réforme du régime des fruits et légumes, l'exception concernant les produits n'est plus obligatoire, chaque État membre pouvant choisir de la maintenir ou non pendant une période de transition allant jusqu'au 1er janvier 2011*". Mais en écrivant

⁴ OCDE, *Mesure du soutien à l'agriculture et méthode d'évaluation des politiques*, 2002.

que "*La production est facultative, mais les agriculteurs peuvent produire n'importe quel produit de base (à l'exception des fruits et des légumes)*", l'OCDE oublie les autres interdictions de production – lait et sucre en l'absence de quotas, vins en l'absence de droits de plantation – et les plafonds de production : lait, sucre et vins au-delà des quotas ou droits de plantation, coton et tabac au-delà des plafonds fixés en 2004. Il est vraisemblable qu'une poursuite intentée tôt ou tard à l'OMC contre l'UE lui rappellera cette imposture, devenue claire depuis que l'Organe d'appel de l'OMC a déclaré en mars 2005 que les aides directes fixes des EU, prétendument totalement découplées aussi, n'étaient pas dans la boîte verte car pas réellement découplées puisque les agriculteurs qui en perçoivent n'ont pas le droit de produire de fruits et légumes et de riz sauvage.