



Analyse de l'étude de Jean-Christophe Debar et Mathilde Douillet de FARM
sur "Le nouveau paysage mondial du soutien à l'agriculture" de juillet 2015
Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), le 7 septembre 2015

PLAN

Introduction : présentation de la thèse des auteurs

I – L'ESP en pourcentage de la valeur de la production agricole totale reste supérieure dans les pays développés

II – L'ESP est un très mauvais indicateur des subventions agricoles

III – Comparaison des subventions agricoles selon l'indicateur ESP-SPM

IV – L'indicateur le plus pertinent des subventions agricoles est l'EST-SPM

V – L'ESP et l'EST sont à calculer par habitant et par actif agricole (UTA)

VI – Les références des auteurs à d'autres indicateurs de distorsion des prix agricoles

VII – Les règles de l'OMC oublient la boîte en or des pays développés

Conclusion : le message adressé aux pays d'ASS est plus qu'ambigu

Introduction : la thèse des auteurs

Le message de Jean-Christophe Debar et Mathilde Douillet est résumé dans ce paragraphe de leur introduction :

"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... 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)". Et ils concluent ainsi leur analyse : "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".

Cette thèse correspond tout-à-fait au discours néolibéral tenu par les pays développés, notamment dans les débats en cours au sein du Comité spécial agricole de l'OMC sur la finalisation du Doha Round en vue de la Conférence ministérielle de Nairobi en décembre 2015. Les pays développés, Etats-Unis (EU) en tête, étroitement suivis par l'UE, ne veulent plus finaliser le Doha Round sur la base des Modalités agricoles du 6 décembre 2015 parce

qu'ils refusent les fortes baisses des soutiens agricoles internes autorisés par rapport à leur niveau des années 1995-2000 qu'ils avaient alors acceptées en cas de finalisation du Doha Round dans des termes acceptables par ailleurs pour eux sur les autres chapitres : baisse de 70% pour l'UE et de 60% pour les EU de leur ESP et baisse de 80% pour l'UE et de 70% pour les EU de leur SGEDE (soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges). Le SGEDE a 4 composantes : la MGS ("Mesure globale de soutien", appelé aussi "boîte orange" des soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges), la MGS *de minimis* spécifique par produit (dmSP), la MGS *de minimis* autre que par produit (dmAPP) et la "boîte bleue" (BB). Les deux MGS *de minimis* correspondent aux soutiens de la MGS qui ne sont pas pris en compte tant qu'ils restent inférieurs à 5% de la valeur de la production d'un produit particulier ou de la production totale pour la MGS autre que par produit. Quant à la BB, concernant essentiellement l'UE, il s'agit des aides directes décidées par les réformes de la PAC (politique agricole commune) de 1992 et 1999 en contrepartie des baisses de prix d'intervention des COP (céréales, oléagineux et protéagineux), des viandes bovines et ovines, auxquelles se sont ajoutées les aides directes au lait en 2004 avant que l'ensemble de ces aides ne soient transférées à partir de 2005 ou 2006 dans la "boîte verte" des subventions "découplées" (les DPU ou droits au paiement unique) présentées comme n'ayant pas d'effet de distorsion des échanges, et notamment pas d'effet de dumping lorsque ces produits sont exportés puisque ces aides sont accordées sans obligation de produire. La BB contenait des aides directes "partiellement découplées" au sens où elles restaient fixes dans le temps mais où, pour les percevoir, il fallait produire les produits pour lesquelles elles avaient été accordées. Par la suite d'autres produits ont bénéficié d'aides de la BB, notamment lorsque certains soutiens de la boîte orange ont été virés en partie à la BB, par exemple pour le coton, une autre partie étant virée à la boîte verte des DPU.

Jean-Christophe Debar et Mathilde Douillet ajoutent dans l'article que : "*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*". De fait la distinction des subventions entre les boîtes (orange, bleue ou verte) n'a aucun fondement scientifique en dépit des économistes néo-libéraux et des Institutions internationales dominées par les pays développés qui tentent de démontrer le contraire, mais elle s'explique par l'habileté politique des EU et de l'UE qui ont co-rédigé les règles de l'Accord sur l'agriculture (AsA) à la fin de l'Uruguay Round, au moment même où ils modifiaient leurs politiques agricoles. L'AsA a été conçu en fonction des besoins des pays développés de réduire les subventions agricoles car ils faisaient face à des excédents, sans aucun souci pour les pays en développement (PED) qui, hier comme aujourd'hui, ont au contraire besoin d'augmenter leur production compte tenu de leur expansion démographique. D'ailleurs l'Organe d'appel de l'OMC a jugé à 4 reprises – en décembre 2001 et décembre 2002 sur les Produits laitiers du Canada, en mars 2005 sur le Coton des EU et en avril 2005 sur le Sucre de l'UE – que les aides internes ont un effet de dumping lorsque les produits sont exportés et que les aides prétendues découplées ne le sont pas dans le cas du coton des EU, avec des arguments qui condamneraient les DPU de l'UE dès lors qu'elle serait poursuivie à l'OMC. C'est en partie parce que les EU ne voulaient plus risquer d'être à nouveau poursuivis à l'OMC qu'ils ont totalement supprimé leurs aides directes découplées dans le Farm Bill de février 2014. Mais c'est aussi en partie parce que l'opinion publique et les contribuables trouvaient injustifié d'accorder des aides découplées fixes en période de forte hausse des prix agricoles que les EU sont revenus à des aides directes couplées (principalement sous forme d'aides aux assurances agricoles), variant en sens inverse du niveau des prix agricoles internes. Une décision parfaitement logique,

permettant de stabiliser les revenus agricoles, et que l'UE aurait bien fait de suivre, d'autant que la stabilisation des revenus agricoles a toujours été est l'un des objectifs essentiels de la PAC depuis 1962. Soulignons que la FAO avait reconnu en septembre 2001 que, "*en termes de mesures spécifiques, les politiques "couplées" plutôt que "découplées" ont été les plus efficaces pour élever rapidement la productivité et la production agricole. Par exemple, un dollar dépensé dans les politiques couplées augmenterait davantage la production que le même dollar dépensé dans des mesures découplées*"¹. On doit d'ailleurs ajouter que ce sont les aides découplées qui sont les plus distorsives des échanges parce que, étant notifiées en boîte verte et étant principalement utilisées par les pays développés, elles peuvent augmenter sans limites alors que les autres aides sont plafonnées ou soumises à réduction.

Après cette mise au point sur la distinction entre soutiens couplés soi-disant plus distorsifs des échanges et les soutiens découplés, la présente étude va montrer les insuffisances des conclusions que Jean-Christophe Debar et Mathilde Douillet tirent de l'analyse des soutiens agricoles comparés selon l'OCDE. On le fera à partir aussi des indicateurs de l'OCDE, mais en se basant sur les données les plus récentes, disponibles jusque 2014 inclus, en prenant la moyenne des 5 années 2010 à 2014, et avec un contenu des indicateurs profondément modifié en 2014 parce que certaines dépenses ne sont plus enregistrées comme soutiens agricoles afin de couvrir seulement les politiques où l'agriculture primaire est le principal bénéficiaire. Ces changements concernent la valeur des indicateurs EST (Estimation du soutien total) et ESSG (Estimation du Soutien aux Services d'intérêt Général) si bien que la valeur de tous les indicateurs a été révisée de 1986 à 2014 dans le rapport de l'OCDE de 2015.

Bien que l'EST soit la somme de l'ESP, de l'ESSG et de l'ESC (Estimation du soutien aux consommateurs), le but des auteurs comme de la présente analyse est bien l'étude des "soutiens à l'agriculture" et l'on ne devrait donc pas tenir compte du soutien des consommateurs, qui présente deux formes : le "soutien des prix du marché" (SPM) ou soutien négatif inclus dans l'ESP (voir section I) et le soutien positif par les contribuables concernant principalement l'aide alimentaire intérieure (AAI).

Les principales modifications concernent les EU où pour 2012 l'ESSG a été réduite de 88% dans la nouvelle version et l'EST de 47,5%². Et ceci principalement parce que le plus grand programme d'aide alimentaire intérieure des EU – le SNAP ou coupons alimentaires – n'est plus compté dans l'ESSG (où il était de 68,2 Md\$ en 2012) bien que 16 Md\$ restent dans l'ESC comme étant imputables à la production des exploitations, les autres programmes d'aide alimentaire en nature, notamment aux écoliers et à la protection maternelle et infantile, ont aussi été imputées à l'ESC si bien qu'aucune subvention alimentaire n'est plus imputée aux agriculteurs dans l'ESP et l'ESSG. Ces changements méthodologiques présentent un avantage politique clair pour l'image des pays développés, et d'abord des EU, en soulignant qu'ils ne sont pas les énormes subventionneurs que les PED et la société civile du Nord et du Sud dénoncent depuis longtemps, notamment au regard de la hausse récente des soutiens agricoles de certains pays émergents. Pour les EU cela présente surtout l'avantage de faire disparaître toute leur aide alimentaire intérieure (AAI) à un moment où ils continuent de considérer que

¹ FAO Secretariat, *Some issues relating to food security in the context of the WTO negotiations on agriculture*, Discussion paper n°1, in ROUND TABLE ON FOOD SECURITY IN THE CONTEXT OF THE WTO NEGOTIATIONS ON AGRICULTURE, FAO, Geneva, 20 July 2001.

² J. Berthelot, *Pourquoi les Etats-Unis rejettent les modalités agricoles de décembre 2008*, Solidarité, 15 février 2015,

celle de l'Inde, liée à des stocks publics achetés à des prix rémunérateurs aux petits producteurs, entraîne des subventions distorsives des échanges.

On va montrer que, malgré ce tour de passe-passe et contrairement à la thèse des pays développés défendue par Jean-Christophe Debar et Mathilde Douillet, les subventions agricoles des pays émergents (et à fortiori de l'ensemble des PED) restent très inférieures à celles des pays développés. On prendra en compte l'ensemble des pays émergents pour lesquels l'OCDE a établi les indicateurs, dont la Colombie que le FARM a oublié, et on compare ainsi 10 pays développés de l'OCDE à 12 pays émergents. Malheureusement l'OCDE ne fournit pas de données sur l'Inde mais cela ne modifierait pas sensiblement la comparaison de la moyenne des indicateurs et renforcerait au contraire la domination écrasante des subventions agricoles de pays développés.

On soulignera les points suivants :

- L'ESP est un très mauvais indicateur des subventions agricoles et il faut à tout le moins en soustraire le soutien des prix du marché (SPM).

- L'EST est un indicateur plus complet des subventions agricoles, en soustrayant le SPM mais il faut réintroduire l'équivalent subvention à l'aide alimentaire intérieure.

- Comparer les ratios de l'ESP, ou même de l'EST, à la valeur de la production agricole totale (VPA) n'est pas très pertinent si l'on ne les pondère pas par l'importance de la population totale et surtout des actifs agricoles et ce sont donc les subventions par habitant et surtout par actif agricole qui ont un sens, dans une perspective où les hommes comptent plus que l'argent.

On commencera cependant par montrer que, en prenant la moyenne des 5 années 2010 à 2014 et sur la base du nouveau contenu des indicateurs de l'OCDE, l'assertion selon laquelle il y aurait "une convergence de l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP), d'après les statistiques de l'OCDE pour ces deux groupes de pays, à un niveau équivalent à environ 14 % des recettes des producteurs" n'est pas vérifiée.

I – L'ESP en pourcentage de la valeur de la production agricole totale reste supérieure dans les pays développés

Le tableau 1 montre que, sur la moyenne des années 2010 à 2014, l'ESP en pourcentage de la valeur de la production agricole totale (VPA) a été de 20% dans les pays à haut revenu (pays développés) et de 16,6% dans les pays émergents, soit de 20,5% de plus chez les premiers.

Tableau 1 – Indicateurs OCDE de soutien agricole des pays développés et émergents, moyenne 2010-14

Millions de \$	VPA	ESP	ESP/VPA
Australie	47846	1207	2,5%
Canada	47453	6429	13,5%
Suisse	7079	5910	83,5%
UE28	483435	110137	22,8%
Islande	245	149	60,8%
Israël	7883	808	10,2%
Japon	93995	55568	59,1%
Norvège	4349	3967	91,2%
Nouvelle-Zélande	18370	147	0,8%
EU	378704	33435	8,8%
Pays à haut revenu	1089359	217757	20,0%

Brésil	188197	8570	4,6%
Chili	12486	382	3,1%
Chine	1154263	204792	17,7%
Colombie	26924	5084	18,9%
Indonésie	126567	25282	20,0%
Kazakhstan	13696	1645	12,0%
Corée	38985	20394	52,3%
Mexique	52549	7010	13,3%
Russie	89065	13406	15,1%
Turquie	73557	16691	22,7%
Ukraine	35342	-486	-1,4%
Afrique du Sud	19329	498	2,6%
Pays émergents	1830960	303268	16,6%
TOTAL	2920319	521025	17,8%
Emergents/Total	62,7%	58,2%	92,8%
Emergents/haut revenu	168,1%	139,3%	82,9%

Source : Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2014

II – L'ESP est un très mauvais indicateur des subventions agricoles

2.1 - Du fait de sa composante "soutien des prix du marché (SPM)" : comme les prix agricoles mondiaux sont des prix de dumping pour la plupart des produits, du moins ceux exportés par les pays développés – en tenant compte aussi bien des subventions explicites à l'exportation (qui ont pratiquement disparu depuis 2010) que des subventions internes aux produits exportés –, 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 – essentiellement la protection à l'importation pour la période 2010-14 qui nous concerne – 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 ! 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, qui sont loin de répercuter aux ménages la baisse des prix agricoles quand elle intervient et les prix payés aux agriculteurs nationaux quand le prix mondial augmente. 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 !

2.2 - Le SPM n'est calculé que pour les produits représentant la valeur de 70% de la production totale (rarement plus) mais est extrapolé à toute la production pour avoir le SPM moyen national, d'où des risques d'imprécision considérable pour celui-ci.

2-3 - C'est cette même définition du "consommateur" qui est appliqué pour calculer le "surcoût de l'alimentation animale" : 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). Comme environ la moitié des céréales utilisées dans l'alimentation animale de l'UE sont autoproduites et autoconsommées sur les exploitations des éleveurs, selon l'OCDE ce

sont eux-mêmes en tant que céréaliers qui 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 depuis 1993 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, pour les raisons suivantes :

a) D'abord parce que les aides directes aux COP, dont celles affectées aux aliments du bétail, sont restées fixes dans le temps – 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 "surcoût de l'alimentation animale" 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. Le tableau 1 montre que ce "surcoût de l'alimentation animale" a énormément baissé depuis les réformes de la PAC de 1992 et 1999, qui ont beaucoup rapproché les prix intérieurs des céréales des prix mondiaux, même si le SAA est remonté en 2013 et 2014.

Tableau 2 – Surcoût de l'alimentation animale de l'UE selon l'OCDE de 1986 à 2014

M€	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
SAA	7 580	7 993	5 119	3 527	4 667	6 628	5 035	3 999	3 554	2 742	578	809	2 813	3 020	1 028
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
SAA	294	0	775	692	645	346	1 276	0	292	0	0	0	339	273	

Source : Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2014

b) Même si les calculs de l'OCDE sont indépendants des notifications à l'OMC, il n'en reste pas moins que son calcul du SAA a fortement aidé les pays développés, dont l'UE, à ne pas notifier leurs subventions aux aliments du bétail à l'OMC. Les subventions aux COP d'origine UE, dont celles destinées aux aliments du bétail, sont restées fixes depuis 1999, donc indépendantes du prix mondial. Puisque 60% en moyenne des COP de l'UE ont servi d'aliments du bétail de 1995 à 2000 et 50% de 2007 à 2014, 60% des subventions correspondantes auraient dû être déduites de la boîte bleue puis 50% déduites de la boîte verte des DPU notifiées à l'OMC, et être notifiées dans la boîte orange des aides couplées au titre des produits animaux auxquels elles ont conféré des "mesures globales de soutien spécifiques par produit" (MGS SP), conformément à l'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC.

Ces MGS SP à notifier à l'OMC n'ont donc rien à voir avec le SAA calculé par l'OCDE pour ces produits animaux (lait, viandes bovine, porcine, de volailles et œufs, et dont la somme correspond au SAA total). On estime que les aides aux aliments du bétail ont été de 4,1

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

milliards de \$ (Md\$) aux EU en 2011 (en se limitant à celles au maïs et aux tourteaux de soja), et de 14,7 milliards d'euros (Md€) en 2012 dans l'UE pour l'ensemble des COP d'origine européenne, alors que le SAA de l'OCDE a été nul. Puisque ces aides aux COP ont été totalement dissimulées dans les DPU prétendument totalement découplés et sans effets sur les prix ou la production, alors que le SAA a pratiquement disparu depuis 2008 avec la flambée des prix mondiaux des COP, l'OCDE et les pays développés, notamment l'UE, sont complices de cette double manipulation parallèle. Dommage que les économistes de FARM la partagent.

Pour résumer : les aides aux COP sont totalement perçues par les producteurs de COP mais les éleveurs bénéficient des subventions implicites mais réelles correspondant aux prix inférieurs auxquels ils paient les COP d'origine européenne (la même chose pour les USA), prix qui seraient nettement supérieurs en l'absence des aides accordées aux producteurs de COP en compensation de la baisse des prix d'intervention.

III – Comparaison des subventions agricoles selon l'indicateur ESP-SPM

Le tableau 3 montre que, en éliminant de l'ESP la composante SPM, c'est-à-dire en comparant les subventions agricoles (essentiellement internes) proprement dites, leur pourcentage par rapport à la valeur de la production agricole totale (VPA) a été 3 fois supérieure dans les pays développés (12,7%) à celle des pays émergents (4,2%). Cela s'explique parce que la part du SPM dans l'ESP, c'est-à-dire la part de la protection à l'importation, est plus du double dans les pays émergents que dans les pays à haut revenu, comme ceux-ci l'ont fait dans le passé lorsqu'ils n'avaient pas encore les moyens de subventionner massivement leurs agriculteurs bien plus nombreux qu'aujourd'hui.

Tableau 3 – Indicateurs OCDE de soutien agricole des pays développés et émergents, moyenne 2010-14

Millions de \$	VPA	ESP	SPM	SPM/ESP	ESP-SPM	(ESP-SPM)/VPA
Australie	47846	1207	0,4	0,03%	1206,6	2,5%
Canada	47453	6429	3874	60,3%	2555	5,4%
Suisse	7079	5910	2088	35,3%	3822	54,0%
UE28	483435	110137	20776	18,9%	89361	18,5%
Islande	245	149	62	41,6%	87	35,5%
Israël	7883	808	621	76,9%	187	2,4%
Japon	93995	55568	44163	79,5%	11405	12,1%
Norvège	4349	3967	1705	43,0%	2262	52,0%
Nouvelle-Zélande	18370	147	123	83,7%	24	0,1%
EU	378704	33435	6068	18,1%	27367	7,2%
Pays à haut revenu	1089359	217757	79480,4	36,5%	138276,6	12,7%
Brésil	188197	8570	3232	37,7%	5338	2,8%
Chili	12486	382	25	6,5%	357	2,9%
Chine	1154263	204792	157025	76,7%	47767	4,1%
Colombie	26924	5084	4090	80,4%	994	3,7%
Indonésie	126567	25282	22931	90,7%	2351	1,9%
Kazakhstan	13696	1645	948	57,6%	697	5,1%
Corée	38985	20394	18698	91,7%	1696	4,4%
Mexique	52549	7010	1949	27,8%	5061	9,6%
Russie	89065	13406	7164	53,4%	6242	7,0%
Turquie	73557	16691	12605	75,5%	4086	5,6%
Ukraine	35342	-486	-2463	-506,8%	1977	5,6%
Afrique du Sud	19329	498	265	53,2%	233	1,2%
Pays émergents	1830960	303268	226469	74,7%	76799	4,2%
TOTAL	2920319	521025	305949,4	58,7%	215076	7,4%

Emergents/Total	62,7%	58,2%	74,0%	127,1%	35,7%	57,0%
Emergents/HR	168,1%	139,3%	284,9%	204,5%	55,5%	33,0%

Source: OCDE et FAOSTAT

IV – L'indicateur le plus pertinent des subventions agricoles est l'EST-SPM

L'EST, net aussi du soutien des prix du marché, est un indicateur des subventions agricoles bien plus complet que l'ESP car il s'y ajoute l'ESSG qui regroupe les subventions en nature (sous forme de services) aux agriculteurs considérés collectivement. Il y a d'autant moins de raisons de ne pas les prendre en compte qu'elles sont supérieures dans les pays développés et sont notifiées dans la boîte verte de l'OMC, sans justification économique. Remarquons que Jean-Christophe Debar et Mathilde Douillet reconnaissent que *"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)"*, même s'ils n'en tirent pas toutes les conséquences de tableur plutôt sur l'EST que sur l'ESP.

Toutefois, comme toute l'aide alimentaire intérieure (AAI) a disparu de l'ESSG, en particulier aux EU, il faut ajouter l'équivalent subvention de celle-ci. Plusieurs méthodes sont possibles et ont été présentées dans le document de Solidarité du 15 février 2015 *"Pourquoi les Etats-Unis rejettent les modalités agricoles de décembre 2008"*. La première méthode a d'ailleurs été créée par Jean-Christophe Debar et Alan Blogowski en 1999⁴ et J.-C. Debar l'a réactualisée en 2011 : *"L'ensemble des programmes d'aide alimentaire (financière et en nature) auraient eu le même effet qu'une subvention augmentant la production agricole américaine d'un montant compris entre 4,7 Md\$ à 7,8 Md\$ (valeur à la ferme), selon la méthode d'estimation. Soit l'équivalent de 1,6% à 2,8% de la valeur de la production agricole US en 2009"*⁵. Rashmi Banga de la CNUCED a également estimé, sur la base de l'article de Debar-Blogowski de 1999, que *"En 2010, cette aide équivalente à la production agricole a été de 6,6 Md\$, ce qui est supérieur à leurs subventions de la boîte orange en 2010"*⁶. On pourrait donc prendre a priori comme ratio 2,2% (moyenne de 1,6% et 2,8%) mais, comme cela donnerait une valeur supérieure à l'estimation de la CNUCED, limitons nous à 2% et le tableau 4 donne une subvention moyenne de 7,579 Md\$ de 2010 à 2014.

Tableau 4 – Subventions incluses dans l'aide alimentaire intérieure des EU de 2000 à 2014

Millions \$	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
VPA (valeur de la production agricole)	334918	380781	396606	391580	390918	378961
Subvention AAI	6698	7616	7932	78326	7818	7579

Puisque, comme on l'a vu, l'objectif est de mesurer le "soutien à l'agriculture" et non celui aux consommateurs, on doit déduire de l'EST total, qui a été de 87,189 Md\$ en moyenne aux EU de 2010 à 2014, les 45,726 Md\$ de subventions des contribuables aux consommateurs correspondant essentiellement à la valeur de l'AAI, ce qui laisse 41,454 Md\$ dans l'EST, auquel on ajoute les 7,579 Md\$ de subventions à l'AAI, l'EST devenant 49,033 Md\$.

L'EST des autres pays ne change guère, notamment parce qu'ils n'ont pas d'AAI significative et même si d'autres changements sont intervenus dans la composition de l'ESSG par la

⁴ J.-C. Debar et A. Blogowski, *Les programmes d'aide alimentaire intérieure aux Etats-Unis*, Notes et études économiques, n°9, mars 1999, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, pp. 51-75, <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/nee039909A2.pdf>

⁵ http://www.cna-alimentation.fr/wp-content/uploads/2013/05/diaporama_debar_19_01_2011.pdf

⁶ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2014misc1_bp10.pdf

réforme de la méthode de l'OCDE de 2014. Dans l'UE où l'EST moyen en euros pour la période 2010-13 était de 94,170 Md€ dans le rapport OCDE de 2013, il est monté à 98,493 Md€ (+4,323 Md€) sur la même période dans le rapport de 2014. Cependant, après déduction de l'ESC (essentiellement le SPM) l'EST moyen a été de 81,306 Md€ de 2010 à 2014⁷. S'il a augmenté, contrairement à celui des EU qui a baissé, cela tient surtout à la hausse de 3,524 Md€ de l'ESSG sur la même période 2000-13 alors que celui des EU s'est effondré. Mais l'AAI de l'UE est restée insignifiante, à 350 M\$ en moyenne de 2010 à 2014 et a même baissé à 221 M\$ en 2014. Quant aux autres pays susceptibles d'avoir des programmes d'AAI, ien ne transparait dans les données de l'OCDE pour la Chine, le Brésil ou l'Indonésie. Il n'y a donc pratiquement que l'EST des EU qui été modifié de 2013 à 2014.

Le tableau 4 montre que, pour la moyenne des années 2010 à 2014, le pourcentage de l'EST par rapport à la VPA a été supérieur 28,8% dans les pays à haut revenu (24,6%) à celui des pays émergents (19,1%) et le pourcentage de l'EST-SPM par rapport a la VPA a été 2,6 fois supérieur chez les premiers (17,3%) que chez les seconds (6,7%). On notera par exemple que pour les EU le ratio (EST-SPM)/VPA est de 11,3% contre de 7,8% pour le ratio (ESP-SPM)/VPA. On notera aussi que la part du SPM dans l'EST, c'est-à-dire la part de la protection à l'importation, est 2,2 fois supérieure dans les pays émergents que dans les pays à haut revenu, alors qu'elle n'était que le double pour la part du SPM dans l'ESP.

Tableau 4 – Indicateurs OCDE de soutien agricole des pays développés et émergents, moyenne 2010-14

Millions de \$	VPA	EST	EST/VPA	SPM	SPM/EST	EST-SPM	(EST-SPM)/VPA
Australie	47846	2233	4,7%	0,4	0,02%	2232,6	4,7%
Canada	47453	8717	18,4%	3874	44,4%	4843	10,2%
Suisse	7079	6674	94,3%	2088	31,3%	4586	64,8%
UE28	483435	130077	26,9%	20776	16,0%	109301	22,6%
Islande	245	159	64,9%	62	39,0%	97	39,6%
Israël	7883	983	12,5%	621	63,2%	362	4,6%
Japon	93995	65649	69,8%	44163	67,3%	21486	22,9%
Norvège	4349	4269	98,2%	1705	39,9%	2564	59%
Nouvelle-Zélande	18370	543	3,0%	123	22,7%	420	2,3%
EU	378704	49033	12,9%	6068	12,4%	42965	11,3%
Pays à haut revenu	1089359	268337	24,6%	79480,4	29,6%	188856,6	17,3%
Brésil	188197	10403	5,5%	3232	31,1%	7171	3,8%
Chili	12486	765	6,1%	25	3,3%	740	5,9%
Chine	1154263	233027	20,2%	157025	67,4%	76002	6,6%
Colombie	26924	5895	21,9%	4090	69,4%	1805	6,7%
Indonésie	126567	28745	22,7%	22931	79,8%	5814	4,6%
Kazakhstan	13696	2162	15,8%	948	43,8%	1214	8,9%
Corée	38985	23412	60,1%	18698	79,9%	4714	12,1%
Mexique	52549	8344	15,9%	1949	23,4%	6395	12,2%
Russie	89065	16570	18,6%	7164	43,2%	9406	10,6%
Turquie	73557	19561	26,6%	12605	64,4%	6956	9,5%
Ukraine	35342	117	0,3%	-2463	-210,5%	2580	7,3%
Afrique du Sud	19329	885	4,6%	265	29,9%	620	3,2%

⁷ On peut s'étonner que ces 81,306 Md€ de subventions agricoles de l'UE en moyenne de 2010 à 2014 ont dépassé de 15,559 Md€ (23,7%) les dépenses effectives du Budget agricole de l'UE (56,803 Md€) plus les aides d'Etat (8,944 Md€) soit un total de 65,747 Md€ dans la même période. Cet écart ne peut s'expliquer seulement par le fait que l'OCDE considère comme subventions des exemptions fiscales (telles que le rabais de 3 Md€ en moyenne sur les taxes frappant le carburant agricole) et il faudra consulter l'OCDE et la DG Budget pour clarifier la question. Pourraient être en cause les subventions nationales pour un montant moyen de 24,267 Md€ de 2010 à 2014 selon l'OCDE alors que les aides d'Etat n'ont été que 8,944 Md€ selon la DG Concurrence.

Pays émergents	1830960	349886	19,1%	226469	64,7%	123417	6,7%
TOTAL	2920319	618223	21,2%	305949,4	49,5%	312273,6	10,7%
Emergents/Total	62,7%	53,3%	84,9%	74,0%	130,7%	39,5%	62,6%
Emergents/HR	168,1%	130,4%	77,6%	284,9%	218,6%	65,34%	38,7%

Source: OCDE et FAOSTAT

V – L'ESP et l'EST sont à calculer par habitant et par actif agricole (UTA)

Les tableaux 5 à 8 comparent successivement les soutiens agricoles entre pays à haut revenu et pays émergents selon l'ESP par habitant et par UTA (actif agricole en équivalent temps complet), l'ESP-SPM par habitant et par UTA, l'EST par habitant et par UTA et l'EST-SPM par habitant et par UTA. Comme il y a 40 fois plus d'UTA chez les seconds que chez les premiers – dit autrement les seconds rassemblent 97,6% des UTA totales –, l'ESP par UTA des premiers (14 546 \$) est 28,6 fois supérieur à celui des seconds (508,5 \$) et l'EST par UTA des premiers (17 925 \$) est 30,6 fois supérieur à celui des seconds (586,7 \$). De même l'ESP-SPM par UTA est 71,7 fois supérieur dans les pays à haut revenu (9 236,9 \$) à celui dans les pays émergents (128,8 \$) et l'EST-SPM par UTA est 61 fois supérieur dans les premiers (12 615,7 \$) à son niveau dans les seconds (206,9 \$). Dit autrement l'ESP-SPM par UTA comme l'EST-SPM par UTA, qui mesurent les subventions proprement dites, ne représentent dans les pays émergents que 1,4% et 1,6% respectivement de leur niveau dans les pays à haut revenu.

Tableau 5 – ESP par habitant et UTA des pays développés et émergents, moyenne 2010-14

En 1000	ESP	Population	ESP/habitant	UTA	ESP/UTA
	millions \$	1000	\$	1000	\$
Australie	1207	23034	52,4	460	2623,9
Canada	6429	34832	184,6	321	20028
Suisse	5910	7996	739,1	138	42826,1
UE28	110137	508947	216,4	10057	10951,3
Islande	149	326	457,1	11	13545,5
Israël	808	7632	105,9	49	16489,8
Japon	55568	127213	436,8	1252	44383,4
Norvège	3967	4993	794,5	85	46670,6
Nouvelle-Zélande	147	4460	33,0	187	786,1
EU	33435	317460	105,3	2410	13873,4
Pays à haut revenu	217757	1036893	210,0	14970	14546,2
Brésil	8570	198639	43,1	10497	816,4
Chili	382	17463	21,9	959	398,3
Chine	204792	1407911	145,5	504030	406,3
Colombie	5084	47696	106,6	3492	1455,9
Indonésie	25282	246804	102,4	50013	505,5
Kazakhstan	1645	16268	101,1	1160	1418,1
Corée	20394	48993	416,3	1145	17811,4
Mexique	7010	120845	580,1	7910	886,2
Russie	13406	143106	93,7	5951	2252,7
Turquie	16691	73993	225,6	7807	2138,0
Ukraine	-486	45513	-10,7	2288	-212,4
Afrique du Sud	498	52341	9,5	1148	433,8
Pays émergents	303268	2419572	125,3	596400	508,5
TOTAL	521025	3456465	150,7	611370	852,2
Emergents/Total	58,2%	70,00%	83,1%	97,6%	59,6%
Emergents/HR	139,3%	233,30%	59,7%	3984%	3,5%

Source: OCDE et FAOSTAT

Tableau 6 – ESP-SPM par habitant et UTA des pays développés et émergents, moyenne 2010-14

En 1000	ESP-SPM	Population	(ESP-SPM)/habitant	UTA	(ESP-SPM)/UTA
	millions \$	1000	\$	1000	\$
Australie	1206,6	23034	52,4	460	2623,0
Canada	2555	34832	73,4	321	7959,5
Suisse	3822	7996	478,0	138	27695,6
UE28	89361	508947	175,6	10057	8885,5
Islande	87	326	266,9	11	7909,1
Israël	187	7632	24,5	49	3816,3
Japon	11405	127213	89,7	1252	9109,4
Norvège	2262	4993	453,0	85	26611,8
Nouvelle-Zélande	24	4460	5,4	187	128,3
EU	27367	317460	86,2	2410	11355,6
Pays à haut revenu	138276,6	1036893	133,4	14970	9236,9
Brésil	5338	198639	26,9	10497	508,5
Chili	357	17463	20,4	959	372,3
Chine	47767	1407911	33,9	504030	94,8
Colombie	994	47696	20,8	3492	284,7
Indonésie	2351	246804	9,5	50013	47,0
Kazakhstan	697	16268	42,8	1160	600,9
Corée	1696	48993	34,6	1145	1481,2
Mexique	5061	120845	41,9	7910	639,8
Russie	6242	143106	43,6	5951	1048,9
Turquie	4086	73993	55,2	7807	523,4
Ukraine	1977	45513	43,4	2288	864,1
Afrique du Sud	233	52341	4,5	1148	203,0
Pays émergents	76799	2419572	31,7	596400	128,8
TOTAL	215076	3456465	62,2	611370	351,8
Emergents/Total	35,7%	70,0%	51,0%	97,6%	36,6%
Emergents/HR	55,5%	233,3%	23,8%	3984%	1,4%

Source: OCDE et FAOSTAT

Tableau 7 – EST par habitant et actif agricole des pays développés et émergents, moyenne 2010-14

En 1000	EST	Population	EST/habitant	UTA	EST/UTA
	millions \$	1000	\$	1000	\$
Australie	2233	23034	96,9	460	4854,3
Canada	8717	34832	250,3	321	27155,8
Suisse	6674	7996	834,7	138	48362,3
UE28	130077	508947	255,6	10057	12934,0
Islande	159	326	487,7	11	14454,5
Israël	983	7632	128,8	49	20061,2
Japon	65649	127213	516,1	1252	52435,3
Norvège	4269	4993	855,0	85	50223,5
Nouvelle-Zélande	543	4460	121,7	187	2903,7
EU	49033	317460	154,5	2410	20345,6
Pays à haut revenu	268337	1036893	258,8	14970	17925,0
Brésil	10403	198639	52,4	10497	991,0
Chili	765	17463	43,8	959	797,7
Chine	233027	1407911	165,5	504030	462,3
Colombie	5895	47696	123,6	3492	1688,1
Indonésie	28745	246804	116,5	50013	574,8
Kazakhstan	2162	16268	132,9	1160	1863,8

Corée	23412	48993	477,9	1145	20447,2
Mexique	8344	120845	69,0	7910	1054,9
Russie	16570	143106	115,8	5951	2784,4
Turquie	19561	73993	264,4	7807	2505,6
Ukraine	117	45513	2,6	2288	51,1
Afrique du Sud	885	52341	16,9	1148	770,9
Pays émergents	349886	2419572	144,6	596400	586,7
TOTAL	521025	3456465	150,7	611370	852,2
Emergents/Total	67,2%	70,0%	96,0%	97,6%	68,8%
Emergents/HR	130,4%	233,3%	55,9%	3984%	3,3%

Source: OCDE et FAOSTAT

Tableau 8 – EST-SPM par habitant et actif agricole des pays développés et émergents, moyenne 2010-14

En 1000	EST-SPM	Population	(EST-SPM)/habitant	UTA	(EST-SPM)/UTA
	millions \$	1000	\$	1000	\$
Australie	2232,6	23034	96,9	460	4853,5
Canada	4843	34832	139,0	321	15087,2
Suisse	4586	7996	573,5	138	33231,9
UE28	109301	508947	214,8	10057	10868,2
Islande	97	326	297,5	11	8818,2
Israël	362	7632	47,4	49	7387,8
Japon	21486	127213	168,9	1252	17161,3
Norvège	2564	4993	513,5	85	30164,7
Nouvelle-Zélande	420	4460	94,2	187	2,246,0
EU	42965	317460	135,3	2410	17827,8
Pays à haut revenu	188856,6	1036893	182,1	14970	12615,7
Brésil	7171	198639	36,1	10497	683,1
Chili	740	17463	42,4	959	771,6
Chine	76002	1407911	54,0	504030	150,8
Colombie	1805	47696	37,8	3492	516,9
Indonésie	5814	246804	23,6	50013	116,2
Kazakhstan	1214	16268	74,6	1160	1046,6
Corée	4714	48993	96,2	1145	4117,0
Mexique	6395	120845	52,9	7910	808,5
Russie	9406	143106	65,7	5951	1580,6
Turquie	6956	73993	94,0	7807	891,0
Ukraine	2580	45513	56,7	2288	1127,6
Afrique du Sud	620	52341	11,8	1148	540,1
Pays émergents	123417	2419572	51,0	596400	206,9
Total	312273,6	3456465	90,3	611370	510,8
Emergents/Total	39,5%	70,0%	56,5%	97,60%	40,5%
Emergents/Haut revenu	65,34%	233,3%	28,0%	3984%	1,6%

Source: OCDE et FAOSTAT

Il faut donc une certaine audace pour conclure à "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".

De même il est osé d'écrire que "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 %)". Le tableau 9 montre que les ratios ESP/VPA et EST/VPA sont les seuls pour lesquels la Chine a des niveaux de soutien nettement supérieurs à ceux des EU, mais pour tous les autres indicateurs les EU écrasent littéralement la Chine, particulièrement pour l'indicateur de subvention agricole proprement dite (EST-SPM) par UTA qui est 118 fois

supérieur à celui des EU (17 827,8 \$ contre 150,8 \$). Et si tous les indicateurs de l'UE28 sont nettement supérieurs à ceux de la Chine – avec notamment 72,1 fois de plus pour l'indicateur de subvention agricole proprement dite par UTA –, sa domination sur la Chine des indicateurs par UTA est toutefois plus faible que celle des EU, sauf pour l'ESP/UTA.

Incidentement ce tableau permet aussi une comparaison des niveaux de soutien et subvention agricoles entre l'UE28 et les EU. On voit ainsi que, autant l'UE a des ratios supérieurs à ceux des EU pour l'ESP/VPA, l'EST/VPA, l'(ESP-SPM)/VPA et l'(EST-SPM)/VPA, autant les EU dominent l'UE pour la valeur absolue des soutiens agricoles par UTA, qui sont supérieures de 26,6% pour l'ESP/UTA et de 57,3% pour l'EST/UTA et, pour les subventions agricoles, elles sont supérieures de 27,8% pour l'(ESP-SPM)/UTA et de 64% pour l'(EST-SPM)/UTA.

Tableau 9 – Comparaison des indicateurs précédents de la Chine, de l'UE28 et des EU

	ESP/VPA	EST/VPA	(ESP-SPM)/VPA	(EST-SPM)/VPA	ESP/UTA	(ESP-SPM)/UTA	EST/UTA	(EST-SPM)/UTA
Chine	17,7%	20,2%	4,1%	6,6%	406,3	94,8	462,3	150,8
UE28	22,8%	26,9%	18,5%	22,6%	10 951,3	8885,5	12 934	10 868,2
EU	8,8%	12,9%	7,2%	11,3%	13 873,4	11 355,6	20 345,6	17 827,8
EU/Chine	49,7%	63,9%	175,6%	171,2%	34,1 fois +	119,8 fois +	44 fois +	118,2 fois +
UE28/Chine	128,8%	133,2%	4,5 fois +	3,4 fois +	27 fois +	93,7 fois +	28 fois +	72,1 fois +

VI – Les références de Jean-Christophe Debar et Mathilde Douillet à d'autres indicateurs de distorsion des prix agricoles

Jean-Christophe Debar et Mathilde Douillet veulent renforcer leur thèse d'un soutien agricole au moins égal des pays émergents à ceux des pays à haut revenu en ayant recours à d'autres indicateurs, qui ne se démarquent guère des analyses néo-classiques sur la distorsion des prix agricoles.

6.1 – Le TNA (taux nominal d'assistance aux agriculteurs) a les mêmes défauts que l'ESP

Les auteurs ont recours au concept de TNA (taux nominal d'assistance aux agriculteurs) proposé par Anderson pour la Banque mondiale : "*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 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)*". La faille majeure de cette définition, partagée par l'indicateur SPM (soutien des prix du marché) de l'OCDE, est que ce prix de référence international n'est pas du tout corrigé des subventions agricoles massives des pays occidentaux exportateurs et notamment pas de celles des EU qui font le prix mondial de référence pour les "grains" (céréales, oléagineux, protéagineux, coton) voire pour les viandes dont les prix sont dérivés des prix des COP destinés à l'alimentation du bétail.

On ne comprend pas le message que les auteurs veulent envoyer en écrivant : "*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)". D'abord ils ne disent pas que le TNA de l'UE était le triple (24%) de celui de l'Inde en 2008-10 (et de 78% supérieur en 2005-07 et de 2,6 fois supérieur en 2002-04), pour ne pas parler de la Corée et du Japon. Constaté que le TNA de l'Asie en développement est plus élevé que celui de l'Amérique latine et de l'Afrique sub-saharienne (ASS) n'est pas un mal si cela a contribué à une plus forte croissance voire à un développement plus équilibré entre villes et campagnes.

Puisque les auteurs remarquent que *"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 développement, mais l'écart s'est réduit ces dernières décennies"*, pourquoi n'admettent-ils pas qu'il est logique que les PED adoptent les mêmes outils que ceux qui ont permis aux pays à haut revenu d'arriver à ce stade, a fortiori puisqu'ils n'ont pas la même capacité de subventionner leurs très nombreux agriculteurs. Seraient-ils partisans du "Kicking away the ladder" (Ha-Joon Chang, 2002) ?

6.2 – L'indicateur SDE de Jean-Christophe Debar et Mathilde Douillet

Les auteurs proposent un nouvel indicateur, baptisé SDE, *"qui regroupe les soutiens les plus couplés à la production et aux prix de marché agricoles, censés générer le plus de distorsions des échanges"*, et qui se différencie de l'ESP essentiellement par le fait qu'il ne comprend pas les aides directes découplées, et ils calculent alors le pourcentage du SDE dans l'ESP. Ce qui les amène à conclure que *"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 2010-12"*.

C'est évidemment une méthode habile pour enfoncer le clou que, décidément, les pays émergents sont sur la mauvaise voie alors que les pays à haut revenu sont les bons élèves. L'on doit plutôt tirer une conclusion opposée : le recours des pays développés à une proportion croissante d'aides agricoles soi-disant découplées n'a été qu'un artifice qui ne change rien au fait qu'il s'agit de subventions ayant le plus d'effets de distorsion des échanges puisque, étant notifiées en boîte verte à l'OMC, elles peuvent augmenter sans limites, sous réserve toutefois d'une possible nouvelle condamnation à l'OMC, compte tenu du précédent du jugement de l'Organe d'appel dans l'affaire Coton des EU de mars 2005. Les PED sont dans la bonne voie en utilisant les soutiens couplés qui ont le plus d'impact sur la production, comme l'a rappelé la FAO, et les EU ont eu raison d'éliminer les aides découplées dans le Farm Bill de février 2014 pour mieux stabiliser les revenus agricoles.

6.3 – Le cas de l'Inde et de ses subventions aux intrants

Comme l'OCDE n'a pas calculé l'ESP de l'Inde, faute notamment d'estimation du SPM, les auteurs se concentrent sur les subventions les plus importantes, celles aux intrants : *"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... 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... 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... 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 %)". Les auteurs ajoutent cependant en note de bas de page que "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". Effectivement pendant cette période l'Inde avait interdit l'exportation du blé et du riz non Basmati pour protéger les consommateurs de la flambée des prix mondiaux, ce qui lui a été fortement reproché par les économistes conventionnels. Il s'ensuit que la valeur de la production agricole de ces deux produits majeurs était inférieure à celle des autres pays généralement dépendant des prix mondiaux. Il est donc normal que le ratio des subventions à la VPA était surévalué par rapport à celui des autres pays.

Surtout ce procès fait aux subventions aux intrants de l'Inde – pour lesquels Hoda et Gulati soulignent à raison les multiples dysfonctionnements, y compris l'impact négatif sur les sols et l'eau – oublie tout un ensemble de facteurs qui en relativisent la portée :

- Les pays développés, à commencer par l'UE et les EU, sous-notifient massivement leurs subventions aux intrants, avec la complicité de l'OCDE comme on l'a vu pour leurs subventions aux aliments du bétail (d'environ 15 milliards d'euros dans l'UE en 2012) et qui oublie aussi les subventions à l'irrigation. Ces pays ne notifient pas davantage les subventions aux agrocarburants pourtant largement responsables de la flambée des prix des céréales et oléagineux depuis 2007. Les EU ne notifient pas la bonification des intérêts des prêts agricoles et l'UE les sous-notifie largement.

- Hoda et Gulati expliquent bien que ces subventions aux intrants de l'Inde sont restées parfaitement dans les normes de l'AsA puisque la grande majorité relevait de l'exemption de la MGS au titre de l'article 6.2 pour les subventions aux "*producteurs qui, dans les pays en développement Membres, ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées*".

- A fortiori si on compare les subventions aux intrants par actif agricole (UTA), il est évident que l'Inde serait parmi les derniers de la liste avec ses 271 millions d'UTA.

- Rappelons encore que, pour la FAO au contraire, les subventions aux intrants sont le moyen le plus efficace d'augmenter la production rapidement. Dire cela ne veut pas dire soutenir les multinationales de l'agro-business qui s'efforcent de promouvoir ces subventions en ASS. Car il s'agit au contraire de promouvoir les subventions à des systèmes de production agro-écologiques qui impliquent l'utilisation d'intrants différents, y compris sous forme de services d'information et de recherche.

VII – Les règles de l'OMC oublient la boîte en or des pays développés

La comparaison des subventions agricoles des pays développés et des pays émergents, et a fortiori de l'ensemble des PED, ne doit pas faire oublier une autre aberration des règles de l'OMC, et notamment de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires, qui ne

prennent en compte que les subventions "spécifiques" – ici agricoles – actuelles. C'est pourquoi on a proposé d'appeler "boîte en or" celle incluant tous les types de soutiens non agricoles d'aujourd'hui et du passé ainsi que les soutiens agricoles du passé, dont notamment une forte protection à l'importation.

7.1 – Ces soutiens non agricoles passés et actuels ont réduit et réduisent encore fortement le coût unitaire des produits agricoles et alimentaires des pays développés relativement à ceux des PED, du fait en particulier des postes suivants :

- infrastructures de transport et communication efficaces
- monnaies convertibles et gérées en fonction des besoins des pays développés quels qu'en soient les effets sur les PED
- taux d'intérêt faibles
- éducation générale et recherche
- santé et retraite des agriculteurs financées par la collectivité, du moins dans l'UE
- consommateurs riches et au pouvoir d'achat croissant, capables de payer de bons prix alimentaires et indirectement de bons prix agricoles, contrairement à la situation des pays pauvres dont le pouvoir d'achat est très faible et baisse dans certains pays
- présence d'Etats de droit permettant de sanctionner les contrats commerciaux, les malversations des agents publics, de prélever les droits de douane, etc.
- on peut ajouter que le climat plus tempéré des pays développés et les risques inférieurs dus au changement climatique leur confèrent des avantages indéniables de compétitivité.

7.2 – Au total, la compétitivité actuelle supérieure des produits agricoles et alimentaires occidentaux par rapport à ceux des PED résulte moins des différences dans les soutiens agricoles actuels – les seuls pris en compte à l'OMC – que dans les soutiens non agricoles actuels et passés et les soutiens agricoles passés, depuis des décennies voire des siècles, en particulier une forte protection agricole à l'importation.

7.3 – C'est pourquoi, même si l'OMC devait rendre plus stricts les critères de la boîte verte, les pays développés pourront toujours accroître les subventions de la boîte en or pour maintenir la compétitivité de leurs agriculteurs. Par exemple, pour réduire les coûts de transport des céréales et soja à partir du Corn Belt, les EU financent de grands travaux d'amélioration de la navigabilité du Mississippi. Au lieu d'avoir des administrations et institutions spécialisées dans l'appui au secteur agricole, il suffira de les intégrer dans des institutions à caractère plus général de sorte que l'on ne pourrait plus imputer leurs dépenses au secteur agricole.

Conclusion : le message adressé aux pays d'ASS est plus qu'ambigu

Concluons avec un commentaire sur l'appréciation portée par les auteurs sur l'avenir des politiques agricoles d'ASS, qui est le champ privilégié d'intervention du FARM : *"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".

Cette déclaration reste très ambiguë et laissera perplexes les responsables politiques et agricoles africains : puisqu'il est indispensable d'augmenter la production et pour cela d'augmenter le soutien à l'agriculture, quelle forme doit-il prendre ? Dans cette étude les auteurs n'ont cessé de critiquer les aides couplées mais, qu'elles soient couplées ou découplées, l'ASS n'a pas les moyens de subventionner à un niveau significatif ses agriculteurs qui représentent près des deux tiers des actifs. Puisque l'engagement des Chefs d'Etat de l'Union africaine à Maputo en 2003 de consacrer au moins 10% des budgets nationaux à l'agriculture n'a pas été tenu à quelques exceptions près et que les pays développés tendent à réduire leur aide publique au développement, la seule alternative crédible consiste à assurer aux agriculteurs des prix stables et rémunérateurs en utilisant une protection suffisante à l'importation sous forme de prélèvements variables, afin qu'ils puissent autofinancer leur propre production, l'Etat et l'aide extérieure devant financer les investissements collectifs. A condition bien sûr de mettre aussi en place des filets de sécurité pour les consommateurs pauvres, à l'image des programmes alimentaires du type "Faim zero" du Brésil, des "food stamps" des EU ou du programme alimentaire de l'Inde, ce qui implique que la Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi en décembre 2015 place une fois pour toutes dans la boîte verte les programmes de stocks publics de produits vivriers achetés aux paysans pauvres à des prix rémunérateurs. Mais une protection accrue est totalement incompatible avec les APE et on attendait que les auteurs soient plus explicites sur cet enjeu crucial.