



Réponse de J. Berthelot à la réponse de Jean-Christophe Debar, 7 octobre 2015

7 octobre 2015

« Le nouveau paysage mondial du soutien à l'agriculture » : réponse à Jacques Berthelot

Jean-Christophe Debar, directeur, Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde

Jacques Berthelot a mis en ligne, début septembre, une longue analyse du dernier document de travail publié par la fondation FARM[1]. Sa critique (<http://www.solidarite.asso.fr/-Articles-Jacques-Berthelot->) pose des questions légitimes, mais elle est sous-tendue par un désagréable procès d'intention : les conclusions du document correspondraient selon lui « au discours néolibéral tenu par les pays développés ». L'épithète « néolibéral » est-elle infamante ou y a-t-il erreur de diagnostic ?

Nous nous en tiendrons ici aux faits et discuterons leur interprétation et quelques-unes de leurs implications.

[Parler de discours "néo-libéral" n'est pas infamant mais renvoie aussi aux faits des positions actuelles des pays développés, UE et EU (Etats-Unis) en tête, qui, poussées par leurs firmes d'agrobusiness de prioriser l'accès aux marchés des autres pays dans les négociations commerciales agricoles tant à l'OMC, en vue de la conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi en décembre, que dans leurs accords bilatéraux de libre-échange, refusent de parler de leurs subventions agricoles et surtout de les réduire comme ils en avaient accepté le principe dans le projet de modalités agricoles de l'OMC du 6 décembre 2008 s'ils obtenaient en contrepartie plus d'accès aux marchés des pays en développement (PED), notamment les non PMA. Le concept de néo-libéralisme est complexe et recouvre plusieurs interprétations (voir l'excellente analyse de Wikipédia¹) d'où j'extraie : "Pour ceux qui le dénoncent, (le terme est souvent employé à gauche, mais fait aussi partie du vocabulaire de la droite dite « conservatrice ») le « néolibéralisme » accroît les inégalités sociales, réduit la souveraineté des États et nuit à la croissance des pays en développement... Les politiques « néolibérales »... visent au contraire à réduire l'emprise du secteur public sur l'économie, au profit du secteur privé, sous l'influence de l'idée qu'il en résulterait une administration plus efficace et une économie plus forte."

C'est un fait que l'analyse de Jean-Christophe Debar conforte beaucoup les positions prises actuellement par l'UE et les EU pour enterrer le Doha Round (pourtant dit du "développement") à Nairobi, notamment parce qu'il conforte les critiques de l'agrobusiness des EU sur les subventions agricoles des pays émergents, critiques remplies de grossières erreurs que j'ai dénoncées dans leur premier rapport de 2012² et je prépare une nouvelle analyse des critiques récentes de DTB commanditées par U.S. Wheat Associates (USW)³.]

D'abord, les faits

Rappelons les trois principales conclusions de l'étude de FARM.

1) 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.

[Cela s'explique déjà par la forte hausse de la population : alors qu'elle a augmenté de 942 M à 1,036 Md d'habitants dans les pays à haut revenu en question, soit de 10% (9,98%), de 1995 à 2014, elle a été multipliée par 2,63, de 1,346 Md à 3,543 Md dans les 12 pays émergents, dont de 376 M à 1,295 Md en Inde (multipliée par 3,4) et de 544 M à 1,369 Md en Chine (multipliée par 2,52). Et on s'étonne et critique que leur soutien agricole ait fortement augmenté !]

Ce double phénomène a conduit à une convergence de l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP), exprimée en pourcentage de la valeur des recettes des producteurs - l'indicateur le plus courant du soutien, calculé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – pour ces deux groupes de pays.

¹ <https://fr.wikipedia.org/wiki/N%C3%A9olib%C3%A9ralisme>

² <http://www.solidarite.asso.fr/IMG/pdf/Solidarites-on-DTB-emerging-countries-domesticsupport-07-01-2012.pdf>

³ <http://www.dtbassociates.com/docs/DomesticSupportStudy11-2014.pdf>

Les chiffres produits par J. Berthelot ne remettent pas fondamentalement en cause ce constat. D'après les données actualisées de l'OCDE et en incluant la Colombie dans les pays émergents, l'ESP atteint en moyenne, sur la période 2010-14, 18 % des recettes agricoles dans les pays à haut revenu (contre 31 %, selon nos estimations, sur 1986-89) et 16 % dans les pays émergents (contre 7 %, selon nos calculs, sur 1995-99)^[2]. Il y a donc bien eu, en termes relatifs, baisse du soutien dans les pays à haut revenu et hausse dans les pays émergents, le niveau moyen de l'aide étant aujourd'hui à peu près comparable dans les deux groupes de pays. Ces données doivent bien sûr être interprétées avec prudence, pour les raisons évoquées dans le document de travail. Soulignons que l'OCDE ne publie pas d'ESP pour l'Inde. Or le montant des transferts budgétaires aux agriculteurs, en pourcentage de la valeur de la production agricole, est, selon nos estimations, du même ordre de grandeur en Inde que dans les pays à haut revenu.

2) L'augmentation de l'aide à l'agriculture dans les pays émergents s'est faite essentiellement par un accroissement des soutiens censés générer le plus de distorsions des échanges (notre indicateur SDE), si l'on suit les critères de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Alors que, suite notamment à l'Accord sur l'agriculture signé à Marrakech en 1994, l'intervention publique dans les pays à haut revenu a pris des formes supposées moins perturber les marchés.

J. Berthelot critique les critères de l'OMC, qui classent les types de soutien selon leur degré présumé de distorsion, mais ne conteste pas l'évolution divergente du SDE dans les pays à haut revenu et les pays émergents.

3) Selon un autre indicateur - le taux nominal d'assistance aux agriculteurs (TNA), calculé par la Banque mondiale -, les pays les moins avancés (PMA) sortent à peine de décennies de « ponction » de leur agriculture, même si leurs protections à l'importation sur les produits vivriers ne sont pas négligeables. On peut donc distinguer, d'un côté, les pays à haut revenu et les pays émergents, qui soutiennent de manière substantielle leur agriculture, et de l'autre, les pays les moins avancés, qui tendent globalement à négliger ce secteur alors que, paradoxalement, il absorbe la majeure partie de leur population active. Il existe bien sûr, au sein de ces trois groupes, très hétérogènes, de grandes différences dans le niveau du soutien par pays et par produit.

J. Berthelot critique le TNA, mais ne conteste pas la situation spécifique des PMA en matière d'aide à l'agriculture.

L'interprétation des faits

L'argumentation de J. Berthelot peut être résumée comme suit : les conclusions de l'étude de FARM sont erronées, parce que les indicateurs utilisés pour mesurer le niveau de soutien ne sont pas bons et parce que la distinction à l'OMC des subventions en boîtes orange, bleue ou verte, censées traduire leur degré supposé de distorsion, « *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* ».

Commençons par le second point. L'étude de FARM ne porte pas de jugement sur le soutien à l'agriculture, ni sur la classification des subventions agricoles à l'OMC.

[Pourquoi alors affirmer le contraire sans ambiguïté dès l'introduction: "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".]

Notre objectif était d'analyser l'évolution comparée du montant et de la composition de l'aide à l'agriculture dans les différents groupes de pays en suivant les critères et les méthodes officiellement admis. Cependant, il nous paraît difficile de réduire la classification des soutiens dans l'Accord de Marrakech à « *l'habileté politique* » des Etats-Unis et de l'Union européenne à élaborer des règles multilatérales favorables à leur agriculture et défavorables à celles des pays du Sud.

[C'est pourtant bien ce qui s'est passé : arrivés au haut de l'échelle de la compétitivité agricole après au moins 3 décennies de forte protection à l'importation – puisque le GATT de 1947 avait toléré des exceptions agricoles n'ayant posé aucune limite aux niveaux et formes de protection à l'importation (prélèvements variables dans l'UE et quotas à l'importation aux EU qui ont en outre obtenu le 5 mars 1955 une dérogation spécifique pour ériger des protections sur tous leurs produits agricoles au titre de l'article 22 de l'Agricultural Adjustment Act de 1933 !) – et sous la pression de leurs firmes agroalimentaires soucieuses d'acheter à bas prix leurs matières premières agricoles, nos deux compères ont décidé ensemble au milieu des années 1980 à la fois de modifier profondément leurs politiques agricoles et de

lancer l'Uruguay Round afin de faire rentrer l'agriculture dans les normes libre-échangistes du GATT en obligeant les PED à réduire leurs protections à l'importation (les plus pauvres, généralement PMA, y avaient déjà été contraints par les conditionnalités des prêts des politiques d'ajustement structurel BM-FMI dès le début des années 1980), sachant qu'ils n'avaient pas les moyens de subventionner significativement leurs agriculteurs, trop nombreux. L'UE et les EU ont donc réduit fortement leurs prix agricoles minima garantis en les compensant par des aides directes massives que, simultanément, ils déclaraient sans effets de distorsion des échanges dans l'Accord sur l'agriculture de l'OMC qu'ils négociaient en face à face.]

Les rivalités géoéconomiques n'épuisent pas le débat, légitime à nos yeux, sur le degré de distorsion des différents types de soutien sur les marchés. Selon le consensus « néoclassique » en vigueur, le soutien des prix et les subventions aux intrants, instruments qui constituent la majeure partie du soutien dispensé dans les pays émergents

[mais aussi dans l'UE et aux EU jusqu'en 1992 : en 1992 les restitutions étaient encore de 9,249 Md€ dans l'UE et les aides de la boîte orange (interventions sur les marchés et aides directes couplées) de 22,141 Md€ soit ensemble de 92,6% du budget total PAC de 33,912 Md€ (le développement rural étant de 2,522 Md€) !],

créent en théorie plus de distorsions des échanges qu'une aide directe découplée de la production et des prix de marché, même si le découplage fait l'objet d'une abondante littérature critique.

[J'ai rappelé dans mon analyse que la FAO a encouragé les PED à utiliser des aides couplées, plus efficaces pour augmenter la production dont ils ont besoin compte tenu de leur forte expansion démographique. Sachant que le changement des règles imposées par l'UE et les EU est intervenu à une période où ils étaient au contraire en surproduction et contraints à des subventions massives à l'exportation (voire mon papier "Solidarité's comments to the US non paper on market price support and input subsidy programmes" du 27 septembre 2015⁴).

Dire cela n'est pas reconnaître que les disciplines de l'Accord sur l'agriculture sont équitables : l'écart est grand entre la théorie et la pratique des soutiens^[3]. Ce n'est pas non plus entériner un principe de primauté des règles de l'échange sur la préservation des capacités de production locale et la sécurité alimentaire. C'est simplement reconnaître que toutes les aides n'ont pas le même effet sur les échanges, certaines contribuant plus que d'autres à fausser la concurrence, et que cela doit être pris en compte dans les accords commerciaux qui veulent promouvoir une approche coopérative des politiques agricoles, afin d'éviter une escalade des subventions entre Etats.

[Effectivement les règles qui faussent le plus la concurrence sont celles de la boîte verte car non plafonnées!]

Venons-en au premier point de l'argumentation, sur la validité des indicateurs de soutien. Cette question est pertinente. Nous examinons dans le document de travail les principales objections formulées, souvent avec raison, à l'encontre de l'ESP et du TNA. J. Berthelot propose des alternatives. Certaines de ses propositions nous semblent non recevables (comme l'exclusion du soutien des prix du marché de l'ESP)

[J.-C. Debar considère comme non recevable l'exclusion du soutien des prix du marché (SPM) de l'ESP. Il est vrai que j'aurais dû préciser que le SMP recouvre aussi bien la protection à l'importation – différence entre le prix au producteur et le prix mondial rendu producteur, qui est pour moi le véritable SPM "payé" par les "consommateurs" (en fait les commerçants qui leur achètent les produits) aux producteurs – que les subventions à l'exportation qui sont payées par les contribuables et c'est une grosse lacune des indicateurs de l'OCDE de ne pas faire apparaître ces subventions explicitement au sein du SPM et à mon avis elle devrait les faire apparaître en dehors du SPM. Dans la pratique cependant, pour la période 2010-14 ici considérée, les subventions explicites à l'exportation ont totalement disparu aux EU et ont peu à peu disparu dans l'UE28, étant passées de 384 M€ en 2010 à 4 M€ en 2014, et n'ont représenté en moyenne qu'à peine 1% du SPM.

Soutien des prix du marché de l'UE de 2010 à 2014, en M€

Millions d'€	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
SPM total	13650	10895	17318	22510	13868	15648
Restitutions	384	179	146	61	4	155
Protection à l'importation	13266	10716	17172	22449	13864	15493

Source : OCDE et Budgets de l'UE

Refuser de déduire le SPM (dans sa composante essentielle de protection à l'importation) des subventions revient à refuser le droit de chaque pays – et surtout des PED qui ont peu de moyens de subventionner leurs très nombreux agriculteurs – à protéger son agriculture et donc le droit à la souveraineté alimentaire pour autant qu'il ne fait pas de

⁴ <http://www.solidarite.asso.fr/Papiers-2015>

tort aux autres pays par du dumping à l'exportation. C'est donc aussi critiquer la forte protection à l'importation que l'UE maintient jusqu'à ce jour et qui est une bonne chose. Mais c'est aussi nier que les prix agricoles mondiaux des grands produits alimentaires de base (céréales, viandes et produits laitiers) principalement encore exportés par les pays développés sont des prix de dumping du fait de leurs larges subventions internes qui profitent également aux produits exportés comme l'a reconnu à 4 reprises l'Organe d'appel de l'OMC. J'ai d'ailleurs demandé à la représentante de l'Organe d'appel faisant partie des intervenants de la plénière du Forum public de l'OMC du 30 septembre 2015 au matin, de confirmer les jugements de l'Organe d'appel dans ces 4 cas (ma question est à la 57 minutes à partir du début et la réponse à 1 heure⁵). Sans les confirmer explicitement elle ne les a pas contestés et a confirmé que les Membres ne sont pas tenus de reconnaître une valeur juridique de précédent à ces jugements tout en ajoutant que les panels et décisions de l'Organe d'appel suivants sont obligés d'en tenir pour assurer la cohérence de leurs jugements.]

ou peu convaincantes (la comptabilisation dans l'ESP des aides aux céréales et oléo-protéagineux comme subventions aux éleveurs), car elles reposent sur une interprétation déformée de l'ESP.

[Non c'est l'ESP qui est incohérent en prétendant que son concept de "surcoût de l'alimentation animale" (SAA) règle la question, ce qu'il ne fait pas du tout. C'est en effet la différence entre le prix intérieur et le prix mondial des COP (céréales, oléagineux et protéagineux) multipliée par le volume affecté à l'alimentation animale. Or, compte tenu de la flambée des prix de ces produits depuis 2007, le SAA de l'UE a pratiquement disparu de 2010 à 2014 alors que les aides aux COP n'ont pratiquement pas bougé depuis la réforme de la PAC de 2003 (mise en œuvre en 2005 et 2006) même si elles ont un peu baissé du fait des diverses "modulations" intervenues depuis et si elles sont en fait camouflées dans la boîte noire des DPU (DPB depuis 2015). Si les aides aux COP sont totalement perçues par les producteurs de COP, les éleveurs bénéficient des subventions réelles correspondant aux prix inférieurs auxquels ils paient les COP d'origine européenne (la même chose pour les EU), prix qui seraient nettement supérieurs en l'absence des aides accordées aux producteurs de COP en compensation de la baisse des prix d'intervention. Cela est a fortiori vrai depuis la forte chute des prix mondiaux des COP intervenue dans les derniers mois.]

Cet indicateur est une simple « photo » du soutien, prise selon des conventions déterminées (soutien des prix du marché, paiements budgétaires) ; il n'apporte aucun éclairage sur la justification des aides et ne fournit que des informations partielles sur les gains et les pertes que subiraient les producteurs, les consommateurs et les contribuables si tous les soutiens étaient supprimés.

[Mais cette simple "photo" du soutien repose sur des conventions de calcul très contestables et malhonnêtes intellectuellement (pour le SAA) et qui condamnent le droit de chaque pays à la souveraineté alimentaire.]

D'autres suggestions ouvrent des pistes de réflexion intéressantes. Ainsi, de l'ajout à l'ESP du coût des « services d'intérêt général », comme la recherche agronomique et certaines dépenses d'infrastructures, qui contribuent indéniablement, à terme, à accroître le revenu agricole ; ou de la prise en compte, en équivalent subvention à la production agricole, de l'aide alimentaire octroyée aux consommateurs, qui mobilise aux Etats-Unis d'énormes budgets. Encore ne faut-il pas évacuer trop rapidement les problèmes méthodologiques posés par ces approches.

L'idée d'exprimer le soutien non pas en pourcentage de la valeur des recettes des producteurs, comme c'est le cas traditionnellement pour l'ESP, mais en montant d'aide par actif agricole, pour tenir compte du nombre d'agriculteurs beaucoup plus élevé dans les pays en développement, retient l'attention. Jusqu'au début des années 2000, l'OCDE publiait d'ailleurs des ESP par équivalent agriculteur à temps plein (EATP). Il y a toutefois un réel problème de fiabilité des statistiques disponibles pour le calcul des EATP, surtout dans les pays du Sud.

[La FAO publie ces données mais il est vrai que je comprends mal comment elle ne compte que 271 millions d'UTA pour l'Inde en moyenne de 2010 à 2014, ce qui fait 53,5% des actifs totaux, lesquels ne représentent que 41% de la population totale du fait déjà de la pyramide des âges et peut-être d'autres raisons. Par contre la FAO compte 496 M d'UTA en Chine pour 60% des actifs totaux et ceux-ci correspondent aussi à 60% de la population totale. Mais le problème de fiabilité des statistiques disponibles vaut aussi pour celles de l'OCDE notamment parce que son indicateur d'ESP total par pays est extrapolé à partir des données portant sur seulement 70% de la valeur de la production totale.]

⁵ https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum15_e/webcasting_e.htm

Par ailleurs, pour établir des comparaisons significatives entre pays de niveaux de vie très différents et lisser les effets des variations des taux de change, les montants de soutien par actif agricole devraient être exprimés en parité de pouvoir d'achat, plutôt qu'en dollars ou en euros courants. Les calculs restent à faire.

[Mais cette remarque vaut aussi pour les soutiens totaux et pas seulement par actif!]

Mais si l'objectif est d'utiliser un critère plus équitable de mesure du soutien, faut-il considérer le montant de l'aide par actif agricole ou par hectare exploité ? Tout dépend de la définition de l'équité. En Europe, les efforts visant à élaborer une politique agricole commune plus « juste » prennent généralement pour étalon un rapprochement des niveaux de paiements directs par hectare. Ce critère est bien sûr discutable, mais un indicateur de soutien par actif sans aucune référence à la production ou au potentiel de production agricole ne va pas de soi, car les objectifs majeurs des politiques agricoles, dans tous les pays, ont toujours été d'accroître la production pour assurer la sécurité alimentaire et/ou d'améliorer le revenu agricole via un accroissement de la production agricole. Une option, à discuter, serait la définition d'un indicateur mixte, comme par exemple le montant du soutien par hectare et par actif agricole.

[Basé les aides directes sur les hectares comme le fait la PAC est tout le contraire non seulement de l'équité mais du développement durable sous tous ses aspects (économique, social, environnemental). Cela a favorisé la concentration des exploitations selon un processus cumulatif : plus on a d'ha plus on a d'aides et plus on a les moyens d'acheter des terres au détriment de l'installation, et plus la dimension des exploitations augmente, moins l'installation est possible. Rappelons que les emplois perdus (UTA) dans l'agriculture de l'UE15 de 1993 à 2014 ont été de 4,808 millions, supérieurs de 27% aux 3,780 millions de chômeurs supplémentaires, et pour la France les UTA perdues ont été de 713 000, supérieurs de 64% aux 435 000 chômeurs supplémentaires, même si ce ne sont pas les mêmes personnes. Et, plus la dimension des exploitations augmente, plus il est difficile d'adopter des systèmes de production respectueux de l'environnement et du bien-être animal (par exemple la ferme des 1000 vaches).]

Les implications de l'étude

Les débats techniques, pour importants qu'ils soient, risquent d'occulter les enjeux politiques liés aux conclusions de l'étude de FARM. La nouvelle donne mondiale du soutien à l'agriculture éclaire sur les rapports de force dans les négociations agricoles à l'OMC et les conditions susceptibles de rendre possible un nouvel accord. Les pays à haut revenu sont réticents à réduire encore leur soutien tant que – de leur point de vue – les pays émergents n'ouvrent pas suffisamment leurs marchés. Leurs réticences sont exacerbées par la montée en puissance des pays émergents sur les marchés agroalimentaires mondiaux, à l'exportation comme à l'importation.

Il faut prendre la mesure du renversement de situation qui s'est produit depuis la signature de l'Accord de Marrakech, en 1994. Alors qu'il y a vingt ans, les Etats-Unis, l'Union européenne et le groupe de Cairns conduit par l'Australie déterminaient quasiment à eux seuls le contenu et le rythme des négociations commerciales, les économies émergentes font aujourd'hui jeu égal.

[C'est bien normal et cela est lié d'abord à leur poids démographique relatif (et partant de leur poids économique) qui a plus que doublé, passé de 23,5% de la population mondiale en 1995 à 48,8% pour les 12 pays émergents de l'étude, quand le poids des 39 pays à haut revenu (dont les 28 de l'UE) baissait de 16,4% à 14,3%. Il serait donc "juste" que les subventions agricoles des pays émergents soient 3,4 fois supérieures à celles des pays à haut revenu considérés.]

Elles réussissent même à imposer leurs vues, comme en témoigne la remise en cause, par l'Inde, du statut des stocks publics de denrées dans le calcul du soutien soumis à réduction.

[J.-C. Debar ne semble pas suivre de près ces négociations (on ne peut tout faire) puisque, en dépit de l'apparent accord intervenu en novembre 2014 à l'OMC confirmant le fait que la "clause de paix" décidée in extremis à la conférence ministérielle de Bali le 7 décembre 2013 serait valable tant qu'une solution définitive ne serait pas trouvée, les EU (et l'UE dans son sillage) continuent à ne pas vouloir que la conférence de Nairobi entérine cette solution définitive, qui reste d'ailleurs grevée de multiples contraintes, notamment du fait qu'elle ne serait pas ouverte aux PED qui n'avaient pas déjà mis en œuvre de tels stocks publics avant décembre 2013.]

Ainsi, l'Accord sur l'agriculture n'a pas empêché ces économies de renforcer leurs politiques agricoles ; les carences des pays les moins avancés, dans ce domaine, tiennent bien moins aux règles de l'OMC qu'à leurs propres insuffisances.

Deux arguments justifient, traditionnellement, le maintien du « traitement spécial et différencié » en faveur des pays en développement (PED) à l'OMC. En ce qui concerne l'agriculture, ils reposent tous deux sur les écarts considérables de productivité du travail agricole existant entre les PED et les pays à haut revenu. D'abord, dans

les pays émergents comme dans les pays les moins avancés, la grande masse des petits agriculteurs, bien moins productifs que les producteurs des pays à haut revenu, ne peut pas soutenir la concurrence internationale sans une aide forte. Ensuite, comme le note J. Berthelot, « *la compétitivité actuelle supérieure des produits agricoles et alimentaires occidentaux par rapport aux 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 à l'importation* ». Les pays en développement ont donc besoin de temps pour moderniser leur agriculture, comme en ont eu, historiquement, les pays aujourd'hui développés.

Ces arguments restent valables malgré la tendance à la convergence des niveaux de soutien à l'agriculture entre pays émergents et pays à haut revenu. A deux nuances près, cependant. D'une part, il existe dans les pays émergents une « agriculture de firme », composée de fermes de grande taille et ayant accès aux intrants, au crédit et aux technologies modernes, souvent intégrées dans des chaînes de valeur performantes, qui est compétitive avec l'agriculture des pays occidentaux. D'autre part, il n'est pas interdit de s'interroger sur les instruments de politique agricole les plus appropriés pour favoriser l'amélioration de la productivité des agricultures familiales dans les pays émergents, sans se polariser exclusivement sur la protection à l'importation, pour nécessaire qu'elle soit. D'autant que cette protection a tendance à fondre sous l'effet de la multiplication des accords commerciaux bilatéraux et régionaux.

Là encore, la trajectoire suivie par les pays développés est riche d'enseignements. Le passage d'un soutien des prix du marché à des aides budgétaires peut contribuer à atteindre différents objectifs : augmentation de la production alimentaire, accroissement du revenu agricole (avec éventuellement un ciblage des aides vers les petites et moyennes exploitations), sécurité sanitaire des aliments et préservation des ressources naturelles, en particulier les sols et les eaux.

[Hélas non, le changement radical de politique agricole dans l'UE15 à partir de la réforme de la PAC de 1992 montre au contraire l'absurdité de ce changement : après avoir augmenté de 1,5% par an (de 60%) de 1961 à 1992, la valeur à prix constants de la production agricole de l'UE à 15 a stagné depuis la nouvelle PAC de 1992 et le revenu agricole net à prix constants a chuté de 2,3% par an de 1992 à 2012, et ce malgré des subventions agricoles massives qui ont représenté 71,5% de ce revenu net en 2012 (soit 53 Md€ sur un budget agricole total de 67 Md€ pour l'UE à 28). C'est grâce à une perte des emplois agricoles de 2,2% par an que le revenu réel par actif agricole a pu se maintenir. Et on ne parle pas de l'impact négatif de cette PAC sur l'environnement et l'équilibre villes-campagnes.]

La Chine a commencé, timidement, à réorienter sa politique agricole dans cette voie.

Quant au renforcement de la sécurité alimentaire, préoccupation majeure des PED, il peut se faire par d'autres outils plus efficaces qu'une politique de stockage public de denrées, comme le montre l'exemple du Brésil.

[Le Brésil lui-même a un "programme d'acquisition d'aliments" qui a bénéficié en 2012 à près de 200 000 familles agricoles pour un peu plus de 800 M de réals, soit environ 320 M€⁶. Mais la Chine a un programme de stocks publics démesuré notamment en maïs (150 M de tonnes) puisque les prix d'achat étaient supérieurs de 50% au prix mondial en 2014-15⁷. Toutefois il est difficile pour l'UE de faire la leçon aujourd'hui aux pays émergents sur ce point si l'on se souvient de l'importance des stocks d'intervention avant la réforme PAC au début des années 1990.]

Quel que soit le niveau des protections à l'importation, de gros investissements publics sont indispensables dans plusieurs domaines - en particulier celui, si délaissé, de la gestion des risques liés aux aléas climatiques et à la volatilité des prix - pour stimuler la production et surtout la productivité agricoles.

[Mais la volatilité des prix et taux de change ne peut être combattue dans les PED ayant peu de moyens financiers par des programmes d'assurances agricoles (qui implique de fortes aides publiques) mais par des prélèvements variables à l'importation qui ont été si efficaces pour promouvoir la production dans l'UE jusque 1994 (mais jugés illégaux par l'OMC) et les restrictions à l'importation (autorisées par l'OMC).]

Il va de soi que l'évolution des instruments de politique agricole vers des aides budgétaires dépend étroitement de l'existence d'un Etat fort, disposant de ressources financières suffisantes (donc apte à lever l'impôt) et doté d'une administration efficace, capable d'effectuer des versements directs à un très grand nombre de personnes. Ces conditions sont plus facilement réunies dans les pays émergents que dans les pays les moins avancés, même

⁶ http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/livroPAA10Anos.pdf

⁷ <http://www.cnbc.com/2015/09/17/reuters-america-update-1-china-to-cut-state-corn-prices-by-10-pct-for-201516-sources.html>

si la téléphonie mobile permet aujourd'hui, y compris en Afrique, de réaliser des transferts monétaires fiables et peu coûteux.

Que J. Berthelot se rassure, l'étude de FARM appelle à une forte augmentation du soutien à l'agriculture dans les pays les moins avancés et ce message n'est pas « *ambigu* ». Mais la cause du développement agricole mérite un débat serein.

[\[D'accord, le débat ne fait que commencer et j'invite d'autres personnes à s'y joindre.\]](#)

[\[1\]](#) Jean-Christophe Debar et Mathilde Douillet, « Le nouveau paysage mondial du soutien à l'agriculture », Document de travail no 7, FARM, juillet 2015. Les idées exprimées dans le présent article de blog n'engagent pas M. Douillet, qui depuis septembre 2014 ne travaille plus à FARM.

[\[2\]](#) Les chiffres produits par J. Berthelot sont légèrement plus élevés car il exprime l'ESP en pourcentage de la valeur de la production agricole, alors que l'OCDE rapporte le soutien à la valeur des recettes des producteurs (somme de la valeur de la production agricole et des paiements budgétaires).

[\[Mais, comme le niveau des paiements budgétaires est difficile à évaluer, ne serait-ce que parce que l'OCDE ne publie pas les subventions à l'exportation, il est plus judicieux de s'en tenir à la valeur de la production agricole totale.\]](#)

[\[3\]](#) Comme le relève justement J. Berthelot, une aide classée dans la boîte verte peut engendrer des distorsions de marché non négligeables si son montant n'est pas plafonné, comme c'est le cas pour les paiements découplés octroyés par l'Union européenne et (jusqu'en 2013) par les Etats-Unis.