

Baisse planétaire des soutiens publics à l'agriculture



Par Olivier Masbou

L'OCDE a publié au début de l'été la 31ème édition de son rapport "Politiques agricoles : suivi et évaluation". 51 pays sont étudiés : les 35 pays de l'OCDE, auxquels s'ajoutent les six états de l'Union européenne qui ne sont pas membres de l'OCDE, et 10 pays émergents : Afrique du Sud, Brésil, République populaire de Chine, Colombie, Costa Rica, Kazakhstan, les Philippines, Fédération de Russie, Ukraine et Viet Nam. D'une manière générale, sur la période 1995-2017, le soutien public à l'agriculture a baissé, même s'il reste important dans certains pays. Cette évolution est cohérente avec la vision libérale de l'OCDE, allergique au soutien direct des prix et plus favorable aux investissements d'intérêt général.

Ainsi, le soutien public à l'agriculture dans les pays de l'OCDE a baissé depuis le milieu des années 90. Il est passé de 1,3 % du PIB global de ces pays en 1995-97 à 0,7 % en 2015-17. Ce soutien a le plus baissé dans les pays où il était le plus élevé : la Corée, la Turquie, la Suisse et l'Islande. Il y reste toutefois largement supérieur à la moyenne OCDE : entre 1,1 % et 2,2 % du PIB, « alors que l'agriculture n'est pas un secteur important de l'économie de ces pays, sauf en Turquie » constatent les rapporteurs.



L'évolution du soutien pour les économies émergentes est contrastée. Elle a sensiblement diminué en Colombie, dans la Fédération de Russie et en Afrique du Sud. Le Brésil et l'Ukraine sont deux pays dont l'OCDE considère qu'ils "taxaient"* leur agriculture dans les années 90. Les prélèvements publics sur le secteur agricole étaient plus importants que les subventions. Le soutien est

devenu positif au Brésil en 2015-17, à hauteur d'environ 0,4 % du PIB, tandis qu'il était une nouvelle fois négatif en Ukraine, après avoir été positif à la fin des années 1990 et dans les années 2000. Le soutien à l'agriculture a considérablement augmenté en Chine où il est passé de 1,4 % à 2,3 % du PIB, aux Philippines (de 3% à 4,7 %) et dans une moindre mesure au Costa Rica, malgré le déclin du secteur agricole dans l'économie du pays.

Les soutiens représentent 42% de la valeur ajoutée agricole dans l'OCDE

L'OCDE mesure également le poids des soutiens publics à l'agriculture par rapport à la taille du secteur agricole des pays. Cette analyse donne des résultats très variables. Ainsi, en 2015-17, ce soutien représentait 160 % de la valeur ajoutée agricole en Suisse, 93 % au Japon et 82 % en Corée, et moins de 15 % en Australie, au Chili ou en Nouvelle-Zélande. La moyenne de ces soutiens rapportés à la valeur ajoutée agricole s'établit à 42 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE, un chiffre dont se rapprochent l'Union européenne, Israël et la Norvège. « Dans les pays émergents et en développement, le soutien total était compris entre 1 % de la valeur ajoutée agricole au Viet Nam et 30 %



aux Philippines. Rapporté à la taille du secteur agricole, le soutien total diminue dans la plupart des pays ».

Le soutien total à l'agriculture a atteint en moyenne 556 milliards d'euros par an sur la période 2015-17 dans l'ensemble des pays étudiés. Ce total se répartit à peu près également entre les pays de l'OCDE et les économies émergentes et en développement : en 2015-17, les aides s'élevaient à 285 milliards d'euros par an en moyenne dans les pays de l'OCDE, et à 266 milliards d'euros par an en moyenne dans les pays émergents et en développement. 78% de ces aides (434 milliards d'euros) prennent la forme de soutiens directs aux producteurs. Les investissements dans les services d'intérêt général ne représentent que 14 % du montant total des soutiens (78 milliards

d'euros). Dans les pays de l'OCDE, le niveau moyen du soutien aux producteurs est tombé d'un peu moins de 30 % des recettes agricoles brutes en 1995-97 à environ 18 % en 2015-17. Au milieu des années 90, les économies émergentes et en développement affichaient en général de très faibles niveaux de soutien aux producteurs agricoles. Depuis lors, ces niveaux ont augmenté pour atteindre en moyenne environ 14 % des recettes agricoles brutes en 2015-17 ; ils étaient plus faibles en 2008 et en 2011 en raison de la hausse des cours mondiaux des produits de base.

Voici, par régions, les principales évolutions :

- Union européenne : baisse constante des soutiens

Le soutien à l'agriculture au sein de l'Union européenne est en diminution progressive mais constante depuis le milieu des années 90. Les aides à l'agriculture versées par l'Union européenne représentent, depuis 2010, 20 % des recettes agricoles brutes. Les paiements directement liés à la production ne représentent plus que 55 % du total.

- Etats-Unis : chute des soutiens depuis 30 ans

Le niveau de soutien accordé aux agriculteurs américains a toujours été inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Ce soutien a chuté entre 1995-97 et 2015-17, passant de 12 % à moins de 10 % des recettes agricoles brutes. En 2015-17, les agriculteurs ont perçu des prix supérieurs de 3 % en moyenne aux prix observés sur les marchés mondiaux. Le soutien à la consommation représente près de la moitié du soutien total à l'agriculture américaine, en raison des programmes intérieurs d'aide alimentaire.

- Afrique du Sud : cibler les petites exploitations

L'Afrique du Sud est le seul pays du continent africain à être étudié par l'OCDE. Elle a réduit son soutien à l'agriculture au cours des années 90. Il est resté inférieur à 5 % des recettes agricoles brutes depuis 2010, ce niveau a même atteint les 3 % en 2015-17, ce qui a représenté environ 0,3 % du produit intérieur brut (PIB) en 2015-17. 60 % du soutien total prend la forme de paiements directs. Ces derniers consistent en soutien des prix du marché et ciblent surtout les petites exploitations agricoles.

- Russie : baisse de la part du secteur agricole dans l'économie



En 2015-17, près de 86 % du soutien total à l'agriculture ont été versés aux producteurs à titre individuel, le reste étant affecté aux services d'intérêt général dont bénéficie l'agriculture (12 %) et au soutien à la consommation de produits agricoles (2 %). Si ce soutien a fluctué sur le long terme, il s'est maintenu après 2010 dans une fourchette comprise entre 12 % et 15 % des recettes agricoles brutes. Le soutien total à l'agriculture représentait 0,8 % du PIB en 2015-17. Ce pourcentage

est trois fois plus faible que dans le milieu des années 90, en raison principalement de la croissance du PIB et de la baisse de la part du secteur agricole.

- Chine : le niveau de soutien se stabilise

Après deux décennies de croissance régulière, le niveau de soutien accordé aux producteurs agricoles en République populaire de Chine se stabilise ces dernières années. La part du soutien s'établit entre 14% et 16 % des recettes agricoles brutes au cours de la période 2015-17. Sur cette période, le soutien total à l'agriculture représente environ 2,3 % du PIB. Cette situation tient en partie aux réformes récentes menées concernant les systèmes d'intervention sur les marchés du soja, du colza, du coton et du maïs, ainsi que le système de soutien des prix de minimum du blé et du riz.

- Amérique latine :

Bien que les situations varient beaucoup d'un pays à l'autre, on peut dire, qu'en général et à l'instar du Brésil et du Chili, les niveaux de soutien à l'agriculture sont très bas.

Soutenir les investissements d'intérêt général plutôt que les prix

Dans son approche très libérale, l'OCDE encourage une politique d'alignement des prix sur les cours mondiaux. Cette politique, serait « moins génératrice de distorsion ». De même, le soutien au titre d'un seul produit qu'elle considère « comme l'une des formes d'aide les plus susceptibles de fausser la production et les échanges ».

Plutôt qu'un soutien direct des prix, l'OCDE encourage une « réorientation du soutien agricole vers les services d'intérêt général et des aides ciblées en faveur des producteurs ». Cela devrait permettre d'aider le secteur agricole « à relever le défi que pose une croissance durable de la productivité dans le contexte du changement et des incertitudes climatiques ».

Autre avantage, enfin, de cette politique de soutien général à l'agriculture plutôt qu'aux prix, elle permet d'orienter les investissements publics vers la gestion des risques « catastrophiques qui ne peuvent pas faire l'objet de solutions privées ».

* Situation dans laquelle les prélèvements publics sur le secteur agricole sont supérieurs aux subventions

En savoir plus :

OCDE (2018), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2018*, Éditions OCDE, Paris.
https://doi.org/10.1787/agr_pol-2018-fr