



Conférence

**Observatoire mondial du
soutien à l'agriculture :
du grain à moudre pour les politiques**

Montrouge, 6 mai 2019

Jean-Christophe Debar et Abdoul FattathTapsoba, FARM

Pourquoi un observatoire mondial du soutien à l'agriculture ?

- L'agriculture joue un rôle crucial pour atteindre les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030
- On manque d'une vision globale (Nord/Sud) dans les interventions des Etats et des bailleurs
- ➔ FARM construit une plateforme de connaissance et d'échanges sur les politiques agricoles

Panorama mondial du soutien à l'agriculture

- **Méthode**

- Dépenses de soutien à l'agriculture et l'alimentation
- Soutien des prix de marché
- Soutien total

- **Indicateurs de soutien**

- OCDE, FAO (SAPAA/MAFAP), BID, Ag Incentives, ReSAKKS
- Limites des indicateurs

Panorama mondial du soutien à l'agriculture

- **44 pays à revenu élevé** : Australie, Bahamas, Barbade, Canada, Chili, Corée du Sud, Islande, Israël, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse, Trinidad & Tobago, UE 28, Uruguay, USA
- **31 pays à revenu intermédiaire (« émergents »)** : Afrique du Sud, Argentine, Belize, Bolivie, Brésil, Chine, Colombie, Costa Rica, Equateur, Ghana, Guatemala, Guyane, Honduras, Inde, Indonésie, Jamaïque, Kazakhstan, Kenya, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, République dominicaine, Russie, Salvador, Suriname, Turquie, Ukraine, Vietnam
- **11 pays à faible revenu** : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Ethiopie, Haïti, Malawi, Mali, Mozambique, Rwanda, Sénégal, Tanzanie
- Ces 86 pays réalisent, en valeur, environ 90 % de la production agricole mondiale

Dépenses de soutien à l'agriculture et l'alimentation selon le niveau de revenu des pays, en % de la valeur de la production agricole

	PRE	PRI	PFR
Aides aux producteurs	12,1	4,5	1,0
Aides aux consommateurs	5,1	1,1	0,9
Services collectifs	2,7	2,7	2,5
Total	19,9	8,2	4,4

Moyenne des 3 dernières années connues

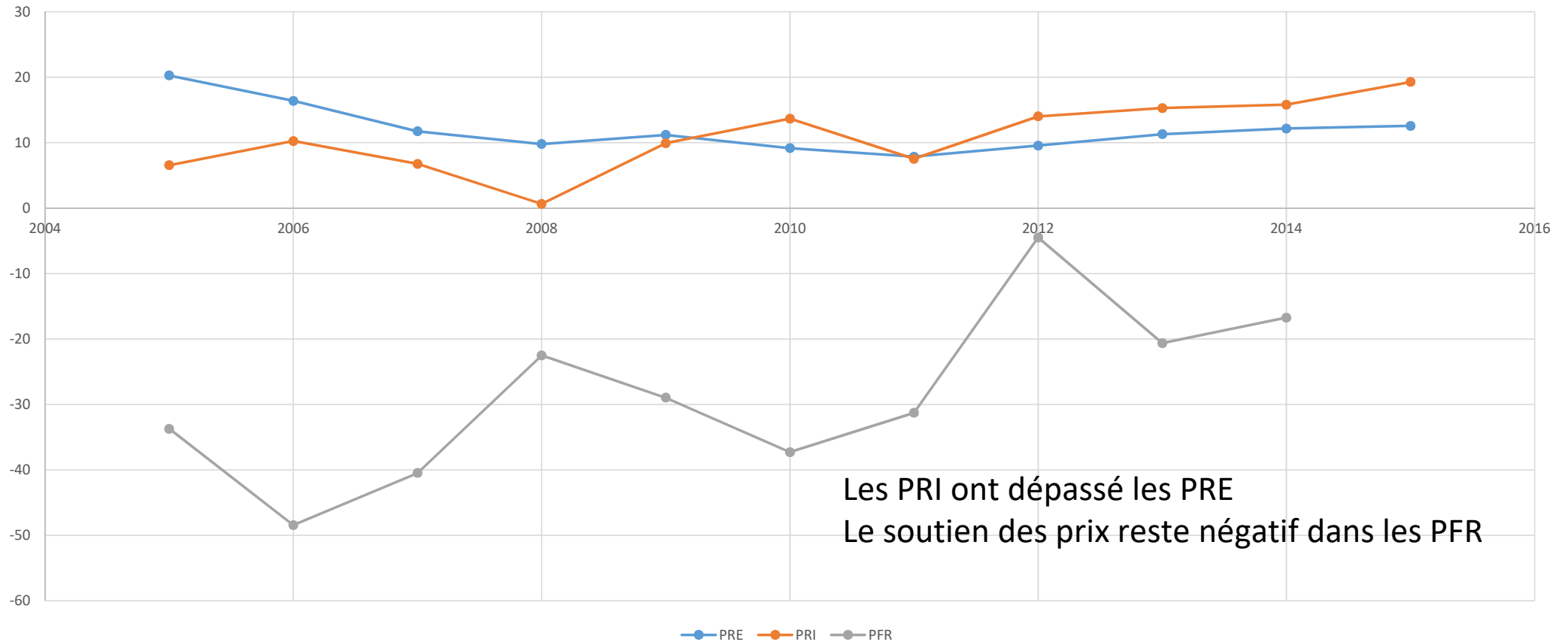
PRE : pays à revenu élevé ; PRI : pays à revenu intermédiaire ; PFR : pays à faible revenu

Source : FARM d'après OCDE, FAO, BID

Panorama mondial du soutien à l'agriculture

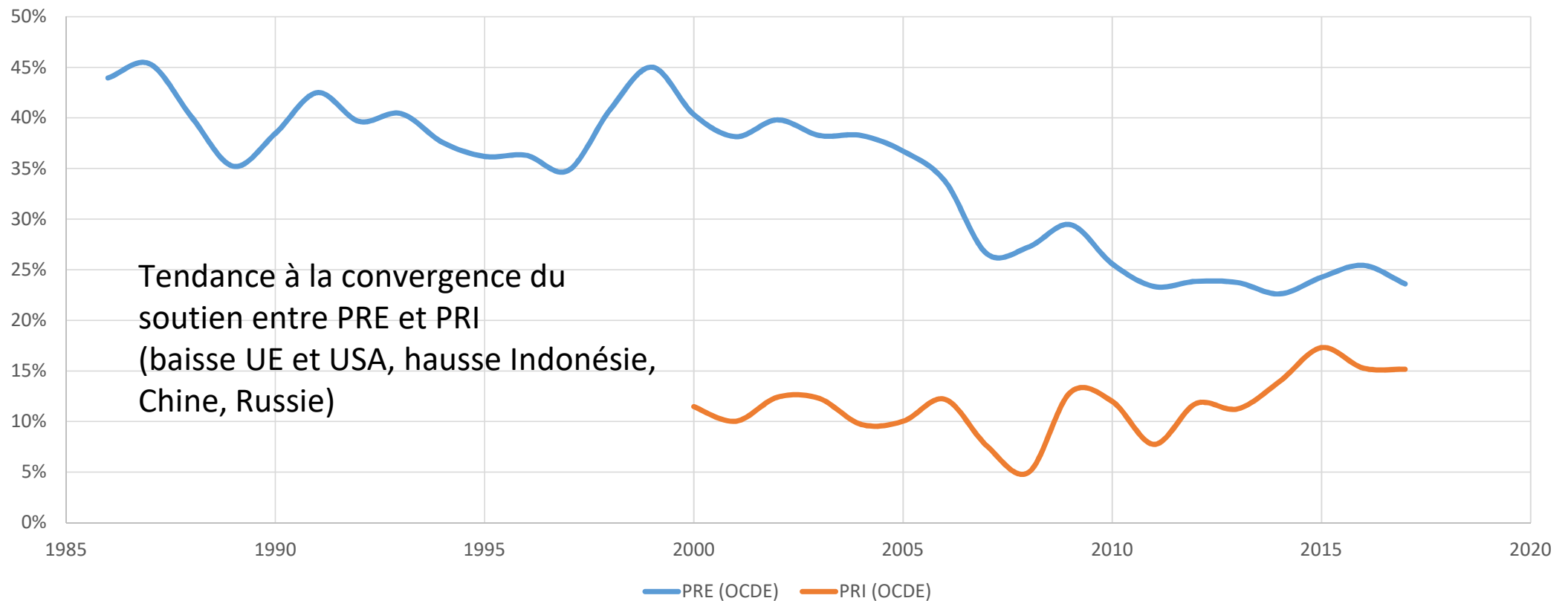
- **Globalement, plus les pays dépendent de l'agriculture, moins ils la soutiennent**
- **Grande disparité au sein de chaque groupe de pays**
 - **PRE** : de 2 % en Nouvelle-Zélande à 51 % en Norvège (UE : 21 %)
 - **PRI** : de 1 % au Guatemala à 23 % au Pérou (**BRICs** : Brésil, 4 % ; Russie, 7 % ; Inde, 16 % ; Chine, 7 %)
 - **PFR** : de 1 % à Haïti à 32 % au Sénégal

Soutien des prix de marché mesuré par le taux nominal de protection



En % de la valeur de la production au prix mondial
Source : Ag Incentives

Evolution du soutien total à l'agriculture et à l'alimentation en % de la valeur de la production agricole



Source : FARM d'après OCDE

Panorama mondial du soutien à l'agriculture

- **Par région** : dépenses de soutien à l'agriculture et l'alimentation en % de la valeur de la production agricole
 - Quatre groupes
 - * Europe de l'Ouest-Centre / Amérique du Nord : 21-22 %
 - * Asie du Sud (= Inde) : 16 %
 - * Autres pays d'Asie, Amérique latine, Moyen-Orient, ex-URSS : 5-8 %
 - * Afrique subsaharienne et Océanie : 3-4 %
 - Le premier groupe comprend les 2 plus gros exportateurs de produits agricoles, tandis que l'ASS importe de plus en plus

Panorama mondial du soutien à l'agriculture

- **Les écarts de dépenses de soutien entre pays riches et PED sont encore plus élevés si on les exprime par actif agricole**

	% VPA	Par actif agricole (\$ PPA)
UE28	21,1	11 028
USA	22,7	37 725
Inde	16,4	1 079
Chine	7,3	884
Brésil	4,1	1 176
Afrique subsaharienne		
- Mini. : Tanzanie	2,9	46
- Max. : Sénégal	30,9	760

Moyenne des trois dernières années connues. VPA : valeur de la production agricole ; PPA : parité de pouvoir d'achat

Source : FARM d'après OCDE, FAO et Banque mondiale

Les implications pour les politiques agricoles

- **Le défi majeur : la durabilité dans toutes ses dimensions**
 - Economique
 - Sociale
 - Environnementale
- **Analyse transversale des politiques de soutien**
 - Niveau
 - Efficacité
 - Equité
 - Cohérence

(1) Le niveau de soutien est-il à la hauteur des enjeux ?

- Point de repère : l'indice d'orientation agricole des dépenses publiques

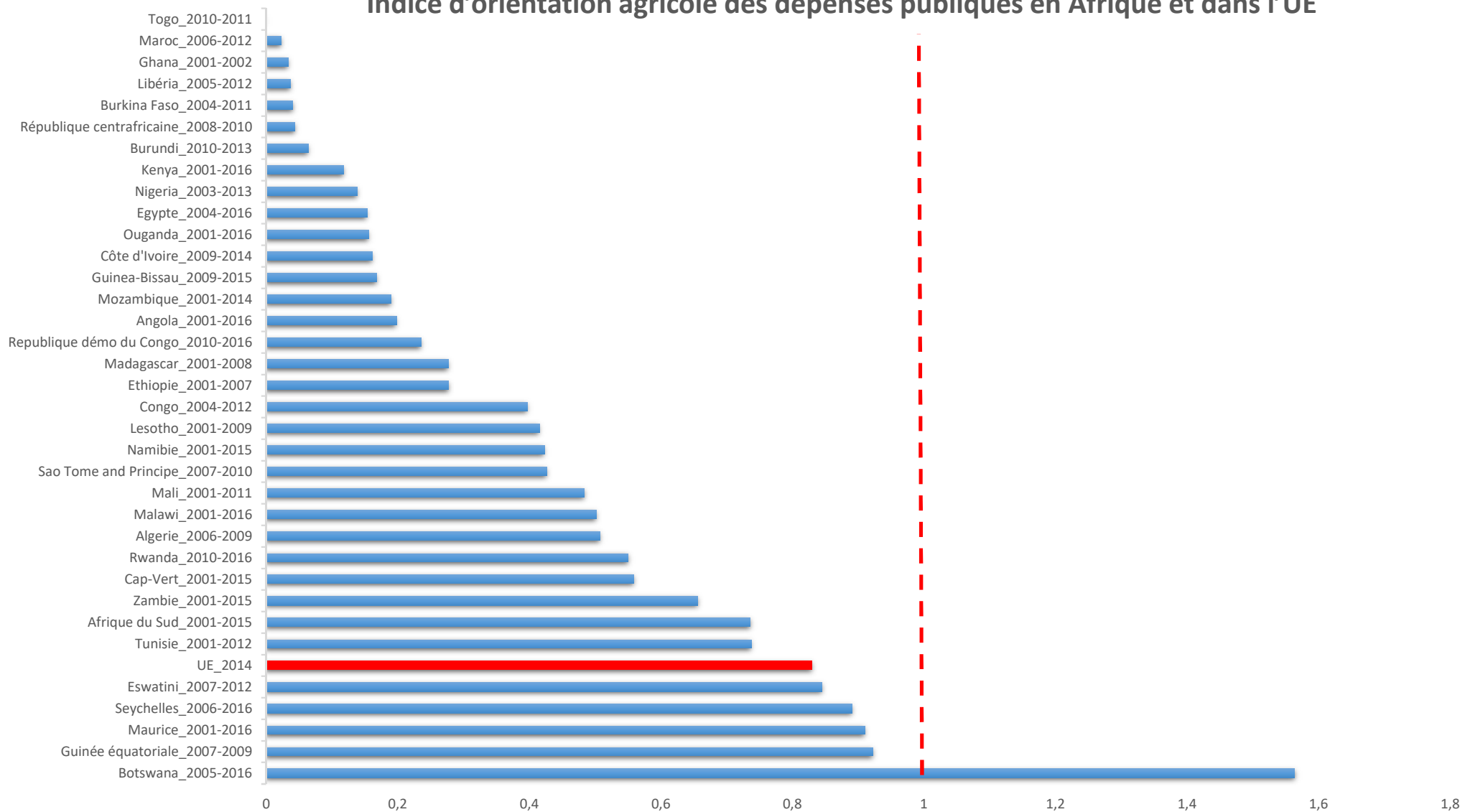
IOA = part des dépenses agricoles dans les dépenses publiques

divisée par

part de l'agriculture dans le PIB

- Soutien « excessif » si $IOA > 1$

Indice d'orientation agricole des dépenses publiques en Afrique et dans l'UE

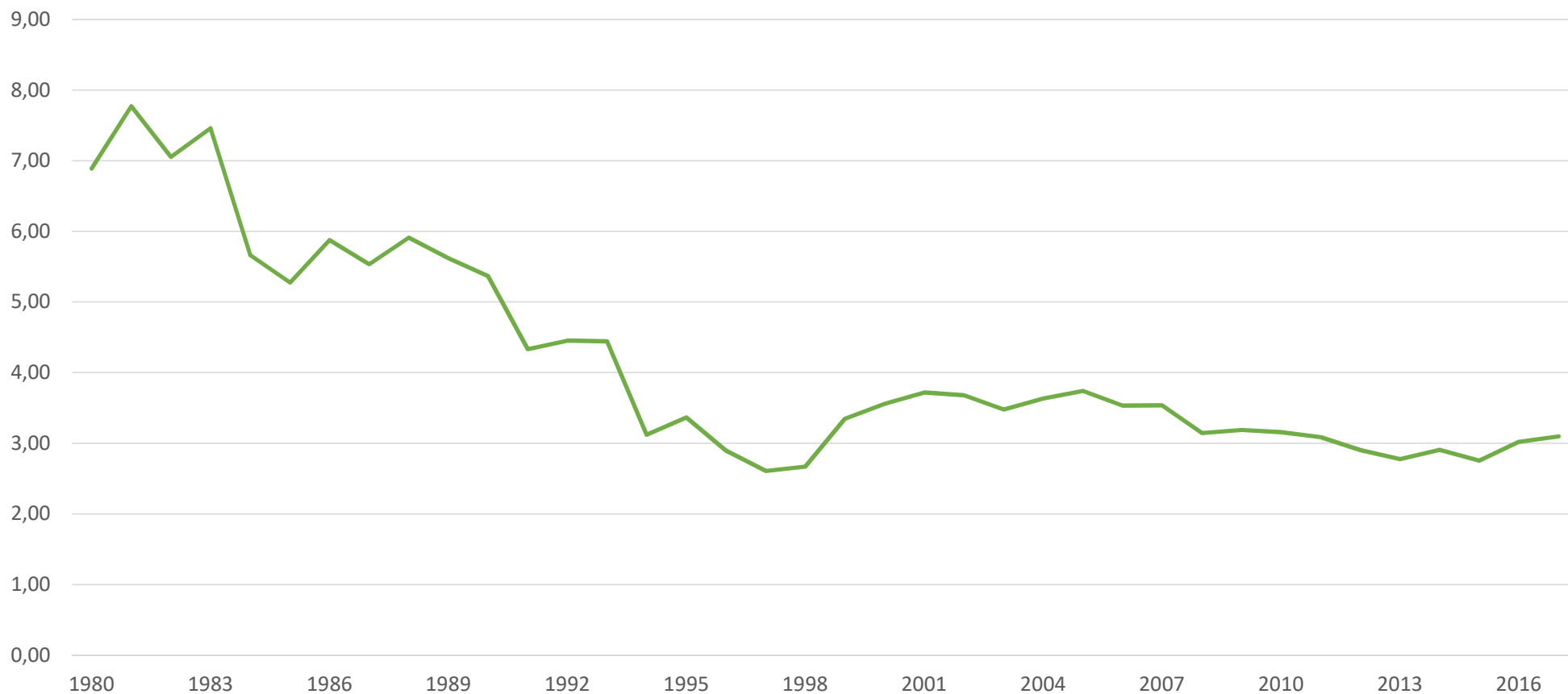


Source : FAO, sauf pour l'UE (calcul de FARM)

(1) Le niveau de soutien est-il à la hauteur des enjeux ?

- **En Afrique, les engagements de Maputo (2003) et Malabo (2014) de consacrer au moins 10 % des dépenses publiques à l'agriculture sont très inférieurs à ce qu'impliquerait l'IOA**
 - En Afrique subsaharienne, l'agriculture représente en moyenne 15 % du PIB
- **Pourtant, ils sont peu respectés**
 - En 2015-16, seulement 10 pays sur 47 : Angola, Burkina Faso, Egypte, Guinée équatoriale, Ethiopie, Malawi, Mali, Mauritanie, Sénégal, Soudan
- **Tripler les dépenses ? Une faible marge de manœuvre**
 - Base fiscale étroite, évasion de capitaux, forte dépendance des budgets agricoles à l'aide extérieure

Part de l'agriculture dans les dépenses publiques en Afrique (%)



Source : FARM d'après ReSAAKS

(2) Les soutiens sont-ils efficaces ?

- **Impact mitigé sur la sécurité alimentaire**
- **Un débat : subventions vs investissements**
 - Soutien au revenu des producteurs OU aides aux consommateurs OU à la production de biens publics ?
 - Tous les pays sont concernés
 - En Afrique subsaharienne et en Inde, débat sur les subventions aux intrants
 - * En ASS : 90 % des aides aux producteurs, 20 % des dépenses de soutien

Le débat sur les subventions aux intrants (SAI)

• Arguments **POUR**

- Les SAI permettent aux petits producteurs d'accéder aux intrants, mais aussi aux équipements, à l'irrigation...
- Elles ont contribué à la forte augmentation de la production agricole en Afrique

• Arguments **CONTRE**

- Une part non négligeable des subventions « se perd »
- Les SAI n'ont pas fondamentalement amélioré la productivité des agriculteurs
- En termes de subventions, mieux vaudrait soutenir la gestion des risques, le crédit, l'installation des JA ou la fourniture de services écologiques
- Les investissements dans les services collectifs : recherche (8 % des dépenses), formation/vulgarisation (13 %), infrastructures (23 %)... ont un taux de retour beaucoup plus élevé que les SAI et sont indispensables au développement des filières, à l'inclusion des petits producteurs et au changement des pratiques
- Les SAI ne remédient pas aux défaillances structurelles des marchés (cherté du prix des engrais, faiblesse du crédit...) et ne permettent pas d'améliorer la durabilité environnementale (sols, biodiversité, changement climatique)

(3) Les soutiens sont-ils équitables ?

- **Le contexte en Afrique subsaharienne et en Inde**
 - La majorité des personnes vivant dans l'extrême pauvreté dépendent de l'agriculture
 - Environ 80 % des exploitations agricoles ont moins de 2 ha
 - Les revenus agricoles sont en moyenne très inférieurs aux revenus non-agricoles

(3) Les soutiens sont-ils équitables ?

- **Le débat sur le ciblage des soutiens**
 - Transformer les subventions aux intrants en aides directes aux agriculteurs ?
 - * Débat en Inde, applicable à d'autres PED
 - * Arguments **POUR** : moindre déperdition des aides, ciblage sur les plus pauvres, réduction des dommages environnementaux (excès d'intrants, gaspillage de l'eau), liaison éventuelle des aides à un changement de pratiques
 - * Arguments **CONTRE** : risque de baisse de la production agricole, « trappe à pauvreté », ralentissement de l'agrandissement des fermes, discrimination par rapport aux pauvres non-agriculteurs

(4) Les politiques publiques sont-elles cohérentes ?

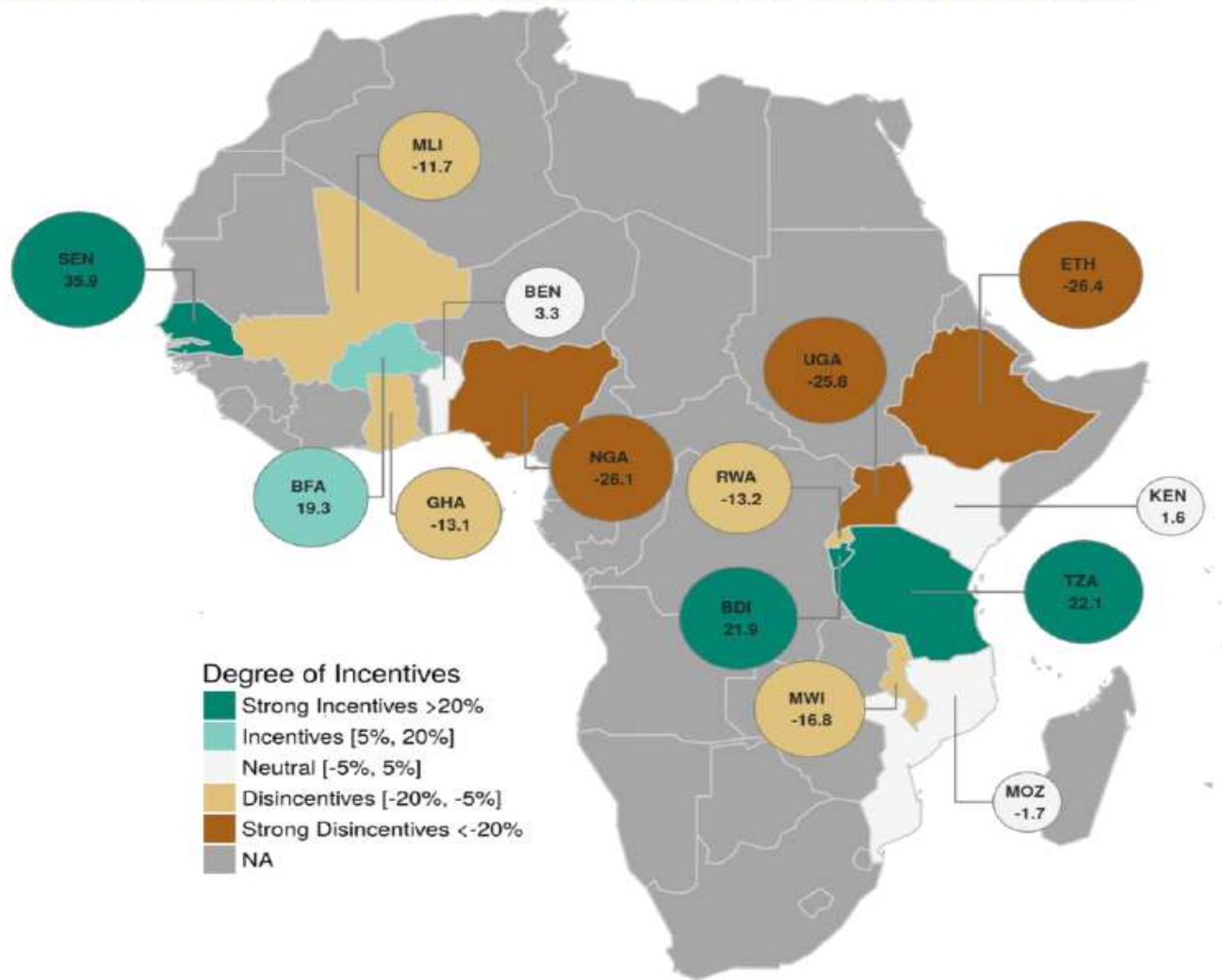
- **Cohérence interne**

- Coexistence de mesures de soutien et de « ponction » de l'agriculture

- * Soutien des prix négatif en Inde (- 14,2 % de la VPA en 2014-16), en Argentine (- 16,7 % en 2015-17) et dans plusieurs pays d'Afrique

- * Restriction des exportations en cas de hausse des prix alimentaires, par exemple au Malawi : l'impact pour les consommateurs est positif à court terme mais négatif à moyen terme... et il accroît l'inégalité de revenu entre ruraux et urbains

Figure 8. NRP at farm gate, country averages for the 2005-2016 period, percentage



Source: MAFAP, 2017.

(4) Les politiques publiques sont-elles cohérentes ?

- **Cohérence externe**

- Y-a-t-il contradiction entre les différentes politiques menées ? Exemple de l'UE : un débat controversé à l'égard des PED

- * Effet de la PAC : impact des différents instruments de soutien (aides directes, gestion des risques, tarifs douaniers...) sur les prix agricoles dans les PED

- * Effet du soutien aux biocarburants

- * Les risques liés aux APE

Conclusion

- **Des écarts de dépenses publiques de soutien de 1 à 5 entre pays à faible revenu et pays à revenu élevé**
- **La majorité des pays africains ne respectent pas les engagements de Malabo de consacrer au moins 10 % de leurs dépenses publiques à l'agriculture... écart moyen de 1 à 3**
- **Débat sur l'efficacité du soutien : choix entre aides aux producteurs, aides aux consommateurs et investissements publics dans l'agriculture**
- **Débat sur le ciblage du soutien vers les petites et moyennes exploitations via par exemple la transformation des subventions aux intrants en aides directes**
- **Débat sur la cohérence des politiques publiques**

Conclusion

- **Un cadre multilatéral de règles sur le soutien à l'agriculture contesté de toutes parts...**
 - **Par les pays à revenu élevé** : au nom de la forte hausse du soutien dans les pays émergents, permise par l'OMC au titre du « traitement spécial et différencié » et dépassant parfois les plafonds autorisés
 - **Par les pays émergents** : au nom du maintien d'un niveau élevé de soutien dans les pays riches, sans plafond pour la « boîte verte »
 - **Par les pays à faible revenu** : aucun gain tangible par exemple sur le coton
- **...et incomplet**
 - Pressions pour une intégration plus forte du développement durable (inclusion de normes sociales et environnementales) dans les accords commerciaux