

Le soutien à l'agriculture dans les pays de l'OCDE

L'OCDE publie chaque année un rapport sur les politiques agricoles dans les États membres. À partir de l'analyse détaillée des modalités de soutien, l'OCDE établit une estimation globale de l'effort consacré par chaque pays à son agriculture. Plusieurs indicateurs sont tirés de ces travaux : l'ESP, qui mesure le soutien aux producteurs, et le « soutien total », qui regroupe tous les transferts découlant des politiques agricoles. Le poids de ce soutien en pourcentage du PIB diminue fortement sur la période examinée. Si l'on calcule le coût du soutien par habitant, on constate que l'effort des grands pays riches (États-Unis, UE, Japon) est très similaire.

Le soutien à l'agriculture est souvent présenté comme très lourd pour le contribuable et pour le consommateur. Certains commentateurs prétendent même que l'on paie deux fois (une fois comme contribuable et une autre fois à travers des prix trop élevés). Tous les ans l'OCDE publie un rapport intitulé *Politiques agricoles dans les pays de l'OCDE : suivi et évaluation*, qui permet d'apporter des éléments d'appréciation sur le sujet.

Pour faciliter les comparaisons internationales des politiques agricoles entre des pays dont les modalités de soutien peuvent être très différentes, l'OCDE a mis au point un cadre comptable cohérent qui mesure l'effort consacré par chacun au soutien de son agriculture. Ce cadre prend en compte à la fois le soutien par le contribuable (subventions) et le soutien assuré par le consommateur (soutien des prix intérieurs à des niveaux supérieurs aux prix mondiaux). Il procède à l'agrégation des différentes sources sans double compte. Des critiques sont régulièrement formulées contre ce cadre mais il faut lui reconnaître une cohérence indéniable. Ainsi les différents indicateurs d'intensité du soutien constituent une base unique pour les comparaisons internationales.

Le soutien peut aussi être décomposé selon les bénéficiaires, avec :

- le soutien qui va directement aux producteurs sous forme de subvention ou de différentiel de prix (l'estimation du soutien aux producteurs, ESP),
- le soutien à caractère général qui bénéficie à l'agriculture mais pas directement aux producteurs (l'estimation du soutien aux services d'intérêt général, ESSG), et enfin :
- le soutien bénéficiant aux consommateurs en provenance des contribuables (en particulier les programmes d'aide alimentaire).

En 2008, le soutien total dans l'ensemble de l'OCDE s'est élevé à 257 milliards €. Ce montant est souvent cité comme celui des subventions que les pays riches consacrent à leur agriculture, ce qui n'est pas tout à fait exact puisque le terme de transferts serait plus approprié.

Le montant du soutien en valeur absolue dépend bien entendu de la taille du pays considéré. C'est pourquoi des indicateurs sont calculés pour rapporter ces montants de soutien à des grandeurs caractéristiques du pays. Concernant la partie du soutien qui bénéficie aux producteurs (ESP), l'indicateur le plus utilisé est le ratio (ESP %) du soutien sur la valeur des recettes brutes de l'agriculture (valeur de la production plus total des transferts budgétaires aux producteurs). L'Union européenne est classée juste au-dessus de la moyenne de l'OCDE et nettement au-dessus des États-Unis selon cet indicateur ESP %. Des tentatives ont été faites pour le rapporter au nombre d'agriculteurs mais la grande diversité des définitions de l'équivalent agriculteur à temps plein rend cette comparaison délicate et l'OCDE ne publie plus ces calculs.

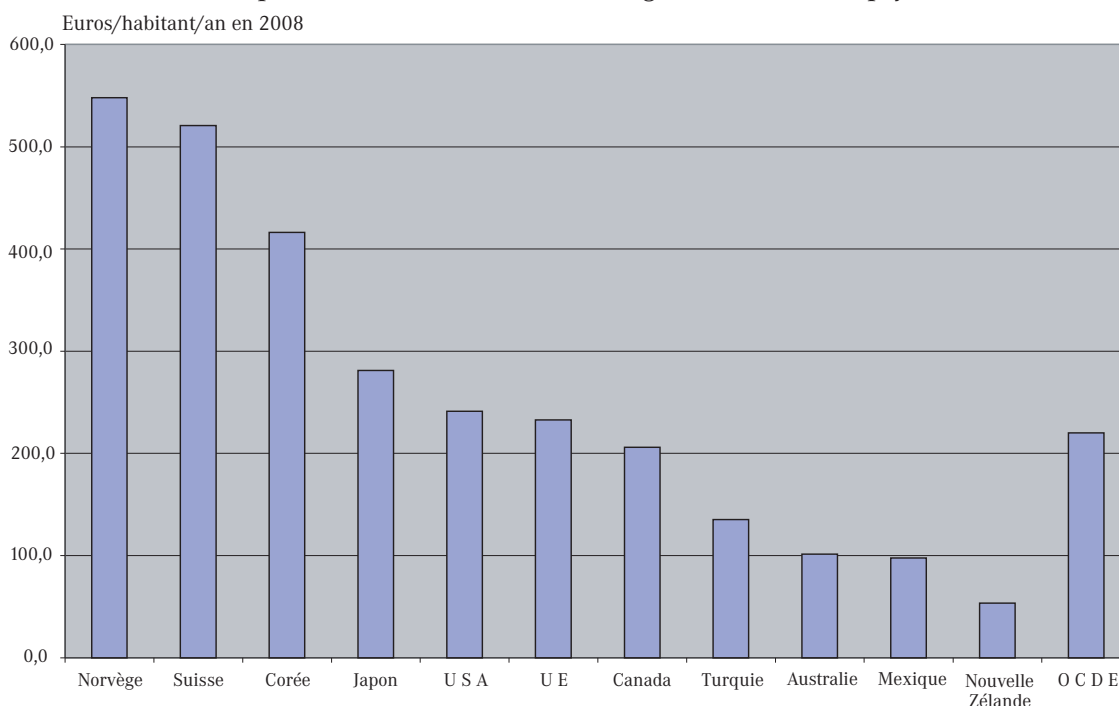
Concernant le soutien total, l'OCDE calcule aussi le ratio par rapport au PIB. Cet indicateur est très pertinent pour les comparaisons dans le temps puisqu'il neutralise l'effet des variations monétaires. Ainsi, celui-ci représente pour l'ensemble de l'OCDE en 2008 0,84 % du PIB contre 2,48 % en 1986-1988, période de référence. Les chiffres pour l'UE sont très proches. **Le soutien à l'agriculture a donc considérablement diminué depuis le début du calcul de l'indicateur, ce qui va bien dans le sens des recommandations de l'OCDE** (mais cela est également lié à la baisse du poids de l'agriculture dans le PIB).

On peut aussi rapporter ce soutien au nombre d'habitants de chaque pays, puisque la finalité première de l'agriculture est la nourriture de la population. Cet indicateur a été calculé dans le passé par l'OCDE mais ne l'est plus actuellement. Il nous semble intéressant de le remettre en vigueur. **Nous avons calculé que le soutien total moyen dans l'OCDE s'élève en 2008 (moyenne 2006-2008) à 220 € par habitant.**

Avec cet indicateur, le classement des pays donne des résultats assez différents de celui des indicateurs habituels. Comme pour l'ESP %, certains pays sont nettement en dessous de la moyenne de l'OCDE, autour de 100 € par habitant (Australie, Nouvelle-Zélande ou pays moins développés comme le Mexique) et quelques pays riches sont nettement au-dessus, autour de 400 € (Norvège, Suisse, Corée). Mais surtout l'UE se retrouve dans la moyenne de l'OCDE, très proche des autres grands pays industrialisés (UE : 233 €, États-Unis : 241 €, Japon : 281 €, Canada : 206 €).

Ces montants peuvent donner lieu à plusieurs interprétations. On peut les considérer comme un ratio qui traduit le coût par habitant pour assurer la sécurité d'approvisionnement alimentaire. On peut alors les assimiler au coût d'une assurance. Ils pourraient aussi, pour certains pays, traduire l'importance attachée à un objectif alimentaire plus large (puissance d'exportation par exemple mais aussi préservation d'une agriculture durable et multifonctionnelle). Ils révèlent de toute façon une mesure implicite du consentement à payer des citoyens pour cet objectif alimentaire quel qu'il soit.

Montant par habitant du soutien total à l'agriculture dans les pays de l'OCDE



Bernard Dechambre

Chef du bureau de l'évaluation et de l'analyse économique

Centre d'études et de prospective

bernard.dechambre@agriculture.gouv.fr