

Les subventions agricoles des pays émergents : incompatibles avec les règles de l'OMC¹ ?

Une étude récente du cabinet d'experts agricoles DTB, co-financée par quatre organisations agricoles américaines, pointe les niveaux élevés de soutien interne à l'agriculture dans les pays émergents. Le Brésil, l'Inde, mais aussi la Turquie et la Thaïlande sont ainsi pointés du doigt pour leurs subventions agricoles, avec des niveaux de soutien actuellement comparables à ceux précédemment observés dans l'Union européenne (UE) et les États-Unis. Au-delà des objectifs de ses commanditaires, cette étude témoigne des difficultés des pays émergents pour adapter leurs politiques agricoles dans le sens de la libéralisation qu'ils défendent souvent au sein de l'OMC.

Le soutien à l'agriculture dans les pays développés a été pendant plus de trois décennies un point de discordance majeur dans les relations internationales et les négociations commerciales à l'OMC. Les pays en développement (PED) et certains pays développés, soutenant peu leur agriculture, ont sans cesse exigé des réductions substantielles des subventions agricoles qui ont un effet distorsif sur le commerce international. Pendant les négociations du cycle de l'Uruguay, et au début du cycle de Doha, les aides agricoles domestiques des PED étaient relativement faibles, avec peu d'impact sur les marchés internationaux. Or, l'étude américaine intitulée *Domestic support and WTO obligations in key developing countries* montre aujourd'hui une augmentation importante des niveaux de soutien dans certains pays émergents, notamment le Brésil, l'Inde, la Turquie et la Thaïlande (tableau 1). Selon cette étude, de par leur statut d'importants producteurs et consommateurs de produits agricoles subventionnés, l'effet distorsif de ces aides au marché intérieur affecte le commerce mondial en faussant les échanges.

Tableau 1 : Quantification du niveau d'aide à travers la Mesure Globale de Soutien (MGS)²

Pays	Plafond annuel de la MGS en \$	Estimation de la MGS* en \$
Inde	0	37,3 à 91,5 milliards (Mds)
Brésil	912 millions (M)	3,9 Mds
Turquie	0	7,397 Mds
Thaïlande	634 M	15,3 à 17,1 Mds

* Sur la base des données les plus récentes disponibles par pays.

Source : DTB Associates (2011)

Dans les quatre pays mentionnés, les prix de soutien aux principales commodités agricoles (blé, maïs, riz et coton) ont significativement augmenté ces dernières années, dépassant les prix américains (tableau 2).

1. Source principale : DTB Associates, LLP, *Domestic support and WTO obligations in key developing countries*, septembre 2011 (téléchargeable à l'adresse www.usarice.com/doclib/193/186/5652.pdf).

2. La MGS regroupe les mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges classées dans la catégorie orange, telle que définie par l'OMC. Elle exprime le niveau de soutien annuel par produit et autres que par produit accordé en faveur des producteurs agricoles : soutien des prix, versements directs non exemptés de l'engagement de réduction ou toute autre subvention non exemptée.

- **En Inde**, ces hausses ont été de 72 % pour le blé et de 75 % pour le riz entre 2005/2006 et 2010/2011. Les subventions aux intrants ont augmenté, pour leur part, de 214 % sur la même période. Or l'Inde, comme les trois autres pays concernés, aurait omis de notifier ses niveaux de soutien requis à l'OMC, sachant que les atteintes relevées par l'étude sont par ailleurs dues aux méthodes de calcul de la MGS³.
- **Au Brésil**, l'imbrication et la complexité des programmes de soutien⁴ rendent difficile l'évaluation chiffrée, ce qui contribue à une forte sous-estimation de l'aide. L'opacité des dispositifs, notamment les programmes de subventions au crédit rural (octroi de prêts préférentiels, abandon de créances, etc.), et la re-négociation de la dette du secteur agricole (pratique courante au Brésil), participent fortement à cette sous-estimation.
- **En Turquie**, l'aide se déploie sous forme de mesures de soutien aux prix (blé, maïs, orge, riz, sucre), d'aides directes aux producteurs (céréales, coton, oléagineux, élevage), de subventions aux exportations, au crédit rural ou aux assurances agricoles.
- **La Thaïlande**, de son côté, offre des subventions aux producteurs de riz sous forme de programmes de garantie des revenus agricoles et de prêts à taux bonifiés (riz, sucre, maïs, manioc). Les mesures de soutien aux prix sont également des pratiques courantes pour le riz, le maïs et le manioc, bien que les prix du marché soient actuellement au-dessus des niveaux des prix de soutien. L'État intervient enfin en subventionnant les exportations de riz.

Tableau 2 : Prix de soutien (2010-2011) dans certains pays émergents et aux États-Unis (\$)

Pays	Blé	Maïs	Riz long grain	Coton
États-Unis	152	103	231	1,562
Inde	245	196	333	1,998
Brésil	288	153	253	1,616
Turquie	299	266	627	-
Thaïlande	-	258	328	-
Chine	285	225	398	1,886

Source : DTB Associates (2011)

Le rapport d'évaluation des politiques agricoles de l'OCDE (2011)⁵ fait état d'une augmentation du soutien dans certains pays émergents (Chine, Russie)⁶, au moment où il diminue dans les pays de l'OCDE (sauf en Turquie)⁷. Pour autant, l'OCDE ne décèle pas d'incompatibilités de ces aides avec les engagements des pays à l'OMC.

Les conclusions de l'étude américaine DTB pourraient affaiblir la position de certains pays émergents du groupe de Cairns dans les négociations à l'OMC, en particulier ceux qui se sont fortement opposés aux subventions cotonnières des États-Unis ou sucrières de l'UE. Alors que l'ouverture commerciale et le désengagement de l'État sont parfois présentés comme le seul horizon des échanges agricoles mondiaux, l'étude montre que l'intervention publique en agriculture reste une réalité largement répandue. Le blocage agricole du cycle de Doha et les mesures interventionnistes (taxes aux exportations, subventions aux intrants, etc.), qui se sont multipliées suite à la crise de 2007, invitent à approfondir nos connaissances sur les modalités et les effets des outils de politique agricole.

Hiba El Dahr
Centre d'études et de prospective

3. À titre d'exemple, la dernière notification présentée en 2010 par la Thaïlande portait sur ses engagements en matière de soutien interne pour les années civiles 2005, 2006 et 2007. La MGS y couvrait uniquement le riz et était estimée en 2007 à 15 milliards de Bahts, contre 471 à 538 milliards selon le rapport américain.

4. Le gouvernement brésilien met en œuvre 4 programmes pour garantir des prix de soutien aux producteurs pour les principales commodités agricoles combinant des mesures différentes : achats publics de produits primaires et subventions aux industriels en échange d'un prix minimum aux producteurs qui les approvisionnent.

5. OCDE, 2011, *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2011. Pays de l'OCDE et économies émergentes*, Éditions OCDE.

6. Au Brésil, le soutien à l'agriculture aurait augmenté à la fin des années 1990 pour se stabiliser ensuite autour d'un niveau (ESP) équivalent à 5 % des recettes agricoles brutes totales (OCDE, 2011).

7. Selon l'OCDE, la part du soutien aux producteurs (ESP) dans les recettes agricoles brutes est passée de 20 % en 1986-1988 à 28 % en 2010, dépassant la moyenne de l'OCDE. Au Brésil, cette part aurait progressé de - 3 % en 1995-1997 (années où le Brésil taxait ses producteurs) à 5 % actuellement, niveau considéré faible par rapport aux pays de l'OCDE, selon le même rapport.