

Pourquoi l'agriculture est-elle protégée dans les pays riches et pénalisée dans les pays pauvres ?

L'agriculture occupe en général une place bien plus importante dans l'économie des pays pauvres que dans celle des pays riches. Alors que l'agriculture représente souvent plus de 30 % du PIB dans les pays non industrialisés et qu'elle occupe la majorité de leur population active, elle ne génère que quelques pourcent des richesses des pays industrialisés et moins de 5 % de leurs actifs y travaillent.

Compte tenu de cette importance relative, on pourrait s'attendre à ce que l'agriculture soit au centre des préoccupations des gouvernements des pays pauvres et qu'elle soit négligée dans les pays riches. Or la réalité est à l'opposé. L'agriculture est protégée et subventionnée dans les pays riches et délaissée et taxée dans les pays pauvres. Pourquoi un tel paradoxe ? Pourquoi l'agriculture, source principale de richesse est-elle si mal traitée dans les pays dits « en développement » ?

Le biais rural des politiques agricoles dans les pays riches

Ses causes

La protection de l'agriculture dans les pays riches¹ peut s'expliquer par quatre raisons principales qui ont déjà été évoquées lors de la présentation des acteurs ([Lire davantage dans Les acteurs et les enjeux de la faim](#)). Il est néanmoins utile de les rappeler ici :

- La **sur-représentation du monde rural et agricole dans les instances politiques** a déjà été évoquée précédemment². Il est intéressant de noter que la ruralité a également une forte dimension culturelle qui contribue à renforcer ce poids. Au Japon, par exemple, le monde rural a un rôle central dans la culture alors que le pays est très fortement urbanisé. En Suisse également, l'agriculture et le monde rural sont considérés de façon très positive. En France, un ancrage rural et local a historiquement été un atout déterminant pour l'image et le succès politique de plusieurs personnalités au cours des dernières décennies comme

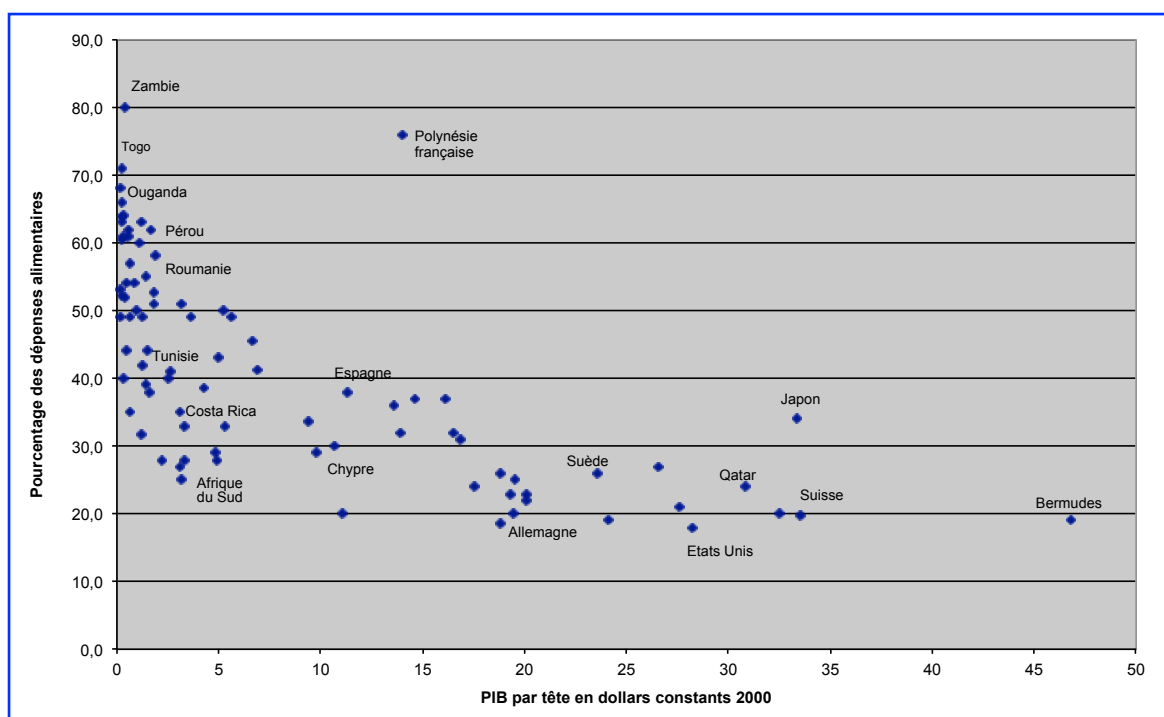
¹ Cette politique de protection est fréquente mais pas générale. Ainsi des pays comme l'Australie ou la Nouvelle Zélande ont adopté des politiques agricoles très libérales n'offrant que peu de protection aux producteurs.

² M. Maetz, [Les principaux acteurs des politiques agricoles et alimentaires et leurs motivations](#), www.lafaimexpliquee.org

en témoigne les exemples et stratégies politiques de F. Mitterrand et surtout de J. Chirac: l'agriculture - notamment le ministère de l'agriculture - a pu servir de tremplin politique.

- Le **degré d'organisation très perfectionné et les modes d'opération parfois radicaux des organisations syndicales agricoles** ont également été déterminants pour la promotion de politiques de soutien fort aux agriculteurs. En France, ils ont permis l'établissement de relations fortes et étroites entre la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA) et le monde politique, surtout avec les partis politiques de la Droite. Ils ont aussi donné une grande capacité de mobilisation aux paysans en vue de l'organisation de manifestations spectaculaires (déversement de produits agricoles, blocage des grandes voies de communications du pays) qui ont été les moyens que le monde agricole n'a pas hésité à utiliser quand ses intérêts étaient menacés.
- La **bonne image du monde rural dans l'opinion publique** a permis de faire accepter à une population principalement composée de consommateurs de payer le soutien à l'agriculture. En France, par exemple, l'agriculture a été présentée comme le «pétrole vert» depuis les années 80s.
- Enfin, comme **l'alimentation ne représente qu'une part relativement faible du budget des consommateurs** dans les pays riches (voir graphe ci-dessous), le prix des produits alimentaires est une question relativement moins sensible que d'autres, du point de vue politique. Ceci a été particulièrement vrai au cours des dernières cinquante années qui ont vu une forte augmentation du pouvoir d'achat de la population des pays membres de l'OCDE.

Importance des dépenses alimentaires en fonction du PIB par tête en 1990



Source: FAO, Banque mondiale

Ce faisceau de causes a créé les conditions qui ont permis la mise en place de politiques de soutien à l'agriculture. D'une part le principal groupe de bénéficiaires de la politique sont biens organisés et ont des liens très forts avec les décideurs politiques, et d'autre part ceux qui payent le coût de la politique le font « de bon coeur » dans la mesure où cela ne leur coûte que relativement peu par rapport à leur revenu total et on leur fait penser que c'est là un sacrifice qui leur est indirectement favorable que ce soit d'un point de vue économique, environnemental ou culturel.

Ses conséquences

La politique de soutien à l'agriculture s'est traduit, en Europe, par la mise en place de la Politique Agricole Commune (PAC). La PAC dont la France a été une grande supportrice et bénéficiaire avait le double objectif d'assurer l'approvisionnement à partir de la production locale - il faut se souvenir que l'Europe était fortement déficitaire du point de vue alimentaire au sortir de la Seconde Guerre Mondiale -, et d'assurer aux producteurs agricoles un revenu comparable à celui des ouvriers travaillant dans les villes, tout en stabilisant les marchés et maintenant le prix des produits alimentaires à un niveau accessible pour la majorité des consommateurs. Cette politique a pendant des décennies été le principal poste de dépenses du budget européen et représentait encore 40% des dépenses en 2007, et elle a remarquablement résisté au puissant mouvement mondial de libéralisation des politiques économiques à partir du début des années 1990.

Les plus grands exploitants qui sont aussi les principaux bénéficiaires de la PAC avec les industries agro-alimentaires (notamment sucrières), ont su jouer et communiquer à merveille sur les réelles difficultés rencontrées par les petits

Europe: à qui bénéficient les subventions de la PAC?

Un rapport de l'INSEE de novembre 2005 (B. Chevalier, Disparités du revenu dans l'agriculture - Outre la spécialisation, avantage à la taille et à l'intensification) montre l'importance relative des subventions européennes dans le revenu des différentes catégories d'agriculteurs. Ainsi, les producteurs de grandes cultures (céréales et oléagineux/protéagineux) apparaissent comme les principaux bénéficiaires: ils représentaient alors 21 % des agriculteurs, 25,6 % des marges brutes générées par l'agriculture et touchaient 39,9 % des subventions, celle-ci représentant 1.34 fois le revenu que faisaient ces exploitations à partir de leurs activités de production. Les producteurs de bovins pour la viande représentaient 10,9 % des producteurs, 5.1 % des marges brutes, 12,7 % des subventions soit 1.38 fois leur revenu.

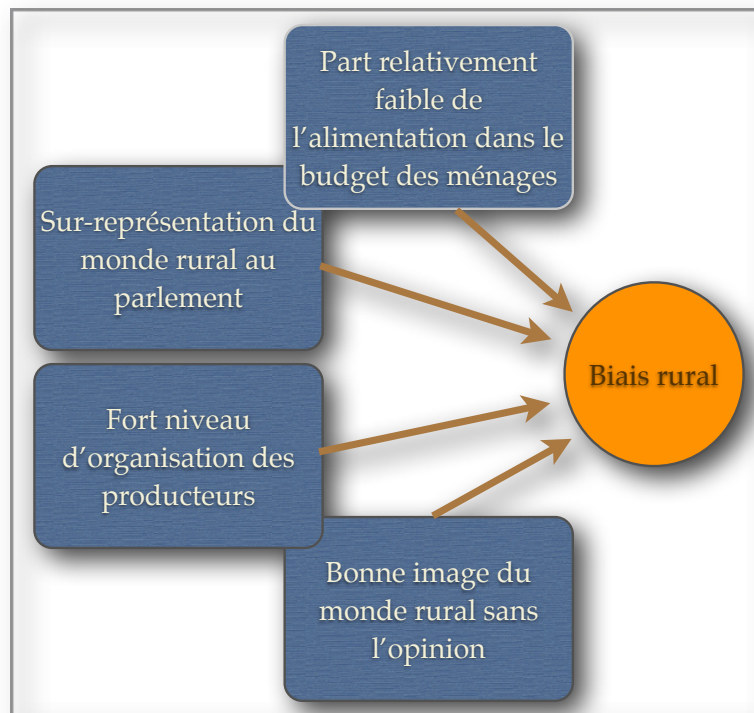
Entre le 16 octobre 2008 au 15 octobre 2009, 174 bénéficiaires avaient touché plus de €1 million de subventions. Le premier bénéficiaire, en France, était la société TEREOS (Sucre, amidons et alcools) pour 177 millions, suivi de Saint Louis Sucre (143 million) et Cristal Union (57 millions)

(<https://www3.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/tbp/accueil/accueil.action>)

producteurs et les mobiliser pour maintenir en place les subventions européennes dont ils sont les grands bénéficiaires (voir encadré).

Une situation très semblable s'observe aux Etats-Unis où entre 1984 et 1987, 3,2 milliards de dollars sont allés annuellement aux 325 000 producteurs de blé américains, alors que les 627 000 producteurs de maïs recevaient 4,2 milliard de dollars. Mais ce sont les producteurs de sucre et de riz qui bénéficiaient du soutien le plus élevé par producteur : près de 68 000 dollars en moyenne pour le sucre et plus de 38 000 dollars pour le riz!

Les causes du biais rural des politiques agricoles dans les pays riches



Le résultat de la politique agricole américaine fut une forte croissance de la production agricole depuis 1950. La production de blé des Etats-Unis connut ainsi un premier boom au cours des années 1960, puis une véritable explosion au cours des années 1970. Au cours des années 1980-1990, la moitié de la production américaine fut exportée, soit grâce à des exportations subventionnées, soit sous forme de dons. En Europe, la PAC entraîna elle aussi une forte augmentation de la production: l'Europe, de déficitaire en blé, devint autosuffisante au cours des années 70, puis de plus en plus exportatrice au cours des années 1980, ce qui demanda des dépenses supplémentaires pour subventionner les exportations et financer des montagnes de stocks.

Le biais urbain des politiques agricoles dans les pays pauvres

Ses causes

La situation dans les pays pauvres est fondamentalement différente de celle qui vient d'être décrite pour les pays riches. L'agriculture y est, le plus souvent, peu soutenue, voire pénalisée, et cela peut s'expliquer principalement:

- Par le fait que **l'alimentation représente une part importante du budget des ménages** dans les pays pauvres, surtout pour les catégories de population les plus défavorisées qui peuvent consacrer plus des 3/4 de leur revenu à la nourriture. En zone rurale, la plus grande partie de l'alimentation est autoconsommée alors que en zone urbaine les consommateurs sont presque entièrement tributaires du marché. L'augmentation des prix des produits alimentaires comporte de forts risques de troubles dans les villes, témoins les émeutes qui se sont produites en 2008 au plus fort de la crise. Ces troubles ont dans certains cas joué un rôle dans la déstabilisation du régime en place. Le prix des aliments de base est donc un enjeu politique important et un paramètre sensible auquel le pouvoir politique accorde une haute importance. Ceci milite en faveur de prix agricoles les plus bas possible.
- Du fait de la nature des régimes politiques en place et de la faible organisation du monde rural, **la rue urbaine possède un pouvoir politique qui va bien au-delà de son poids démographique.**

Les causes du biais urbain des politiques agricoles dans les pays pauvres



- Enfin, les **commerçants et industriels** qui sont souvent très liés au pouvoir ont tout intérêt à garder des prix alimentaires bas afin de contenir le niveau des

salaires. Même les propriétaires fonciers peuvent avoir intérêt à cette situation, dans la mesure où ils font appel à une importante main d'oeuvre, possèdent des plantations qui souvent se spécialisent plutôt dans la production de produits d'exportation et qu'ils sont aussi souvent propriétaires d'entreprises non agricoles.

Ses conséquences

Le biais urbain des politiques agricoles s'est traduit par la mise en place, dès après les Indépendances de systèmes dont un des rôles essentiels était de prélever des ressources sur l'agriculture en vue de financer l'Etat. Cela s'est souvent fait par l'établissement de compagnies ou d'offices publics ou parapublics chargés de gérer l'exportation des produits agricoles - en l'occurrence des produits majoritairement tropicaux - de façon à prélever une rente pour financer l'appareil de l'Etat.

Prenons le cas du cacao au Ghana qui constituait 50 à 60 % des recettes d'exportation du pays entre 1960 et 1980. L'exportation du cacao était le monopole du COCOBOD (Ghana Cocoa Marketing Board), un office public. Entre 1960 et 1995, les producteurs de cacao, ont bénéficié d'un prix qui était constamment moins de la moitié du prix mondial. Ce bas prix était dû essentiellement à l'imposition d'une taxe prélevée à l'exportation et au coût de fonctionnement du COCOBOD. Cette taxe a été une des principales sources de financement de l'Etat ghanéen et représentait 25 à 40 % des revenus budgétaires au cours des années 1970 et encore 5 % du budget national en 2005 malgré une longue période de libéralisation économique. De plus, COCOBOD employait une pléthore d'employés dont certains étaient recrutés par patronage politique et fournissait également des avantages en nature à des hauts fonctionnaires et personnalités politiques.

L'ouverture des marchés qui a accompagné les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, et une utilisation parfois excessive de l'aide alimentaire ont favorisé le déversement des excédents agricoles américains et européens sur les marchés nationaux des pays pauvres, abaissant le prix de certains aliments de base, décourageant par la même la production locale. Certes, ces politiques eurent pour conséquence une nourriture bon marché pour la population de ces pays et notamment pour les groupes les plus vulnérables, mais elles ont aussi fait baisser la rentabilité de l'agriculture locale, réduisant ainsi l'attrait du secteur agricole et décourageant les investissements privés qui auraient pu développer la production agricole et améliorer sa stabilité et sa compétitivité.

Cette configuration défavorable au monde rural a aussi parfois entraîné l'émergence d'alliances entre responsables politiques, opérateurs nationaux, organismes de financement du développement et investisseurs étrangers (voir l'exemple du Vietnam dans l'encadré).

Le sucre au Vietnam : une alliance entre l'élite nationale, un groupe étranger et les organismes de financement du développement

Vers la fin des années 1990, la politique sucrière du Vietnam était caractérisée par une forte protection de la production nationale contre la concurrence du sucre importé dont le prix, il est vrai, était artificiellement bas du fait des caractéristiques particulières du marché mondial du sucre. Les politiques en place entraînaient un transfert annuel d'environ 145 millions de dollars EU des consommateurs vers les sucreries et l'Etat. Les plus importants bénéficiaires de cette rente étaient les sucreries provinciales tenues par des fonctionnaires provinciaux qui géraient des usines de transformation de la canne à sucre fonctionnant avec une technologie importée de Chine et qui bénéficiaient d'un niveau de vie très privilégié. Cette situation représentait une aubaine pour tout investisseur qui pourrait s'introduire dans le secteur sucrier.

C'est à cette époque que la compagnie française Bourbon (lié à Tereos un des principaux bénéficiaires des subventions de l'Union européenne - voir ci-dessus) originaire de l'île de la Réunion s'est proposée d'investir dans le secteur sucrier en construisant une usine moderne à Tay Ninh qui pourrait produire l'équivalent du tiers de la production industrielle de sucre au Vietnam, soit 100.000 tonnes. La négociation fut menée de main de maître. Pour un apport de fonds propres d'à peine 26.6 millions de dollars EU, Bourbon a bénéficié de prêts de 15 millions de la part de la Caisse française de développement et de 42 millions de la Banque mondiale (Société financière internationale – programme de développement du secteur privé). L'Etat vietnamien, pour sa part, s'engageait à faire un prêt de 11,4 millions, de prendre en charge les infrastructures de transport nécessaires à l'approvisionnement de l'usine en canne à sucre, à ne pas changer sa politique de prix du sucre et de ne plus ouvrir le secteur qu'à des investisseurs qui exporteraient au moins un tiers de leur production ou investiraient dans des zones reculées particulièrement pauvres.

Lors de la visite de J. Chirac au Vietnam en novembre 1997, pour le Sommet de la Francophonie, le journal télévisé de 20 heures de France 2 proposait une interview «d'un représentant du secteur privé vietnamien en plein développement» qui n'était autre que le dirigeant (français) de la sucrerie Bourbon de Tay Ninh...

En 2010 49% de la compagnie fut cédée pour un montant de 75 millions d'Euros (!!!) à des investisseurs vietnamiens, la bourse de Ho Chi Minh Ville, aux employés et aux producteurs (ces derniers pour un montant de 6,4 millions d'Euros). Belle opération qui a rapporté un bénéfice remarquable en à peine 13 ans.

Source : l'auteur, à l'occasion de l'analyse du secteur sucrier au Vietnam en 1997.

Materne Maetz
(juin 2011)