

Comprendre le soutien agricole



RAPPORT SOMMAIRE

JUIN 2017



Douglas Hedley
Kamal Karunagoda
Brenda Dyack
Al Mussell



L'Institut canadien des politiques agroalimentaires
960, ave Carling, CEF
Immeuble 49, bureau 318
Ottawa (Ontario) K1A 0C6

T : 613-232-8008 ou 1-866-534-7593
F : 613-232-8008

www.capi-icpa.ca

Canada 

Avant-propos

Avec l'appui de la Fédération canadienne de l'agriculture et du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario, l'Institut canadien des politiques agroalimentaires (ICPA) a examiné l'effet des systèmes de soutien agricole interne de divers pays sur la compétitivité des agriculteurs et des fabricants de produits alimentaires canadiens et les rendements dont ils disposent. Il est évident que certains de nos concurrents et de nombreux clients offrent un important soutien au revenu de leurs producteurs en plus de ce qu'ils reçoivent du marché. L'ICPA a cherché à mieux comprendre le soutien interne au revenu et ses effets.

L'étude qui en a résulté, intitulée *Comprendre le soutien agricole*, est née de l'observation selon laquelle le Canada fournit souvent certains produits alimentaires, comme le porc, au meilleur prix et de la plus grande qualité, mais continue d'être confronté à d'énormes pressions de concurrents dont les produits sont plus chers et de moindre qualité et qui semblent avoir des excédents considérables à dégager sur le marché mondial.

De même, bon nombre des pays avec lesquels les exportations du Canada sont structurellement non concurrentielles ont des politiques visant à promouvoir l'autosuffisance, d'où une production dans des zones où elle ne se produirait pas autrement. Encore une fois, en utilisant le porc comme exemple, certains pays asiatiques favorisent la production porcine malgré d'énormes carences en céréales fourragères. Il est bien connu que, mathématiquement, il n'est pas possible de soutenir une industrie du porc nourri aux grains, et encore moins la production de viande bovine ou la production laitière, en transférant des céréales fourragères ou des fourrages des Amériques vers l'Asie, sans un soutien interne important.

Nous avons également observé un autre élément qui est tout à fait destructeur. Les différentes formes de soutien aux producteurs encouragent également des pratiques très peu durables, comme l'extraction d'eau dans les aquifères. Ces programmes de soutien interne conduisent souvent à une utilisation abusive de la classification des subventions « vertes » et d'autres pratiques de sous-déclaration dans le cadre du système de déclaration de l'Organisation mondiale du commerce.

Chacun des thèmes et des marchés étudiés dans ce rapport exploratoire pourrait justifier un document de recherche complet. L'ICPA espère susciter l'intérêt de divers sous-secteurs agricoles ou de gouvernements au Canada pour financer un consortium de chercheurs en agriculture et en alimentation afin d'approfondir un ou plusieurs des sujets abordés. L'ICPA collaborera volontiers avec les parties intéressées pour améliorer notre compréhension de ces questions, qui revêtent une importance cruciale pour la compétitivité de notre industrie.

Ted Bilyea, Ancien président du conseil d'administration

Cette page est délibérément laissée vide.

Introduction

Depuis le milieu des années 1990, les types de subventions internes à l'agriculture provoquant le plus de distorsions employés par les pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont été considérablement réduits et les pires effets de distorsion des politiques de soutien agricole ont donc été atténués. Mais il reste encore beaucoup à faire, et il est dans l'intérêt du Canada de demander de nouvelles réductions du soutien interne.

Depuis les accords commerciaux multilatéraux de 1994, on comprend mieux que d'autres types de subventions, pas seulement celles qui provoquent « le plus de distorsions » (et qui sont soumises aux limitations) peuvent avoir les mêmes effets, comme en témoigne la contestation par le Brésil des programmes américains concernant le coton, même si les programmes ont été découplés de la production courante, ainsi que la recherche qui lie les paiements forfaitaires aux mesures prises au niveau de l'offre par les producteurs agricoles réticents à prendre des risques.

Il s'agit d'un rapport sommaire du document complet, préparé pour l'ICPA par Al Mussell, Douglas Hedley, Kamal Karunagoda et Brenda Dyack. Il est disponible (en anglais seulement) sur demande en contactant l'ICPA.

Même si les programmes de soutien provoquant le plus de distorsions identifiées dans l'Accord de 1994 sur l'agriculture ont diminué, d'autres formes de soutien interne ont augmenté — de façon très importante dans de nombreux cas, ce qui réduit les effets positifs de la réduction des formes de soutien causant le plus de distorsions. La Figure 1 (page 6) en donne une illustration, à partir de l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Cela montre que le soutien des prix du marché — la forme de soutien qui cause le plus de distorsions — a considérablement diminué depuis la fin des années 1980, mais que d'autres formes de soutien, traditionnellement considérées comme causant moins de distorsions, ont augmenté. On constate en particulier une augmentation marquée des paiements au titre de la production historique pour lesquels les taux de production courants ne sont pas pris en compte — la catégorie des S/Na/Rec/Rev non courants.¹ Récemment, le soutien total aux producteurs pour les pays de l'OCDE en 2014 était estimé à un peu moins de 2,40 milliards de dollars US, ce qui n'est pas tellement différent de ce qui se passait à la fin des années 1980 et pendant les négociations du Cycle de l'Uruguay dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

1. S = superficie cultivée, Na = nombre d'animaux, Rec = recettes et Rev = revenu.

COMPRENDRE LE SOUTIEN AGRICOLE

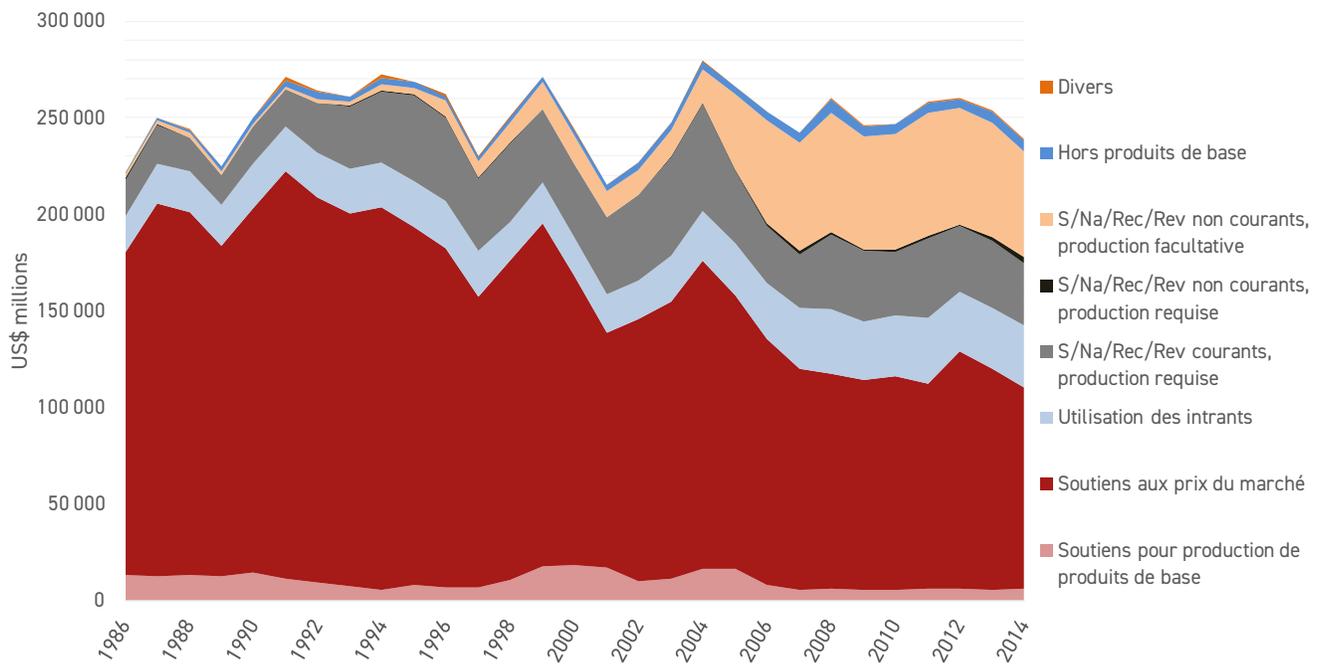


Figure 1. Estimations du soutien aux producteurs, pays de l'OCDE.

Source: OCDE

Cela s'est passé différemment d'un pays à l'autre. La Figure 2 (ci-dessous) en donne une illustration. Les tendances dans l'UE, aux États-Unis et au Canada ont convergé au fil du temps, le pourcentage de l'ESP diminuant à mesure que la valeur de la production augmentait. En Chine, la croissance régulière du soutien agricole a dépassé la croissance de la valeur de la production, ce qui a entraîné une hausse du pourcentage de l'ESP. La nature et l'ampleur du soutien agricole dans tous les pays n'ont cessé d'évoluer et pas nécessairement dans le sens d'une libéralisation du commerce.

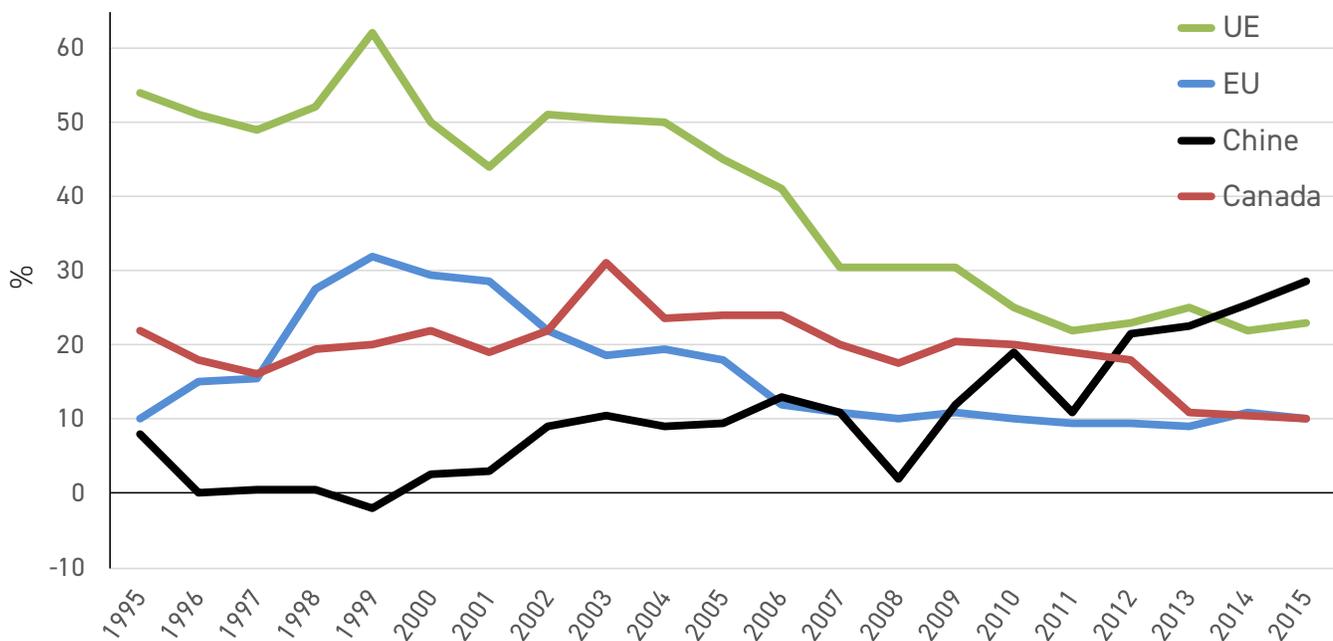


Figure 2. Estimations du soutien aux producteurs en pourcentage de la valeur de la production agricole, ajusté pour tenir compte du soutien des prix du marché.

Source: OCDE

Cette étude vise à mettre à jour et à améliorer notre compréhension du soutien agricole interne par rapport aux intérêts de la politique commerciale du Canada et le positionnement concurrentiel du secteur agroalimentaire canadien. C'est dans cette perspective que les pratiques de soutien agricole de la Chine, de l'UE, des États-Unis et du Canada ont été analysées. La Chine représente à la fois un grand marché agroalimentaire et un fort concurrent pour de nombreux produits agricoles exportés par le Canada et qui a connu une croissance rapide. L'UE est un partenaire du Canada dans le cadre d'un nouvel accord commercial dans lequel les produits agricoles et alimentaires occupent une place importante. Les États-Unis sont un partenaire commercial traditionnel et un concurrent dans un marché largement nord-américain, mais nos relations pourraient être revues compte tenu de la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA).

Une gamme complète de subventions et de soutien aux produits de base et à agroglobale a été incluse dans le cadre de l'étude, en insistant sur les subventions qui touchent le Canada le plus, notamment :

Le maïs : En tant que céréale fourragère la plus commercialisée dans le monde, le maïs joue un rôle central dans les systèmes de production animale. Le maïs alimente également le marché industriel en éthanol et en produits alimentaires connexes, y compris le sirop de maïs à haute teneur en fructose, l'amidon et autres.



Les oléagineux : Le Canada est un important exportateur de canola et produits du canola, en concurrence avec le soja (et d'autres cultures de graines oléagineuses et d'oléagineux) des États-Unis et de l'Amérique du Sud. Les graines de soja sont les graines oléagineuses les plus vendues dans le monde et sont notamment exportées vers la Chine, et rivalisent directement avec le canola. La farine de canola et la farine de soja complètent le maïs (et d'autres céréales fourragères) dans le secteur de l'élevage. Les huiles de canola, de soja et de maïs représentent le plus gros volume d'huiles de cuisine et de salade sur le marché mondial. De plus, les graines et l'huile de lin comestibles, développées au Canada, offrent des possibilités de croissance des exportations à long terme.



Les légumineuses : Les pois, les haricots et les lentilles sont devenus d'importantes cultures d'exportation, en particulier dans l'ouest du Canada. D'autres pays cherchent à élargir leur propre production de ces cultures. Pour que le Canada maintienne son avantage et puisse faire fond sur cette base en continuant d'intensifier les exportations, il devra veiller à ce que d'autres pays n'utilisent pas des subventions ou des méthodes comparables pour favoriser les exportations afin d'obtenir injustement des parts de marché.



COMPRENDRE LE SOUTIEN AGRICOLE



Les produits laitiers : Des changements vont survenir dans le cadre d'accords commerciaux nationaux et internationaux pour les produits laitiers canadiens. Ces changements comprennent un meilleur accès au marché canadien des produits laitiers dans le cadre de l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne et éventuellement d'une renégociation de l'ALÉNA.



Les porcs et la viande de porc : Les porcs et la viande de porc représentent des exportations canadiennes importantes vers les marchés américains, asiatiques et européens. L'industrie canadienne utilise essentiellement le maïs et l'orge pour leur alimentation.

Approche

Dans cette étude, on a délimité et utilisé la comparaison et le suivi des soutiens internes réalisés par l'OCDE et les notifications de soutien interne faits par les pays membres à l'OMC. Lorsque nous avons identifié des divergences importantes entre les mesures de l'OCDE et les notifications à l'OMC, nous avons obtenu de l'information sur les budgets des programmes et les paramètres de conception pour comprendre la source des divergences et en étudier la nature. Cette approche a été largement appliquée aux pays présentant un intérêt et ensuite aux produits présentant un intérêt particulier.

Résultats

Les résultats de l'étude soulèvent un certain nombre de préoccupations pour le Canada qui sont liées aux pratiques de soutien interne de la Chine, de l'UE et des États-Unis. Les trois ont généralement fait preuve de créativité pour trouver des moyens de contourner les limites prescrites par l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, comme il est décrit ci-dessous. En outre, ces pays n'ont pas fait d'efforts pour valider leurs prétentions à un impact de distorsion nul ou minime sur les marchés. Parallèlement, ils ont puisé dans le capital naturel par des politiques qui favorisent son utilisation excessive directement dans l'agriculture et par d'autres formes de soutien qui entraînent l'épuisement du capital naturel.



Questions liées aux notifications à l'OMC

La mise en place de règles et de limitations aux subventions intérieures par l'OMC dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture de 1994 constituait une avancée majeure, fondée sur l'expérience des pays développés et des pays en développement. Mais un regain d'attention pour les règles régissant les subventions intérieures à l'agriculture est justifié. Par exemple, dans l'UE, la transition de subventions spécifiques à des produits de base à des exemptions pour les paiements découplés uniques par exploitation, avec à peu près le même niveau de dépenses non exonérées que dans les périodes antérieures, soulève des questions sur la durée indéterminée des paiements soi-disant découplés.

Calcul du *de minimis* : double comptage de la valeur de la production

La fonctionnalité *de minimis* dans le rapport du soutien interne compare les niveaux de soutien courants avec la valeur de la production pour déterminer comment le soutien est comptabilisé par rapport aux limites imposées au soutien.

- Pour les pays ayant un engagement d'une mesure globale du soutien totale consolidée (MGSTC) de zéro, le *de minimis* représente une limite difficile pour tout soutien supérieur au taux *de minimis* à la fois pour le calcul du soutien à des produits spécifiques et du soutien non spécifique.
- Pour les pays ayant un montant positif dans leur engagement MGSTC, le *de minimis* peut être interprété comme un seuil. Pour un soutien spécifique ou non à un produit de base, lorsque la plupart des soutiens causant des distorsions correspondent à moins de 5 % de la valeur de la production, ils ne sont pas pris en compte dans la limite MGSTC. Pour un soutien supérieur à 5 % de la valeur de la production, le soutien est comptabilisé par rapport à la limite MGSTC.

En établissant ces règles, seules deux possibilités ont été envisagées : un soutien visant un produit de base spécifique et un soutien non spécifique, ce dernier étant généralement considéré comme un soutien « général » à l'ensemble des produits. Mais l'expérience a montré que lorsqu'un soutien est accordé à un groupe de produits (mais pas tous), on ne peut pas déterminer le niveau de soutien à chaque produit. Dans ce cas, la valeur de la production peut finir par être comptée deux fois aux fins de la règle *de minimis*, ce qui permet un niveau de soutien plus élevé dans les limites engagées. Dans les discussions sur le resserrement des règles sur les subventions nationales, il faudra envisager des dispositions plus détaillées pour calculer le soutien dans le cadre des limitations *de minimis*.



Capital naturel

L'Accord sur l'Agriculture ne mentionne pas les taux d'utilisation du capital naturel, plus précisément de l'eau, des sols et de la base génétique des plantes et des animaux, ainsi que les externalités négatives associées à l'utilisation de ressources sous-évaluées et surutilisées en agriculture. La sous-évaluation dans ce contexte signifie que l'on accorde aux utilisateurs agricoles un prix préférentiel pour l'utilisation du capital naturel à un niveau qui érode le capital à des taux qui ne sont pas récupérables à long terme et entraîne une offre de produits agricoles supplémentaire qui fait baisser les prix. Cela peut aboutir à un rythme d'utilisation des ressources qui crée des externalités négatives ailleurs, y compris la pollution, l'augmentation de la salinité des sols, le ruissellement des nutriments, etc. Dans ce cas, ce ne sont pas les producteurs agricoles qui assument entièrement le coût de l'utilisation des ressources, mais d'autres segments de la société.

Ce problème continuera de prendre de l'importance, car ses effets sont de plus en plus difficiles à ignorer, en particulier l'épuisement des eaux souterraines provenant de l'irrigation en Chine, dans l'UE et aux États-Unis. Dans le même temps, la croissance de la demande pour la nourriture, si elle n'est pas contrôlée au cours des prochaines décennies, créera des pressions pour éroder encore davantage la base du capital naturel, créant ainsi des pressions à plus long terme sur les approvisionnements alimentaires.



La Chine

La contestation des États-Unis concernant les programmes de soutien de la Chine au blé, au riz et au maïs actuellement devant l'OMC a attiré l'attention sur les achats de stocks par le gouvernement qui sont ostensiblement liés à la sécurité alimentaire. Ces préoccupations s'étendent directement à d'autres produits qui intéressent spécialement le Canada, notamment le canola et le soja. La difficulté vient du fait que la Chine semble avoir abandonné les achats de stocks pour des programmes de sécurité alimentaire, en créant de nouvelles modalités de soutien. Nous ne possédons pas de renseignements détaillés sur ces nouvelles modalités. La Chine a également un des plus importants programmes d'assurance-récolte dans le monde, mais n'en fait pas rapport à l'OMC.



L'Union européenne

Les vastes mécanismes de soutien à des produits spécifiques utilisés antérieurement dans l'UE ont été largement abandonnés et remplacés par des paiements découplés aux exploitations, mais qui représentent au moins autant de fonds que les programmes de soutien à des produits spécifiques qu'ils ont remplacés. Un aspect important est la mesure des réponses apparentes à l'offre de chacun des produits générées par ces paiements découplés.

Par exemple, l'industrie du bœuf de l'UE n'est pas durable sous sa forme actuelle sans paiements découplés. En effet, la quasi-totalité du revenu net des éleveurs de bœuf provient des paiements découplés. Dans l'industrie laitière de l'UE, environ 70 pour cent du revenu net provient des paiements découplés. Sur la base du précédent établi dans l'affaire du coton entre le Brésil et les États-Unis, la question est de savoir si l'augmentation des exportations de produits laitiers de l'UE entraîne une compression des prix sur les marchés mondiaux des produits laitiers, compte tenu des paiements découplés.

L'UE est le plus grand exportateur mondial de viande de porc et ses exportations augmentent. Mais les coûts de production de porcs dans les États membres de l'UE sont bien supérieurs aux prix du marché du porc et les coûts de production sont nettement supérieurs à ceux des autres grands pays producteurs, y compris le Canada. L'écart apparent dans la faisabilité économique s'explique par les paiements découplés qui soutiennent l'augmentation de la production et des exportations de porc de l'UE, tout comme la viande bovine de l'UE et les produits laitiers.



Les États-Unis

Les États-Unis ont apporté un certain nombre de changements à la structure de leurs programmes de soutien agricole qui influent sur les notifications à l'OMC et réduisent les contraintes pesant sur le soutien qu'ils peuvent apporter. Depuis 2011, les États-Unis ont changé la façon dont ils déclaraient les dépenses liées aux assurances-récoltes. Auparavant, les subventions aux primes d'assurance-récolte étaient déclarées comme une somme forfaitaire au titre des dépenses non exonérées et non spécifiques à un produit. Depuis 2011, les subventions sont déclarées comme non exonérées et spécifiques aux produits. La modification a permis aux États-Unis de réduire le soutien déclaré selon sa MGSTC, car la subvention aux primes d'assurance-récolte pour de nombreux produits de base, ainsi que d'autres subventions spécifiques aux produits, est tombée sous le niveau *de minimis* de 5 %.

COMPRENDRE LE SOUTIEN AGRICOLE

Avant la Loi sur l'agriculture de 2014 (Farm Bill), les États-Unis notifiaient des paiements non exonérés à l'industrie laitière de plus de 3 milliards de dollars US, en grande partie dans le cadre du Programme de soutien aux prix des produits laitiers et du Contrat de perte de revenu du lait. L'élimination de ces programmes et le passage à un mécanisme d'assurance (Programme de protection des marges) ont considérablement réduit le soutien aux produits laitiers que les États-Unis déclaraient à l'OMC. Dans la notification la plus récente (2014), les paiements non exonérés ont chuté à seulement 14,17 millions de dollars US (*de minimis*). Ce qui est remarquable concernant la forte baisse du soutien notifié par les États-Unis à l'OMC pour les produits laitiers, c'est que rien n'a réellement changé, car les achats réels dans le cadre du programme de soutien des prix avaient été minimales (ou nuls) pendant plusieurs années. Cela contraste avec l'estimation par l'OCDE du soutien américain des prix du marché de 5,3 à 6,6 milliards de dollars US pour les produits laitiers en se fondant sur le fait que les prix du lait américains dépassaient les niveaux du prix de référence en raison de l'effet protecteur des tarifs des États-Unis, de l'effet de soutien des prix du Federal Milk Marketing Orders, ou les deux.

L'utilisation des eaux souterraines pour l'irrigation aux niveaux actuels dans l'agriculture américaine n'est pas durable et contribue à la pollution, à la salinité des sols et à la stagnation de l'eau. D'un point de vue économique, l'eau d'irrigation est sous-évaluée en tant que ressource commune pour l'utilisation agricole. Cela augmente la production totale de certaines cultures aux dépens d'autres cultures qui ont moins d'exigences en eau. Cette plus forte production a pour effet de réduire les prix des cultures irriguées aux niveaux local, national et international. Les frais de pâturage pour les ruminants sur les terres publiques gérés par le Service forestier et le Bureau de gestion des terres sont également très inférieurs aux taux de pâturage du secteur privé, bien que cela ne semble pas avoir des effets de distorsion importants.



Le Canada

Les sources des principaux programmes et politiques de soutien du Canada vérifiées par l'OCDE et notifiées à l'OMC sont Agri-stabilité, Agri-investissement, Agri-protection, les programmes de paiement compensatoires provinciaux et le soutien des prix du marché pour les produits laitiers. Il n'y a pas de différences importantes dans la structure des déclarations entre celles de l'OCDE et les notifications du Canada à l'OMC. L'architecture de déclaration du Canada permet une déclaration transparente de ses paiements calculés au titre de la MGSTC, à la fois spécifique et non spécifique aux produits.

Conclusion

Cette étude visait à identifier les politiques de soutien agricole dans trois territoires qui pourraient avoir une incidence importante sur la position concurrentielle du Canada sur les marchés mondiaux. Il ne s'agissait pas de mesurer ou d'estimer les effets économiques de ces politiques en termes de prix, de production et de flux commerciaux. Pour estimer ces impacts économiques, l'utilisation de modèles économiques empiriques à grande échelle sera nécessaire.

En fonction des résultats de l'étude, les priorités en vue d'un futur travail analytique et empirique sont les suivantes :

- Le canola et le soja en Chine** : L'utilisation du stockage pour soutenir les prix intérieurs du colza/canola est pratiquée par la Chine et les États-Unis contestent actuellement son stockage (et des questions connexes) du riz, du blé et du maïs. En raison du commerce d'exportation du canola et du soja entre le Canada et la Chine et de la perspective d'un renforcement de ce commerce dans le cadre d'un futur accord commercial avec la Chine, il est fondamental de comprendre ces effets pour les intérêts commerciaux canadiens.
- Soutien aux secteurs bovins, laitiers et porcins dans l'EU** : Les données tirées des sources de l'UE dans cette étude appuient largement la position selon laquelle les paiements à l'exploitation découplés ainsi que d'autres paiements ont une incidence importante sur la production et les prix de la viande bovine et des produits laitiers dans l'UE. Le Canada a un intérêt direct dans l'exportation du bœuf et du porc, et l'UE est un concurrent en pleine croissance. Pour le secteur laitier, le Canada a été pressé de défendre les changements apportés aux éléments de sa politique laitière. Comprendre la nature et les effets du soutien de l'UE dans le secteur laitier pourrait ouvrir une dimension offensive au Canada dans sa stratégie globale de politique laitière, en particulier lorsque l'AECG entrera en vigueur.
- Programmes américains d'assurance-récolte des plantes fourragères** : Ces subventions alimentent l'industrie du bétail et doivent être soigneusement examinées. Un élément essentiel de la compétitivité du Canada dans la production animale est l'offre à faible coût de céréales fourragères. Si les États-Unis augmentent leur production et réduisent les prix des céréales fourragères grâce à des programmes d'assurance-récolte qui ne sont pas comptabilisés de manière appropriée en vertu de ses engagements dans le cadre de l'OMC, cela pourrait représenter une concurrence subventionnée illégalement pour les secteurs canadiens des céréales et de l'élevage.

COMPRENDRE LE SOUTIEN AGRICOLE

- La complexité des mécanismes de commercialisation** : Tout comme le soutien accordé à l'industrie laitière américaine, ces mécanismes doivent faire l'objet d'une analyse approfondie. Il est frappant que même si l'industrie laitière a reçu moins de paiements de soutien direct dans le cadre de la programmation en place depuis 2014, la production de lait aux États-Unis augmente pendant une période de prix des produits laitiers globalement plus bas. On s'attend à ce que les États-Unis fassent pression sur le Canada concernant sa politique laitière lors des renégociations de l'ALÉNA ou ailleurs. Une analyse de la politique laitière des États-Unis pourrait constituer un élément d'une stratégie offensive que le Canada utiliserait avec les États-Unis.
- Capital naturel** : Les problèmes associés au prélèvement non durable des eaux souterraines, à la salinité des sols, à la pollution provenant du ruissellement et à la conversion des sols sensibles en cultures arables annuelles justifient une étude plus approfondie, en particulier leurs effets directs, ainsi que les effets sur la compression des prix des cultures irriguées. Le capital naturel canadien est un atout et son taux d'épuisement est relativement faible. D'autres pays qui sont en concurrence avec le Canada en épuisant leur capital naturel le font grâce à une subvention implicite qui érode la compétitivité du Canada. Il est dans l'intérêt du Canada de comprendre l'ampleur de la consommation étrangère de capital naturel qui nuit à sa compétitivité.

Remerciements

L'Institut canadien des politiques agroalimentaires (ICPA) remercie le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario (MAAARO) et la Fédération canadienne de l'agriculture (FCA) de leur soutien généreux.

Nous aimerions souligner les contributions au projet par le biais de l'examen et des commentaires fournis par les membres du comité du projet :

- Suzanne Vinet, membre du conseil de l'ICPA
- John Weekes, membre du conseil de l'ICPA
- Richard Gray, membre du conseil de l'ICPA

COMPRENDRE LE SOUTIEN AGRICOLE