

Favoriser un dialogue sur les politiques



Série II : Contexte et perspectives sur les politiques agroalimentaires

Buts, objectifs et instruments de politique dans d'autres territoires

FEVRIER 2011

PAR HARRY DE GORTER AND ERIKA M. KLIAUGA

Au sujet de cette publication

Cette document, un dans la serie *Favoriser un dialogue sur les politiques*, a préparé pour l'Institut canadien des politiques agro-alimentaires. Les opinions émises sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de l'Institut canadien des politiques agro-alimentaires.

Une permission doit être obtenue de l'Institut canadien des politiques agro-alimentaires pour la reproduction de ces documents.

L'Institut souhaite favoriser un dialogue national sur les questions agricoles en s'attaquant aux politiques qui permettront au Canada de prospérer sur le marché mondial de l'agroalimentaire.

Distribution

On peut se procurer les documents de cette collection en format PDF dans le site web de l'ICPA au www.capi-icpa.ca.

Pour de plus amples renseignements, s'adresser à :

L'Institut canadien des politiques agro-alimentaires

960, avenue Carling, CEF

Immeuble 49, bureau 318

Ottawa (Ontario) K1A 0C6

Téléphone : (613) 232-8008 ou sans frais 1(866) 534-7593

Télécopieur : (613) 232-3838

Courriel : info@capi-icpa.ca

Site web : www.capi-icpa.ca

RÉSUMÉ

L'intervention gouvernementale dans le secteur agroalimentaire varie considérablement selon le pays. Au niveau de l'exploitation agricole, par exemple, le taux d'aide gouvernementale (aide en tant que part de la valeur marchande de la production) est de 28 % en UE, de 6 % au Brésil, de 10 % aux É.-U. et de 19 % au Canada (selon l'OCDE pour la période de 2006 à 2008). En Australie, l'aide est passée de 10 %, il y a 20 ans à 4,1 %, en raison de l'insistance qu'on a accordée à l'aspect concurrentiel dans ce pays, du niveau des ressources gouvernementales et de l'élimination des distorsions économiques découlant de l'intervention gouvernementale.

Diverses tendances se manifestent également au niveau et dans la forme de l'aide. Le niveau de soutien, exprimé en pourcentage de la valeur, a généralement diminué, alors qu'une plus grande part du soutien est découplée ou non directement liée à la production. Cette transformation est en grande partie une réponse aux règles instaurées par l'OMC, qui établissent des mesures incitatives à la création de programmes ne faussant pas les échanges commerciaux. De plus, la partie de l'aide fournie par les contribuables a augmenté pour l'ensemble de l'OCDE, passant de 23 % à la fin des années quatre-vingt à 53 % aujourd'hui. Cette hausse est en grande partie le fait de la baisse des niveaux des tarifs obligatoires, qui est l'un des résultats des négociations de l'OMC. En conséquence, l'intervention gouvernementale dans le secteur fausse moins les échanges commerciaux qu'auparavant à l'exception, possiblement de la situation aux États-Unis.

En Chine et au Brésil, le niveau d'intervention est faible en comparaison à la moyenne de l'OCDE. Ces pays ont éliminé les distorsions et les taxes nettes imposées à leur secteur agroalimentaire. La Chine et le Brésil ont recentré leur politique macroéconomique et insistent désormais sur l'amélioration de la productivité afin d'améliorer l'approvisionnement et de s'imposer en tant que fournisseurs à bas prix. Le soutien agricole a aidé ces pays à mieux s'intégrer au système commercial mondial, améliorant ainsi leurs gains provenant des exportations, le développement rural et la sécurité des aliments à l'échelle nationale. Le Brésil suit actuellement une stratégie d'exportation axée sur la stimulation de l'offre à faibles coûts.

Dans certains pays, dont les Pays-Bas et l'Australie, les politiques agroalimentaires sont axées sur un positionnement compétitif qui passe par la recherche et développement, l'innovation, et une stratégie axée sur la consommation. Le département d'Agriculture australien affirme que son objectif primaire est de

faciliter le développement d'exploitations agricoles et d'un secteur agricole autonomes, rentables, concurrentiels et durables. L'Australie fonde sa politique sur ses avantages comparatifs, ainsi que sur le développement d'avantages concurrentiels en misant sur les chaînes d'approvisionnement mondiales et les grappes industrielles. Il a articulé sa politique nationale actuelle en fonction des investissements en recherche et développement, de l'élaboration de démarches novatrices visant à réduire les gaz à effet de serre, de l'amélioration de la gestion du sol et de l'adaptation et de l'ajustement aux changements climatiques.

Le Canada, quatrième exportateur mondial dans le secteur agroalimentaire (après les É.-U., l'UE et le Brésil), est plus dépendant des exportations. La valeur à l'exportation des produits agroalimentaires canadiens était de 93 % de la valeur de la production agricole en 2008, tandis que la valeur à l'exportation des trois grands pays exportateurs était bien en deçà de 50 % de la valeur de la production agricole. Certains pays exportateurs comme les É.-U. et l'Australie ont déclaré que leur priorité était d'augmenter les exportations, tandis que le Brésil a adopté une stratégie de stimulation de l'offre à faible coût. La stratégie du Canada en matière d'exportation est à peu près équivalente aux priorités que ces concurrents se sont fixées.

En UE et aux É.-U, il y a un débat à savoir s'il faut tenir compte des préoccupations de la société comme la salubrité alimentaire, la qualité des aliments, le bien-être des animaux, la durabilité, les considérations environnementales et des concepts comme l'empreinte carbone. Les interventions politiques dans les secteurs des biocarburants, l'adaptation au changement climatique (les taxes sur le carbone et les tarifs verts), les mesures d'atténuation des changements climatiques (remises aux producteurs pour utilisent des méthodes de production précises) peuvent avoir d'importantes répercussions sur le secteur agroalimentaire mondial. Le rythme du changement peut être lent en raison des pressions politiques et des pressions des groupes d'intérêts qui souhaitent maintenir le statu quo. En même temps, les groupes d'intérêt peuvent transformer ces enjeux politiques en nouveaux moyens de soutenir les revenus agricoles et de promouvoir le développement en milieu rural.

Au Canada, tandis qu'on progresse considérablement dans l'élaboration de politiques régissant le secteur agroalimentaire, il faudrait s'inspirer des stratégies utilisées dans des pays comme l'Australie et les Pays-Bas. En revanche, le Canada a peu à apprendre du mode d'intervention pratiqué chez son voisin du sud.

Le présent document compare les objectifs et instruments des politiques agroalimentaires de l'Australie, du Brésil, de la Chine, de l'Union européenne, des Pays-Bas de la Slovaquie et des États-Unis. La première partie examine les tendances historiques en matière d'intervention politique, à l'aide des données de l'OCDE et des données d'un projet récent de la Banque mondiale sur l'aide à l'agriculture. Il compare les instruments politiques entre les pays et les niveaux d'intervention entre les denrées. La deuxième partie décrit les orientations politiques futures et les motifs politiques nationaux dans chaque pays. La troisième partie compare les objectifs politiques. La partie finale décrit brièvement les conséquences des comparaisons et formule des recommandations quant à la meilleure manière à la disposition des décideurs de positionner les secteurs agroalimentaires canadiens.

Historique politique

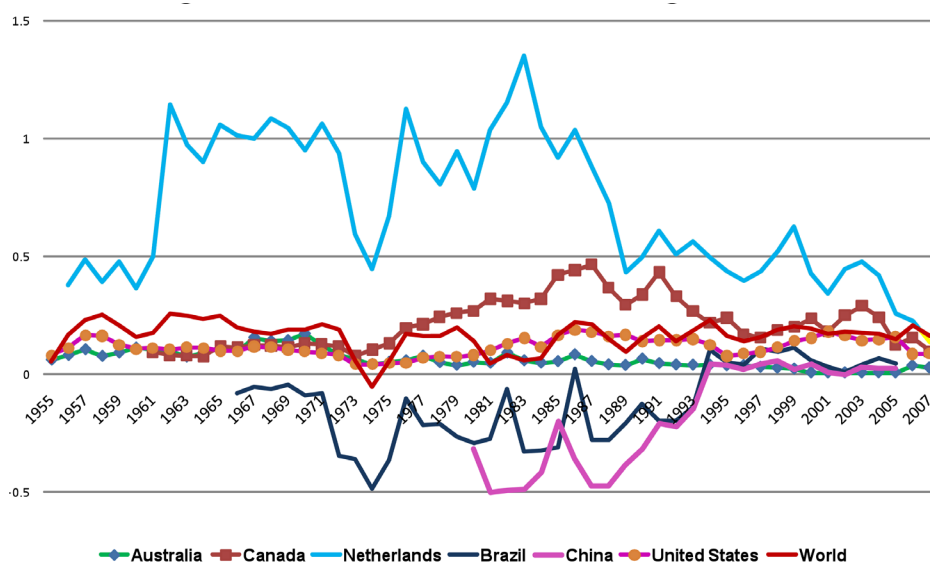
Deux schémas principaux ressortent en matière de protection et de soutien à l'agriculture : l'élasticité du revenu de protection et le parti pris anti-commercial. Dans le premier schéma, les subventions augmentent (ou la taxation des activités agricoles diminue) avec l'augmentation du revenu par tête. Le préjugé anti-commercial est constaté du fait que les produits susceptibles d'être importés sont moins protégés (ou taxation moindre) que les produits à l'exportation. Ces deux préjugés politiques sont évidents dans les données.

La Figure 1a indique le niveau historique du taux nominal d'aide accordé à l'agriculture dans chacun des pays à l'étude (les pays sont divisés dans les figures 1b et 1c). Historiquement, l'impôt sur l'agriculture était très élevé dans les deux pays en développement, soit le Brésil et la Chine. Leur démarche peut être divisée en trois catégories politiques : protection du secteur manufacturier, soit un mécanisme d'imposition directe sur les intrants agricoles et de réacheminement indirect des ressources ailleurs que vers les secteurs d'exportation; surévaluation des monnaies, ce qui en fait constitue une taxe à l'exportation et une subvention à l'importation; et suppression du prix à la production pour les denrées grâce aux politiques d'approvisionnement gouvernementales (particulièrement par l'intermédiaire des marchés

agricoles), la taxe à l'exportation et les quotas d'exportation. Ces gouvernements ont souvent tenté d'annuler une partie ou la totalité de ces facteurs dissuasifs en subventionnant le prix des intrants et en investissant dans l'irrigation et en procédant à d'autres apports (consulter Banque mondiale 1986 pour un excellent aperçu). Cette situation reflète bien la tendance historique des régimes politiques brésiliens et chinois. Mais contrairement à la Chine, le gouvernement du Brésil n'a pas importé des produits de base ni exercé le contrôle direct sur le prix des aliments.

Le préjugé anti-commercial se manifeste dans le fait que le taux d'aide aux produits susceptibles d'être importés, comme le blé, se situait en moyenne dans les 30 % de 1995 à 1999 pour la Chine (8 % pour le Brésil) tandis que le taux d'aide aux articles d'exportation pour la même période et les deux pays étaient négatif. Cependant, pour les deux pays, les mesures de protection étaient devenues presque égales à zéro pour la plupart des denrées pour la période de 2000 à 2005.

La Figure 1b indique que les mesures de protection ont diminué au cours des dernières années, particulièrement aux Pays-Bas (en raison d'une part des réformes récentes à la Politique agricole commune de l'UE et parce que les données du projet de la Banque mondiale n'incluent pas les versements découplés), ainsi qu'en Australie. Historiquement, le niveau d'aide historique aux Pays-Bas est très élevé, car l'Union européenne avait toujours été un importateur net de produits agricoles lorsque la Politique agricole commune a été établie, et n'est devenue un exportateur net qu'au cours des dernières années. Cette tendance, ainsi que d'autres facteurs, a accéléré la mise en œuvre des réformes politique en UE, de sorte que maintenant, le taux d'aide en UE se rallie à celui d'autres pays. Historiquement,



Source: Kym Anderson World Bank Study 2009.

Figure 1a. Nominal Rates of Assistance to Agriculture.

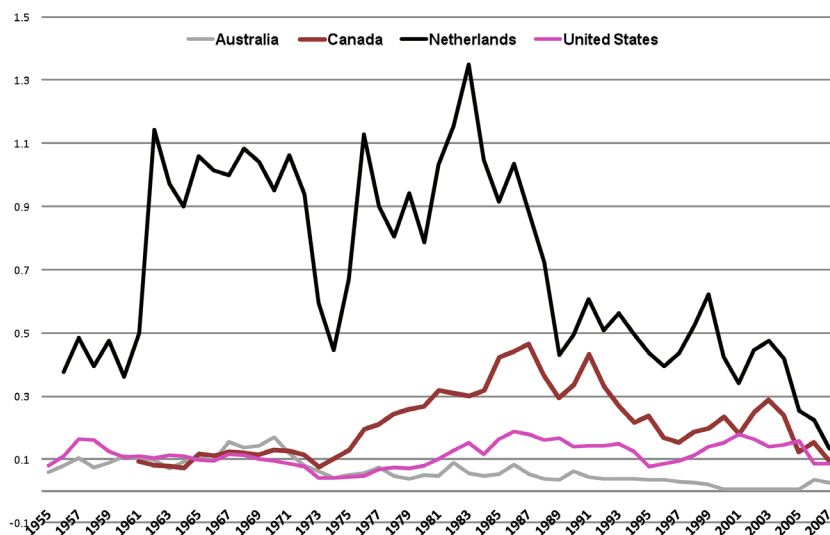


Figure 1b. Nominal Rates of Assistance to Agriculture (Australia, Canada, Netherlands, United States).

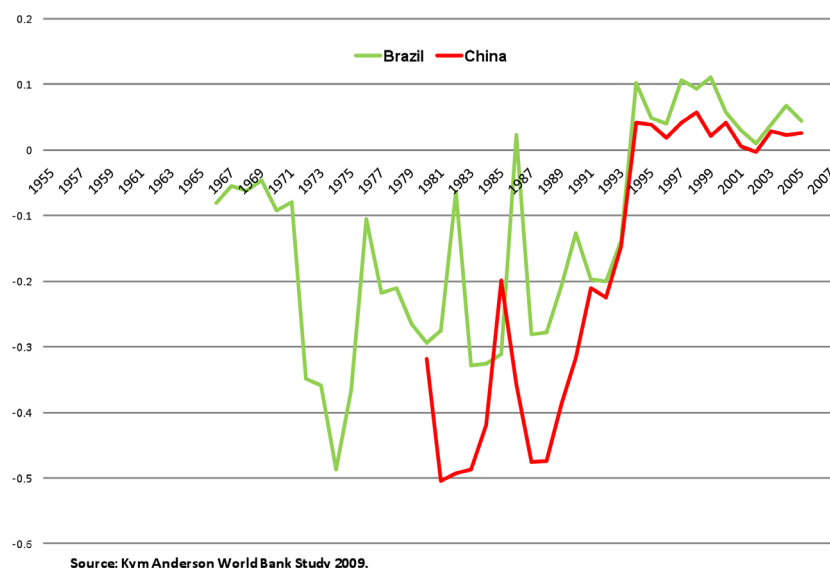


Figure 1b. Nominal Rates of Assistance to Agriculture (Brazil and China).

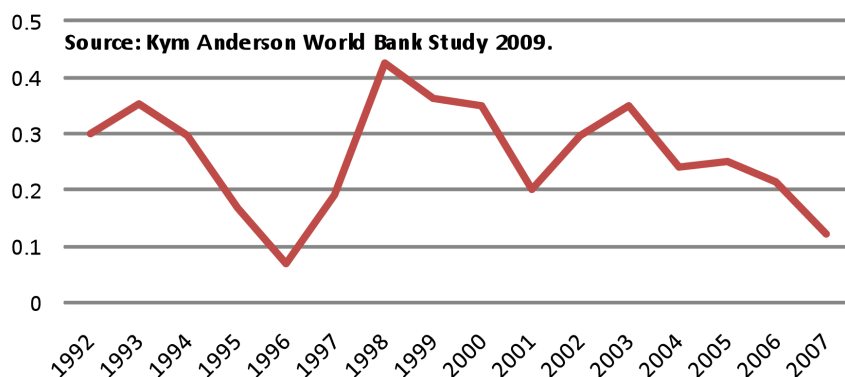


Figure 1d. Nominal Rates of Assistance to Agriculture (Slovakia).

seulement les États-Unis ont eu tendance à augmenter l'aide à l'agriculture (en tenant compte toujours que les données de la Banque mondiale excluaient les versements découplés).

La Figure 1d indique les taux nominaux d'aide en Slovaquie pour la période de 1992 à 2007. Les taux des mesures de protection en Slovaquie ont été inégaux depuis la chute du mur de Berlin, miroir du chaos général qui caractérisait l'économie politique de la région, particulièrement dans le secteur de l'agriculture (Anderson et Swinnen 2009). Avant la chute du mur de Berlin, la Slovaquie, comme nombre d'autres anciens États communistes, a imposé un lourd fardeau à l'agriculture. Ces impôts ont pris la forme de taxes diverses : droits sur les coopératives agricoles, organisations à contrôle très centralisé de la répartition des ressources, production, traitement, approvisionnement en intrants et mise en marché de produits, prix déformé (ou absence de prix), et commerce contrôlé par l'État (y compris les opérations de change). Vers la fin de l'ère communiste, les producteurs agricoles étaient lourdement subventionnés au moyen des prix élevés des extrants et des faibles prix des intrants. Mais ils étaient soumis à une surimposition indirecte dérivée de la surévaluation des monnaies et des mesures de protection dans la majorité des secteurs (lourds) (Swinnen et Rozelle 2006).

Un résumé des données de l'OCDE est présenté dans les figures 2a, b, c, d (prendre note que le soutien indiqué pour le Brésil et la Chine couvre les périodes de 1995 à 1997 et de 2005 à 2007). Les données de l'OCDE regroupent tous les types de programmes, y compris les subventions découplées, mais non les « Services généraux » comme les dépenses en recherche et développement, inspection et promotion.

La Figure 2a indique que le soutien aux producteurs a toujours été faible en Australie, au Brésil et en Chine et a grandement diminué aux États-Unis. Mais l'aide augmente dans les pays en développement comme le Brésil et la Chine, comme le laisse supposer l'élasticité des revenus décrite ci-dessus. Les mesures de protection ont diminué le plus au Canada et aux États-Unis, tandis que la baisse en UE reflète celle des pays de l'OCDE dans leur ensemble.

La Figure 2b indique que la part du contribuable dans cette aide a augmenté dans tous ces pays. Cette tendance reflète en partie l'effet disciplinaire qu'ont les tarifs obligatoires et les engagements en matière de concurrence à l'exportation, depuis les négociations du Cycle d'Uruguay (OMC). La part du soutien assumée par les contribuables est maintenant d'environ 50 % pour tous les pays de l'OCDE et a considérablement augmenté en Australie et en UE.

La Figure 2c indique la part de l'aide assumée par le contribuable qui exige une partie production ou l'utilisation d'intrants, c.-à-d. versements non entièrement découplés (les versements sont fonction des extrants, des intrants, de la région de plantation, du nombre d'animaux, des recettes ou revenus). Les subventions financées par le contribuable qui ne sont pas entièrement découplées ont diminué considérablement en UE et aux É.-U. ainsi que pour la moyenne de l'OCDE (moins au Canada), mais ont augmenté en Chine et en Australie.

La Figure 2d indique le niveau de dépenses des services généraux (p. ex., recherche et développement) comme un des éléments dans la valeur des extrants. Seuls les É.-U. affichent un niveau supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE pour les deux périodes. Curieusement, ces dépenses en Australie sont bien en deçà de la moyenne, mais ce sont celles qui ont le plus augmenté comparativement aux autres pays.

Comparaison des instruments politiques

Les figures 5 à g décrivent les différents types d'instruments politiques utilisés pour chaque pays à l'étude. Pour l'ensemble de l'OCDE, le soutien au titre de la production des denrées est passé de 82 % en 1986-1988 à 49 % en 2007-2009. Entre-temps, les paiements fondés sur les intrants sont passés de 8 % de l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) total à 13 %. Les autres changements importants survenus portent sur la part des paiements pour lesquels la production est facultative, qui augmente de 1 % de l'ESP à 23 %, soit presque le quart du soutien total.

C'est en Australie que la composition de l'ESP a le plus évolué, alors que le soutien au titre de la production a chuté de 71 % de l'ESP totale à zéro (pour la même période au Canada, ce soutien est passé de 59 % à 53 % – voir figure 3d). La part des paiements au titre de l'utilisation des intrants a augmenté considérablement en Australie (bien que l'ESP australienne ait diminué considérablement pendant la période – les données présentées dans la figure 3 font référence au soutien de l'ESP totale – la part du soutien qui fausse les échanges a diminué considérablement en Australie, contrairement au Canada.)

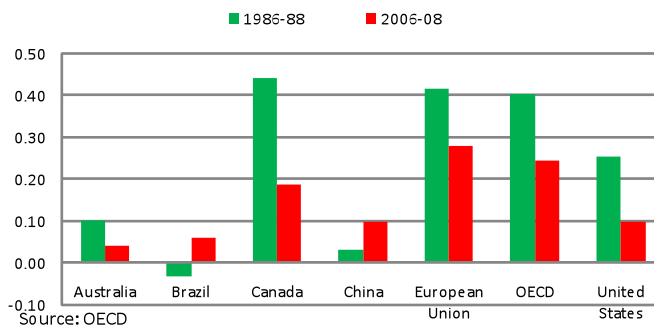


Figure 2a. PSE as a Share of Output.

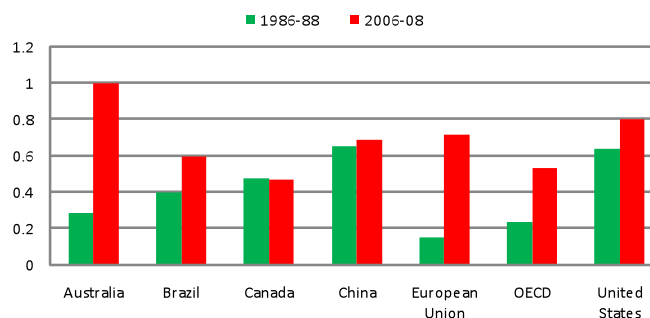


Figure 2b. Taxpayer Share of PSE.

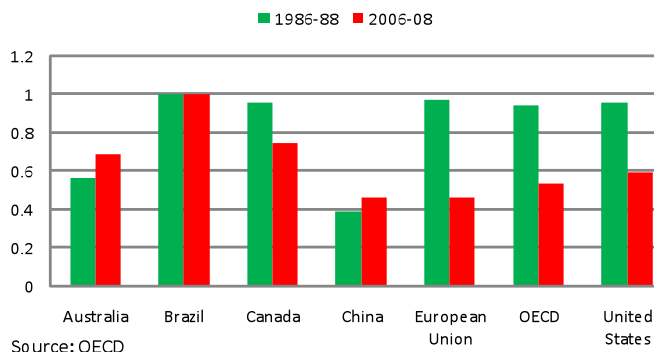


Figure 2c. Taxpayer share based on Output.

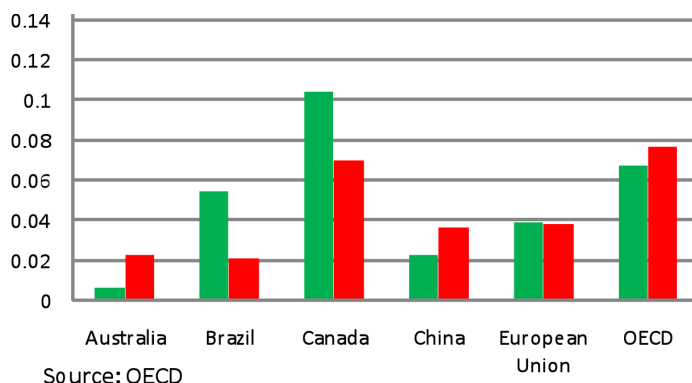


Figure 2d. General Services Share of Value of Output.

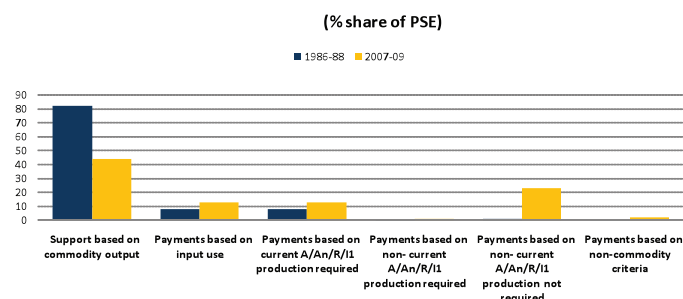


Figure 2a. OECD PSE Composition.

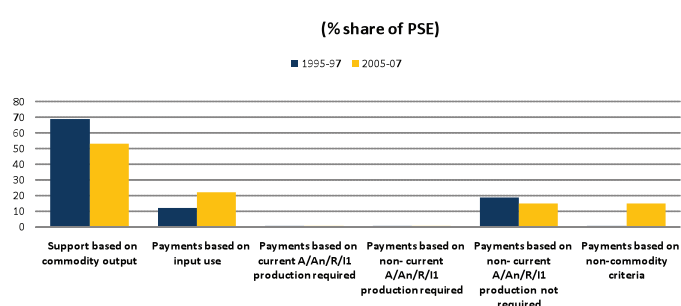


Figure 3e. China PSE Composition.

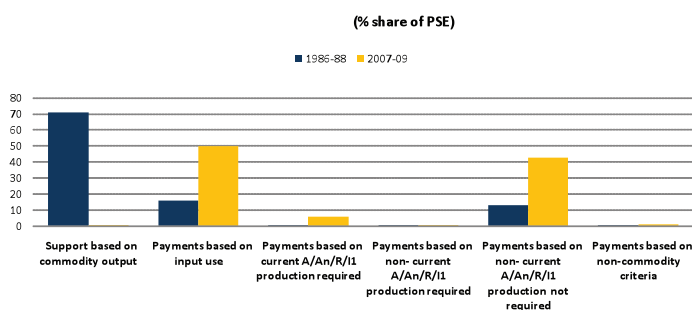


Figure 3b. Australia PSE Composition.

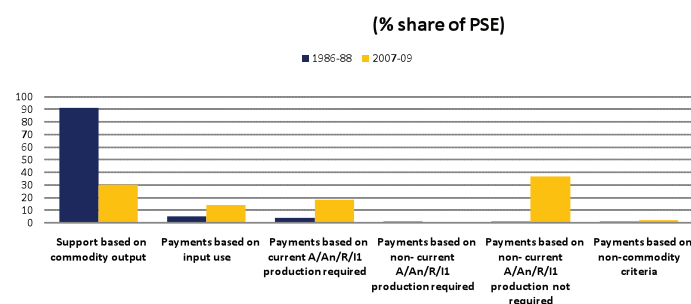


Figure 3f. European Union PSE Composition.

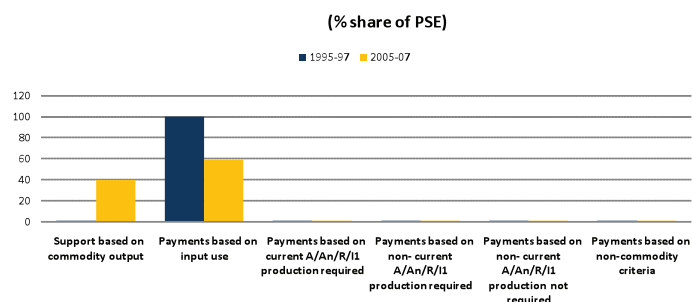


Figure 3c. Brazil PSE Composition.

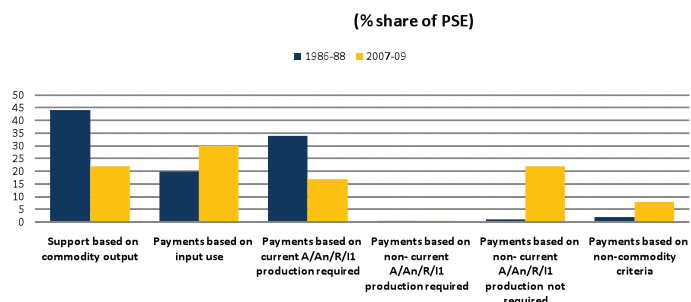


Figure 3g. United States PSE Composition.

Source for Figures 1C-5-g: Agriculture Policies in OECD Countries At a Glance, OECD Paris, July. 1. A = area planted; An = animal numbers; R = receipts; I = income.

également changé un peu, alors que les paiements au titre de l'utilisation des intrants sont ceux qui ont accusé la plus forte baisse (de 18 à 8 % de l'ESP totale – voir Figure 3d). Les paiements pour lesquels la production est facultative sont passés de zéro à 9 % de l'ESP totale, le seul fait remarquable de la politique canadienne.

En Chine, la composition des instruments politiques est également stable, avec des baisses dans le soutien au titre de la production, annulées par les hausses dans les subventions aux intrants (le cas opposé du Brésil); l'augmentation des paiements selon des critères non liés à des produits de base est le seul changement notable, qui augmente de 1 % à plus de 10 % de l'ESP totale.

Figure 3d. Canada PSE Composition.

Au Brésil, la composition des instruments politiques est plus stable, et l'augmentation du soutien au titre de la production est compensée par la baisse de l'utilisation des intrants (Figure 3c). Au Canada, les instruments ont

L'UE a réduit considérablement le soutien au titre de la production (de 91 % à 30 %) et accru ses paiements sur tous les autres critères, plus particulièrement les paiements où la production est facultative (de zéro à 37 % de l'ESP totale).

Les changements aux É.-U. ont été similaires aux changements apportés aux types d'instruments politiques en UE, sauf que les changements relatifs sont plus atténués. (Les paiements au titre de la production requise ont diminué considérablement tandis qu'ils augmentaient légèrement en UE.)

Comparaison des produits de base

Les données de l'OCDE présentées aux figures 4a et 4b indiquent que dans les pays de l'OCDE, les céréales et les oléagineux ont bénéficié d'un soutien moyen plus élevé que celui accordé à d'autres produits de base. Toutefois, contrairement à d'autres produits de base énumérés à la Figure 4b, le soutien accordé aux secteurs des céréales et des oléagineux diminue plus rapidement, secteurs qui ont connu une augmentation plus importante de la part assumée par le contribuable dans le soutien national.

Le tableau 1 indique comment les taux d'aide varient dans le monde entier selon les produits de base (au moyen des données du projet de la Banque mondiale). Les schémas de protection par groupes de produits de base diffèrent du soutien accordé au titre des produits de base dans les pays de l'OCDE mentionné ci-dessus. Curieusement, le prix des produits pour le bétail est uniformément plus élevé que ceux des céréales et des oléagineux, probablement parce que les pays en voie de développement maintiennent le prix des céréales et des oléagineux à un faible niveau pour les consommateurs.

Vous trouverez un portrait plus détaillé du soutien aux pays individuels, réalisé à l'aide

des données de l'OCDE, dans les figures 5a, b, c, d et e. Ce qui est remarquable, c'est la chute importante des mesures de protection générales dans la majorité des mesures de soutien accordées à chaque produit de base, particulièrement pour les plantes de grande culture, le lait et les oeufs (Figure 5a). L'Australie a éliminé la plus grande partie du soutien qui était concentré dans les secteurs du blé, du lait et des oeufs (Figure 5b). Le Canada a également réduit le soutien pour ces produits de base, même si le soutien accordé au lait et aux oeufs n'a pas diminué autant que la moyenne des pays de l'OCDE (Figure 5c). L'UE a maintenu son soutien au secteur du bovin et des oeufs et augmenté considérablement son soutien au secteur de la volaille (Figure 5d). Les É.-U. ont augmenté leur soutien seulement pour la volaille, mais considérablement (Figure 5e).

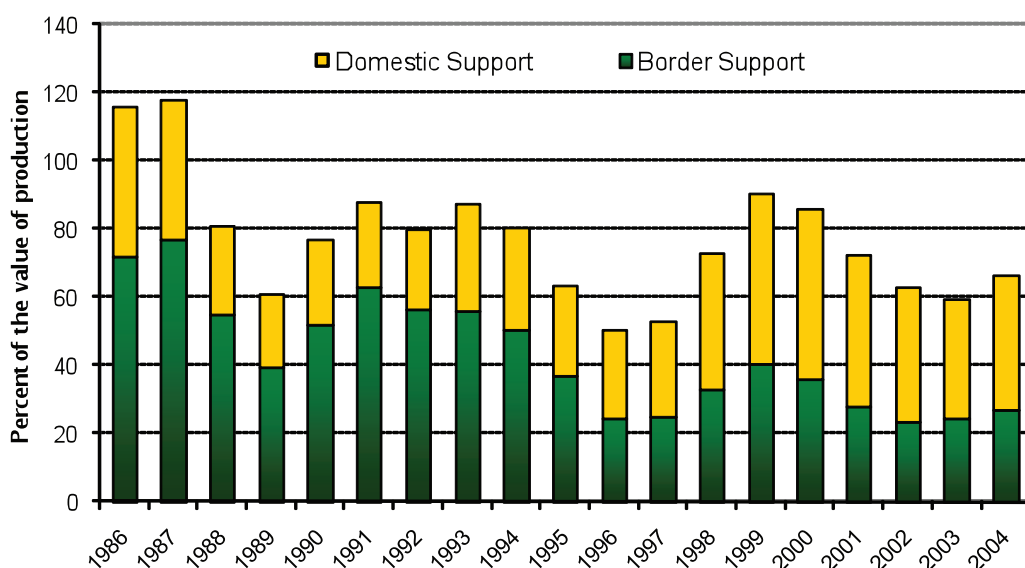


Figure 4a. OECD Protection in Grains and Oilseeds. Source: OECD.

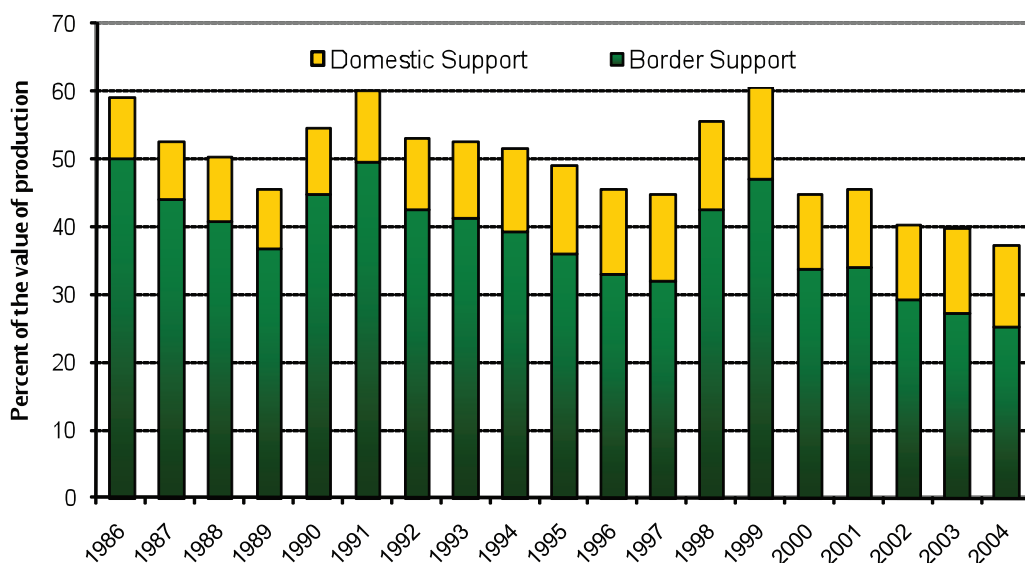


Figure 4a. OECD Protection in Other Commodities. Source: OECD.

Table 1. Nominal Rate of Assistance (%).

	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
Grains and oilseeds	11	6	5	-3	21	16	14	17
Rice	6	11	12	-10	26	25	23	39
Wheat	22	7	2	9	32	23	12	6
Maize	8	5	2	-3	12	3	6	7
Soybean	1	0	-2	-1	-2	1	7	4
Livestock products	46	39	50	30	42	35	30	27
Milk	97	91	140	138	151	85	62	53
Beef	14	12	13	25	43	29	31	23
Pig meat	47	36	31	-16	-11	4	10	10
Poultry	20	26	26	29	21	26	20	19

1. The group averages refer to 30 key products, and in total there are more than 70 products covered by the project, even though only 12 are shown separately here

2. Weighted average using value of production at undistorted prices.

Source: Kym Anderson World Bank project

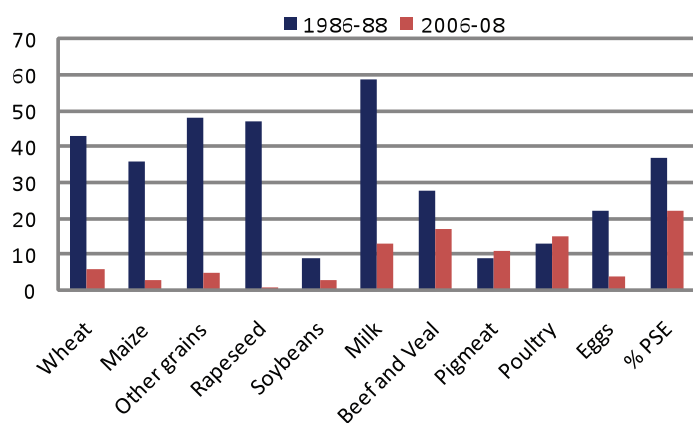


Figure 5a. OECD: Producer Single Commodity Transfer.
Source: OECD PSE/CSE Database 2010.

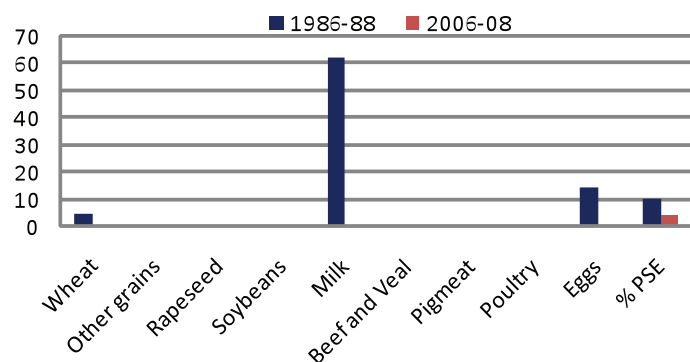


Figure 5b. Australia: Producer Single Commodity Transfer.
Source: OECD PSE/CSE Database 2010.

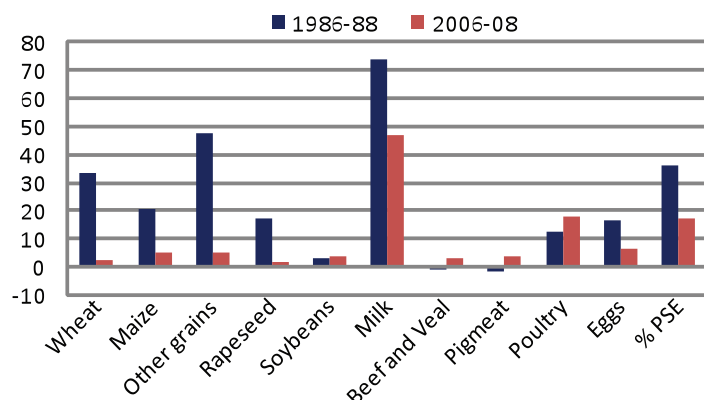


Figure 5c. Canada: Producer Single Commodity Transfer.
Source: OECD PSE/CSE Database 2010.

Politique future

Dans presque tous les cas à l'étude dans le présent document, il est devenu évident qu'il y avait une divergence entre les objectifs et les actions politiques. Autrement dit, le système politique ne permet pas d'agir en fonction des souhaits véritables des électeurs (ou, quant à cela, des bureaucrates et des politiciens). Plusieurs raisons expliquent cet état de choses, notamment le fait que les politiques agricoles en place dans la plupart des pays sont un produit du passé. (Par exemple, la crise survenue pendant la Grande dépression était en partie attribuable aux subventions consenties par le gouvernement américain aux établissements agricoles. D'une certaine manière, la situation a peu évolué depuis.) Une fois que les politiques sont en place, le statu quo s'enracine et il devient extrêmement difficile de l'éliminer ou de le modifier.

Lorsque chacun des pays se met à étudier les possibilités d'évolution, s'ensuivent nombre de débats qui aboutissent sur des réformes et la mise en œuvre de nouvelles démarches mieux adaptées aux circonstances modernes. Ce qui ne signifie pas que les réformes seront intégralement mises en œuvre. Une des raisons est qu'il existe des problèmes d'exécution et d'engagement

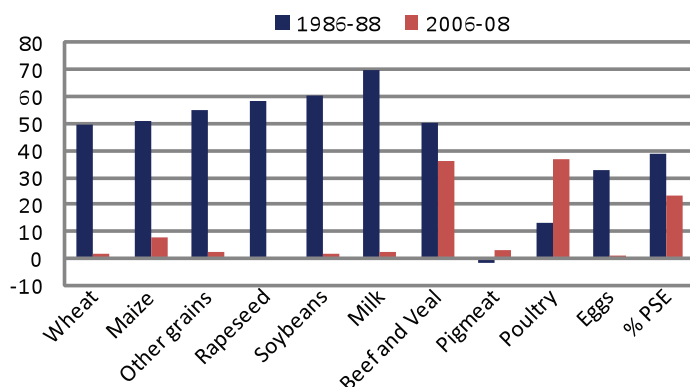


Figure 5b. Europe: Producer Single Commodity Transfer.
Source: OECD PSE/CSE Database 2010.

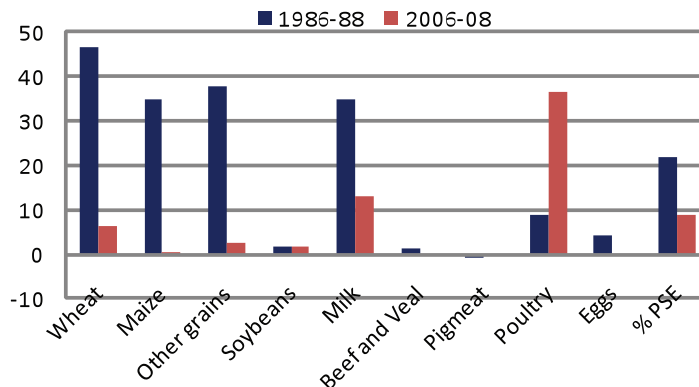


Figure 5b. US: Producer Single Commodity Transfer.
Source: OECD PSE/CSE Database 2010.

relativement aux promesses liées à la politique faites par les politiciens, et aux promesses électorales. Les transactions stratégiques entre divers particuliers et groupes sont intertemporelles et dépendent pour ce faire de contrats non exécutoires et des promesses faites « par l'État ». La répartition du pouvoir politique crée un problème d'engagement inhérent qui entrave la capacité à obtenir des résultats efficaces, puisque les politiciens (en place ou de l'opposition) ne peuvent prendre des engagements qui lieraient leurs actions futures. Les électeurs ne peuvent donc s'engager envers les politiciens, puisque ces derniers ne possèdent plus les pouvoirs politiques pour garantir l'exécution de leurs promesses. Par ailleurs, les politiciens ne peuvent s'engager aujourd'hui envers des politiques futures qui seront établies par ceux qui détiendront alors le pouvoir. L'exemple classique est le Farm Bill américain de 1996, qui a introduit la formule des paiements découplés lesquels devaient être graduellement éliminés sur sept ans. Il n'en a fallu que deux pour que les politiciens, mettent fin à cette formule.

Une autre raison expliquant ce phénomène a trait aux problèmes de communication entre divers participants au processus politique. Les politiciens et les groupes de pression omettent volontairement de donner toute l'information aux électeurs. En raison de cette information incomplète et asymétrique, les politiciens sont tentés d'obscurcir la situation. Bien que les avantages soient concentrés et les coûts dispersés, il y a également des effets externes où les avantages perçus sont partagés avec d'autres électeurs. La rhétorique de la justification de la politique des États-Unis concernant l'éthanol est un exemple classique : réduire la dépendance envers le pétrole; envers le pétrole du Moyen-Orient ou les importations de pétrole en général pour améliorer la « sécurité nationale »; diversifier les sources d'énergie (et types); réduire la pollution locale, atténuer le réchauffement climatique, réduire le coût fiscal des programmes de subventions agricoles; augmenter les revenus des exploitations agricoles et accélérer le développement rural. L'occultation de l'information augmente les chances de réélection en accroissant le coût de l'évaluation des programmes.

La discussion ci-après au sujet des objectifs politiques futurs et des pressions politiques afin de mettre en œuvre des changements sera considérablement étouffée par les réalités du processus politique que nous venons de décrire et donc, la justification économique de toute pression exercée en vue d'un changement de politique sera inévitablement annulée dans une certaine mesure par la justification politique qui exige des résultats politiques tangibles.

Nous allons maintenant analyser les politiques futures pour chaque pays par ordre alphabétique.

Australie

L'Australie a regroupé sa réforme agricole avec sa stratégie économique générale. Tous les droits de douane à l'importation, notamment ceux imposés sur la fabrication des produits, ont été libéralisés avec la déréglementation dans le secteur des services. Toutes ces mesures ont été avantageuses pour le secteur agroalimentaire de manière directe (utilisation de biens d'équipement abordables de grande qualité comme intrants pour la production agricole) et indirecte (les taxes à l'importation sont une taxe sur les exportations, car elles détournent les maigres ressources des secteurs livrant concurrence aux importations). Il existe d'autres liens en amont avec les intrants intermédiaires produits nationalement, car les revenus supplémentaires tirés du libre-échange ont un effet multiplicateur sur la croissance de l'investissement et de la consommation.

Il y avait aussi d'autres avantages à mesure que la productivité augmentait avec le transfert des technologies étrangères. Une concurrence accrue a eu pour effet d'inciter les diverses industries à devenir plus efficaces, les entreprises les moins efficaces ont été littéralement mises hors circuit et les plus productives ont pu prendre de l'expansion. Le commerce a entraîné la réaffectation des ressources tant entre les entreprises d'un secteur qu'entre les secteurs. Le soutien qui fausse les échanges commerciaux n'a pas réussi à accroître les revenus des agriculteurs, car les revenus supplémentaires ont été annulés par la hausse des coûts de production. Entre-temps, les revenus des ménages agricoles ont augmenté considérablement, car la main-d'œuvre et les capitaux qui auraient pu être affectés à des utilisations plus productives (tant des investissements dans les établissements agricoles que hors établissement agricole) ont été conservés pour des activités de production, et n'ont dégagé qu'une hausse marginale des bénéfices. En conséquence, les coûts des intrants et de la mise en marché ont augmenté, ce qui a permis aux secteurs en amont et en aval de saisir leur part des subventions. L'élimination du soutien faussant les échanges commerciaux s'est traduite par une plus grande efficacité, les agriculteurs et autres entreprises de la chaîne de valeur agroalimentaire ayant rajusté la composition de leurs produits et de l'utilisation des terres, et diminué l'utilisation des intrants. Ces efforts ont stimulé la croissance de la productivité.

Le principal objectif du département d'Agriculture, des Pêcheries et de la Forêt australien est de favoriser la mise en place d'entreprises et d'industries agricoles autonomes, rentables, compétitives et durables. La politique nationale actuelle cible plusieurs secteurs, notamment les dépenses en recherche et développement axées sur des approches novatrices visant à réduire les gaz à effet de serre, à mieux gérer les sols et à s'adapter aux changements climatiques. Il faudra en outre mettre en œuvre des réformes politiques concernant

l'eau, fondées sur des solutions provenant du marché et concevoir des stratégies de conservations des ressources naturelles.

Les gouvernements d'État ont entrepris diverses initiatives et stratégies axées sur la politique agricole. Les États de South Australia et Victoria, notamment, ont centré leurs efforts sur la mise en place de chaînes de valeur durables. Par exemple, la « Food Strategy 2010-2015 » (Stratégie alimentaire 2010-2015) en vigueur en South Australia, établit une vision pour les aliments, au-delà des attentes des consommateurs de la planète. La stratégie était centrée sur la notion de l'intégralité de la chaîne de valeur alimentaire. On commence avec le consommateur, dans un effort pour comprendre et livrer le produit désiré, et on remonte dans la chaîne de vente au détail, distribution, traitement et éventuellement, jusqu'au producteur agricole.

Le but est d'abandonner les chaînes d'approvisionnement conventionnelles qui ne font finalement que stimuler la vente des produits aux consommateurs (voir premier tableau de la figure 6). Comme le deuxième tableau le démontre, lorsqu'on ne connaît pas le marché, on s'essaie tout simplement à tenter de résoudre la quadrature du cercle. Une meilleure solution serait de changer la forme du cercle, ou la quadrature. C'est-à-dire de donner une nouvelle forme au produit ou de cibler un autre marché. C'est l'approche de la chaîne de valeur présentée dans le troisième tableau de la figure 6, où le consommateur demande un produit et l'obtient. La principale différence entre une chaîne d'approvisionnement et une chaîne de valeur est le

changement fondamental de focalisation, qui passe de la base d'approvisionnement et des producteurs à la clientèle et aux consommateurs. Notamment, la gestion de la chaîne de valeur exige une coordination interorganisationnelle pour réduire les coûts, ajouter de la valeur et économiser du temps. Mais les améliorations du rendement de la chaîne ne bénéficient pas obligatoirement la chaîne dans son entier. Il faut faire la distinction entre la création de valeur et la récupération de la plus-value, les deux nuances méritant d'être explorées.

La stratégie tient compte de l'intégration grandissante du marché international (entre producteurs et exportateurs, les transformateurs d'aliments et les supermarchés) qui accompagne la mondialisation. Elle reconnaît également l'évolution des chaînes de valeur modernes, caractérisées par l'accroissement des transactions concernant les produits de grande valeur et la prédominance de grandes multinationales alimentaires. Le respect des normes de qualité et d'innocuité pour les aliments est de plus en plus onéreux en raison du resserrement des normes publiques et privées concernant la mise en marché, l'étiquetage, la contamination des aliments, l'hygiène générale et la traçabilité. Les normes privées établies par les grandes entreprises alimentaires et chaînes de supermarché excèdent souvent les spécifications établies en matière de qualité et de sécurité des aliments, qui rejoignent les préoccupations éthiques et environnementales. En conséquence, le commerce alimentaire mondial est de plus en plus organisé autour de chaînes d'approvisionnement à coordination verticale. Ces modifications structurelles modifient profondément

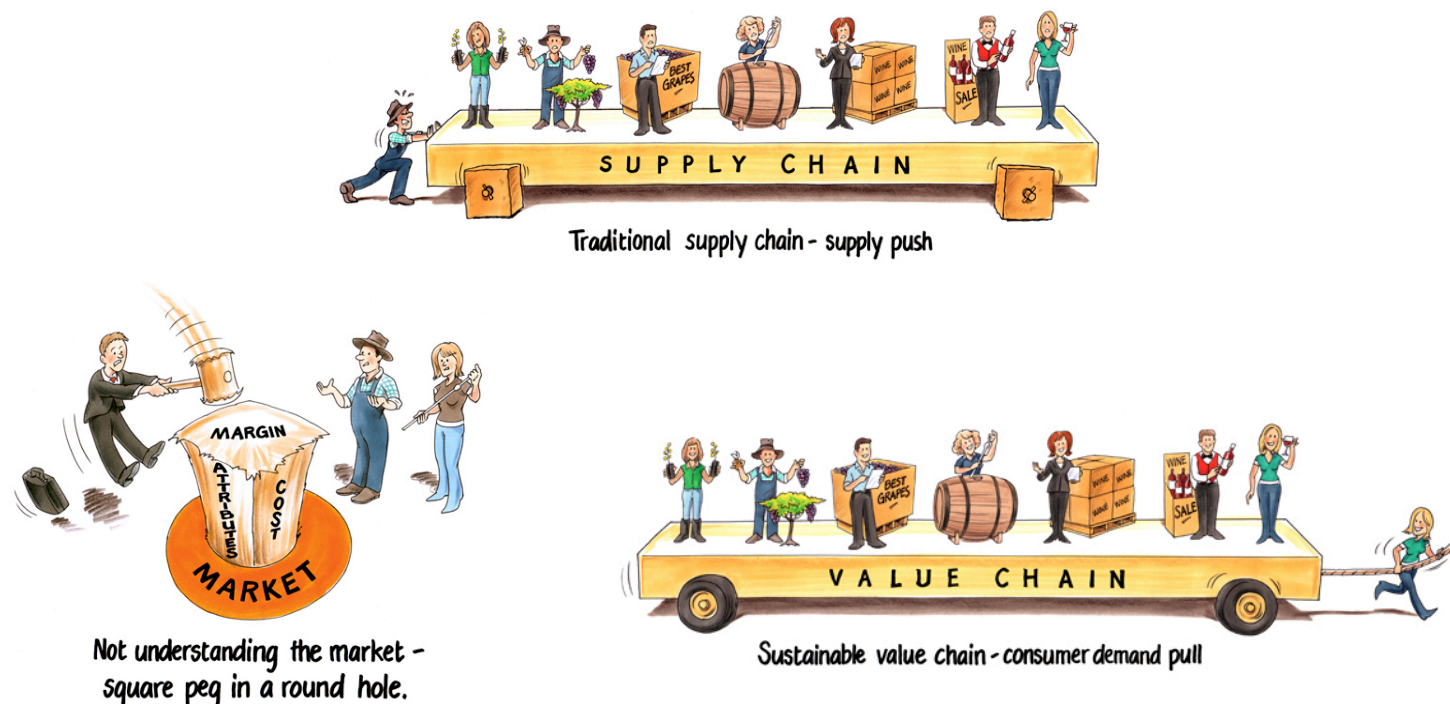


Figure 6. Value Chain Strategy of South Australia.

la production et le commerce alimentaires, et South Australia a adopté une stratégie pour profiter de cette évolution.

En modifiant le soutien à l'agriculture qui fausse les échanges, l'Australie a reconnu que l'avantage comparatif est une condition nécessaire (bien qu'insuffisante en soi) de succès. Cependant, il faut bien également avoir un avantage concurrentiel axé sur les chaînes de valeur mondiales, qui sont définies comme des dispositions institutionnelles reliant les producteurs, les transformateurs, les spécialistes en commercialisation et les distributeurs. La compétitivité exige d'abord la création d'une grappe d'industries, après quoi le succès du secteur est assuré. Une grappe de ce genre est créée lorsque : il y a des intrants disponibles, abordables et de grande qualité; la motivation axée sur l'amélioration continue de la qualité et du service est présente; les entreprises des secteurs interreliés souhaitent fournir divers intrants; et la compétition entre les entreprises nationales est réelle et solide, et incite à l'amélioration continue.

Il faut, pour qu'un secteur profite à plein de son avantage concurrentiel, mettre en place une approche stratégique plus holistique, qui prend en compte les contraintes physiques, institutionnelles, infrastructurelles et politiques. La stratégie de South Australia a été mise au point après de vastes consultations avec les intervenants du secteur et du gouvernement et se résume en six domaines prioritaires :

1. Élaborer de l'information sur les consommateurs et les marchés – aider l'industrie à comprendre les possibilités qui se présentent et à les saisir dans une grande variété de marchés.
2. Améliorer les connaissances, la collaboration et le leadership – doter le secteur des compétences techniques et des connaissances en affaires Brésil et assurer la collaboration et gérer le changement.
3. Améliorer la capacité, la productivité et l'efficacité – veiller à ce que l'industrie fonctionne dans un environnement commercial compétitif sur le plan des coûts et qu'elle améliore sa productivité afin d'encourager l'investissement.
4. Optimiser la durabilité environnementale – promouvoir une gestion durable des ressources naturelles limitées, optimiser l'eau, les déchets, l'énergie et le carbone.
5. Mener sur le plan de l'intégrité et de l'innocuité alimentaire – fournir des aliments sûrs et nutritifs afin d'améliorer la confiance du consommateur.
6. Favoriser le développement régional et communautaire.

En 2008, le gouvernement de l'État de Victoria rendait publique sa stratégie agricole future, qui établit une

vision d'un secteur agricole plus productif, compétitif et durable. La stratégie coûtera 205 millions de dollars sur quatre ans et permettra de fournir des services adaptés et ciblés afin de répondre aux besoins des entreprises agricoles et de les faire correspondre aux besoins de l'industrie. L'un des domaines d'action de cette stratégie est : « la mise au point de nouveaux produits et l'acquisition de nouveaux marchés. » Ainsi, les chaînes de valeur devront être plus productives et compétitives, afin de saisir les occasions sur le marché. Les investissements dans les activités de développement durable de la chaîne de valeur sont soumises à des essais bénéficiaires/bailleurs de fonds. Une initiative secteur public/industrie est en cours et consiste en une analyse importante de la chaîne de valeur et en un projet de développement dans le secteur de l'élevage des agneaux (secteur prioritaire). Les principes de prestation de services gouvernementaux (pour les services ciblant les agriculteurs et les participants de la chaîne de valeur) sont :

- ❑ cibler les services afin d'obtenir les plus grands avantages pour l'État de Victoria;
- ❑ regrouper le financement dans les secteurs d'intérêt public, tandis que le financement accordé par l'industrie se concentre sur les secteurs à l'avantage de l'industrie;
- ❑ déterminer qui sont les meilleurs prestataires (efficacité et efficience) de services;
- ❑ ne pas compétitionner avec des fournisseurs privés ou des groupes communautaires;
- ❑ élargir la capacité du personnel et du secteur des prestataires de services dans son ensemble.

Les autres domaines d'action portent notamment sur la stimulation de la productivité à l'aide des nouvelles technologies et des changements apportés aux pratiques agricoles, dans l'éducation et dans la gestion des changements climatiques, et le renforcement des méthodes de gestion du sol et de l'eau.

Il est clair que les gouvernements d'État d'Australie prennent les devants dans cet effort.

La croissance des exportations agroalimentaires à valeur élevée peut créer de l'emploi dans les entreprises agroindustrielles. Des emplois pourront également être créés dans le secteur du traitement et de la manipulation des produits à valeur élevée après la récolte. L'augmentation subséquente de transactions à valeur élevée pourrait avoir des effets positifs sur le développement rural, même lorsque des normes strictes sont en place et malgré le regroupement et la coordination verticale des chaînes d'approvisionnement. La stratégie module la vision à long terme, qui prend en compte le fait que le secteur agroalimentaire est devenu plus concentré, intégré et concurrentiel à l'échelle internationale.

Brésil

Au Brésil, les interventions politiques actuelles sont plutôt modestes, ce qui se traduit par de plus faibles niveaux de soutien. De nouveaux programmes visant les produits de base ont été introduits pour soutenir les entreprises agricoles familiales, tandis que le volume de crédit subventionné offert aux agriculteurs a continué d'augmenter. Les programmes d'assurance agricole ont été élargis afin de couvrir davantage de cultures, le niveau maximum de rémunération par agriculteur a également augmenté (OCDE 2009).

En ce qui concerne le secteur rural, les politiques brésiliennes sont organisées en deux cadres politiques généraux et divisés entre deux ministères : le ministère de l'Agriculture et du Bétail qui gère les politiques concernant les exploitants agricoles commerciaux et le ministère du Développement agraire, qui gère les programmes de la réforme agraire, les projets de colonisation rurale et les politiques concernant les exploitations familiales. Les dépenses budgétaires engagées pour les programmes de la réforme agraire sont mentionnées comme services généraux dans la catégorie verte.

Le ministère brésilien de l'Agriculture et du Bétail s'est fixé des objectifs politiques dans cinq grandes catégories (voir particulièrement Nassar et Ures 2009, mais également Moreira 2009 et de Rezende Lopes et autres. 2009). Le gouvernement fédéral du Brésil a mis en œuvre des stratégies politiques agricoles précises, associées à ces catégories⁸ :

1. La production, la mise en marché et le crédit d'investissement pour les exploitations agricoles commerciales (justifiés par les taux d'intérêt commerciaux élevés au Brésil, et une production agricole risquée). Ces politiques portent notamment sur : la mise en place de conditions favorables pour avoir accès au crédit agricole; l'imposition d'une exigence pour qu'une part des dépôts des banques commerciales soit réservée au crédit rural et des taux d'intérêt préférentiels.
2. Des programmes d'aide au revenu pour les exploitations agricoles commerciales et familiales. Depuis 2004, les achats du gouvernement fédéral comme mécanisme contribuant à la stabilité des prix, assorti de prix minimaux et de prix de référence ont été utilisés pour certaines saisons et certaines cultures; principalement pour les exploitations agricoles familiales. La politique a été modifiée de manière à promouvoir l'aide au revenu pour les exploitations agricoles familiales.
3. Développement rural et exploitation familiale.

4. Des programmes de gestion de la dette pour les exploitations agricoles commerciales et familiales.
5. Assurance rurale pour les exploitations agricoles commerciales. Les politiques incluent des subventions aux primes d'assurance pour les prêts agricoles (mais la subvention est minime en terme de couverture de production et d'accessibilité pour les producteurs). L'objectif est d'élaborer une politique d'assurance nationale complète pour réduire les risques associés au climat et aux maladies, qui ont des conséquences néfastes sur les revenus agricoles (et donc éviter une crise future d'endettement).
6. Les dépenses à la recherche pour accroître la productivité qui augmentent in directement la capacité concurrentielle des exportations brésiliennes.

Le Brésil continue ses investissements dans l'infrastructure et poursuit ses efforts pour combler l'écart de rendement. Bien que ces initiatives constituent une part importante de la politique agricole, les investissements privés dans chaque catégorie sont une vaste part de l'investissement total. Essentiellement, le Brésil a adopté le modèle stimulation de l'offre illustré à la figure 7. Cette démarche est logique, compte tenu du fait que son infrastructure est sous-financée relativement aux pays développés (voir figure 8 pour une comparaison de l'infrastructure ferroviaire avec celle des É.-U.). Qui plus est, les terres sont abondantes, dont 210 millions hectares en pâturage uniquement (voir Figure 9).

Le Brésil se révèle un exportateur majeur d'une grande variété de cultures (soja, sucre, café, jus d'orange, maïs et fruits) et de produits du bétail (poulet, porc et boeuf). Un fournisseur émergent, certes, mais qui est en train de devenir rapidement un acteur important sur la scène mondiale et qui a le potentiel de devenir un acteur encore plus important. Cette tendance a des conséquences sur la concurrence à l'exportation et les prix des autres exportateurs. L'agriculture est importante en termes d'emploi, comptant pour 37 % de tous les emplois au Brésil.

L'agriculture brésilienne est devenue très concurrentielle. Dans les années soixante et soixante-dix, le pays a mis sur pied des stratégies afin de convertir les terres arides en régions hautement productives. Cette transformation a été favorisée par l'utilisation de variétés modernes, l'élaboration de pratiques agricoles adaptées aux conditions tropicales, par des stimuli visant le développement de plusieurs industries fournissant des intrants agricoles (engrais, machinerie, tracteurs et moissonneuses-batteuses et produits agrochimiques) et la création d'un système de recherche national. Autrement dit, grâce à l'évolution technologique et à un

environnement institutionnel qui favorise l'investissement, la géographie, le climat et les ressources naturelles du Brésil ont été transformés en une grande centrale de production agricole.

Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, le centre-ouest, une région couverte d'un type de végétation appelée « cerrado », était considéré comme inadaptée à une production agricole moderne. Cette région est maintenant la plus dynamique du pays en termes de croissance de sa production agricole. Le Brésil est un important exportateur d'oranges, de soja, de sucre, de bœuf, de porc, de poulet et de café, et affiche un taux de croissance annuelle moyen de plus de 14 %. La superficie cultivée en blé, soja et maïs est inférieure à la moitié de la superficie cultivée aux États-Unis, mais le taux de croissance est presque huit fois plus élevé.

Le deuxième ministère brésilien de l'Agriculture, appelé ministère du Développement agricole, a été mis sur pied parce qu'environ 60 % des aliments consommés au Brésil et presque 40 % de la valeur brute de la production agricole est produite par des exploitations agricoles familiales à petite échelle. Quelque 4,1 millions d'exploitations familiales (85 % du nombre total des propriétés) occupent environ 30 % de la région cultivée au pays. Le sous-secteur des exploitations agricoles familiales est caractérisé par sa diversité au titre de la grande variété de produits cultivés et de la taille d'une exploitation type : quelque 20 % des exploitations familiales, soit celles qui sont le mieux intégrées au marché, comptent pour environ 71 % de la production du sous-secteur; un autre 35 % génère environ 20 % de la production, et la contribution des 45 % restants est de seulement 9 %. La pauvreté rurale est lourdement concentrée dans cette catégorie, qui est également vulnérable à l'insécurité alimentaire. Le ministère du Développement agricole concentre ses activités sur la pauvreté rurale et les programmes qui fournissent une assistance technique aux petits propriétaires agricoles.



Figure 7. Brazil as an Example of Traditional Supply Push. Source. ICONE (Institute for International Agricultural Trade Negotiations), Sao Paulo.

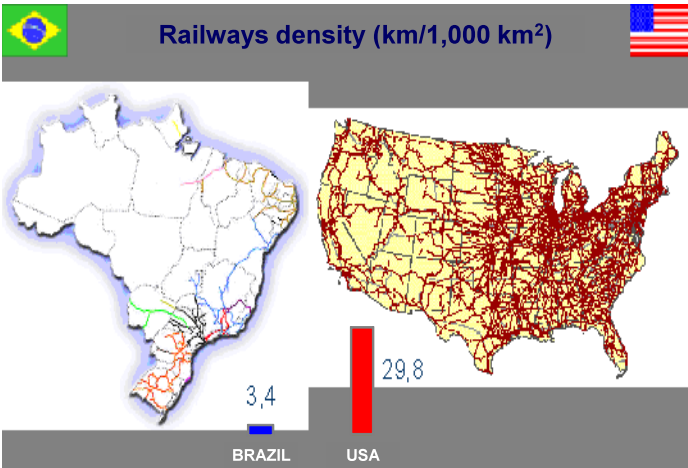


Figure 8. Railway Systems: US vs Brazil. Source. ICONE (Institute for International Agricultural Trade Negotiations), Sao Paulo.

	Area	
	Million ha	%
Amazon Forest	360	42%
Pasture	210	25%
Yearly crops	49	6%
Perennial crops	15	2%
Cultivated forests	6	1%
Non exploited	101	12%
Cities	20	2%
Protect areas	52	6%
Others	38	4%
Total	851	100%

Sources: IBGE and Conab _ Adaptation: MAPA



Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply
Figure 9. Land Use in Brazil. Source. Brazilian Institute for Geography and Statistics.

Chine

La population de la Chine représente 21 % de la population mondiale. Cependant, la Chine ne possède que 10 % des terres arables du monde et seulement le quart des ressources en eau par personne (Anderson 2009d). Par contre, le secteur agricole est imposant et produit 18 % de la production agricole mondiale, soit beaucoup plus que la production et le commerce agricoles conventionnels de l'Union européenne, des États-Unis, du Brésil et de l'Inde (Anderson 2009d). Et pourtant, historiquement, la Chine a été un acteur d'arrière-plan sur la scène du commerce agricole planétaire. En raison des importantes réformes des politiques agricoles commerciales entreprises en Chine, cette situation devrait évoluer avec le temps, ce qui aura des répercussions importantes pour le Canada.

L'agriculture de la Chine est caractérisée par la rareté des terres, l'abondance de la main-d'œuvre et une production à petite échelle et peu mécanisée. Les terres arables

étant limitées et la main-d'œuvre rurale importante, il semble que la production de cultures exigeant beaucoup de main-d'œuvre, comme les fruits et les légumes, soit un avantage concurrentiel pour la Chine, et que la production de cultures reposant sur l'utilisation intensive des terres, comme les céréales et les oléagineux, constitue un désavantage. Toutefois, le secteur agricole est fortement diversifié régionalement et dépend de la disponibilité des terres et de l'eau, des conditions climatiques, des coûts du transport et de l'accès aux marchés (Huang et Rozelle 2009c).

L'agriculture chinoise a crû à un rythme impressionnant, bien que plus lentement que l'économie mondiale. Le taux de croissance annuel moyen du secteur agricole a été de trois à cinq fois supérieur à celui de la population, et la productivité totale a été beaucoup plus importante que celle des pays développés. Dans le secteur agricole, des ajustements structurels notables ont été apportés, les habitudes alimentaires et le commerce agroalimentaire ayant été modifiés en profondeur. Mais depuis 1949, la Chine affiche une balance commerciale positive (la plupart du temps) au titre des produits agroalimentaires. En 2003, après près de 30 ans de réformes et de croissance rapide, la Chine est devenue un importateur net (de peu) et depuis, sa balance commerciale est négative. Bien que la valeur des exportations de produits agroalimentaires ait récemment augmenté, les importations ont monté en flèche en 2002, peu de temps après l'adhésion de la Chine à l'OMC. En 2006, les importations de produits agroalimentaires ont totalisé 31 milliards de dollars, en comparaison de 11,1 milliards de dollars en 2002, soit plus du triple. La Chine est à l'heure actuelle l'un des cinq plus grands pays importateurs et exportateurs de produits agricoles.

Avant d'accéder à l'OMC en 2001, la Chine a accru l'orientation de son secteur agricole vers le marché. Depuis cette date, elle a fait marche arrière sur le plan des politiques, en particulier les politiques relatives aux marchés des céréales qui ont fait l'objet de nombreuses interventions gouvernementales. En mai 2004, la Chine a autorisé des entreprises admissibles à acheter et à vendre des céréales sur le marché libre, et a considérablement libéralisé le prix des céréales sur les marchés nationaux. Le gouvernement continue toutefois de réglementer le marché des céréales, notamment par la gestion des stocks nationaux de céréales, du prix d'achat minimum, des entreprises commerciales d'État, des contingents tarifaires en agriculture, des taxes à l'exportation et des modifications aux remboursements de la TVA sur les céréales exportées. En 2006, la Chine est intervenue pour acheter massivement environ 40 % de l'ensemble de la production de blé. Le prix minimum des céréales est étroitement lié au système de réserves céréalières de la Chine, au moyen duquel les céréales sont achetées au prix du marché ou à un prix minimum (lorsque le prix est supérieur à celui du marché), aux

activités de stockage, de livraison, de traitement et d'importation/exportation aux fins des réserves céréalières centrales (Huang et Rozelle 2009b).

De plus, les producteurs de céréales sont favorisés par un nombre croissant de virements budgétaires, comme les paiements directs et les subventions aux intrants. Les paiements directs ont été instaurés en 2002 à l'essai, et mis en œuvre à l'échelle nationale en 2004, pour appuyer la production céréalière et accroître les revenus des producteurs.

En 2006, une subvention complète des intrants agricoles dont le financement était centralisé a été créée pour indemniser les agriculteurs qui venaient de subir une hausse des prix des intrants agricoles, comme les engrais, les pesticides, les films plastiques et le diesel. La Figure 10 indique que cette subvention devient l'un des plus importants virements budgétaires à l'appui de l'agriculture. Les principaux bénéficiaires de cette subvention sont les producteurs de céréales, puisque les montants transférés aux provinces sont en fonction de la région de plantation des céréales

Outre cette subvention complète des intrants, la Chine a adopté une série de mesures visant à diminuer le prix des engrais chimiques et à accroître l'offre de ces engrais sur le marché national. Ces mesures comprennent l'établissement de prix préférentiels pour l'électricité et le gaz naturel utilisés par les producteurs d'engrais.

En 2002, des subventions ont été consenties pour appuyer l'ensemencement au moyen de semences de plus grande qualité. Les montants transférés ont augmenté chaque année, à l'instar du nombre des régions subventionnées. Par exemple, en ce qui concerne le blé, la zone couverte a doublé, pour passer de 6,7 millions d'hectares en 2007 à 13,3 millions d'hectares en 2008.

En comparaison de la moyenne de l'OCDE, le soutien aux producteurs agricoles demeure, dans l'ensemble, relativement bas. Il a cependant augmenté depuis 2000. Les modifications récentes apportées à la politique agricole de la Chine doivent être examinées dans le contexte des politiques plus vastes qui touchent la population rurale dans son ensemble. Ces politiques visent à améliorer l'infrastructure rurale et l'accès aux services publics de base, comme l'éducation, les soins de santé et la sécurité sociale. La récente réforme fiscale agricole et l'assouplissement du marché de l'emploi s'ajoutent à ces politiques plus larges.

Un document de travail intitulé « Major Decisions on Key Issues of Promoting Rural Reform and Development » (Décisions importantes pour la promotion de la réforme rurale et le développement) été publié le 12 octobre 2008, qui fixait les principaux objectifs en matière de

développement du secteur agricole et des régions rurales en Chine d'ici 2020 (les deux premiers étant particulièrement pertinents pour le Canada). Ces objectifs étaient les suivants :

- ❑ modernisation de l'agriculture et augmentation de la productivité agricole, et amélioration de la sécurité des céréales à l'échelle nationale (amélioration de la productivité et investissements gouvernementaux accrus dans les régions productrices de céréales, les innovations technologiques en agriculture et les investissements dans les infrastructures);
- ❑ doublement des revenus des agriculteurs et élimination de la pauvreté en région rurale
- ❑ amélioration des institutions économiques rurales et établissement d'un système de développement économique et social intégrant les régions urbaines et rurales (p. ex. financement et réforme du crédit dans les régions rurales);
- ❑ amélioration considérable de la gouvernance locale, de l'élection du chef du village et de la démocratie parmi les agriculteurs;
- ❑ fourniture de biens et de services publics mieux répartis entre les régions urbaines et rurales et entre les régions;
- ❑ établissement d'un système de production agricole respectueux de l'environnement et écoefficient.

Ce document fait également ressortir l'importance de l'investissement direct de la Chine en agriculture dans le reste du monde et le rôle de la Chine dans l'économie agricole mondiale.

Le 31 décembre 2009, le Comité central du Parti communiste chinois et le Conseil d'État ont publié le Document no 1 annuel, qui présente les plans élaborés

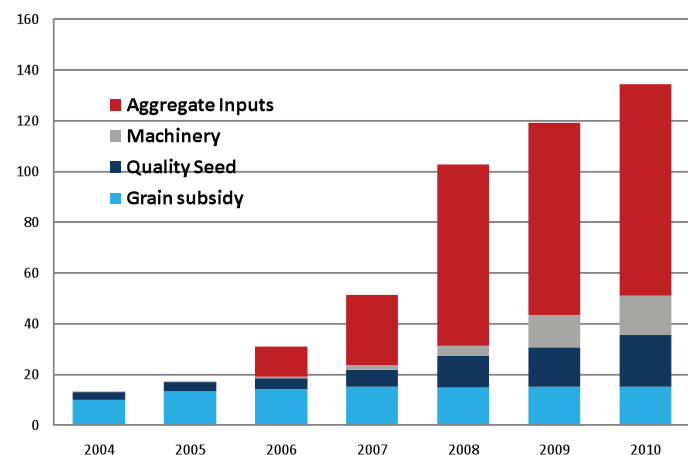


Figure 10. Agricultural Subsidies in China (in Billion Yuan). Source. China Ministry of Finance Data from the Report of the Central and Local Government Budgets Implementation and Draft Budgets.

par le gouvernement pour régler divers problèmes des régions rurales au cours de la prochaine année (FAS 2010). Ce document rappelle l'importance accordée par la Chine à l'accroissement des revenus de la main-d'œuvre rurale. Le document aborde plusieurs questions relatives à l'agriculture, y compris les subventions, les services financiers en région rurale, la stabilité du développement des grains de céréales, l'innovation et le prolongement technologique en agriculture, les marchés de gros, l'administration des terres (c.-à-d. la protection des zones agricoles) et le commerce.

Les dépenses publiques en agriculture à tous les paliers de gouvernement devraient croître plus rapidement que les revenus budgétaires réguliers, et l'accent sera mis sur l'amélioration du système de subventions à l'agriculture. Le montant de la « subvention à l'amélioration des variétés » de blé augmentera et une subvention similaire a été instaurée pour l'orge.

Il est prévu que la Chine haussera les subventions à l'achat de machinerie agricole et étendra la liste de machines admissibles aux subventions. Cette nouvelle hausse devrait favoriser les grands producteurs de céréales. Des efforts supplémentaires devront être déployés pour optimiser les variétés, accroître le rendement et améliorer la qualité. Le gouvernement a élaboré un plan pour ajouter 50 milliards de kilogrammes de céréales à la capacité de production; la production devrait commencer dès que possible. Le gouvernement prévoit également instaurer une récompense fiscale plus intéressante à l'intention des comtés producteurs de céréales et d'appuyer les politiques qui soutiennent les fermes qui produisent de grandes quantités de céréales commerciales.

Enfin, la Chine devrait augmenter sa capacité d'innovation et de prolongement technologiques en agriculture et mettre l'accent sur le croisement de variétés modifiées génétiquement et le développement de gènes fonctionnels. L'application de valeurs élevées et les droits de propriété intellectuelle devraient accélérer la création d'un bon système de diversification des variétés. La Chine a également l'intention de devenir un chef de file de la biotechnologie. Elle s'est engagée à verser 300 millions de dollars par année à cette fin, soit plus que l'ensemble des pays développés combinés (pour plus de précisions, voir Hu, Rozelle et Pray, 2005).

Entre-temps, la Chine a l'intention de promouvoir les fusions et acquisitions d'entreprises de semences nationales et de les encourager à fusionner avec des instituts de recherche pour former de grandes entreprises de semences concurrentielles. Les meilleurs talents en technologie agricole doivent être cultivés et des alliances entre les universités, les instituts de recherche et les entreprises seront conclues.

L'avenir de la politique agricole de la Chine est centré

sur l'accroissement de la productivité, en particulier en matière de production céréalière, un secteur dans lequel elle ne détient pas d'avantage comparatif. Toutefois, selon les récentes prises de position, le taux d'autosuffisance pour l'approvisionnement en céréales alimentaires de 95 % a été réduit. Entre-temps, les subventions qui faussent les échanges semblent cibler davantage les cultures qui sont en concurrence avec les cultures importées, comme le blé.

Union européenne

À l'heure actuelle, un vaste débat public a lieu en UE sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC). De nombreuses études sont réalisées sur ce que sera la PAC après 2013 dans le contexte des négociations budgétaires à venir et des soi-disant nouveaux objectifs qui visent à 1) améliorer la qualité et garantir la sécurité des aliments, 2) assurer le bien-être de la société rurale, 3) appuyer le rôle multifonctionnel des fermiers à titre de fournisseurs de biens publics à la société et protéger l'environnement, 4) offrir de meilleures conditions pour assurer la santé et le bien-être des animaux. Ces nouveaux objectifs sont pris en compte dans les priorités du deuxième pilier et dans la réglementation relative à l'écoconditionnalité que les fermes doivent respecter pour recevoir leurs paiements (UE 2005, 2006). Au cours de ce processus, la PAC a accordé plus d'importance à l'orientation vers les marchés, à la compétitivité et à la juste répartition de l'aide.

Étant donné que le budget totalise 52 milliards d'euros (dont 37 milliards d'euros sont sous forme de paiements directs aux exploitations agricoles), les modifications de la PAC comportent des enjeux énormes. Un rapport faisant autorité publié par des chercheurs universitaires évalue soigneusement les meilleurs moyens d'atteindre les nouveaux objectifs : en réformant le système de subventions actuel en un système intégré de paiements contractuels à trois étages comprenant les paiements de base, les paiements liés aux handicaps naturels et les paiements point vert. Ces derniers remplaceront le système de paiements uniques et autoriseront les « paiements découplés de la production mais accessibles seulement dans le cadre d'un contrat d'engagements souscrits (peu nombreux mais observables) de maintenance des paysages agricoles, de préservation de la biodiversité et d'utilisation durable des ressources naturelles » tout en étant considérablement moins élevés que les subventions actuelles.

Après un vaste débat, la Commission a publié, en novembre 2010, une communication intitulée « La PAC à l'horizon 2020 », qui décrit les options possibles pour la future PAC et invite les autres institutions et les autres parties intéressées à se joindre au débat. Les projets de loi devraient être déposés en 2011. [http://ec.europa.ca/agriculture/cap-post-2013/index_fr.htm].

L'UE a adapté l'approche de la chaîne alimentaire durable en une politique, de façon ponctuelle; les préoccupations à l'égard de la sécurité alimentaire, de la qualité des aliments, du bien-être des animaux et de la durabilité exigent que l'on tienne compte de tous les aspects de la chaîne de production alimentaire. À cet égard, de nombreuses dimensions économiques sont touchées, et la politique facilite l'interaction entre les différents niveaux de la chaîne verticale tout en renforçant la capacité des fermiers de créer des alliances avec d'autres intervenants et, ainsi, améliorer la compétitivité et le développement rural. Auparavant, le concept de la chaîne alimentaire a été appliqué par le secteur privé pour optimiser l'organisation de la chaîne et créer de la valeur au sein de la chaîne.

Pays-Bas

L'agriculture et le secteur alimentaire des Pays-Bas sont axés sur l'exportation et exigent une bonne injection de capitaux. Le secteur génère une valeur ajoutée de 40 milliards d'euros, dont une tranche de 7,5 milliards d'euros est attribuable aux exploitations agricoles. Les Pays-Bas ne sont pas fortement tributaires de la PAC, car le lait, le sucre et les pommes de terre féculières sont très protégés. Les graines et les pommes de terre potagères, les fleurs et les légumes, produits tant à l'extérieur qu'en serre, et l'élevage intensif du bétail ne sont pas subventionnés. Les fermes familiales traditionnelles dominent le paysage sectoriel, mais l'horticulture en serre relève exploitations dynamiques de grande dimension. Les exploitations de terres arables, ainsi que les exploitations mixtes et les exploitations herbagères sont relativement petites. Aux Pays-Bas, l'investissement des secteurs public et privé dans la recherche et développement est relativement élevé, en comparaison d'autres pays. L'investissement total du secteur public dans le système de connaissances atteint presque 900 millions d'euros, soit près de 40 % du budget total du ministère de l'Agriculture, ou 4 % de la production de l'agriculture primaire. Les dépenses de recherche et développement sont égales à six fois le montant des dépenses du Canada par unité du PIB agricole.

L'adoption de principes libre-échangistes s'est traduite par la création d'avantages technologiques pour l'agriculture hollandaise. Les innovations sont intégrées dans les biens, des réseaux internationaux sont mis en place et les industries nationales sont mises au défi d'adopter de nouvelles idées.

Au cours des 25 dernières années, le système d'enseignement, de vulgarisation et de recherche, qui est l'instrument de politique fondamentale, a été réorganisé en profondeur. Cette réorganisation a été réalisée en réponse aux préoccupations relatives à la mondialisation, à l'industrialisation, à la réforme de la politique agricole,

aux maladies animales, ainsi qu'aux crises récentes concernant la sécurité alimentaire, les questions environnementales persistantes, les débats sur le bien-être des animaux et la restructuration des exploitations agricoles et le nombre élevé d'emplois hors fermes. Les Hollandais ont cessé de se concentrer sur le processus de modernisation pour se tourner vers l'atténuation des facteurs externes négatifs associés à la production agricole intensive

Les modifications apportées à la politique agricole portaient notamment sur la privatisation du service de vulgarisation, la fusion d'instituts de recherche appliquée et l'instauration d'une taxe en aval pour financer la recherche. Ces modifications ont réduit l'influence des agences de commercialisation et ont donné lieu au lancement d'un programme d'innovation public-privé axé sur la transition vers une agriculture durable.

Par conséquent, le modèle d'innovation linéaire s'est transformé en un système plus complexe d'agro-innovation. Le tableau 2 présente plusieurs moteurs ayant contribué à cette transition, y compris la chaîne alimentaire, l'importance de plus en plus grande des facteurs externes négatifs et l'apparition de multinationales de l'alimentation. Des idées tirées des principes de la soi-disant nouvelle école de gestion publique, y compris l'analyse comparative, le financement des extrants et une plus grande indépendance par rapport à la politique, ont été les pierres angulaires du changement. Compte tenu de la transition vers une agriculture durable grâce à un ajustement structurel et de la nécessité de faire des percées innovatrices, le ministère de l'Agriculture a jeté les bases de programmes de recherches qui jouent le rôle d'agents du changement. L'un d'eux est le réseau d'innovation, qui tente de donner naissance à de nouveaux concepts révolutionnaires en agriculture. En orientant la recherche vers la résolution de problèmes à différents niveaux de la chaîne alimentaire, ces initiatives sont conformes aux objectifs de la nouvelle politique de l'UE.

Les projets de recherche du ministère de l'Agriculture constituent tout des indices d'une nouvelle façon de penser, et portent sur des sujets comme la « mesure de la compétitivité des porcs », « l'amélioration de la durabilité de la chaîne laitière en réduisant l'empreinte des concentrés », « la modélisation des risques liés à la chaîne pour la quantification de la rentabilité des mesures phytosanitaires », « l'inventaire numérique intégré : analyse et proposition de programme pour l'horticulture », « la fidélisation du consommateur vert » et « comment commercialiser la RSE de manière stratégique l'obtenir la préférence du consommateur ».

Slovaquie

La Slovaquie, comme d'autres pays d'Europe de l'Est, possède un avantage comparatif en termes de production agricole. Cependant, à la surprise des économistes, le pays n'a pas enregistré d'augmentation importante de ses exportations de produits agricoles vers l'Union européenne après son adhésion. Cet état de cause est principalement dû à la complexité de la réglementation relative à la sécurité des aliments et aux questions de qualité des produits. La Slovaquie comptait trop de petites exploitations agricoles et de petites entreprises de transformation qui ne pouvaient pas respecter les normes très strictes de l'UE. Dans certains cas, les fermiers n'étaient pas admissibles à des paiements en raison des restrictions en matière d'écoconditionnalité. La composition des exportations de l'UE à 15 nations a été stable, ce qui donne à penser que les exportations slovaques orientées vers la consommation ont été incapables de pénétrer le marché sélectif de l'UE à 15 nations. La Slovaquie a réussi à investir certains créneaux du marché, comme les produits laitiers. Entre-temps, les importations ont considérablement plus augmenté que les exportations, et étaient dominées par les produits orientés vers la consommation, signe de l'importance des avantages concurrentiels.

L'incapacité de la Slovaquie à accroître ses exportations vers l'UE à 15 nations après 2004 pourrait bien être attribuable au fait que, lorsque d'autres pays ont accédé à l'UE, leur commerce agricole était déjà libéralisé, grâce aux accords dits du « double profit » et du « double zéro » (Drabik, Pokrivcak et Ciaian 2007). Ces accords ont éliminé les tarifs sur les produits agroalimentaires et ont donné lieu à des contingents en franchise de droits pour les autres. L'accord du double zéro (aussi connu sous le nom d'« accord zéro pour zéro », en vigueur depuis 2001, a permis l'octroi de contingents en franchise de droits pour le commerce du porc et de la volaille et le commerce en franchise de droits pour un certain nombre d'autres produits. L'accord du double zéro exclut les biens des marchés dans lesquels l'UE est intervenue (céréales, produits laitiers, sucre, bœuf). Toutefois, les accords de double profit ont ouvert la voie aux contingents sans franchise de droits pour le blé, le maïs, le bœuf et les produits laitiers et ont permis le libre-échange (ou presque) des fruits et des légumes.

Les barrières non tarifaires sont un autre aspect de l'économie slovaque, et ont été complètement (et officiellement) abolies le 1er mai 2004 (Drabik et Bartova 2009). La préparation graduelle à l'adhésion de la Slovaquie à l'UE comprenait des traités d'adhésion dans le cadre de l'Acquis communautaire. L'adoption graduelle de 31 chapitres de la loi européenne qui était en cours d'élargissement a été un autre facteur

Tableau 2 : Driving forces for institutional changes in the organization of extension and research in Dutch agriculture		
Driving force	From...	To...
Consumer demand	Production of basic food	Value added by food chain
Public interest	Modernization of farming	Coping with externalities, supply management and 'consumer concerns' (like landscape and animal welfare)
Labor market	Hidden unemployment in farming, low education and local labor market	Regional, metropolitan labor markets with shortages and well educated farmers
Farm households	Weak integration in markets	Heavily integrated, often non-farm income spouse
Farm business	Lack of (access to) capital	Capital intense, high land prices (collateral), well integrated in credit market
Organization of food chain	Small local cooperatives	Large (cooperatives) multinationals

des échanges mutuels Slovaquie-UE. L'obligation de respecter les règlements sanitaires, phytosanitaires et en faveur du bien-être des animaux très stricts de l'UE a nécessité des investissements considérables de la part des fermiers et des entreprises de transformation slovaques. Les pressions exercées ont déjà donné lieu à des investissements et à la concentration dans le secteur de la transformation en Slovaquie. Après son adhésion à l'UE, la Slovaquie a vu ses importations de produits agricoles de l'UE à 15 pays augmenter notablement.

À l'heure actuelle en Slovaquie, la Politique agricole commune (PAC) de l'UE est appliquée et il n'existe pas de politique agricole slovaque en soi. Il existe toutefois certaines spécificités à l'application de la PAC en Slovaquie, comme les subventions supplémentaires pour les terres et par tête de bœuf ou de mouton (qui prendront fin lorsque la Slovaquie recevra la totalité des paiements directs prévus dans le budget de l'UE). Les subventions visent également les assurances et certains biens publics, comme la mesure du rendement, le capital génétique et certaines races de chevaux.

Les objectifs de la politique agricole slovaque sont maintenant fondés sur les objectifs de l'UE. Le gouvernement a notamment fixé l'objectif principal suivant : le développement durable d'une agriculture productive grâce à l'utilisation efficace des ressources à l'échelle de la Slovaquie. Les autres objectifs comprennent la sécurité alimentaire, la compétitivité, les contributions au développement rural et la production de produits sécuritaires et de grande qualité. Il existe également des spécificités à l'égard du deuxième pilier de la PAC (développement rural), selon lesquelles chaque pays choisit son propre soutien (en fonction du cadre général de l'UE).

États-Unis

Les États-Unis sont en plein débat sur le 2012 Farm Bill, et les audiences vont bon train dans l'ensemble du pays. Les espoirs que les négociations de l'OMC donnent lieu à des réformes se sont évanouis; ces négociations étaient axées sur une combinaison de préoccupations environnementales et de craintes des contribuables qui auraient permis la transition du soutien à l'agriculture vers la fourniture de biens publics ou le retour de la préférence pour le libéralisme économique. Les trois lois agricoles de l'après-Cycle d'Uruguay indiquent que les espoirs de réforme reposaient sur la faible base des pressions exercées (Orden, Blandford et Josling 2009). Quoi qu'il en soit, les États-Unis ont fait un pas en arrière depuis l'Uruguay Round, puisque les organisations agricoles ont tourné le dos au commerce international et dépendent maintenant davantage des biocarburants, de la protection des importations et des subventions aux exploitations agricoles.

Depuis le Cycle d'Uruguay, les États-Unis ont éliminé le programme de prix cibles/paiements compensatoires de la loi agricole de 1996 et l'ont remplacé par les paiements directs qui n'ont pas cessé depuis (ils devaient disparaître en 2002). Entre-temps, un nouveau programme a instauré les paiements anticycliques, qui sont fonction des prix du marché plutôt que des produits. Le programme de paiements compensatoires sur les prêts (PCP) s'est poursuivi pendant les dernières années; avant l'essor des biocarburants, leur prix était plus élevé, étant donné que le prix des produits de base a poursuivi son recul séculaire en termes nominaux (tandis que le taux des prêts est demeuré inchangé ou, dans certains cas, a même augmenté). Qui plus est, le gouvernement américain a autorisé la mise à jour du rendement des acres de base et des paiements dans la loi agricole de 2002, en violation de la définition de découplage comprise dans l'Accord sur l'agriculture. Dans le différend concernant le coton, le Brésil a réussi à prouver que les paiements découplés avaient été couplés mais utilisés à d'autres fins (ce qui est plus difficile). En plus d'accroître les prix de soutien couplé, les États-Unis ont ajouté de nouvelles cultures aux programmes de subventions couplées et découplées (p. ex. le soja et les légumineuses), et a continué de restreindre l'accès aux terres pour la culture des fruits et des légumes.

Au cours des deux dernières années, le soutien aux exploitations agricoles pour les cultures a coûté environ 13 milliards de dollars aux contribuables en frais d'assurance (dont seulement 6 milliards de dollars ont été versés aux agriculteurs) et 10 milliards de dollars en paiements directs. Le coût des programmes ACRE (dont le taux d'adhésion est de 13 %) et SURE n'est pas encore connu, mais les PCP et les paiements anticycliques seront presque nuls cette année encore, étant donné que les prix du marché se maintiennent en raison de l'essor des biocarburants. Il semble que les États-Unis

ont créé de multiples programmes de subventions aux cultures, qui sont en majorité anticycliques et comprennent des programmes traditionnels (PCP et paiements anticycliques) par l'intermédiaire desquels des subventions sont versées année après année. Par contre, les indemnités d'assurance récolte et les paiements en cas de catastrophe sont en général versés une fois par année (le programme ACRE dédouble et chevauche dans une certaine mesure les programmes d'assurance récolte et de paiements en cas de catastrophe). Le programme SURE est un programme complexe qui garantit que les agriculteurs qui ont perdu leur récolte ne sont pas payés en trop. Les programmes ACRE et SURE ont été mis sur pied parce qu'il a été reconnu que le programme d'assurance récolte n'était pas rentable. Les États-Unis sont uniques à cet égard, et la plupart des autres pays ont un programme de paiements directs plus stable (p. ex. l'UE ou le Canada, qui a un régime d'assurance-revenu qui met davantage l'accent sur le critère du revenu de l'ensemble de l'exploitation agricole). Politiquement, il semble à peu près impossible de modifier cette approche aux États-Unis. Certains réclament même plus de programmes de type « assurance-revenu » (semblables à ceux qui étaient visés par les débats précédents sur la loi agricole et qui ne se sont jamais matérialisés). Tandis que la série de subventions aux cultures a inévitablement entraîné une augmentation de la productivité et une réduction du prix des cultures à l'échelle mondiale, le Conservation Reserve Program doté de 2 milliards de dollars par an couvrait environ 35 millions d'acres de terres arables, d'où la diminution de l'offre et l'annulation partielle ou même totale de l'incidence négative des subventions sur les prix. Les divers autres programmes américains coûtent 2 milliards de dollars de plus. Ces programmes contribuent à l'atténuation de l'érosion des sols, améliorent l'approvisionnement en eau, rehaussent la qualité de l'eau, accroissent les habitats fauniques et réduisent les dommages causés par les inondations et autres catastrophes naturelles. Les bénéfices de ces programmes pour le public comprennent la bonification des ressources naturelles à l'appui de la productivité agricole et de la qualité de l'environnement tout en favorisant le développement économique, les activités récréatives et le caractère pittoresque des paysages.

Les initiatives pour lutter contre la faiblesse du prix du lait constituent un autre secteur de la politique américaine d'intérêt pour le Canada. Des discussions sont en cours pour contrôler l'offre de lait de manière similaire aux contrôles de commercialisation mis en place dans le marché du sucre au cours de la dernière décennie (d'où la suggestion d'une gestion de l'approvisionnement). Il est également question de rétablir le soutien aux prix des produits et le rachat volontaire. Outre les contingents tarifaires d'importation et la discrimination par les prix entre les catégories de produits laitiers (par la mise en commun des prix), les États-Unis maintiennent un programme de subventions

à la production laitière nommé MILC. Il est cependant limité à 3 millions de livres de lait par producteur, ce que le secteur considère comme inadéquat.

Les États-Unis ont également pris des initiatives stratégiques en matière de sécurité et de qualité des aliments. Les politiques comme COOL peuvent être considérées comme une mesure de sécurité alimentaire ou une barrière technique aux échanges.

L'agriculture américaine a été tributaire des politiques en matière de biocarburants pour l'augmentation des prix des fermes, bien qu'au détriment des utilisateurs des récoltes qui peuvent facilement annuler les gains réalisés en termes d'emploi découlant de la production de biocarburants dans les régions rurales. Les principaux objectifs de la politique américaine en matière de biocarburants étaient de réduire la dépendance envers le pétrole (en particulier les importations de pétrole) et la pollution atmosphérique locale. Au cours des années intermédiaires, le lobby agricole a tiré parti des bénéfices de l'éthanol pour réduire le fardeau fiscal des programmes de subventions aux fermes et promouvoir le développement rural. En UE, la motivation première en faveur des biocarburants était la lutte contre le réchauffement planétaire, une motivation qui n'a vu le jour aux États-Unis que récemment.

Les politiques américaines ont également évolué en ce qui a trait aux initiatives de plafonnement et d'échange du carbone, étant donné que les politiques relatives aux terres et à leur utilisation sont maintenant au cœur des efforts mondiaux d'atténuation des changements climatiques. La récente loi sur le plafonnement et l'échange du carbone adoptée par la Chambre (main non par le Sénat) comprend 41 pages sur les crédits d'émission de carbone. Les industries à forte consommation d'énergie du secteur réglementé du plafonnement et de l'échange du carbone peuvent acheter des crédits des secteurs non réglementés de l'agriculture et de la foresterie, plutôt que d'acheter des permis sur le marché libre. La législation prévoyait des crédits d'émission d'un milliard de tonnes de carbone. Comme les prix du carbone devraient atteindre environ 20 \$ la tonne, les revenus provenant des secteurs agroforestiers pourraient atteindre 20 milliards de dollars par an. Il reste à voir s'il est possible de compenser un milliard de tonnes de carbone. Les facteurs d'atténuation comprennent les facteurs économiques et le prix du carbone prévu, les coûts de mise en œuvre, de surveillance et de vérification de la réduction réelle et permanente d'émissions de GES additionnelles, et l'incertitude à l'égard du montant de la contribution que les secteurs agroforestiers peuvent techniquement verser.

Le potentiel de la séquestration de carbone s'impose : les modifications à la gestion du fumier et à l'application d'engrais, les pratiques de gestion des diverses cultures

et les programmes de conservation au moyen du boisement et du reboisement (voir le tableau 3). Comme c'est le cas pour les biocarburants, les prix des produits de base pourraient être touchés, étant donné que des terres peuvent être détournées aux fins des projets de séquestration de carbone conformément au programme de compensation des émissions de carbone.

Qui plus est, la loi autorise les « tarifs verts » et les « rabais des producteurs » pour contrer les fuites de carbone au moyen d'échanges avec les pays qui n'ont pas de programme de plafonnement et d'échange. Selon une récente analyse réalisée par une équipe du MIT, il est probable que l'agriculture aura l'un des tarifs moyens pondérés sur le carbone les plus élevés du système de plafonnement et d'échange (Winchester, Paltsev et Reilly 2010). Par conséquent, les lois sur les biocarburants et sur le plafonnement et l'échange pourraient avoir une incidence considérable sur l'agriculture au cours des années à venir, par l'intermédiaire d'instruments comme les « tarifs sur le carbone », « les crédits d'émission de carbone » et les « rabais des producteurs » (une subvention sous forme de permis gratuits).

Les pays en voie de développement peuvent également tirer parti des crédits d'émission de carbone en contribuant à l'atténuation des changements climatiques planétaires par la modification de l'utilisation des terres et des processus de production agricole. En vertu du protocole de Kyoto, les pays en voie de développement peuvent participer sur une base volontaire à l'atténuation des changements climatiques par l'intermédiaire du Mécanisme pour un développement propre (MDP). Conformément au MDP, les pays industrialisés achètent des crédits de réduction des émissions par des projets réalisés dans les pays en voie de développement pour respecter leurs propres engagements.

Comparaison des objectifs politiques

Tous ces pays se sont donné des ensembles d'objectifs politiques diversifiés et à long terme. Cependant, plusieurs ne sont pas réalisés en raison du manque d'efforts. En UE, par exemple, la Politique agricole commune (PAC) a été conçue à l'origine pour l'amélioration de la productivité, pour assurer un niveau de vie « suffisant » aux agriculteurs, la stabilité et garantir les approvisionnements à un « prix raisonnable ». Mais ces objectifs étaient intrinsèquement conflictuels, incohérents et occultaient le véritable objectif de la politique, qui était le protectionnisme et la garantie de prix plus élevés pour les agriculteurs.

Aujourd'hui, tous ces pays doivent composer avec le même type d'enjeux, y compris les revenus agricoles, la préservation des ressources naturelles et de

l'environnement, les changements climatiques, les politiques en matière de biocarburants, la sécurité alimentaire, les investissements publics dans les nouvelles technologies et la recherche et développement, le développement rural et la pauvreté rurale et la sécurité alimentaire. Chaque pays a ses propres centres d'intérêt pour chacun de ces objectifs. Par exemple, le Brésil et la Chine sont réellement préoccupés au sujet de la capacité des ménages ruraux et des populations urbaines pauvres à obtenir une alimentation suffisante à des prix abordables. La Chine s'est donné des objectifs d'autonomie explicites (qui sont maintenant réduits). D'autre part, les É.-U. ont plutôt recours aux coupons alimentaires, tandis que dans d'autres pays, on confie le problème de la sécurité alimentaire aux agences gouvernementales (p. ex., les programmes de bien-être social).

Le type de production agricole que ces pays privilégient constitue un autre des enjeux principaux avec lesquels ces pays doivent composer. Par exemple, l'agriculture en Australie est très étendue; la pluie est un facteur variable, mais plutôt faible, ce qui rend le secteur vulnérable au changement climatique. On a donc mis l'accent sur l'adaptation au changement climatique, tandis que l'UE et les É.-U. ont plutôt recours à des mesures d'atténuation et d'adaptation pour améliorer les revenus agricoles ou promouvoir le développement rural. L'Australie met également l'accent sur la gestion des espèces envahissantes et la sécheresse, et paie pour ces problèmes au moyen de prélèvement auprès des producteurs.

Un autre problème qui a une influence sur les objectifs politiques est la dépendance envers les exportations. L'importance des exportations pour le secteur agroalimentaire est illustrée dans les tableaux 4 et 5. Les exportations canadiennes étaient évaluées à 39 milliards de dollars en 2008, cette somme ne représente que 30 % de la valeur totale des exportations agroalimentaires aux États-Unis. Tout de même, le Canada est néanmoins le quatrième exportateur du secteur agroalimentaire dans le monde, après les É.-U., les 27 pays de l'UE et le Brésil.

Les volumes d'exportation présentés au tableau 4 représentent les produits primaires comme le blé et le canola, ainsi que des produits transformés comme l'huile de canola, les produits de boulangerie et les produits du bétail. Au Canada, les exportations de produits primaires se sont élevées à 21,2 milliards de dollars en 2008, soit l'équivalent d'environ 50 % de la valeur de la production agricole totale. Ce qui ne signifie pas que la moitié des produits agricoles sont exportés, car la valeur unitaire des exportations de produits primaires sera plus élevée que la valeur à l'exploitation agricole en raison des services ajoutés à la sortie de ladite exploitation. Le Canada exporte aussi 17,7 milliards de dollars en produits alimentaires transformés, pour une valeur totale de 93 % de la production à la ferme.

Tableau 3: Sources of Important Agricultural and Forestry CO2 “Reduction” Opportunities with Carbon Offsets or “Green” Payments. Source: UNFCCC Secretariat. (2008). “Challenges and opportunities for mitigation in the agricultural sector.” Technical paper (FCCC/TP/2008/8).

Emissions Reductions

Agricultural CH4 Emissions Reductions

- Manure Management
- Enteric Fermentation

Agricultural N2O Emissions Reductions

- Fertilizer Practices
- Manure Management

Biological Sequestration Fluxes

Agricultural CO2 in Soils

- Tillage, Crop Rotations, Cover Crops, Grazing Practices
- Forestry CO2 in Forests and Wood Products
- Afforestation, Reforestation, Deforestation, Avoided Deforestation, Forest Management, Wood Products

Avoided Fossil Fuel Emissions

Emissions Avoided from Substitution for Fossil Fuel Combustion

- Liquid Transportation Biofuels (ethanol, biodiesel, other renewable fuels)
- Renewable Electrical Power (biogas, wood, grasses, other cellulose)
- Thermal Biopower/Bioheat (biogas, wood, grasses, other cellulose)

Emissions Avoided from Efficiency Improvements

Agricultural and Forestry Operations Efficiency for Fuels and Electricity

Utilisant la valeur des exportations agroalimentaires en relation à la valeur à l'exploitation agricole comme mesure de l'intensité des exportations agroalimentaires, le secteur de l'agroalimentaire canadien exporte une part plus importante de la production primaire que ses grands concurrents de l'OCDE comme les É.-U. et l'UE à 27. Trois pays de l'hémisphère sud affichent une intensité d'exportation plus grande que le Canada. La valeur des exportations agroalimentaires en Argentine, présentée au tableau 5, est égale à 288 % de la valeur de la production à la ferme. La Nouvelle-Zélande suit avec 123 % et le Chili est troisième avec 98 %. Le Canada est quatrième pour cette mesure de l'intensité des exportations à 85 %, ce secteur a une part plus importante de la production exportable que chez les autres grands exportateurs, comme les É.-U. (à 30 %) et le Brésil (à 43 %). L'Australie, par opposition au Canada, a un volume d'exportation agroalimentaire inférieur et exporte une plus petite part de sa production à la ferme.

L'importance des exportations agroalimentaires pour le secteur agroalimentaire au Canada et dans d'autres pays exportateurs est illustrée à la figure 12. Bien que le Canada ne soit pas aussi dépendant que l'Argentine sur les exportations, son secteur agroalimentaire dépend de l'accès à une variété de marchés d'exportation pour les produits primaires et transformés.

Les données présentées aux tableaux 4 et 5 ci-dessus aident à expliquer pourquoi l'Australie et les É.-U. mettent de plus en plus l'accent sur les exportations. Le département d'Agriculture, des Pêcheries et de la Forêt australien a une unité d'accès au marché et au commerce qui a un statut similaire à celui du département de « l'agriculture et de l'alimentation »; quant à l'USDA, il s'est donné comme troisième objectif (sur quatre) « d'aider les États-Unis à promouvoir la production agricole et les exportations en biotechnologie »).

La politique concernant la biotechnologie varie également selon les pays. L'Australie, le Brésil, la Chine et les É.-U. s'y sont attardés, mais parfois pour différentes raisons. La Chine veut accroître sa consommation d'aliments produits nationalement et son autonomie, tandis que le Brésil essaie de combler « l'écart de rendement ». Les É.-U. et l'Australie sont plus préoccupés par la capacité concurrentielle des exportations et la viabilité de l'agriculture commerciale, et misent sur la biotechnologie pour élargir les exportations agricoles. Au cours des 20 dernières années, la préoccupation au sujet de la sécurité alimentaire pour les consommateurs a occupé la plus grande part du débat politique en UE, et les exportations ont été reléguées au deuxième rang.

Tous ces pays ont mis en place une stratégie sur les biocarburants. Mais ils les ont mises en œuvre différemment et avec des résultats variables. Contrairement aux É.-U. et à l'UE, le Brésil n'a pas de politique de subvention ou de protection de la production de l'éthanol (voir Kliaugas et autres, 2010). Or, tous les avantages qu'auraient pour le Brésil les crédits fiscaux et les mandats de l'UE et des É.-U. sont annulés par les tarifs douaniers sur l'importation. D'autre part, le Canada, qui avait pour politique d'afficher une exemption à la pompe, a modifié cette tactique et institué un crédit fiscal pour le producteur. De cette manière, les producteurs de biocarburants profitent non seulement des subventions à la production nationale, mais également du crédit fiscal au mélangeur (blender's tax credit) des É.-U. et des mandats et des exemptions fiscales de l'UE (100 % du biodiesel canadien a été exporté via les É.-U. vers l'UE, profitant d'un triplement de l'aide et bénéficiant des subventions accordées par les trois compétences) (Gorter et autres, 2009). Entre-temps, la Chine n'a permis qu'une production limitée de biocarburant provenant des cultures alimentaires en raison de divers critères de sécurité alimentaire.

Tableau 4. Value of Agri-Food Exports of Major Agri-Food Exporters

Country	Value of Exports		
	2007	2008	2009
	\$ (Cdn) billion		
US	100.9	128.1	116.9
EU-27	102.9	121.4	112.9
Brazil	47.5	61.7	62.0
Canada	31.5	38.9	35.2
China	29.2	32.2	32.9
Argentina	29.1	38.1	30.7
Australia	22.1	25.7	25.0
New Zealand	15.3	17.1	15.5
Ukraine	6.7	11.7	10.7
Chile	7.5	8.9	9.0

Les politiques sur les ressources naturelles et l'environnement diffèrent également. Même si les É.-U. et l'Australie ont des écosystèmes plus fragiles que celui de l'UE, on insiste surtout sur la réduction des facteurs externes négatifs. Les É.-U. ont institué des paiements pour les services environnementaux afin de réduire les effets externes négatifs de la production agricole, tout en servant de moyen de transfert des fonds publics aux agriculteurs. Il faut noter qu'il existe des programmes environnementaux actifs aux É.-U., même si le mythe voulant que l'UE soit bien en avance à cet égard persiste (voir figure 11). Des politiques semblables sont en vigueur en UE, mais elles ont aussi comme objectif supplémentaire d'utiliser l'agriculture comme moteur du développement rural. L'UE privilégie la formule de rémunération des agriculteurs pour l'exécution privée de biens publics positifs, comme des paysages attrayants,

tandis qu'aux É.-U., on s'attache presque essentiellement à réduire les effets externes négatifs, comme l'érosion du sol. Les programmes des États-Unis sont presque tous plus ciblés que ceux de l'Union européenne, et ils prennent en compte les coûts d'option. En revanche, les programmes de l'UE portent sur un plus vaste éventail de facteurs externes et visent davantage à payer pour un processus agricole précis, qu'à réduire les facteurs externes négatifs. En conséquence, ces programmes sont plus facilement utilisés comme mécanisme de transfert des revenus aux producteurs (Baylis et autres, 2008).

En Australie, le soutien aux revenus des exploitations agricoles se fait en donnant les moyens nécessaires au secteur privé, tout en gérant les véritables biens publics (comme les espèces envahissantes et les sécheresses). Les É.-U. et l'UE utilisent la formule des paiements directs et des contrôles frontaliers comme moyen d'améliorer les revenus agricoles. L'UE n'a pas la même liberté pour modifier ces subventions (la protection frontalière est restreinte par les engagements pris envers l'OMC), car l'expansion à 27 pays membres a engendré des cycles de planification stratégique à plus long terme et de plus grandes difficultés pour arriver au consensus. Par contre, la politique américaine est de plus en plus polarisée ce qui rend plus difficile de restreindre les programmes de subventions actuels et nouveaux.

Le Brésil et la Chine souhaitent surtout d'améliorer la productivité. Les deux ont des objectifs doubles visant à augmenter la production et les revenus agricoles. Le Brésil a deux ministères, un qui prend en charge les petites exploitations agricoles et met en œuvre des programmes de développement rural, pour la sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté, qui assurent la viabilité des petites exploitations agricoles, tandis que l'autre déploie des efforts pour développer le secteur agricole à grande échelle et en faire un secteur de

Exports as % of Farm Production

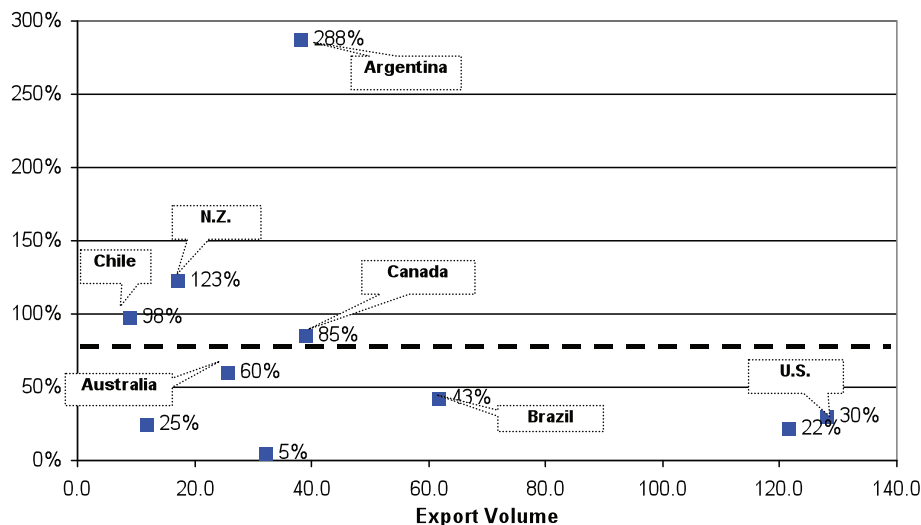


Figure 11. Relationship between Agri-Food Export Volume and Export Intensity of the Agri-Food Sector.

Tableau 5: Value of Agri-Food Exports in Relation to the Farm Value of Production of Major Agri-Food Exporters

Country	Value of Exports			Exports - % of farm production value	
	2007	2008 \$ (Cdn) billion	2009	2007 %	2008 %
Argentina	29.1	38.1	30.7	288%	
New Zealand	15.3	17.1	15.5	123%	135%
Chile	7.5	8.9	9.0	98%	
Canada	31.5	38.9	35.2	85%	93%
Australia	22.1	25.7	25.0	60%	67%
Brazil	47.5	61.7	62.0	43%	
US	100.9	128.1	116.9	30%	38%
Ukraine	6.7	11.7	10.7	25%	
EU-27	102.9	121.4	112.9	22%	22%
China	29.2	32.2	32.9	5%	

classe mondiale en améliorant la productivité (p. ex., en comblant l'écart de rendement dans les grandes cultures à l'aide de programmes de recherche, etc.) et l'infrastructure (p. ex., le réseau ferroviaire – voir figure 8). Les subventions et les droits de douane à l'importation sont faibles et ne sont pas prioritaires.

En Chine également, on se préoccupe d'alimentation, de sécurité et de pauvreté. Depuis 1994, les politiques rurales ont une portée beaucoup plus large, elles visent à éliminer les taxes imposées par les administrations rurales tout en continuant à imposer des restrictions à la migration des campagnes vers les villes (avec modifications continues afin de lever la pression sur les salaires consentis en milieu rural). La Chine a de plus en plus tendance à mettre des obstacles à l'importation afin de prévenir l'importation de produits de base concurrentiels, et le gouvernement accroît maintenant le soutien aux producteurs nationaux.

Conséquences pour le Canada

Parmi les pays comparés dans le présent rapport, c'est du modèle australien que le Canada a le plus à apprendre, et ce, sous trois aspects généraux. Premièrement, il peut déréglementer et éliminer le soutien qui fausse les échanges sous forme de protection contre l'importation, de subventions à l'exportation et de contrôles des approvisionnements. Cette stratégie permettra de réaffecter les ressources à tous les niveaux de la chaîne agroalimentaire et de créer des économies en modifiant la composition des intrants, la taille des entreprises et en raison d'une plus faible utilisation. Une rationalisation spatiale améliorera également la productivité, et permettra de créer un secteur agroalimentaire plus efficace. Deuxièmement, il pourrait s'avérer très efficace d'insister davantage sur des mesures d'adaptation et d'atténuation aux changements climatiques. Le Canada, contrairement à l'Australie, devrait à moyen terme profiter des changements climatiques et il y a des possibilités pour bénéficier des gains de ces changements. Troisièmement, il faudrait mettre davantage l'accent sur les chaînes de valeur alimentaire durables. Les produits de base comme le blé, l'orge et les légumineuses ne subiront probablement pas de concurrence accrue du Brésil et de la Chine, qui n'ont pas d'avantage comparable pour ces produits de base. Il est donc recommandé de prendre des mesures continues pour soutenir les produits à l'exportation. Cependant, comme l'ont fait les États de South Australia et de Victoria, la mise en place de politiques qui privilégient la démarche de la chaîne alimentaire durable pourrait certainement favoriser ces produits et nombre d'autres, particulièrement les produits livrant concurrence à l'importation.

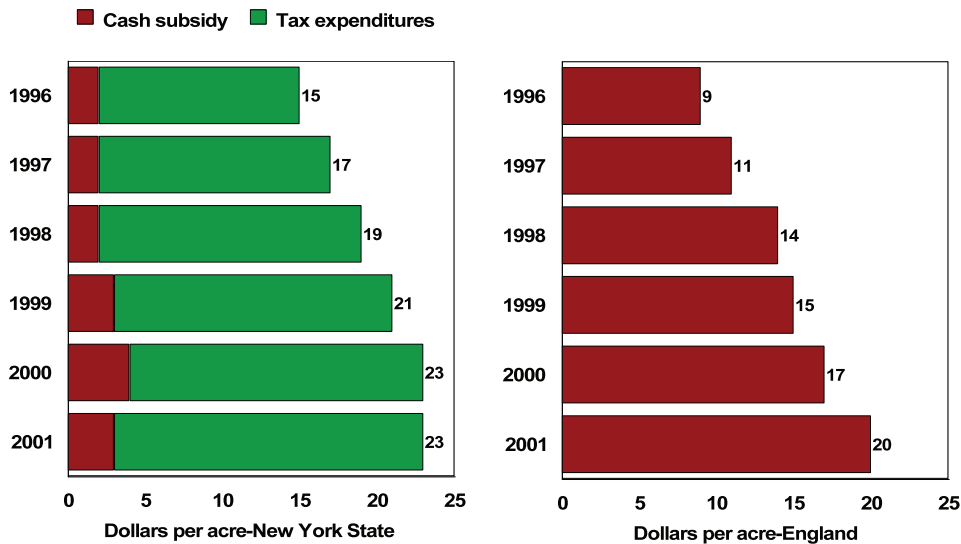


Figure 12. Estimated Per-Acre State/National Agri-environmental Subsidies for New York and England, 2001-2006. Source: N. Bill and D. Gross. "Sustainable Multifunctional Agricultural Landscapes." *Land Use Policy*, June 2004.

En conclusion, les recherches effectuées pour le présent document ont permis de conclure que l'Australie (contrairement au Canada) a opéré une réforme complète, abandonnant le système de double prix et la gestion de l'approvisionnement, les barrières commerciales, les subventions à l'exportation (explicites ou implicites) et les subventions à la production au titre des extrants. (Ce dernier type de subvention est passé de 71 % de l'ESP en 1986-1988 à zéro en 2007-2009. Au Canada, les subventions à la production en pourcentage de l'ESP sont passées de 59 % à 53 %.) Entre-temps, l'Australie commence à exploiter la chaîne de valeur selon une approche plus holistique qui reconnaît le besoin en politiques agroalimentaires et stratégies commerciales axées sur l'ensemble de la chaîne de valeur, pluridisciplinaires et interfonctionnelles. Les Australiens (les gouvernements et à moindre mesure, les entreprises) semblent avoir pris une longueur d'avance dans le domaine de la durabilité, car ils acceptent la complexité de la tâche, l'absence de preuves et les compromis inhérents (économie c. environnement c. social à l'établissement de systèmes alimentaires durables.

Bien que le gouvernement de South Australia ait adhéré à ces principes, d'autres États australiens et le gouvernement fédéral adhèrent graduellement au principe d'une politique pluridisciplinaire axée sur l'ensemble de la chaîne alimentaire. L'Australie n'en est encore qu'au tout début, mais tout indique que les décideurs du gouvernement australien adhèrent de plus en plus à la stratégie de la chaîne de valeur, et nous verrons d'ailleurs bientôt se réaliser la contrepartie dans les entreprises.

En plus d'accuser un retard sur l'Australie en ce qui a trait à la réforme des politiques, le Canada est également en retard sur l'Australie qui met déjà graduellement en place une approche plus holistique et des politiques

agroalimentaires et des stratégies commerciales axées sur l'ensemble de la chaîne de valeur, pluridisciplinaires et interfonctionnelles. Le Canada a véritablement à apprendre du modèle australien.

Le Brésil met l'accent sur une stratégie de stimulation de l'offre, où dominant l'abondance des terres et « l'écart de rendement » à combler ainsi que les augmentations de productivité à réaliser. Il existe également des manques au niveau de l'infrastructure. La Chine jouit d'un avantage comparatif dans le secteur des produits exigeants en main-d'œuvre comme les fruits et les légumes et les produits du bétail. Le Canada peut aussi s'inspirer de l'UE, qui met en œuvre des politiques de chaîne alimentaire durable et se préoccupe des paiements environnementaux. Le Canada a beaucoup moins à apprendre des États-Unis, où les subventions sont concentrées sur seulement un petit nombre de produits de base et sont, pour la plupart, accordées aux grandes exploitations agricoles.

Références

1. Voir OCDE (2010), Anderson et Valenzuela (2009) et Anderson (2009a).
2. Un taux nominal d'aide mesure la part des revenus du producteur en relation à la protection des cultures et aux subventions. Par exemple, une valeur de 0,5 indique que 50 % des revenus totaux sont attribuables à l'intervention gouvernementale. Il faut souligner que les données utilisées par le projet Kym Anderson de la Banque mondiale excluaient les paiements découplés.
3. Les données se terminent en 2004, car l'OCDE ne fait plus de rapport sur l'ESP par produit de base.
4. Pour consulter une bonne étude sur les réformes politiques, voir Anderson, Lattimore, Lloyd et MacLaren (2008).
5. Visitez plus particulièrement <http://www.daff.gov.au/>
6. Visitez plus particulièrement http://www.safoodcentre.com.au/__data/assets/pdf_file/0019/126091/safood_strategy_final_web1.pdf
7. Visitez plus particulièrement <http://new.dpi.vic.gov.au/about-us/dpi-publications/future-farming>
8. Voir plus particulièrement dans le site du ministère brésilien de l'Agriculture, du Bétail et de l'Approvisionnement alimentaire, 2008, version en anglais des politiques agricoles du Brésil. http://www.agricultura.gov.br/images/MAPA/arquivos_portal/brazil_agricultural_policies_web.pdf et le Brazil Agricultural Livestock Plan 2007-2008 (plan Brésil l'agriculture et le bétail 2007-2008 au Brésil) http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/MENU_LATERAL/ENGLISH_REPOSITORY/BRAZIL%20AGRICULTURAL%20LIVESTOCK%20PLAN%202007-2008_0_0.PDF
9. Il faut noter que la moitié des 210 millions d'hectares de pâturage pourrait avoir un faible potentiel sur des cultures annuelles ou semi-vivaces (p.ex., la canne à sucre) en raison de la topographie, de la piètre qualité des sols, de la sécheresse, des marécages, etc.). Les 101 millions d'acres de terres « inexploitées » pourraient ne pas être rentables en termes de production agricole, compte tenu des prix et de la technologie actuels.
10. Voir FAO (2006).
11. Voir notamment Huang et Rozelle (2009a).
12. Voir le sommaire de la conférence de juillet, à http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/conference/index_fr.htm et le sommaire rédigé par Matthews http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/conference/pdf/matthews-closing-report_en.pdf
13. Voir Bureau et Mahé http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud64-PAC-propositions-fr_01.pdf
14. Pour plus de renseignements sur l'agriculture et les politiques des Pays-Bas, visiter le site du ministère de l'Agriculture des Pays-Bas à l'adresse <http://www.minInv.nl/> et le site de l'institut de recherches économiques en agriculture des Pays-Bas (LEI) à l'adresse <http://www.lei.wur.nl/UK/>
15. Une autre raison importante était l'état du marché foncier. Bien que la propriété privée ait été permise, il existait des restrictions sur la propriété étrangère et des problèmes au sujet du droit des contrats qui ont empêché les banques de prêter parce qu'il était impossible d'obtenir une sûreté pour les prêts.
16. Ne pas oublier que les subventions de l'UE pour les pays d'Europe de l'Est étaient étalées dans le temps et étaient distribuées plus tard que celles des producteurs de l'Europe de l'Est.
17. Pour un aperçu des politiques agricoles slovaques, voir le rapport sur le secteur agroalimentaire de la République slovaque à l'adresse <http://www.land.gov.sk/en/index.php?start&language=en&navID=16&id=20>
18. Pour consulter une mise à jour quotidienne du débat sur la politique agricole des États-Unis, visiter le site à l'adresse <http://www.farmpolicy.com/>
19. Voir le témoignage de Babcock à l'adresse http://www.farmpolicy.com/wp-content/uploads/2010/05/House-Ag-Committee-Hearing_10_May_132.pdf
20. La loi Waxman-Markey, adoptée par la Chambre des représentants en juin dernier, et la récente proposition du Sénat — l'American Power Act of 2010 — parrainée par Kerry-Lieberman octroient des allocations gratuites aux secteurs à forte consommation d'énergie et aux secteurs tributaires du commerce (H.R. 2454).
21. AAC, Les éléments du système agricole et agroalimentaire, 2008.
22. Ce tableau a utilisé des données de valeur de production réunies par l'OCDE pour les calculs de l'ESP et de l'EST, et c'est pourquoi les ratios de 2008 ne sont pas mentionnés pour certains pays.
23. Voir le plan stratégique de l'USDA, 2010-2015 à l'adresse <http://www.ocfo.usda.gov/usdasp/sp2010/sp2010.pdf>
24. Communication personnelle d'Andrew Fearn, Université de Kent.
25. Il est vrai que le Canada peut donner quelques leçons au reste du monde, y compris l'Australie, les programmes de stabilisation du revenu et d'assurance de l'ensemble de l'exploitation agricole en sont un exemple. Il y a probablement d'autres exemples, mais nous nous attachons principalement au reste du monde et sur ce que le Canada peut en apprendre et non inversement, ce qui serait un champ de recherche tout à fait légitime en soit, mais que nous ne suivons pas dans les présentes.