

Les effets économiques et environnementaux des subventions agricoles : une évaluation de l'*US Farm Bill* de 2002 et des négociations de Doha

Auteurs : Karel Mayrand, Stéphanie Dionne, Marc Paquin et Isaak Pageot-LeBel

L'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay (AACU)¹ a imposé aux entreprises et aux agriculteurs du monde entier des règles visant l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation. Depuis l'intégration de l'agriculture aux négociations commerciales multilatérales des années 1990 qui ont conduit à l'AACU, la libéralisation du commerce des produits agricoles est devenue l'un des sujets les plus controversés dans le cadre des débats consacrés aux politiques commerciales. Alors qu'un nouveau cycle de négociations commence dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le débat s'oriente une fois encore vers la question du soutien interne accordé aux agriculteurs.

Les politiques en matière de commerce international et les subventions et autres mesures de soutien indirect offertes par les gouvernements peuvent influencer sur les choix en matière de production agricole, par exemple, la culture ou l'élevage, le mode d'exploitation (technologie et intrants) et les niveaux de production. Les mesures prises peuvent avoir des effets sur l'intensité des échanges, la structure de l'industrie et les centres de production, et donc sur l'environnement. Les auteurs cherchent à évaluer les effets sur l'environnement des subventions allouées aux agriculteurs, en prenant l'exemple du blé, et comparent les impacts économiques des changements quantitatifs et qualitatifs apportés aux politiques de soutien interne attribuables à l'*US Farm Bill* et au Cycle de Doha.

Les auteurs constatent que l'*US Farm Bill* favorise l'augmentation de la production agricole, en particulier celle qui est susceptible d'avoir des effets néfastes sur l'environnement. Les subventions allouées tendent à diminuer et à encourager les grandes exploitations. En incitant les agriculteurs à augmenter la superficie totale de leurs terres cultivées pour des récoltes comme le soja, le blé ou le maïs, la loi limite les possibilités de diversification des cultures. L'ampleur de cette aide, combinée à la réactivation ou au renouvellement de programmes ou de paiements liés à la production, va probablement faire augmenter la production agricole des États-Unis au-delà des niveaux qu'on observe généralement sur les marchés libres. En conséquence, cet excédent de production aura une incidence sur les marchés mondiaux bénéficiant de crédits à l'exportation et de programmes d'aide alimentaire, ce qui fera baisser les prix des produits agricoles et créera une distorsion des échanges de produits agricoles.

On prévoit que la réduction ou l'élimination du soutien interne et des subventions à l'exportation (prévue par le Cycle de Doha) et la libéralisation de l'accès aux marchés vont faire augmenter les prix mondiaux des produits agricoles et stimuler le commerce de ces produits. En outre, cette libéralisation pourrait générer une augmentation de la production dans les pays en développement et dans certains pays de l'OCDE. La création de tous ces nouveaux avantages comparatifs devrait avoir des répercussions limitées dans l'ensemble, mais celles-ci pourraient être plus importantes pour des produits comme le blé. On prévoit que les pays en développement vont profiter de ce nouvel environnement concurrentiel et acquérir ainsi une plus grande part du marché mondial.

Cette analyse permet aux auteurs de conclure que le Cycle de Doha va probablement donner lieu à une refonte des politiques de soutien interne dans les pays de l'OCDE, qui préféreront au

¹ *L'Accord sur l'agriculture annexé à l'Acte final résultant des négociations du Cycle d'Uruguay (1986-1994), Annexe 1A – Accords multilatéraux sur le commerce des marchandises.*

soutien de « catégorie orange » (qui crée une distorsion des échanges commerciaux) le soutien de « catégorie verte ». Une telle approche aura des répercussions à la fois sur les politiques commerciales et sur les politiques environnementales, étant donné que les effets des mesures prises dans le cadre du Cycle de Doha influenceront sur la transformation des politiques de soutien interne au cours des quinze prochaines années. Par ailleurs, cela poussera certainement les pays de l'OCDE à réévaluer leur système de soutien interne à la lumière du nouveau contexte.

En s'appuyant sur leur analyse des actuelles subventions accordées par les pays de l'OCDE, les auteurs indiquent qu'il serait extrêmement avantageux de réorienter les politiques de soutien interne, en abandonnant les subventions les plus préjudiciables à l'environnement (par exemple, le soutien des prix du marché et les paiements fondés sur la production/les intrants) au profit de mesures de soutien plus écologiques, moins susceptibles de perturber les échanges commerciaux et plus équitables. Les auteurs suggèrent par ailleurs quelques approches, notamment la possibilité d'élaborer des programmes agroenvironnementaux dans le contexte de la restructuration des programmes de soutien interne à l'agriculture.

Conclusions

On peut tirer trois grandes conclusions de cette étude. Premièrement, les subventions plus élevées, comme celles qui sont prévues par l'*US Farm Bill*, peuvent entraîner une intensification de la production agricole dans les pays de l'OCDE, généralement considérée comme nuisible pour l'environnement. En outre, les subventions constituent un obstacle à l'évolution technologique, ce qui pourrait nuire à l'adoption de politiques moins préjudiciables à l'environnement. Elles entraînent également une plus grande spécialisation et une réduction de l'agrobiodiversité. Une limitation du soutien interne favoriserait la diversification de la production, ce qui améliorerait l'agrobiodiversité.

Deuxièmement, l'élimination graduelle des politiques de la catégorie orange au terme des négociations du Cycle de Doha favoriserait à la fois la libéralisation des échanges et la protection de l'environnement. En effet, la dissociation des subventions des niveaux de production et des prix réduit les mesures d'encouragement à l'intensification de la production ou à l'augmentation des superficies de production, et, du fait même, les pressions sur l'environnement. En outre, les travaux des pays de l'OCDE indiquent que le remplacement du soutien à la production par des paiements de revenu directs peut accroître l'efficacité du soutien à l'agriculture, libérant ainsi des ressources qu'on peut alors affecter à des programmes agroenvironnementaux. Il permettrait également d'améliorer le rendement des programmes agroenvironnementaux, en éliminant les mesures dissuasives.

Troisièmement, le soutien à l'agriculture dans les pays de l'OCDE demeure essentiellement axé sur le soutien des prix du marché et les paiements fondés sur la production/les intrants, qui constituent les subventions les plus préjudiciables à l'environnement, alors que les programmes agroenvironnementaux ne représentent encore que moins de 5 % du soutien de la catégorie verte au sein de l'OCDE. Cela met en lumière le défi que présente la réforme des programmes de soutien interne dans un contexte environnemental. Dans la mesure où ils sont bien conçus, efficaces et conformes aux dispositions des accords de l'OMC, les programmes agroenvironnementaux favoriseront une agriculture plus durable et plus viable sur le plan économique. L'établissement de conditions écologiques semble également être une approche intéressante.

Le Cycle de Doha ouvre la porte à une importante restructuration des programmes de soutien à l'agriculture, destinée à produire les meilleurs résultats possibles en matière de commerce et

d'environnement. Il offre l'occasion d'amorcer une restructuration multilatérale, grâce à l'élimination graduelle des politiques de la catégorie orange et au resserrement des critères d'admissibilité au soutien de la catégorie verte. Les divers intervenants doivent profiter de cette occasion, en évaluant la viabilité de la restructuration multilatérale des programmes de soutien interne des pays de l'OCDE. Les résultats de ce processus pourraient orienter la réaffectation du soutien interne à l'agriculture dans ces pays-là et, à terme, faciliter une nouvelle combinaison des mesures de soutien interne des pays de l'OCDE.

Les auteurs recommandent en outre l'élaboration d'un programme de coopération destiné à aider les pays en développement à s'adapter aux pressions environnementales supplémentaires qui résulteront de l'intensification de leur production agricole dans la foulée des négociations du Cycle de Doha. Une telle coopération devrait non seulement garantir une meilleure gestion environnementale dans les pays en développement et la durabilité à long terme de l'approvisionnement alimentaire mondial, mais aussi prévenir les incidences environnementales transfrontalières.

Les recommandations des auteurs constituent un programme ambitieux de réforme du soutien interne à l'agriculture. Cependant, il est clair que le Cycle de Doha entraînera de nouvelles réformes de la conception, de la portée et des modes de versement des subventions. Il offre une occasion unique d'axer les nouvelles politiques agricoles sur la promotion d'une agriculture plus rentable, plus écologique et moins susceptible de causer une distorsion des échanges. En fin de compte, les politiques agricoles devraient avoir pour objectif d'internaliser les coûts environnementaux associés à la production agricole. Les subventions à l'agriculture peuvent jouer un rôle important dans le cadre de cette transition.