

Agriculture et politiques agricoles aux États-Unis

Sophie DEVIENNE

UFR Agriculture comparée
et développement agricole,
AgroParisTech,
16 rue Claude Bernard,
75005 PARIS
<sophie.devienne@agroparistech.fr>

Abstract: The new Farm Bill has just been voted, after difficult negotiations between the White House and Congress. Since the beginning of the commodity-based programs in the 1930s, the agricultural policies in United States were aimed at supporting farm commodity markets and stabilizing farmers incomes. These commodity support policies have been an important contributor to the growth of agricultural productivity and commodity surplus. In the 1950s it became apparent that export demand was capable of creating farm prosperity and became important for the surplus disposal. The US agricultural policies aimed at expanding agricultural exports, and became more offensive as the export competition grew keener. For the first time in 1996, as the market estimates were optimistic, the Fair Act raised the possibility of an end to price support activities as a mean of farm income support. But in 1998 and 1999 weakened export demand led to marked reductions in the prices of the main crops. The 2002 Farm Bill restored the safety net for the farm income. Despite high prices and expansion of demand, and in contradiction with US commitments at the WTO, the new Farm Bill keep on aiming at providing a strong safety net for farm income, which allows the growth of agricultural productivity and the increase in US agriculture competitiveness, and at expanding trade.

Key words: agriculture, agricultural policies, United States

Après une année de débats et de négociations, une nouvelle loi agricole vient d'être votée aux États-Unis. Afin de comprendre les orientations du nouveau *Farm Bill*, il apparaît indispensable d'analyser l'évolution de la politique agricole et de l'agriculture de ce pays, en relation avec le marché mondial.

L'importance des exportations agricoles pour l'économie des États-Unis

L'agriculture aux États-Unis n'occupe que 1,7 % de la population active et ne contribue qu'à 0,9 % du PIB ; elle joue cependant un rôle économique important grâce à ses exportations. Les États-Unis sont en effet avec l'Union européenne les plus grands importateurs et exportateurs mondiaux de produits agricoles et alimentaires. Les exportations agricoles contribuent à la création d'emploi et de richesse dans d'autres secteurs de l'économie, particulièrement celui des services [1]. Alors que le déficit commercial global du pays ne cesse de s'accroître, l'agriculture est de plus en plus un des rares secteurs économiques à dégager un solde excédentaire de sa balance commerciale. Au cours des 15 dernières années, ce solde a néanmoins été fluctuant : les exportations agricoles, après avoir connu une forte expansion au milieu des années 1990, ont ensuite marqué le pas avant de renouer avec la croissance depuis 4

ou 5 ans. Dans le même temps, les importations agricoles (particulièrement celles de fruits et légumes) ont continué à progresser régulièrement. Ainsi l'excédent de la balance commerciale agricole s'est-il progressivement érodé entre 1996 et 2005 (passant de plus de 20 milliards à 2 milliards de \$) avant de revenir à 11 milliards de \$ en 2007 (figure 1).

Les États-Unis occupent une place prééminente sur le marché mondial pour un grand nombre de produits agricoles. Malgré une diminution

de la part des produits bruts dans leurs exportations agricoles (40 % aujourd'hui contre plus de 70 % au début des années 1980), soja, maïs et blé arrivent encore en tête (avec respectivement 13 %, 12 % et 10 % des exportations, moyenne 2006-2007).

Pour ces productions les États-Unis sont au premier rang sur le marché mondial, même si leur position s'est érodée face à d'autres concurrents tels que l'UE ou le Brésil. Ainsi en moyenne pour les années 2006-2007 la part

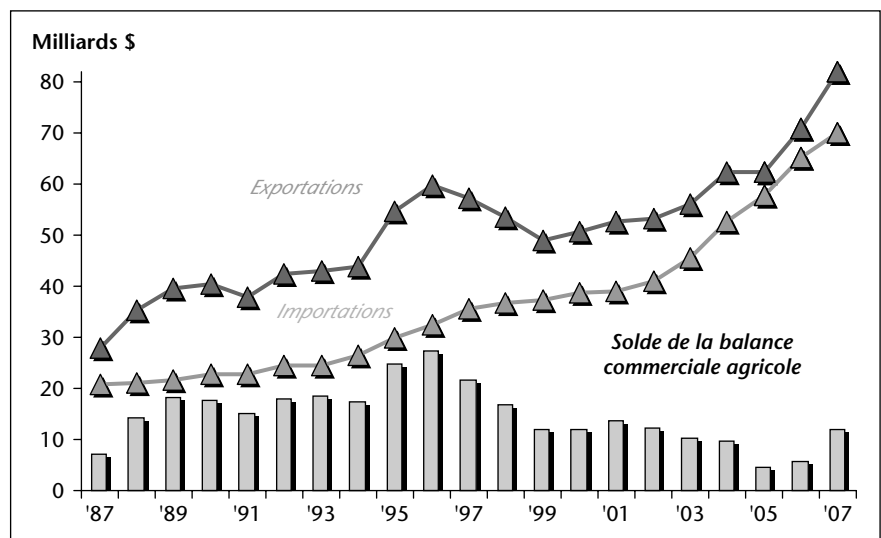


Figure 1. Évolution du commerce agricole des États-Unis : reprise de la croissance des exportations après un ralentissement.

des États-Unis a-t-elle atteint 40 % du marché mondial pour le soja, 67 % pour le maïs et 27 % pour le blé.

Dans le secteur des productions animales, notamment viande de porc et de volaille, les États-Unis exportent une part plus faible de leur production et arrivent au second rang des exportateurs mondiaux (figure 2).

Ces performances sont à mettre à l'actif d'une agriculture essentiellement familiale (97 % des exploitations et 87 % de la production) dotée d'une grande superficie par actif (140 ha en moyenne) (tableau 1). Cette superficie par actif élevée est en grande partie le produit de l'histoire de la colonisation du territoire ; elle constitue un véritable avantage comparatif.

L'agriculture des États-Unis se caractérise également par une forte spécialisation régionale qui épouse les conditions agroécologiques du territoire [2-4]. Le cœur agricole du pays est incontestablement le *Corn belt*, région Centre-Ouest (*Middle-West*) du pays qui constitue un ensemble de vastes plaines formant la partie haute du bassin versant du Mississippi et de ses affluents : grâce à des sols développés majoritairement sur loess, d'une fertilité exceptionnelle, et un climat marqué par des températures élevées et des précipitations abondantes en été, les rendements y sont parmi les plus élevés au monde tant pour le maïs que pour le soja. Les exploitations sont ici familiales, comme dans la majeure partie de la moitié est du pays (figure 3). Elles mettent en œuvre des systèmes de production basés sur la rotation maïs/soja, éventuellement combinée avec l'élevage porcin ou l'engraissement de bovins [5].

Au nord de cette région, autour des Grands Lacs, des conditions pédoclimatiques moins favorables ainsi que la proximité de grands centres urbains ont conduit historiquement au développement de la production laitière, qui demeure encore aujourd'hui la principale production. Lorsque l'on s'éloigne vers l'ouest et le sud-ouest, les grandes plaines au pied des Rocheuses, moins arrosées, sont surtout cultivées en blé et en sorgho, bien que le développement de l'irrigation et le recours à des variétés sélectionnées plus résistantes à la sécheresse aient progressivement permis de développer des productions plus variées que celles permises par la rotation classique du *dry farming* jachère/blé ou sorgho. Au sud et sud-est du *Corn belt*, le piémont des Appalaches et les monts Ozarks offrent des conditions moins favorables à l'agriculture, même si une période végétative plus longue permet de réaliser deux cycles par an, en effectuant une culture de soja derrière celle du blé.

À ces régions d'agriculture familiale s'opposent celles où prédomine l'agriculture capitaliste, concentrée dans des secteurs géographiques et économiques particuliers : production de riz,

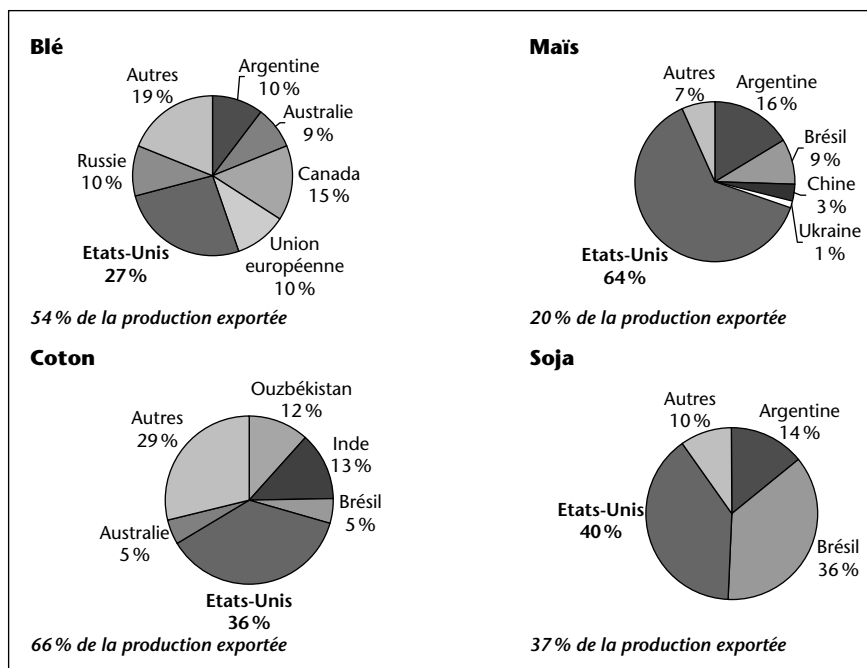


Figure 2. Part des principaux exportateurs mondiaux 2006-2007 (moy.). Les productions végétales.

Tableau 1. Des structures d'exploitations très différentes des deux côtés de l'Atlantique.

	USA	UE 25	France
Superficie agricole (en millions d'ha)	412	164	29
Nombre d'exploitations (x 1000)	2113	9870	614
Superficie/exploitation (ha)	179	17	48
SAU/UTA	140	17	32

Données 2003-2004. Source : Eurostat, USDA.

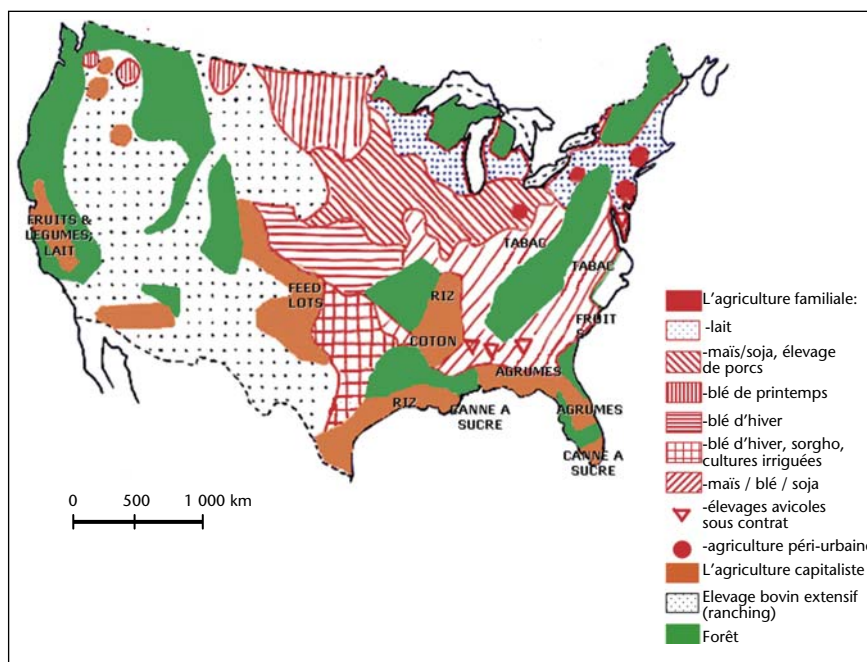


Figure 3. Prédominance de l'agriculture familiale et spécialisation régionale très marquée aux États-Unis.

coton, canne à sucre et agrumes dans la basse vallée du Mississippi et la plaine côtière du Golfe du Mexique ; engraissement de bovins dans d'immenses *feed-lots* comptant plusieurs dizaines de milliers de têtes au pied des Rocheuses, dans une région où l'irrigation permet la culture de luzerne et de maïs, et à proximité des régions d'élevage ; enfin cultures de fruits et légumes en Californie.

Les performances élevées de l'agriculture des États-Unis sont également à mettre à l'actif d'une politique agricole qui, depuis les années 1930, intervient activement dans la régulation de la production et des marchés. À partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, en effet, l'agriculture des États-Unis est devenue dépendante des débouchés internationaux pour l'écoulement de ses surplus et s'est trouvée dès lors exposée aux conséquences des politiques douanières et agricoles des pays importateurs. À plusieurs reprises cette situation a entraîné des difficultés pour l'agriculture américaine, ce qui a conduit les pouvoirs publics à intervenir, et ce, dès les années 1930 [6, 7]. Les lois agricoles de 1933 et 1938 [8] avaient pour objectif de permettre aux exploitations agricoles de retrouver des conditions économiques favorables aux investissements et à l'accroissement de la productivité du travail [9]. Tout en maintenant ce cap jusqu'à aujourd'hui, la politique agricole des États-Unis est devenue progressivement de plus en plus offensive vis-à-vis du marché mondial.

La politique agricole des années 1930 : stabiliser les prix et redresser les revenus agricoles

Face à la crise que connaît l'agriculture américaine à la fin des années 1920, la politique agricole mise sur pied dans les années 1930 vise à soutenir les prix agricoles grâce à une régulation de la production, de l'offre et, dans une certaine mesure, de la demande [10, 11] (figure 4) :

- régulation de la production grâce à un programme de gel de terres, auquel il est obligatoire de participer pour pouvoir bénéficier de la garantie de prix offerte aux produits agricoles de base (céréales, betterave à sucre, coton, arachide, tabac ; lait et porc bénéficient également de l'intervention des pouvoirs publics) ;
- régulation de l'offre : la garantie de prix est proposée au travers d'un mécanisme de stockage public. Tout agriculteur peut mettre en stock sa récolte auprès de la Commodity Credit Corporation ou CCC, organisme stockeur public, en échange d'une avance fixée au niveau du *prix de soutien* ou *loan rate*. Ce prêt est non exigible : si au cours des 9 mois suivants le prix de marché reste inférieur au *loan*

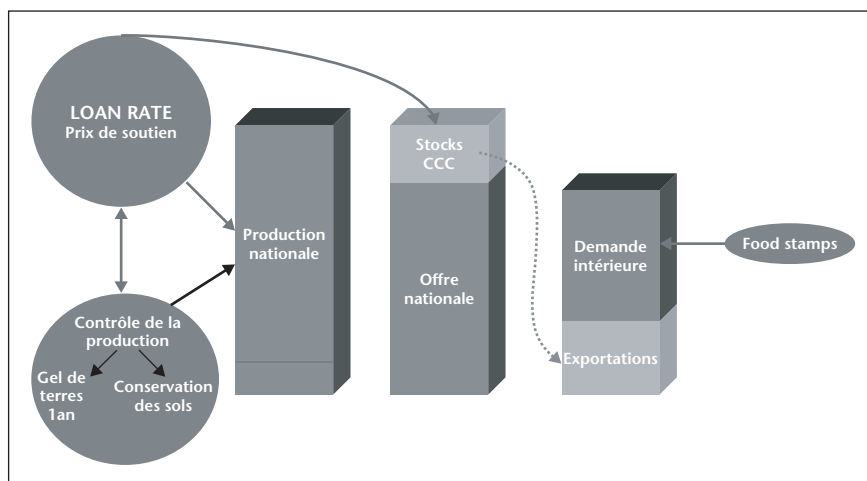


Figure 4. La politique agricole de 1933 à 1954 : prix garantis aux agriculteurs ; régulation de la production, de l'offre et de la demande intérieure.

rate, l'agriculteur peut abandonner sa production à la CCC et conserver l'avance dont il a bénéficié ; dans le cas contraire, il peut retirer sa récolte et rembourser alors le prêt octroyé par la CCC, assorti d'intérêts (figure 5). Le *loan rate* est fixé à cette époque en référence au prix de parité, calculé pour conférer à chaque produit agricole un pouvoir d'achat équivalent à celui de la période faste de 1910-1914. Si le prix du marché mondial est inférieur au prix garanti, les stocks s'accumulent auprès de la CCC ; les surplus doivent alors être exportés grâce à des subventions versées par la CCC aux exportateurs afin de combler la différence entre le prix intérieur et le prix du marché mondial ;

- soutenir la demande intérieure : aux achats publics de produits agricoles destinés à la distribution directe au profit de la population mise en difficulté suite à la crise économique qui sévit dans les années 1930, succède en 1938 un

système de bons alimentaires, les *Food stamps*. Ceux-ci permettent aux foyers bénéficiaires de se procurer des produits alimentaires de base. Ce système sera abandonné pendant la seconde guerre mondiale, période économique faste aux États-Unis, avant d'être réintroduit en 1964. La politique d'aide alimentaire intérieure, qui apporte un puissant soutien à la consommation de produits alimentaires, notamment américains, sera régulièrement reconduite au fil des lois agricoles. Cet outil de soutien à la consommation intérieure, qui apporte indirectement un soutien à l'agriculture, représente aujourd'hui un budget considérable (55 milliards de dollars en 2007, soit plus de 60 % du budget de l'USDA, équivalent du ministère de l'Agriculture aux États-Unis), bien supérieur aux aides directes versées aux agriculteurs (environ 18 milliards de dollars pour les paiements directs aux agriculteurs en

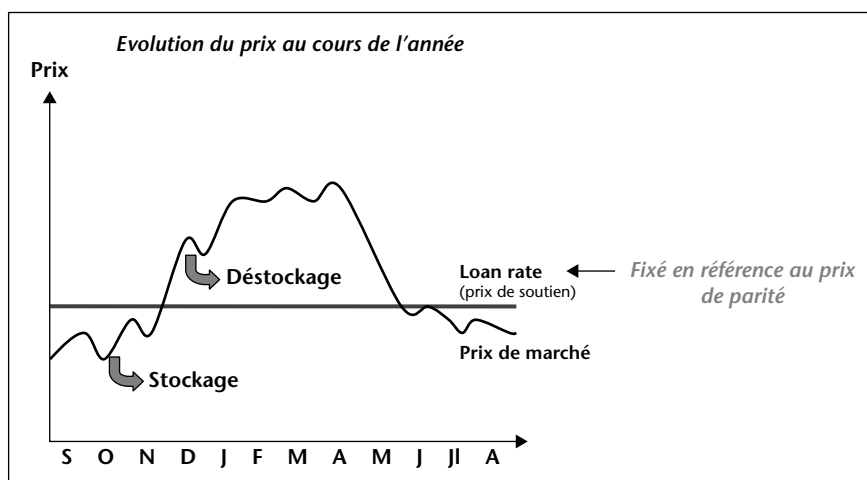


Figure 5. Prix de marché et prix de soutien aux États-Unis à partir de 1933.

2006 et 11 milliards en 2007) ; 28 millions de personnes en bénéficiant [12].

À partir des années 1950 : une politique de plus en plus offensive vis-à-vis du marché mondial

Des prix élevés et stables offrent une sécurité pour les investissements que réalisent dès lors les agriculteurs à un rythme rapide [13]. Motomécanisation, chimisation, adoption de variétés sélectionnées et spécialisation des exploitations permettent une augmentation des rendements et de la productivité du travail [14]. En conséquence, la production s'accroît rapidement et, malgré le programme de gel annuel de terres, les surplus s'accumulent dans les stocks de la CCC dès le début des années 1950 et doivent être exportés grâce à des subventions. Dès lors, la politique agricole américaine va s'efforcer de soutenir de plus en plus les exportations.

1954 : mise en place de l'aide alimentaire internationale

La loi agricole de 1954 comporte un volet, la PL 480, qui vise à développer les exportations vers les pays du Tiers-Monde au travers de programmes de crédit et de dons alimentaires ; elle est complétée en 1956 par un programme de garantie de crédit aux exportations (GSM) (figure 6). De 1955 à 1965, de 25 à 30 % des exportations agricoles américaines bénéficient du programme PL 480 [15]. Ce programme a été maintenu jusqu'à aujourd'hui et encadre encore l'aide alimentaire internationale des États-Unis (environ 2 milliards de dollars chaque année).

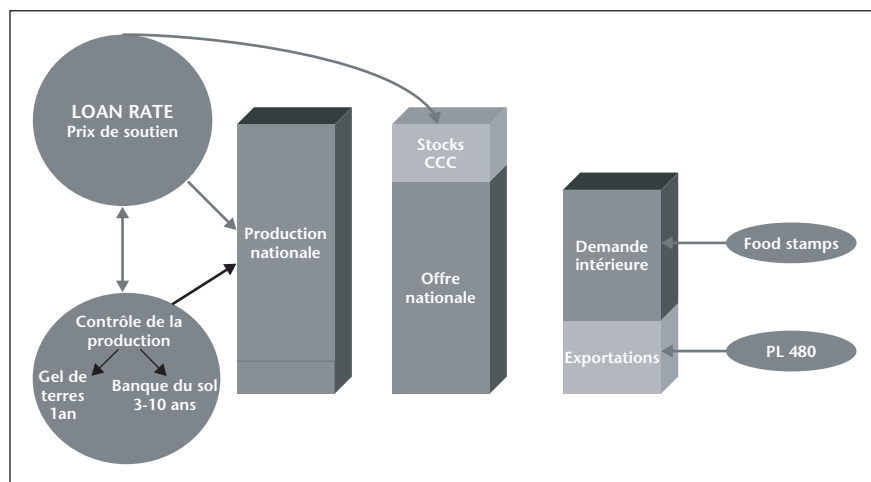


Figure 6. De 1954 à 1964 : le démarrage d'une politique d'exportation plus offensive.

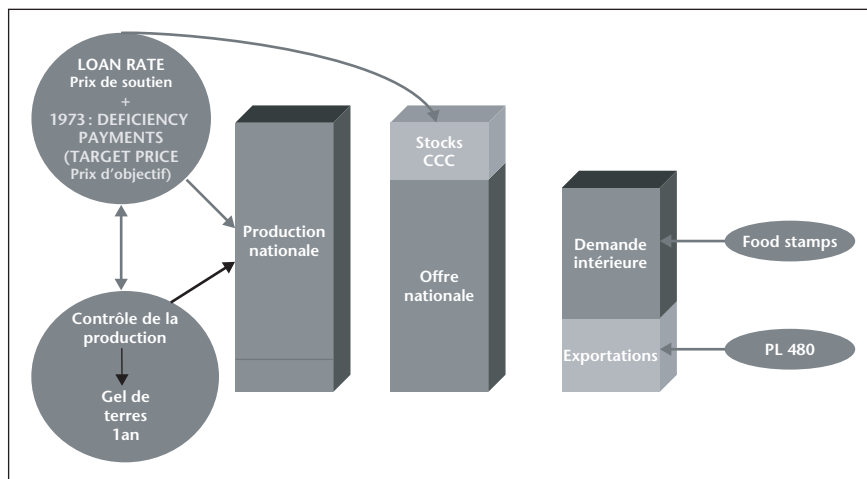


Figure 7. À partir de 1964 : un prix de soutien abaissé au niveau du prix mondial et des aides directes aux agriculteurs.

1964 : le prix de soutien est fixé en fonction du prix du marché mondial

Les pouvoirs publics cherchent à rendre plus compétitives les exportations agricoles américaines et à éviter l'accumulation de stocks par la CCC, qui nécessitent des subventions pour être exportés. Le *loan rate* est abaissé pour être fixé en référence au prix du marché mondial des 5 années précédentes : le déstockage est donc déclenché à un niveau de prix plus bas, ce qui facilite les exportations. Le revenu des agriculteurs est assuré grâce au versement d'aides directes qui permettent aux agriculteurs de continuer à percevoir le prix de parité sur une partie de la récolte, calculée en fonction du pourcentage de la production nationale destinée au marché intérieur. À partir de 1973, ces aides ou *deficiency payments* sont versées si le prix de marché est inférieur à un prix d'objectif ou *target price*, calculé en fonction du coût de

production des différents produits de base (figures 7 et 8).

L'agriculture américaine est dès lors de plain-pied avec le marché mondial, ce qui lui permet de tirer pleinement parti de la forte expansion du marché mondial et des prix agricoles élevés des années 1970. Au cours de cette période en effet, le volume du marché mondial des céréales double (passant de 100 millions à 200 millions de tonnes), comme celui du soja (figure 9). Grâce à l'accroissement de ses performances en matière de productivité du travail, l'agriculture américaine profite de cette expansion : elle conserve la part de marché qu'elle détenait en 1970 pour le blé et le soja, et pour le maïs passe de la moitié aux trois quarts des exportations mondiales. Au cours de cette période faste, l'agriculture fonctionne sans gel de terres et sans aides directes.

1985 : le prix de soutien est fixé au-dessous du prix du marché mondial et des subventions aux exportations sont instaurées

Le contexte change au début des années 1980 : après le second choc pétrolier, l'augmentation des taux d'intérêts et les difficultés rencontrées par beaucoup de pays du Tiers-Monde face au remboursement de leur dette, la demande mondiale agricole devenu atone, la concurrence s'avive, notamment avec le développement des exportations de l'Union européenne, du Brésil ou de l'Argentine. Face à cette situation, les États-Unis se trouvent handicapés par un dollar fort et un *loan rate* qui demeure élevé puisque celui-ci ne répercute qu'avec retard la baisse des prix agricoles. Les stocks de la CCC s'accumulent et les pouvoirs publics sont conduits, pour tenter de réguler le marché, à retirer des superficies considérables

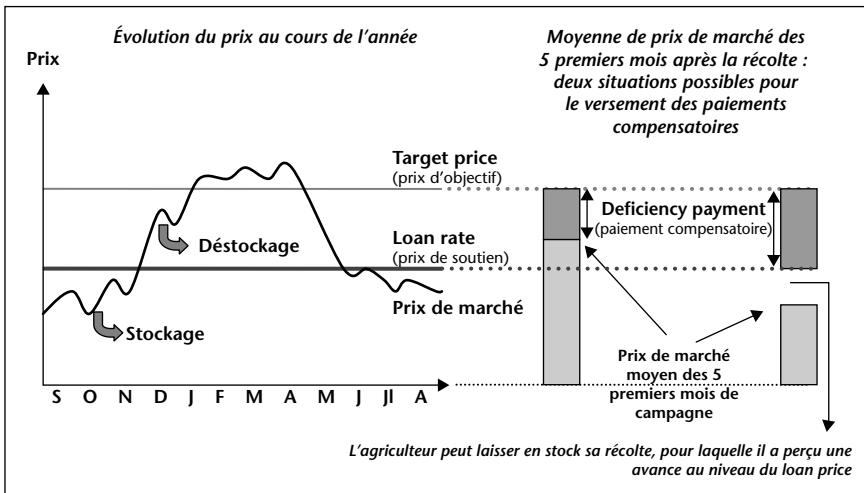


Figure 8. Prix de marché, prix de soutien et prix d'objectif aux États-Unis de 1973 à 1995.

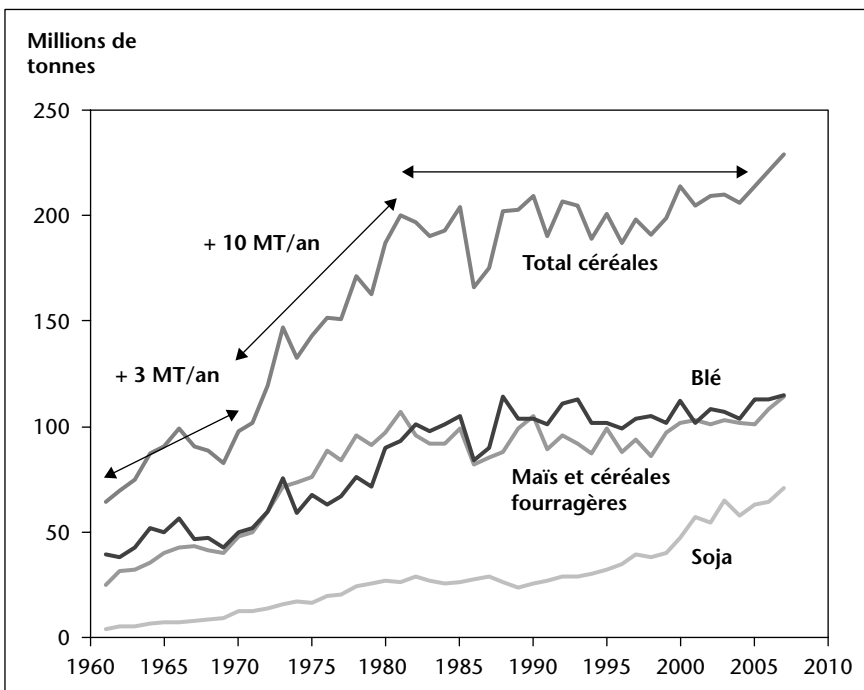


Figure 9. Échanges mondiaux de céréales et de soja de 1960 à 2007.

de la production (jusqu'à 32 millions d'hectares [16], dont 28 millions de céréales, soit une superficie supérieure à la superficie céréalière de l'UE de l'époque) [10]. Ils sont à cette époque la seule puissance agricole à pratiquer cette régulation de la production. Dans le même temps, les États-Unis voient leur part de marché s'éroder rapidement, passant de près de 25 % du marché mondial au début des années 1980 à 17 % en 1986 (figure 10).

Afin de tenter d'enrayer cette évolution défavorable, les États-Unis renforcent dès 1985 le caractère offensif de leur politique agricole

(figure 11). L'abaissement du *loan rate* au-dessous du prix du marché mondial incite les agriculteurs à retirer leur récolte du stock public à un niveau de prix très bas et leur permet par conséquent de prendre plus facilement des parts de marché. Le renforcement du programme de garantie de crédit aux exportations et le développement d'une nouvelle politique de subvention aux exportations (EEP) particulièrement offensive viennent compléter un dispositif visant à rendre plus compétitive l'agriculture des États-Unis sur le marché mondial. Cette politique volontariste, alliée à la

baisse du dollar sur le marché des changes, permet aux États-Unis de stabiliser leur position à partir de la deuxième moitié des années 1980.

1996 : une politique agricole offensive, marquée par l'abandon de la régulation de la production et la généralisation des *marketing loans*

Au milieu des années 1990, les perspectives d'évolution du marché mondial agricole sont très prometteuses. La loi agricole de 1996 vise à permettre à l'agriculture américaine de tirer parti au mieux de cette expansion et de l'augmentation attendue des prix agricoles en mobilisant le potentiel de production et d'exportation du pays. Les exploitations agricoles bénéficient en effet d'une productivité du travail élevée, qui continue à s'accroître rapidement. Dans le *corn belt* par exemple, les gains de productivité reposent, parallèlement à l'agrandissement des exploitations et à des équipements plus puissants, sur l'adoption conjointe de la technique du semis direct et des variétés génétiquement modifiées de soja résistantes au glyphosate, permettant de simplifier et de diminuer le travail des agriculteurs [5]. Le soja résistant au glyphosate est ainsi passé de moins de 10 % de la superficie en soja en 1996, à 55 % en 2000 puis 90 % en 2005.

La loi de 1996, ou *Fair Act*, introduit une profonde rupture avec les politiques agricoles mises en place depuis les années 1930 (figures 12 et 13) :

- la régulation de la production est abandonnée, afin de mobiliser le potentiel de production agricole des États-Unis face à l'accroissement prévu de la demande mondiale. Seul demeure le gel environnemental (CRP), créé en 1985 et qui concerne 13,5 millions d'ha de terres sensibles à l'érosion ou de zones humides.

- le prix d'objectif est abandonné et le *deficiency payment* est remplacé par une aide fixe découplée, calculée sur la base d'une référence historique ;

- les *marketing assistance loans*, qui avaient progressivement été introduits depuis 1985, sont généralisés, consacrant ainsi le recul des pouvoirs publics au niveau de la régulation de l'offre [11]. Les agriculteurs sont incités à retirer leur récolte de la CCC lorsque le prix de marché calculé chaque jour à l'échelle du comté par l'USDA, ou *posted county price* (PCP), est inférieur au prix de soutien car dans ce cas ils remboursent le prêt dont ils ont bénéficié, non pas au taux auquel ils l'ont contracté, c'est-à-dire au prix de soutien, mais à hauteur du PCP et empochent la différence. Ils peuvent égale-

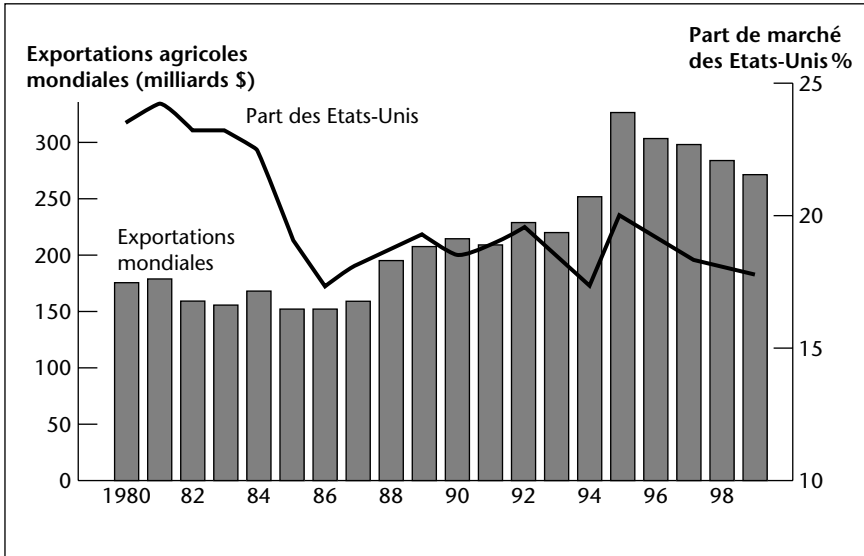


Figure 10. Évolution de la part du marché mondial agricole et agro-alimentaire détenue par les États-Unis de 1980 à 1999. Source : US Bureau of Census and United Nations Database.

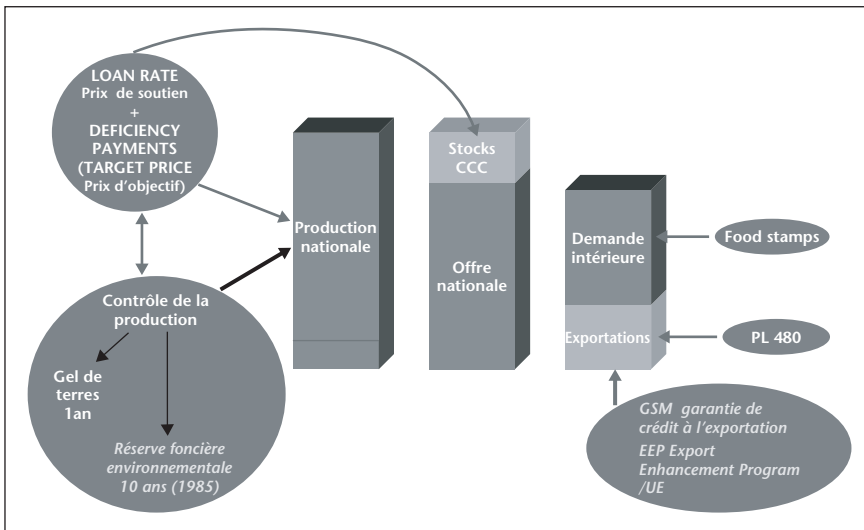


Figure 11. À partir de 1985 : des prix de soutien fixés au-dessous des prix mondiaux, une politique de soutien aux exportations plus offensive.

ment bénéficiaire de cette subvention même s'ils n'ont pas recours au stockage auprès de la CCC ; ils informent les pouvoirs publics du jour auquel ils désirent toucher le *loan deficiency payment*, subvention dont le taux est égal à la différence entre le prix de soutien et le PCP [17]. Les *marketing loans* n'incitent donc plus les agriculteurs à recourir aux stocks publics et les encouragent à mettre leur production sur le marché même lorsque les prix sont très bas. L'abandon d'une politique de régulation de la production et la régression de la régulation de l'offre sont les caractéristiques essentielles de la politique mise en œuvre à partir de 1996, qui se veut beaucoup plus offensive face à un marché

mondial qui devrait connaître une forte expansion.

Or ces prévisions optimistes ne se réalisent pas. La crise asiatique, la stagnation économique dans les pays de l'ex-bloc soviétique ainsi que la diminution des importations chinoises se traduisent par une stagnation du marché mondial agricole. Les prix agricoles mondiaux s'effondrent dès 1997 (figure 14).

Les agriculteurs des États-Unis ne sont plus protégés de cette évolution défavorable par le prix d'objectif et subissent cette baisse de plein fouet : le prix de soutien répercute mécaniquement la baisse du prix mondial tandis que les paiements directs, fixes, ont été déterminés à

un niveau trop bas pour compenser la baisse des prix agricoles. Les pouvoirs publics tentent de compenser la baisse du revenu des agriculteurs grâce au versement d'aides d'urgence (*market loss assistance*) qui viennent à partir de 1998 doubler le montant des paiements directs. Les aides publiques à l'agriculture, dont on prévoyait en 1996 la disparition à terme, explosent : les dépenses de la *Commodity Credit Corporation* passent de 4,6 milliards de dollars en 1996 à 32,3 milliards en 2000 (figure 15).

Les lois de 2000 et 2002 : maintien de la position offensive des États-Unis sur le marché mondial et restauration du filet de sécurité pour les agriculteurs

Cette expérience malencontreuse conduit les pouvoirs publics à revenir au principe qui avait guidé la politique agricole depuis les années 1930 : apporter une sécurité de revenu aux agriculteurs. Le *Risk and Protection Act* de 2000 propose un niveau de subvention élevé des assurances sur les rendements et le chiffre d'affaires, tandis que le *Farm Bill* de 2002 restaure le prix d'objectif, véritable filet de sécurité pour les revenus agricoles (figures 16 et 17). Les aides contracycliques, découplées de la production mais non des prix, viennent, si nécessaire, s'ajouter aux *marketing loans* et aux paiements directs découplés pour garantir le prix d'objectif. Si le prix de marché est supérieur au prix d'objectif, seuls les paiements directs découplés continuent à être versés. Le soja peut pour la première fois lui aussi bénéficier de cette garantie. L'essentiel des transformations introduites en 1996 est maintenu : la régulation de la production n'existe plus qu'au travers de la réserve environnementale, tandis que le recours au stockage public, outil central de la régulation des marchés, demeure beaucoup moins encouragé. Le *loan rate* devient fixe mais il est maintenu comme auparavant au-dessous du prix du marché mondial.

L'évolution de la politique agricole aux États-Unis montre que les pouvoirs publics se sont efforcés de concilier la sécurité du revenu des agriculteurs avec le maintien, voire la consolidation, de la situation agro-exportatrice nationale grâce à une politique de plus en plus offensive [18] qui s'est appuyée successivement sur :

- le développement de l'aide alimentaire internationale et des politiques de garantie de crédit à l'exportation ;
- l'abaissement du niveau de prix auquel les agriculteurs sont incités à mettre en vente leurs produits sur le marché (abaissement par étapes du niveau du prix de soutien ou *loan rate*, introduction des *marketing loans*) ;

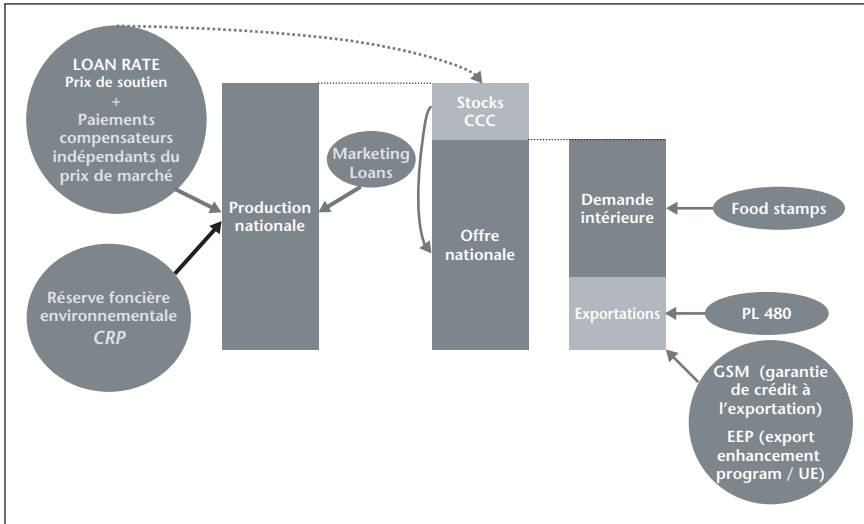


Figure 12. Le Fair Act de 1996 : abandon de la régulation de la production, diminution de la régulation de l'offre et découplage des paiements compensateurs.

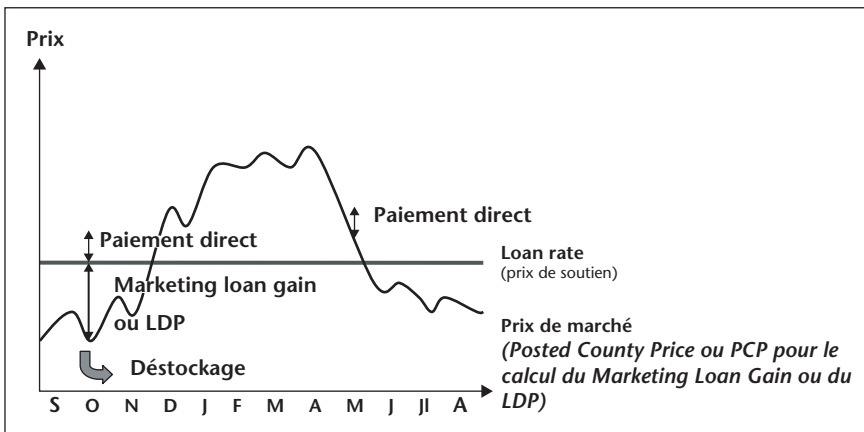


Figure 13. Prix de marché, prix de soutien et paiements directs dans le cadre du Fair Act de 1996.

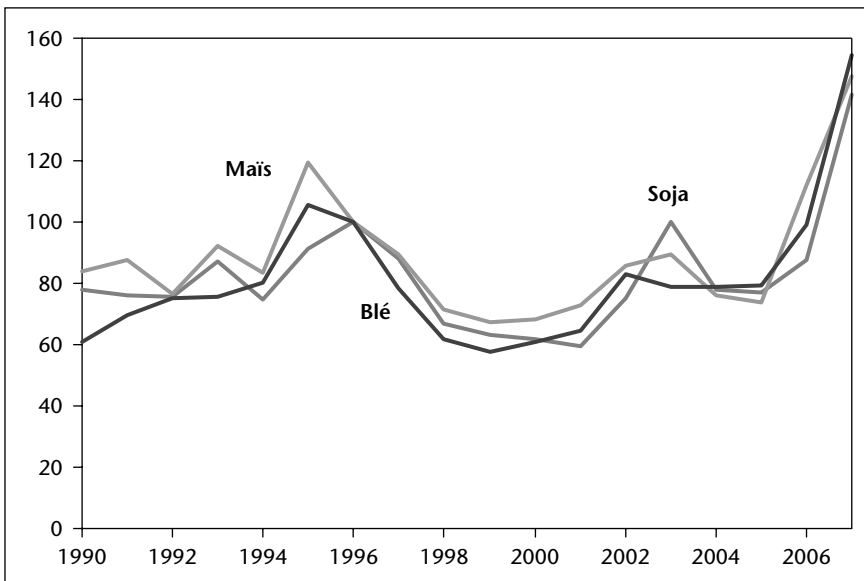


Figure 14. Évolution du prix au producteur aux États-Unis de 1990 à 2007 (1996 = indice 100).

– des subventions aux exportations avec le programme EEP, mesure de rétorsion vis-à-vis des restitutions européennes à l'exportation, qui n'a pas été activé depuis le début des dernières négociations à l'OMC.

La seule fois depuis les années 1930 où, à la faveur de prévisions très optimistes d'évolution du marché, les pouvoirs publics ont abandonné l'objectif de sécurité de revenu des agriculteurs, le retournement de la conjoncture s'est traduit par une forte baisse des revenus agricoles, et a conduit les pouvoirs publics à rétablir le « filet de sécurité » au cœur de la politique agricole.

Ce double objectif de consolider la position agro-exportatrice nationale tout en mettant à l'abri les agriculteurs des vicissitudes que peut connaître le marché mondial, a conduit à la pérennisation d'aides directes qui se sont progressivement complexifiées : aide fixe, entièrement découplée du paiement direct, et aides flexibles, partiellement découplée comme le paiement contracyclique (découplé de la production mais dépendant du prix de marché) ou totalement couplée comme le *marketing assistance loan*.

Le revers de cette politique est la capitalisation de ces aides dans le prix du foncier : celui-ci a triplé depuis la fin des années 1980 [19]. Ainsi, en dépit d'une productivité du travail élevée, les coûts de production des exploitations agricoles des États-Unis sont alourdis par les charges liées au foncier [20, 21]. Cette situation défavorable a conduit les États-Unis, au cours des dix dernières années où, sur un marché mondial en stagnation, la concurrence était forte et les prix bas, à privilégier, à l'exemple de l'ALENA [22], les accords bilatéraux de libre-échange afin de sécuriser leurs exportations.

Le nouveau Farm Bill, dans un contexte de forte expansion de la filière des agrocarburants et de flambée des prix agricoles

Le développement des agrocarburants est sans nul doute aujourd'hui un enjeu majeur pour le secteur agricole, car il a des répercussions sur l'ensemble du secteur des grandes cultures [23]. La part de la production de maïs consacrée à la fabrication d'éthanol a en effet connu une progression spectaculaire, soutenue par une politique volontariste (*Energy Policy Act* de 2005) et par une forte demande en éthanol. Depuis 2002, la filière éthanol aux États-Unis a accru sa consommation de maïs de 53 millions de tonnes, soit presque le tiers de l'accroissement de la demande mondiale de céréales sur la même période [24]. En 2007 ce volume (24 % de la production) a dépassé celui des

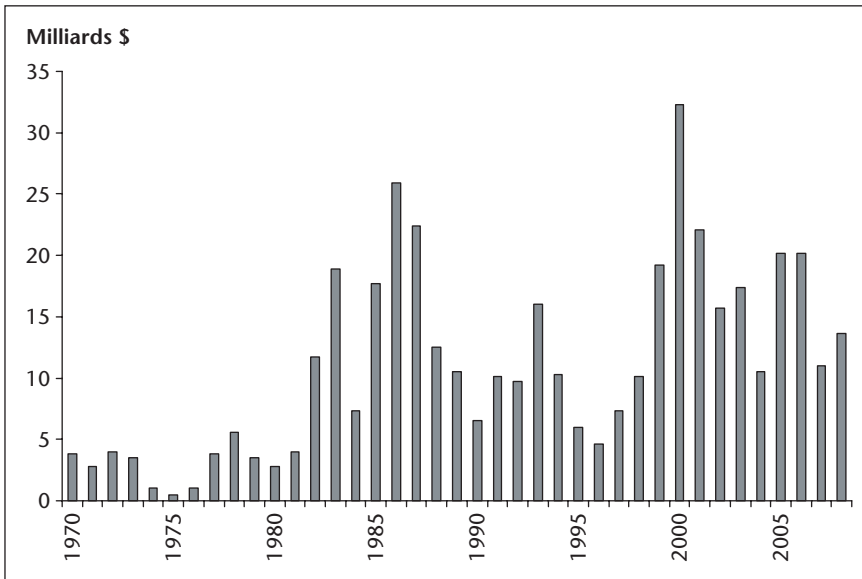


Figure 15. Évolution des dépenses de la Commodity Credit Corporation de 1970 à 2007. Source : FSA USDA.

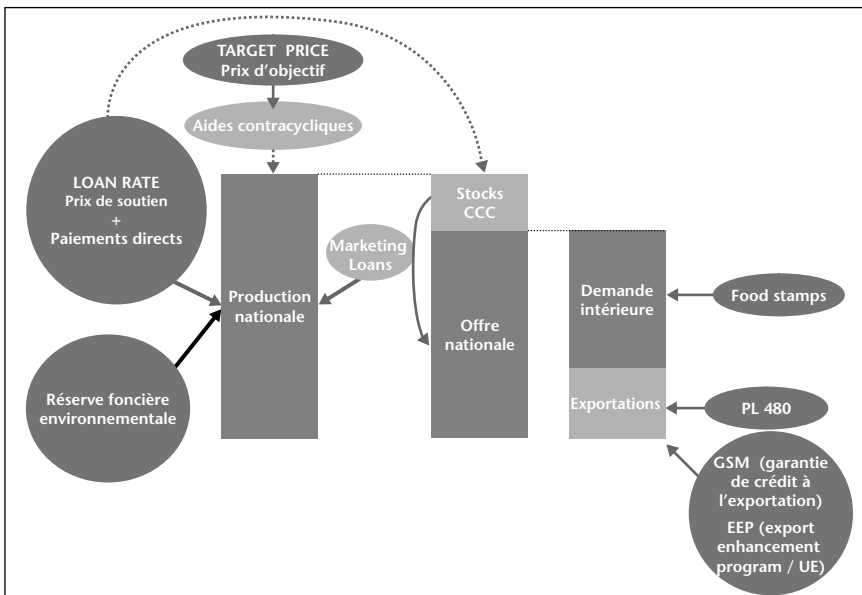


Figure 16. Le Farm Security and Rural Investment Act de 2002 : réintroduction du prix d'objectif, filet de sécurité pour les agriculteurs.

exportations des États-Unis (20 % de la production), qui sont, rappelons-le, de loin le premier exportateur mondial de maïs. L'accroissement de la demande en maïs s'est accompagné d'une hausse du prix et d'une augmentation des surfaces au détriment du soja. Cette évolution a pesé lourd sur un marché mondial marqué à la fois par l'expansion de la demande en soja (en particulier de la Chine) et un déficit de production du blé dans certaines zones du globe. Les prix des grandes cultures ont flambé en 2007 et au début de l'année 2008. Les revenus des exploitants agricoles du *Corn belt*

et des grandes plaines s'en sont trouvés confortés, et les soutiens publics considérablement diminués : en période de prix élevés en effet, seuls les paiements directs continuent à être versés.

Cette conjoncture favorable pour les agriculteurs américains devrait pouvoir se maintenir, notamment grâce à la poursuite du développement de la filière éthanol, encouragé par la toute récente loi, *Energy Independence and Security Act*, votée en décembre dernier. Celle-ci se donne en effet pour objectif de consacrer le tiers de la production de maïs à la production d'éthanol en 2015,

date à laquelle les procédés de transformation de l'éthanol de seconde génération devraient être au point [25].

La dépréciation du dollar, qui d'après les prévisions pourrait elle aussi se poursuivre, est le dernier facteur d'une conjoncture favorable pour l'agriculture des États-Unis. Les exportations sont en effet dopées par un dollar faible et ont retrouvé une croissance rapide.

C'est dans ce contexte qu'ont pris place les débats autour de la nouvelle loi agricole, qui vient tout récemment d'être votée après plus d'une année de débat et de négociations. On aurait pu penser que dans la situation actuelle favorable les pouvoirs publics renonceraient à une politique de protection de leurs agriculteurs, poussés d'ailleurs dans cette voie par un président soucieux de parvenir à un accord dans le cadre des négociations de Doha. La loi qui vient d'être votée avec une très forte majorité au Congrès conforte bien au contraire le « filet de sécurité » qui avait été rétabli dans le cadre du *Farm Bill* de 2002, tout en maintenant les outils devant permettre à l'agriculture américaine de tirer parti au mieux de l'expansion du marché mondial.

Les paiements directs découplés sont reconduits au même niveau qu'en 2002¹, bien que leur légitimité en période de prix agricoles élevés ait été discutée au Congrès. Les principes d'abandon de la régulation de la production et d'incitation à ne plus avoir recours au stockage public et à vendre à bas prix au travers du programme de *marketing assistance loan* demeurent inchangés. Le prix de soutien (*loan rate*) est fixé au même niveau qu'en 2002 pour le maïs, le soja et le blé (légèrement augmenté pour le blé à partir de 2010) et reste très inférieur au prix de marché (figure 18). Les aides contracycliques, élément essentiel de la sécurité de revenu des agriculteurs, sont elles aussi maintenues, avec un prix d'objectif fixé au même niveau que précédemment pour le maïs, le soja et le blé et qui augmentera légèrement pour ces deux derniers produits à compter de 2010.

La loi agricole de 2008 introduit un nouvel outil de protection des revenus agricoles avec le programme ACRE (*Average Crop Revenue Election program*) qui propose un soutien basé sur le produit brut par unité de surface. Ce programme pourra être choisi par les producteurs à la place des aides contracycliques, à la condition d'accepter une réduction de 20 % des paiements directs et de 30 % du *loan rate* ; dans ce cas les agriculteurs s'engagent pour une durée de 3 ans. Le programme ACRE fixe un produit brut garanti pour les cultures de

¹ Soit 1,91 \$/q pour le blé, 1,10 \$/q pour le maïs et 1,62 \$/q pour le soja.

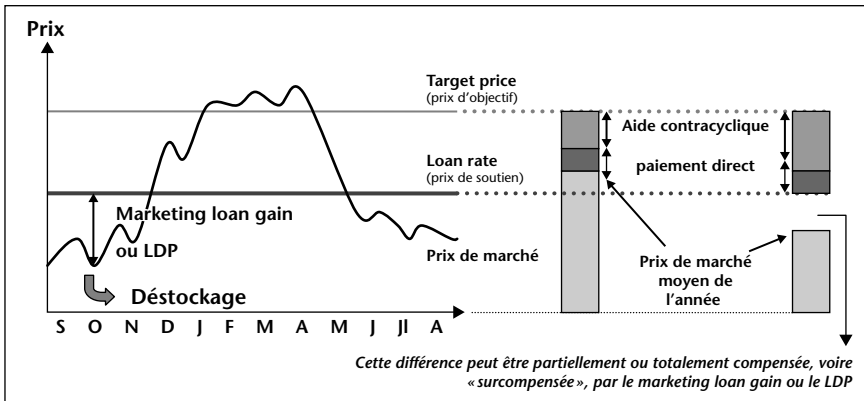


Figure 17. Prix de marché, prix de soutien et prix d'objectif depuis 2002.

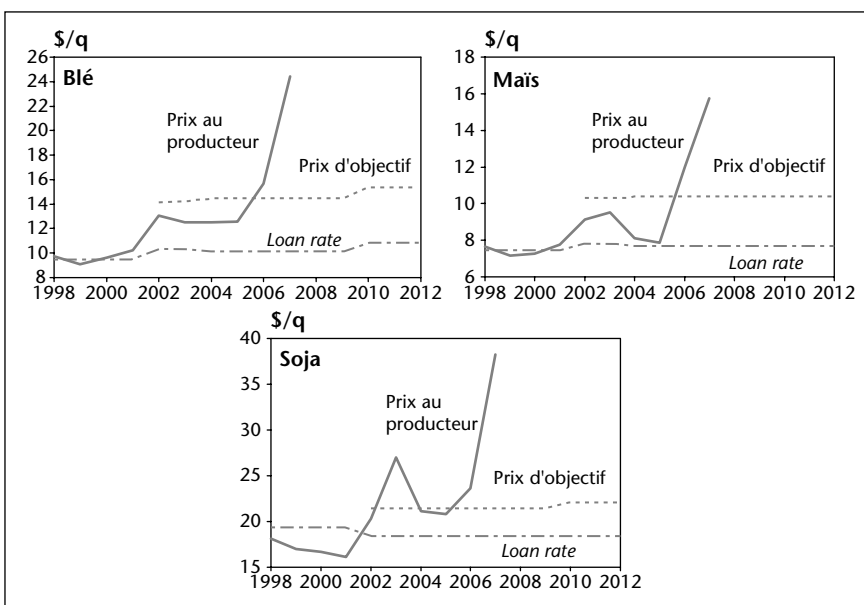


Figure 18. Prix au producteur, prix d'objectif (target price) et loan rate pour le blé, le maïs et le soja de 1998 à 2012 (\$/q). Source : ERS USDA & Food, Conservation and Energy Act 2008.

programme, dont le montant est calculé sur la base de la moyenne de rendement dans l'Etat pour les 5 dernières années² et la moyenne du prix à la production au cours des 2 années précédentes à l'échelle nationale (figure 19). Une subvention est versée au producteur si le produit brut effectif de l'année au niveau de l'Etat est inférieur à ce produit brut garanti, mais seulement si le producteur lui-même a subi une perte. Il faut en effet que son produit brut effectif soit cette année-là inférieur à sa référence individuelle, qui correspond, par unité de surface, à la somme de la prime d'assu-

² Cette moyenne est obtenue en excluant l'année pour laquelle le rendement a été le plus bas et celle où il a été le plus élevé.

rance récolte et du produit brut moyen de référence du producteur³.

Dans ce cas, la subvention permet au producteur de parvenir au produit brut garanti, ajusté en fonction de son rendement individuel de référence, sur 83,5 % de la superficie emblavée.

Il s'agit donc bien de stabiliser, grâce à l'établissement de moyennes mobiles, le produit brut par unité de surface pour les cultures de programme, et ce d'autant plus que la variation

³ Le produit brut (PB) de référence est calculé de la même manière que le PB garanti au niveau de l'Etat : il est égal au rendement moyen du producteur au cours des 5 dernières années (cf. supra) multiplié par le prix moyen national pour les deux dernières années.

interannuelle du produit brut garanti ne peut excéder 10 %. Le principe est différent de celui des aides contracycliques : celles-ci proposent un prix d'objectif fixé par les pouvoirs publics en fonction des coûts de production, alors que le programme ACRE propose une stabilisation du produit brut basée sur une moyenne lissée du prix de marché. Il met ainsi à l'abri les producteurs de variations importantes de leur produit brut mais n'exclut pas pour autant une diminution du niveau de garantie en cas de baisse prolongée du prix de marché. Dans l'immédiat, ce programme peut conduire à verser des subventions aux agriculteurs si les prix baissent, même s'ils sont supérieurs aux prix d'objectif, et donc s'avérer coûteux y compris dans un contexte de prix globalement favorable.

Dans les négociations qui ont duré plus d'un an au Congrès et qui ont vu les différents lobbies s'affronter, les dispositions très protectrices pour les agriculteurs du nouveau Farm Bill ont été obtenues en échange d'une augmentation sensible du budget alloué à l'aide alimentaire intérieure : ainsi en 2008 celle-ci représente-t-elle 63 % des 95 milliards affectés au budget fédéral. Les aides aux producteurs absorbent 15 % de ce budget tandis que les programmes agro-environnementaux ont été revalorisés, avec 11 % du budget. Les programmes de soutien à l'exportation sont reconduits pour un montant d'environ 3 milliards de dollars en 2008.

La continuité de la politique agricole des États-Unis : la sécurité du revenu des agriculteurs est depuis 1933 au cœur des enjeux

Les discussions lors de l'élaboration du nouveau Farm Bill ont vu s'affronter deux points de vue radicalement opposés. D'un côté le Président était soucieux de rendre la politique agricole compatible avec la position des États-Unis dans le cadre des négociations de Doha et de la mettre à l'abri des litiges à l'OMC. Il prônait ainsi notamment une diminution des aides à caractère distorsif et le renforcement des aides directes découplées. De l'autre, les membres du Congrès ont été sensibles à la pression des différents lobbies du monde agricole et rural, demandeurs d'un maintien du filet de sécurité pour l'agriculture, et des contribuables, pour lesquels des aides découplées, fixes, apparaissent inacceptables dans un contexte de prix élevés ; celles-ci s'étaient de plus révélées inefficaces en 1996 pour protéger le revenu des agriculteurs lors de la forte baisse des prix. Le 22 mai 2008, après plus d'un an de débats, le Congrès a tranché en votant un Farm Bill réso-

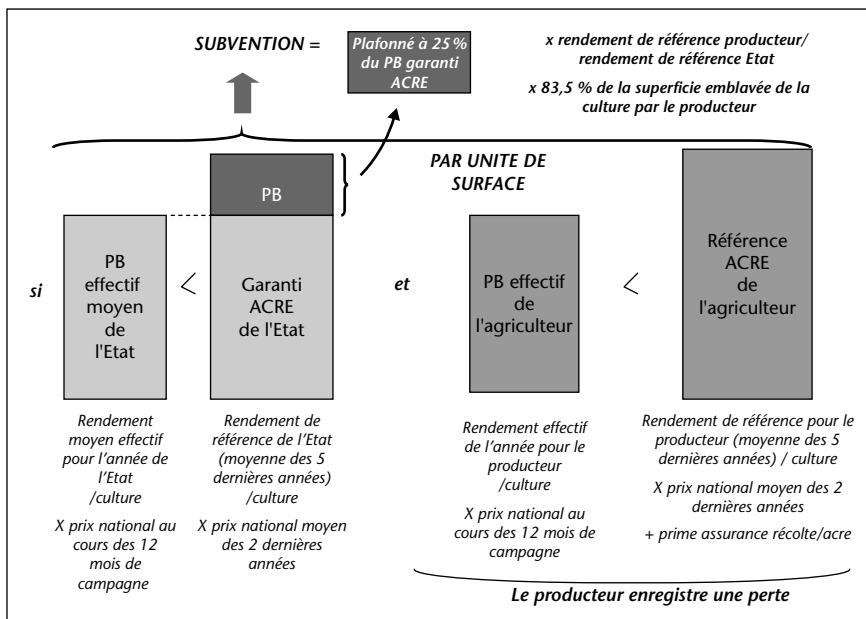


Figure 19. Le programme ACRE.

lument protecteur à une très forte majorité, suffisante pour se soustraire au veto présidentiel. Tirant les enseignements de l'échec du *Fair Act* de 1996, il n'a pas fait le choix de faire confiance au seul marché. Le *Food, Conservation and Energy Act* de 2008 s'inscrit ainsi dans la continuité des objectifs poursuivis par la politique agricole américaine depuis 1933 : assurer la sécurité de revenu des agriculteurs afin de leur permettre de réaliser les investissements nécessaires à l'accroissement de la productivité de leur travail, condition du maintien de la compétitivité de l'agriculture américaine sur le marché international, tout en favorisant les exportations agricoles américaines. Pour logique que paraisse ce choix au regard de l'évolution de la politique agricole américaine, il est néanmoins en contradiction complète avec les engagements des États-Unis aux négociations à l'OMC.

RÉFÉRENCES

1. EDMONSON WUS. *Agricultural Trade Boosts Overall Economy*. FAU-124, Economic Research Service, USDA, 2008.
2. BETHEMONT J, BREUIL JM. *Les États-Unis : une géographie thématique*. Paris : Masson, 1995.
3. CHARVET JP. Mutations récentes des agricultures et des espaces ruraux en Amérique du Nord. In : Bonnamour, ed. *Agricultures et campagnes dans le Monde. Images économiques du Monde, Dossier n°20*. Paris : Sedes, 1996 : 83-111.

4. DOREL G. *Les États-Unis : la nouvelle donne régionale. La Documentation photographique, n° 7005*. Paris : La Documentation Française, 1991.
5. BOUTILLIER D, DE SAINT TRIVIER A. Analyse-diagnostic du Carroll County dans l'Etat de l'Indiana (USA). Mémoire pour l'obtention du diplôme d'Ingénieur Agronome. Paris : INA P-G, 2001.
6. DOUGLAS HURT R. *Problems of plenty. The American farmer in the twentieth century*. Chicago : Ivan R. Dee, 2002.
7. EFFLAND ABW. U.S. Farm Policy : the first 200 years. *Agricultural Outlook 2000* ; march 2000 : 21-5.
8. COCHRANE WW. *The development of American agriculture*. Minneapolis : University of Minnesota Press, 1979.
9. DEVIENNE S. Les leçons de l'agriculture américaine ou la quintessence de la méthode René Dumont. In : Dufumier M, ed. *Un agronome dans son siècle, Actualité de René Dumont*. Paris : Karthala, 2002 : 45-53.
10. DEBAILLEUL G. L'évolution de la politique agricole américaine : une approche régulationniste. Thèse INA P-G. Paris, 1989.
11. DEVIENNE S, BAZIN G, CHARVET JP. Politique agricole et agriculture aux États-Unis : évolution et enjeux actuels. *Ann Géogr* 2005 ; 641 : 3-26.

12. HANSON K, GOLAN E, VOGEL S, OLMSTED J. Tracing the Impacts of Food Assistance Programs on Agriculture and Consumers : A Computable General Equilibrium Model. USDA Food Assistance and Nutrition Research Report FANRR 18. 2002.
13. CLARKE SH. *Regulation and the Revolution in United States Farm Productivity*. New York : Cambridge University Press, 1994.
14. GARDNER BL. *American Agriculture in the Twentieth Century*. Cambridge : Harvard University Press, 2002.
15. ACKERMAN KZ, SMITH ME. Agricultural export programs : Background for 1990 Farm Legislation. Commodity Economics Division, Economic Research Service, US Department of Agriculture. AGES 1990 n°9033.
16. US DEPARTMENT OF AGRICULTURE. History of agricultural price-support and adjustment programs 1933-84. Background for 1985 Farm Legislation. Economic Research Service, *Agriculture Information Bulletin* 1984 n°485.
17. WESTCOTT PC, PRICE JM. Analysis of the US commodity loan program with marketing loan. Market and Trade Economics Division, Economic and Research Service, USDA. Agricultural Economic Report, 2001, n°801.
18. DEVIENNE S. Agriculture et politique agricoles aux États-Unis. Communication à l'Académie d'Agriculture de France, séance Perspectives de la politique agricole américaine, 12 mars 2008.
19. BARNARD C, NEHRING R, RYAN J. In : *Higher cropland value from farm program payments : who gains? Agricultural Outlook*. USDA, Economic Research Service, 2001 : 26-30.
20. DEBAR JC. Les exploitations de grande culture en France et aux États-Unis. *Notes et études économiques*, Déc. 2002.
21. SCHNEPF RD, DOHLMAN E, BOLLING C. Agriculture in Brazil and Argentina : Developments and Prospects for Major Field Crops. USDA, Economic and Research Service. Agriculture and Trade Report n°WRS013. 2001.
22. ZAHNISER S, LINK J ED. Effects of North American Free Trade Agreement on agriculture and the rural economy. USDA Agriculture and Trade Reports 2002WRS-02-1.
23. WESTCOTT PC. Ethanol expansion in the United States : how will the agricultural sector adjust? USDA, economic research service, FDS-07D-01. 2007.
24. TROSTLE R. Global agricultural supply and demand : factors contributing to the recent increase in food commodity prices. USDA. Agriculture and Trade Reports 2008, WRS-08-01.
25. USDA. Agricultural projections to 2017. USDA Interagency agricultural projections committee. 2008.