

AGRICULTURE ET POLITIQUES AGRICOLES AUX ÉTATS-UNIS

par Sophie Devienne¹

A l'heure où les ultimes négociations se déroulent autour de la nouvelle loi agricole aux États-Unis, il apparaît utile, afin de mieux comprendre les enjeux actuels, de la resituer dans l'évolution de la politique agricole et de l'agriculture.

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

Les États-Unis et l'Union européenne sont de loin les deux premiers importateurs et exportateurs mondiaux de produits agricoles et alimentaires, et dans le même temps parmi les premiers à soutenir leur agriculture. L'agriculture aux États-Unis n'occupe que 1,7% de la population active et ne contribue qu'à 0,9% du PIB mais les exportations agricoles jouent un rôle très important dans l'économie du pays. Le solde positif de la balance commerciale agricole et agro-alimentaire contraste en effet avec le déficit commercial du pays, même s'il a été fluctuant au cours des 15 dernières années : variant de 10 à 28 milliards de dollars entre 1995 et 2003, il a ensuite diminué, suite à une augmentation rapide des importations agricoles, avant de se rétablir à 12 milliards \$ en 2007. Les exportations agricoles contribuent à la création d'emplois et de richesse dans d'autres secteurs de l'économie.

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 les exportations agricoles américaines (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% du total en 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'Union européenne ou le Brésil : ainsi les États-Unis ont-ils réalisé, en 2007, 40% des exportations mondiales de soja, 67% pour le maïs et 27% pour le blé. Pour les 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.

Ces performances sont à mettre à l'actif d'une agriculture essentiellement familiale (98% des exploitations et 86% de la production) dotée d'une grande superficie par actif (140 ha en moyenne) et marquée par une forte spécialisation régionale qui épouse les conditions agro-écologiques du territoire.

Depuis la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, l'agriculture des États-Unis est dépendante des débouchés mondiaux pour l'écoulement de ses surplus. A plusieurs reprises cette situation a entraîné des difficultés pour l'agriculture américaine, ce qui a conduit les pouvoirs publics à intervenir dès les années 1930 pour tenter d'y remédier. Depuis les lois agricoles de 1933 et 1938 qui ont jeté les bases de l'intervention des pouvoirs publics sur les marchés agricoles jusqu'à aujourd'hui, la politique

¹ Enseignant-chercheur AgroParisTech, Département des Sciences économiques, Sociales et de Gestion, UFR Agriculture Comparée et Développement Agricole. Courriel : sophie.devienne@agroparistech.fr

agricole des États-Unis s'est progressivement orientée vers un soutien de plus en plus important aux exportations.

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 et de l'offre :

- régulation de la production grâce à un programme de gel de terres, obligatoire pour pouvoir bénéficier de la garantie de prix des produits de base (céréales, betterave à sucre, coton, arachide, tabac ; lait et porc bénéficient également de l'intervention des pouvoirs publics),
- régulation de l'offre sur les marchés : tout agriculteur peut mettre en stock sa récolte auprès de la *Commodity Credit Corporation* (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 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. 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,
- soutien la demande intérieure : à des distributions de biens alimentaires au profit de la population nécessiteuse, succède en 1938 un système de bons alimentaires, les *Food stamps*. Ceux-ci seront abandonnés pendant la Seconde Guerre mondiale, avant d'être réintroduits en 1964. La politique d'aide alimentaire intérieure, qui apporte un puissant soutien à la consommation de produits alimentaires américains, sera régulièrement reconduite au fil des lois agricoles ; aujourd'hui elle représente un budget considérable de 60 milliards de dollars, soit 55% du budget de l'USDA, bien supérieur aux aides directes versées aux agriculteurs (20% environ du budget).

A 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. Motomécanisation, chimisation, sélection génétique et spécialisation des exploitations permettent une augmentation des rendements et de la productivité du travail. En conséquence, les surplus s'accumulent dans les stocks de la CCC dès le début des années 1950 et sont 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, le PL 480, qui vise à développer les exportations vers les PVD 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). De 1955 à 1965, de 25 à 30% des exportations agricoles américaines bénéficient du PL 480.

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 inférieur et le revenu des agriculteurs est assuré grâce au versement d'aides directes. A 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.

L'agriculture américaine est dès lors de plain-pied dans le marché mondial. L'agriculture des États-Unis tire parti à plein de la forte expansion du marché mondial et des prix agricoles élevés des années 1970 grâce à ses performances importantes en matière de productivité du travail. Elle 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

Une forte récession intervient dès le début des années 1980 : stagnation du marché mondial et renforcement de la concurrence, notamment de l'Union européenne et du Brésil, face à laquelle les États-Unis sont handicapés par un dollar fort et un *loan rate* élevé car 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 à retirer des superficies considérables de la production (jusqu'à 32 millions d'hectares, dont 28 millions de céréales, soit une superficie supérieure à l'ensemble céréalier de l'UE de l'époque).

La loi agricole de 1985 permet d'abaisser le *loan rate* en dessous du prix du marché mondial, rendant plus compétitives les exportations américaines; par ailleurs elle renforce le crédit aux exportations et développe une nouvelle politique de subvention aux exportations (EEP). L'ensemble de ces mesures permet de stabiliser la place des États-Unis sur le marché mondial.

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. Les exploitations agricoles bénéficient en effet d'une productivité du travail élevée, qui s'appuie, notamment dans le *corn belt*, sur l'adoption conjointe des variétés OGM résistantes au glyphosate et du semis direct. La loi de 1996 apporte une modification radicale des outils progressivement mis en œuvre depuis les années 1930 :

- abandon de la régulation de la production, qui permet la mobilisation du potentiel de production agricole des États-Unis. Il ne reste plus que le gel environnemental (CRP), créé en 1985 (13,5 millions ha),
- découplage des aides directes et abandon du prix d'objectif,
- généralisation des *marketing loans* qui ont progressivement été introduits depuis 1985. Les agriculteurs sont incités à retirer leur récolte de la CCC lorsque le prix de marché est inférieur au prix de soutien car ils ne remboursent alors l'avance qu'au prix de marché et empochent la différence. Ils peuvent également bénéficier de cette subvention même s'ils n'ont pas recours au stockage auprès de la CCC. 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'expansion du marché mondial n'est pas au rendez-vous : les prix agricoles s'effondrent dès 1997 et les pouvoirs publics tentent de compenser la baisse du revenu des agriculteurs grâce au versement d'aides d'urgence.

2000 et 2002 : subvention des assurances et restauration du filet de sécurité

L'expérience malencontreuse de la loi agricole de 1996 conduit les pouvoirs publics à revenir aux principes qui avaient 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 récolte et revenu, tandis que le *Farm Bill* de 2002 restaure le prix d'objectif, véritable filet de sécurité : 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 ce 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'évolution de la politique agricole des 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. Et cela grâce à une politique de plus en plus offensive qui s'appuie sur la diminution progressive du prix auquel les agriculteurs sont encouragés à mettre leur récolte sur le marché, compensée par le versement d'aides directes qui se sont complexifiées, ainsi que sur le développement de l'aide alimentaire, de la garantie de crédit et des subventions aux exportations.

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. Ainsi, en dépit d'une productivité du travail élevée, les coûts de production sont alourdis par les charges liées au foncier. Cette situation défavorable a conduit les États-Unis, au cours des dix dernières années où la concurrence était forte et les prix bas sur un marché mondial en faible croissance, à privilégier, à l'exemple de l'ALENA, les accords bilatéraux de libre-échange afin de sécuriser leurs exportations.

Quels sont les enjeux actuels ?

Le développement des agro-carburants est sans doute l'un des enjeux les plus importants, car il a des répercussions sur l'ensemble du secteur des grandes cultures. Il a été très rapide : ainsi, en 2007, le volume de maïs transformé en éthanol (24% de la production) a dépassé celui des exportations. Cette évolution s'est traduite par une augmentation du prix du maïs et, en cascade, de ceux du blé et du soja. Soutenue par une politique énergétique volontariste, la production d'éthanol à partir de maïs devrait encore doubler d'ici 2010, avant de ralentir ensuite face au développement de l'éthanol cellulosique, au rendement énergétique bien plus élevé. L'expansion des agro-carburants a entraîné un prix élevé des céréales et du soja, la question étant de savoir si cette évolution sera durable. Dans ce contexte, les aides directes versées aux agriculteurs diminuent : seuls les paiements directs sont entièrement découplés ; les *marketing loans* et les aides contracycliques dépendent des prix agricoles et cessent d'être versés lorsque les prix agricoles sont élevés.

La poursuite prévisible de la dépréciation du dollar, quant à elle, devrait permettre aux exportations agricoles américaines de rester compétitives en dépit d'une forte concurrence internationale.

Dans un contexte qui semble apparemment très favorable, les pouvoirs publics renonceront-ils à une politique qui a permis un développement spectaculaire de l'agriculture, condition de sa compétitivité internationale ? Tels sont les enjeux de la nouvelle loi agricole ainsi que des négociations à l'OMC, au cours desquelles les États-Unis ont, sans relâche, défendu le nécessaire « filet de sécurité » pour leur agriculture.