

Repenser la Politique Agricole des États-Unis:

Changer d'orientation
pour assurer des
revenus aux
agriculteurs du
monde entier

Daryll E. Ray
Daniel G. De La Torre Ugarte
Kelly J. Tiller

Agricultural Policy Analysis Center
The University of Tennessee

L' Agricultural Policy Analysis Center remercie Oxfam America de son concours financier pour la réalisation de ce rapport.

Les opinions et les conclusions contenus dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les vues d'Oxfam America.

L' Agricultural Policy Analysis Center remercie l'American Corn Growers Association pour ses contributions et tout particulièrement John Dittrich.

Nous avons particulièrement apprécié les contributions de nombreuses personnes qui nous ont apporté un appui pour les travaux de recherche, de relecture et d'édition concernant ce rapport.

Nous remercions en particulier:

Jennifer Brown	Larry Mitchell
Melissa Cooney	Bernadette Orr
John Dittrich	John Rutter
Keith Dittrich	Harwood Schaffer
Judith Gillespie	Minor Sinclair
Chad Hellwinckel	Mark Watson
Lynne Kocen	Brad Wilson
Dan McGuire	

© 2003 Agricultural Policy Analysis Center.

La copie est autorisée pour des usages éducatifs ou non commerciaux, moyennant le respect de la citation des sources.

Visitez le site WEB de l' APAC pour disposer d'une version électronique de ce rapport et pour d'autres matériaux connexes :
www.agpolicy.org

L'édition française à été réalisée par le
Collectif Stratégies Alimentaires asbl:
Anne Laure Constantin
Alex Danau
184D, Boulevard Léopold II B-1180 Bruxelles
Site WEB www.csa-be.org
Avec le concours de la DGCD — Coopération
belge

Repenser la politique agricole des États-Unis: Changer d'orientation pour assurer des revenus aux agriculteurs du monde entier

Septembre
2003

Les prix agricoles excessivement bas minent la vie des agriculteurs du monde entier. Un revirement délibéré de la politique agricole américaine dans les années 90 a ouvert la voie à la baisse de ces prix, sans qu'aucun mécanisme ne soit prévu pour remédier à cette situation. Les prix ont baissé à partir de 1996 parce que le Farm Bill adopté cette année-là a abandonné plusieurs mécanismes traditionnels, cruciaux pour la maîtrise de l'offre et le soutien des prix.

La pensée dominante soutenait alors que l'agriculture américaine pouvait compter sur un avenir sans nuages, avec une augmentation de la demande pour les exportations agricoles. On pensait que le secteur agricole s'était suffisamment développé pour se défendre par ses propres moyens, sans être entravé par des programmes gouvernementaux restrictifs. Les choses ne se passèrent pas ainsi.

Puisque les politiques des États-Unis influencent le sort des agriculteurs bien au-delà de nos frontières, la conception des politiques censées répondre aux besoins des agriculteurs américains devrait prendre en compte notre influence plus globale.

Cette étude

- Examine pourquoi les changements intervenus dans la politique agricole américaine depuis le Farm Bill de 1996 ont induit une baisse des recettes;
- Démontre que la solution au problème de la faiblesse des prix internationaux implique bien plus que la seule élimination des subventions; et
- Introduit un projet de politique agricole qui permettrait la remontée des prix agricoles partout dans le monde, contribuant ainsi à la promotion d'un secteur agricole mondial sain et dynamique.

Un changement de la politique agricole américaine ne peut à lui seul résoudre la crise mondiale de l'agriculture, mais il constituerait un pas significatif dans le sens d'une solution mondiale coopérative qui bénéficierait à l'ensemble des producteurs du monde.

*Daryll
Ray*

*Daniel
De La Torre Ugarte*

*Kelly
Tiller*

Agricultural Policy
Analysis Center

The University of Tennessee

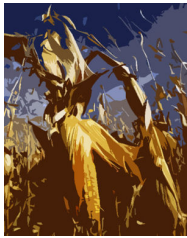


Table des matières

Préface à l'édition française	7
Résumé	9
L'impact des subventions américaines	10
Comment en sommes-nous arrivés là? Les choix de politique dictent les prix et les primes	10
L'exportation de la pauvreté	11
La concentration du secteur agroalimentaire: aidée par les paiements directs et les bas prix	12
Éliminer les subventions américaines ne suffirait pas	13
Une proposition alternative opérationnelle	14
Une politique agricole orientée vers les producteurs	15
Conclusion	15
L'agriculture en crise	17
Les bas prix font augmenter les subventions publiques	18
Les bas prix font du tort à tous les agriculteurs	18
La politique agricole américaine plonge les agriculteurs du monde entier dans la détresse	20
Qui sont les vrais bénéficiaires de la baisse des prix ?	22
<i>Les systèmes de production de bétail intégrés en tirent profit</i>	22
<i>L'agrobusiness en tire profit</i>	22
<i>Les consommateurs (nationaux et étrangers), en profitent-ils?</i>	23
Pourquoi sommes nous dans le pétrin?	24
L'histoire de la politique agricole en bref	24
<i>Les programmes de gestion de l'offre</i>	25
<i>Les programmes de soutien aux prix</i>	25
Le virage vers un marché plus libre	26
Lancés face à la pente, sans freins	30
Pourquoi les marchés agricoles ne s'autorégulent pas	30
La question des prix américains	33
Le leadership américain sur les prix des produits de base	33
L'influence des prix américains: preuves à l'appui pour certains pays	34
<i>Le cas du maïs</i>	34
<i>Le cas du riz</i>	35
Le rôle des prix dans les pays en développement	36
<i>La formation des prix agricoles dans un petit pays à économie ouverte</i>	37
<i>L'impact d'un changement de la politique agricole américaine</i>	37
<i>Les conséquences pour les petits agriculteurs et les Pays les Moins Avancés (PMA)</i>	39
Les prix américains ont réellement un rôle important	40
Le Farm Bill de 2002	42
Toujours plus de la même chose	42
Conséquences pour les agriculteurs	43

Des opinions contradictoires : Comment soigner une politique agricole mal en point	46
La solution du marché libre	46
La solution orientée vers l'intérêt des agriculteurs	46
Que se passera-t-il si l'on élimine les subventions ?	47
Les conséquences sur les prix dans le monde	47
Les conséquences pour les prix aux Etats-Unis	48
Preuves à l'appui en provenance d'autres pays	50
<i>L'expérience canadienne</i>	50
<i>L'expérience australienne</i>	51
<i>L'expérience du Mexique</i>	52
Un projet de politiques favorables aux agriculteurs	53
Une proposition de politique	53
<i>Le gel des terres</i>	54
<i>La gestion des stocks alimentaires</i>	54
<i>Le soutien aux prix</i>	54
<i>L'expérience passée</i>	56
Les résultats de la mise en œuvre de la proposition	56
Les cultures énergétiques pour maîtriser la production	60
L'extension des programmes de conservation (CRP) pourrait avoir des impacts similaires	61
En résumé...	61
Conclusions	62
Bibliographie	63
Annexes	65
A. Types de programmes et d'instruments de politique agricole	65
B. Les origines de la crise agricole actuelle: Opinions et solutions prescrites	66
C. Le modèle POLYSYS	70

Table des encadrés

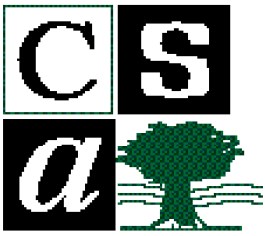
Encadré 1	Structures agricoles aux États-Unis.....	21
Encadré 2	Utilisation de la terre au États-Unis.....	23
Encadré 3	Normes de consommation alimentaire.....	31
Encadré 4	Le prolongement du status quo.....	44
Encadré 5	Les détails de la simulation de la proposition.....	55

Tables des figures

Figure 1	Nombre d'exploitations américaines et la superficie mise en culture avec les huit principales cultures, 1950-2001.....	12
Figure 2	Indice des prix du marché américain pour le maïs, le blé le coton et le riz (1996=100).....	17
Figure 3	Total des aides publiques à l'agriculture et revenu agricole net, 1990-2001.....	18
Figure 4	Aides publiques américaines à l'agriculture, en pourcentage du revenu agricole net par État. Revenu, 2001.....	19
Figure 5	Indices des exportations et des prix américains pour le maïs, le blé, le coton et le riz, (1990=100).....	20
Figure 6	Les exportations américaines et ses parts de marchés mondiaux à l'exportation pour le maïs le blé, le coton et le soja, 1970-2001.....	26
Figure 7	Indice de la demande américaine et de la demande à l'exportation pour les huit principales cultures et la population des E-U, 1961-2002 (1979=100)....	27
Figure 8	Indice des prix du marché américain et surfaces pour les huit principales cultures (1996=100).....	28
Figure 9	Les subventions gouvernementales américaine à l'agriculture par programme, 1990-2001.....	29
Figure 10	Prix américain et argentin du maïs.....	34
Figure 11	Prix américains et thaïlandais du riz.....	35
Figure 12	Superficies agricoles canadiennes occupées par les principales cultures 1981-2001.....	51
Figure 13	La superficie totale cultivée par groupe de cultures, Australie 1981-2002.....	51
Figure 14	Superficie totale mexicaine récoltée, par culture, 1981-2001.....	52
Figure 15	Niveaux des stocks fermiers de maïs (FOR) et des stocks publics de maïs (CCC), 2003-2011.....	57
Figure 16	Les prix moyens probables pour la campagne du maïs : le scénario de référence/le scénario du projet favorable aux agriculteurs, 2003-2011.....	58
Figure 17	Le revenu agricole net probable : le scénario de référence/le scénario du projet favorable aux agriculteurs, 2003-2011.....	59

Table des tableaux

Tableau 1	Prix unitaire du marché, total des coûts de production moyens et subventions publiques pour une série de cultures pour 2000 et 2001.....	19
Tableau 2	Résultats de la libéralisation dans les pays développés sur les prix mondiaux et les prix des producteurs régionaux, 2020 (Source: IFPRI, 2003).....	48
Tableau 3	Résultats d'une simulation POLYSYS sur la base du scénario d'élimination des subventions et pourcentage de changement par rapport aux données de référence: surfaces cultivées, prix, revenus agricoles nets, subventions publiques: 2003-2011.....	49
Tableau 4	Résultats d'une simulation POLYSYS sur la base de la proposition et pourcentages de changement par rapport aux données de référence: surfaces cultivées, prix, revenus agricoles nets, subventions publiques: 2003-2011.....	56
Tableau 5	Résultats d'une simulation POLYSYS sur la base de la proposition en remplaçant le gel de terre annuel par des cultures bioénergétiques de moyens termes et pourcentages de changement par rapport aux données de référence: surfaces cultivées, prix, revenus agricoles nets, subventions publiques: 2003-2011.....	60



PRÉFACE À L'ÉDITION FRANÇAISE

Lorsque, à la veille de la réunion ministérielle de Cancun, nous avons pris connaissance de l'étude « repenser la politique agricole des Etats-Unis » publiée par l'Agricultural Policy Analysis Center (APAC), nous avons immédiatement perçu qu'il était important de la diffuser. Notre premier réflexe fut de placer l'étude sur le site www.dakar-cancun.org, qui a été mis en place à la suite au séminaire de Dakar (mai 2003), au cours duquel les représentants d'une trentaine d'organisations paysannes et de producteurs de divers continents avaient approfondi leurs démarches portant sur la définition de politiques agricoles et commerciales solidaires.

Il est évident que cette étude de l'APAC étaye parfaitement les voies privilégiées par les organisations signataires de la déclaration de Dakar. Il s'agit principalement de réhabiliter les instruments de politiques agricoles nécessaires à la stabilisation des prix et à leur maintien à un niveau équitable tant dans les pays industrialisés que dans les autres régions du monde. Ce sont principalement les mesures de gestion de l'offre, telles que la mise en réserve de terres productives, l'utilisation de stocks régulateurs, l'application de protections douanières et le recours aux quotas de production. Ces derniers s'appliquent d'ailleurs probablement mieux encore aux régions où l'agriculture est plus intensive et où les structures agraires sont plus denses, comme la région européenne.

Ce fut également un plaisir de constater que l'APAC avait choisi de collaborer avec des organisations de producteurs des Etats-Unis, les mêmes organisations et leurs leaders que nous avons côtoyés lors du déroulement du cycle d'Uruguay. En effet, en 1994, le CSA avait emmené en voyage d'étude un groupe d'agriculteurs belges, intéressés de rencontrer leurs homologues américains. Ces agriculteurs belges furent particulièrement impressionnés de découvrir, outre Atlantique, non seulement l'avancée dans l'adoption de techniques culturales peu développées chez nous (comme le « minimum tilling », la culture mixte, les plantations en courbes de niveau), toutes orientées vers la préservation des sols, mais aussi de constater des difficultés similaires à celles des agriculteurs européens, touchant à la survie même des exploitations.

Aux Etats-Unis aussi, alors que les « farmers » américains étaient désignés comme les responsables de tous les maux et les grands profiteurs de la manne publique, les exploitations familiales étaient touchées de plein fouet par les conséquences de la défaillance des marchés agricoles. La survie des exploitations, dans bien des cas, était assurée par l'apport de revenus extérieurs. Soit l'épouse avait un emploi d'institutrice, soit le mari un job de cantonnier, mais le prix du grain n'assurait plus la rentabilité du métier d'agriculteur.

C'était le début du lâchage des prix au profit des aides directes aux revenus, « découplées » de la production, et qui ne compensait que très partiellement les baisses de prix tout en détournant les pouvoirs publics de leur responsabilité, précisément à l'égard de l'évolution des prix sur les marchés.

L'Union Européenne s'était empressée d'adopter la même voie, dès avant la clôture du cycle d'Uruguay et de procéder, en ce sens, à la réforme fondamentale de sa politique agricole sous la houlette du Commissaire Mac Sharry.

Il aura suffi d'une dizaine d'années pour que les effets d'annonce qui ont précédé la signature du cycle d'Uruguay et qui promettaient un assainissement durable de la situation agricole mondiale suite à la libéralisation des marchés agricoles, soient contredits par l'évolution réelle des marchés. On a assisté plutôt à une baisse des prix et un renforcement de leur volatilité, une situation structurelle qui met en question l'idéologie ambiante et qui a même débouché sur quelques propositions, encore timides et peu cohérentes, telles que celles faites par le Kenya à l'OMC, en faveur de la régulation des marchés des produits de base.

Aujourd'hui, les politiques agricoles se retrouvent quasiment nues face à la question déterminante du prix des produits agricoles, privées des instruments essentiels que sont les droits de douane, les systèmes de gestion de l'offre et de stabilisation des prix. Cette situation est particulièrement dramatique pour les producteurs des pays qui n'ont pas les moyens d'adopter un système d'aides directes alors que les pratiques de découplage des pays riches tendent à consolider la tendance aux bas prix mondiaux.

Pendant ce temps, les pays agro-exportateurs, regroupés au sein du groupe de Cairns, manoeuvrent au sein de l'OMC pour accéder aux marchés agricoles de tous les pays membres. Ils sont fort bien aidés en cela par diverses ONG internationales qui dénoncent, au fil de campagnes successives, très médiatisées, la « forteresse » Europe et le « dumping » des pays du Nord supportés les subventions agricoles. Le dumping est un problème central que le CSA dénonce de longue date, au même titre que les subventions à l'exportation, mais il est indissociable des niveaux généraux des prix agricoles et des ajustements de l'offre.

On en arrive en effet à une situation où des ONG s'en prennent aux deux principales organisations communes de marché (OCM) qui subsistent dans l'Union européenne, le lait et le sucre, et qui se trouvent être les dernières productions à payer le juste prix aux agriculteurs et ainsi à contribuer largement à la survie des exploitations familiales. Ces deux organisations de marché utilisent une gestion de l'offre efficace et pourtant sont pressées de s'aligner sur les prescriptions actuelles.

Il est ahurissant de voir l'OCM sucre qualifiée de « dinosaure », à l'occasion de l'une de ces campagnes internationales, alors qu'elle était la plus aboutie et efficace des OCM, tout en étant autofinancée. Certes, l'OCM sucre n'est pas sans défaut et est donc perfectible, particulièrement en ce qui concerne les volumes globaux exportables, mais ses défauts sont sans commune mesure avec les situations prévalant sur les marchés non régulés ou, en considérant ses coûts pour les budgets publics, en comparaison de ceux qu'impliquent les aides directes découpées.

La dernière campagne en date, qui porte sur le coton, révèle à souhait les errements de telles campagnes qui, toutes, font les choux gras des médias et dont les slogans sont repris en chœur par les mandataires politiques pour justifier l'œuvre de dérégulation.

Il est particulièrement affligeant de constater que parmi les accusés, les agriculteurs européens sont par dizaines de milliers des petits exploitants familiaux, qui fondent l'économie des régions les plus déshéritées du Sud de l'Europe. En Espagne, on retrouve parmi eux, des milliers de producteurs de cotons qui étaient des paysans sans terre ayant bénéficié de réformes agraires et qui se sont actuellement totalement investis dans l'économie solidaire, au travers de leurs coopératives.

Rien n'est dit sur les causes structurelles du désordre permanent des marchés internationaux, ni sur la responsabilité partagée des pays producteurs

et consommateurs, en ce y compris ceux d'Afrique de l'Ouest, totalement dépendants du coton qu'ils exportent à 95%. La Chine y est à peine citée et, lorsqu'elle l'est, ce n'est pas comme principale consommatrice de coton, mais parce qu'elle intervient dans la régulation des prix payés à ses agriculteurs. Le mot d'ordre est bien de traquer la « subvention agricole » et si peu de rechercher des solutions effectives et pérennes à la baisse tendancielle et à l'instabilité chronique des prix des produits agricoles.

Alors que les Etats-Unis sont accusés de massacrer les prix du coton, si ce n'est les paysans du tiers-monde, les prix sur les marchés internationaux du coton remontent en flèche, et cela sans suppression des aides américaines, mais bel et bien suite à la montée de la demande chinoise, alors que l'offre a subi les affres des aléas climatiques.

La gestion de l'offre est la clé de voûte d'une régulation efficace des marchés agricoles. C'est ce que démontre l'étude de l'APAC, dont l'édition française nous servira à appuyer notre plaidoyer en faveur de la régulation des marchés agricoles, de manière à y obtenir stabilité et équité des prix. Tout n'y est pas dit, mais l'étude avance une proposition opérationnelle de réforme de la politique agricole américaine, enjoignant les décideurs politiques de prendre leurs responsabilités vis-à-vis des nombreux exploitants familiaux américains, mais aussi à l'égard des producteurs des autres pays et continents.

Si la crise profonde que connaît l'agriculture a des répercussions sur l'ensemble des paysans et des producteurs, tous ne sont pas égaux pour y faire face. La proposition de réforme de la politique américaine, si elle aboutit, aura des effets bénéfiques sur les marchés internationaux. C'est un rôle que la politique agricole américaine a d'ailleurs déjà joué dans le passé. Mais c'est aussi un rôle qu'elle ne peut pas jouer seule sans qu'il ne soit rapidement voué à l'échec. Pour le moins, l'Europe et les grands pays agro exportateurs doivent contribuer à la régulation des marchés internationaux.

Malheureusement, les dernières réformes et propositions de réformes de la politique agricole commune européenne vont quant à elles toutes dans le sens contraire. Faudra-t-il attendre la disparition définitive de l'agriculture familiale avant de réhabiliter et de parfaire les instruments de politique agricole qui ont fait leurs preuves ?

Alex Danau CSA

Le 18 novembre 2003



RÉSUMÉ

Il est probable qu'à aucun autre moment de l'histoire autant d'attention n'a été portée depuis l'étranger à ce qui est fortement affiché comme un problème de politique intérieure des Etats-Unis: sa politique agricole. Et avec raison. Depuis la fin des années 80, et plus particulièrement depuis 1996, la politique officielle du gouvernement des Etats-Unis a été de permettre, voire d'encourager, la libre chute des prix agricoles intérieurs et de promouvoir en même temps des mesures commerciales libérales pour ouvrir rapidement de nouveaux marchés aux produits américains.

Les agriculteurs américains, les bénéficiaires supposés de ces politiques, en ont souffert, contrairement à la rhétorique officielle qui veut faire croire le contraire. Dans le même temps, les plus gros représentants de « l'agrobusiness » ont tiré profit de la situation alors que les exportations des États-Unis stagnent, et le revenu que les agriculteurs tiraient du marché a baissé significativement. Le déclin rapide des prix des matières premières, et spécialement des céréales, permet à l'agrobusiness et aux éleveurs industriels d'avoir accès aux produits agricoles en dessous des coûts de production, consolidant leur contrôle de l'ensemble de la chaîne de production et de commercialisation.

Aujourd'hui, les agriculteurs dans le monde entier font face à une crise agricole d'une étendue et d'une gravité immenses.¹ Les prix internationaux ont suivi l'exemple des Etats-Unis où les prix à l'exportation des produits agricoles bruts (maïs, blé, soja, coton et riz) ont baissé de plus de 40% depuis 1996. Les producteurs américains continuent d'être forcés de quitter la terre malgré l'injection de

primes gouvernementales massives, censées compenser la faiblesse des prix. L'impact sur les producteurs d'autres pays a été encore plus désastreux. D'Haïti au Burkina Faso, des Philippines au Pérou, ces prix bas sans précédent ont réduit à néant les revenus et produit une moisson de désespoir, de faim et d'émigration.

Les solutions que l'on préconise face à cette situation inquiétante pour les agriculteurs du monde dépendent entièrement de la façon dont on comprend et interprète les réponses à deux questions clefs : comment les décisions de produire des agriculteurs répondent-elles aux signaux de prix? Comment réagissent les consommateurs, américains ou étrangers, aux signaux de prix? En réponse à ces questions, ce rapport démontre que, globalement, ni l'offre, ni la demande de céréales ne sont très sensibles aux variations de prix. Une analyse approfondie des données historiques sur la politique américaine et de son influence révèle la réalité des impacts que cette politique a eu sur les revenus des producteurs agricoles. Les producteurs ont eu tendance à répondre en faisant ce qu'ils savent le mieux faire: planter et produire plus, perpétuant ainsi leur situation d'insécurité financière.

Il est clair que mettre un terme à ce cercle vicieux est plus compliqué que ce que les critiques des politiques des Etats-Unis suggèrent habituellement: que l'élimination pure et simple des aides directes aux agriculteurs leur permettrait d'augmenter leurs revenus par le biais du marché.

Une analyse approfondie montre que les pouvoirs publics doivent jouer un rôle majeur pour aider à maîtriser les excédents de façon

¹ Voir, par exemple, *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight Against Poverty*, Oxfam International, 2002, en particulier pp. 115-117.

à maintenir les prix dans une marge qui soit raisonnable tant pour les producteurs que pour les consommateurs. La politique gouvernementale doit continuer à maintenir le moteur du train agricole en marche de façon toujours plus efficace à travers son investissement dans la recherche, la vulgarisation, la technologie, le crédit et la commercialisation, mais elle doit également pouvoir démontrer sa volonté de ralentir le train à travers l'application, prudente et judicieuse, d'une variété d'outils politiques dont beaucoup ont été abandonnés dans les années 1990.

Les décideurs politiques américains sont en grande partie responsables des conditions alarmantes que connaît l'agriculture mondiale aujourd'hui. Il est donc évident que ces décideurs doivent y répondre sur la base d'une réflexion renouvelée et avec la volonté de prendre en compte des approches alternatives. Ce rapport propose des scénarios alternatifs pour l'avenir, basés sur des simulations d'instruments de politiques et de leurs impacts sur les niveaux des prix et de la production. Finalement, il propose un projet politique qui met au centre les moyens d'existence des agriculteurs aux Etats-Unis et dans le monde.

L'impact des subventions américaines

Les efforts fournis pour déchiffrer les causes de la crise actuelle ont mis en lumière un des exemples les plus visibles et flagrants de l'hypocrisie et du double-langage des Etats-Unis: la coexistence du maintien d'un niveau extrêmement important d'aides du gouvernement US à ses agriculteurs et des encouragements de ce même gouvernement aux autres pays pour qu'ils réduisent leurs propres soutiens internes à l'agriculture. Même si les aides à l'agriculture US se sont techniquement situées au dessous du niveau de nos engagements de réduction à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), leur niveau a augmenté depuis 1996 et elles apparaissent comme une illustration de l'approche américaine de la libéralisation commerciale: « faites ce que je dis, pas ce que je fais ». La baisse dramatique du revenu agricole qui

aurait eu lieu en l'absence de compensation a été limitée par ces aides directes, qui ont dépassé les \$20 milliards par an dans les dernières années.

En l'absence d'un soutien comparable de la part de leurs gouvernements, les agriculteurs des pays en développement (PED) sont, eux, frappés de plein fouet par la baisse des prix. Parallèlement, les agriculteurs d'autres Etats fournisseurs de subventions, comme ceux de l'Union européenne (UE), se plaignent de la concurrence déloyale qu'entraîne la politique américaine. Les négociations agricoles à l'OMC sont, du coup, complètement bloquées, avec des positions radicalisées des deux côtés. Bien qu'il puisse y avoir des différences, beaucoup accusent les Etats-Unis pour ce qu'ils perçoivent comme de sérieuses violations des principes du libre-échange en agriculture.

Comment en sommes-nous arrivés là? Les choix de politique dictent les prix et les primes

La crise que connaît aujourd'hui l'agriculture n'est pas un accident. C'est le résultat direct de l'expansion des capacités de production conjuguée avec l'ignorance, pour les politiques, de la nécessité de maîtriser l'utilisation de ces capacités. Les décideurs américains ont remplacé les mécanismes de soutien des prix et de maîtrise de l'offre globale par une soudaine préférence pour un marché libre dérégulé. Le résultat a été désastreux, mais il était prévisible. La politique agricole US a abandonné le retrait des terres de la production, les stocks de céréales, les instruments de soutien des prix, ne laissant aucun moyen de répondre au problème des bas prix, si ce n'est par des paiements d'urgence du gouvernement pour compenser les pertes de revenus des agriculteurs.

Alors que le soutien des prix était supprimé et finalement remplacé par des crédits de commercialisation (*marketing loans*) et des aides directes aux revenus, les prix des céréales s'effondraient jusqu'à des profondeurs inconnues depuis les années 70. Même lors-

que les niveaux des stocks de céréales diminuaient, des conditions de marché plus tendues n'induisaient pas l'augmentation attendue des prix. Cela constituerait une alerte pour n'importe quelle industrie, et cela donne une indication des dangers significatifs que la politique actuelle des Etats-Unis a créés. Les prévisions à long terme qui portaient sur la façon dont la baisse des prix agricoles pourrait être enrayerée sont maintenant remises en question; on se demande notamment jusqu'à quel point ces prix pourraient baisser. Aucun niveau plancher ne semble en vue, ni aucune force susceptible de faire remonter les prix malgré un resserrement de l'offre mondiale. De nombreux experts agricoles pensent que l'extraordinaire concentration de l'agrobusiness a interdit les augmentations normales de prix qui auraient dû accompagner les baisses de l'offre.

L'exportation de la pauvreté

Enfin les pressions des Etats-Unis pour l'ouverture de nouveaux marchés ont induit l'abandon des droits de douane et des quotas qui protégeaient les niveaux des prix dans les secteurs agricoles fragiles des pays en développement. Le dumping de produits des Etats-Unis a augmenté, de même que le chœur des voix dénonçant des pratiques commerciales déloyales. Un rapport récent (2003) de l'Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP, Institut pour des politiques agricoles et commerciales, ndlt) estime que les niveaux de dumping, ou la proportion dans laquelle le prix à l'exportation est inférieur au coût de production, sont incroyables: 25 à 30% pour le maïs, 40% pour le blé et 57% pour le coton.²

La relation complexe entre subventions et

prix est en général moins bien comprise. Les subventions sont les paiements versés directement par le gouvernement US à ses producteurs. La plupart des critiques à l'encontre de ces paiements, qui ont presque triplé depuis le tournant de 1996, font valoir leur responsabilité dans l'augmentation des quantités produites, inondant par conséquent le marché et poussant les prix à la baisse. Au contraire, cette étude montre que la relation est loin d'être linéaire, et que la réalité est de loin plus complexe que beaucoup voudraient nous le faire croire. La production US de huit productions agricoles majeures³ a augmenté lorsque les surfaces cultivables auparavant non cultivées dans le cadre des programmes de retrait des terres de la production du gouvernement ont été de nouveau disponibles pour la culture. En l'absence des mesures traditionnelles de gestion de l'offre et de soutien des prix, ceux-ci baissés fortement. Confronté aux impacts considérables sur les revenus des producteurs, le gouvernement américain a réagi en payant aux agriculteurs des sommes censées compenser la différence. Ces paiements ont commencé à être appelés "aides d'urgence" en réponse au premier choc du marché à la fin des années 90. En 2002, il était devenu évident que les agriculteurs ou le secteur de crédit rural ne seraient pas en mesure de survivre sur les seuls revenus tirés du marché. Des paiements directs, découplés de la production et des décisions de production, furent réintroduits. Des paiements directs additionnels sont automatiquement prévus lorsque les prix baissent: les subventions sont à la fois fixes et automatiques. Si cette pratique ne change pas, on peut s'attendre à ce que les dépenses du gouvernement US pour des programmes agricoles dépassent, pour les dix ans à venir (2003 à 2012), les 247 milliards de dollars.⁴

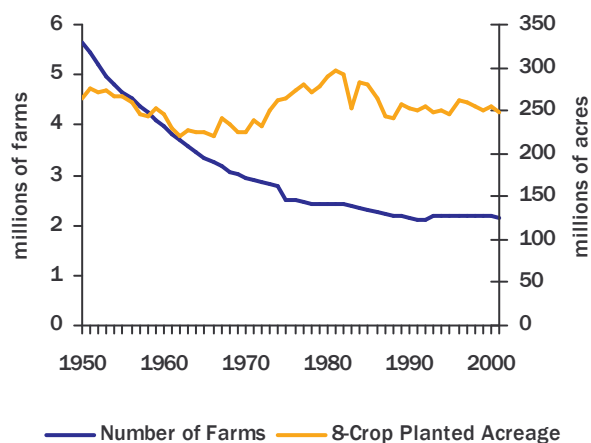
² *US Dumping on World Agricultural Markets*, Institute for Agriculture and Trade Policy, 2003. Disponible sur www.tradeobservatory.org.

³ Huit productions principales, le maïs, le soja, le blé, le sorgho, l'orge, l'avoine, le coton et le riz, comptent pour 74% des surfaces cultivées totales aux Etats-Unis. Ces mêmes produits sont les principaux concernés par la politique agricole et reçoivent 70 à 80% de la totalité des subventions publiques. Cinq productions, le maïs, le blé, le coton, le soja et le riz, figurent en bonne place sur les marchés mondiaux et représentent 75% des exportations totales de produits agricoles américains.

⁴ Les estimations de dépenses fédérales sont tirées des données de mars 2003 du Bureau du budget du Congrès (Congressional Budget Office (CBO)) à partir des projections de la Commodity Credit Corporation (CCC) et de la Federal Crop Insurance Corporation (FCIC). Ces estimations comprennent les programmes de soutien aux prix et aux revenus, les programmes de crédits aux exportations, les programmes de conservation et les programmes d'assurance récolte, mais n'incluent pas les autres programmes autorisés par le Farm Bill comme l'assistance alimentaire (Cf. les coupons alimentaires).

Figure 1

Nombre d'exploitations américaines et la superficie mise en culture avec les huit principales cultures, 1950-2001



Depuis 1950, le nombre d'exploitations, aux É-U, a régulièrement diminué, passant de près de 5,5 millions à moins de 2 millions actuellement.

Malgré la perte de plus de la moitié des exploitations agricoles, les surfaces cultivables occupées par les principales cultures sont demeurées relativement constantes, d'environ 250 millions d'acres (101 millions d'ha). La surface moyenne actuelle des exploitations agricoles est 2,5 plus élevée qu'elle ne l'était en 1950.

L'impact des techniques de production ne sont pas reflétées par le graphique, alors qu'elles ont fortement accru les niveaux de production sur les mêmes surfaces, mais avec moins d'exploitations.

Source: USDA, National Agricultural Statistics Service

La concentration du secteur agroalimentaire: aidée par les paiements directs et les bas prix

Pourtant, malgré les sommes énormes injectées dans le système, les agriculteurs disparaissent. Pour beaucoup d'entre eux, les paiements directs ne combleront pas l'écart entre le coût de production et le prix du marché, et la structure de leur répartition ne fait que renforcer l'orientation à long terme de l'agriculture US vers des exploitations plus grandes et moins diversifiées. Les chiffres du Département Agricole des Etats-Unis (USDA, équivalent de nos Ministères de l'Agriculture), montrent, par exemple, qu'entre 1993 et 2000, les Etats-Unis ont perdu près de 33.000 fermes dont les ventes annuelles ne dépassaient pas 100.000 \$.⁵

Certains pourraient arguer que, aussi douloureux cela soit-il, ces ajustements au marché sont essentiels pour rééquilibrer l'offre et la demande sur le marché agricole US. Ce

n'est tout simplement pas le cas. Le nombre d'exploitations et d'agriculteurs continue de baisser, mais la surface de terres arables cultivées reste relativement constante, comme on peut le voir sur la [figure 1](#). Les nouvelles technologies de production augmentent la productivité par hectare sur ces terres, permettant encore à la production d'augmenter.

Si cette tendance reste inchangée, le résultat sera sans doute une agriculture dominée presque exclusivement par de grandes exploitations fortement mécanisées, portant de l'une à l'autre un choix limité de cultures auxquelles ce système d'exploitation se prête le mieux: maïs, blé, riz, coton et soja. En d'autres termes, les politiques des années 90 ont accéléré les changements dans la structure du secteur agricole et son degré de concentration (y compris au sein de l'agrobusiness).

Les fermes diversifiées, indépendantes et en faire-valoir direct (exploitées par le propriétaire) disparaissent rapidement, comme cela apparaît sur la [figure 1](#). Beaucoup des

⁵ Calculs de Public Citizen à partir de données du Ministère de l'agriculture des Etats-Unis (USDA) dans ses rapports sur l'agriculture. "Farms and land in farms" Service National de Statistiques Agricoles (NASS) de l'USDA, Fev. 2001; "Farms and land in farms, final estimates 1993-1994," USDA NASS, Jan. 1999; "Farms and land in farms, final estimates 1988-1992," USDA NASS, Juillet 1995; Cités dans "Retour sur l'agriculture: la guerre de sept ans de l'ALENA contre les agriculteurs et les rancheros aux Etats-Unis, au Canada et au Mexique", Public Citizen, 2001.

petites exploitations qui survivent peuvent être contrôlées par de grandes entreprises de l'agroalimentaire à travers des contrats de production. Un tel avenir signifie la ruine des communautés rurales dépendantes de l'agriculture et des exploitations de petites et moyenne surfaces aux Etats-Unis et dans le monde. Cet avenir est particulièrement sombre pour les 2,5 milliards de personnes qui, dans les pays en développement, dépendent de l'agriculture pour leur survie. Le maintien d'un accès au marché à des prix équitables pour leurs produits constitue la différence entre vie et désastre.

Eliminer les subventions américaines ne suffirait pas

L'élimination du soutien intérieur est le sujet principal dominant les négociations internationales à propos de la politique agricole des Etats-Unis. Alors que certains, dans l'Union européenne ou le Groupe de Cairns, demandent la fin des subventions agricoles des Etats-Unis en présentant cette requête comme une question d'équité ou pour mettre fin aux distorsions sur le marché, les pays en développement la demandent comme une condition de survie. L'objectif est alors, bien plus que de mettre fin aux paiements directs des agriculteurs américains, de revenir à une logique de durabilité qui, pour les agriculteurs les plus pauvres du monde, passe incontestablement par la nécessité d'obtenir de meilleurs prix –c'est-à-dire des prix plus équitables- pour leurs produits.

Une théorie apparemment raisonnable soutient que l'élimination des subventions forcerait les agriculteurs des Etats-Unis à se confronter aux forces du marché et à s'y adapter. Selon cette théorie, une fois retiré l'amortisseur des subventions, le marché obligera l'offre agricole US à diminuer et donc permettra aux prix de remonter. De même que les bas prix du marché américain ont été transmis au monde entier, la hausse des prix y sera également répercutée, bénéficiant finalement aux pays fortement dépendants de leur agriculture dans le monde entier.

Pourtant, deux modèles différents élaborés pour tester ce scénario produisent des résultats étonnants. La suppression des subventions, tout en ayant des répercussions importantes sur le revenu des agriculteurs américains, ne réduirait pas pour autant la production des Etats-Unis à court terme, ni de faire remonter les prix intérieurs ou du marché mondial. Si le prix des céréales en particulier augmenterait au fil du temps, la faiblesse de cette augmentation (seulement 3% d'ici à 2020) montre que cette option n'est pas suffisante pour améliorer le niveau de vie des producteurs les plus pauvres du monde.

En ce qui concerne les Etats-Unis, les conséquences d'un tel changement de politique seraient si dramatiques que cette option ne pourra probablement jamais être politiquement envisageable dans sa forme la plus absolue. Une perte de revenu agricole net de 11 à 15 milliards de dollars sur les 48 milliards projetés en moyenne sur la base des politiques actuelles aurait des conséquences énormes sur le système bancaire rural et, plus largement, sur les économies rurales. Cette perte de 25 à 30% du revenu net agricole découlerait directement de l'élimination des paiements directs publics, et les producteurs de grandes cultures en souffriraient dans une bien plus forte proportion. Une telle perte de revenu se produirait alors que l'agriculture américaine, comme on le voit bien, est déjà en crise.

Si l'on suit le scénario, plus probable, d'une réduction progressive des paiements, le revenu net agricole diminue toujours, en grande partie du fait de l'incapacité fondamentale du secteur de s'autoréguler dans le temps. Même dans un environnement de prix et de revenus agricoles bas, les terres tendent à rester en culture, et la production globale ne se réduit pas assez pour faire remonter les prix de façon significative. Il y aurait en revanche certains ajustements dans la répartition des céréales plantées, le coton et le riz perdant du terrain face au maïs, au blé et au soja. Les producteurs de riz et de coton des pays concurrents des Etats-Unis en tireraient un certain avantage, du fait de la baisse des exportations US pour ces produits, mais ce béné-

fi ce ne persisterait pas longtemps. Une fois qu'une nouvelle partie des terres de ces pays aura été affectée au coton ou au riz en réaction à la hausse des prix, les prix retrouveront leur tendance à la baisse.

Une proposition alternative opérationnelle

Aucun instrument de politique ne peut actuellement être considéré à lui seul comme susceptible de résoudre la crise que connaît l'agriculture, mais une combinaison d'instruments pourrait ébaucher une solution. Leur choix et leur application devrait être le fruit d'un équilibrage attentif de façon à réussir de concert ce que nul ne pourrait accomplir seul. Cette étude a identifié et conduit une analyse préliminaire sur une série d'instruments de politique potentiellement sources d'augmentation des prix du marché vers un niveau raisonnable et durable et qui permettent de maîtriser les capacités excessives de production de l'agriculture des États-Unis. Cette série d'instruments consiste en une combinaison de : (1) un retrait de terres de la production, par un gel des terres à court terme et par la mise en réserve à plus long terme; (2) la constitution de stocks de sécurité alimentaire par les producteurs; et (3) des soutiens des prix.

Gel des terres. Le principal objectif du retrait annuel des terres est d'éviter ou de réduire la tendance actuelle à la baisse des prix, en poussant les agriculteurs à « geler » une partie de leurs terres productives. Le retrait de terres à plus long terme, sous la forme d'un programme de réserves de conservation, un outil déjà en cours d'utilisation, servirait à réduire les capacités excessives de production. Les agriculteurs pourraient sélectionner pour cela les terres productives les plus fragiles et ainsi infléchir la pression sur l'environnement due à l'activité agricole.

Le stockage. Le second instrument de politique, un stock alimentaire ou stock de régulation, réduirait la fréquence et modifierait l'ampleur des pics de prix pour les principaux

produits de base. En échange d'une prime de stockage, les agriculteurs engageraient une partie de leur production dans un programme de stockage à la ferme, lorsque les prix passent en dessous d'un seuil défini. Lorsque les prix, au contraire, repassent au dessus de cette limite, les producteurs seraient encouragés à vendre leurs réserves jusqu'à ce que le prix baisse.

Soutiens des prix. Le troisième élément de politique, des soutiens des prix, serait une mesure additionnelle pour éviter l'effondrement des prix. Le soutien des prix serait activé par le biais d'achats de stocks par les pouvoirs publics, déclenchés lorsque les prix passent au dessous d'un niveau défini, ou lorsque le retrait des terres n'a pas pu prendre en compte une baisse de prix due à un événement imprévu.

Les auteurs ont utilisé un modèle économétrique pour examiner les impacts de cette combinaison particulière de mesures sur les niveaux de production et les prix. Les résultats de ces simulations sont remarquablement clairs: non seulement les surfaces cultivées diminueraient de 14 millions d'acres (5,6 millions d'hectares) la première année, mais les prix des principaux produits de base augmenteraient de 23% (pour le soja) à 30% pour le maïs, et un peu moins pour le riz et le blé. L'augmentation générale des prix de toutes les matières premières permettrait au revenu agricole net d'atteindre ou de dépasser le niveau découlant du statu quo, tout en réduisant le montant des subventions publiques de 10 à 12 milliards de dollars par an.

Outre ces effets bénéfiques, les niveaux de production seraient pilotés par la conversion des superficies affectées aux cultures pour le marché à des cultures non alimentaires et non commerciales, comme les cultures énergétiques, telles que le panic érigé (*switchgrass - Panicum virgatum L.*), une herbe pérenne originaire des États-Unis et à haute teneur en cellulose.⁶ Lorsque, dans le modèle, on a remplacé la rotation annuelle des terres par une incitation à développer les cultures énergétiques, les résultats ont montré

une hausse des prix comparable à celle découlant d'une politique de gel de terres. Cela prouve que le gel annuel de terres, quoique utile, n'est pas pour autant indispensable.

De plus, des résultats similaires à ceux constatés par l'introduction du panic érigé pourraient également être atteints en augmentant les surfaces concernées par le Programme de Réserves pour la Conservation (*Conservation Reserve Program, CRP*). Une telle approche pourrait également entraîner des bénéfices plus importants pour l'environnement. Enfin, si nécessaire, les terres consacrées aux cultures énergétiques ou placées dans le CRP pourraient être remises en culture au cas où des conditions climatiques ou d'autres événements exceptionnels modifient les conditions d'offre ou de demande des produits alimentaires.

Puisque les États-Unis sont un exportateur majeur et leader de prix pour les "grains" (céréales, oléagineux, protéagineux, coton), ce plan aurait des impacts immédiats, du moins à court terme. Pour rendre cette amélioration du revenu agricole durable, les États-Unis devraient être rejoints pas les autres puissances agricoles.

Une politique agricole orientée vers les producteurs

Ce projet de politique est présentée comme orienté vers les producteurs car des prix équitables sur le marché contribueraient à réduire la concentration et le renforcement du contrôle des firmes agroalimentaires sur la chaîne producteurs – consommateurs. Le revenu net du secteur agricole global des États-Unis resterait plus ou moins le même que dans le cas d'un maintien du *statu quo*, mais les exploitations familiales indépendantes et diversifiées pourraient à nouveau espérer se maintenir en activité, préservant le rôle qui leur revient dans la production de notre nourriture. Les producteurs familiaux pour-

raient espérer de meilleurs revenus que dans le cadre de notre système trop souvent basé sur des subventions inéquitables.

Les dépenses du gouvernement américains pourraient diminuer de plus de 10 milliards de \$ par an, une bonne nouvelle, sans aucun doute, pour les contribuables. Et, plus important peut-être, cela découragerait le dumping de produits américains sur les marchés des pays en développement. L'augmentation des prix serait transmise au marché mondial, aidant à restaurer la prospérité dans les économies rurales sur lesquelles repose le développement des économies nationales.

Conclusion

Il est temps de reconnaître qu'une politique agricole qui encourage la baisse des prix aux États-Unis ne bénéficie qu'à l'agrobusiness, aux éleveurs pratiquant des modes de production intensifs et aux importateurs, alors qu'elle se révèle désastreuse pour les revenus des agriculteurs des États-Unis et du monde entier.

Toute politique qui continue d'encourager la baisse des prix pour les produits agroalimentaires de base garantit la perpétuation de la crise actuelle et d'une situation de détresse au niveau mondial. Dans la mesure où la politique agricole des États-Unis affecte les agriculteurs bien au-delà de nos frontières, la situation et l'avenir de ces agriculteurs doit faire partie des éléments pris en compte dans l'élaboration de nouvelles approches pour cette politique. Il est temps d'adopter une nouvelle loi agricole pour le monde. Les principaux pays exportateurs doivent également reconnaître qu'il leur faut collaborer avec les États-Unis dans un tel effort. Changer la politique agricole des États-Unis seule aurait des effets positifs à court terme, mais l'obtention de bénéfices plus durables requerra les efforts des politiques au niveau international.

⁶ Le panic érigé (switchgrass) peut être utilisé en combinaison avec du charbon pour produire de l'électricité par combustion, réduisant ainsi la quantité de substances polluantes rejetées dans l'atmosphère, ou il peut être dilué avec de l'éthanol pour produire des carburants, source de bénéfices environnementaux importants.

Résumé

D'autre part, la hausse des prix ne garantira pas à elle seule des revenus durables aux agriculteurs les plus pauvres du monde. Une série de mesures nationales et internationales, concernant le crédit, l'accès à la terre, les technologies, l'accès aux marchés, mais aussi la protection à l'importation, le développement des infrastructures de transport sont indispensables pour permettre aux agriculteurs d'entrevoir un avenir meilleur. Il est certain qu'en l'absence de meilleurs prix pour les producteurs, les Etats-Unis exportent de la pauvreté, tout en condamnant sa propre agriculture familiale diversifiée.

Les règles actuelles de l'OMC n'interdisent pas expressément l'usage du soutien des prix ou les mécanismes de maîtrise de la production évoqués par ce rapport. Par contre les engagements à l'OMC plafonnent le niveau global des paiements versés aux agriculteurs. Les mécanismes inclus dans les présentes propositions ne sont pas conformes à la pensée dominante sur la libéralisation du commerce. L'OMC promet des orientations qui supposent qu'une « main invisible » agissant

sur le marché agricole fera passer le secteur – prix, offre, demande, revenu, structure, répartition, etc.- à un niveau supérieur si on le soumet au libre jeu du marché.

La fin de la crise actuelle doit être le mandat prioritaire de ceux qui définissent les règles régissant les politiques agricoles et commerciales nationales et internationales. La solution ne consiste pas à promouvoir plus de libéralisation, mais réside plutôt dans une application équilibrée de différentes mesures écartées au long de notre course vers un supposé “marché libre” en agriculture.

La prospérité pour les agriculteurs des Etats-Unis et des pays en développement n'est pas seulement possible, elle est réalisable. Elle peut être atteinte dans des délais et à des coûts moindres que les bénéfices espérés d'un commerce agricole libéralisé, promis par les pays riches aux pays en développement. A nous de choisir : de qui voulons-nous protéger l'avenir et quel type de système alimentaire mondial sera le fruit de la politique agricole des Etats-Unis?



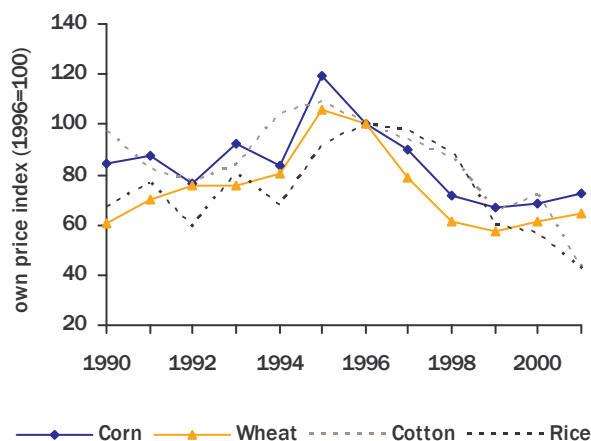
L'AGRICULTURE EN CRISE

Les prix mondiaux des céréales ont baissé brutalement depuis la deuxième moitié des années 90. Aux États-Unis en particulier, les prix ont baissé de plus de 40% depuis 1995-96. La figure 2 montre l'évolution des prix US indexés de quatre productions ayant une place importante dans les exportations des États-Unis: maïs, blé, coton et riz. Sur la période 1999-2001, le prix moyen des 8 principales productions avait subi une baisse de 20% par rapport au niveau de 1985-1995.⁷ Si l'on envisage des conditions climatiques et des rendements moyens, les prix de ces céréales ne devraient pas augmenter significativement dans un avenir proche.⁸

En tant que leader dans la formation des prix pour de nombreux produits de base et comme exportateur majeur, les États-Unis ont joué un rôle clef dans le commerce agricole au cours des 50 dernières années, en particulier pour le maïs, le blé, le coton, le riz et les oléagineux. Pendant une bonne partie du siècle dernier, l'un des principaux objectifs de la politique agricole des États-Unis a été de maintenir la production agricole sous contrôle grâce à l'utilisation de mécanismes de régulation tels que le gel des terres de courte et de longue durée et la gestion des stocks par le gouvernement. Ce système offrait aux agriculteurs des incitations à participer aux programmes de maîtrise de l'offre.

Figure 2

Indice des prix du marché américain pour le maïs, le blé le coton et le riz (1996=100)



Depuis 1996, Les prix agricoles américains ont généralement diminué d'environ 40 pourcent.

Le maïs, le blé, le coton et le riz ont été sélectionnés parce qu'ils dominent les exportations américaines. Ces quatre cultures plus le soja, le sorgho, l'orge et l'avoine forment les huit cultures principales américaines ; elles occupent les trois quarts des surfaces cultivées et sont l'objet du programme primaire, recevant environ 70 à 80 pourcent de toutes les subventions publiques.

Quoique les baisses importantes des prix pour les autres cultures ne soient pas incluses dans la figure, elles sont similaires à celles illustrées .

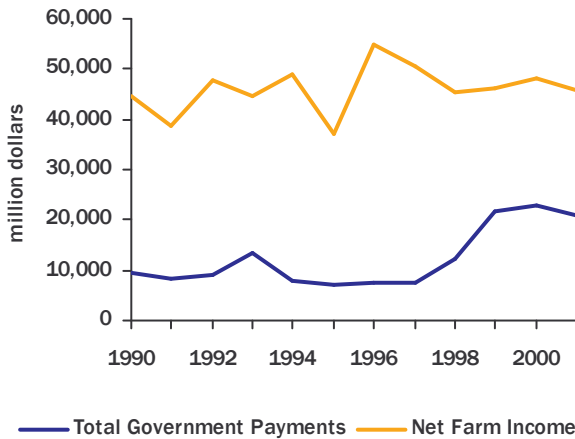
Source: USDA, Economic Research Service

⁷ Huit productions principales, le maïs, le soja, le blé, le sorgho, l'orge, l'avoine, le coton et le riz, comptent pour 74% des surfaces cultivées totales aux Etats-Unis. Ces mêmes produits sont les principaux concernés par la politique agricole et reçoivent 70 à 80% de la totalité des subventions publiques. Cinq productions, le maïs, le blé, le coton, le soja et le riz, figurent en bonne place sur les marchés mondiaux et représentent 75% des exportations totales de produits agricoles américains.

⁸ Voir, par exemple, les projections à dix ans des principales variables concernant le secteur agricole fournies par le Ministère de l'agriculture des États-Unis, le Bureau du budget au Congrès (Congressional Budget Office), et le Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI).

Figure 3

Total des aides publiques à l'agricultural et revenu agricole net, 1990-2001



Le revenu agricole net inclut le revenu du marché plus les subventions publiques moins les coûts totaux.

Entre 1996 et 1999, les subventions publiques sont passées de moins de 8 milliards de \$ à plus de 20 milliards de \$.

De 1990 à 1998, les subventions publiques représentaient environ 20 pourcent du revenu agricole net. De 1999 à 2001, les subventions publiques représentaient 47 pourcent du revenu agricole net.

Bien que les subventions publiques aient triplé depuis 1996, le revenu agricole net a baissé de 16,5 pourcent entre 1996 et 2001.

Source: USDA, Economic Research Service

Mais dans les dernières années, la politique des États-Unis a pris une orientation distincte. Elle considère maintenant l'exportation comme la force principale du secteur agricole. La préférence actuelle pour un marché complètement dérégulé est sous-jacente à cette approche. L'objectif est de permettre aux marchés de faire baisser les prix aussi bas que nécessaire pour permettre aux États-Unis de mettre hors jeu les producteurs d'autres pays et de capturer une plus grande part du marché mondial.

Les bas prix font augmenter les subventions publiques

En réponse à la baisse des prix déclenchée par les changements radicaux introduits en 1996, le Congrès a décidé d'octroyer aux agriculteurs des États-Unis des sommes toujours plus importantes sous la forme de paiements directs d'urgence visant à compenser la faiblesse des revenus tirés du marché. Pendant une bonne partie des années 90, les subventions publiques américaines varient entre 7 et 13 milliards de dollars. Avec la baisse des prix des produits de base, les paiements

directs ont triplé, dépassant largement les 20 milliards de dollars dès 1999. Malgré les niveaux records atteints par les subventions, le revenu agricole aux États-Unis a baissé de 16,5% entre 1996 et 2001.⁹ Voir figure 3.

En 2001, les subventions publiques aux agriculteurs représentaient 47% du revenu des agriculteurs, alors qu'elles ne comptaient que pour 20% de ce dernier dans les années 90. Malgré cette énorme injection d'argent, le revenu des agriculteurs connaissait une baisse régulière pendant la même période, et de nombreux agriculteurs américains sont confrontés à des difficultés financières graves.

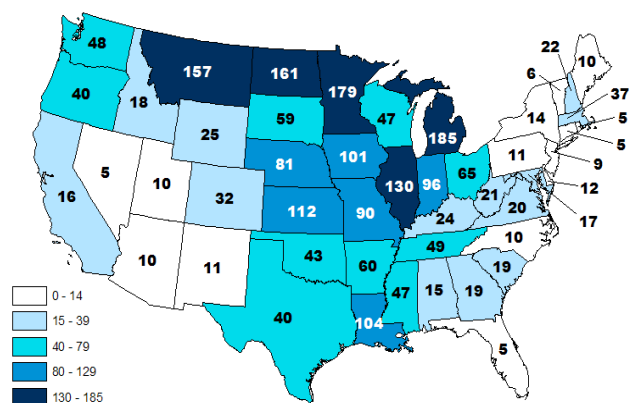
Les bas prix font du tort à tous les agriculteurs

Comme le montre la [figure 3](#), l'ampleur des subventions publiques depuis 1998 cache la baisse incroyable des revenus que les agriculteurs ont pu tirer du marché. De plus, malgré leur ampleur, les subventions publiques n'ont pas amélioré le revenu agricole sur la période. La [figure 4](#) montre la proportion, pour 2001, des subventions publiques dans le revenu agricole net de chaque État. Elle dé-

⁹ Le revenu agricole net constitue une mesure de la rentabilité des facteurs terre, travail et gestion.

Figure 4

Aides publiques américaines à l'agriculture, en pourcentage du revenu agricole net par État. Revenu, 2001



En 2001, huit États percevaient des subventions publiques qui étaient supérieures à 100 % de leurs revenus agricoles nets.(NFI).

Les subventions publiques étaient supérieures à 40 pourcent du revenu agricole net dans 21 États sur 48.

Les États qui ont obtenu la partie la plus élevée de leur revenu des programmes de subventions publiques sont aussi les États les plus gros producteurs. Cela illustre encore plus la dépendance des revenus des agriculteurs par rapport au subventions publiques.

Source: USDA, Economic Research Service

passé 40% dans presque la moitié des États du pays, et huit États ont reçu des subventions représentant plus de 100% de leur revenu agricole net. Les États qui reçoivent le plus gros pourcentage de subventions publiques sont aussi les plus gros producteurs agricoles du pays, illustrant la dépendance aux subventions des producteurs agricoles américains.

Sous la politique agricole américaine actuelle, les coûts de production des principales cultures sont beaucoup plus élevés que leur prix de vente.¹⁰ Comme on peut le voir

dans le tableau 1, les prix du marché en 2001 étaient inférieurs de 23% aux coûts de production (coût économique total) pour le maïs, de 48% pour le blé, 32% pour le soja, 52% pour le coton et 45% pour le riz. En outre, même en ajoutant les subventions au revenu tiré du marché, les gains issus de la production de blé, de soja et de coton étaient encore inférieurs au coût de production (de 19% pour le blé, 12% pour le soja et 27% pour le coton). Subventions publiques incluses, les gains pour le maïs étaient supérieurs de 1%

Tableau 1

Prix unitaire du marché, total des coûts de production moyens et subventions publiques pour une série de cultures pour 2000 et 2001

	Maïs		Blé		Soja		Coton ⁽¹⁾		Riz	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Prix	1,77	1,84	2,46	2,76	4,45	4,15	0,62	0,40	5,46	4,74
Coût de prod.total moyen	2,72	2,39	4,62	5,31	6,20	6,14	0,91	0,83	8,57	8,60
Revenu brut moyen	-0,95	-0,55	-2,16	-2,55	-1,75	-1,99	-0,29	-0,43	-3,11	-3,86
Subventions publiques	0,79	0,58	1,85	1,53	1,19	1,26	0,14	0,21	6,94	6,92
Revenu net moyen	-0,16	0,03	-0,31	-1,02	-0,56	-0,73	-0,15	-0,22	3,83	3,06

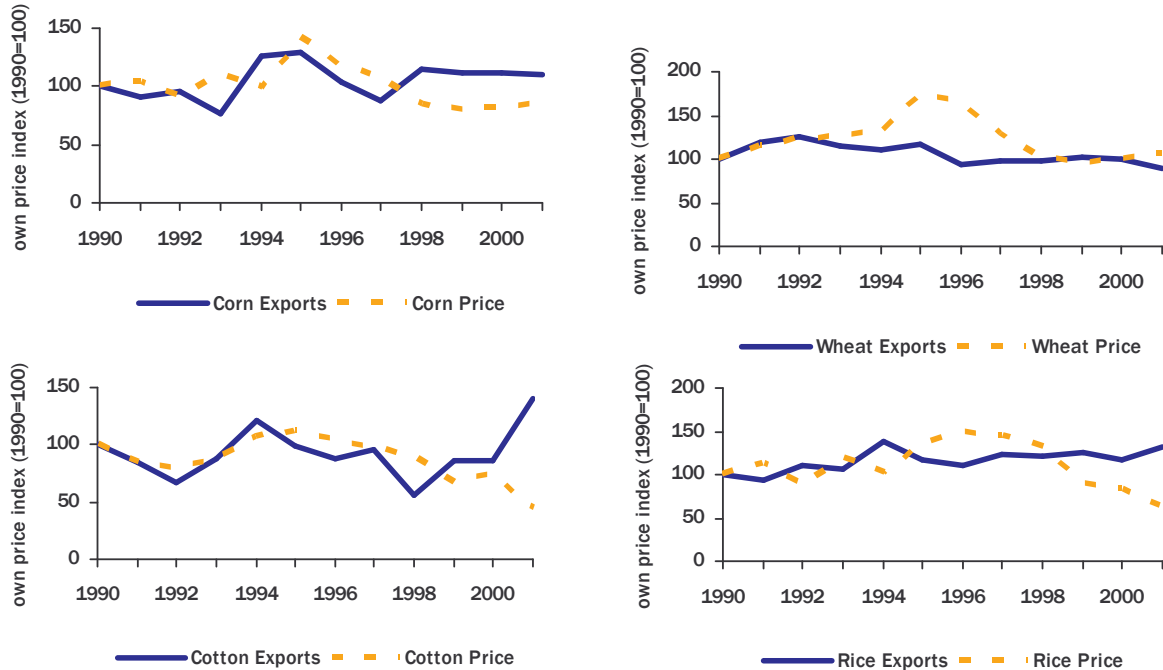
(1) Revenus des graines de cotons inclus

Source: USDA ARMS Production Costs and Returns

¹⁰ Le service de recherche économique de l'USDA fait des estimations annuelles des coûts de production et de la rentabilité pour chaque produit. Ces estimations sont tirées des données de l'Etude sur la gestion des ressources agricoles (Agricultural Resource Management Survey (ARMS)). Pour plus d'informations sur cette étude, voir <http://www.ers.usda.gov/briefing/ARMS/>.

Figure 5

Indices des exportations et des prix américains pour le maïs, le blé, le coton et le riz, (1990=100)



aux coûts de production, tandis que pour le riz, les subventions faisaient un peu plus que compenser les pertes issues des baisses de prix du marché (en incluant les subventions, les revenus tirés de la production du riz étaient supérieurs de 36% à leurs coûts de production).

La politique agricole américaine plonge les agriculteurs du monde entier dans la détresse

Les effets néfastes de la politique agricole américaine sont transmis aux agriculteurs pauvres hors des États-Unis par l'effet de deux séries de dynamiques. La première est la pression à la baisse qu'exercent les prix américains sur les prix mondiaux des produits de base. Les bas prix affectent tous les autres pays, et spécialement ceux qui sont poussés par la libéralisation du commerce à réduire les soutiens intérieurs et les protections aux frontières dont bénéficient leur secteur agricole.

Bien que les États-Unis ne soient pas en situation de monopole (ils sont seulement l'un des principaux acteurs sur des marchés mondiaux oligopolistiques), les bas prix américains tirent systématiquement les prix mondiaux à la baisse. Ainsi, notre politique agricole affecte-t-elle directement les niveaux de vie et la viabilité des petits agriculteurs du monde entier. La persistance des bas prix pour le maïs, le blé, le coton, et le riz, illustrée pour les États-Unis (Figure 2 ci-dessus), est significative des tendances des prix mondiaux pour les principaux grains, le riz et le coton.

La seconde dynamique est le rôle que jouent les bas prix américains pour supplanter les exportations et les productions d'autres pays. Cet effet concerne tous les produits de base d'une manière ou d'une autre, mais il est particulièrement important pour le coton et le riz. La figure 5 montre que les prix du coton américain ont baissé de 70% depuis le milieu des années 90. Depuis 1998, les exportations américaines de coton ont explosé, augmentant de plus de 80% dans les trois dernières an-

Encadré 1 — Structures agricoles aux États-Unis

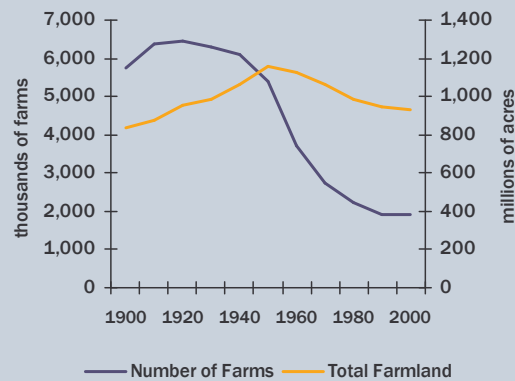
La structure du secteur agricole de l'économie des États-Unis a subi d'importants changements au cours du siècle dernier. Parce que les structures agricoles, en même temps, sont affectées et affectent les politiques publics, il est important de décrire brièvement la situation actuelle de l'agriculture se rapportant au nombre et à la taille des exploitations, la concentration de la production et la tenure.

La production se concentre de manière croissante. Le nombre d'exploitations agricoles atteignait son niveau le plus élevé en 1920, avec près de 6,5 millions d'exploitations mais, est tombé aujourd'hui sous les 2 millions. La surface en production a continué à augmenter jusqu'en 1950, année où 1,16 milliard d'acres (469 millions d'ha) étaient cultivés. Depuis ce sommet, il y a eu une réduction régulière des surfaces en production, pour atteindre le niveau actuel de 932 millions d'acres (377 millions d'ha). La taille moyenne des exploitations est passé de 148 acres (59,9 ha) lorsque le nombre d'exploitations était à son maximum à 487 acres (197 ha) actuellement.

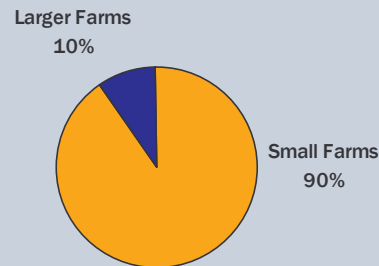
Quoique 90 pourcent des exploitations agricoles américaines soient considérées comme étant de petites exploitations – lesquelles sont définies comme celles générant moins de 250.000 \$ de ventes brutes – elles ne comptent que pour 33 pourcent de la valeur totale de la production. Ce sont les grosses exploitations, ayant des ventes brutes supérieur à 250.000 \$ qui produisent les deux tiers de la production sur seulement 32 pourcent des terres agricoles. Parce que les petites fermes occupent les deux tiers des terres agricoles, elles sont importante pour aborder toute discussion qui concerne l'utilisation des terres et l'environnement rural. Les grosses exploitations reçoivent environ 47 pourcent de toutes les subventions publiques. Cela peut être considéré comme disproportionnellement élevé, si l'on considère que ces grosses exploitations ne représentent que dix pourcent de l'ensemble. Cela peut être considéré comme disproportionnellement faible, si l'on considère que les grosses exploitations comptent pour 67 pourcent de toute la production.

Lors de l'enquête sur la gestion des ressources agricoles de 1998, la plupart des petites fermes ne généraient pas suffisamment de revenus pour couvrir les charges, aussi beaucoup d'exploitants dépendaient du revenu d'activités extérieures à l'exploitation.

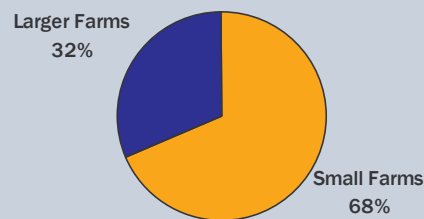
Nombre d'exploitation et surface agricole aux É-U, 1900-2002



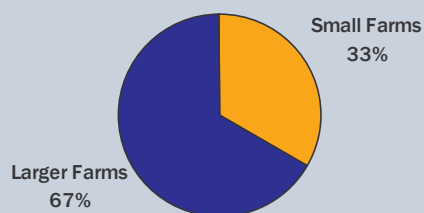
Pourcentage du nombre total des exploitations aux É-U



Pourcentage de la surface agricole des É-U



Pourcentage du total de la production des É-U



nées, pour atteindre leur niveau le plus élevé depuis 75 ans. La part des États-Unis dans les exportations mondiales de coton a maintenant atteint près de 60%, alors qu'elle s'établissait en moyenne à moins de 40% à la fin des années 90 (Meyer et al., 2003). Il est cependant important de remarquer que la part des États-Unis sur le marché mondial du coton a augmenté avant tout grâce à la captation de la croissance de la demande extérieure, dans une période pendant laquelle la consommation extérieure a dépassé la production. Bien que moins sensiblement, les exportations américaines de riz ont également augmenté alors que les prix baissaient. Cela apporte de l'eau au moulin de ceux qui soutiennent que les États-Unis ne proposent pas seulement une offre de produits agricoles, mais déversent des produits de base sur le marché mondial sous les coûts de production, au détriment des petits agriculteurs du monde.

QUI SONT LES VRAIS BÉNÉFICIAIRES DE LA BAISSÉ DES PRIX?

Les utilisateurs bénéficient de ces bas prix, depuis que la politique agricole américaine remet en cause le principe selon lequel l'acheteur doit prendre en charge la totalité du coût de production. Les bénéficiaires des produits de base américains sont majoritairement les grands systèmes d'élevage, souvent intégrés verticalement, les firmes multinationales de l'agroalimentaire et les pays importateurs (mais savoir si les consommateurs de ces pays en bénéficient directement n'est pas évident).

Les systèmes de production de bétail intégrés en tirent profit

Les subventions publiques procurent indirectement de larges bénéfices aux grands élevages de bétail, souvent intégrés verticalement, qui achètent l'alimentation du bétail sur

le marché en dessous des coûts de production plutôt que de la produire au sein de l'exploitation. Cela désavantage les petites exploitations diversifiées qui, typiquement, nourrissent leur bétail en partie à partir de leur propre production. Ces petites exploitations absorbent donc la totalité du coût de production pour l'alimentation. De cette manière, les bas prix contribuent à accélérer la concentration du secteur de l'élevage et à affaiblir la position des petits agriculteurs familiaux des États-Unis.¹¹

Un rapport récent du Service de Recherche Economique de l'USDA (*US Department for Agriculture, l'équivalent de nos ministères européens de l'agriculture*) sur les Relations Structurelles et Economiques dans la Production de porc aux États-Unis illustre les changements rapides que connaît le secteur de l'élevage. Entre 1994 et 1999, le nombre d'exploitations produisant du porc aux États-Unis est passé de plus de 200 000 à moins de 100 000. Dès 2001, ce nombre était tombé à 80 000. Malgré la baisse du nombre des exploitations, le nombre de porc n'a pas diminué, restant en moyenne à 60 millions de tête. Ainsi, une concentration sans précédent s'est développée dans la production porcine pendant les années 90. Au cours de la décennie passée, la proportion d'exploitations comptant plus de 2000 têtes de porcins est passée de 37% à près de 75%. Un peu plus de la moitié des porcs vivaient en 2001 dans des exploitations comptant 5000 têtes ou plus, alors que cette proportion n'atteignait qu'un tiers en 1996.

L'agrobusiness en tire profit

Les grandes firmes agroalimentaires multinationales ont la possibilité d'acheter les produits agricoles à des prix inférieurs à leurs coûts de production. Parallèlement, l'absence de mécanismes de maîtrise de l'offre assure aux traders et aux transformateurs une disponibilité constante de ces produits de base. Elle

¹¹ Pour plus d'information sur la concentration croissante dans le secteur de l'élevage, voir Lamb (2002) et plusieurs publications et rapports disponibles auprès du service de recherche économique de l'USDA (USDA's Economic Research Service Briefing Rooms (voir, <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Cattle/>; <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Hogs/>; <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Poultry/>).

assure également aux fournisseurs d'intrants et de machines agricoles une demande accrue pour leurs produits, puisque le gouvernement n'encourage plus aucun retrait de surface de la production à travers le gel des terres.

Les consommateurs (nationaux et étrangers), en profitent-ils?

Que les consommateurs finaux tirent un bénéfice de politiques qui encouragent la persistance de bas prix pour les produits agricoles dépend de la capacité du système de commercialisation à leur transmettre ces bas

prix. Dans certains cas, les acteurs de l'agroalimentaire et les intermédiaires sont en mesure de capter une partie ou la totalité des bénéfices. Il est donc difficile de prévoir si les consommateurs, où que ce soit, perçoivent un quelconque bénéfice de cette baisse des prix. Toutefois, la baisse des prix permet effectivement aux pays importateurs de se procurer les produits de base nécessaires pour l'alimentation de leurs populations à des prix moindres, ce qui constitue un avantage potentiel pour les consommateurs dans ces cas-là.

Encadré 2 — Utilisation de la terre aux États-Unis

Plus de la moitié de plus de 2 milliards d'acres de terre (809 millions d'ha) que comprend les États-Unis est constituée soit de terres agricoles, soit de forêts. L'autre moitié se compose de zones urbaines, de parcs, de marais, de déserts et autres espaces inutilisables. Les terres agricoles comptent pour 455 millions d'acres (184 millions d'ha) comprenant les terres en culture, les terres en jachère et les pâturages. Les pâturages et les terres en jachère représentent plus de 24 pour cent de l'ensemble des terres agricoles.

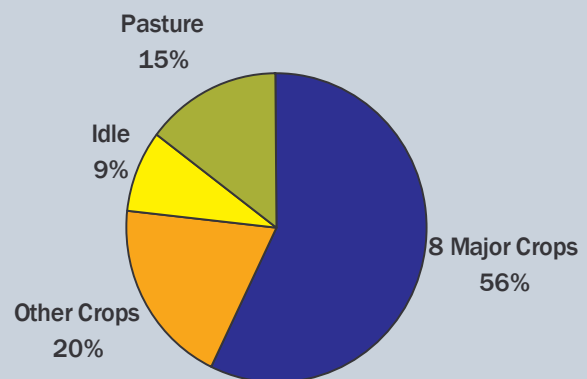
Les huit cultures principales des États-Unis sont le maïs, le soja, le blé, l'orge, l'avoine, le coton, le riz et le sorgho. Ces huit cultures couvrent 259 millions d'acres (104 millions d'ha) ou 74 pour cent de toutes les terres arables en production. Les grains et les céréales sont principalement cultivés dans la partie centre-ouest (*midwestern*) du pays. Le coton et le riz sont cultivés dans la partie sud du pays.

Utilisation de la terre aux États-Unis

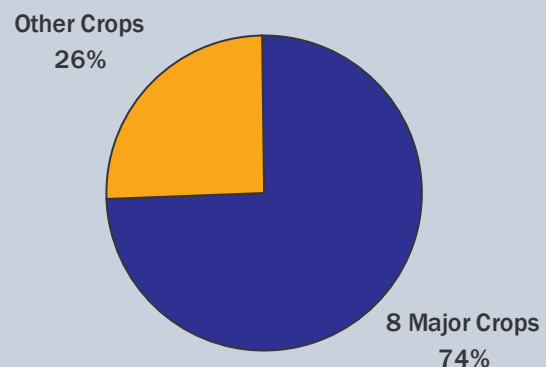
Superficie totale US, 1997 (1000 acres)	2.263.254
Terres agricoles et forêts	1.096.588
Terres agricoles	455.052
8 productions principales	258.800
Autres produits non cultivées	89.901
Pâturages	38.839
Superficies totales en forêts	641.536
Pâturées	140.361
Non pâturées	501.175

Source: USDA, Service de Recherche Economique

Utilisation de la surface agricole des É-U



Répartition des surfaces de culture américaines





POURQUOI SOMMES NOUS DANS LE PÉTRIN?

La crise actuelle de l'agriculture américaine est le résultat de choix délibérés des politiques des États-Unis. Les États-Unis ont maintenu une politique visant à augmenter leurs capacités productives, mais ils ont abandonné tous les mécanismes de protection visant à maîtriser l'usage de ces capacités. Cette section passe en revue les changements qui sont à l'origine de la situation actuelle, dans laquelle les bas prix se conjuguent avec d'importants soutiens au revenu sous la forme de subventions.

La première leçon à tirer de l'histoire de la politique agricole US est que les marchés agricoles ne tendent pas à s'auto-corriger et que la production ne diminue pas suffisamment par elle-même. La demande intérieure et même la demande extérieure n'augmentent pas, elles non plus, suffisamment pour ré-équilibrer les marchés et permettre aux agriculteurs de gagner leur vie - c'est-à-dire de dégager un profit - grâce à la vente de leurs produits.

L'histoire de la politique agricole en bref

La politique agricole américaine a fortement influencé deux aspects importants de l'agriculture américaine: la croissance de sa capacité de production et la proportion qui en a été utilisée.

Depuis leur naissance en tant que Nation, les États-Unis ont promu des politiques qui favorisent une croissance phénoménale des capacités productives, financées par les contribuables. Ainsi au XIX^e siècle le gouvernement choisit de repousser la frontière des zones mises en valeur en distribuant des terres presque gratuitement à des agriculteurs potentiels.

Une fois que la majeure partie des terres eut été mise en culture, les contribuables US ont financé un système de centres de recherches et de vulgarisation pour développer et diffuser de nouvelles technologies. Ce système a connu un succès énorme. Il continue d'assurer à chaque nouvelle génération d'Américains un accès à de larges quantités de nourriture saine à des prix raisonnables.

Le revers de la médaille est que cette recherche et cette vulgarisation financées par les pouvoirs publics contribue à l'émergence de problèmes concernant les prix et les revenus. Il est évident que ni les États-Unis ni le reste du monde ne seraient confrontés aux bas prix et aux disparitions de petites exploitations qu'ils connaissent actuellement si les gains de productivité qui se sont accumulés dans les dernières décennies n'avaient pas eu lieu.

A partir des années 30 et presque tout au long du XX^e siècle, les politiques des États-Unis ont inclus des mesures permettant d'aborder les problèmes de prix et revenus créés par ses immenses capacités productives, utilisées à leur maximum. La plupart de ces programmes comprenaient une combinaison de soutien et de stabilisation des prix, de maîtrise de l'offre, d'encouragement de la demande, de protection à l'importation ou de conservation. L'annexe A contient une brève description des mesures appliquées par le passé dans le cadre de ces programmes, avec quelques exemples spécifiques. Cette liste n'est pas exhaustive.

Une certaine capacité de production ne constitue pas un mandat pour l'utiliser de façon illimitée. Par exemple, dans le secteur secondaire, entre 15 et 25% de la capacité productive est volontairement laissée inexploitée à un moment donné, en fonction des conditions d'offre et de demande (Economic Report of the President, 2003). Mais à la différence des entreprises dans les autres sec-

teurs, les agriculteurs individuels n'ont pas la capacité d'influencer la quantité totale de produits mise sur le marché. Les agriculteurs n'ont pas non plus été en mesure de mettre en place par eux-mêmes des mécanismes de gestion de l'offre auto-gérés pour adapter les quantités produites aux besoins du marché.

C'est pourquoi le rôle traditionnel du gouvernement fédéral a été de faire pour l'agriculture ce qu'elle n'était pas en mesure de faire par elle-même: gérer la capacité productive pour fournir aux agriculteurs des revenus et des prix stables et durables. Jusqu'au milieu des années 80 (et au delà, dans certains cas), la principale préoccupation de la politique agricole américaine a concerné les programmes de gestion de l'offre ainsi que les mesures de soutien et de stabilisation des prix.

Les programmes de gestion de l'offre

Ainsi, le Ministère de l'Agriculture décidait quelle proportion de la capacité productive devrait être laissée inexploitée chaque année. Le gouvernement utilisait plusieurs outils pour maîtriser l'offre, mais en général, on demandait aux agriculteurs de ne pas utiliser une partie variable de leurs terres. Une telle approche ne permet pas une maîtrise exacte. Pour au moins une raison : à la différence de ce qui est le cas pour la construction de tracteurs dont les quantités produites peuvent être modifiées d'un jour ou d'une semaine à l'autre, le Ministère de l'Agriculture ne peut influencer l'utilisation de la capacité productive qu'une fois par an. Des éléments tels que les conditions climatiques ou des erreurs d'évaluation du fait de l'inutilisation de la part la moins productive des terres rendent l'anticipation de la production annuelle très difficile.

Mais même s'il pouvait y avoir des erreurs, des ajustements pouvaient être réalisés l'année suivante, et le marché était conscient de cette possibilité. Par conséquent, si, pour une année donnée, suite à des rendements

élevés, les stocks augmentaient et les prix baissaient, le marché anticipait une très probable décision de gel des terres pour l'année suivante. En l'absence de gel de terres ou de mécanismes équivalents, les acheteurs de produits agricoles seront tentés de repousser leurs achats lorsqu'ils constateront une hausse des rendements car ils anticiperont une nouvelle baisse des prix.

Malgré les inconvénients inhérents à leur nature, les politiques de maîtrise de l'offre ont, par le passé, permis d'éviter que des phénomènes de surproduction ou de baisse des prix ne deviennent chroniques, comme cela aurait été le cas si les capacités de production agricoles avaient été constamment mises en oeuvre de façon illimitée.

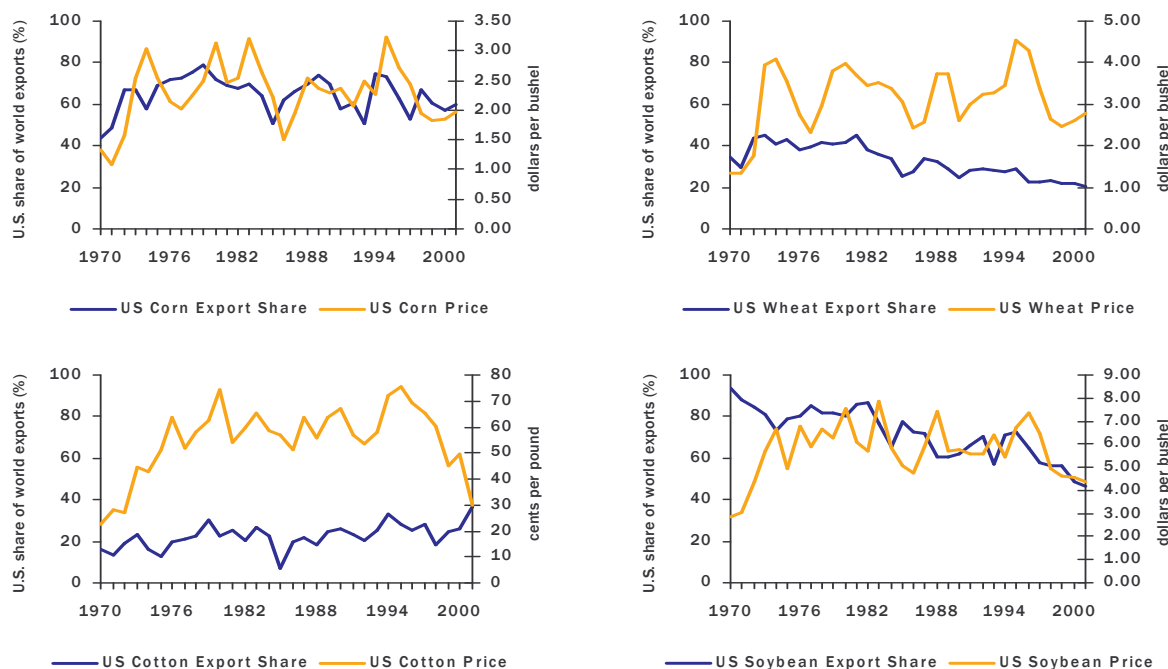
Les programmes de soutien aux prix

Les programmes de soutien aux prix prévoyaient un prix minimum pour les principales cultures. Ainsi, si le Ministère s'était trompé en fixant un gel de terre insuffisant alors que les rendements se sont avérés supérieurs à la moyenne ou que la demande a été anormalement faible, les prix ne pouvaient pas s'effondrer de manière incontrôlée. Le prix plancher était égal au prix de préfinancement (*loan rate*) pour un produit, c'est-à-dire à la valeur unitaire de la culture prise comme garantie du prêt du gouvernement.* Par exemple, si le gouvernement valorise une culture de 1.000 boisseaux de maïs au prix de préfinancement (*loan rate*) de 2 dollars par boisseau, le prix plancher pour ce produit sera de 2\$. Lorsque le prêt arrive à échéance, le producteur pouvait "donner" son grain aux pouvoirs publics comme remboursement complet (principal et intérêt) du prêt; le prix de préfinancement de 2\$ correspondait donc dans ce cas au prix effectif qui lui était payé pour sa culture. Si le prix du marché était supérieur au prix de préfinancement, intérêts compris, le producteur avait la possibilité de rembourser l'emprunt et les intérêts et de vendre sa production au prix plus élevé du

* [ndlr] Dès la récolte des "grains" (céréales, oléagineux, coton), le producteur pouvait obtenir un prêt du gouvernement dont le montant correspondait à la totalité de sa récolte multipliée par ce prix plancher

Figure 6

Les exportations américaines et ses parts de marchés mondiaux à l'exportation pour le maïs le blé, le coton et le soja, 1970-2001



marché. L'usage d'un prix de préfinancement (*loan rate*) élevé, en particulier en l'absence de mécanismes de maîtrise de l'offre, peut amener à une accumulation excessive de stocks publics, ainsi qu'à des coûts de stockage élevés.

Le virage vers un marché plus libre

Dans les dernières décennies, l'objectif d'augmentation des capacités productives a été maintenu, mais pas celui de garantir des prix et des revenus aux agriculteurs par la gestion de ces capacités. Au contraire, les pouvoirs publics ont choisi de s'en remettre au marché libre pour la fixation des prix agricoles et de supporter les revenus des producteurs par des paiements directs en périodes de bas prix. Pour mettre fin aux excédents de stocks, la politique américaine s'est détournée du soutien aux prix et de la gestion de la production, privilégiant la recherche d'un élargissement de la demande, en particulier de la

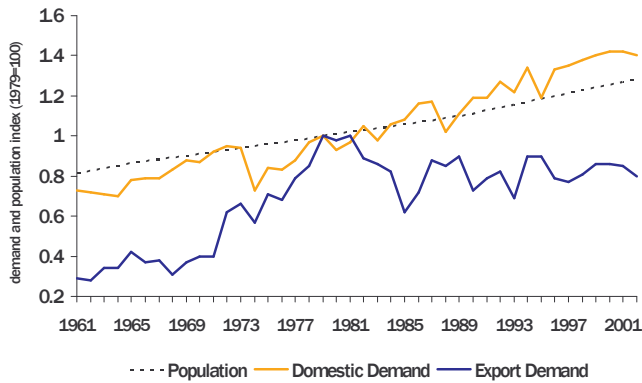
demande extérieure. Les défenseurs d'un marché plus libre et de la libéralisation du commerce ont réussi à persuader les décideurs politiques d'encourager la baisse des prix en réduisant le soutien aux prix agricoles, espérant une forte augmentation des exportations. On supposait qu'en modifiant la forme de l'intervention publique en agriculture, le secteur agricole américain s'ajusterait rapidement au plus grand volume d'exportations et que les agriculteurs tireraient profit de ce boom des exportations.

Depuis le milieu des années 80, les Etats-Unis ont délibérément choisi de faire baisser les prix du marché pour les produits de base, de façon à améliorer la compétitivité des États-Unis sur les marchés d'exportation. L'accent mis sur la libéralisation du commerce et sur la nécessité de se conformer aux engagements des traités commerciaux internationaux a renforcé cette orientation.

Contrairement à une idée reçue très populaire parmi les experts économiques, selon laquelle ces nouvelles politiques auraient permis une importante croissance des exporta-

Figure 7

Indice de la demande américaine et de la demande à l'exportation pour les huit principales cultures et la population des É-U, 1961-2002 (1979=100)



La tendance pour les exportations des huit principales cultures américaines s'est « aplatie » depuis le début des années 1980.

La demande intérieure pour les principales cultures a régulièrement augmenté, dépassant la croissance de la population américaine, ce qui est dû à l'augmentation récente de la demande non alimentaire.

tions, ces dernières n'ont généralement pas augmenté du tout. Le boom des exportations n'a pas eu lieu. En fait, comme on peut le voir sur la [figure 6](#), la part des États-Unis dans les exportations mondiales de blé et de soja a décliné de façon constante tout au long des 30 dernières années. Les exportations de maïs sont restées relativement stables, malgré des variations. Et contrairement à ce qui était attendu, les exportations de maïs ont eu tendance à augmenter pendant les périodes de prix élevés, et à diminuer lorsque les prix baissaient, car les États-Unis sont le fournisseur en dernier ressort du monde pour le maïs. Bien que le comportement particulier du coton soit un peu différent, les exportations de coton US étant plus sensibles aux variations de prix, mais même ces dernières n'ont pas connu de "boom" lors de la baisse des prix de soutien.

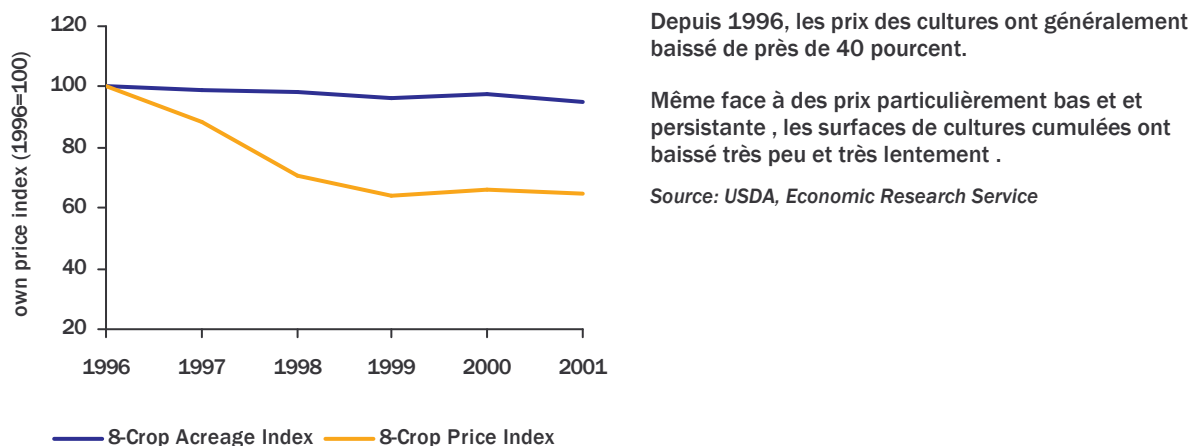
Puisque ce boom des exportations n'avait pas eu lieu, les partisans d'un marché plus libre déclarèrent que les mesures résiduelles de soutien aux prix et de maîtrise de l'offre maintenues par les pouvoirs publics constituaient un obstacle aux exportations. En effet, un nombre croissant d'économistes soutenaient des idées selon lesquelles les politiques publiques concernant les produits de base étaient des reliques d'un passé révolu. Ils considéraient que, puisque l'agriculture ne représente plus une force cruciale dans l'économie actuelle (seuls 2% de la population vivent sur des exploitations agricoles, contre

25% dans les années 30), les agriculteurs sont plus susceptibles de réagir aux bas prix en réduisant leur production, puisqu'ils dépensent plus pour acheter les engrais et le carburant qu'ils ne gagnent en produisant au sein de leurs exploitations. On en est donc arrivé à penser que l'intervention du gouvernement dans le secteur agricole n'était plus nécessaire. Au contraire, ce type d'intervention est désormais considéré comme un obstacle à la réalisation du plein potentiel de revenu du secteur agricole. Parallèlement au changement dans les idées reçues concernant la réaction du secteur agricole aux prix, le lobby agroalimentaire gagnait en pouvoir et en influence, dépassant celle des organisations agricoles de base.

Le résultat de cette évolution de la pensée dominante fut la Loi agricole (*Farm Bill*) de 1996, qui supprimait tous les résidus de soutien public aux prix ou de maîtrise de l'offre. Le Farm Bill de 1996 fut débattu et adopté pendant une période de prix élevés et d'optimisme concernant la croissance du secteur agricole américain. En 1995, les prix des principaux produits (maïs, blé, coton, sorgho, avoine et seigle) ont atteint des niveaux jamais égalés jusque-là. Cette hausse des prix était d'abord le résultat des marchés mondiaux tendus, conjugués à des conditions climatiques propres aux États-Unis, suite auxquelles les rendements se sont situés largement en dessous de leur niveau tendanciel. A ce mo-

Figure 8

Indice des prix du marché américain et surfaces pour les huit principales cultures (1996=100)



ment-là, les prévisionnistes de l'USDA projetaient une croissance importante des exportations de produits agricoles pour l'avenir prévisible.

Les exportations de soja, et encore plus de coton, ont en effet augmenté et même dépassé les projections dans les années récentes. Mais ce ne fut pas le cas de la plupart des autres produits. Comme le montre la Figure 7, la tendance, pour les exportations américaines de huit productions majeures prises ensemble, a été à la stabilité depuis 1996. Si la tendance résolument orientée à la hausse des exportations dans les années 70 a marqué les esprits, elle ne reflète plus la réalité récente. La demande intérieure, qui a crû plus rapidement que la population américaine du fait de la demande non alimentaire, est restée la principale composante de la demande de produits de base dans le dernier quart du XX^e siècle.

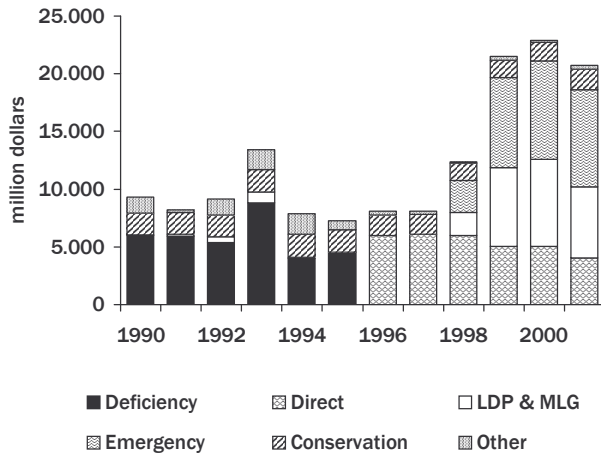
Après l'abandon du programme de gel des terres, les surfaces auparavant retirées de la production ont été libérées. Sans mécanismes de réduction des terres cultivées pour contrôler l'offre, la réponse immédiate fut une augmentation des surfaces utilisées. Il ne fut pas surprenant de constater que les surfaces sur lesquelles sont cultivées les 8 principales céréales augmentèrent de plus de 6% (dépassant 15 millions d'acres) l'année même où les gels de terres furent abandonnés. Des

ajustements liés aux stocks et aux conditions mondiales empêchèrent un déclin massif des prix, mais seulement jusqu'en 1998. A partir de cette année-là, les prix s'effondrèrent et les subventions publiques augmentèrent rapidement pour compenser les pertes de revenus tirés du marché. Même dans cette période de baisse des prix, les surfaces auparavant retirées de la production et remises en culture en 1996 restèrent cultivées. Depuis 1996, l'indice des prix du marché des huit principales productions a baissé de près de 40% (voir [figure 8](#)). Ces prix très bas n'ont pas eu d'influence notable sur l'évolution des surfaces totales cultivées.

Une autre caractéristique de la politique de 1996, l'élimination du soutien au prix, a eu pour effet de pérenniser la baisse des prix. La politique agricole américaine actuelle ne prévoit aucune mesure pour limiter cette spirale à la baisse des prix. Même les réductions annuelles successives de stocks de grains n'ont pas eu l'effet attendu, à savoir d'encourager une hausse des prix. Dans le contexte actuel, les acteurs du marché savent qu'aucun programme de maîtrise de l'offre ne pourra être utilisé l'année suivante pour redresser les prix. C'est pourquoi les acheteurs ne ressentent pas le besoin de faire monter les prix des produits agricoles de façon à assurer la satisfaction de leurs futurs besoins. Ils

Figure 9

Les subventions gouvernementales américaine à l'agriculture par programme, 1990-2001



Préalablement au Farm Bill de 1996, la plus grande part des subventions publiques était due au « deficiency program payments ». Au début des années 1990, les subsides totaux étaient en moyenne de 7 à 8 milliards de \$ par an.

Durant le Farm Bill de 1996, le programme de « deficiency payment » fut supprimé en faveur d'un programme d'aide directes dégressif. Un programme de soutien supplémentaire, au travers du « marketing loan program » et des paiements directs d'urgence (*ad hoc emergency (direct) payments*) apportèrent des subventions totales, pour les huit principales cultures, de plus 19 milliards de \$.

Source: USDA, Farm Service Agency; APAC Databook

anticipent avec raison que la mise sur le marché de toute la production maintiendra des prix aussi bas ou plus bas la saison suivante. Pendant les cinq dernières années, les opérateurs sur le marché se sont donc trouvés dans une situation de plus en plus confortable, stockant de moins en moins de céréales à chaque fin de saison. C'est pourquoi les prix ont chuté beaucoup plus rapidement que cela aurait été le cas dans un tel état des stocks avant 1996.

Avant 1996, les subventions publiques à l'agriculture étaient généralement utilisées comme incitations pour les agriculteurs à s'engager dans les programmes de maîtrise de l'offre. Depuis 1996, les subventions publiques sont strictement des soutiens directs au revenu. La réponse du Congrès à la baisse massive des prix a été de mettre en place des primes atteignant des niveaux record pour compenser partiellement les pertes de revenu des agriculteurs. Les primes versées chaque années dans le cadre des programmes de soutien à l'agriculture sont présentées par année

dans la Figure 9. Depuis 1998, les subventions aux agriculteurs ont augmenté de 250% par rapport à la période 1990-97.

Après 1997, les subventions ont pris la forme, non anticipée, de paiements compensatoires au prix de préfinancement de la récolte (*unanticipated loan deficiency payments (LDPs)*), de gains de « marketing loan »* ou de paiements ad hoc/d'urgence/de catastrophe.¹² Ce sont les bas prix qui ont engendré la hausse des subventions aux Etats-Unis, et non le contraire, comme beaucoup le croient. Alors que beaucoup rendent les importantes subventions américaines responsables de la baisse des prix, les chiffres montrent clairement l'enchaînement inverse: des subventions de plus en plus importantes ont été accordées en réponse aux baisses continues des prix et des revenus. Le problème ne vient pas des soutiens directs au revenu qui ont été ajoutées par la législation récente, mais bien de l'abandon des mécanismes de contrôle de l'offre et de soutien aux prix.

Les bas prix ne seraient pas un problème

* [ndlr] "L'agriculteur reçoit un LDP quand, sans avoir contracté de prêt de préfinancement, il perçoit néanmoins la différence entre le prix du marché local (appelé "prix affiché du comté") et le prix du prêt de préfinancement. Un MLG (gain de prêt de commercialisation) survient quand l'agriculteur bénéficiaire d'un prêt de préfinancement de la récolte le rembourse au prix inférieur auquel est tombé le marché local ("prix affiché du comté").

¹² Bien que cela ne fasse pas partie de cette étude, il est également probable que l'élimination des mécanismes de soutien des prix a permis aux firmes industrie céréalières de plus en plus oligopolistiques d'accroître la pression sur les prix de façon délibérée et arbitraire.

Pourquoi sommes nous dans le pétrin?

si la demande augmentait suffisamment pour compenser la baisse des prix à l'unité. Mais ce n'est pas le cas. Malgré des primes gouvernementales records, le revenu agricole continue de baisser à mesure que baisse le revenu que les agriculteurs tirent du marché (v. Figure 4, montrant la proportion des primes gouvernementales dans le revenu agricole par Etat en 2001). Malgré cet effondrement des prix, qui rend les produits de base américains plus compétitifs sur les marchés mondiaux et est source de dumping sur le marché mondial puisqu'ils y sont vendus à des prix inférieurs aux coûts de production, les exportations sont restées stables.

Lancés face à la pente, sans freins

L'expérience du marché libre en agriculture lancée en 1996 a échoué. Les petites exploitations disparaissent par centaines, et celles qui restent sont confrontées à des difficultés énormes. Dans le cadre de la législation actuelle, étendue dans le cadre du Farm Bill de 2002, qui prévoit un nouveau programme de soutien au revenu, rendant automatiques les primes "d'urgence" lorsque les prix sont bas, l'accélérateur fonctionne mais les freins ont été déconnectés. L'objectif d'accroître les capacités de production est maintenu, mais celui de garantir prix et revenus aux producteurs par le contrôle des niveaux de production a été abandonné. Si l'on peut considérer que les importantes subventions publiques aux producteurs ont empêché au processus d'ajustement de s'accomplir pleinement, il est nécessaire de reconnaître qu'un ajustement total aux bas prix impliquerait une baisse du revenu agricole net annuel d'au moins 10 à 12 milliards de dollars. Cette perte de revenu aurait des conséquences dévastatrices sur les communautés rurales et les petits producteurs.

Pourquoi les marchés agricoles ne s'autorégulent pas

Comme nous l'avons vu plus haut, suite à l'augmentation de la production et à la baisse

des prix, aucun mécanisme n'a été mis en place pour limiter la spirale à la baisse. Le secteur agricole ne s'est pas auto-régulé comme les concepteurs de cette nouvelle politique l'avaient prévu. Même si les projections ambitieuses du milieu des années 90 ne se sont pas réalisées, l'agriculture aurait pu être épargnée si, comme dans les autres secteurs, ses marchés étaient capables de s'autoréguler. En d'autres termes, s'il était vrai que les agriculteurs répondent aux variations de prix, alors ils diminueraient leur production de leur propre initiative pour permettre aux prix de remonter. Mais cela ne se passe pas ainsi. Comme nous l'avons vu, la réponse des pouvoirs publics à la baisse des prix a donc été de fournir des subventions atteignant des niveaux sans précédent pour compenser les pertes de revenus dues aux bas prix. Les causes de ces bas prix sont l'abandon des programmes publics de soutien des prix et de restriction des surfaces cultivées. Les agriculteurs ont donc cultivé plus de surfaces que le marché ne pouvait supporter.

Le problème principal est donc que les marchés agricoles ne s'autorégulent pas. Pourquoi? Les autres secteurs s'autorégulent. Pourquoi l'agriculture n'en serait-elle pas capable? Répondre à cette question permettrait peut-être d'éviter de futures impasses politiques.

La question de l'autorégulation est particulièrement importante dans le cas de l'agriculture car des perturbations de marché arrivent fréquemment. Les variations de rendement liées aux conditions climatiques constituent incontestablement des chocs pour le marché. Les rendements aux États-Unis influencent l'offre intérieure, et les rendements dans les pays importateurs ou dans les pays concurrents des États-Unis sur les marchés d'exportation affectent la demande extérieure de produits américains. Les effets des variations climatiques sur les rendements et la plupart des autres éléments qui influent à court terme sur les marchés agricoles tendent à être aléatoires d'une année à l'autre.

Sur le long terme, une force plus prévisible qui affecte les marchés agricoles est la croissance de la productivité, plus rapide que

Encadré 3 — Normes de consommation alimentaire

Bien que la demande alimentaire dans tous les pays soit pratiquement inélastique, les consommateurs dans les pays les plus pauvres semblent répondre davantage aux changements dans les prix et les revenus. Lorsque s'élèvent les revenus des consommateurs les plus pauvres, leurs dépenses vont s'éloigner des biens à faible valeur, en direction des biens à plus forte valeur. Les consommateurs plus riches consomment déjà de plus fortes quantités de biens à plus forte valeur, comme la viande et les produits laitiers, et c'est la raison pour laquelle un changement dans leurs revenus n'affecte pas leurs niveaux de consommation de manière significative. De même, une modification des prix des biens provoque, chez les consommateurs les plus pauvres, une réponse où ils substituent leurs dépenses entre biens alimentaires, alors que les consommateurs plus riches sont moins enclins à modifier leurs choix entre types d'aliments lorsque les prix se modifient. C'est ainsi que l'on estime que les consommateurs plus pauvres présentent une réponse plus élastique à l'égard des revenus et des prix que les consommateurs riches. Cependant, comme l'alimentation est une nécessité, la demande alimentaire est considérée comme étant inélastique à n'importe quel niveau de revenus, si l'on compare avec d'autres biens qui ne sont pas des biens de première nécessité.

Une étude de Regmi a analysé les caractéristiques de la réponse en termes de consommation de 115 pays en les divisant en trois groupes : revenus élevés, moyens et faibles. Les résultats confirment les hypothèses selon lesquelles les nations les plus pauvres ont une réponse plus élastique envers les biens alimentaires. Le tableau ci-dessous montre que les nations les plus pauvres présentent une élasticité par rapport aux prix de -0,75, ce qui signifie qu'une augmentation de un pourcent dans les prix des produits alimentaires provoquera une réduction de leurs dépenses de 0,75 pourcent. Les nations à hauts revenus présentent une élasticité par rapport aux prix de -0,3 pour les produits alimentaires. Ce qui signifie que la consommation de leurs produits alimentaires ne se réduira que d'un tiers de pourcent lorsque intervient une augmentation de un pourcent.

De la même façon, lorsque les revenus augmentent dans des pays plus pauvres, une plus grande partie de l'augmentation sera consacrée à des dépenses alimentaires, avec une élasticité de 0,73. Les nations à haut revenu ont une élasticité aux revenus bien moindre, soit 0,29. La diminution de l'élasticité de la demande en produits alimentaires, lorsque les revenus augmentent, s'explique parce que les nations pauvres consacrent plus de la moitié (55 %) de leurs revenus aux produits alimentaires, alors que les nations riches n'y consacrent que 16 pourcent (Regmi et al.). Les consommateurs pauvres tendent à concentrer leur régime alimentaire sur les sources alimentaires les moins chères mais, lorsque leurs revenus augmentent, ils diversifient leur consommation au profit d'autres groupes d'aliments. C'est pourquoi, certains produits comme la viande et le poisson

ont une élasticité élevée pour les nations à bas revenu, alors que les produits élémentaire, tels le riz et la farine, ont une élasticité plus faible. Le tableau ci-dessous fournit une estimation de l'élasticité dans les pays pauvres, pour différentes denrées.

Région	Production	Elasticité-prix	Elasticité-revenu	Source
Faibles revenus (32 pays)	Alimentaire	-0,75	0,73	Regmi et al.
Revenus moyens (41 pays)	Alimentaire	-0,60	0,58	Regmi et al.
Revenus élevés (26 pays)	Alimentaire	-0,30	0,29	Regmi et al.
Brésil (Irevenu faible)	Légumes		0,82	Costa
Brésil (Irevenu faible)	Viandes		0,64	Costa
Malaisie	Pains	-1,04	0,53	Abdullah et al.
Malaisie	Riz	-0,30	0,31	Abdullah et al.
Malaisie	Farine	-0,48	0,43	Abdullah et al.
Vietnam (Red River)	Riz	-0,92	0,43	Minot and Goletti
Turquie	Pains	-1,07	0,38	Akbay and Boz
Indonesie	Maïs	-0,26		RAP
Indonesie	Manioc	-0,39		RAP
Indonesie	Soja	-0,78		RAP

Abdullah, NMR, AAA Rahman, A Radam and AZ Baharumshah. (1999) Demand and Prospects for Food in Malaysia, Paper presented at the Seminar on Repositioning the Agriculture Industry in the Next Millennium, organized by Centre for Policy Studies in Serdang, Malaysia, 13 -14 July.

Akbay, C and I Boz. (2001) Food Consumption Patterns of Socioeconomic Groups: An Application of Censored System of Equations, presented at the ERC/METU Conference in Ankara, Turkey, Sept 10-13.

Costa, Fabiano. (2001) Changes in Food Consumption Patterns in Brazil, Food and Agribusiness Research, Issue 019-2001, June.

Minot, N and F Goletti. (1997) Impact of Rice Export Policy on Domestic Prices and Food Security: Further Analysis Using the Veit Nam Agricultural Spatial Equilibrium Model (VASEM), International Food Policy Research Institute, July 9.

Regmi, A, MS Deepak, JL Seale Jr. and J Bernstein. (2001) Cross-Country Analysis of Food Consumption Patterns, Changing Structure of Global Food Consumption and Trade, ERS WRS-01-1.

RAP Publication. (1999) Livestock Industries of Indonesia Prior to the Asian Financial Crisis, Food and Agriculture Organization of the UN, no. 37, Dec.

Pourquoi sommes nous dans le pétrin?

la croissance modérée de la demande de produits alimentaires. Dans un pays comme les États-Unis, la demande intérieure de produits agricoles croît au même rythme que la population mais, contrairement à ce qui est le cas pour la demande de voiture, de maisons, de vêtements et de la plupart des catégories de produits, le doublement du revenu d'un consommateur a peu d'impact sur sa demande de produits alimentaires. De même, le taux de croissance de la demande à l'exportation a été décevant, spécialement dans le cas des céréales. Si la croissance de la demande de produits agricoles augmentait avec la production, la question des bas prix et revenus agricoles se poserait beaucoup moins.

Dans le secteur agricole, les innovations technologiques sont rapidement adoptées, augmentant la productivité, et donc l'offre, et exercent une pression à la baisse sur les prix. Les prix plus faibles, à leur tour, deviennent des incitations à adopter des technologies permettant de réduire les coûts, et les prix continuent leur glissade. C'est la raison pour laquelle la production agricole est soumise à une pression constante en termes de prix, avec de brèves périodes de remontée, résultant généralement de désastres naturels ou d'autres événements exceptionnels. Étant donné le caractère essentiel de l'alimentation pour la vie, il est indispensable que les capacités productives restent largement supérieures aux besoins immédiats. Il y a un large consensus sur le fait que cet objectif des politiques agricoles et alimentaires doit être maintenu, même s'il résulte en une pression sévère sur les prix agricoles. Le seul fait que les prix soient bas n'est pas le problème: ce qui importe est la façon dont les consommateurs y adaptent les quantités qu'ils achètent, et la façon dont les producteurs y adaptent leurs décisions de production pour la saison suivante. Si les consommateurs réagissaient en achetant plus lorsque les prix sont bas et les producteurs en réduisant leur production, les excédents disparaîtraient rapidement et les prix remonteraient à des niveaux profitables.

Si cet ajustement pouvait avoir lieu dans le secteur agricole, il n'y aurait pas de problème fondamental de prix ou de revenus. C'est exactement comme cela que fonctionnent la plupart des industries productives: les consommateurs achètent plus et les producteurs produisent moins lorsque les prix baissent, ou que les stocks augmentent ou encore lorsqu'ils constatent un ralentissement de leurs ventes. Les prix remontent et des profits réapparaissent. Mais comme nous l'avons vu, ni les quantités de produits agricoles demandées, ni les quantités offertes ne sont très sensibles aux variations de prix, c'est pourquoi le marché agricole ne s'autorégule pas de lui-même en temps utile. La production annuelle totale reste relativement constante quels que soient les prix, le niveau des subventions ou d'autres sources de revenus.

Même lorsque des agriculteurs individuels font faillite, la production totale change peu. A la différence des autres secteurs d'activité, pour lesquels la fermeture d'une usine implique une réduction de la taille de cette activité car la terre et les autres moyens de production sont réorientés vers un autre type d'activité, en agriculture, les terres arables restent en général cultivées. Elles sont seulement travaillées par quelqu'un d'autre. La vente d'une exploitation ne réduit pas systématiquement la dimension du secteur agricole. En fait, la production par hectare peut même être amenée à augmenter si le nouveau propriétaire pratique une meilleure gestion ou une production plus intensive en capital.

La conclusion est que, quelque soit la cause de la baisse du revenu, la baisse de la production agricole qui y répond est très limitée. L'autorégulation ne fonctionne pas mieux du côté de la demande que du côté de l'offre. Établir une politique agricole fondée sur l'hypothèse que des ajustements automatiques suscités par le marché libre auront lieu n'est pas seulement une preuve de naïveté et d'erreur d'appréciation; c'est simplement un gage d'échec.



LA QUESTION DES PRIX AMÉRICAINS

Les prix américains pour les principaux produits de base ont une influence directe sur les prix mondiaux. Cette section montre la force de cette influence et l'impact des bas prix des Etats-Unis sur les petits agriculteurs et les pays en développement. En un sens, il s'agit d'une conclusion prévisible dans la mesure où, si les prix américains n'affectaient pas les prix mondiaux, et en particulier les prix dans les pays en développement, alors les autres pays ne dénonceraient pas les subventions des États-Unis ou ses politiques agricoles.

Le leadership américain sur les prix des produits de base

Les marchés internationaux de céréales sont actuellement en situation oligopolistique, c'est-à-dire qu'un petit nombre d'acheteurs dominants influencent le marché. Un, ou quelques acheteurs puissants, fixent le prix et laissent de plus petits fournisseurs décider quelle quantité ils sont prêts à vendre à ce prix. Plusieurs études ont utilisé des modèles d'oligopole pour décrire le marché international des produits de base (McCalla, 1966; Alaouze et al., 1987; Bredahl and Green, 1983; Mitchell and Duncan, 1987).¹³ Dans ces modèles, les Etats-Unis sont décrits comme faiseurs de prix, du fait de l'influence de leurs prix intérieurs sur les prix mondiaux. Les petits fournisseurs sont confrontés à un marché d'exportation parfaitement élastique sur lequel ils peuvent vendre tout ce qu'ils sou-

haitent exporter au prix déterminé par le faiseur de prix. Les faiseurs de prix sont des « fournisseurs en dernier ressort », c'est-à-dire ceux qui comblent un besoin lorsqu'une demande d'importation n'est pas satisfaite par les autres exportateurs. Les petits exportateurs ajustent leur prix un peu au dessous de celui des faiseurs de prix sur le marché. Les importateurs considèrent le faiseur de prix comme un vendeur de dernier recours auprès duquel ils obtiendront leur produit au prix le plus élevé.

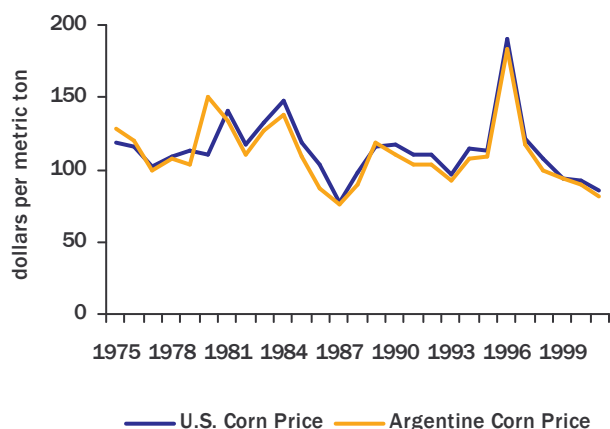
D'après Mitchell et Duncan, qui ont pratiqué un grand nombre de tests approfondis sur la base d'un modèle oligopolistique, les volumes qu'un pays non dominant sur le marché peut exporter ne dépendent pas de la demande mondiale. Un tel pays peut exporter la totalité de ses produits disponibles à un prix donné. A la différence du donneur de prix, qui voit ses volumes d'exportations augmenter et diminuer avec la demande mondiale : si la demande mondiale augmente, les exportations du leader, en volume, augmentent. Dans le cas d'une contraction de la demande, ce sont ses exportations qui vont être réduites en premier.

La conclusion de Mitchell et Duncan est que les Etats-Unis exercent un leadership sur les marchés du riz et des céréales de base. A l'occasion une actualisation des études de Mitchell et Duncan, Hellwinckel et De La Torre Ugarte (2003), utilisant des nouvelles données sur 20 ans, ont observé que les Etats-Unis jouent le rôle de leader dans la formation des prix pour les marchés du maïs, du riz et du coton.

¹³ Alors que les marchés internationaux de céréales sont oligopolistiques, les modèles qui démontrent les bienfaits d'un commerce plus libre partent en général de l'hypothèse de marché concurrentiel atomisé. .

Figure 10

Prix américain et argentin du maïs



Il y a une très forte relation entre le prix américain et argentin du maïs . Les résultats d'un modèle de régression du prix indiquent qu'après avoir « neutralisé » le ratio américain stock/utilisation, il résulte d'une augmentation de un pourcent du prix américain, une augmentation de un pourcent du prix argentin.

Les prix argentins indiqués sont les prix FOB de Buenos Aires et les prix américains sont les prix au port d'exportation du golfe.

L'influence des prix américains: preuves à l'appui pour certains pays

Il suffit d'observer le comportement du riz et du maïs pour être en mesure de conclure que les États-Unis influencent les prix mondiaux, même pour les produits de base pour lesquels ils ne sont pas en situation dominante. Cette section s'attache à montrer le rôle que joue le leadership des États-Unis dans les échanges agricoles d'autres pays et, en particulier, dans quelle mesure les prix américains du maïs influencent les prix du maïs dans les principaux pays qui en sont importateurs ou exportateurs. Des chiffres et des illustrations concernant le prix du riz américains sont également évoqués. Alors que les États-Unis sont un exportateur important pour le maïs, leur part du marché d'exportation pour le riz est plus limitée. Ces deux cas extrêmes montrent l'ampleur que peut prendre l'influence des prix américains dans d'autres pays.

Le cas du maïs

Près de 25% de la surface agricole des États-Unis est cultivée en maïs, avec des rendements de 9 à 10 milliards de boisseaux (de 2,2 à 2,5 milliards de quintaux) par an à environ 20 milliards de dollars. Environ 20% du maïs produit aux États-Unis est exporté. Le maïs qui n'est pas exporté est utilisé pour satisfaire la demande intérieure ou stocké pour une utilisation future. Même si les exportations ne constituent pas la majeure partie de la demande de maïs américain, les exportations des États-Unis sont de loin plus importantes que les exportations de tous les autres pays. En 2001, les États-Unis représentaient les 2/3 des exportations mondiales de maïs.¹⁴

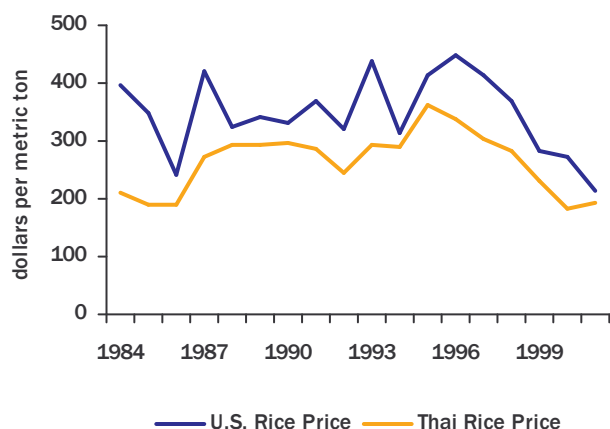
La relation avec le prix du maïs argentin

L'Argentine, qui comptait pour 12,5% des exportations mondiales de maïs en 2001, est le premier concurrent des États-Unis sur le marché mondial du maïs. La figure 10 montre les prix des deux pays depuis 1975. Le prix FOB au port de Buenos Aires et le prix du

¹⁴ Le deuxième pays exportateur majeur de maïs est l'Argentine, qui représentait 12,5% des exportations mondiales en 2001. Le Japon est le plus gros importateur de maïs, achetant 21% des importations totales de maïs en 2001, suivi par la Corée (11%) et le Mexique (7,5%).

Figure 11

Prix américains et thaïlandais du riz



Il y a une très forte relation entre le prix américain du riz et le prix du riz de Thaïlande, la région exportatrice dominante. Les résultats d'un modèle de régression du prix indiquent qu'il résulte d'une augmentation de dix pourcent du riz américain, une augmentation de 4,7 pourcent du prix du riz thaïlandais.

Les prix indiqués sont ceux du riz « long grain » du Texas (É-U) et ceux du riz « Grade B 100% » (Thaïlande).

Gulf Port des États-Unis sont rarement très différents.

Un modèle a été élaboré pour tester l'influence du prix du maïs américains et de l'état des stocks américains sur le prix du maïs en Argentine. D'après les résultats de ce modèle, 84% des variations du prix de Buenos Aires étaient directement liées aux variations du prix du Gulf Port. Une augmentation de 1% du prix du maïs américains engendre une variation de 1% du prix argentin.

Même les pratiques commerciales de la principale bourse de produits de base en Argentine sont significatives de cette influence des prix américains. La principal marché des produits de base en Argentine, le Mercado a Termino (MAT), opère selon des horaires très proches de ceux du Chicago Board of Trade (CBOT), bien qu'ils appartiennent à des fuseaux horaires décalés de 3 heures. Le MAT ouvre à 11h55 heure locale de façon à ouvrir 35 minutes avant le CBOT, qui ouvre à 9h30, heure locale, et il ferme une heure avant le CBOT. Les heures d'ouverture et de fermeture du MAT sont adaptées d'une heure deux fois par an en fonction des changements d'heure liés aux économies d'énergie et aux standards US, une pratique très rare par ailleurs en Argentine.

La relation avec le prix du maïs au Mexique et aux Philippines

Un second modèle a été utilisé pour comparer les niveaux des prix américains du maïs avec ceux du Mexique et des Philippines. Le modèle a comparé le ratio américain stocks/utilisation du maïs avec le prix mexicain, le prix mexicain de la période précédente, et une variable muette (*dummy variable*) distinguant les années pré et post-ALENA. Les résultats montrent qu'une augmentation de 10% du ratio américain stocks/utilisation du maïs se traduit par une baisse de 6% du prix du maïs au Mexique. Une augmentation de 10% du prix du maïs américain conduit à une augmentation de 3,6% du prix du maïs aux Philippines.

Le cas du riz

Les États-Unis ne sont pas un exportateur dominant de riz en termes de volume, mais cela ne les empêche pas d'être un des acteurs les plus influents sur le marché mondial du riz. Les États-Unis cultivent entre 1,2 à 1,4 millions d'ha, soit en moyenne 9,06 millions de tonnes d'une valeur de 1 milliard de dollars (moins de 2% de la valeur des huit principales cultures américaines). Un peu plus de la moitié est consommée aux États-Unis (55% en 2002). Le reste est exporté. En 2001, les États-Unis occupaient la 3^e place du classe-

ment des exportateurs de riz, mais avec seulement 10% du marché, derrière la Thaïlande (31%) et le Vietnam (14%). Six pays, la Thaïlande, le Vietnam, les États-Unis, le Pakistan, l'Inde, et la Chine, représentaient environ 80% des exportations de riz en 2001 (Child, 2003).

Un modèle a été élaboré pour déterminer le lien entre les prix américains et les prix Thaï. Le prix du riz longs grains du Texas (le prix du principal port américain d'exportation du riz) et le prix du riz Thaï B 100% sont présentés à la [figure 11](#). Là encore, les résultats issus du modèle ont montré une corrélation forte entre les prix américains et les prix du concurrent principal sur ce marché d'exportation. Quarante-deux pour cent des variations de prix du riz Thaï peuvent être expliqués par les prix du Texas et le ratio américain stocks/utilisation; une augmentation de 10% des prix américains induit une augmentation de 4,7% des prix Thaï. Cette corrélation est une preuve flagrante de ce que, même pour les produits de base pour lesquels ils ne sont pas un exportateur dominant, les États-Unis ont une influence sur les prix mondiaux.

Le rôle des prix dans les pays en développement

Près de 96% des agriculteurs du monde vivent dans des pays en développement. Dans 58 de ces pays, parmi lesquels les plus pauvres, représentant plus de 3 milliards d'êtres humains, la moitié ou plus de la population active dépend principalement de l'agriculture (Tomich et al., 1995). La Banque Mondiale estime qu'une croissance de 10% de la production agricole dans ces pays permettrait de

réduire le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, de 6 à 10%. Il est clair que des changements politiques aux États-Unis, visant à favoriser la production agricole dans les pays les plus pauvres pourraient aider à améliorer le niveau de vie de portions significatives de la population mondiale.

Bien entendu, la politique agricole des États-Unis n'est pas le seul facteur qui influence la production agricole dans les pays en développement. Le niveau de rentabilité, les technologies, les mécanismes de crédit, les infrastructures, l'efficacité du marché, le développement institutionnel, jouent tous un rôle très important. Mais les changements dans ces derniers domaines ne seront probablement pas immédiats et cela pourrait prendre plusieurs années avant que leur impact ne se fasse ressentir.¹⁵ Toutefois, des changements dans certains domaines, en particulier le niveau de rentabilité, pourraient avoir un impact direct et immédiat sur le bien-être des agriculteurs et sur la croissance agricole. Le fait, pour les agriculteurs des pays en développement, de recevoir de meilleurs prix, pourrait améliorer le sort de milliards de personnes. Dans la mesure où ces pays n'ont pas les ressources nécessaires pour importer suffisamment de produits alimentaires, l'existence d'une production locale adaptée est cruciale. Plus haut, il a été démontré le rôle que jouent les États-Unis comme leader sur les marchés mondiaux de produits agricoles. Il est clair que les prix américains ont un impact sur les prix intérieurs et internationaux dans le monde entier. L'ampleur de l'influence des prix américains sur les prix d'un pays donné dépend du degré d'ouverture de son économie au commerce international.

¹⁵ Le lien le plus direct entre la politique agricole américaine et les pays en développement se fait par les prix et l'accès au marché. Il est bien sûr important d'étudier l'impact des politiques américaines d'accès aux marchés pour les pays en développement (en particulier dans le cas du coton), mais elles ne constituent pas la cible de cette étude. Celle-ci se préoccupe exclusivement d'observer les politiques agricoles américaines qui concernent directement les subventions publiques et qui sont orientées vers les agriculteurs américains.

La formation des prix agricoles dans un petit pays à économie ouverte

Le terme « petit pays » désigne ici un pays dont les volumes d'exportations ou d'importations n'ont pas d'influence sur les prix du marché. La plupart des pays en développement entrent dans cette catégorie. Un pays est « importateur net » d'un produit agricole lorsque la production locale n'est pas suffisante pour satisfaire la demande intérieure à un prix donné. Un producteur agricole dans un petit pays importateur net de produits agricoles détermine en général les prix des biens selon la formule suivante:

$$P_{\text{producteur}} = (P_{\text{mondial}} + T_{\text{transport}}) * (1 + t_{\text{droits de douane}}) - M_{\text{marge}}$$

Cela signifie que le prix qu'un producteur local reçoit peut être estimé en additionnant au prix mondial les coûts de transport jusqu'à la frontière ou au port du pays ou en prenant le prix à la frontière. Il faut ajouter au prix à la frontière les taxes et/ou les droits de douane pour déterminer le prix de gros que reçoit le producteur. On doit déduire de ce prix de gros un montant proche de ce que les intermédiaires prennent comme marge pour la commercialisation de la production de l'agriculteur. Le résultat net est le prix au producteur local. Suivant la même logique, il est possible d'estimer le prix au consommateur en ajoutant, au lieu de soustraire, la marge prise par les intermédiaires pour faire parvenir le produit sur le marché correspondant.

Le prix reçu par le producteur peut augmenter de plusieurs façons. D'abord, il peut suivre une augmentation des prix mondiaux. Deuxièmement, dans le cas de produits importés, les prix augmenteraient si les droits de douane ou autres prélèvements augmentaient. Troisièmement, le prix net reçu par les producteurs pourrait augmenter si les charges de commercialisation diminuaient. Si le système

de commercialisation du pays est tel que l'impact d'une augmentation des prix mondiaux ou d'une augmentation des droits de douane n'est pas transmis aux producteurs, alors seuls les intermédiaires augmentent leurs marges et les producteurs n'en tireront pas profit du tout.¹⁶ Pour les producteurs des pays exportateurs, la formule peut être simplifiée de la façon suivante:

$$P_{\text{producteur}} = P_{\text{mondial}} - M_{\text{marge}}$$

Les producteurs peuvent augmenter leurs prix pour suivre une augmentation des prix mondiaux. Cependant, les agriculteurs ne tireront pas profit de cette hausse si le gain est approprié par les intermédiaires. Pour permettre aux agriculteurs d'en profiter, le système commercial devra prévoir des mécanismes permettant de transmettre une grande partie des augmentations de prix aux producteurs.

L'impact d'un changement de la politique agricole américaine

Des prix plus élevés aux États-Unis auraient un impact d'autant plus important s'ils permettaient de combler la différence entre les coûts de production et les prix du marché aux États-Unis. Cela permettrait de réduire les volumes de dumping de produits agricoles américains pratiqué du fait des politiques agricoles américaines actuelles. Des prix plus élevés contribueraient à fournir « une égalité des chances » pour les exportateurs concurrents, et d'augmenter la concurrence entre les exportations américaines et la production locale dans les pays en développement. De même, si l'on considère que l'élévation des prix américains serait une conséquence directe de la réduction de la production pour ses principaux produits, le volume des exportations américaines serait également réduit, ouvrant des opportunités d'exportation pour d'autres pays ainsi que des opportunités pour augmenter leur production locale.

¹⁶ La question des incitations au système de commercialisation pour qu'il transmette une hausse des prix mondiaux aux producteurs constitue une préoccupation majeure. Cette incitation dépend largement du degré de concurrence dans le système de commercialisation alimentaire, c'est-à-dire du nombre d'entreprises, du pouvoir de marché des entreprises, individuellement ou collectivement, etc. Bien que cela ne constitue pas l'objet de cette étude, la concentration, les parts de marché, les oligopoles et les monopoles dans le système commercial mondial de l'alimentation sont des questions très importantes à étudier et à résoudre.

policy.

Les effets d'une élévation des prix mondiaux ne seraient pas uniformes selon les produits ou selon les pays. Les conséquences seraient variables, selon la nature du produit (alimentaire ou non), l'orientation du pays (exportateur net ou importateur net), les caractéristiques particulières de son secteur agricole et les structures sociales, économiques, et politique du pays. Il est toutefois possible d'identifier les effets, pour les pays en développement, d'une réorientation de la politique américaine dont le résultat serait une augmentation des prix mondiaux. Si l'on utilise la version simplifiée de la formule de détermination des prix ($P_{\text{producteur}} = P_{\text{mondial}} - M_{\text{marge}}$), une augmentation des prix mondiaux pour les produits de base permettrait une augmentation des revenus des agriculteurs dans le monde entier, à condition que les systèmes de commercialisation internes en transmettent une part aux producteurs agricoles.

Si l'augmentation des prix est transmise aux producteurs, les surfaces emblavées de ces cultures risquent d'augmenter, lorsque les agriculteurs réagiront à ces nouveaux prix. L'augmentation des surfaces sur lesquelles seraient cultivées ces produits viendraient d'une ré-allocation des terres jusque là destinées aux cultures de base, à d'autres cultures, à des activités d'élevages ou encore de la mise en culture de terres jusque là non utilisées. L'augmentation des prix susciterait donc une ré-allocation des surfaces utilisées pour d'autres cultures. Ceci induirait également une augmentation des prix de ces cultures non dominantes puisque leur production diminuerait du fait de la réduction des surfaces qui leur sont consacrées.

Au fur et à mesure que les autres pays se réinvestissent dans la production des grands produits, les gains pourraient diminuer jusqu'à disparaître tout à fait. Dans ce cas, le résultat final serait simplement une ré-allocation au niveau mondial de la production, sans changement significatif des prix. Le

résultat net pour un pays donné dépendrait de la durée de l'augmentation des prix et des revenus et de la capacité de son économie à utiliser ces gains pour encourager son développement économique.¹⁷

De plus, lorsque les surfaces destinées à la culture des huit principaux produits sur le marché mondial augmenteraient, les prix des autres produits, en particulier des produits de base, augmenteraient dans la mesure où ils deviendraient plus rares. Une telle augmentation des prix pourrait représenter une menace pour la sécurité alimentaire d'un pays. Dans le cas d'un pays exportateur, la ré-allocation de surfaces, habituellement cultivées pour la consommation intérieure, vers des cultures destinées à l'exportation pourrait représenter une menace pour l'offre alimentaire du pays. La ré-allocation des terres vers les huit productions majeures, dans les pays dont le potentiel agricole est limité ou qui sont importateurs nets, pourrait constituer un désastre.

Dans la mesure où de nombreux pays en développement sont lourdement endettés, sont handicapés par des déséquilibres de leur balance commerciale, ou encore souffrent de l'instabilité des taux de change, une augmentation des prix agricoles y jouerait un rôle vital. Dans le cas où un tel pays est exportateur de produits agricoles, l'augmentation de ses recettes en devises lui donnerait la capacité d'augmenter ses importations en produits de base. Mais dans d'autres cas, la ré-allocation de surfaces en faveur de cultures destinées à l'exportation, au détriment de cultures destinées à la consommation locale, pourrait avoir comme conséquence une plus faible disponibilité de produits alimentaires de base pour la population locale. Comme nous l'avons vu, dans un pays importateur net, l'augmentation des prix mondiaux n'induirait une augmentation de la production locale que si le système de commercialisation transmet une part significative de cette augmentation aux agriculteurs.

¹⁷ Bien qu'elle ne constitue pas le centre de l'analyse présentée dans cette étude, cette préoccupation constitue une raison particulièrement fondée d'examiner les possibilités et les impacts d'une éventuelle coopération au niveau global dans le domaine de la gestion de l'offre et des stocks sur le long terme, en plus des changements nécessaires de la politique agricole américaine.

Les conséquences pour les petits agriculteurs et les Pays les Moins Avancés (PMA)

Les États-Unis, marché de premier ordre pour les produits de base, sont l'un des principaux exportateurs de maïs, de riz, de sucre et de coton. Évidemment, lorsque les États-Unis mettent ces produits sur le marché à des prix inférieurs à leurs coûts de production, cela a des effets fortement dépressifs sur les marchés de produits de base de moindre importance. Même si les bas prix affectent tous les agriculteurs, les pays les plus riches comme ceux d'Amérique du Nord ou d'Europe sont plus à même de protéger leurs agriculteurs de leurs effets pervers. Les agriculteurs de ces pays reçoivent des aides directes pour compenser les pertes de revenu. Les pays moins aisés ne procurent pas un tel luxe à leurs agriculteurs. Des prix agricoles chroniquement bas peuvent avoir des conséquences dévastatrices sur les revenus des agriculteurs ainsi que pour les perspectives globales de développement du pays tout entier.

Au Mexique: Les prix du maïs sont divisés par deux, les prix des tortillas doublent

Au Mexique, un pays de seconde importance, les prix déprimés du maïs ont un double effet. Le maïs est presque le symbole de ce pays tant il est associé au mode de vie mexicain. Lorsque le gouvernement mexicain ouvrit ses frontières aux maïs américains et canadien à bas prix dans le cadre de l'Accord de Libre Echange d'Amérique du Nord (ALENA), le prix du maïs plongea d'environ 50%. Confrontés à une baisse de moitié du prix, qu'ils étaient habitués à percevoir, des millions de paysans mexicains ne purent plus couvrir leurs coûts de production. Beaucoup ont quitté leurs terres et émigré vers la ville pour y chercher du travail. D'autres ont étendu leur production aussi loin que possible, même sur les flancs de colline sujets à l'érosion (Nadal, 2000).

Il est important de remarquer que, malgré l'effondrement des prix et l'émigration, les surfaces cultivées en maïs au Mexique ainsi que les niveaux de production sont restés à peu près inchangés. Les agriculteurs restés à

la campagne ont repris la production et ont simplement moins gagné (ou perdu plus) à la marge. Au même moment, les prix aux consommateurs des produits de grande consommation au Mexique ont augmenté brutalement. L'exigence de l'ALENA, que le Mexique supprime la subvention jusque là accordée à la production de tortillas, implique que les prix des tortillas peuvent désormais exploser librement. Et c'est ce qui est arrivé. Le prix au consommateur pour les tortillas, un produit de base de l'alimentation mexicaine, ont augmenté de 50% à Mexico et même plus dans les zones rurales. Cette anomalie de la relation prix des produits de base/prix au consommateur illustre l'erreur qui consiste à conclure que des bas prix aux producteurs profitent évidemment aux consommateurs.

Haïti: De l'autosuffisance à la malnutrition

En 1990, Haïti, un autre pays de seconde importance, était presque autosuffisant pour son approvisionnement en riz. Aujourd'hui, après plusieurs années d'importations de riz américain à bas prix, la production locale s'est effondrée : elle est à peu près à la moitié du niveau de 1990. L'autre moitié a été remplacée par des importations à bas prix en provenance des États-Unis. Les zones de culture du riz à Haïti regroupent maintenant une bonne part de la population la plus pauvre et la plus mal nourrie de l'île. Un pays qui fut fier de sa quasi autosuffisance en riz est devenu dépendant des importations alimentaires. Malheureusement, Haïti ne sera pas en mesure de soutenir cette situation à long terme car il ne sera pas en mesure de réunir les quantités de devises nécessaires pour en couvrir les coûts. En plus, sur d'autres produits de base, la production locale est en train de perdre la bataille contre les importations à bas prix. Comme une productrice haïtienne le dit à propos de sa situation, « tant que le prix du riz restera si bas, nous ne pourrons jamais sortir de la pauvreté. Ces importations rendent nos vies impossibles. Je ne peux plus payer les engrais et donc je produis moins. Mon exploitation ne produit même plus assez pour nourrir ne serait-ce que ma famille. Il n'y a pas assez d'argent pour les dépenses de santé ou d'éducation (Oxfam International, 2002). »

L'Afrique et l'Asie du Sud Est dans la spirale à la baisse

Des anecdotes similaires peuvent être rapportées de pays du monde entier. En 2001, les États-Unis ont vendu leurs excédents de blé à des prix inférieurs de 44% à leurs coûts de production, du maïs à 33% de moins que ses coûts de production, tandis que ces proportions atteignaient 22% pour le riz, 57% pour le coton (Ritchie et al., 2003). Cela a touché, tel un ouragan, les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest, dont la plupart sont des PMA. Comment ces pays, en effet, pourraient-ils supporter la concurrence de produits vendus à des prix inférieurs de 57% aux coûts de production?

L'Afrique de l'Ouest et du Centre récolte près de 5% du coton mondial. La production de 2001/2002 avait été particulièrement bonne et aurait été profitable si les prix avaient dépassé le niveau de 50 cents la livre (Banque Mondiale, 2002). Mais à cause de la pression qu'exerce le coton des États-Unis sur les prix mondiaux, ces pays ont subi une perte de près de 200 millions de dollars. Si les politiques actuelles des États-Unis se maintenaient, ces pays n'auraient aucun espoir de renverser la spirale descendante dans laquelle se trouve actuellement le coton. Au Ghana, où les coûts de production pour la volaille tournent autour de 1,29\$ le kilo, la volaille importée inonde le marché à 0,65\$ ou 1\$ le kilo. Il y a aussi le Vietnam, où l'industrie locale sucrière offre un prix de 278\$ la tonne, et qui doit remplir la tâche impossible d'être compétitif face à un prix mondial de 210-218\$ la tonne.

Comme suggéré plus haut, lorsque les agriculteurs ont besoin d'augmenter leur revenu, ils ont tendance à faire ce pour quoi ils sont qualifiés: planter ce qu'ils peuvent vendre. Lorsque les petits agriculteurs se réorientent de plus en plus vers des cultures commerciales, les quantités de cultures de subsistance produites localement baissent, rendant l'alimentation de base plus chère et moins sûre. Les pays les plus pauvres sont ainsi amenés à importer des produits qu'ils seraient, autrement, en mesure de produire eux-mêmes. L'Indonésie fournit un autre exemple de cette orientation regrettable. Jusqu'en 1984, ce pays était autosuffisant pour sa production de riz,

mais il est désormais devenu l'un des plus grands importateurs de riz du monde. Ce cycle de la pauvreté ne s'interrompra probablement jamais sans un changement de politique par les États-Unis et les autres pays développés.

Partout, les surproductions et les bas prix permettent aux pays développés de pratiquer le dumping de leurs excédents, plongeant des petits paysans jusque là productifs dans la pauvreté. Les effets sont perniciox là où les économies des pays en développement sont déjà fragiles et où les agriculteurs produisent avec des ressources limitées.

Les prix américains ont réellement un rôle important

Ces analyses et d'autres études nous permettent clairement de conclure que les États-Unis sont un leader dans la formation des prix mondiaux. Les prix américains ont un impact direct sur ceux des autres pays quelque soit leur situation spécifique d'exportateur ou d'importateur. Il n'y a donc aucune raison de douter que les politiques agricoles nationales, qui touchent aux prix, influencent également les prix au niveau global. Même si les prix ne sont pas la seule chose qui compte, il faut se donner la peine de véritablement étudier comment un changement de la politique agricole américaine pourrait induire une différence de grande ampleur en termes de réduction de la pauvreté et d'augmentation du revenu mondial.

Le changement radical d'orientation de la politique américaine en 1996 a contribué à pérenniser la pauvreté mondiale et l'insécurité alimentaire. Pour arrêter le dumping et augmenter les revenus des agriculteurs, le problème des bas prix aux États-Unis doit être résolu. Puisque les prix américains ont une influence, il est indispensable que les décideurs politiques considèrent les effets dépressifs que nos politiques ont entraînés.

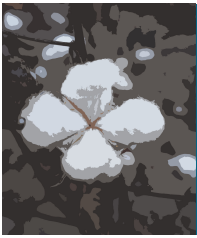
Il n'est pas difficile de se rendre compte qu'une augmentation des revenus des agriculteurs et de la production agricole qui découleraient d'une augmentation des prix mon-

diaux permettrait d'améliorer le niveau de vie des producteurs agricoles. Si ces conditions perduraient, elles pourraient engendrer des améliorations pour l'ensemble de l'économie et une augmentation des revenus pour toute la population. Une augmentation des revenus pourrait plus que combler la probable augmentation des prix des produits alimentaires.

Les pays en développement n'ont en général pas les capacités d'établir des filets de sécurité pour les agriculteurs déplacés ou d'assister les consommateurs urbains pauvres, en cas d'augmentation des coûts de leur alimentation. Un pays en développement devrait donc s'arranger pour tirer profit des opportunités offertes par une augmentation des prix mondiaux. Ses systèmes de commercialisation

locaux devraient être construits de façon à transférer les variations de prix équitablement aux producteurs et aux consommateurs. Rechercher des changements dans les politiques agricoles et commerciales sans se préoccuper des coûts d'ajustement, des inefficacités ou des concentrations injustes de bénéfices, pourrait transformer une opportunité économique en un échec sévère.

En résumé, une augmentation des prix mondiaux pourrait améliorer les revenus des agriculteurs des pays en développement. La question de savoir si les agriculteurs pourront ou non en tirer profit dépendra cependant largement de la capacité des systèmes de commercialisation internes à transférer les gains aux producteurs.



LE FARM BILL DE 2002

Le Farm Bill de 2002 regroupe les politiques qui gouvernent l'agriculture américaine aujourd'hui. Elaborée pour rester inchangée jusqu'en 2007, cette loi perpétue et étend les mesures introduites par le Farm Bill de 1996. L'objectif affiché est de permettre aux prix de baisser aussi bas que le marché et les conditions climatiques le permettent. Trois mécanismes de filets de sécurité y apparaissent sous la forme de programmes de soutien au revenu: (1) ; la poursuite du programme de paiements directs¹⁸; (2) un nouveau programme de paiements contra-cycliques¹⁹ et (3) la poursuite du programme de prêts de commercialisation* (*marketing loans program*), qui autorise les paiements compensatoires de types *loan deficiency payments* et *marketing loan gains*.²⁰

Toujours plus de la même chose

Comme son petit frère de 1996, le Farm Bill de 2002 ne prévoit aucun mécanisme de contrôle de la production. Les mesures encourageant le retrait de terres de la production sont absentes, même si le retrait à long terme de terres sensibles environnementalement est poursuivi et étendu à travers le Programme de Réserves de Conservation. Il n'est pas non plus prévu de mesures de sauvegarde pour empêcher la baisse des prix des produits agricoles en dessous de leurs niveaux actuels, c'est-à-dire aucun soutien aux prix via le système de stockage public (*non-recourse loan*). A l'inverse, il n'y a pas de mécanismes politiques pour empêcher les prix des produits agricoles d'exploser, si un événement catastrophique devait arriver du fait d'une pénurie subite de stocks.

¹⁸ Sous le Farm Bill de 1996, les producteurs des principaux produits agricoles pouvaient percevoir des primes forfaitaires, dégressives, pour ces productions. Les producteurs recevaient ces primes sur la base d'une référence historique. Ces primes étaient attribuées quelque soit le niveau de production, même si aucune récolte n'était réalisée. Ces primes directes ont souvent été désignées comme des "paiements transitoires", paiements AMTA (aide de transition vers le marché) ou paiements contractuels pour la flexibilité de la production. Sous le Farm Bill de 2002, ces paiements sont fixes (pour la durée de la loi) et découplés, elles sont désignées sous le terme de "paiements directs".

* [ndlr] Avant 1996 le CCC était obligé d'accepter la livraison de la récolte en remboursement du prêt de commercialisation

¹⁹ Les paiements contra-cycliques prévus par le Farm Bill 2002 sont essentiellement un moyen de distribuer "automatiquement" des paiements d'urgence / de catastrophe/ad hoc, établis depuis 1998. Les producteurs ne sont pas obligés de produire pour recevoir les paiements contra-cycliques; c'est pourquoi on dit qu'ils sont partiellement découplés. Ils sont également partiellement couplés dans la mesure où ils sont déclenchés lorsque les prix tombent au-dessous des prix pré-établis, que sont les prix d'objectif (*target prices*). Le taux des paiements contra-cycliques dépend du prix effectif du produit concerné. Le prix effectif est constitué du paiement direct auquel s'ajoute le plus élevé des prix entre celui du marché mondial ou le prix de soutien (*loan rate*). Les paiements contra-cycliques sont constitués de 85 % de la base des surfaces historiques ou actualisées de la culture considérée, à laquelle on applique les rendements historiques ou actualisés. Du coup, lorsque les prix baissent, les paiements contra-cycliques augmentent.

²⁰ Le programme de prêts de préfinancement de la récolte (ou de commercialisation) permet aux agriculteurs ou aux transformateurs de désigner une part ou la totalité du produits de base comme garantie (ou nantissement) et d'obtenir un prêt de la Commodity Credit Corporation (CCC), en s'engageant à rembourser le prêt et les intérêts sur une période donnée. Lorsque les prix du marché sont inférieurs au prix de préfinancement de la récolte (*loan rate*), les agriculteurs sont autorisés à rembourser le prêt à un taux de remboursement inférieur (basé sur les prix du marché local ou du marché mondial). Lorsqu'un agriculteur rembourse le prêt de commercialisation à un taux inférieur, la différence entre le prix du prêt de préfinancement de la récolte (*loan rate*) et le prix remboursé s'appelle le *marketing loan gain* et constitue le gain que l'agriculteur tire de ce programme. Les agriculteurs peuvent également choisir de recevoir les bénéfices de ces prêts de commercialisation par le biais de *loan deficiency payments (LDP)* lorsque les prix du marché sont inférieurs au prix de soutien (*loan rate*). Le niveau du *loan deficiency payments* est la différence entre le prix de soutien (*loan rate*) et le niveau du prix remboursé. Cette option permet à tous les agriculteurs de percevoir les bénéfices du programme de prêts de commercialisation sans avoir effectivement à emprunter puis à rembourser les prêts.

Le Farm Bill de 2002 prévoit un nouveau programme de mesures agri-environnementales (*Conservation Security Program*), qui alloue des paiements directs aux agriculteurs qui adoptent des pratiques durables sur leurs terres. Les budgets pour les programmes de conservation sont augmentés.²¹ On n'insiste plus tant sur le retrait des terres environnementalement sensibles de la production, on s'attache plutôt à encourager les pratiques respectueuses de l'environnement sur les terres cultivées. En plus des programmes relatifs aux matières premières déjà compris dans le Farm Bill de 1996, la mouture de 2002 prévoit des programmes de crédits à l'exportation garantis, une extension de l'aide alimentaire et des programmes de promotion des exportations ainsi que des incitations à la préservation des terres et à l'amélioration des conditions environnementales, entre autres mesures.

Si aucun changement imprévu des conditions d'offre ou de demande, comme par exemple une sécheresse de grande ampleur, n'intervient, le Farm Bill de 2002 garantit en substance la perpétuation des bas prix. Des compensations à ces prix insoutenables et à ces revenus inadaptés continueront d'être versées aux agriculteurs américains par le biais d'importantes subventions directes publiques. L'impact des bas prix sur les marchés agricoles ou les revenus dans d'autres pays ne constitue tout simplement pas une préoccupation de la politique américaine actuelle.

Conséquences pour les agriculteurs

En supposant que les politiques du Farm Bill de 2002 restent en vigueur, comment l'agriculture américaine évoluera-t-elle pendant la prochaine décennie? A partir des données de 2003 sur le secteur agricole américain, publiées par le Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI), une simulation a

été effectuée en utilisant le modèle POLYSYS (pour plus d'information sur le modèle POLYSYS voir l'Annexe C). Cette simulation prévoit les performances du secteur agricole américain dans le cas d'un maintien du statu quo de la politique agricole américaine.

Les projections annuelles concernant les surfaces emblavées pour la culture des 8 principaux produits agricoles, les prix pour les 5 principaux produits, le revenu agricole net, et les primes gouvernementales sont présentées dans l'encadré 4.

Si le statu quo est maintenu, les surfaces emblavées pour la culture des huit principales productions agricoles américaines devraient rester presque constantes, variant seulement d'un demi million d'acres (*0,2 million d'ha*) (moins de 1%) entre 2003 et 2011. La part des surfaces consacrées à chaque production devrait également rester presque constante. Le soja connaîtrait la plus importante hausse, avec une augmentation d'environ 5%, à la neuvième année.

Les prix du maïs, du blé et du soja restent constants sur la période observée. Les prix du coton et du riz augmentent de 25% entre 2003 et 2011, du fait des hypothèses du Food and Agricultural Policy Research Institute qui prévoient une augmentation des volumes d'exportation de coton et de la demande intérieure de riz.

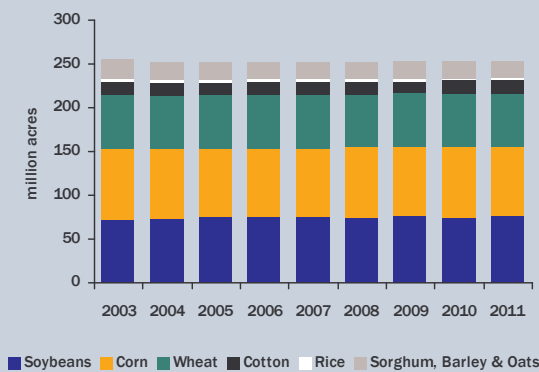
Le maintien des politiques du Farm Bill de 2002 entraîne une stagnation du revenu agricole net, entre 46 et 52 milliards de dollars. L'augmentation du revenu agricole net, constatée dans les premières années de la période de simulation, est principalement due aux augmentations de prix et aux importantes subventions publiques. La stagnation des prix et des subventions, conjuguée à une augmentation des coûts de production, contribue à la diminution du revenu agricole net qui se stabilise autour de 46 ou 47 milliards de dollars dans les dernières années de la simulation (entre 2007 et 2011).

²¹ Si les textes prévoient des fonds nouveaux et plus important pour le programme de préservation de l'environnement, la mise en oeuvre et les allocations budgétaires sont des matières distinctes. Pour le moment, le Congrès n'a pas encore financé entièrement le Conservation Security Program et la mise en oeuvre a été plus lente que prévue.

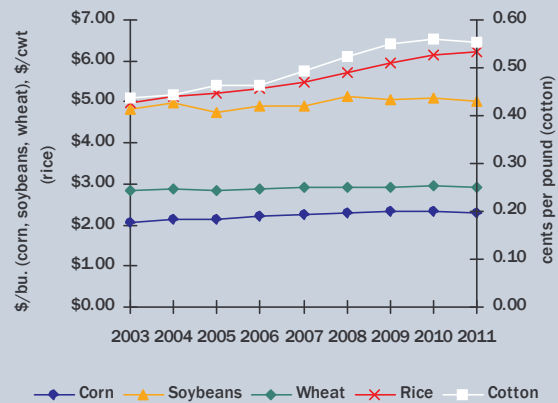
Encadré 4 — Le prolongement du status quo

Les figures suivantes montrent une projection sur dix ans pour les variables majeures du secteur agricole, en supposant que les politiques comprises dans le farm bill de 2002 restent en vigueur. La projection prévoit que la surface cultivée resterait presque constante, diminuant d'un demi million d'acres (202.000 ha), soit de 0,2 pour cent à la fin de la décennie. Les prix des grains fourragés et du soja resteraient stagnants, alors que les prix du coton et du riz augmenteraient considérablement rapportant un revenu agricole net de 46,5 milliards de \$ en 2003 et atteindrait 52 milliards de \$ en 2005 avant de diminuer et de se niveler entre 46 et 47 milliards de \$ jusqu'en 2011. Les programmes de subventions publiques destinés aux cultures commercialisables sont escomptés demeurer autour des 21 milliards de \$ par an pour les prochaines années, avant de culminer à 22,7 milliards de \$ en 2005 et ensuite décliner et tourner autour des 18,5 milliards de \$ jusqu'en 2011. Les simulations sont basées sur les données de référence de 2002 du FAPRI (2002 FAPRI baseline projections for agriculture sector)

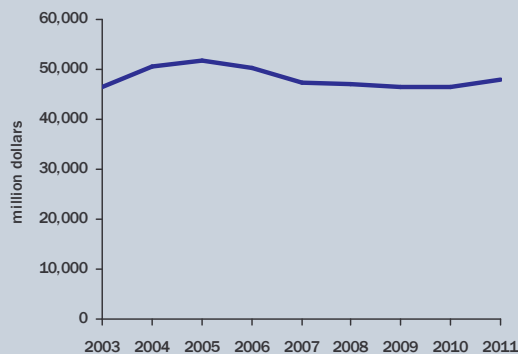
Surfaces américaines cultivées pour les huit cultures principales, sous la politique agricole actuelle, 2003-2011



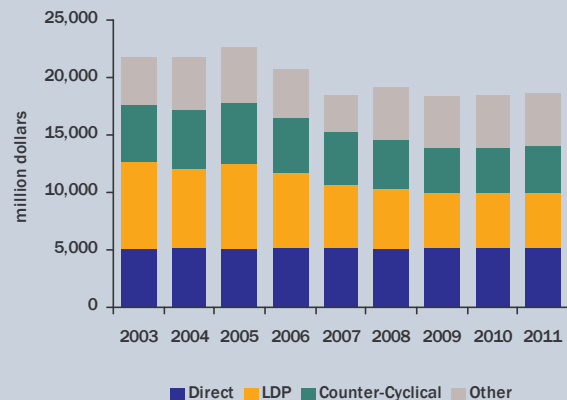
Projection des prix pour cinq cultures principales, sous la politique agricole actuelle, 2003-2011



Projection du revenu agricole net sous la politique agricole actuelle, 2003-2011



Projection des subventions publiques sous la politique agricole actuelle, 2003-2011



Dans la mesure où les prix ne connaissent pas de changement majeur sur la période, les subventions publiques continuent de représenter une part significative du revenu agricole net. D'ici 2006, les subventions publiques devraient atteindre une moyenne de 20 milliards de dollars par an. Lorsque de faibles augmentations de prix apparaissent dans les dernières années, le total des subventions publiques devrait se stabiliser à un niveau un peu moindre, autour de 18,5 milliards de dollars par an. Les paiements directs annuels (découplés) se maintiennent autour de 5 milliards de dollars tout au long de la période. Les paiements compensatoires garantis (*loan deficiency payments, LDPs*) passent de 7 milliards de dollars par an à moins de 5 milliards avec la hausse des prix, et les paiements contra-cycliques diminuent également de 5 milliards de dollars à moins de 4 milliards.

Les projections du FAPRI ne sont pas surprenantes. En l'absence de changement majeur des conditions d'offre ou de demande, les surfaces cultivées totales resteront plus ou moins inchangées jusqu'en 2011, même si la combinaison des productions s'ajuste à la marge. Les prix agricoles restent en général

stables et bas, à l'exception des augmentations pour le riz et le coton. Il est donc prévisible que les paiements visant à compenser la faiblesse des revenus des agriculteurs due aux bas prix continueront à peser sur le budget, alors même que ces subventions seront de peu d'utilité pour résoudre les difficultés économiques du secteur agricole américain et des zones rurales en général.

En résumé, le Farm Bill de 2002 ne constitue pas une solution à la baisse des prix des produits de base qui persiste depuis la moitié des années 90. Il perpétue l'approche qui consiste à compenser les pertes de revenu agricole aux Etats-Unis par des subventions publiques. Il prévoit peu de choses pour améliorer le bien-être économique des agriculteurs des pays en développement, dont la production est menacée par les importations à bas prix, ou dont les revenus sont écrasés par des prix inéquitables pour leurs exportations. Les prix du marché vont rester en dessous des coûts de production et les produits de base américains seront déversés sur les marchés mondiaux, affaiblissant d'autant plus la position des agriculteurs pauvres du monde entier.



DES OPINIONS CONTRADICTOIRES : COMMENT SOIGNER UNE POLITIQUE AGRICOLE MAL EN POINT

Presque tous les acteurs du milieu agricole s'accordent à reconnaître que la persistance des bas prix affecte négativement le revenu agricole américain et affecte de façon disproportionnée le revenu des régions les plus pauvres du monde. Mais les perspectives diffèrent quant aux causes des bas prix et des importantes subventions et quant à ce qui pourrait ou devrait être fait pour restaurer la prospérité du secteur agricole aux Etats-Unis et dans le monde.

L'Annexe B présente de brefs résumés des vues qui prévalent concernant la crise agricole. Basées sur des principes présentés dans à peu près tous les manuels d'introduction à l'économie, ces vues insistent sur certains aspects spécifiques des marchés agricoles, ou bien font des hypothèses implicites (ou explicites) sur les réponses du marché qui expliquent la crise actuelle due aux bas prix agricoles. Et elles proposent des solutions finalement peu convaincantes aux problèmes concrets qui minent l'agriculture du monde.

La solution du marché libre

L'opinion la plus souvent reprise par les commentateurs est que les importantes subventions versées aux agriculteurs dans les pays développés sont responsables des phénomènes de surproduction et de baisse des prix. Comme preuve, ils invoquent la concordance temporelle entre la baisse des prix et la hausse des subventions. D'où la conclusion selon laquelle les subventions causent la baisse des prix. Les subventions sont considérées par beaucoup d'économistes comme imposant des distorsions au commerce et comme étant absolument négatives. Même si les subventions ne sont pas nécessairement interdites par les cadres actuels de libéralisation commerciale tel celui de l'OMC, elles sont en général limitées et, au mieux, mal vues. Les subventions sont désignées comme autant de preuves que l'intervention publique sur le marché libre agricole crée une économie inefficente.

Les partisans de cette vision soutiennent que si on laissait les marchés agricoles fon-

ctionner librement, le secteur agricole pourrait prospérer. Pour que les agriculteurs, les acteurs du secteur agroalimentaire et les consommateurs puissent prendre des décisions efficacement, il est nécessaire d'éliminer toute action publique susceptible d'interférer avec les signaux du marché. L'idée est que toutes les forces du marché, offre, demande, prix et structure, répondront aux signaux du marché libre et s'adapteront de façon efficace et rapide.

La solution orientée vers l'intérêt des agriculteurs

Les partisans de cette solution soutiennent que les prix ont chuté suite à l'abandon par les Etats-Unis de tous les mécanismes de politique qui permettaient jusque là de maîtriser les capacités productives et reconnaissent les caractéristiques et la nature particulières des marchés agricoles. Partant du constat selon lequel la production alimentaire est essentielle à la vie humaine, ils défendent le rôle des investissements publics et privés pour permettre à l'agriculture de produire des aliments plus abondants, meilleurs et plus sains. Les tenants de cette vision reconnaissent également que ni l'offre ni la demande de produits agricoles, particulièrement au niveau global, ne sont très sensibles aux variations de prix. Selon eux, le secteur agricole ne répondra pas aux signaux du marché libre et ne s'ajustera ni efficacement ni rapidement en l'absence d'intervention publique. Cette perspective amène donc à souligner la nécessité de politiques publiques visant à maîtriser les capacités productives.

Ces deux positions opposées impliquent des prescriptions politiques très différentes. La vision conventionnelle, du libre marché, appelle à l'élimination de toutes les subventions « distorsives » et des mesures de protection imposées par le gouvernement. La solution orientée vers les agriculteurs requiert des politiques publiques propres à chaque pays, de façon à maîtriser, efficacement et en temps voulu, l'utilisation des capacités productives.



QUE SE PASSERA-T-IL SI L'ON ELIMINE LES SUBVENTIONS?

A lors que les faits montrent clairement que les bas prix sont la cause des importantes subventions aux Etats-Unis, de nombreux experts dans le monde entier voient exactement le contraire: les subventions américaines sont une cause majeure de la faiblesse des prix mondiaux. *Si cela est vrai, alors l'élimination des subventions devrait produire une augmentation sensible des prix.* Ceux qui cherchent à renforcer la « main invisible » des forces du marché appellent ainsi à cesser immédiatement tous les paiements publics directs, prétendant qu'un secteur agricole américain non subventionné évoluerait vers un nouvel équilibre. Ils prévoient que la production agricole américaine baisserait sévèrement, et qu'en conséquence les prix mondiaux augmenteraient. Cette position est celle de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Leur objectif: libéraliser le commerce agricole et éliminer les subventions « distorsives ». Etant donné la force du mouvement libre échangiste, cette approche reçoit une attention considérable dans le monde entier et compte un grand nombre de partisans.

Les conséquences sur les prix dans le monde

L'International Food Policy Research Institute (IFPRI, Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires) a récemment conduit une étude qui examine les effets de différents scénarios de libéralisation commerciale sur les prix mondiaux des produits de base. (IFPRI, 2003). En utilisant le modèle IMPACT du secteur agricole, l'IFPRI a examiné les effets, à l'échelle nationale ou régionale, de ces scénarios de politique commerciale sur 16 produits de base. L'un des scénarios impliquait l'abandon par les pays développés de leurs mesures protectionnistes

et de leurs subventions ayant des effets de distorsion des échanges, ou les subventions aux producteurs et aux consommateurs égales à la différence entre le prix intérieur et le prix international d'ici 2006, tandis que les pays en développement maintiendraient leurs politiques actuelles. Dans cette étude, l'élimination de toutes les mesures protectionnistes de toute sorte va plus loin que l'élimination pure et simple des programmes de subventions américains. Les effets sur les prix mondiaux et régionaux sont présentés dans le tableau 2. *La plupart des augmentations de prix prévues n'apparaissent ni significativement ni rapidement.*

Les prix mondiaux du maïs connaissent la plus forte augmentation parmi les céréales. Notons qu'au bout de 20 ans, l'augmentation de ces prix atteint moins de 3%. Aux Etats-Unis les prix baissent de 9,5% d'ici à 2020, tandis que dans certains pays en développement, ils augmentent de 2,4 à 2,6%. Ces faibles traces de variations de prix seront d'un secours bien limité pour améliorer les revenus des agriculteurs dans les pays en développement.

D'autres productions sont encore moins concernées. Les prix du riz augmenteraient seulement de 1,6% d'ici à 2020. Le prix du riz aux Etats-Unis baisserait de 4,2% sur la période et augmenterait d'entre 1,1 et 1,6% dans les pays en développement. L'impact sur le blé ou sur les autres céréales de base est encore plus négligeable: une augmentation du prix mondial de 0,8% pour le blé, de 1,1% pour les autres céréales de base d'ici à 2020.

Pour la viande et le lait, le résultat est complètement différent. Les politiques publiques sont responsables de distorsions plus importantes dans ces secteurs que pour les céréales. Il n'est donc pas surprenant que, partant d'un haut niveau de distorsion commerciale, l'élimination totale des politiques de

Tableau 2

Résultats de la libéralisation dans les pays développés sur les prix mondiaux et les prix des producteurs régionaux, 2020 (Source: IFPRI, 2003)

	Référence, 1997	Élimination des subventions dans les pays développés, 2020			
	Prix Mondial / Producteur ⁽¹⁾	Prix Mondial ⁽¹⁾	% variation par rapport à la référence	Prix Producteur ⁽¹⁾	% variation par rapport à la référence
Bœuf	1.748	1.839	5,2%		
Porc	2.245	2.254	0,4%		
Volaille	716	743	3,8%		
Moutons et chèvres	2.841	2.989	5,2%		
Lait	292	348	19,2%		
Blé	123	124	0,8%		
Autres céréales de base	89	90	1,1%		
Riz	252	256	1,6%		
USA	214			205	-4,2%
Mexique	196			199	1,5%
Reste de l'Amérique Latine	196			199	1,5%
Afrique subsaharienne de l'Oues	178			180	1,1%
Afrique du Sud	141			143	1,4%
Indonésie	192			195	1,6%
Thaïlande	194			197	1,5%
Philippines	224			227	1,3%
Vietnam	220			223	1,4%
Maïs	104	107	2,9%		
USA	95			86	-9,5%
Mexique	80			82	2,5%
Reste de l'Amérique Latine	77			79	2,6%
Afrique subsaharienne de l'Oues	40			41	2,5%
Afrique du Sud	42			43	2,4%
Indonésie	76			78	2,6%
Thaïlande	80			82	2,5%
Philippines	117			120	2,6%
Vietnam	80			82	2,5%

(1) Les prix sont en dollars US par tonne
(source IFPRI, 2003)

protection entraîne des conséquences significatives en termes de prix. Les prix mondiaux des produits laitiers connaîtraient le changement le plus grand, augmentant de 19,2% d'ici à 2020. Les prix mondiaux des viandes de bœuf, de mouton ou de chèvre augmenteraient de 5,2% d'ici à 2020. Les prix mondiaux de la volaille augmenteraient de 3,8% et ceux du porc de 0,4% d'ici à 2020.

Les conséquences pour les prix aux Etats-Unis

Des simulations ont été réalisées avec un autre modèle, POLYSYS (voir [annexe C](#)),

supposant l'élimination des programmes de prêts de campagne américains (*loan deficiency payments et marketing loan gains*), des programmes des paiements contra-cycliques et des paiements directs d'ici 2003. Les autres subventions publiques, comme les programmes environnementaux ou de conservation et les subventions pour les produits de base qui ne sont pas incluses dans l'étude (sucre, produits laitiers, laine et mohair, miel, oléagineux mineurs) sont supposées maintenues constantes au niveau défini par le Farm Bill de 2002.

Même s'il est irréaliste de supposer que les subventions publiques soient toutes éliminées en un an, cette simulation démontre que

Tableau 3

Résultats d'une simulation POLYSYS sur la base du scénario d'élimination des subventions et pourcentage de changement par rapport aux données de référence: surfaces cultivées, prix, revenus agricoles nets, subventions publiques: 2003-2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Surfaces cultivées (millions d'acres)									
Maïs	81,2	79,2	78,7	78,2	78,4	79,5	78,8	79,9	78,8
% variation / référence	1%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	0%	0%
Blé	63,5	61,2	61,2	61,2	61,5	61,1	60,8	61,2	61,4
% variation / référence	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Soybeans	72,7	74,1	74,9	75,4	75,9	75,1	76,6	75,6	77,4
% variation / référence	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Coton	13,0	13,8	13,8	13,8	13,4	13,6	13,7	13,7	13,6
% variation / référence	-12%	-7%	-7%	-7%	-7%	-6%	-5%	-5%	-6%
Riz	2,8	2,9	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
% variation / référence	-14%	-9%	-5%	-7%	-7%	-6%	-6%	-5%	-5%
Prix moyen de la saison									
Maïs (\$/bu)	\$2,03	\$2,12	\$2,09	\$2,19	\$2,21	\$2,24	\$2,28	\$2,25	\$2,23
% variation / référence	-2%	-2%	-1%	-2%	-2%	-2%	-3%	-3%	-3%
Blé (\$/bu)	\$2,80	\$2,85	\$2,80	\$2,87	\$2,89	\$2,89	\$2,94	\$2,97	\$2,94
% variation / référence	-2%	-1%	-1%	0%	-1%	-1%	0%	0%	0%
Soja (\$/bu)	\$4,80	\$4,96	\$4,71	\$4,88	\$4,89	\$5,14	\$5,07	\$5,15	\$5,04
% variation / référence	0%	0%	0%	-1%	0%	0%	0%	1%	1%
Coton (\$/lb)	\$0,492	\$0,498	\$0,518	\$0,511	\$0,547	\$0,576	\$0,593	\$0,600	\$0,604
% variation / référence	12%	12%	12%	10%	11%	10%	8%	7%	9%
Riz (\$/cwt)	\$5,80	\$6,12	\$5,81	\$5,90	\$6,20	\$6,41	\$6,68	\$6,74	\$6,82
% variation / référence	17%	19%	11%	11%	13%	12%	12%	10%	9%
Revenu agricole net (mio \$)	33.590	35.483	36.794	35.843	35.026	34.118	34.313	34.664	36.060
% variation / référence	-28%	-30%	-29%	-29%	-26%	-27%	-26%	-25%	-25%
Subv. publiques (mio. \$)	8.344	4.191	4.615	3.733	3.908	3.916	3.974	4.112	4.238
% variation / référence	-61%	-81%	-80%	-82%	-79%	-80%	-79%	-78%	-77%

l'élimination des soutiens publics causerait incontestablement une réduction brutale du revenu agricole net. Les modestes variations de prix ne pourraient pas compenser l'absence de subvention publique: dans ce scénario, le revenu des agriculteurs baisserait de 25 à 30%.

Aux Etats-Unis, le résultat le plus brutal d'une élimination des subventions publiques – entre 13 et 18 milliards de dollars par an – serait une perte de 11 à 15 milliards de dollars en revenu agricole net, soit 25 à 30% de perte. Puisque seules de faibles variations de prix ont lieu sous ce scénario, il est clair que la baisse du revenu résulte de l'élimination des subventions publiques directes. En résumé, l'élimination des subventions publiques affecte différemment deux catégories de produits agricoles, mais induit une réduction

incontestable et brutale du revenu agricole net. Les surfaces cultivées en coton et en riz sont réduites. Du coup, leurs prix augmentent. Le maïs, le blé et le soja connaissent quelques augmentations de surface et leurs prix baissent légèrement.

Ce résultat n'est pas particulièrement surprenant, compte tenu de la nature de l'offre et de la demande agricoles. Comme nous l'avons vu, l'offre globale, ou les surfaces cultivées, des principaux produits de base pris ensemble, varie peu en fonction des variations de prix, et la demande globale, intérieure et extérieure, des principaux produits de base, n'augmente pas significativement quand les prix sont bas.

A long terme, des ajustements devraient se produire. Si les prix restent à des niveaux très bas, sans subventions ou autre aide pour

Que se passera-t-il si l'on élimine les subventions ?

les agriculteurs, la production devrait finalement baisser. Les prix des terres baisseraient alors brutalement. Le capital sortirait de l'agriculture pour aller s'investir dans d'autres secteurs d'activité. La surface agricole utile totale serait réduite.

Des désaccords apparaissent sur l'estimation de la vitesse et l'étendue de cette réduction des surfaces cultivées. Certains soutiennent que le choc que constitue une baisse soudaine et substantielle du revenu forcera à écarter rapidement de grandes quantités de terres de la production. Des ajustements sévères auraient alors lieu dans les communautés rurales, parmi lesquels des faillites bancaires de grande ampleur. Mais si les agriculteurs reproduisent leurs comportements passés, ils (ou leurs remplaçants) tenteront de trouver des moyens de couvrir les coûts variables liés au maintien en culture de la plupart de leurs terres jusque là cultivées. Après un certain nombre d'années et plusieurs vagues de baisse des prix, de quantités plus importantes de terres sortiraient de la production, en particulier dans les zones aux rendements les plus faibles. Mais ces terres marginales ne seraient probablement abandonnées qu'après la fin de la période d'observation de cette simulation.

Quant aux réductions de terres cultivées, il faut se souvenir que le secteur agroalimentaire américain a intérêt à maintenir les capacités productives. Il est tout à fait possible que la production soit maintenue par le biais de contrats entre les agriculteurs et les grandes entreprises agroalimentaires comme cela est déjà le cas dans le secteur de l'industrie de la volaille américaine.

Preuves à l'appui en provenance d'autres pays

Dans les dernières décennies, plusieurs pays sont allés vers un désengagement de l'État des marchés agricoles. Le Canada, le Mexique et l'Australie ont établis des précédents quant à la faiblesse des contrôles publics et à la liberté des marchés.

Les changements dans la production de produits de base de ces pays sont le résultat

d'une combinaison complexe de facteurs. Cependant, les faits montrent clairement que l'élimination et la réduction des subventions n'ont pas amené de réduction conséquente de la production. En fait, la production a même augmenté dans plusieurs cas. Ces observations soutiennent les résultats des modèles IMPACT et POLYSYS selon lesquels l'élimination des subventions n'entraînera pas de réduction rapide ni significative de la production ou d'augmentation des prix.

L'expérience canadienne

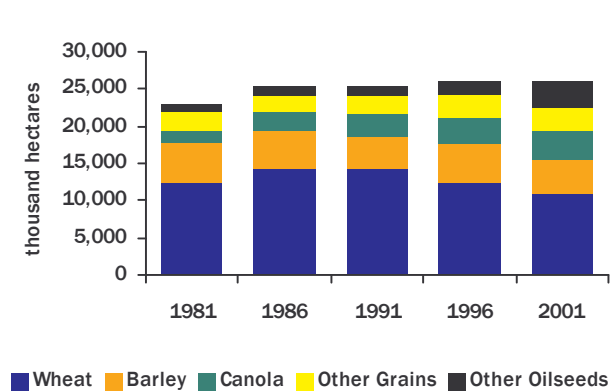
Les importantes augmentations de subventions agricoles au Canada tout au long des années 80 ont induit une hausse de moins de 3% des surfaces cultivées. Puis, les déficits budgétaires des années 90 ont obligé à réduire de 35% en trois ans les programmes canadiens de soutien à l'agriculture. Le plus remarquable a été l'abandon de toute aide au transport de céréales en 1995. Cela, et d'autres réductions significatives des niveaux de soutien public entre 1996 et 2001 n'ont eu pour résultat qu'une baisse de moins de 1% des surfaces cultivées.

L'expérience canadienne montre à nouveau que les terres cultivées resteront en production malgré des baisses importantes des niveaux de subventions. Mais la combinaison des produits cultivés a effectivement changé significativement en réponse directe aux changements de politique agricole. Trois catégories de produits comptent historiquement pour un peu plus de la moitié des surfaces cultivées au Canada: (1) le blé, (2) d'autres céréales (avoine, orge et maïs) et (3) une sélection d'oléagineux (principalement le colza mais aussi le lin, le soja, le tournesol et la moutarde).

La [figure 12](#) montre les surfaces cultivées pour chacun de ces trois groupes depuis 1981 au Canada. Entre 1991 et 2001, les surfaces cultivées en blé, la céréale majeure au Canada, ont baissé de 23%. L'abandon des subventions au transport a joué un rôle important dans ce changement. Sur la même période, la production d'oléagineux augmentait de 143%. Mais, si la combinaison des productions a

Figure 12

Superficies agricoles canadiennes occupées par les principales cultures 1981-2001

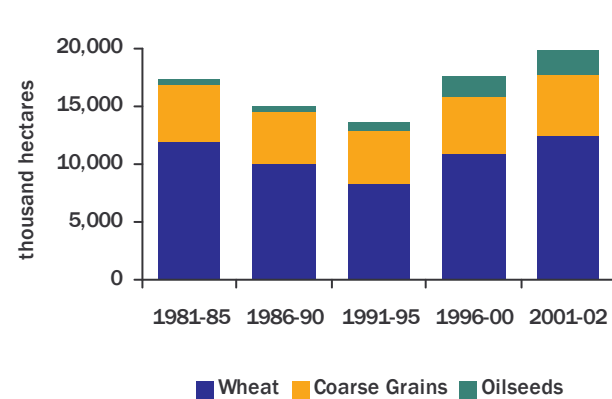


Entre 1991 et 2001, la surface en blé a diminué de 23 pourcent. Une plus grande surface que celle perdue en blé a été convertie pour la production d'oléagineux. La surface totale en oléagineux a augmenté de 143 pourcent entre 1981 et 2001, comptant maintenant pour 8,5 pourcent de la superficie agricole totale canadienne. Les augmentations des surfaces en oléagineux sont d'abord dues au colza et au soja.

Source: Agriculture Canada

Figure 13

La superficie totale cultivée par groupe de cultures, Australie 1981-2002



La superficie totale cultivée en Australie a plus que doublé depuis les années 1960, augmentant de près de 50 pourcent depuis le début des années 1990. L'augmentation depuis 1991 a été induite par la réduction des subventions pour la laine et la réduction du nombre de moutons. Les éleveurs de moutons ont converti leurs pâturages en culture. Les grains incluent l'orge, l'avoine, le sorgho, le maïs et le triticale. Les oléagineux incluent le colza, le coton graine, les lins, l'arachide, la graine de carthame, le soja et le tournesol.

Source: Australian Commodity Statistics 2001, Australian Bureau of Ag and Resource Economics

changé en en fonction des variations des prix relatifs et des subventions publiques, les surfaces totales en production ont très peu changé.

L'expérience australienne

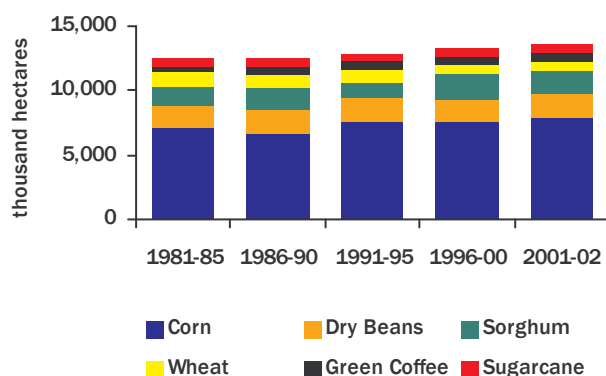
L'expérience australienne témoigne elle aussi de la tendance des agriculteurs à continuer de produire autant qu'ils le peuvent, même en cas de baisse des subventions publiques. Depuis 1991, malgré une faiblesse continue des prix mondiaux, les surfaces cultivées en blé, en céréales secondaires et en oléagineux ont augmenté de plus de 56% en

Australie, comme le montre la figure 13.

L'expérience de l'Australie illustre une relation intéressante entre les cultures et l'élevage qui sont les deux composants du secteur agricole australien. L'Australie est le principal fournisseur de laine du monde, sa production de mouton représentant une large part de ses revenus agricoles. Le soutien du gouvernement australien à la production de laine s'est effondré en 1991, contribuant à une baisse de 31% du nombre de moutons recensés depuis 1991. Confrontés à la baisse des subventions publiques pour la laine, les éleveurs de moutons ont converti une partie de leurs pâturages

Figure 14

Superficie totale mexicaine récoltée, par culture, 1981-2001



Les quatre cultures principales du Mexique - le maïs, le haricot, le sorgho et le blé - comptant pour environ 80 pourcent de la superficie totale récoltée; avec le café vert et le sucre il faut ajouter neuf pourcent de plus.

Au début des années 1990s, le Mexique a virtuellement éliminé les soutiens des prix pour les principales cultures, pour s'orienter vers une économie agricole libéralisée.

L'ALENA est entré en vigueur en 1994, permettant l'importation de maïs américain.

Source: SIACON; FAO

vers les cultures arables. Cette expérience montre une fois de plus que les agriculteurs se maintiendront dans l'agriculture aussi longtemps que possible et continueront à produire autant que possible, même face à des baisses de prix ou de subventions.

L'expérience du Mexique

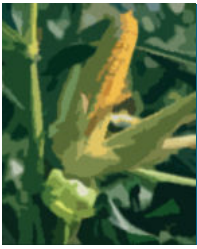
Les quatre productions principales du Mexique, le maïs, les haricots secs, le sorgho et le blé, représentent environ 80% de la surface récoltée totale, le café vert et la canne à sucre comptant pour 9% supplémentaires. La surface récoltée totale et la part des six principales productions sont présentées sur la figure 14.

Les données concernant les surfaces récoltées au Mexique révèlent une tendance à la hausse depuis les années 80. Tout particulièrement, les surfaces de maïs ont augmenté de près de 18 % depuis 1986. Cette augmentation des surfaces récoltées a correspondu avec une période de réduction significative des soutiens publics au secteur agricole et aussi avec une période pendant laquelle la concurrence étrangère a augmenté significativement à l'intérieur du Mexique.

Dès le début des années 90, le Mexique a commencé à supprimer les soutiens pour certains produits de base, réduisant le nombre

de produits jouissant de soutien aux prix de douze à trois. Les soutiens aux prix restant sont passés de soutiens en fonction des quantités à des soutiens en fonction des surfaces, pour se conformer aux pressions liées à la libéralisation commerciale.

Des réductions supplémentaires et plus significatives ont suivi au milieu des années 90. La mise en place d'un nouveau programme public en 1994, PROCAMPO, a transformé les soutiens sous la forme d'aides directes, découplées, aux revenus. Plus important, la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1994 a impliqué l'élimination des quotas d'importations de produits agricoles américains. L'objectif affiché de l'ALENA était de permettre au secteur agricole mexicain de profiter de la libéralisation du commerce. Le résultat observé a été une augmentation de la production locale de produits de base, parmi lesquels le maïs, malgré un accès sans précédent à des produits de base meilleures marchés, par le biais des importations étrangères. Face à la baisse brutale des prix, à l'affaiblissement du soutien public et aux nouvelles mesures de libéralisation commerciale, les surfaces et la production de céréales traditionnelles ont continué d'augmenter au Mexique.



UN PROJET DE POLITIQUES FAVORABLES AUX AGRICULTEURS

Bien qu'elle soit vendue comme « la » solution à la crise actuelle de l'agriculture, l'élimination des subventions aux Etats-Unis, et même dans tous les pays développés n'entraînera pas une augmentation des prix d'une ampleur suffisante pour aider le très grand nombre de petits agriculteurs du monde. L'élimination des subventions entraînerait un changement de la combinaison des productions et, par conséquent, quelques changements relatifs de prix, ce qui pourrait aider certains agriculteurs dans certains pays tandis que d'autres seraient mis en difficulté. Mais globalement, les impacts seraient négligeables. L'abandon des subventions n'aboutira certainement pas à la prospérité agricole que prédisent ses partisans.

Alors, si mettre fin aux subventions ne résout pas le problème, qu'est-ce qui ferait monter les prix et améliorerait les conditions de vie des agriculteurs? Pour venir à bout des échecs actuels, il nous faut explorer l'ensemble des mécanismes de stabilisation et de soutien aux prix mis en œuvre au cours de la riche histoire de la politique agricole américaine. Les changements de cette politique survenus à la fin du XX^e siècle sont la conséquence d'une croyance selon laquelle le boom des exportations induit par la baisse des prix permettrait une expansion du secteur agricole. La baisse des prix a bel et bien eu lieu, mais le boom se fait encore attendre.

Une option pour sortir de cette situation consiste en une réorientation de l'objectif de la politique agricole, abandonnant celui d'une baisse des prix compensée par d'importantes subventions au profit d'une maîtrise des capacités productives. Mettre en place un contrôle des capacités excédentaires équivaut à reconnaître explicitement que la communauté agricole n'est pas capable de répondre à temps

aux changements des conditions d'offre et de demande. Des politiques attentivement élaborées et mises en œuvre peuvent aboutir à des niveaux de prix et de revenus agricoles raisonnables et durables, à une plus grande stabilité, à une augmentation des revenus issus du marché et non plus aux subventions publiques. Un ensemble de politiques appropriées permettrait d'améliorer la situation des agriculteurs américains et constituerait une aide pour les agriculteurs du monde.

Une proposition de politiques

L'idée est de faire remonter les prix du marché jusqu'à atteindre une bande de prix raisonnable et durable, puis de contrôler les extrêmes. Plusieurs combinaisons d'outils pourraient fournir des possibilités d'atteindre cet objectif. Cette étude identifie et analyse l'une de ces combinaisons. Elle comprend: (1) le retrait des terres de la production à travers des gels à court terme ou des réserves à long terme; (2) un stock de sécurité alimentaire géré par les agriculteurs et (3) des soutiens des prix par l'achat des produits de base par les pouvoirs publics.

Aucun des ces instruments, pris isolément, n'est suffisamment puissant pour résoudre les problèmes complexes posés par la crise actuelle. La proposition de politique ébauchée ici comprend plusieurs éléments qui fonctionnent ensemble. Cette proposition n'entend pas exclure d'autres mécanismes politiques qui sont susceptibles d'atteindre les objectifs d'une remontée et d'une stabilisation des prix. Il se veut plutôt comme un point de départ pour évaluer le potentiel d'orientations politiques alternatives, capable d'amener des changements positifs.

Le gel des terres

Le composant « gel des terres » comprend un programme de retrait annuel des terres et un programme de retrait à long terme. Le retrait de terres permettrait de réduire les excédents de production et d'améliorer les conditions environnementales. Les agriculteurs seraient encouragés à retirer leurs terres les plus fragiles, pour des périodes de dix ans ou plus, et à instaurer sur ces terres des pratiques de conservation ou de restauration. Une telle politique est déjà en vigueur dans le cadre du Programme de Réserves pour la Conservation (*Conservation Reserve Program (CRP)*).

L'option de retrait à court terme permettrait d'éviter l'occurrence de très bas prix en incitant les agriculteurs à retirer une partie de leurs terres productives. Lorsque le prix moyen du marché baisserait en dessous d'un seuil donné, un taux de retrait correspondant serait déclenché. Ce « taux de retrait » est la part de terres d'un producteur qu'il doit retirer de la production pour une saison. La participation des agriculteurs au programme de gel des terres constituerait un pré-requis pour percevoir des aides dans le cadre de la politique agricole. Il faut s'attendre à ce que les agriculteurs retirent la part de leurs terres la moins productive, ce qui réduit de fait l'efficacité de ce programme.

La gestion des stocks alimentaires

Le second élément de ce schéma est un programme de stocks alimentaires ou stocks de régulation. Ces stocks permettraient de réduire l'ampleur et la fréquence des pics de prix pour les principaux produits de base. Historiquement, les pics de prix ont abouti à la mise en production de nouvelles terres ou de terres jusque là retirées de la production. Comme nous l'avons vu plus haut, les terres, une fois mises en production, tendent à y rester même lorsque les prix baissent à nouveau.

Lorsque les prix passent en dessous d'un niveau défini, les producteurs devraient consacrer une partie de leur production au stockage

sur leur exploitation. Le producteur garde ainsi son produit en réserve, hors du marché, en échange d'un paiement de stockage par les pouvoirs publics. L'agriculteur maintient sur cette production une propriété complète. Au contraire, lorsque les prix passent au dessus d'un niveau, appelé « prix de déblocage » (*release price*), les producteurs seraient fortement incités à vendre leurs réserves jusqu'à ce que les prix baissent à nouveau. Gérés de cette façon, les stocks deviennent un véritable instrument de soutien des prix, dont l'efficacité dépend de leur taille. Dans la mesure où la taille de la plupart des stocks sera limitée, les stocks joueront comme une arme temporaire contre des prix déprimés. La durée limitée de ces opérations de stockage permet de limiter les primes publiques de stockage.

Le soutien des prix

Le troisième élément, un mécanisme de soutien des prix, déclencherait l'achat public de produits agricoles lorsque les prix baisseraient au-delà d'un niveau donné. Le mécanisme de soutien des prix n'est mis en œuvre que lorsque les programmes de retrait des terres ne suffisent pas à contrecarrer la baisse des prix. Dans la mesure où les stocks achetés deviendraient propriété du gouvernement, ils seraient les premiers à être remis sur le marché en cas de hausse des prix au-delà du prix de déblocage (*release price*). Ces stocks publics constituent une marge supplémentaire contre les pics de prix.

Même si la possibilité pour le producteur de rembourser son prêt de campagne en nature sur la base du *loan rate (non-recourse loan)* est techniquement opérationnel dans le cadre de la législation actuelle sur la politique agricole, le *loan rate* ne fonctionne pas comme prix plancher du fait de la disponibilité des paiements compensatoires (*loan deficiency payment (LDP) marketing loan gain (MLG)*). En éliminant les options du *deficiency payment* et du *marketing loan gain*, ce schéma directeur restaure la fonction du prêt de commercialisation avec livraison de la récolte en remboursement en tant que prix plancher.

Encadré 5 — Détail sur la simulation de la proposition

Suppression des subventions publiques

- Pas de paiement contra-cyclique (CCP)
- Pas d'aide directe (DP)
- Pas de paiement compensatoire (LDP) ou de gain sur prêt de commercialisation (MLG)

Gestion des stocks

- Paiements de stockage: \$0,30/boisseau pour le maïs, blé, soja; \$0,30/hundred-weight pour le riz
- Taille maximale des stocks:
 - Maïs: 3000 millions de boisseaux; environ 30% des utilisations tot.
 - Blé: 700 millions de boisseaux; environ 30% des utilisations tot.
 - Soja: 700 millions de boisseaux; environ 25% des utilisations tot.
 - Riz: 40 millions hundred-weight; environ 20% des utilisations tot.
- Stockage à la ferme
- prix de mise en stock/loan rate:
 - Maïs: 2,44 \$/boisseau
 - Blé: 3,44 \$/boisseau
 - Soja: 5,50 \$/boisseau
 - Riz: 7,15 \$/hundred-weight
- Prix de déblocage des stocks:
 - Maïs: 3,90 \$/boisseau
 - Blé: 4,80 \$/boisseau
 - Soja: 8,00 \$/boisseau
 - Riz: 10,40 \$/hundred-weight

Gel des terres / Programmes de retrait à courts termes

- Retrait des terres lié aux cultures, *retrait non spécifiquement lié aux cultures*
- Déclenchement du gel de terre: pour chaque culture dont le prix de l'année précédente aurait été inférieur au prix limite établi, un gel des terres de 5% est déclenché. Le gel des terres est cumulatif entre les cultures. Un gel des terres est déclenché pour le riz lorsque son prix n'atteint pas le prix limite, uniquement s'il est la seule culture à ne pas atteindre son prix limite.
- Donc, le taux maximum de gel est de 15%
 - Maïs: 2,90 \$/boisseau
 - Blé: 4,10 \$/boisseau
 - Soja: 6,60 \$/boisseau
 - Riz: 8,50 \$/hundred-weight
- Le taux de glissement correspondant est :
 - 5% de retrait: 0,67
 - 10% de retrait: 0,585
 - 15% de retrait: 0,50

Mécanisme de soutien des prix

- Un programme de soutien des prix, au travers d'achats publics, est mis en œuvre uniquement après que le niveau maximal des stocks soit atteint
- Les prix sont soutenus au niveau du prix d'entrée pour le « stock reserve program », qui constitue en fait un prix plancher:
 - Maïs: 2,44 \$/boisseau
 - Blé: 3,44 \$/boisseau
 - Soja: 5,50 \$/boisseau
 - Riz: 7,15 \$/hundred-weight
- Les stocks publics sont débloqués avant que les stocks de réserve ne le soient et à un niveau de prix similaire à ceux de sortie des stocks de réserve:
 - Maïs: 3,90 \$/boisseau
 - Blé: 4,80 \$/boisseau
 - Soja: 8,00 \$/boisseau
 - Riz: 10,40 \$/hundred-weight

1 boisseau de blé ou de soja = 27,2 kg; 1 boisseau de maïs = 25,4 kg; 1 hundredweight = 100 livres = 45,3 kg

Tableau 4

Résultats d'une simulation POLYSYS sur la base de la proposition et pourcentages de changement par rapport aux données de référence: surfaces cultivées, prix, revenus agricoles nets, subventions publiques: 2003-2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Surfaces cultivées (millions d'acres)									
Maïs	76,2	76,3	77,6	77,2	78,3	79,2	80,2	81,1	82,0
% variation / référence	-5%	-4%	-1%	-1%	0%	0%	2%	2%	5%
Blé	59,5	61,2	61,9	62,0	62,6	62,6	63,1	63,3	60,8
% variation / référence	-5%	0%	1%	1%	2%	2%	3%	4%	-1%
Soja	69,0	69,9	70,6	70,9	71,4	71,3	71,7	71,8	72,7
% variation / référence	-5%	-5%	-5%	-6%	-6%	-5%	-6%	-5%	-6%
Coton	12,6	12,9	13,1	13,0	12,7	12,9	13,0	13,2	13,1
% variation / référence	-14%	-13%	-12%	-12%	-12%	-11%	-10%	-9%	-9%
Riz	2,9	3,0	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0
% variation / référence	-9%	-8%	-5%	-4%	-4%	-6%	-6%	-6%	-6%
Prix moyen de la saison									
Maïs (\$/bu)	\$2,59	\$3,03	\$2,94	\$3,07	\$3,03	\$3,04	\$3,07	\$3,12	\$3,13
% variation / référence	25%	40%	39%	38%	35%	32%	31%	34%	37%
Blé (\$/bu)	\$3,63	\$3,72	\$3,70	\$3,72	\$3,70	\$3,71	\$3,73	\$3,72	\$3,93
% variation / référence	28%	29%	31%	29%	27%	28%	28%	25%	34%
Soja (\$/bu)	\$5,71	\$6,14	\$5,99	\$6,19	\$6,14	\$6,31	\$6,36	\$6,41	\$6,23
% variation / référence	18%	23%	27%	26%	25%	23%	26%	25%	24%
Coton (\$/lb)	\$0,508	\$0,542	\$0,561	\$0,550	\$0,591	\$0,616	\$0,640	\$0,640	\$0,644
% variation / référence	16%	22%	21%	19%	20%	17%	17%	14%	16%
Riz (\$/cwt)	\$7,18	\$7,20	\$7,21	\$7,22	\$7,26	\$7,33	\$7,57	\$7,60	\$7,72
% variation / référence	45%	41%	38%	35%	32%	28%	27%	24%	24%
Revenu agricole net (mil \$)	38.958	46.114	49.867	49.643	48.656	47.421	47.439	48.327	50.365
% variation / référence	-16%	-9%	-4%	-1%	3%	1%	2%	4%	5%
Subv. publiques (millions \$)	13.936	6.300	7.801	6.351	6.811	6.874	7.410	7.418	7.932
% variation / référence	-35%	-71%	-66%	-70%	-64%	-64%	-61%	-58%	-57%

L'expérience passée

Les instruments mentionnés ici ne sont pas nouveaux. Chacun a joué un rôle dans l'histoire de la politique agricole américaine et aucun n'a un passé irréprochable. Pourtant l'évaluation et la perception de leurs performances passées est liée, plus qu'à tout autre chose, à leur mise en œuvre. L'idée est que la combinaison de ces trois instruments évoquée ci-dessus constituerait un kit de contrôles permettant une augmentation des prix et des gains issus du marché pour les producteurs.

Les résultats de la mise en œuvre de la proposition

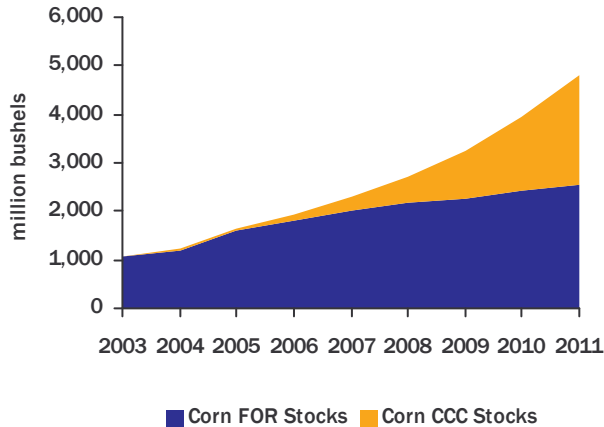
Une simulation de cette combinaison d'outils —gels de terres, stocks / gestion des quantités produits et soutien aux prix— a été

effectuée à l'aide du modèle POLYSYS. L'objectif était de mesurer sa performance sur une période allant de 2003 à 2011. Des détails sur les hypothèses formulées dans le modèle sont présentés dans l'encadré 5. Évidemment, les tailles, les taux, les prix et les déclencheurs utilisés dans le cadre de cette approche (voir hypothèses dans l'encadré 5) affectent directement le résultat. C'est pourquoi les résultats servent de point de départ à une discussion. Le tableau 4 présente une simulation des résultats en termes de surfaces cultivées, de prix, de revenus agricoles nets et de subventions publiques.

Les surfaces totales de terres arables emblavées des huit productions principales baissent de 6% dans la première année. Les surfaces cultivées totales baissent en moyenne de 14 millions d'acres (5,6 millions d'ha) chaque année au début de la période et

Figure 15

Niveaux des stocks fermiers de maïs (FOR) et des stocks publics de maïs (CCC) , 2003-2011



Selon la conception, les stocks fermiers s'accroissent d'abord. Dès la troisième année, se sont les programmes d'achats publics (la CCC achète sur le marché) qui commencent à accumuler les stocks.

Les niveaux moyens des stocks fermiers de maïs (FOR) s'approche au maximum des trois milliards de boisseaux . Dans le régime actuel, des mesures (tels les ajustement de stocks ou des « caps ») devraient être mise en place pour prévenir les accumulations excessives des stocks.

ont perdu 4,5 millions d'acres (*1,8 millions d'ha*) par rapport à la référence en 2011. La baisse brutale du début peut s'expliquer par les gels de terres relativement importants mis en place pour faire remonter les prix. Lorsque les prix augmentent, les surfaces retirées de la production sont réduites, comme nous l'avons vu plus haut. Les retraits de terre totaux vont de 19 à 35 millions d'acres (*7,6 à 14,1 millions d'ha*) sur la période.²²

Comme on pouvait le prévoir, les pertes les plus importantes de surfaces cultivées apparaissent pour le coton et le riz. Initialement, les surfaces cultivées en coton sont réduites de 2,1 million d'acres (*0,8 millions d'ha*), soit 14%. Par la suite, les surfaces augmentent lentement pour regagner, en 2010, un niveau inférieur de 9% par rapport au niveau de référence. Les surfaces cultivées en riz baissent initialement de 9%, puis se stabilisent dès 2008 à 6% en dessous du niveau de référence. Les surfaces de blé et de maïs commencent par baisser du fait des importants retraits de terres initiaux, mais retrouvent des niveaux supérieurs à celui de référence lorsque, du fait des prix relatifs, les surfaces auparavant em-

blavées en coton et en riz sont converties en maïs et en blé.

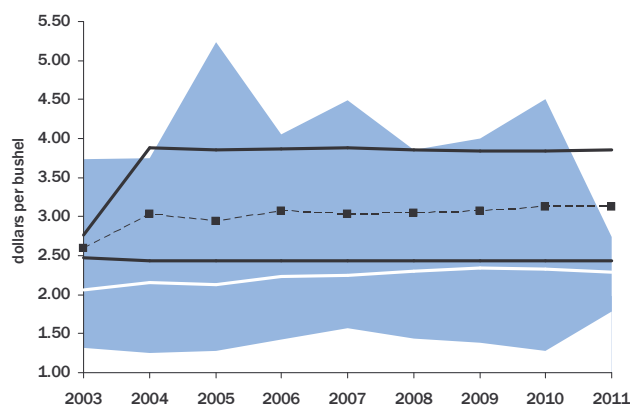
Cette combinaison de trois sortes de mécanismes – les gels de terres, les stockages et les soutiens aux prix- ont pour conséquence une remontée des prix bien au-dessus des niveaux de référence. Les prix du maïs augmenteraient en moyenne de 0,70 à 0,80\$ par boisseau (*2,76 à 3,15\$ le quintal*), une augmentation de 30%. Le prix du riz augmenterait de 24 à 45%. Au départ, les prix du riz augmentent de 45% par rapport au prix de référence, mais la hausse n'est plus que de 24% à la fin de la période de simulation. Les prix du blé augmentent de 25 à 31% ; les prix du soja de 23%.

L'augmentation générale des prix entraîne le revenu agricole net au même niveau ou un peu au-dessus du niveau de référence. Après 2006, le revenu agricole net dépasse le niveau de référence. La baisse pendant les premières années est largement due au secteur de l'élevage, suite à l'augmentation des coûts de l'alimentation. En fait, la perte de revenus pour les cultures est seulement de 1,7 milliards de dollars en 2003, et les estimations

²² Le fait qu'il n'y ait pas une correspondance exacte entre les réductions de surfaces cultivées et le gel des terres est dû à des retards et au fait qu'un certain nombre des terres gelées n'auraient de toute façon pas été mises en production. .

Figure 16

Les prix moyens probables pour la campagne du maïs : le scénario de référence versus le scénario du projet de politique favorable aux agriculteurs, 2003-2011



La zone grisée indique, selon la situation de référence, les niveaux auxquels les prix du maïs baisseront avec une probabilité de 90%. La ligne blanche indique le prix moyen sous le scénario de référence.

La zone comprise entre les lignes noires indique, avec la même probabilité de 90%, le prix que le maïs aurait dans le cadre de la proposition. La ligne pointillée noire à petit carrés représente le prix annuel moyen.

A partir de ce graphique, il est évident que le scénario du projet écrête les pics de prix, bas et hauts, en comparaison au scénario de référence.

suivantes restent constamment au dessus du niveau de référence.

Comme prévu, le niveau des subventions publiques est largement en-dessous du niveau de référence. Le tableau 4 montre le coût total des paiements directs aux agriculteurs et les dépenses liées aux programmes de stockage et de soutien des prix. Les dépenses publiques totales commencent juste en-dessous de 14 milliards de dollars en 2003, alors que la plupart des stocks doivent être remplis, et varient ensuite entre 6,3 et 7,9 milliards de dollars, largement moins que les montants et dépenses estimés sous le Farm Bill de 2002. En moyenne, cette proposition entraîne d'importantes économies budgétaires : de 10 à 12 milliards de dollars par an.

Les résultats pour les stocks de maïs et les programmes de stocks publics sont présentés dans la figure 15. Remarquons que le niveau moyen des réserves est inférieur au maximum de 3 milliards de boisseaux (76 millions de tonnes). Cela montre fortement que les réserves empêchent les prix du maïs d'augmenter au-delà du niveau de déblocage (*release price*). Dans le cas d'une mise en œuvre effective, des mesures seraient prises pour éviter

l'accumulation de stocks excessifs. De telles mesures comprendraient des ajustements des taux de retrait des terres ou des plafonds des niveaux des stocks.

Les figures 16 et 17 illustrent les effets de cette proposition sur la variabilité des prix et des revenus. Dans le cadre des politiques de référence du Farm Bill 2002, la zone grisée de la figure 16 indiquent, selon la situation de référence, les niveaux auxquels les prix du maïs baisseront avec une probabilité de 90%. La ligne blanche indique le prix moyen sous le scénario de référence. La zone comprise entre les lignes noires indique, avec la même probabilité de 90%, le prix que le maïs aurait dans le cadre de la proposition. La ligne pointillée noire comprise à l'intérieur de la zone grisée représente le prix annuel moyen. Il est clair que la proposition atteint efficacement ses deux objectifs : les pics de prix supérieurs et inférieurs sont réduits. Les pics vers le haut sont bloqués par les programmes de stockage ; les pics vers le bas par les programmes de soutien aux prix et de retrait des terres.

La figure 17 applique le même type d'analyse au revenu agricole net. Cette proposition démontre que les pics dans la répartition

du revenu agricole ont été réduits. Les agriculteurs devront abandonner l'espoir de recevoir de très hauts niveaux de revenus en échange de l'élimination des risques de revenus très faibles.

Les cultures énergétiques pour maîtriser la production

Comme mentionné précédemment, d'autres outils peuvent se substituer à chacun des trois instruments du schéma proposé. Par exemple, un programme de moyen terme visant à remplacer des productions traditionnelles par des cultures non alimentaires et non commercialisables, pourrait remplacer l'outil du « gel des terres ». Le panic érigé, ou switchgrass, vient immédiatement à l'esprit. Il s'agit d'une herbe pérenne originaire des États-Unis à fort contenu de cellulose. Relativement propre à la combustion, elle peut être brûlée en combinaison avec du charbon pour réduire le niveau de substances polluantes rejetées dans l'atmosphère ou bien, elle peut être diluée dans de l'éthanol pour produire des

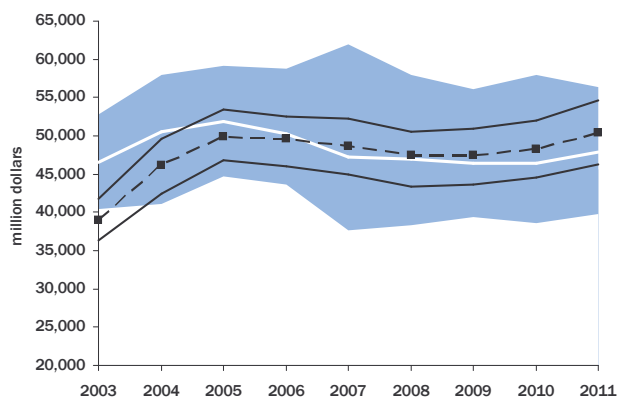
carburants plus respectueux de l'environnement.

Les pratiques associées à la production du panic érigé ne sont pas différentes de celles utilisées pour produire le foin de luzerne. Contrairement aux programmes de retrait des terres, la culture de panic érigé est une activité agricole.

Le panic érigé attire énormément d'attention actuellement. Le Ministère de l'énergie (US Department of Energy) conduit actuellement plusieurs projets pilotes pour tester l'application de cette plante à une variété d'usage. Des études des Ministères de l'agriculture et de l'énergie (US Departments of Agriculture and Energy), de l'Université du Tennessee et du laboratoire national d'Oak Ridge concluent qu'un cadre pourrait être mis en place pour encourager la conversion de terres dans la production de switchgrass à l'usage des services publics (compagnies de production électrique) et des producteurs de carburants (De La Torre Ugarte and Walsh, 2003). Ceci permettrait évidemment d'augmenter le revenu agricole et de réduire la dépendance par rapport aux subventions. Des incitations seraient né-

Figure 17

Le revenu agricole net probable : le scénario de référence versus le scénario du projet de politique favorable aux agriculteurs, 2003-2011



A nouveau, la zone grisée indique, selon la situation de référence, les niveaux auxquels les revenus agricoles nets baisseront avec une probabilité de 90%. La ligne blanche indique les revenus agricoles nets moyens sous le scénario de référence.

La zone comprise entre les lignes noires indique, avec la même probabilité de 90%, les revenus agricoles nets qui seraient obtenus dans le cadre de la proposition. La ligne pointillée noire à petit carrés représente les revenus agricoles nets moyen selon le scénario de la proposition.

Il est évident que le scénario du projet enlève pour les agriculteurs la possibilité d'obtenir de très hauts gains, en échange de l'élimination de la possibilité de n'obtenir que de très bas revenus.

Tableau 5

Résultats d'une simulation POLYSYS sur la base de la proposition en remplaçant le gel de terre annuel par des cultures bioénergétiques de moyens termes et pourcentages de changement par rapport aux données de référence: surfaces cultivées, prix, revenus agricoles nets, subventions publiques: 2003-2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Surfaces cultivées (millions d'acres)									
Maïs	79,6	80,2	78,5	78,6	78,9	79,4	79,6	79,5	78,6
% variation / référence	-1%	1%	0%	1%	1%	0%	2%	0%	0%
Blé	59,0	58,9	58,9	58,8	59,2	58,8	58,6	58,6	58,3
% variation / référence	-6%	-4%	-4%	-4%	-3%	-4%	-4%	-4%	-5%
Soja	70,1	68,9	71,0	70,9	71,1	70,6	71,0	70,8	72,6
% variation / référence	-3%	-7%	-5%	-6%	-6%	-6%	-7%	-7%	-6%
Coton	13,0	13,1	12,8	12,7	12,2	12,4	12,4	12,6	12,2
% variation / référence	-12%	-12%	-14%	-14%	-16%	-14%	-14%	-13%	-15%
Riz	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	2,9
% variation / référence	-7%	-8%	-8%	-11%	-11%	-13%	-12%	-12%	-8%
Switchgrass	6,0	6,7	7,3	8,0	8,5	9,2	9,7	10,1	10,6
Prix moyen de la saison									
Maïs (\$/bu)	\$2,52	\$2,83	\$2,85	\$2,96	\$3,00	\$3,02	\$3,08	\$3,15	\$3,14
% variation / référence	22%	31%	34%	32%	33%	32%	31%	36%	37%
Blé (\$/bu)	\$3,63	\$3,84	\$3,86	\$3,88	\$3,88	\$3,96	\$4,05	\$4,05	\$4,17
% variation / référence	28%	33%	36%	35%	33%	36%	38%	36%	42%
Soja (\$/bu)	\$5,69	\$6,15	\$5,93	\$6,13	\$6,16	\$6,43	\$6,48	\$6,54	\$6,36
% variation / référence	18%	24%	25%	25%	26%	25%	28%	28%	27%
Coton (\$/lb)	\$0,500	\$0,530	\$0,570	\$0,580	\$0,630	\$0,650	\$0,700	\$0,700	\$0,730
% variation / référence	14%	19%	23%	25%	28%	24%	28%	25%	32%
Riz (\$/cwt)	\$7,18	\$7,19	\$7,29	\$7,39	\$7,51	\$7,84	\$8,04	\$8,30	\$8,37
% variation / référence	45%	40%	40%	39%	37%	37%	35%	35%	34%
Revenu agricole net (mil.\$)	37.079	45.691	50.714	50.189	49.031	48.879	49.108	50.559	52.650
% variation / référence	-20%	-10%	-2%	0%	4%	4%	6%	9%	10%
Subv. publiques (mil. \$)	14.238	7.172	8.153	6.566	6.670	6.464	6.214	6.107	5.750
% variation / référence	-34%	-67%	-64%	-69%	-65%	-67%	-67%	-67%	-69%

cessaires pour encourager les services publics à incorporer du panic érigé dans leurs processus de production d'énergie, mais l'utilisation du panic érigé permettrait de réduire l'utilisation de carburants fossiles indésirables.

D'après la simulation, la composante « gel des terres » de la proposition peut être valablement remplacée par un programme de production énergétique utilisant le switchgrass. Une incitation fournirait jusqu'à 25\$ par tonne sèche à partager selon une convention pré-déterminée entre les producteurs agricoles, les services publics (compagnies de production électrique) et les producteurs d'éthanol. D'après De La Torre Ugarte et Walsh,

cette incitation monétaire serait suffisante pour que les producteurs et les utilisateurs développent une industrie bioénergétique de long terme (De La Torre Ugarte and Walsh, 2002).

Le tableau 5 montre que les niveaux globaux de hausse de prix dus à la culture du panic érigé sont comparables à celle obtenues par le retrait des terres de la production. Pour compenser les pertes de revenu dans les premières années, une partie des considérables économies générées par la proposition pourraient être utilisées. Dès la fin de la période analysée, les effets devraient être importants : le revenu agricole net pourrait connaître une

croissance de 10% par rapport à la situation de référence et les subventions publiques, même une fois incluse l'incitation de 25\$, pourraient être réduites de 69%.

Ainsi, la proposition n'est pas rigide dans la mesure où le retrait des terres n'est pas un composant indispensable. Des effets d'un niveau comparables sur les prix et les surfaces peuvent être atteints grâce au retrait des terres et pourraient être même meilleurs, s'il l'on emblave les terres avec d'autres cultures, pour ne pas faire pression sur les surfaces de cultures traditionnelles et les prix. Cette alternative est d'autant plus intéressante lorsque la terre est emblavée en cultures non alimentaires et non traditionnelles. Cette terre peut être à nouveau emblavée par les principales cultures si des conditions climatiques inattendues mettent à mal l'offre alimentaire ou si d'autres conditions le justifient. Une autre possibilité est d'affecter les productions traditionnelles intégralement à leurs utilisations énergétiques.

L'extension des programmes de conservation (CRP) pourrait avoir des impacts similaires

Les surfaces plantées en panic érigé dans le tableau 5 sont une approximation du niveau minimum d'expansion des surfaces concernées par les programmes de réserves pour la conservation (CRP) qui permettraient d'atteindre des niveaux similaires de prix et de revenus, dans la mesure où les surfaces concernées par les programmes de conservation sont susceptibles d'être des terres plus fragiles et donc moins productives en moyenne. Une augmentation des surfaces concernées par les programmes de réserves pour la conservation pourrait fournir des bénéfices environnementaux supplémentaires.

En résumé...

En résumé, les premières estimations des impacts de ce plan suggèrent qu'il pourrait contribuer à une amélioration sensible de la situation des producteurs. Il susciterait une augmentation substantielle des prix aux Etats-Unis d'environ un tiers en moyenne, n'entraînerait pas de baisse considérable du revenu des agriculteurs, tout cela à moins de la moitié du coût actuel de la politique agricole. D'un point de vue purement social ou humanitaire, ses impacts sur les prix du marché américain soutiendraient également les revenus des petits agriculteurs pauvres du monde entier.



CONCLUSIONS

L est temps de reconnaître que des politiques agricoles qui favorisent la baisse des prix profitent à l'agrobusiness, aux élevages industriels et aux importateurs, mais qu'elles sont désastreuses pour les revenus des agriculteurs aux Etats-Unis et dans le monde.

Des prix plus élevés ne garantiront pas à eux seuls une meilleure situation aux agriculteurs les plus pauvres du monde. Une série de politiques nationales et internationales concernant le crédit, le foncier, les technologies, les transports, les protections tarifaires et l'accès aux marchés sont indispensables pour permettre à l'agriculture d'offrir un avenir meilleur aux agriculteurs. Cependant, comme cela a été montré au cours de cette étude, les Etats-Unis exportent actuellement de la pauvreté avec leurs produits en maintenant des mesures de politique agricole qui poussent les prix mondiaux à la baisse. En même temps, ils sacrifient également la base diversifiée de leurs d'exploitations agricoles familiales.

Des politiques qui promeuvent des prix très bas pour les produits de base sont la garantie d'un désastre économique pour des milliards de personnes. Dans la mesure où nos politiques influencent la vie d'agriculteurs bien au-delà de nos frontières, le bien-être et l'avenir de ces agriculteurs doit faire partie des objectifs des Etats-Unis dans l'élaboration d'une nouvelle approche.

Changer seulement la politique agricole américaine ne pourra pas régler la crise globale de l'agriculture. La plupart, sinon tous les pays exportateurs, devront reconnaître qu'ils ont eux aussi une responsabilité importante et doivent coopérer avec les Etats-Unis dans un effort pour améliorer le niveau de vie des agriculteurs. Si les autres pays ne reconnaissent pas leur responsabilité, il est probable que les changements nécessaires seront effectivement mis en oeuvre.

La priorité accordée à la libéralisation commerciale, telle que la conçoit l'OMC, a incité à abandonner un certain nombre des mécanismes décrits dans cette étude. Que des portes aient été fermées ne constitue pourtant pas une raison pour continuer à avancer aveuglément dans la mauvaise direction. Ceux qui écrivent les règles qui gouvernent les politiques agricoles et commerciales nationales et internationales doivent considérer que leur mandat le plus urgent consiste à mettre fin à la crise agricole actuelle. La porte de sortie consiste en une application réfléchie et équilibrée de mesures abandonnées lors de notre précipitation vers un marché libre imaginaire pour l'agriculture.

Un avenir qui apporte la prospérité aux agriculteurs, aux Etats-Unis et dans les pays en développement, n'est pas seulement possible, il est à notre portée. Il peut se réaliser à un coût moindre et dans des délais plus courts que les bénéfices espérés d'une libéralisation du commerce agricole que font miroiter les pays riches aux pays en développement. Il nous incombe de faire des choix : qui, dans le domaine agricole, souhaitons-nous protéger et quel type de système alimentaire mondial sera le fruit de la politique agricole des Etats-Unis?



BIBLIOGRAPHIE

- Alaouze, C.M., A.S. Watson and N.H. Sturgess. "Oligopoly Pricing in the World Wheat Market." *American Journal of Agricultural Economics*. 60:2(1987):173-185.
- Baffes, John and Mohamed I. Ajwad. "Detecting Price Links in the World Cotton Market." Policy Research Working Paper No. WPS-1944, World Bank Group. July 1998.
- Baker, Allen, Edward Allen and William Chambers. "Feed Outlook." Electronic Outlook Report No. FDS-0303 (www.ers.usda.gov), Economic Research Service, US Department of Agriculture. March 2003.
- Bredahl, M.E. and L. Green. "Residual Supplies Model of Coarse Grain Trade." *American Journal of Agricultural Economics*. 65:4 (1983):785-790.
- Childs, Nathan. "Rice Outlook." Electronic Outlook Report No. RCS-0303 (www.ers.usda.gov), Economic Research Service, US Department of Agriculture. March 2003.
- De La Torre Ugarte, Daniel G. and Marie E. Walsh. "Synergism Between Agricultural and Energy Policy: The Case of Dedicated Bioenergy Crops." Selected paper, published abstract, *Journal of Agricultural and Applied Economics*. 34:2(2002):379.
- De La Torre Ugarte, Daniel G., Marie E. Walsh, Hosein Shapouri and Stephen P. Slinsky. "The Economic Impacts of Bioenergy Crop Production on US Agriculture." US Department of Agriculture, Office of the Chief Economist, Office of Energy Policy and New Uses, Agricultural Economic Report No. 816. February 2003.
- "Economic Report of the President." US Government Printing Office. February 2003.
- Economic Research Service. "The 2002 Farm Bill: Provisions and Economic Implications." Electronic website: <http://www.ers.usda.gov/Features/FarmBill/>. 2002.
- Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI). "FAPRI 2003 US Baseline Briefing Book." FAPRI-UMC Technical Data Report No. 04-03, Food and Agricultural Policy Research Institute, University of Missouri at Columbia. March 2003.
- Hellwinckel, Chad M. and Daniel G. De La Torre Ugarte. "Testing US Price Leadership in Major Crop Markets." APAC Staff Paper No. 03-02, Agricultural Policy Analysis Center, Department of Agricultural Economics, the University of Tennessee. February 2003.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI). "Impact of Alternative Agricultural Trade Policies on Developing Countries." International Food Policy Research Institute, Washington D.C. April 2003.
- Hull, Dave, Jim Langley and Greg Hitz. "March 2003 CBO Baseline for CCC, Crop Insurance, and Conservation Programs." Unpublished spreadsheet, US Congressional Budget Office. March 2003.
- Interagency Agricultural Projections Committee. "USDA Agricultural Baseline Projections to 2012." Staff Report No. WAOB-2003-1, Office of the Chief Economist, US Department of Agriculture. February 2003.
- Meyer, Leslie, Stephen MacDonald and Robert Skinner. "Cotton and Wool Outlook." Electronic Outlook Report No. CWS-0203 (www.ers.usda.gov), Economic Research Service, US Department of Agriculture, Economic Research Service. March 2003.
- McBride, William D. and Nigel Key. "Economic and Structural Relationships in US Hog Production." Agricultural Economic Report No. 818, Economic Research Service, Resource Economics Division, US Department of Agriculture. February 2003.
- McCalla, A.F. "A Duopoly Model of World Wheat Pricing." *Journal of Farm Economics*. 48:3 (1966):711-727.
- Mitchell, D.O. and R.C. Duncan. "Market Behavior of Grains Exporters." The World Bank Research Observer. Vol. 2, no. 1, January

- 1987.
- Mundlak, Yair and Donald F. Larson. "On the Transmission of World Agricultural Prices." *World Bank Economic Review*. 6(1992):399-422.
- Nadal, Alejandro. "The Environmental and Social Impacts of Economic Liberalization on Corn Production in Mexico." Science and Technology Program, El Colegio de Mexico, Report prepared for World Wildlife Fund (WWF) International and Oxfam Great Britain. September 2000.
- National Agricultural Statistics Service. "Farms and Land in Farms: Final Estimates 1988-1992." Statistical Bulletin No. 895, National Agricultural Statistics Service, US Department of Agriculture. July 1995.
- National Agricultural Statistics Service. "Farms and Land in Farms: Final Estimates 1993-97." Statistical Bulletin No. 955, National Agricultural Statistics Service, US Department of Agriculture. January 1999.
- National Agricultural Statistics Service. "Farms and Land in Farms." Annual electronic statistical release (www.usda.gov/nass/), National Agricultural Statistics Service, US Department of Agriculture, February. (accessed March 2003).
- Office of Budget and Policy Analysis. "USDA FY 2004 Budget Summary." US Department of Agriculture (<http://www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary/2004/master2004.pdf>). March 2003.
- Oxfam International. "Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight Against Poverty." Oxfam International. 2002.
- Ritchie, Mark, Sophia Murphy and Mary Beth Lake. "US Dumping on World Agricultural Markets: Can Trade Rules Help Farmers?" Institute for Agricultural and Trade Policy. February 2003.
- Thompson, S.R., D. Sul and M.T. Bohl. "Spatial Market Efficiency and Policy Regime Change: Seemingly Unrelated Error Correction Model Estimation." *American Journal of Agricultural Economics*, 84:4(2002):1042-1053.
- Tomich, Thomas P., Peter Kilby and Bruce F. Johnson. *Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed*. Ithaca, NY: Cornell University Press. 1995.
- US Congressional Budget Office (CBO). "H.R. 2646: Farm Security and Rural Investment Act of 2002." Congressional Budget Office Pay-As-You-Go Estimate. May 22, 2002.
- US Department of Agriculture (USDA). "USDA Agricultural Baseline Projections to 2012." Staff Report WAOB-2003-1, Prepared by the Interagency Agricultural Projections Committee, Office of the Chief Economist, US Department of Agriculture. February 2003.
- Westcott, Paul C., C. Edwin Young and J. Michael Price. "The 2002 Farm Act: Provisions and Implications for Commodity Markets." ERS Agriculture Information Bulletin No. AIB778, Economic Research Service, US Department of Agriculture. November 2002.

ANNEXE A : TYPES DE PROGRAMMES ET D'INSTRUMENTS DE POLITIQUE AGRICOLE

Types de politiques agricoles et d'instruments	Objectif / But	Exemples de Programme	Description / Comment ça marche
Programmes d'aides aux revenus			
Paielements directs	Programmes de soutien au revenu découplé. Vus comme une transition vers la suppression des subventions à l'agriculture	Production Flexibility Contract (PFC or AMTA) Payments; Direct Payments	Paielement forfaitaire, découplés, versés aux participants aux programmes antérieurs; les paielements sont calculés en fonction de références historiques en termes de rendements ou de surfaces cultivées.
Programmes de primes Catastrophes naturelles / Urgence / Ad Hoc	Assistance exceptionnelles en réponse à des conditions climatiques ou de marché néfastes imprévues	Market Loss Assistance Payments; Crop Loss Assistance Payments; Livestock Disaster Payments	
Crédits d'assistance à la commercialisation & LDPs	Fournir aux producteurs des financements de soudure sur les productions concernées et éviter les achats de stocks par l'Etat.	Loan deficiency payments (LDPs); marketing loan gains	Les producteurs un prêt de commercialisation qu'ils peuvent rembourser moins que le principal et les intérêts dans le cas où les prix du marché sont inférieurs au prix garanti ou ils peuvent choisir de recevoir des paielement compensatoire sans avoir eu recours au prêt.
Programmes Deficiency / Prix objectif / paielements contra-cycliques	Primes de soutien à une production spécifique ou paielements découplés de soutien au revenu déclenchés lorsque les prix passent en dessous d'un niveau défini: baisse ou disparaît lorsque le prix du marché augmente.	Deficiency payment program (also called target price program); counter cyclical payment program	Subvention basée sur la différence entre un prix d'objectif préétabli et le prix moyen du marché national ou le "prix" du prêt de campagne s'il est plus élevé.
Programmes de stabilisation et de soutien aux prix			
Nonrecourse Loan Program	Pour que le le loan rate constitue un prix plancher, soutien les prix du marché en retirant les produits du marché et même en les retirant durant toute l'année.	Non recourse loan program	Fournit des crédits sécurisés pour les matières premières aux producteurs pour une période spécifique, au terme de laquelle le producteur pourra soit rembourser le prêt augmenté des taux d'intérêts, ou transférer la propriété de sa production à la CCC pour mettre fin au crédit.
Programmes de stockage gérés par les producteurs	Réduire la volatilité des prix et s'assurer de stocks massifs en cas de ruptures de l'offre à travers le stockage à long terme subventionné.	Farmer-Owned Reserve	Producers entered into a 3-year agreement receiving a nonrecourse commodity loan with the possibility of deferred interest and storage cost reimbursement in exchange for some restriction on the timing of grain removal from the reserve.
Ordres de marché	Spécifier les prix minima que les transformateurs doivent payer pour des produits dans une zone particulière.	Ordre de marché fédéraux pour le lait	
Programmes de gestion de l'offre			
Programmes de retrait annuel des terres	Augmenter la production en réduisant la production par des retraits annuels	Programmes de réduction des surfaces cultivées (ARPs); Programmes de gel des terres; programmes rémunérés de retrait de terres	Les agriculteurs participant retirent une portion déterminée au niveau national de leurs terres éligibles pour recevoir des crédits de la CCC ou des paielements compensatoires.
Programmes de retrait pluriannuel des terres	Retrait à long terme (10-15 ans) des terres arables fragiles	Programme de réserve de conservation (CRP); programme de réserve des zones humides (WRP)	Le propriétaire reçoit un paielement annuel pour convertir ses terres fragiles à des usages de conservations approuvés sur 10-15 ans.
Marketing Quota or Allotment Programs	Raises crop prices by restricting supply below the market-clearing quantity.	Programme de commercialisation de la cacahuète; quotas fédéraux de commercialisation du tabac; sugar allotment program	Fournir à chaque producteur ou transformateur une limite annuelle de ventes, au delà de laquelle on appliquerait des pénalités.
Programmes d'encouragement de la demande			
Programmes d'exportations	Aide les agriculteurs US à être compétitifs sur des marchés subventionnés	Programme de garanties de crédits d'exportations; programmes de promotion des exportations; P.L.480 (aide alimentaire)	Les exportateurs reçoivent des subventions basées sur le volume d'exportations vers certains pays spécifiques.
Programmes nationaux	Subventionner ou promouvoir les achats/usages de produits locaux pour augmenter l'utilisation locale et atteindre des objectifs sociaux	Food Stamps (coupons alimentaires); programmes de distribution de produits de base; programs de promotion des produits de base	Distribue les excédents de stocks publics ou subventionne l'achat de certains produits
Programmes de restrictions des importations			
Droits de douanes et quotas d'importations	Augmente les prix domestiques en réduisant les quantités d'importations à bas prix qui peut entrer sur le marché domestique	Barrières non tarifaires; contingents tarifaires (TRQ); droits de douane fixes; droits de douane variables; quotas d'importations	Les droits de douane sont des surcharges appliquées aux produits importés; les quotas sont des restrictions quantitatives aux importations, les contingents tarifaires autorisent l'entrée des quantités pré-déterminées d'importations à des droits de douane relativement faibles.
Programmes de conservation			
Programmes sur terres cultivées	Augmenter les performances environnementales du secteur agricole.	Mesures agri-environnementales (EQIP); Conservation Security Program	Les agriculteurs participant reçoivent une participation aux frais ou des paielements directs pour prendre en charge les problèmes d'érosion des sols, de déchets issus de la production animale, et de qualité de l'eau.
Programmes sur terres non cultivées	Préservation et restauration des ressources agricoles et environnementales	Programme de conservation des terres agricoles; programme de réserves de conservation; programme de réserves des zones humides	Les agriculteurs qui participent reçoivent une participation aux frais ou des paielements directs comme incitation à retirer de la production leurs terres les plus sensibles ou restaurer/préserver les milieux souhaités.
Autres programmes de soutien public			
Assurance récolte fédérale subventionnée	Permet aux producteurs de gérer les risques de pertes de récoltes liés à des catastrophes naturelles.	Assurances catastrophes; assurances tous risques; assurance revenu	L'Etat fédéral subventionne les primes d'assurance aux producteurs.
Recherche subventionnée par l'Etat	Augmente la productivité agricole par des avancées technologiques ou réduction des coûts	Service de recherche agricole; Recherche publique coopérative; Education; vulgarisation	

ANNEXE B LES ORIGINES DE LA CRISE AGRICOLE ACTUELLE : OPINIONS ET SOLUTIONS PRESCRITES

Economistes universitaires conventionnels

Ce groupe comprend des auteurs comme Bruce Gardner, David Orden, Kym Anderson, Vincent Smith et Joseph Glauber. Ils reflètent actuellement l'opinion majoritaire dans l'arène politique. Selon eux, le soutien à l'agriculture et les mesures de protection sont irrémédiablement inefficace. Dans un monde libéré de toute intervention publique interférant avec les mécanismes du marché, le marché libre affectera des ressources vers les activités les plus productives, et cela fournira des bénéfices nets pour la société. Pour eux, les pouvoirs publics sont mieux à même de soutenir des objectifs non liés au marché par le biais de méthodes non « distorsives » comme les paiements découplés des dynamiques du marché. Ils soutiennent que l'agriculture américaine évolue dans la bonne direction.

Les partisans du libre-marché

C'est la position des « think-tanks » conservateurs comme la Heritage Foundation ou l'Institut Cato. Ce groupe comprend des auteurs comme John Frydenlund, Brian Riedl, et Chris Edwards. John Frydenlund, dans le *Plan Heritage pour la prospérité rurale*, soutient que les agriculteurs américains bénéficieraient largement d'une situation de libre concurrence sur le marché. « Reconsidéré comme un fournisseur fiable de produits bon marché, les Etats-Unis regagneraient leur prééminence dans les exportations mondiales agricoles. Les agriculteurs seraient libres de faire ce qu'ils font le mieux -exclure le reste du monde de la production- et cette expansion de la production impliquerait une croissance du revenu agricole, même si certains prix pourraient être amenés à baisser temporairement. » (Frydenlund, 1995). Les

partisans du marché libre pensent que les seules faiblesses actuelles du marché sont le fait de décideurs politiques qui, pendant les périodes de bas prix, cèdent face à des intérêts particuliers. « Les exploitations qui ne peuvent pas s'ajuster doivent sortir de la production » (Edwards, 2001).

Les théoriciens de la Nouvelle Economie

Ce groupe observe que « la concentration et l'intégration verticale des filières de commercialisation sont en train de changer la nature de l'agriculture », puisque « du côté de l'offre, l'intégration tend à se faire verticalement, une seule compagnie maîtrisant chaque maillon de la filière » (Lamb, 2002). Selon eux, « maintenir à flots des producteurs inefficaces entraîne l'émergence d'excédents, la baisse des prix, l'instabilité et une crise agricole avenir ». (Lamb, 2002). De plus, la « Nouvelle Economie Agricole » produirait une alimentation plus saine car « les chaînes de production auront de plus grandes incitations à améliorer la sécurité alimentaire ». (Lamb, 2002).

Les théoriciens de la nouvelle économie citent deux problèmes qui surgiraient si les subventions publiques étaient interrompues: la faillite du secteur bancaire dans les zones rurales des Etats-Unis, et un excès de pouvoir politique de « recherche de rente » (*rent seeking*) dans les mains des agriculteurs. Ils proposent une procédure de rachat des terres pour faire sortir du marché les agriculteurs qui dépendent trop largement de l'assistance des pouvoirs publics. « Pendant les périodes de bas prix et de bas revenus pour les agriculteurs, ces derniers auraient la possibilité de passer un accord de rachat avec le gouvernement ou de rester dans l'agriculture sans subventions publiques. » (Lamb, 2002). Un tel programme résulterait selon eux en une

concentration telle que les producteurs pourraient gagner un contrôle sur le marché et la surproduction cesserait d'être un problème. Lamb affirme que « la clef, pour enfin en finir avec les interventions publiques, est de créer un système agricole dans lequel les agriculteurs qui subsistent tirent des gains plus importants par le marché que par les programmes publics ». (Lamb, 2002).

Les théoriciens de l'abandon de la production agricole

La conception la plus extrêmement libre-échangiste est exprimée par Steven Blank, un économiste agricole de l'Université de Californie. Selon lui, puisque les agriculteurs américains ne peuvent décidément pas être compétitifs dans la production de matières premières par rapport aux agriculteurs du reste du monde, qui jouissent de coûts du travail et du foncier bien moins élevés, les Etats-Unis devront bientôt sortir totalement de la production agricole.

Le raisonnement qui sous-tend cette théorie est que « les progrès technologiques sont à l'origine de la création des marchés internationaux de produits agricoles. » En effet, comme l'alimentation « comporte une limite absolue quant aux quantités qui peuvent être consommées dans le temps », sa demande est très inélastique et les prix baissent de façon drastique. La combinaison d'une offre en augmentation grâce aux progrès technologiques et d'une consommation plafonnée est à l'origine de la situation actuelle de baisse des prix et « d'une production de matières premières supérieure à ce que le marché peut absorber » (Blank, 1998).

Les partisans d'une abolition des droits de douane

Ce groupe soutient que, si les soutiens aux prix et les subventions directes font bel et bien baisser les prix, les droits de douane sont les vrais responsables de la baisse des prix. La position du comité de l'agriculture de la Chambre reflète celles de nombreuses organisations de production de produits agricoles :

« Dans la mesure où les droits de douane des pays étrangers sur les produits agricoles sont plus de cinq fois plus élevés que les droits américains, la politique agricole américaine est là pour équilibrer la donne » (House Ag. Committee, 2002). Ces « abolitionnistes » voient les droits de douanes des autres pays comme une concurrence déloyale ; par conséquent, les Etats-Unis doivent soutenir leurs agriculteurs jusqu'à ce que ces droits soient supprimés. Dans la mesure où les droits de douane élevés sont plus préjudiciables aux pays les plus pauvres que d'autres formes d'intervention publique, ce groupe soutient que si l'on veut résoudre le problème des prix, la première question à examiner est celle des droits de douane. (Tokarick, 2002).

Les agrariens

De façon ironique, les Agrariens, le groupe le moins représenté dans l'arène des négociations internationales représentent le point de vue de la majorité des petits agriculteurs du monde. Il rejettent tout net l'idée selon laquelle un marché mondial dérégulé apporterait des bénéfices à la majorité de la population. Ils sont favorables à un système permettant l'autodétermination au niveau local, système au sein duquel des régions indépendantes négocieraient le niveau auquel ils souhaitent s'engager dans le commerce mondial. Ce groupe comprend des auteurs contemporains comme J. Russell Smith, Liberty Hyde Bailey, Albert Howard, Wendell Berry, Wes Jackson, John Todd et Jane Jacobs.

Les agrariens considèrent les bas prix comme le résultat d'un développement technologique sur le long terme, permettant l'émergence d'économies d'échelle et, plus important, de l'érosion stable des frontières économiques au niveau local. Bien qu'ils puissent ne pas être opposés à des mesures de plus grande échelle qui permettent une augmentation du prix par unité des produits de base, ils soutiennent qu'une solution de long terme nécessitera l'émergence de frontières économiques définies au niveau de communautés. Leur solution suppose une

sorte de sécession : « non pas une sécession armée violente, mais une sécession tranquille, à travers laquelle les gens trouveront des moyens pratiques et la force d'esprit de se retirer d'une économie qui les exploite et détruit leurs terres ». (Berry, 2002).

Les théoriciens de la rente

De nombreux économistes en sont arrivés à considérer les institutions politiques elles-mêmes comme des marchés. Ils « reconnaissent les liens indéfectibles entre les marchés politiques et économiques » (Rausser, 1982). Dans cette perspective, les politiques agricoles peuvent être vue comme une interface entre la demande (représentée par des groupes d'intérêts particuliers comme le Farm Bureau, les agents des comtés agricoles et l'USDA) et l'offre (les élus). Les élus « soutiennent des politiques jusqu'à ce que le gain marginal espéré en nombre de voix aux élections soit égal aux pertes marginales espérées ». Le résultat : des political economic seeking transferts (PESTS) sont créés par des « groupes d'intérêt puissants, qui cherchent à améliorer leur propre situation au détriment de la société toute entière » (Rausser, 1982).

Même si ces théoriciens de la recherche de rente reconnaissent qu'il peut y avoir des défaillances du marché en agriculture, et qu'il faut y remédier par des interventions, ils considèrent la situation actuelle comme un échec du gouvernement à corriger de façon adéquate les défaillances du marché. Les bas prix et les surproductions sont le résultat inhérent aux processus systématiques selon lesquels certains agriculteurs et sociétés reçoivent des transferts de revenus injustifiés. La solution peut consister en des « innovations institutionnelles, dans la même perspective que les innovations technologiques produites par les chercheurs en biologie ou en sciences physiques » (Rausser, 1982).

Bibliographie

- Anderson, K. "Agriculture's 'Multifunctionality' and the WTO." *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 44:3 (2000): 475-494.
- Berry, W. *The Art of the Commonplace: The Agrarian Essays of Wendell Berry*. Counterpoint Press: Washington, DC. 2002. pp. 236-248.
- Blank, S.C. "Globalization, Cropping Choices and Profitability" *Agricultural and Applied Economics*. 33:2 (2001):315-326.
- . *The End of Agriculture in the American Portfolio*. Greenwood Publishing: Westport, CT. 1998.
- Edwards, C. and T. DeHaven. "Farm Subsidies at Record Levels As Congress Considers New Farm Bill." CATO Institute Briefing Paper No. 70. October 18, 2001.
- Frydenlund, J. Guest on TownHall.com chat website. www.townhall.com/chat/archive/990730frydenlund.html. July 30, 1999.
- . "Freeing America's Farmers: The Heritage Plan for Rural Prosperity." Heritage Foundation Publication. Washington D.C. 1995. pp. 49-57.
- Gardner, B.L. *The Governing of Agriculture*. The Regents Press of Kansas: Lawrence, KS. 1981.
- . "Causes of US Farm Commodity Programs." *The Journal of Political Economy*. 95:2 (1987):290-310.
- . "Changing Economic Perspectives on the Farm Problem." *Journal of Economic Literature*. 30:1 (1992):62-101.
- . "The Federal Government in Farm Commodity Markets: The Recent Reform Efforts in a Long-Term Context." *Agricultural History*. 70:2 (1996):177-195.
- . "How US Agriculture Learned to Grow: Causes and Consequences." Paper presented at the Alan Lloyd Address, Adelaide, Canada. January 25, 2001.

- , "US/Canadian Agricultural Policies and Effects on Western Hemisphere Markets Since 1995, with a Focus on Grains and Oilseeds." Working Paper No. 02-17, Department of Agricultural and Resource Economics, The University of Maryland, College Park MD. October 2002.
- House Agricultural Committee. "The Facts on US Farm Policy." House Committee on Agriculture, US House of Representatives, www.agriculture.house.gov. Summer 2002.
- Lamb, R.L. "A Market-Forces Policy for the New Farm Economy?" *Review of Agricultural Economics*. 24:1 (2002):15-30.
- Orden, D., R. Paarlberg and T. Roe. *Policy Reform in American Agriculture: Analysis and Prognosis*. University of Chicago Press: Chicago, IL. Chapter 6. 1999.
- Orden, D. and R. Paarlberg. "The New Century of Multi-Agriculturalism." *Review of Agricultural Economics*. 23:2 (2001):289-301.
- Rausser, G.C. "Political Economic Markets: PERTs and PESTs in Food and Agriculture." *American Journal of Agricultural Economics*. 64 (1982):821-833.
- Riedl, B.M. "Still at the Federal Trough: Farm Subsidies for the Rich and Famous Shattered Records in 2001." Background Paper No. 1542, The Heritage Foundation, Washington DC. April 30, 2002.
- Smith, V.H. and J.W. Glauber. "The Effects of the 1996 Farm Bill on Feed and Food Grains." Policy Issues Paper No. 3, Trade Research Center, Dept. of Agricultural Economics, Montana State University, Bozeman MT. September 1997.
- Tokarick, S., B. Sutton and Y. Yang. "How Do Industrial Country Agricultural Policies Affect Developing Countries?" 2002 IMF Annual Outlook Report, International Monetary Fund, Washington DC. 2002. pp. 81-107.

Le Le système d'analyse des politiques, le « Policy Analysis System » (POLYSYS) est un système de modélisation du secteur agricole conçu pour simuler les effets des changements dans les politiques publiques et d'autres facteurs exogènes. POLYSYS est utilisé pour évaluer les effets de ces changements sur des variables clés du secteur agricole, incluant l'offre, la demande intérieure, les exportations, les stocks, les prix du marché, les dépenses publiques, le revenu agricole net et d'autres variables. Chaque analyse effectuée par le modèle POLYSYS est ancrée est basée sur une situation de référence, à partir de laquelle des changements sont introduits et simulés. Dans cette analyse, POLYSYS est basé sur une situation de référence de dix ans pour des variables clés de l'agriculture, selon les projections du Food and agricultural policy research institute de juillet 2002 (FAPRI, 2002).

Le modèle POLYSYS inclus huit cultures majeures – le maïs, le sorgho, l'avoine, l'orge, le blé, le soja, le coton et le riz - et six types d'élevage - bovin, porc, ovin, aviaire (poulets, dindes et œufs). Pour modéliser l'offre agricole, POLYSYS utilise, comme unité d'analyse de base, les données des « Agricultural Statistics Districts » (ASD), telles que définies par le « National Agricultural Statistics Service ». Il y a 305 ASD sur le territoire continental des Etats-Unis ; aussi, la partie du modèle concernant l'offre agricole résulte de l'agrégation des effets dans les régions des 305 ASD. La demande en produits agricoles est modélisée à l'échelle nationale et inclut la demande en

aliments pour l'élevage, en alimentation humaine, en usages industriels intérieurs, ainsi que la demande à l'exportation. Le secteur de l'élevage est inclus surtout pour fournir des informations sur les changements qui interviennent dans les grandes cultures, tels le prix de l'alimentation animale, la demande en alimentation animale et les revenus agricoles.

Les décisions de mise en production sont modélisées au niveau des ASD (305 régions aux Etats-Unis) et suppose que les producteurs affectent leur surface cultivée selon une combinaison de cultures qui maximise la rentabilité attendue. La demande nationale de produits agricoles est l'addition des productions régionales résultant de l'affectation optimale de la surface cultivée comme elle est décrite ci-dessus. La demande en produits agricoles comprend la demande intérieure (aliments d'élevage, alimentation humaine et usage industriel) et la demande pour l'exportation. La demande pour chaque culture et ses utilisations est dérivée d'une série d'élasticités par rapport aux prix à court et long termes et sert à calculer, simultanément avec le module de l'offre, les estimations concernant l'offre, la demande (intérieure et à l'exportation) et les prix d'équilibre pour chaque culture.

Une équation d'égalisation des stocks assure que l'offre et la demande sont équilibrées. Finalement, les changements des marchés, des cultures et de l'élevage interagissent avec les équations représentant les relations entre les revenus et les programmes publics, pour estimer les changements sur les variables revenus agricoles et programmes publics.

E11-1216-00-001-04

The University of Tennessee is an EEO/AA/Title VI/Title IX/Section 504/ADA/ADEA institution.

Agricultural Policy Analysis Center

**The University of Tennessee
310 Morgan Hall
2621 Morgan Circle
Knoxville, TN 37996-4519**

www.agpolicy.org

