Document generated on 07/18/2025 8:23 p.m.

Cahiers de recherche sociologique

Crise de l'agriculture et de la politique agricole américaine

Guy Debailleul and Philip Erhensaft

Volume 5, Number 1, Spring 1987

Le complexe agro-alimentaire et l'État

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1002022ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1002022ar

See table of contents

Publisher(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (print)
1923-5771 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Debailleul, G. & Erhensaft, P. (1987). Crise de l'agriculture et de la politique agricole américaine. *Cahiers de recherche sociologique*, *5*(1), 125–158. https://doi.org/10.7202/1002022ar

Copyright © Cahiers de recherche sociologique, 1987

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

CRISE DE L'AGRICULTURE ET DE LA POLITIQUE AGRICOLE AMÉRICAINE

Guy DEBAILLEUL
Philip ERHENSAFT

A un moment où les États-Unis sont confrontés à des difficultés majeures de leur économie agricole et prennent le risque d'une guerre commerciale pour combler un recul important de leur position dominante sur les marchés internationaux des céréales, on peut se demander ce qu'il est advenu de «l'agro-pouvoir» des années 1970.

En fait, la prospérité qui avait caractérisé le secteur céréalier aux États-Unis et dans les principaux pays exportateurs au cours des années 1970 avait été le produit de plusieurs facteurs conjoncturels, économiques et climatiques, qui se sont combinés pour provoquer des brusques flambées des prix. Ce qui surprend, ré-trospectivement, c'est le changement brutal de perspective que ces fluctuations à court terme dans les prix ont provoqué dans la communauté agricole. Depuis vingt ans, en effet, on parlait constamment du «problème agricole» en termes de surplus chroniques par rapport à la demande effective. Dans la période qui suivit le boom céréalier de 1973, il fut fortement question de la constitution d'un oligopole international des exportateurs de céréales qui aurait, selon ses promoteurs, un pouvoir réel supérieur à celui de l'O.P.E.P. Les brusques augmentations du prix des terres traduisaient les anticipations d'une pénurie à long terme dans la production de grains et d'oléagineux. Beaucoup d'agriculteurs empruntèrent pour acheter de la terre supplémentaire tandis que les banques et les agences de crédit gouvernementales s'empressaient de répondre à la demande de financement. La stagnation puis, après 1981, la chute des prix des céréales et des oléagineux et l'augmentation sensible des taux d'intérêt réels provoquèrent dans le *Farm Belt* la crise agricole la plus dure qu'on ait connue depuis la Grande Dépression.

Cette crise agricole annonce-t-elle un retour brutal à la tendance normale de long terme? Les nouvelles technologies qui avaient donné aux secteurs agricoles américain, canadien et australien une bonne longueur d'avance dans les années 1950 et 1960 avaient également entraîné une croissance de la production supérieure à celle de la demande

solvable. A la fin des années 1960, les États-Unis, le Canada et l'Australie avaient été confrontés à l'accumulation de surplus. Dès cette époque, il avait fallu, pour faciliter la résorption de ces excédents, recourir systématiquement aux subventions aux exportations, aux programmes de dons alimentaires et aux diminutions volontaires d'emblavement.

Mais le glissement des prix céréaliers des années 1980 n'entraîne pas simplement un retour à la situation initiale: sur la scène internationale la distribution des rôles a changé et les trois grands exportateurs traditionnels ont désormais en face d'eux la Communauté Economique Européenne qui, autrefois importatrice nette de céréales, est confontée à son tour à des problèmes d'excédents. En même temps, sous l'effet de la révolution verte, l'Inde est également passée du statut d'importateur au statut d'exportateur de céréales[1]. Le Brésil est devenu un des principaux fournisseurs de soja et l'Argentine retrouve sur les marchés internationaux son niveau de compétitivité d'avant la Seconde Guerre mondiale. Ces marchés internationaux sont devenus l'objet d'une concurrence très âpre.

Il est illusoire de croire, comme on le fait couramment aux États-Unis, que la perte récente des parts de marchés des produits céréaliers et oléagineux soit causée principalement par les pratiques commerciales déloyales et les subventions agricoles des pays concurrents. Comme dans les autres secteurs de l'activité économique les États-Unis ne disposent plus d'un niveau de productivité supérieur qui lui permettrait de conserver son hégé-monie sur les marchés agricoles. Or, Immanuel Wallerstein a montré que l'hégémonie économique et politique exercée successivement par les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et les États-Unis aux XVIIème, XIXème et XXème siècles avait été précédée de gains de productivité dans l'agriculture et dans l'industrie[2]. La perte de supériorité qu'entraîne l'adoption des innovations par les pays concurrents est largement responsable du déclin de ces hégémonies.

Certes, le secteur agricole américain reste probablement un des principaux pôles mondiaux d'innovations technologiques en agriculture. Mais la diffusion de ces innovations est désormais très rapide, d'ailleurs largement facilitée par l'implantation des multinationales américaines de bio-technologie agricole.

Ce déclin relatif de la puissance agricole américaine s'exprime non seulement dans une crise du secteur agricole, illustrée par le stress financier et l'importance des paiements gouvernementaux dans le soutien du revenu des agriculteurs, mais également dans une crise du «mode de régulation de ce secteur», autrement dit une crise de la

politique agricole tant dans ses objectifs que dans ses modalités d'élaboration.

Pour comprendre le comportement belliqueux de l'administration américaine dans le domaine des échanges internationaux de produits agricoles, il faut non seulement se livrer à une analyse de ces deux types de crise et aussi, et préalablement, caractériser les transformations que le secteur agricole américain a connues sous un régime de régulation qui a manisfesté une remarquable résistance au changement depuis l'*Agricultural Adjustment Act* de 1933.

2. Principales tendances dans l'évolution des structures de production américaines

La capacité concurrentielle du secteur agricole américain est étroitement liée à la transformation structurelle des entreprises depuis la Grande Dépression. Dans le secteur des céréales, cette transformation structurelle implique surtout la ferme familiale classique qui a pu accroître ses ressources en terre et en capital, et aussi adopter les technologies de pointe, tout en conservant la même forme sociale de production. Cette évolution peut se présenter sous deux dimensions: l'une qui concerne les principaux paramètres du secteur, à un niveau «macrostructurel», l'autre, «microstructurel», qui tient compte des phénomènes de différentiation entre les catégories d'entreprises.

1.1 La macro-structure de l'agriculture américaine

En 1935, le *nombre de fermes* recensées aux États-Unis a atteint son apogée. Depuis lors, ce nombre a chuté de 6,2 à 2,3 millions alors que la quantité de terres agricoles n' a diminué que 1%. La superficie moyenne des fermes américaines a ainsi augmenté de 155 à 437 acres, entre 1935 et 1984[3].

L'*endettement moyen d'une ferme américaine* était, en janvier 1984, de $90 591 (dont $47 108 étaient liés à l'achat des terres et des bâtiments, $38 925 à l'achat de la machinerie et des autres intrants, et $4 558 aux prêts de la CCC[4]). Les actifs se situent en moyenne à $435,624 (dont $322 624 en terre et bâtiments, $91 373 en machinerie, troupeau et autres actifs physiques, $21 123 en actifs financiers). Le taux d'endettement moyen était donc de 20.8%. Ce taux a crû régulièrement depuis 1945 entraînant une plus grande vulnérabilité du secteur aux fluctuations des prix agricoles et au taux d'intérêt courant.

Les gains importants de productivité qu'a connus le secteur agricole américain se sont réalisés après 1930. Entre 1880 et 1930, la

productivité du secteur était restée pratiquement constante, l'expansion de la production agricole se faisant surtout par la colonisation des nouvelles terres. Au contraire, entre 1930 et 1980, la diffusion des nouvelles technologies tels les semences hybrides, les engrais et les pesticides, une nouvelle génération de machinerie agricole et l'irrigation a provoqué une croissance de la production agricole totale de 150% alors que la quantité totale d'intrants utilisés n'a augmenté que de 7%[5].

La révolution technologique dans le secteur agricole américain s'est produite dans un contexte où les prix pétroliers étaient relativement bas. Ces nouvelles technologies, étant surtout orientées vers un remplacement du travail par de la machinerie et par des produits chimiques, ont entraîné, de 1960 à 1980, une baisse de 50% en dollars constants des dépenses annuelles en travail, La part des dépenses en machinerie a légèrement augmenté. Quant aux dépenses en produits chimiques, elles ont été multipliées par cinq.

Ces modifications dans les techniques de production se sont donc traduites par un *bouleversement de la structure des coûts de production* et, en particulier, par des changements dans l'importance relative du travail, de la terre et du capital comme intrants agricoles. Le travail a fourni 54% des intrants en 1940 contre 14% en 1981. L'importance relative de la terre s'est accrue légèrement de 17% en 1940 à 23% en 1981 et la contribution du capital a augmenté de 29% à 63% au cours de la même période[6]. La crise financière qui frappe le secteur agricole depuis 1981 a renversé la tendance séculaire à la hausse des dépenses en produits chimiques. Cette baisse pourrait laisser présager un réajustement dans les proportions relatives du capital, du travail, de la terre et des intrants intermédiaires utilisés dans la production agricole américaine, à la faveur d'un changement des programmes de la politique agricole.

Trois changements fondamentaux dans la structure des coûts de production ont rendu les exploitations agricoles très vulnérables au contexte inflationniste des dernières décennies et à l'évolution des taux d'intérêt. Il s'agit d'une part, de la substitution partielle du capital fixe au travail, sous la forme de machinerie et, d'autre part, du financement d'une fraction croissante de ce capital et de la terre par le recours à l'endettement à long terme et enfin, de la substitution partielle des intrants qui font l'objet de déboursés annuels (semences, énergie, produits chimiques, aliments du bétail, salaires etc) au travail de l'exploitant.

Trois millions et demi de personnes constituaient en 1982 *la force de travail agricole*. Seulement 46% d'entre eux résidaient sur une ferme

contre 87% en 1930. Ce déclin s'explique par le rôle croissant des ouvriers salariés dans la force du travail agricole. En 1982, celle-ci se répartissait ainsi: 1.7 millions de personnes dans la catégorie travailleurs autonomes, 1.6 millions d'ouvriers non familiaux et 0.3 million d'ouvriers familiaux non-salariés[7].

Une utilisation croissante du travail salarié contribue à la vulnérabilité financière du secteur. Mais il faut remarquer qu' une fraction importante des ouvriers salariés dans les principales région productrices de grains est représentée par les épouses et les enfants des agriculteurs; les salaires sont souvent un moyen de diviser le revenu agricole net total et donc de baisser le taux d'imposition. Les ouvriers non-familiaux se divisent en deux groupes: 1) des ouvriers saisonniers, souvent des adolescents, venant de la même région agricole (plus du tiers des ouvriers agricoles sont des étudiants travaillant surtout pendant l'été)[8]; 2) des ouvriers permanents qui ne sont généralement pas plus d'un ou deux par ferme.

L'inflation des prix des terres agricoles, entre 1945 et 1982 a contribué à maintenir un système mixte de tenure foncière, la majorité des agriculteurs étant mi-propriétaires, mi-locataires. De 1935 à 1969, la proportion des terres agricoles qui étaient louées a baissé de 45% à 37% de la superficie totale et elle reste constante depuis 1969. Ce déclin reflète surtout le remplacement du travail des métayers noirs par de la machinerie dans le *Cotton Belt*.

Plus du tiers de la superficie agricole totale était détenue en 1978 par des non-agriculteurs. Toutefois une partie seulement de cette propriété est extérieure au secteur agricole puisqu'on estime que la moitié des terres en question sont: soit la propriété des agriculteurs en retraite, soit la propriété des épouses d'agriculteurs décédés ou en retraite[9].

La baisse brutale des prix des terres agricoles depuis quelques années pourrait encourager des agriculteurs à acheter une plus grande proportion des terres qu'ils cultivent. Mais les conditions financières actuelles sont telles que, même à bas prix, les terres agricoles trouvent difficilement preneur.

1.2 La micro-strucrture de l'agriculture américaine.

Sous cette rubrique deux points méritent d'être mentionnés car ils sont au coeur du débat concernant les effets de la politique agricole poursuivie depuis plusieurs décennies. Il s'agit, en premier lieu, de la dynamique de la concentration économique et, en second lieu, du rapport entre taille d'exploitation et productivité.

Dans une dynamique de diminution rapide du nombre d'exploitations agricoles, on peut en effet s'interroger sur le sort que cette évolution a réservé à *l'exploitation familiale* et sur la place relative qu'elle peut encore occuper dans la production totale.

Au premier abord, les fermes américaines semblent être restées très majoritairement des exploitations familiales. Les entreprises contrôlées par des investisseurs non agriculteurs (c'est-à-dire les fermes de type «corporation non-familiale» avec plus de 10 actionnaires) ne contrôlaient que 2% des terres agricoles et 4% des ventes brutes en 1982. Si dans certains secteurs, comme les parcs d'engraissement ou la production horticole, l'influence exercée par les investisseurs externes peut être importante, elle est très mineure dans le cas de la production des grains.

La concentration économique de la production s'est réalisée à un taux modéré mais persistant. En termes de ventes brutes agricoles, la part des 5% des fermes les plus grandes est passée de 38% en 1939 à 50% en 1982[10]. Il y a évidemment une corrélation qui s'observe entre le développement de formes juridiques de type corporatif et le degré de concentration économique dans une horticole et les parcs d'engraissement de boeufs, un processus de concentration plus avancé que dans le cas des céréales. La ferme familiale classique reste la forme fondamentale de la production des céréales aux États-Unis.

Encore faut-il préciser la signification que l'on donne à la catégorie «exploitation familiale». On peut se référer à celle qui est admise par certains économistes agricoles américains. Il s'agit alors d'une ferme qui peut générer un revenu agricole net égal à une fraction importante du revenu familial national moyen, dans laquelle la plus grande partie du travail agricole est fournie par l'exploitant et sa famille et qui peut employer jusqu'à deux personnes-année de travail salarié.

En termes opérationnels, compte tenu des limites des données américaines disponibles ce concept recouvre les fermes dans les catégories de ventes $40 000 à $499 999 en 1982.

En 1982, ces fermes n'ont généré que 58% des ventes brutes mais elles ont produit 77% du maïs et 71% du blé. Il y avait plus de maïs et de blé produit par des petites fermes de moins de $40 000 de ventes brutes (13% et 16% respectivement) que par des fermes supra-familiales de plus de $500 000 (10% et 12% respectivement). Cela confirme que l'exportation des grains dépend surtout d'un système de production basé sur la ferme familiale classique. L'avenir des exportations américaines de grains sera étroitement lié à la capacité de ces fermes à s'adapter pour traverser la crise financière actuelle.

1.3 Taille des exploitations et productivité

Dans un contexte où les prix mondiaux des grains sont à la fois relativement bas et instables, la productivité s'annonce comme un facteur-clé dans la capacité de reproduction des exploitations agricoles. Le problème est de savoir s'il existe une corrélation entre la taille des exploitations et leur niveau de productivité. En effet, si les plus grandes exploitations agricoles réussissent à produire des grains à un coût moindre que les exploitations de taille moyenne, cette situation peut favoriser une accélération du processus de concentration économique. Par voie de conséquence, le coût moyen de produire des grains aux États-Unis baisserait au fur et à mesure qu'une plus grande fraction des grains serait produite par les grandes exploitations. La capacité concurrentielle des États-Unis sur le marché mondial en serait donc renforcée.

La nature des forces qui provoquent ou qui alimentent le processus de concentration des exploitations suscite toujours la controverse. S'agit-il surtout des économies d'échelle importantes inhérentes aux nouvelles technologies diffusées dans le secteur agricole? Ou s'agit-il d'autres avantages économiques que retirent les grandes exploitations comme des escomptes sur le prix d'intrants achetés en plus grande quantité, une politique fiscale qui favorise les grandes exploitations ou la récupération d'une fraction majoritaire des subventions agricoles par les grands systèmes de production?

Miller, Rodewald et McElroy[11] ont analysé la relation entre la taille des fermes et les coûts de production du blé, des grains de provende, du soja et du coton dans sept régions agricoles américaines. Leur analyse se base sur le sondage annuel de l'U.S.D.A. sur les coûts de production en 1978. Les fermes familiales de taille modeste (définies comme des fermes ayant des ventes brutes de $41 000 à $76 000 en 1978) réalisent la plupart des économies d'échelle. Pour minimiser les coûts , il faut atteindre un volume de ventes situé entre $100 000 et $175 000. En

moyenne, les coûts par dollar de ventes brutes ne sont inférieurs dans les grandes fermes que de 2,4 cents à ceux des fermes de taille modeste.

Cependant, si les gains d'efficacité sont faibles quand on fait cette expansion, les gains de revenus agricoles nets par ferme sont par contre majeurs. De sorte que même s'il n'y avait aucune différence d'efficacité entre les deux catégories de fermes, l'expansion reste très intéressante pour un exploitant puisqu'elle permet à celui-ci d'accroître son revenu par le seul biais des quantités produites.

Cette faible relation entre la taille et l'efficacité des fermes a donné lieu à une des critiques les plus fréquemment avancées contre la concentration économique de la production agricole: même si cette concentration économique était intéressante pour l'élite d'agriculteurs en question, les gains économiques pour la société en général étaient moins évidents. De plus, si on considère les conséquences de la concentration des revenus en régions rurales et du départ d'anciens exploitants de ferme de taille modeste vers un marché du travail relativement saturé, il est possible que ces gains correspondent en réalité à des pertes du point de vue de la collectivité. On retrouve donc une justification pour des politiques structurelles favorisant les fermes familiales. Or, la défense de l'exploitation familiale a été précisément le leitmotiv de la politique agricole poursuivie depuis un demi-siècle.

2. La politique agricole américaine de 1933 à 1981

Le *Farm Security Act*, c'est-à-dire la législation agricole issue des difficiles tractations entre le Congrès et l'administration américaine au cours de 1985, hérite, comme les différentes législations agricoles qui se sont succédées depuis la Deuxième Guerre mondiale, de nombreux traits des deux lois qui ont façonné la politique agricole américaine pendant près d'un demi-siècle.

2.1 Les éléments de base de la politique agricole.

Il s'agit en premier lieu de l'*Agricultural Adjustment Act* de 1938 qui se voulait une réponse à la crise profonde que traversait l'agriculture américaine au cours de la Grande Dépression. Cette loi reprenait certains des éléments de la loi de 1933 du même nom qui avait été déclarée inconstitutionnelle en 1936. Elle mettait l'accent sur un plan *ever-normal granary* de régularisation de l'offre avec des prêts non-exigibles pour les agriculteurs coopérateurs, des mesures de répartition des emblavures, des quotas de commercialisation pour les cultures de base et un objectif de «parité»[12] des prix et des revenus pour les agriculteurs.

Cette loi demeure malgré de nombreuses modifications le fondement des législations actuelles en matière d'ajustement et de soutien des prix[13].

Le second pilier du système de régulation de l'agriculture américaine est l'*Agricultural Act* de 1949. Le *Brannan Plan* soutenu par le Président Truman proposait d'assurer un revenu garanti aux producteurs grâce au paiement par le gouvernement fédéral de la différence entre le prix du marché et un prix d'objectif (*target price*) qui se substituait au prix de parité 1910-1914 et s'appuyait sur une estimation des coûts de production. Il limitait les prestations versées au titre du soutien des prix et du revenu à un plafond déterminé en fonction de la taille d'une exploitation familiale type. Si certaines des mesures avancées par le plan Brannan ne sont entrées en vigueur que dans des législations agricoles ultérieures, l'*Agricultural Act* de 1949 a pour sa part consacré le principe du soutien des prix des principaux produits agricoles à des niveaux variant entre 75 et 90 du prix d'objectif selon l'importance de l'offre[14].

A partir de cette époque, l'évolution de la politique agricole américaine allait être caractérisée par la controverse et par des positions de compromis. La principale controverse oppose depuis trente ans les partisans d'un soutien des prix à un niveau fixe et élevé du prix de parité et les défenseurs d'un système flexible ajusté à l'état de l'offre et de la demande.

Nous nous contenterons de mentionner quelques-uns des principaux jalons qui ont marqué l'évolution de la législation agricole telle que la caractérisent des auteurs comme Rasmussen[15] et McCalla et Learn[16].

Durant les années 1950 l'accumulation des surplus agricoles a amené le Congrès à adopter en 1954 l'*Agricultural Trade Development and Assistance Act* (P.L.480) qui, pour stimuler le commerce extérieur, autorise le gouvernement à écouler sous forme d'aide alimentaire les stocks de produits agricoles qu'il détient ou à les troquer contre d'autres matières premières. La *Soil Bank*, constituée par l'*Agricultural Act* de 1956, a pour objectif de limiter l'offre en retirant de la production certaines superficies agricoles.

Au début des années 1960, l'administration Kennedy tente vainement d'introduire dans la politique traditionnelle de gestion des surplus agricoles des mesures de limitation obligatoire de l'offre pour freiner la croissance rapide des coûts budgétaires. La persistance de la surproduction, des stocks importants, des bas prix,la croissance des coûts de production et le refus du contingentement obligatoire font adopter, en 1965, un *Agricultural Act* que Cochrane appellera le *basic*

farm policy compromise of 1965 [17], dont on va retrouver la trame dans les *Agricultural Acts* de 1970,1973,1977, dans l'*Agriculture and Food Act* de 1981 et dans le *Food Security Act* de 1985.

Les éléments essentiels de ce compromis sont les suivants: 1) L'écart entre les prix de soutien[18] et les prix mondiaux est réduit pour chaque produit; ainsi le soutien des prix contribue moins à l'amélioration du revenu et constitue davantage un mécanisme de stabilisation des prix. 2) Le soutien du revenu des agriculteurs s'opère,s'il y a lieu, par paiement direct aux agriculteurs. 3) Mais les agriculteurs n'en bénéficient qu'en contrepartie d'une adhésion à un programme de limitation de la production en cas de menace d'excédents. L'essentiel des programmes de gestion du stockage et des surplus est maintenu.

Le contexte de la loi agricole de 1970 reste celui d'une surproduction chronique et de stocks élevés. Comme les enquêtes du Congrès tendent à montrer que la distribution de paiements compensatoires très élevés à un petit nombre de gros producteurs accélèrent l'évolution des structures de production, un montant-limite $55 000 par producteur et par an) est introduit dans la nouvelle législation.

L'*Agricultural and Consumer Protection Act* de 1973 s'élabore dans un contexte national et international complètement différent du précédent: les prix des matières premières montent en flèche, les stocks s'évanouissent. L'Union soviétique apparaît sur le marché des importations avec des demandes importantes. Deux dévaluations successives du dollar stimulent les exportations et mettent fin à trois décennies de taux de change fixes. La surcapacité chronique semble appartenir au passé et, au contraire, le Secrétaire à l'agriculture Earl Butz considère que pour faire face à la demande mondiale croissante et même au spectre malthusien de la famine, l'Amérique doit utiliser toutes ses capacités de production et «planter de clôture à clôture». De sorte que, si la loi agricole de 1973 renforce les mesures de protection du revenu des agriculteurs — nouvelle formulation des concepts de *target price* et de *deficiency payment* avec un plafond de $20 000 par production et par producteur pour les *deficiency payments* — ces mesures n'entreront pas en application pendant la durée de cette législation, étant donné le niveau des prix sur le marché.

2.2 Les lois agricoles de 1977 et 1981

Les débats autour des lois agricoles de 1977 et de 1981 ont été dominés par l'opinion largement répandue que la croissance de la demande alimentaire resterait plus rapide que celle de l'offre. Cette conviction s'appuie sur l'observation de la croissance démographique dans le tiers-monde et sur une augmentation du pouvoir d'achat de certains pays en voie de développement, alimentée partiellement par le recyclage des pétro-dollars.

Les milieux agricoles cherchent, d'une part, à faire accepter la prospérité agricole exceptionnelle de 1973 comme une référence en matière de revenus. Mais, d'autre part, ils sont surtout préoccupés par l'instabilité des prix qui caractérise cette période et par la croissance des coûts de production sous l'effet d'une inflation dont les taux tendent à grimper rapidement et ils obtiennent une revalorisation des prix de soutien qui prend en considération cette dimension inflationiste.

De son côté, l'administration cherche une solution aux problèmes de gestion des stocks de grains détenus par la *Commodity Credit Corporation*. L'idée d'utiliser ces stocks pour régulariser les prix n'est pas nouvelle. Mais les projets antérieurs avaient soulevé plusieurs types de difficultés: qu'il s'agisse d'abord de la forme sous laquelle doit se faire le stockage (y compris, éventuellement, sous forme de bétail sur pied) ou de la concurrence entre stockage public et stockage privé; les entreprises privées étant enclines à faire supporter au secteur public le stockage de sécurité. Pour éviter ces écueils, l'administration introduit dans l'*Agricultural Act* de 1977 un programme de stockage à la ferme (*Farm Owned Reserves*) qu'elle finance et qu'elle contrôle notamment en assujettissant les conditions de remise en circulation des stocks aux niveaux de prix prévalant sur le marché.

Il est important de souligner que ce programme de stockage avait été conçu pour pouvoir s'intégrer à une éventuelle structure internationale dans le contexte de négociations d'un accord international sur le blé. Les organisations agricoles souhaitaient la constitution d'une «Organisation des pays exportateurs de blé» avec le Canada, l'Australie et l'Argentine, sur le modèle de l'O.P.E.P. A la suite de la rupture des négociations, les États-Unis se retrouvaient seuls pour conduire une politique de stabilisation. Or, les États-Unis étant le principal exportateur dans la plupart des céréales, leurs exportations sont un élément essentiel de la détermination des prix mondiaux et le prix de soutien aux États-Unis devient un prix de référence pour le marché mondial. De même le contrôle de la production contribue à soutenir, non seulement les prix américains mais aussi les prix mondiaux.

Cependant, on peut retenir que la loi de 1977 représente un essai significatif pour mieux coordonner les politiques correspondant aux différentes productions. De plus, en dépit du fait que les paiements aux producteurs ont augmenté en importance et que les initiatives de gestion de l'offre persistent, certains observateurs ont estimé que cette législation traduisait une poussée vers une agriculture *market-oriented*[19]

En fait, comme cela s'était produit pendant la période d'application de la législation de 1973, durant les quatre ans d'application de la loi agricole de 1977, la demande et les prix des produits agricoles restèrent élevés, avec une tendance à la baisse en fin de période.

Le même phénomène semble s'être reproduit en 1981. Les prix de soutien fixés par la loi étaient fonction des anticipations du taux d'inflation et du rythme d'expansion des marchés, taux qui se sont avérés beaucoup plus élevés que les taux effectifs.

Au moment de la formulation du *Farm Bill* 1981, la principale préoccupation est de faire face à la croissance des besoins alimentaires mondiaux. A la direction de l'U.S.D.A.[20], plusieurs croient que les États-Unis. sont le seul pays qui dispose de capacités potentielles pour satisfaire les besoins mondiaux[21]. En même temps, l'inflation à deux chiffres, la croissance des coûts de production, les taux d'intérêt qui évoluent près des 20%, entretiennent une psychologie inflationniste qui influence toutes les décisions économiques.

Aussi n'est-il pas étonnant que l'*Agriculture and Food Act* de 1981, élaboré dans ce climat d'optimisme extrême quant à la croissance des exportations et de pessimisme quant à la possibilité de contrôler l'inflation et la hausse du prix des terres, en porte les traces.

Une première tentative de la nouvelle administration Reagan pour remettre en cause les orientations traditionnelles de la politique agricole s'était traduite par un *Farm Bill* qui ne prévoyait pas de niveau minimal pour le *loan rate*, ni de *target-price*. La pression du Congrès amena la réintroduction de seuils minimaux de *loan rates* plus élevés que sous la précédente législation, et d'un «prix d'objectif» en augmentation de 3% à 5% par an. Pourtant cette législation ne fut votée que de justesse (2 voix de majorité) parce qu'elle est considérée par le Congrès comme apportant trop peu de choses aux agriculteurs (surnommée le *do nothing bill*).

Ce compromis entre l'administration et le Congrès apparaissait toutefois viable en 1981. Or, deux ans et demi plus tard, il aboutissait à un fiasco. Entre temps, une combinaison d'événements avait contribué à

un renversement complet de la conjoncture à partir de laquelle s'était échafaudée la législation de 1981.

D'abord, à la pire récession économique mondiale depuis la crise de 1929 était associée une réduction de la demande alimentaire mondiale qui entraînait pour la première fois depuis 13 ans un déclin des exportations américaines.

Ce phénomène se trouvait amplifié par un accroissement de la dette mondiale, particulièrement parmi les pays à moyens et faibles revenus et, notamment, parmi les principaux clients des États-Unis: l' Europe de l'Est, le Mexique, le Brésil.

L'augmentation de la valeur du dollar entre 1981 et 1984, (50 % par rapport au mark allemand) porte atteinte à la compétitivité des céréales américaines, déjà réduite par l'augmentation des niveaux de subvention chez les concurrents, en particulier la C.E.E., et par le renforcement du protectionisme japonais. Enfin, des conditions climatiques favorables ont permis des récoltes record en 1981 et 1982. Au cours de ces deux années, les surplus se sont accumulés pour atteindre des records historiques et le coût de la politique de soutien a grimpé vertigineusement.

La parade de l'administration américaine a consisté en la mise en place du programme *Paiement in kind* (P.I.K.), en 1983, qui offre aux agriculteurs la possibilité de disposer de stocks céréaliers détenus par le gouvernement, en contrepartie de réductions importantes des surperficies ensemencées. Le programme a atteint ses objectifs de réduction de la production et d'élimination des excédents publics, excepté pour le blé. Toutefois, il a représenté un coût budgétaire très élevé et, surtout, il n'a pas empêché l'agriculture américaine de s'enfoncer dans la crise la plus grave qu'elle ait connue depuis la Grande Dépression.

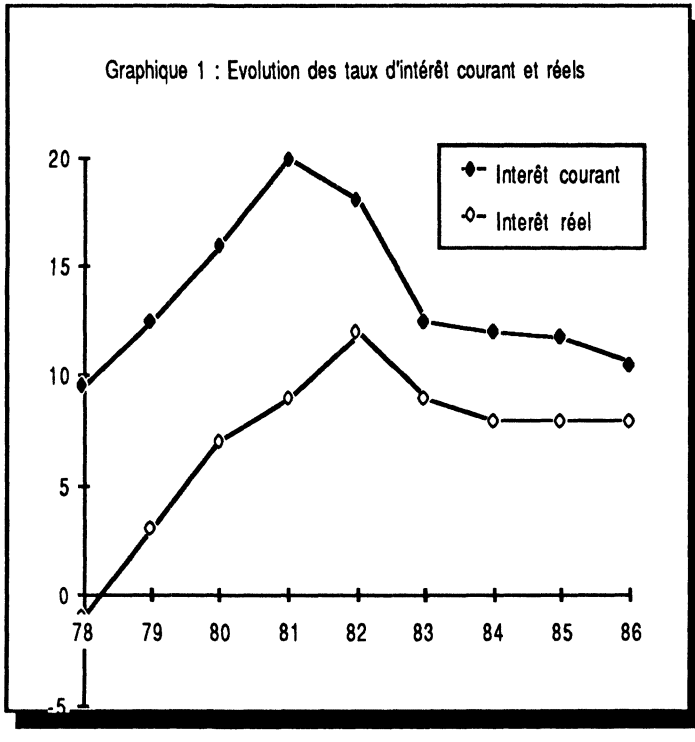
3. La crise du secteur céréalier: 1981-1986.

3.1 Le nouveau contexte des marchés

Alors que les prix des céréales chutent à partir de 1982, la valeur des exportations américaines tombent de $43 milliards en 1981 à $28 milliards en 1985-1986. Le surplus estimé du commerce agricole — une composante-clé de la balance américaine des paiements — ne représente plus que $7.5 milliards en 1986 contre $25 au début des années 1980. En volume, les exportations agricoles passent durant cette même période de 110 millions à 66 millions de tonnes. Comme on estime qu'un tiers des terres en culture produisent pour l'exportation,

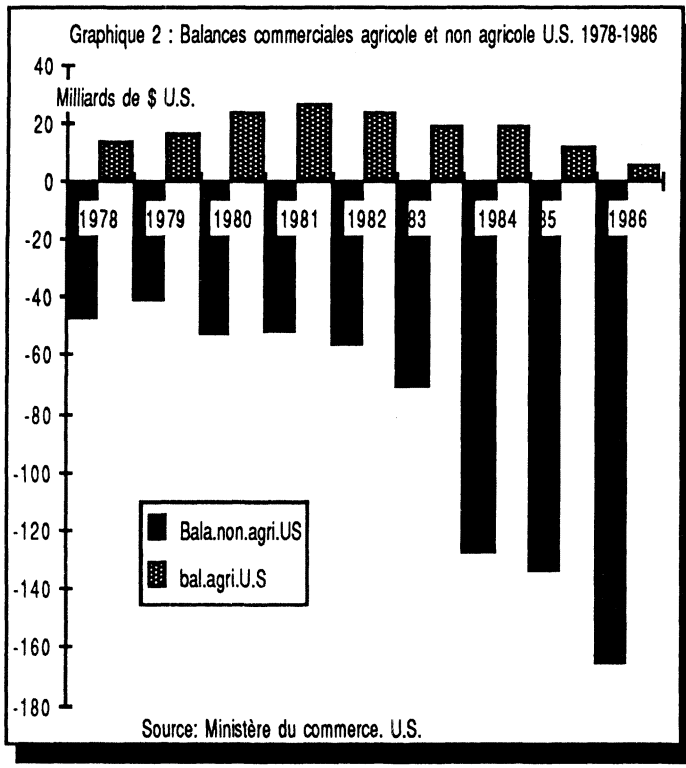
l'impact de la contraction des marchés céréaliers internationaux sur l'économie agricole américaine a un caractère dramatique.

Comme les prix agricoles baissent plus rapidement que les taux d'intérêt sur les capitaux empruntés par les agriculteurs, ceux-ci se trouvent confrontés à des taux d'intérêt réels en augmentation. Or, beaucoup d'entre eux avaient lourdement accru leur endettement au cours des années 1970 pour développer leur production à la faveur du boom des exportations céréalières. Ils doivent alors renouveler leurs emprunts à des taux réels plus élevés au moment même où le marché mondial est au plus bas et que la principale contrepartie de leurs emprunts, le capital foncier, subit une dévalorisation accélérée. La valeur des actifs agricoles est ainsi tombée de $1 100 à $800 milliards entre 1981 et 1986.



La part des exportations américaines dans le commerce mondial des céréales a chuté de 55% en 1980-1981 à 36% en 1985-1986, la différence étant accaparée par la C.E.E., le Canada, l'Australie et l'Argentine. Les milieux agricoles ont interprété cette perte de parts de marchés comme un vol caractérisé de la part de la C.E.E. grâce à des subventions massives aux exportations, tandis que les trois autres pays s'abritaient sous le parapluie que constitue le système américain de soutien des prix pour accroître leurs ventes en baissant légèrement leurs prix. En représailles les États-Unis ont mis en place un programme de subvention aux exportations au titre hautement évocateur de *Bonus Incentive Commodity Export Program* (B.I.C.E.P.).

S'il y a du vrai dans les prétentions américaines quant aux stratégies de ses concurrents, cela ne représente qu'un élément , et probablement pas le plus important, de l'explication du déclin américain sur les marchés céréaliers internationaux. La force du dollar, le boycott céréalier de l'Union Soviétique, le haut niveau de soutien des céréales domestiques, la mise en cause de la qualité des céréales américaines et l'adoption des technologies agricoles américaines par les pays concurrents, sont autant de facteurs qui ont contribué à la dégradation des positions américaines sur les marchés internationaux.



Un rétablissement significatif de ces positions n'est guère envisageable avant quatre ou cinq ans. La croissance économique mondiale est à la fois peu dynamique et soumise à des soubresauts. Durant le boom des exportations, cette croissance était de l'ordre de 4% alors qu'elle avoisinait les 2% pendant la période 1980-1985. Avec la perspective d'une croissance mondiale de 3% seulement autour des années 1990 et une une élasticité-revenu[22] estimée à 0.5 l'accroissement potentiel de la demande étrangère ne dépasse pas 1,5% par an, soit autant que l'augmentation de la demande domestique. Cela est insuffisant pour absorber la croissance des stocks céréaliers américains qui représentent actuellement 70% de la production annuelle.

La baisse du dollar n'a pas encore provoqué une relance des exportations, non seulement à cause des délais qui séparent les

changements de parité des effets d'ajustement dans les échanges commerciaux (effet de la courbe en «J») mais également parce que les monnaies des concurrents canadien, australien et argentin ont accompagné le dollar dans sa chute.

Le grand marché potentiel pour les exportations de céréales reste le tiers-monde qui avait déjà représenté près des deux-tiers de la croissance des débouchés en céréales alimentaires entre 1961-1963 et 1981-1983[23]. Cependant, alors que dans les années 1970 la croissance économique les transferts financiers, et notamment le recyclage des pétro-dollars, avaient accru la capacité des pays en voie de développement à importer des céréales, la baisse du prix des matières premières, et notamment du pétrole, ainsi que l'endettement alimentent les tendances inverses.

A ce contexte de faiblesse de la demande, vient s'ajouter la perspective de maintien de la croissance de l'offre de la part des concurrents étrangers. La conjoncture de prix élevés durant les années 1970 a encouragé la constitution d'énormes capacités supplémentaires de production céréalière à l'échelle mondiale. Au cours de la période 1970-1985, la production mondiale de céréales s'est accrue à un taux annuel proche de 3%, combinant une augmentation de 1% des surfaces et une amélioration de 2% des rendements. La disponibilité de nouvelles technologies dans le domaine végétal pourrait porter ces gains de productivité plus loin encore.

En définitive, si on associe ces différents éléments, on peut opposer un potentiel de croissance de la demande mondiale en céréales qui s'établirait entre 1 et 2%, à une croissance de l'offre qui pourrait se situer entre 2 et 3% l'an. Cela rend vraisemblable une stagnation voire une contraction des exportations au cours des cinq prochaines années et qui laisse donc présager une situation relativement sombre pour le début de la prochaine décennie[24]. Alors qu'avec 130 millions de tonnnes au milieu des années 1970, les stocks mondiaux repésentaient 13 % de la demande mondiale, ils ont atteint des niveaux inégalés de 300 millions de tonnes au début de la campagne céréalière, soit 25 % de la demande mondiale, le même pourcentage que celui des années 1960 au cours desquelles les gouvernements américain et canadien payaient les agriculteurs pour ne pas produire.

3.2 Le stress financier agricole.

La conjonction de la chute du prix des céréales, de la diminution de la valeur de la terre et de la hausse des taux d'intérêt réels a jeté bon nombre d'agriculteurs américains dans une situation financièrement précaire. On a vu que le boom des exportations des années 1970 s'était

traduit par une augmentation sensible des emprunts destinés à financer des achats de terre et le renouvellement de l'équipement, opérations qu'ils pouvaient réaliser d'autant plus aisément que l'appréciation des valeurs foncières en faisait une garantie apparemment très solide pour leurs emprunts. Comme la fièvre qui s'était emparée du marché céréalier avait été perçue comme annonciatrice d'une tendance de long terme, fermiers et investisseurs ont surenchéri sur la seule ressource rare essentielle en agriculture, la terre de bonne qualité. Avec l'augmentation du prix de la terre, le ratio de l'endettement sur l'actif total agricole se maintenait à un niveau raisonnable. Lorsque les valeurs foncières dégringolèrent, ce ratio se mit à grimper... et la nervosité des banquiers fit de même.

D'autant que la capacité des agriculteurs de faire face au service de la dette était mise à mal par la chute du prix des céréales et la hausse des taux d'intérêt réels, cette dernière résultant d'un baisse plus rapide du taux d'inflation que des taux d'intérêt nominaux. Encore faut-il ajouter que l'écart se creusait pour les agriculteurs puisque la baisse des prix agricoles était encore plus prononcée que celle du taux général d'inflation. C'est ainsi que de nombreux agriculteurs se sont trouvés simultanément confrontés à un problème de *cash-flow* et à une dévalorisation de leur capital.

Le haut niveau de stress économique est illustré par le tableau 1 qui analyse la situation financière des fermes familiales à partir d'une enquête de l'U.S.D.A. de 1984. Les fermes familiales sont définies, comme on l'a fait plus haut, par un volume de ventes brutes compris entre $40 000 et $500 000. Elles sont classées selon deux critères: un ratio dettes sur actif et un indicateur de *cash-flow*. Les seuils du ratio dettes/actif sont ceux utilisés habituellement par les banquiers: un ratio inférieur à 0,4 correspond à une situation viable, des valeurs comprises entre 0,4 et 0,7 indiquent un risque modéré, et un ratio supérieur à 0,7 annonce un risque élevé voire une faillite probable. Le *cash-flow* correspond au solde entre les ventes brutes et les dépenses courantes de production incluant les paiements d'intérêt. Dans ce tableau, on s'est borné à distinguer les entreprises selon que le *cash-flow* était positif ou négatif.

Tableau 1 : Situation financière des fermes familiales
(40,000 à 500,000$ de ventes brutes)

		Taux d'endettement				
		0-40%	40-70%	70-100%	> 100%	Total
Cash-flow positif	*Nombre*	276017	44803	10138	8226	338069
	% du total	**45,7**	**7,4**	**1,7**	**1,4**	**56,0**
Cash-flow négatif	*Nombre*	142190	70077	32103	20140	265625
	% du total	**23,6**	**11,6**	**5,3**	**3,3**	**44,0**
Total	*Nombre*	418207	11488	04224	1 28366	603694
	% du total	**69,3**	**19,0**	**7,0**	**4,7**	**100,0**

Source: USDA,AIBN 495, 25-26

Sur les 604 000 exploitations ayant réalisé en 1984 des ventes brutes comprises entre $40 000 et $500 000, 69% présentaient un ratio d'endettement inférieur à 0,4, 19% étaient exposées à un risque modéré et 12% étaient en position délicate. Cependant si nous examinons la position de *cash-flow* du groupe à bas risque, nous constatons que 418,000 fermes obtenaient un *cash-flow* négatif. Autrement dit, seulement 276 000 sur les 604 000 fermes familiales commerciales, soit 46% du total, présentaient simultanément un ratio d'endettement satisfaisant et un *cash-flow* positif. Sur les 115 000 fermes familiales à endettement modéré, 61% manifestaient un *cash-flow* négatif.

Ces données expriment suffisamment la gravité de la situation financière de l'agriculture au moment même où le Congrès commence à examiner le *Farm Bill* 1985. Elles permettent aussi de comprendre pourquoi les politiciens du *Farm Belt* tant républicains que démocrates manifestèrent autant de résistance aux projets du président Reagan de démantèlement des politiques agricoles en place depuis le *New Deal*.

3.3 Les effets multiplicateurs de la crise dans le secteur agro-alimentaires

Les activités économiques directes associées au complexe agro-alimentaire étaient responsables de 18% du produit national brut. La production agricole proprement dite ne génère que 2% du PNB, de même que le secteur de production des intrants agricoles (tracteurs, engrais etc...). En aval, le transport, la transformation et la distribution des produits alimentaires représente 14% du PNB. En termes d'emplois, outre les 3,5 millions de personnes dans le secteur agricole, 2 millions travaillent dans le secteur des intrants et 16,3 millions sont employés dans le transport, la transformation et la distribution alimentaires[25].

Une baisse du niveau des prix agricoles réduit la demande d'intrants. Une diminution de la production agricole, soit consécutive à une baisse de prix, soit provoquée par les programmes gouvernementaux de limitation des emblavements se traduit à la fois par une diminution de la demande d'intrants et par une réduction de l'activité économique en aval . En 1981 l'utilisation des engrais a atteint son niveau maximum et l'amorce du déclin provoqué par les difficultés financières du secteur agricole mettait fin à une période d'expansion de 40 ans. De même, la chute des prix céréaliers a provoqué une diminution très sensible dans la demande de gros tracteurs. Depuis 1981 l'industrie de la machine agricole a vu ses effectifs et des dépenses en capital décroître respectivement de 11% et de 27%[26]. La crise économique de l'agriculture s'est également traduite par la fermeture de nombreuse banques rurales. Enfin la diminution du revenu des agriculteurs et des personnes employées dans le complexe agro-alimentaires réduit le niveau de la demande globale et a donc un impact sur l'ensemble de l'économie.

4. La crise du mode de régulation de l'agriculture américaine

La crise financière, bien que surtout ressentie dans le *Middle-West*, fut considérée comme révélatrice de problèmes structurels généraux de l'économie agricole, problèmes qui ne pouvaient être résolus, selon le Secrétaire à l'Agriculture, M. Block, que par des mesures drastiques. Il s'agissait pour l'Administration de confier au marché la régulation de l'agriculture américaine en réduisant au minimum l'aide aux agriculteurs ce qui aurait pour effet de diminuer les prix de marché. Une augmentation du volume des ventes constituant la contrepartie de la réduction de prix.

Un tel projet se présente comme une solution à la crise du secteur agricole, et en même temps comme une alternative radicale aux formes

de régulation antérieures. Or, la législation qui sera finalement adoptée ne portera que très peu de traces du projet initial. Surtout, les conditions de son élaboration vont mettre en évidence l'existence d'une crise de la politique agricole, comme instrument de régulation du secteur. Une façon d'illustrer cette crise nous paraît être de mettre en parallèle les modalités du projet porté par l'Administration Reagan et les conditions qui règlent l'élaboration et l'adoption d'une législation agricole.

4.1 Le projet agricole de l'Administration Reagan

Comme on l'a vu, les précédents *Farm Bills* se présentaient en réalité comme des *re-authorizations omnibus*, c'est-à-dire des amendements à portée pluri-annuelle à une loi agricole jugée permanente qui datait de l'*Agricultural Adjustment Act* de 1933, modifiée et substantiellement amendée en 1938 et 1949.

Le *Farm Bill* de 1985 se veut la base d'une nouvelle législation permanente, planifiée jusqu'en l'an 2000 et en rupture totale avec la philosophie du *New Deal* très interventionniste en agriculture. Pour faire bonne mesure, l'administration décide d'appeler son projet l'*Agricultural Adjustment Act* de 1985, du même nom que les législations de 1933 et 1938. L'objectif que se fixait l'administration Reagan en déposant son projet de loi le 22 février 1985 au Congrès était d'éliminer ou du moins de réduire radicalement le filet économique constitué par les suppléments de revenu, les contrôles de production et les prêts de campagne.

Le projet de loi de l'administration américaine prévoyait une coupe sévère dans les niveaux de prêt de soutien des produits. De plus, il devait virtuellement mettre fin au système des *deficiency payments*.

Les principales mesures prévues par le *Farm Bill* 1985, en particulier les plus significatives de cette nouvelle orientation concernent les prêts de soutien des prix, les paiements directs, les réductions d'emblavements et les programmes laitiers. Les prêts de soutien des prix du blé, du maïs et des autres céréales fourragères, du coton, du riz et du soja seraient fixés à un niveau égal à 75% d'une moyenne nationale des prix de marché des trois années précédentes. Contrairement à la législation en cours, ce mode de fixation ne serait assorti d'aucun seuil minimum.

Ce système ne contrecarre donc pas les tendances du marché, il contribue seulement à amortir les trop brusques écarts à la baisse. En outre, une partie des prêts de campagne devrait obligatoirement être remboursée, intérêts compris, moins de neuf mois après l'accord du prêt,

alors que sous la loi agricole en vigueur, les agriculteurs pouvaient, dans une situation de marché défavorable, être tenus quittes de leur dette en abandonnant au gouvernement les stocks de produits apportés en garantie du prêt. Le volume de ces *non-recourse loans* serait plafonné à $200 000.

Les paiements directs qui apportaient aux agriculteurs un complément de revenu calculé sur la base de la différence entre le prix de marché et un prix d'objectif fixé par la loi sont remis en cause. Pour la période 1985-1991, ces paiements directs seraient calculés sur la base d'un pourcentage décroissant de 100% à 75% de la différence entre le prix du marché de l'année et une moyenne des prix du marché des trois années précédentes, le pourcentage étant maintenu à 75% après 1991.

Enfin, les paiements directs seraient limités à $20 000 puis à $10,000 par individu, contre $50 000 sous l'actuelle législation. Pour accéder aux bénéfices des principaux programmes agricoles, les producteurs devraient, comme dans le cadre des programmes en vigueur, s'engager à réduire leurs superficies emblavées. Toutefois ces réductions se limiteraient à 15%, 10% et 5% successivement en 1986, 1987, et 1988 et pourraient être d'ailleurs annulées sur décision du Secrétaire à l'agriculture.

4.2 Les caractéristiques de la nouvelle législation

Si l'on en juge par les niveaux de prix de soutien et de prix d'objectif retenus dans le compromis final, on pourrait considérer que l'administration a réussi à imposer son point de vue au Congrès en faisant adopter une législation qui, pour la première fois, se traduit par une baisse des différents paliers de protection des producteurs et en donnant au Secrétaire à l'Agriculture une certaine latitude pour diminuer davantage le niveau d'engagement du gouvernement. A certains égards on a fait quelques nouveaux pas vers une agriculture «*market oriented*». Pourtant, ce n'est pas un des moindres paradoxes de cette législation moins interventionniste que de nécessiter un budget prévisionnel qui pulvérise tous les records de dépenses publiques dans le domaine agricole, budget qu'au demeurant chacun s'attend à voir largement dépassé au cours des cinq années d'exercice. Les inquiétudes sont telles sur la perte de contrôle des coûts de cette législation, qu'on peut croire que les menaces de coupure automatique qui ont pesé en 1986 sur tous les programmes publics dans le cadre de l'application de la loi de Gramm-Rudman-Hollings de contrôle du déficit budgétaire auraient été accueillies avec soulagement par la plupart des acteurs politiques.

En réalité, en dépit d'une diminution non négligeable des seuils d'intervention gouvernementale, le *Farm Security Act* que le Président Reagan a signé le 23 décembre 1985 est une nouvelle *re-authorization* des programmes antérieurs fondés sur les quatre piliers: loan rate, prix d'objectif, *déficiency paiement* et réduction des surfaces ensemencées. Or, l'échec de la tentative de l'administration (qui répète celui de 1981) peut surprendre à plus d'un titre car le projet d'une agriculture *market-oriented* ne manquait pas de soutien. Tout d'abord, dans les milieux universitaires dans lesquels la plupart des économistes agricoles étaient partis en croisade contre les programmes gouvernementaux en vigueur. Ensuite, auprès de nombreux milieux urbains de moins en moins disposés à voir les agriculteurs continuer à bénéficier de la manne de l'État au moment même où celui-ci pratique des coupes sombres dans les programmes sociaux. Puis, auprès de groupes d'intérêt agro-alimentaires favorables au «marché libre» et enfin, parmi des organisations agricoles spécialisées.

De plus, il serait faux de croire que les tous les membres des Comités de l'agriculture du Sénat et de la Chambre des représentants qui ont forcé le Président Reagan à battre en retraite soient intimement convaincus de la justesse et de l'efficacité des programmes qu'ils ont fait accepter. Beaucoup d'entre eux connaissent les résultats des études d'impact de ces différents programmes. Ils n'ignorent pas que les mesures de réduction des superficies ensemencées n'aboutissent qu'à une réduction de la production sans commune mesure avec l'importance des surfaces écartées. Ils admettent qu'une minorité d'agriculteurs accaparent la majorité des sommes consacrées aux paiements directs, en dépit des limitations des sommes totales que peut toucher un individu, et que globalement ces programmes favorisent la concentration des exploitations en flagrante contradiction avec les objectifs qui avaient guidé leur mise en place.

Par quel sortilège une politique ayant des supporteurs de moins en moins convaincus a t-elle pu l'emporter sur une alternative dont la faveur avait gagné de larges fractions de l'opinion ?

Certes, des facteurs conjoncturels ont joué un rôle non négligeable. D'une part, l' état de crise du secteur agricole qui n'invitait pas les législateurs à administrer un remède aussi brutal que celui du projet gouvernemental à un patient aussi mal en point. Les coïncidences de calendrier ont voulu que le projet soit présenté à la Chambre la semaine même où ses membres discutaient d'un plan d'aide financière d'urgence aux agriculteurs en difficulté. D'autre part, l'approche d'élections sénatoriales et à la Chambre des représentants au mois de novembre

1986 ne pouvait que pousser nombre d'élus républicains des états agricoles à prendre leurs distances avec les propositions présidentielles.

Mais surtout, ce sont les transformations du lobby agricole qui permettent d'expliquer les conditions de maintien de formes de régulation de plus en plus vidées de leur contenu, en attendant l'affirmation d'un nouveau pouvoir agricole en mesure de mettre en place un nouveau système de régulation du secteur agricole.

4.3 La restructuration du lobby agricole

Le pouvoir, à Washington, est fragmenté et décentralisé du fait de la structure particulière de l'état américain et de la manière dont cette structure canalise l'action des groupes de pression. Chaque secteur économique important tend à être dominé par un «gouvernement privé» composé des groupes d'intérêts en étroite association avec les Comités du Congrès et les agences administratives correspondantes. Chaque coalition sectorielle de groupes d'intérêts se garde habituellement d'intervenir dans le domaine des autres en échange de leur soutien ou de leur neutralité. La coalition du bloc agricole représente l'exemple-type d'un gouvernement privé à l'oeuvre jusqu'au début des années 1980. Cependant, la restructuration de l'agriculture a fini par remettre en cause la coalition des groupes agricoles et des politiciens du *Farm Belt* qui s'était édifiée durant la période du *New Deal*. Les dernières années ont vu se mettre en place une nouvelle coalition rassemblant les associations spécialisées par produit dominées par les producteurs les plus importants et les sociétés agro-alimentaires. Toutefois, ce nouveau groupe ne s'est pas encore montré capable d'exprimer et de faire accepter ses objectifs.

La pratique législative qui illustre probablement le mieux le fonctionnement du système politique fondé sur les échanges de bons procédés est celle du *logrolling*. Cette pratique consiste à faire accompagner un texte législatif de quantité d'amendements qui n'ont aucun rapport avec l'objet de la proposition de loi, uniquement dans le but de s'assurer le soutien de groupes de pression diversifiés. Une loi sur l'éducation peut, par exemple, contenir des amendements ayant trait à la protection de l'industrie textile, à l'immigration ou à tout autre sujet qui peut susciter un soutien quelconque. Une telle pratique est très efficace pour promouvoir les intérêts de secteurs particuliers. Elle est par contre très peu efficace pour formuler et poursuivre des politiques nationales globales ou intersectorielles. Face à ce pouvoir fragmenté, l'influence du Président des États-Unis peut être moindre que celle d'un Premier ministre disposant d'une majorité cohérente dans un régime parlementaire. La tentative du Président Reagan de réorienter dans un

sens néo-conservateur la politique agricole américaine s'est heurtée à la coalition du bloc agricole traditionnel encore suffisamment puissant pour mettre en échec sa version du *Farm Bill* 1895.

En dépit de la diminution sensible du poids démographique du secteur agricole depuis la Seconde Guerre mondiale, son poids politique reste important, parce qu'il est amplifié par le système électoral. Qu'il s'agisse de l'influence exercée sur les collèges électoraux des grands États agricoles, dont la majorité dicte le vote d'un État aux élections présidentielles, ou de l'allocation de deux sénateurs par État indépendamment de l'importance de la population, on ne peut que constater que le vote agricole renforcé par le vote des couches socio-économique dont la prospérité est liée à celle de l'économie agricole, compte toujours dans la vie politique américaine.

La répartition du pouvoir à l'échelon national entre les branches exécutive, législative et judiciaire a été le facteur essentiel de la floraison des groupes d'intérêt et du rôle du lobbying dans l'exercice du pouvoir politique. L'organisation des partis est très faible au niveau national: les partis démocrate et républicain sont essentiellement des coalitions de partis locaux ou régionaux qui se réunissent tous les quatre ans pour essayer de faire élire un président. A Washington,les sénateurs et les membres de la Chambre des représentants restent dépendants des intérêts de leur circonscription. Les campagnes électorales modernes sont coûteuses et les politiciens américains pour survivre doivent rester liés aux groupes capables de mobiliser les fonds, les bénévoles, les votes et l'intérêt des médias. Les membres de la Chambre des représentants, élus tous les deux ans sont particulièrement exposés à ces pressions.

Le pouvoir au Sénat et à la Chambre est organisé autour du système de comités. Chaque comité se consacre à un secteur ou à un thème particulier, tels que l'agriculture, le système bancaire, la défense ou la politique étrangère. Les politiciens originaires des États agricoles vont naturellement chercher à être membres des comités agricoles. Ces comités ne se contentent pas du montage des législations, ils accordent également une grande attention au contrôle de la gestion des programmes par les différentes instances bureaucratiques. Comme les agences administratives veulent éviter d'être sanctionnées au moment de l'examen de leur budget pour leur façon d'appliquer les politiques, elles ont tendance à susciter elles-mêmes des coalitions impliquant des groupes d'intérêt de façon à obtenir au Congrès un soutien suffisant, ce qui a souvent pour effet de transformer les exécutants en décideurs. La combinaison des groupes d'intérêts, des membres influents des comités du Congrès et des secteurs correspondants de la bureaucratie nationale

est la base du gouvernement privé dans le système américain du pouvoir.

La coalition des groupes d'intérêts agricoles née avec le *New Deal* fut une des mieux organisée et des mieux traitées à Washington. Tout d'abord, on y trouvait les associations agricoles à vocation générale comme l'*American Farm Bureau*, le *National Farmers' Union*, la *National Grange*, et la *National Farm Organisation*. En dépit de différences dans l'appréciation des mécanismes de gestion de la politique agricole ou dans la représentation régionale, il existait entre ces associations un consensus sur la nécessité de conserver les principaux éléments de la politique qui prévalait depuis le *New Deal* et sur le fait que la politique agricole doit rester le domaine réservé des groupes d'intérêts agricoles. De leur coté, les firmes agro-alimentaires abandonnaient ce domaine aux agriculteurs et défendaient leurs intérêts dans d'autres coalitions.

Un second réseau de groupes d'intérêts agricoles était constitué par les organisations spécialisées par produit, telles que l'Association nationale des producteurs de blé, la Fédération nationale des producteurs de lait, l'Association nationale des éleveurs de bétail, l'*American Soybean Association*, l'Association nationale des producteurs de maïs. Jusque dans les années 1970, ces groupes défendaient leurs intérêts dans le cadre du consensus général sur la politique agricole. Il en était de même des associations regroupant les coopératives agricoles qui tiennent aujourd'hui une place importante dans le complexe agro-industriel en aval et en amont de l'agriculture.

Le consensus politique issu du *New Deal* fut mis à rude épreuve au cours des années 1970. L'augmentation des prix céréaliers s'accompagna de fluctuations plus grandes. La hausse des prix énergétiques un peu plus tard fit grimper les coûts de production au moment où les prix des grains retombaient. C'est dans ce contexte qu'une nouvelle organisation agricole nationale vit le jour avec des revendications et des tactiques plus radicales. L'*American Agricultural Movement* organisa des manifestations de tracteurs qui paralysèrent Washington, des lâchers d'oies au Capitole ou l'occupation du bureau du Secrétaire à l'agriculture. Leur revendication d'une parité complète avec des prix agricoles indexés reçut un large soutien dans le *Farm Belt*. Bien que cette forme radicale de mouvement de protestation dans les campagnes connut moins de succès au début des années 1980, leur influence est restée suffisante pour rendre nombre de politiciens y compris des Républicains, réticents à s'associer aux projets de coupes sombres dans les programmes agricoles avancés par l'Administration Reagan au

moment même où les fermiers traversaient la période la plus dure depuis la Grande Dépression.

En second lieu, les réticences croissantes des non-agriculteurs à laisser l'élaboration de la politique agricole aux seuls agriculteurs. Le mouvement des consommateurs se préoccupe de l'impact sur les prix des programme agricoles et également des répercussions sur la santé de l'usage agricole des pesticides, des hormones et des anti-biotiques.

Le rôle croissant des exportations agricoles dans la balance américaine des paiements, les rapports entre la politique agricole, la situation de l'économie et la politique étrangère américaine deviennent des problèmes-clés. C'est pourquoi les organisations des milieux d'affaires se découvrent un intérêt nouveau pour la politique agricole.

Le boom sur les prix céréaliers a eu pour conséquence que les compagnies agro-alimentaires qui utilisaient les céréales comme intrant essentiel devenaient beaucoup plus sensibles à l'influence des politiques agricoles sur les prix. Les sociétés multinationales de commerce des grains, telles que Cargill, souhaitaient des programmes qui conservent les expéditions céréalières à des hauts niveaux. Les réformes dans le système des comités du Congrès, qui eurent lieu après l'affaire du Watergate rendirent le processus de marchandage législatif beaucoup plus ouvert à l'observation du public. Paradoxalement, cette ouverture nouvelle permit aux puissants groupes de pression tels que ceux qui ont des intérêts agro-alimentaires de surveiller les actions des politiciens et d'exercer sur eux des pressions.

En troisième lieu, le boom sur les exportations a renforcé la tendance des agriculteurs à s'identifier d'abord aux organisations par produit plutôt qu'aux organisations agricoles à vocation générale. Les organisations par produit se sont mises à tenir des réunions non seulement sur les problèmes spécifiques à leur production mais également sur les politiques agricoles générales les plus aptes à favoriser les ventes et les profits de leur secteur.

Enfin, la discipline de l'économie agricole qui exerce traditionnellement une grande influence auprès de tous les milieux reliés à l'agriculture a rompu avec la génération des économistes agricoles réformistes qui avaient inspiré les programmes du *New Deal*. Dominée par les courants néo-classiques et par une approche micro-économique, elle a largement contribué aux analyses critiques de l'intervention gouvernementale.

Ainsi le Congrès a légiféré sur le *Farm Bill* omnibus 1985 à un moment où le consensus autour de la politique agricole était sérieusement remis en cause, alors que le réseau des groupes d'intérêt agricole traditionnels était en transition vers un nouveau système de représentation et de lobbying. Si l'Administration Reagan avait proposé une version moins radicale de sa politique agricole néo-conservatrice, il est probable qu'une législation très différente aurait vu le jour. Au contraire, en pleine crise agricole, le Congrès ne pouvait que rejeter des propositions trop brutales, ce qui explique le maintien des éléments fondamentaux de la politique agricole issue du *New Deal*.

Il y avait fort à parier alors que si cette crise du mode de régulation de l'agriculture américaine ne trouvait pas de solution interne, elle déboucherait inévitablement sur des conflits extérieurs.

5. La confrontation États-Unis-C.E.E.

5.1 La fuite en avant européenne.

Des prix intérieurs garantis, souvent plus élevés que les prix mondiaux, combinés avec des subventions aux exportations qui couvrent la différence entre les deux prix permirent à la C.E.E. d'atteindre d'abord l'autosuffisance pour de nombreux produits et de développer rapidement des exportations.

Les importations de produits agricoles qui représentaient 29% du total des importations européennes en 1975 étaient tombées à 15% en 1985.

De leur coté, les exportations ont cru à un rythme annuel de 15%, pendant cette période, permettant de couvrir 60% des importations contre 30% en 1973.

La croissance rapide des exportations agricoles européennes que le système des «paiements de restitution»[27] a permise, a eu des effets majeurs sur les débouchés traditionnels des exportations des autres pays. La C.E.E. détient aujourd'hui une part importante du marché mondial pour plusieurs des principaux produits agricoles: de 40% à 60% pour les produits laitiers, de 30% à 50% pour l'orge, de 50% à 60% pour la farine et le malt, de 30% à 35 % pour le vin, de 15% pour le sucre.

Avec une croissance démographique faible (0.16% par an), une consommation céréalière par habitant relativement stable, des gains de productivité importants dans le secteur de production céréalière et des prix domestiques élevés garantis aux producteurs de céréales, la C.E.E.

est confrontée à une tendance structurelle à l'accumulation de surplus. La récolte 1985 a représenté un degré d'autosuffisance de 180%. L'accumulation des surplus et leur écoulement sur le marché international, non seulement débouche sur des conflits avec les autres pays exportateurs de grains mais représente un coût budgétaire élevé.

La Commission de la C.E.E. a donc été amenée à proposer en février 1986 un gel des prix garantis, des exigences plus sévères en matière de qualité, une diminution de la période d'application des prix garantis, l'accroissement des taxes à la production pour couvrir les coûts de résorbtion des excédents. En dépit d'un vif mécontentement des producteurs, certaines de ces mesures furent au moins partiellement adoptées. Cependant, l'élimination de ces surplus imposerait des coupures de prix beaucoup plus substantielles.

Les obstacles à l'adoption de telles mesures sont naturellement le poids électoral et le pouvoir de lobbying des producteurs agricoles dans chaque pays, les divergences d'intérêts entre les différents types de producteurs et entre les différents pays et aussi les règles de fonctionnement de la C.E.E. qui requièrent l'unanimité des pays pour une réforme de la politique agricole commune.

Tout se passe donc comme si les groupes d'intérêt agricoles européens s'étaient bercés de l'illusion que la C.E.E. pouvait reporter sur l'extérieur ses atermoiements sur un changement de politique, sans finir par susciter un conflit avec les États-Unis.

5.2 Des positions américaines incertaines.

La perception des milieux américains, selon laquelle les problèmes majeurs auxquels se heurtent les États-Unis sur les marchés internationaux trouvent uniquement leur source dans les sombres machinations des systèmes européens de soutien des prix et de subventions, est cependant, elle aussi, largement illusoire.

L'adoption des nouvelles technologies par les agriculteurs européens a été rapide durant les deux dernières décennies. Sur un marché mondial libéré de toute forme de barrière commerciale, les producteurs céréaliers du Bassin Parisien ou des autres principales régions céréalières d'Europe occidentale tiendraient leur place, tout autant que les fermiers de l'Illinois ou de la Saskatchewan.

> «Quiconque a visité les fermes céréalières spécialisées en France et en Grande-Bretagne et analysé les données récentes sur les coûts de production dans les deux pays ne peut manquer d'être

impressionné par ce qu'il voit. Ce sont des entreprises agricoles efficaces et bien gérées. Elles sont bien capitalisées et hautement mécanisées. D'importants investissements ont été réalisés dans les nouvelles technologies de la ferme jusqu'aux installations portuaires. La capacité des producteurs de la C.E.E. à soutenir sur les marchés mondiaux du blé la concurrence sur des bases techniques avec l'Amérique du Nord, l'Australie et l'Argentine est grande. Des prix domestiques élevés ont encouragé cette énorme croissance de la production céréalière et la modernisation des usines et de l'équipement. Maintenant que tout est en place, cela représente une force concurrentielle en termes de coûts de production sur les marchés mondiaux. Les législateurs et les producteurs de blé en Amérique du Nord doivent en venir à admettre que les producteurs européens continueront à produire un surplus exportable même si les prix intérieurs à se rapprocher des prix mondiaux. Ce sont des producteurs efficaces à la recherche d'une plus grande part du commerce mondial»[28].

Conclusion

Ainsi le développement des confrontations sur le marché des exportations des céréales est-il le produit des tentatives des États-Unis et de la C.E.E. pour trouver un exutoire à la crise que traverse le système de régulation agricole? Tentatives qui reposent de part et d'autre sur une illusion :

1) l' illusion européenne qui a consisté à croire que les États-Unis ne réagiraient pas vigoureusement à la remise en cause de leur suprématie sur les marchés d'exportations; 2) l'illusion américaine, qui en réduisant l'explication de leur difficultés à l'existence de pratiques commerciales déloyales de la part des pays concurrents, nie la réduction des écarts de productivité qui s'est réalisée entre les différents pays producteurs.

Les autres partenaires, en particulier, le Canada, l'Australie et l'Argentine, ont entretenu une troisième illusion qui ne peut manquer d'avoir des conséquences douloureuses pour leur économie. Elle a consisté à s'abriter sous le parapluie de la politique agricole américaine pour tenter de gagner ses marchés à la faveur de baisses de prix, en misant sur la viabilité de cette politique.

L'intersection de ces trois illusions a créé un contexte mondial très instable. La confrontation États-Unis-C.E.E. sur le plan des exportations agricoles a connu en décembre une nouvelle phase avec un ultimatum de Reagan aux Européens, qui était une véritable déclaration

de guerre. Le prétexte de la colère américaine était la fermeture des marchés espagnol et portugais aux céréales et au soja américains à la suite de l'adhésion de ces pays à la C.E.E. Menaçant d'instaurer des droits de douane allant jusqu'à 200% sur certaines importations agricoles européennes, l'Administration Reagan a obtenu, en janvier, des concessions portant sur le maintien pendant quatre ans des deux tiers des anciens débouchés en Espagne. Cet armistice n'a finalement satisfait personne. La rancoeur s'est accrue en Europe, alors que les groupes de pression américains interprêtent cet accord comme une trahison des intérêts agricoles américains. Dans les milieux commerciaux internationaux, la conviction que le dossier hispano-portugais allait déboucher sur une guerre commerciale généralisée était largement répandue. Cette «trêve» n'a pas désarmé les positions, elle semble avoir au contraire avoir accru la détermination des Européens à ne plus donner prise à de nouvelles concessions, comme en témoigne le resserrement des partenaires autour du dossier «Airbus».

Aucune solution négociée de cette confrontation n'est envisageable à court terme. L'affaiblissement du crédit politique de l'Administration Reagan, les gains démocrates aux élections intermédiaires de novembre 1986, dans plusieurs États agricoles, amenant davantage de politiciens républicains à se démarquer de la politque agricole en vigueur, contribuent à renforcer le climat protectionniste et à multiplier les occasions de conflit. Si, à moyen terme, la seule solution qui semble s'imposer aux observateurs est un désarmement bilatéral des principales mesures de soutien aux exportations, les déclarations de l'influent sénateur Zobrinski indiquent à l'évidence qu'une telle perpective est encore peu envisageable:

> «Le but des États-Unis doit être tout simplement d'éliminer nos concurrents sur le marché international. Nous nous trouvons aujourd'hui dans une guerre d'exportations, et il nous faut utiliser tous les outils à notre disposition pour couper l'herbe sous le pied de nos concurrents et pour regagner nos marchés perdus»[29].

Une telle déclaration ne vise d'ailleurs pas seulement les États de la Communauté européenne. D'autres pays en font également les frais tels le Canada, l'Australie et l'Argentine. Déjà l'on peut considérer que par le biais de leur politique agricole, les États-Unis ont exporté leur crise agricole au Canada. Les difficultés rencontrées par une proportion importante de producteurs céréaliers vont nécessiter une intervention soutenue du gouvernement canadien si ce dernier veut éviter une

déstabilisation grave et à long terme de l'économie céréalière canadienne. Elles ne manqueront pas d'entraîner un débat sur une redéfinition des rapports entre l'État et l'agriculture.

Guy DEBAILLEUL et
Philip ERHENSAFT
Département d'Economie rurale,
Université Laval et
Département de Sociologie,
Université du Québec à Montréal

Notes

(1) Il s'agit d'un changement du statut «commercial» de l'Inde, qui n'implique malheureusement pas que le problème d'autosuffisance alimentaire de ce pays ait été résolu.

(2) I. Wallerstein, «Les États-Unis et la crise mondiale», *Revue française d'études américaines*, no. 21-22, 1984, p. 323-324.

(3) D. H. Harrington, A.C. Manchester, «Profile of the U. S. Farm Sector», *Agricultural-Food Policy Review: Commodity Program Perspectives*, no. 26, 1985, p. 28.

(4) La *Commodity Credit Corporation* est le principal instrument de la politique de soutien des prix. Cet organisme gouvernemental avance aux agriculteurs la valeur de leur récolte calculée sur la base du prix de soutien, en contrepartie du stockage de cette récolte auprès des organismes gouvernementaux et de la participation des agriculteurs aux programmes de régularisation de l'offre.

(5) D.H. Harrington, A.C. Manchester, *op. cit.*, p. 27.

(6) L. Tweeten, «Causes and Consequences of Structural Change in the Farming Industry», *Research in Domestic and International Agribusiness Management*, vol. 5, 1984, p. 35.

(7) V.J. Banks, et K. M. Mills, *Farm Population of the United States*, Current Populations Series, p. 27, no. 56, Washington D.C., Bureau of the Census, 1983, p. 5.

(8) L. Tweeten, *op. cit.*, p. 49.

(9) *Ibid*, p. 42.

(10) D.H. Harrington, A.C. Manchester, *op. cit.*, p. 27.

(11) T.A. Miller, G.E. Rodewald, R.G. McElroy, *Economies of Size in U.S. Field Crop Farming*, Department of Agriculture, A.E.R., no. 472, juillet 1981.

(12) Le principe de la parité des prix agricoles était une vieille revendication des milieux agricoles qui avait déjà été partiellement introduite dans des législations antérieures. Il consiste à promouvoir des prix des principaux produits agricoles tels que ceux-ci retrouvent le même «pouvoir d'achat» que dans la période 1910-1914.

(13) W. D. Rasmussen, «Historical overview of U.S. Agricultural Policies and Programms» *Agricultural Food Policy Review: Commodity Programms Perspectives*, Department of Agriculture, A.E.R., no. 530, 1985, p. 5.

(14) a) Willard D. Cochrane, *The Development of American Agriculture: a Historical Analysis*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1979, p. 144-145.
b) Bruce L. Gardner, *The Governing of Agriculture* , University Press of Kansas, 1981, p. 25.

(15) W.D. Rasmussen, *op. cit.*, p. 6-8.

(16) Alex F. McCalla, Elmer W. Learn, «Public Policies for Food, Agriculture, and Resources: Retrospect and Prospect», *The Dilemmas of Choice*, The National Center for Food and Agricultural Policy, Resource for the Future Annual Policy Review, Washington D.C., 1985, p. 1-4.

(17) Willard Cochrane, *op. cit.*, p. 147.

(18) Le prix de soutien est défini par le *loan rate* , c'est-à-dire le montant du prêt consenti par la *Commodity Credit Corporation* par unité de produit. Il correspond effectivement à un prix de soutien, car c'est le niveau de prix auquel l'agriculteur cédera sa récolte à la C.C.C. pour rembourser l'avance de celle-ci, s'il ne trouve pas de conditions plus favorables sur le marché.

(19) B. Gardner, *op. cit.*, p. 43.

(20) United States Department of Agriculture (U.S.D.A.) ministère fédéral de l'agriculture qui assume la gestion de la politique agricole, et une bonne part des recherches prospectives.

(21) William G. Lesher, «Farm Policy Update and Perspectives», *Farm Policy Perspectives: Setting the Otage for the 1985 Agricultural Legislation*, U. S. Senate, 1984, p. 1.

(22) L'élasticité-revenu de la demande est le ratio de l'augmentation (ou la diminution) relative de la demande d'un produit sur l'augmentation relative du revenu.

(23) Alain de Janvry et Elisabeth Sadoulet, «Agricultural Growth in Developing Countries and Agricultural Imports: Econometric and General Equilibrium Analyses», *Gianini Foundation of Agricultural*

Economics, Berkeley, University of California, Working Paper, no. 24, août 1986, p. 2.

(24) Farm Financial Conditions Review (F.F.C.R.), sept. 1986, p. 15-16.

(25) Gerald Schluter, David Harrington, «How Altering Form Production Levels Affects G.N.P. and Employment», *Agricultural Outlook*, déc. 1986, p. 26.

(26) Stan Daberkow, Paul Andrilenas, «The Roller Coaster Ride of the Farm Input Industries, 1975-1985», *Agricultural Outlook*, décembre 1986, p. 23-24.

(27) Les paiements de restitution sont des subventions aux exportations qui couvrent la différence entre un prix in-térieur garanti payé aux agriculteurs et le prix du marché mondial. En 1985, 36% du budget agricole euro-péen était consacré aux restitutions.

(28) B.F. Stanton, «Production Costs for Cereals in the European Community: Comparaisons with the United States, 1977-1984», Ithaca, *Department of Agricultural Economics*, Cornell University, A.E.R., no. 86-2, mars, 1986, p. 172.

(29) Feedstuffs, 22 décembre 1986.