Document généré le 24 avr. 2024 16:23

Études internationales

Les origines de la politique agricole américaine : Croissance et crise en longue période
The Origins of American Agricultural Policy: Long-Term Growth and Crisis

Jean-Pierre Berlan

Volume 12, numéro 1, 1981

Production et politiques agricoles dans les pays industriels : du dedans au dehors

URI : https://id.erudit.org/iderudit/701159ar
DOI : https://doi.org/10.7202/701159ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)
1703-7891 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Berlan, J.-P. (1981). Les origines de la politique agricole américaine : Croissance et crise en longue période. *Études internationales*, *12*(1), 89–101. https://doi.org/10.7202/701159ar

Résumé de l'article

The author distinguishes three periods in the analysis of growth of american agriculture for the last hundred years: 1860-1900, expansion based on the conquest of new lands; recession during the twenties and the thirties; since the fourties, new expansion by developping the agro-industrial complex on the basis of soya bean and new highly productive breeding technics. The export of this new model open enlarged solvent markets in and outside the country for american feedgrains and oleaginous. However, just as the USA now attempt to use food as a weapon, american agriculture is confronted with new conditions by intensification of production (increasing costs), saturation of external markets and emergence of new competitors.

Tous droits réservés © Études internationales, 1981

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

LES ORIGINES DE LA POLITIQUE AGRICOLE AMÉRICAINE: CROISSANCE ET CRISE EN LONGUE PÉRIODE

Jean-Pierre BERLAN*

ABSTRACT — The Origins of American Agricultural Policy: Long-Term Growth and Crisis

The author distinguishes three periods in the analysis of growth of american agriculture for the last hundred years: 1860-1900, expansion based on the conquest of new lands; recession during the twenties and the thirties; since the fourties, new expansion by developping the agro-industrial complex on the basis of soyabean and new highly productive breeding technics. The export of this new model open enlarged solvent markets in and outside the country for american feedgrains and oleaginous. However, just as the USA now attempt to use food as a weapon, american agriculture is confronted with new conditions by intensification of production (increasing costs), saturation of external markets and emergence of new competitors.

INTRODUCTION

C'est seulement après la Deuxième Guerre mondiale que les États-Unis prennent la première place sur les marchés internationaux de produits agricoles, ce changement rapide de la hiérarchie entre les différents pays exportateurs résultant des évolutions longues qui, depuis 1870, ont affecté les autres régions du globe et l'agriculture américaine elle-même.

Notre étude traitera essentiellement du marché des céréales et des oléagineux. Ces deux grands groupes de produits constituent le quart des échanges agricoles internationaux; ils sont en outre la base même de la puissance actuelle des États-Unis dans le système alimentaire mondial.

Le marché international des céréales connaît en effet depuis un siècle une double évolution. En volume d'abord. Pour les céréales panifiables, le développement des échanges est rapide jusqu'à la Première Guerre mondiale, stagne dans les années 1920, décline pendant la dépression et reprend après la seconde guerre mondiale. Son volume actuel est d'environ le double de celui des années 20. Pour les céréales fourragères, le déclin commence avant la dépression des années 30 et continue jusqu'aux années 50 (le volume commercialisé est alors inférieur au niveau atteint en 1909-1913). Par contre ce marché croît de façon spectaculaire de la fin des années 50 jusqu'à aujourd'hui: les quantités échangées sont multipliées par 6 dans cette période, passant de 9,2 millions de tonnes en 51-52 à 55 en 75-77.

À cette évolution en volume correspondent aussi des changements dans la hiérarchie des pays ou des zones exportatrices. À la fin du XIXème siècle, la Russie et les pays danubiens assurent plus de 50 % du marché (surtout vers la France et l'Allemagne), les États-Unis étant seconds avec 30 % exportés surtout vers la

* *Chargé de Recherche à l'Institut national de recherche agronomique - Centre d'économie et de finances internationales - Université Aix-Marseille II.*

Revue Études internationales, volume XII, n° 1, mars 1981

Grande-Bretagne. Enfin, si le Canada, l'Argentine et l'Australie ont encore un rôle négligeable (4 %), l'Inde exporte 10 % du volume mondial vers la Grande-Bretagne depuis l'ouverture du canal de Suez. La dépression modifie profondément cette hiérarchie. La part des États-Unis s'effondre (ils seront même, certaines années, importateurs net de maïs) mais les zones neuves (Canada, Australie, Argentine) assurant les 3/5 des échanges de céréales panifiables. La Russie, devenue URSS, et les pays danubiens ne comptent plus que pour 10 %.

L'après-guerre voit un mouvement de sens inverse: les États-Unis s'élèvent rapidement à la première place. Dès 1951-54 ils dépassent le Canada et assurent en 75-77 la moitié du marché mondial pour les céréales alimentaires, et les 4/5 pour les céréales fourragères. La part relative du Canada et de l'Australie diminue; celle de l'Argentine - prééminente au cours de la dépression - devient négligeable. Quant aux céréales fourragères, le développement du marché est pour l'essentiel dû aux seuls États-Unis depuis le début des années cinquante[1]. L'Amérique Latine (*i.e.* l'Argentine) tombe de 22 % à 3 %, le Canada de 30 à 6 %; seules l'Australie et l'Afrique du Sud maintiennent leurs positions. Enfin la CEE devient exportatrice nette, du fait du développement de la production française mais aussi de celle de la plupart de ses partenaires qui deviennent autosuffisants.

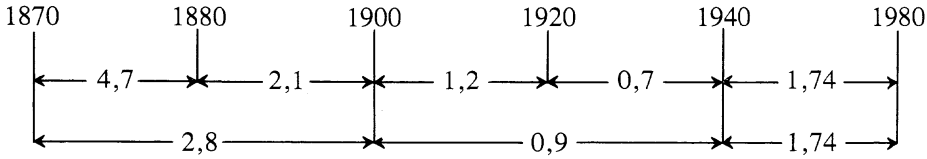
La position clé conquise par les États-Unis dans le système alimentaire mondial depuis la guerre pose la question de la dynamique interne de l'agriculture américaine en longue période. Ce sera l'objet de la première partie de cette étude. Dans la seconde, nous présenterons un cadre schématique d'explication. Enfin, dans la troisième partie, nous essaierons de définir les perspectives pour les années à venir et de replacer certains événements récents dans leur perspective historique.

I — LE MOUVEMENT DE LA CROISSANCE AGRICOLE DES ÉTATS-UNIS EN LONGUE PÉRIODE

1 — Trois phases de 40 ans

Le tableau ci-dessous donne les taux de croissance annuels moyens de la production agricole des États-Unis de 1869 à 1978. Nous y retrouvons les trois phases décrites précédemment d'une quarantaine d'années chacune: 1870-1900, phase de croissance d'abord rapide puis ralentie de 1880 à 1900; 1900-1940, phase de ralentissement progressif se terminant par la reprise incertaine de 37-39 après les terribles années de sécheresse de 34-36; enfin la croissance soutenue de 1940 à aujourd'hui[2].

1. Ce phénomène est encore renforcé depuis 1970 par les importations massives de blé de l'URSS destinées surtout à l'alimentation animale.
2. Certes l'indice que nous utilisons là porte sur l'évolution de la production agricole finale et exclut par conséquent les moyens de production d'origine agricole: en particulier les semences, (5 % des terres labourables), mais surtout l'énergie de traction. Or en 1916, 27% de la superficie récoltée aux États-Unis l'est pour nourrir les animaux de trait (37 millions d'ha en 1920, 26 en 1930; 17 en 1940; 7,5 en 1950; 1,5 en 1960). Mais cela ne saurait remettre en cause les résultats observés: la série utilisée (production agricole finale) donnant des taux de croissance beaucoup plus forts que ceux que donnerait la série de la production agricole totale.



Il semble donc qu'au cours de la dépression se produit une mutation radicale de l'économie agricole américaine, mutation qui fonde la croissance ultérieure de la production, au rythme de 1,74 % par an depuis 40 ans.

Rappelons que nous mènerons notre analyse sur le seul ensemble céréales-plantes oléagineuses, négligeant ainsi les fruits et légumes, la canne et la betterave à sucre et le coton (bien que ce soit, pour sa graine, une plante oléagineuse). Deux raisons à cette élimination. La première est la faible importance de ces productions en surface récoltée (à peine 5 % pour les légumes, les plantes sucrières ou fruitières), la seconde est la spécificité du système de production: masse de travailleurs saisonniers (migrants par exemple).

Au contraire céréales et oléagineux occupent l'essentiel de la superficie cultivée avec les cultures fourragères (et le coton, qui a une place à part). Ces productions constituent les débouchés privilégiés des biens de production agricoles (machines, engrais, etc.). Elles sont aussi le fait d'exploitations de type familial dans lesquelles le travail salarié ne fait que compléter l'activité déployée par les membres de la famille - type d'exploitations qui se maintient au cours de la longue période historique considérée. Ainsi en centrant l'analyse sur ces produits et leur transformation en viandes on couvre l'essentiel de la production agricole des États-Unis, le coeur même du complexe agro-industriel américain.

2 — Le groupe céréales-oléagineux

Les rendements en céréales, du XIXème siècle à la second guerre mondiale varient faiblement[3]: en d'autres termes, la croissance de la production végétale dépend alors de la superficie cultivée. Celle-ci croît rapidement jusqu'à la fin du XIXème siècle avec la conquête de la frontière, plus lentement jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale où elle atteint un maximum puis décline (au moins pour la grande culture) au cours de l'entre deux guerres. En 1938-39 s'amorce un retournement de tendance très net qui marque le passage d'une agriculture dont la production à l'hectare est faible à une agriculture dont la production et les rendements croissent rapidement[4].

3. Le rendement en blé entre 1870 et 1875 est supérieur d'environ 10% à celui des années 26-30 (Il double largement de 1937-39 à aujoud'hui.) Pour le maïs plus le sorgho, c'est-à-dire 90 %, voire plus, des céréales fourragères les rendements sont stables jusqu'à 1939 et même déclinent légèrement en fin de cette période. Là aussi la croissance est forte après la guerre: on passe de 2 tonnes à l'ha (moyenne 1940-47) à près de 7 tonnes à la fin des années 70.
4. Les clichés ont la vie dure. On continue de qualifier l'agriculture américaine d'extensive alors qu'en 1979 le rendement du maïs grain approche de 70 Qx/ha et dépasse de 30 % le rendement obtenu en France! Sur cette base on passe de 70 millions de tonnes dans les années 1940-44 (comme en 1884-1920) aux 200 millions de tonnes d'aujourd hui.

La production d'oléagineux par contre - à l'exception du coton - est négligeable jusqu'à la seconde guerre mondiale : un peu d'arachide dont moins du quart - les « excédents » retirés du marché - est trituré pour obtenir de l'huile ; un peu de lin, d'abrasin, de soja ; au total 6 % seulement de la valeur de la production végétale finale. Mais dès 1937-39, le soja représente 50 % de cette production oléagineuse, à peine 3% de la production finale contre 20% aujourd'hui.

La croissance de la production du soja - qui fait aujourd'hui des États-Unis le principal exportateur mondial d'huiles végétales alimentaires - a été très rapide. Elle se fait de 1939 à 1978 au taux annuel soutenu de 8 %. De 350.000 tonnes produites sur 400.000 hectares en 1931-33, on passe en 1979 à 60 millions de tonnes produits sur 28 millions d'hectares (2 millions d'ha en 1940).

La superficie occupée aujourd'hui est analogue à celle consacrée au blé et talonne celle du maïs (32 millions d'ha). La valeur de la production de soja est proche de celle de maïs. La progression du soja constitue bien le *phénomème majeur* de l'évolution de l'agriculture américaine et explique pour une large part sa croissance d'après guerre[5]. Le soja peut être alors considéré comme le facteur essentiel de la mutation qui s'amorce dans l'économie agricole des États-Unis au cours de la dépression, et qui devient manifeste après 1945.

II — DE LA STAGNATION À LA CROISSANCE : ÉLÉMENTS D'UNE ANALYSE

1 — Le rôle moteur des exportations

Le graphique ci-dessous indique l'évolution du pourcentage de la superficie récoltée d'une part pour satisfaire le marché intérieur, d'autre part pour nourrir les animaux de traits, enfin pour exporter. On constate d'abord la diminution rapide des surfaces consacrées à l'alimentation des animaux de trait : de 1915 à 1950, un million d'hectares par an de terre productive sont mis au « chômage technique »[6].

On note aussi le déclin à partir de 1921 des superficies consacrées aux exportations : 2 % seulement des terres en 1941 ; Déclin suivi d'un sursaut et d'une croissance vigoureuse entre 1941 et 1951. La croisance se poursuit jusqu'à nos jours, à l'exception d'un bref recul en 1951-54, pour atteindre le tiers de la surface agricole récoltée totale.

Il est clair que l'évolution de l'exportation joue un rôle essentiel dans les rythmes de croissance de l'agriculture américaine. Le déclin de cette part durant « la grande crise » des années 30 contribue largement à la crise proprement agricole de cette époque. Inversement, la reprise des exportations dans la Deuxième Guerre

5. Le développement de cette culture marque le paysage américain surtout dans l'ancienne « Cornbelt » du Moyen-Ouest qui est devenu aujourd'hui la ceinture maïs-soja.
6. La motorisation commence avant 1914 à un rythme extrêmement rapide : 1000 tracteurs en 1910, 250.000 en 1920, 920.000 en 1930 ; 50.000 automobiles présentes sur les exploitations agricoles dès 1910, 2,1 millions en 1920, 4,1 millions en 1930. De même on passe de 140.000 camions en 1920 à 900.000 en 1930 (plus de six fois plus). Il faut, bien sûr, ajouter la perte de débouchés due à la motorisation urbaine et industrielle dès la fin du XIXème siècle.

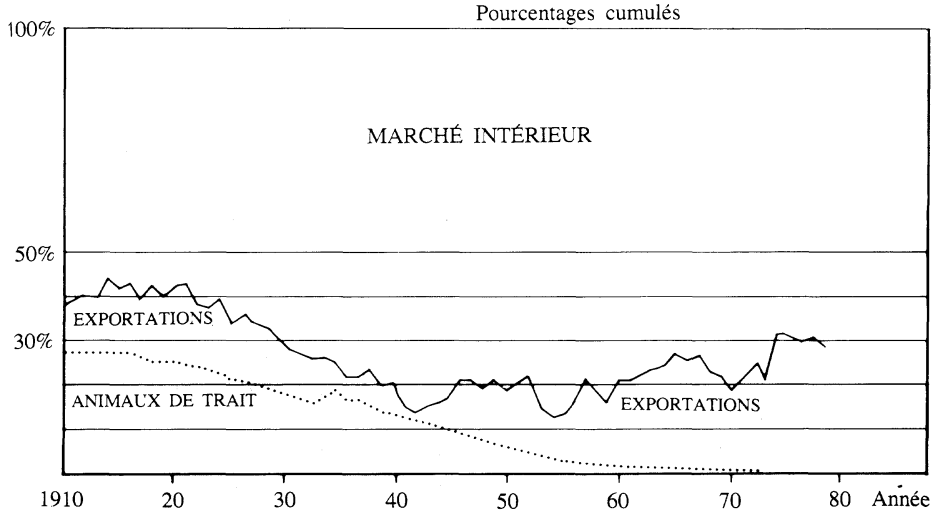
mondiale stimule la relance de la croissance agricole. De même, après le bref déclin de 1951-54, le vote en 1954 de la loi sur le commerce et l'assistance à l'étranger (PL 480) assure une reprise continue depuis, sur la base de l'utilisation systématique de l'aide alimentaire à des fins tout à la fois humanitaires, commerciales et politiques[7].

On peut alors tenter d'interpréter les trois grandes phases de la croissance depuis un siècle de l'agriculture américaine.

Dans une première phase la production agricole américaine atteint un état d'équilibre et de stabilité à la fin du XIXème siècle. La production croît à un rythme un peu plus faible que la démographie, mais le déclin modéré des exportations suffit à rétablir un équilibre offre-demande sans de grandes perturbations de prix.

Dans une seconde phase, à l'issue de la première guerre, cet équilibre est définitivement compromis: d'une part les marchés étrangers se rétrécissent comme une peau de chagrin, d'autre part le débouché des animaux de trait décline rapidement. En l'absence de changements dans le modèle de consommation alimentaire, il apparaît donc une tendance de longue période à la surproduction, tendance qui se manifeste par la crise de réajustement de 20-24 où il faut voir plus qu'un événement conjoncturel. La relative stabilisation de 1925 à 1929 se fait au prix d'un gonflement des stocks, d'une baisse des rendements et d'une réduction de la superficie récoltée. Dans la mesure où les prix participent à la régulation de la production, ceux-ci n'agissent qu'à la marge sur l'offre et sont impuissants à endiguer une tendance profonde à la surproduction: quand la crise éclate, elle emporte tout.

UTILISATION FINALE DE LA SUPERFICIE CULTIVÉE ET RÉCOLTÉE
ÉTATS-UNIS (1910-1976)



7. Désormais les ressources alimentaires deviennent un instrument « d'endiguement » du communisme: dès 1958, le pouvoir de décision dans ce domaine passe du ministère de l'Agriculture au Département d'État.

Ainsi toute une littérature économique tétue surestime-t-elle sans doute le rôle de l'*Agricultural Adjustement Act* de 1933 et de la politique de Roosevelt dans le relatif redressement de la fin des années 30. En réalité les terribles sécheresses de 1934 et 1936 sont la contribution de la main de Dieu à la politique agricole de Roosevelt: en détruisant beaucoup plus massivement qu'aucun des conseillers de Roosevelt ou Roosevelt lui-même n'auraient osé le faire, la sécheresse rétablit l'équilibre offre-demande, prépare et permet la reprise des années 1937-39. Si, face à une crise d'une ampleur exceptionnelle, les instruments dont disposent le Président et ses conseillers apparaissent dérisoires, par contre, ces mêmes instruments dans la phase d'expansion qui suit la Deuxième Guerre mondiale se révèlent être des outils efficaces, et capables de prévenir des désajustements trop importants. Si le succès de la politique agricole de Roosevelt et de ses successeurs est la conséquence d'un mouvement de croissance entamé au cours des années 1930 et non l'inverse, il importe surtout d'expliquer les fondements économiques de cette croissance.

L'interprétation de la troisième et dernière phase (1940-80), phase de croissance quasi continue pose en effet deux questions. Faut-il d'abord considérer que la reprise durable et les progrès constants des exportations agricoles des États-Unis résultent simplement de la nouvelle configuration géo-politique qui fait des États-Unis la première puissance économique, financière, diplomatique et politique du monde, et leur permet d'imposer de nouvelles règles dans les pratiques du commerce international leur ouvrant de nouveaux marchés ? Ce serait trop simple: la question est de savoir pourquoi et comment les marchés internationaux sont soudain en mesure d'absorber les produits agricoles des États-Unis, autrement dit pourquoi il existe une demande pour les produits agricoles américains après la guerre. Il apparaît ensuite nécessaire de comprendre l'étonnant retour au dynamisme du marché intérieur après 1945, dynamisme tel que les rendements, qui avaient stagné jusque là, peuvent croître sans déclencher de surproduction majeure.

2 — La mise au point d'une nouvelle base technique de la croissance

Cette nouvelle phase de croissance a comme fondement la mise au point dans les années 30 à 40 d'une innovation technique majeure, que j'ai qualifiée de modèle « maïs-soja ». En substance, le déroulement des événements est le suivant, pour l'huile d'abord, le tourteau ensuite:

a) Un nouveau grand marché: l'huile de soja

Dans les années 20 et 30, la mécanisation pousse les agriculteurs, et en particulier les gros, à rechercher une culture commercialisable pour remplacer les productions fourragères destinées aux animaux de trait et assurer la couverture du coût énergétique et mécanique des nouvelles techniques. À une époque de demande stagnante pour les « vieux » produits comme le blé ou le maïs (ce dernier étant du reste largement autoconsommé et donc non mis en marché), les oléagineux, jusque là peu produits, nous l'avons vu, apparaissent comme une solution. Solution d'autant plus tentante que les États-Unis importent de 1926 à 1930 l'équivalent des 3/4 de leur production oléagineuse (en particulier des Philippines sous forme de coprah et d'huile de coco). Un calcul sommaire montre que l'on pourrait mettre en

culture avec le soja de 4 à 5 millions d'hectares et combler ainsi un déficit extérieur de 700.000 à un million de tonnes.

Dès 1928 un certain nombre de grandes firmes - à l'origine de certaines multinationales actuelles - décident de garantir le prix du soja aux agriculteurs qui s'engagent à approvisionner leur usine en graines (le soja cultivé alors l'était comme plante fourragère). Les quantités garanties sont cependant minimes mais elles permettent d'amorcer un marché pour la graine de soja.

À ceci s'ajoute, en 1930, l'adoption du système tarifaire le plus protectioniste de l'histoire américaine. Pour le soja, agriculteurs et industriels font voter des droits tels que toute importation est désormais impossible. Pourtant, malgré ces mesures, le soja ne réussit pas de véritable percée jusqu'en 1935 : l'huile reste peu utilisée dans l'alimentation. La véritable percée se produit après 1936, quand les margariniers s'engagent non seulement à ne plus utiliser de produits importés, mais uniquement des matières grasses produites à l'intérieur des États-Unis, ce qui exclut les huiles des Philippines pourtant incluses dans l'espace douanier américain. Une taxe, dite de première transformation, équivalente à des droits de douane élevés frappent désormais les oléagineux philippins. Désormais les margarines, mais aussi les « shortenings »[8] incorporent essentiellement l'huile de soja[9].

b) Les débouchés du tourteau de soja

Mais c'est sans doute la généralisation de l'usage des tourteaux de soja[10] qui a été décisive, non seulement pour asseoir définitivement l'extension de cette culture, mais aussi par la révolution qu'elle induit dans l'alimentation animale. La création de ce second marché fut guidée par les industriels de l'*American Soybean Association*[11].

On sait que l'usage du tourteau va entraîner une très forte augmentation de la productivité d'abord dans les élevages de monogastriques (poulets, porc) puis à partir des années 50 dans la production bovine. Cette nouvelle alimentation va permettre aussi « l'industrialisation » de ces élevages, souvent sous le contrôle des

8. Ces « shortenings » (matières grasses industrielles) sont un produit spécifique des États-Unis. À partir de 1935, sous l'effet probablement de la hausse de la demande et de la régression de la culture du coton, les industriels substituent à l'huile de coton d'abord diverses graisses animales, ensuite et de plus en plus, l'huile de soja.
9. En 1935, 140.000 tonnes d'huile de coco sont utilisées dans la fabrication des margarines et moins de 2.000 tonnes d'huile de soja ; en 1940, 80.000 tonnes d'huile de soja et 20.000 tonnes seulement d'huile de coco. Pour les shortenings on passe de 4.000 tonnes de soja en 1934 à 190.000 tonnes en 1940.
10. La teneur en huile de la graine de soja est de l'ordre de 18 à 20 %. Après extraction de l'huile, les industriels se trouvent à la tête de masses de résidus représentant en tonnage les 4/5 des graines qu'ils ont achetées. Ce résidu, riche en protéines, est d'ailleurs utilisé depuis longtemps dans les pays du Nord de l'Europe qui importent une part de leurs besoins en huiles sous la forme de graines de soja.
11. Cette association créée en 1919 sous le nom d'Association Américaine des Planteurs de Soja prend le nom en 1925 d'Association Américaine du Soja. Changement significatif : il s'agit de faire place aux industriels. Huiliers, transporteurs, constructeurs de machines... et plus généralement, à tous ceux qui ont intérêt au développement d'une nouvelle culture commerciale.

firmes fournisseuses d'aliments ou acheteuses du produit fini (intégration verticale). Autre conséquence : une relocalisation de l'élevage, soit dans les zones de production du soja (les grandes plaines pour les bovins), soit dans les zones à main-d'oeuvre abondante (le Sud des États-Unis pour l'aviculture).

La baisse considérable des coûts de production et celle, donc, du prix relatif de ces produits entraîne le développement d'une consommation de masse. Pour les poulets par exemple, la production est multipliée par plus de 5 fois et la consommation par tête par environ 3 fois. Quant aux prix en dollars courants, ils sont pour les années 1975-77 à peine supérieurs (25 ¢ la livre) à ceux des années 1926-1929 (22 ¢ la livre), malgré la flambée récente des prix des céréales et du tourteau de soja[12].

Pour la viande bovine, du début des années 1950 à l'époque actuelle, la consommation par habitant double : les prix en dollars courants sont tout à fait stables de l'immédiat après guerre à 1970-1972. En 1973-1975 la crise alimentaire et les prix exceptionnellement élevés des céréales et des oléagineux renchérissent le prix de la viande bovine, les bovins étant plus mauvais transformateurs des céréales et des protéines que les volailles.

Cette considérable mutation technique a profondément modifié et l'économie agricole américaine et les rapports de cette économie avec le monde :

- en accroissant les débouchés de la production céréalière vers la production animale : en Amérique du nord, par exemple, la consommation de céréales par tête et par an atteint 1 tonne dont à peine le dixième est consommé directement ;
- en permettant la reconversion des milliers d'hectares mis en « chômage technique » par la motorisation ;
- en bouleversant les bases techniques de l'élevage dans le monde entier par l'exportation du modèle de production animale « maïs-soja ».

Pour développer leurs exportations sur cette base les États-Unis jouent sur les contradictions entre les différents pays. Ainsi, si la France développe chez elle la production du maïs, elle devient après les années 50 de plus en plus dépendante du soja. Ailleurs, comme au Japon ou en Espagne, le gouvernement américain et les groupes tels que l'*American Soybean Association* et l'*U.S. Feed Grain Council* mènent une politique audacieuse de développement des marchés avec l'appui des fonds de contre-partie de l'aide alimentaire.

Les résultats sont éloquents : le tiers de la production céréalière mondiale est utilisé pour engraisser les animaux, dont 90 % dans les pays développés ; les États-Unis assurent plus de la moitié des exportations mondiales de céréales (50 % pour le blé, 60 % pour les céréales fourragères) et 80 % des exportations mondiales de soja. Ils consacrent 33 % de leur superficie à des cultures destinées à l'exportation.

12. Les prix ayant plus que triplé, le revenu réel disponible par habitant ayant été multiplié par 2,5 on mesure la progression considérable du pouvoir d'achat des consommateurs des États-Unis en termes de viandes de volailles.

Le soja est bien un « haricot miracle ». Il a sorti le complexe agro-industriel américain de la stagnation dont il était prisonnier et lui a permis de développer un modèle nouveau de production et de consommation de masse des produits animaux. Ainsi se sont ouverts de nouveaux débouchés considérables qui ont permis à l'accumulation de se poursuivre.

Mais, et ce point est essentiel, en dépit des débouchés considérables ouverts par le soja tant à l'intérieur des États-Unis que sur les marchés internationaux, la production végétale s'est toujours développée plus vite que les débouchés. La politique de régulation de l'offre, mise en place par Roosevelt, s'est révélée bien adaptée à la gestion du système maïs-soja. Cette politique, en ne se servant pas des prix comme régulateurs centraux (au contraire de la politique suivie pendant la grande crise), ne touche pas aux sources de l'accumulation.

3 — Politique agricole et transformations structurelles

Le cycle de croissance de longue période de l'après-guerre coïncide et s'inscrit dans un cadre institutionnel profondément modifié par l'*Agricultural Adjustment Act* de 1933 et d'une manière générale par la politique agricole de Roosevelt et de ses successeurs. Il n'en faut pas plus, nous l'avons déjà noté, pour que l'on explique la première (la croissance) par la seconde (la politique agricole). Les rapports entre les deux méritent clarification.

Jusqu'à la dépression, les variations de prix constituent l'instrument essentiel d'ajustement et de régulation. Elles sont amples et le revenu agricole fluctue de façon correspondante. Quant au revenu disponible pour l'investissement, il fluctue de façon violente au point que l'investissement peut être bloqué, précipitant les industries d'amont déjà concentrées, interpénétrées avec le capital financier et le système bancaire, dans des difficultés considérables.

L'une des origines de la nouvelle politique agricole de Roosevelt doit être recherchée dans les débats qui entourent la parution en 1921 d'un ouvrage écrit par deux dirigeants d'une grande firme en liquidation: « Égalité pour l'Agriculture ». Les auteurs, qui seront conseillers de Roosevelt, soulignent qu'il n'est plus tolérable de confier la régulation des grands équilibres économiques, donc la croissance et l'accumulation, à un mécanisme aussi primitif et capricieux qui celui des prix à un moment où, justement, se constitue le complexe agro-industriel moderne, secteur vital de l'économie.

En d'autres termes, il faut garantir des prix suffisamment rémunérateurs pour éviter tout blocage en chaîne de l'accumulation. En contre partie, il faut, bien sûr, contrôler la production. Pour corriger et moduler les effets brutaux d'une intervention exclusivement macroéconomique, l'État est amené ensuite à diversifier extraordinairement son action. Cette politique d'intervention massive de l'État constitue un contraste saisissant avec la politique antérieure qui se réduisait pour l'essentiel à la manipulation des tarifs douaniers.

Cette action de l'État est renforcée par un appui systématique aux efforts de développement des exportations et d'ouverture de nouveaux marchés, particulièrement dans le cadre de la *Public Law 480* votée en 1954 et le développement de

l'aide alimentaire. Ainsi certaines années 85 % des exportations d'huile de soja sont faites dans ce cadre. Sans ces exportations subventionnées, jamais la culture du soja n'aurait connu l'expansion qui fut la sienne: le prix de l'huile de soja aurait considérablement baissé, la rentabilité de la culture aurait chuté, les disponibilités en tourteaux se seraient réduites, le prix en aurait été plus élevé, l'expansion intérieure ou extérieure du modèle maïs-soja se serait ralentie, les tendances à la surproduction céréalière se seraient manifesté avec plus d'insistance, etc.

Le succès de cette politique est remarquable si on le mesure à son objectif véritable: stimuler la croissance et l'accumulation. D'innombrables observateurs de tous bords ont dénoncé les effets pervers et les inégalités engendrées par une politique de soutien de prix accompagnée en cas de nécessité d'une limitation des superficies cultivées[13], l'injustice des subventions pour ne pas produire, l'utilisation de l'aide alimentaire comme arme économique ou politique, etc. Là n'est pas l'essentiel[14].

On peut estimer au contraire que la nouvelle régulation de l'économie agro-industrielle mise en place au cours des années 30, - soutien des prix et limitation quantitative indirecte de la production - a remarquablement fonctionné parce que les désajustement n'ont été que conjoncturels et que les débouchés se sont accrus de façon continue, tant à l'intérieur des États-Unis qu'à l'exportation. Cette situation est-elle appelée à durer ?

III — LES PERSPECTIVES

Replacée dans une perspective de longue période, la crise alimentaire des années 1972-1976 ne constitue pas la répétition générale d'un avenir apocalyptique[15]. Elle ne résulte que de l'apparition soudaine en 1972 d'un nouveau client structurel du complexe agro-industriel américain. L'URSS, dont les achats massifs à un moment de difficultés conjoncturelles, ont provoqué une crise temporaire, allongée par les mauvaises conditions climatiques aux États-Unis en 1974. Une fois ce nouveau client convaincu de ne plus troubler par des opérations intempestives le jeu du marché mondial tel que le règlent les États-Unis et leurs grandes firmes de commerce des grains, deux campagnes ont suffi à la production américaine pour

13. Les pays de la CEE ont adopté les mêmes principes de politique agricole. Toutefois comme l'Europe était déficitaire en produits de base, il n'était pas nécessaire de se préoccuper de limiter les quantités produites. Ce n'est plus le cas. En soulevant à tort le tollé que l'on sait, les rapports Vedel et Manscholt avaient abordé ce point.
14. Du point de vue des pays développés industriels ! Mais cette crise a aggravé de façon dramatique les conditions de vie déjà précaires du demi-milliard d'êtres humains qui souffrent de façon endémique de faim et malnutrition.
15. On peut citer ici un rapport du ministère américain sur les investissements agricoles du Japon à l'étranger: « En 1980, les programmes d'aide et d'investissement japonais à l'étranger auront créé un accroissement de plusieurs millions de tonnes de céréales fourragères et d'oléagineux sur le marché mondial, et de plusieurs centaines de milliers de tonnes de coton. Comme la plus grande partie de ces accroissements est destinée au marché japonais, les États-Unis, principal fournisseur de ce pays auront à faire face à une concurrence difficile pour accroître leur part du marché japonais ».

s'ajuster aux nouvelles conditions du marché international. En 1978, pour le blé comme pour le maïs, les autorités américaines ont mené une politique timide de restriction de l'offre. Il fallait éviter la formation de stocks excessifs, prospecter de nouveaux marchés, gagner de nouveaux pays à la cause de la libre importation du modèle et des produits agricoles américains. Cette situation est bien connue, elle existe maintenant depuis près d'un demi-siècle.

Un renversement de tendance est-il prévisible dans la prochaine ou les deux prochaines décennies ? Les facteurs à peser sont multiples : rythme du progrès technique, abondance de terres à mettre en valeur, politiques agricoles des grandes puissances, apparition de nouveaux pays ou de nouvelles couches de population clients, impact de la crise énergétique, etc.

Toutes ces questions sont évidemment impressionnantes et si l'on ne peut guère apporter de réponse définitive, on peut toutefois essayer de mettre en évidence quelques tendances et proposer des thèmes à approfondir.

1 — Le progrès technique

Le rythme du progrès technique et de l'accroissement de la production ne paraît pas devoir se ralentir dans un avenir prévisible. La plupart des pays développés sont loin d'atteindre avec les techniques actuelles leur optimum de production et de rendement. Surtout n'est-on pas à la veille d'une phase nouvelle de développement de l'agriculture ?

La croissance de l'agriculture américaine a été longtemps, nous l'avons vu plus haut, liée à la conquête des terres nouvelles ou à la reprise des terres « abondonnées » du fait de la motorisation. Cette croissance se fait désormais par intensification, sous la forme d'une utilisation croissante d'inputs chimiques : engrais, phytosanitaires, etc. Cette évolution est de nos jours fortement contestée. Il est bien évident qu'à technique égale, l'application de doses croissantes d'engrais finit par buter sur les rendements décroissants. Mais dans la réalité on ne travaille jamais à technique égale, d'autant moins que s'ouvre une phase de progrès biologique intense, centrée sur les manipulations génétiques.

Les grandes firmes mondiales de l'agrochimie et de la pharmacie le savent : elles entrent massivement dans le secteur de la génétique, et plus précisément de la production de semences et de souches animales. Ainsi les ressources naturelles génétiques, à peu de choses près libres jusqu'à l'heure actuelle, font l'objet d'une appropriation privée au même titre que les autres ressources naturelles telles la terre, l'eau, etc.

Mais les progrès des techniques actuelles, comme la mise au point de nouvelles techniques, ne renforceront pas obligatoirement le complexe américain. Ainsi l'amélioration de la productivité de l'élevage dans les pays industriels importateurs de céréales et de protéagineux, même si elle devient de plus en plus difficile, peut restreindre d'autant plus les débouchés des céréales et protéagineux américains que ces pays sont leurs plus gros clients (90 à 95 % des céréales utilisées dans l'alimentation animale le sont dans les pays industriels) et que les débouchés nouveaux se développent plus lentement.

2 — La mise en valeur de nouvelles zones agricoles. La politique agricole des grandes puissances.

Il est sans doute encore prématuré de parler d'une tendance nouvelle, mais des développements nouveaux par rapport à la situation antérieure semblent en cours. On peut bâtir par exemple un « scénario » sommaire sur les rapports futurs que pourraient avoir les États-Unis et deux États, le Japon, premier importateur mondial d'un côté, le Brésil de l'autre qui dispose de 400 millions d'hectares à faire valoir.

Le Japon, sans espoir d'accroître sa propre agriculture, a par contre conquis une position enviable dans l'exportation d'ingénierie agricole (matériels et techniques). Il peut se poser en concurrent des États-Unis dans l'équipement du Brésil. Celui-ci est prêt à fournir des terres « pour rien », l'absence de rente foncière compensant le coût des investissements.

Les États-Unis sont dans une situation inconfortable. Leurs grandes firmes d'amont ne peuvent pas laisser les Japonais s'installer tranquillement et conquérir des marchés. Elles investissent à l'étranger mais des tiraillements se font jour dès à présent au sein de leur complexe agro-industriel car les agriculteurs ont peur de perdre des débouchés. L'alliance entre les industriels et les agriculteurs américains, sur la base de la conquête des marchés étrangers, est perturbée.

Ces tensions risquent d'être d'autant plus fortes que la structure des coûts de production agricoles américains a changé : la moitié est due à la rente foncière et aux frais financiers, 40 à 45 % aux consommations intermédiaires et 5 à 10 % au travail. Le Japon qui achète aux États-Unis pour 4 milliards de dollars, rémunère ainsi pour deux milliards la propriété foncière américaine, permet l'achat par les fermiers américains de 1,6 milliard d'équipements et assure pour 400 millions de dollars de revenu. Il est évident que le Japon peut préférer développer ses échanges avec un pays tel que le Brésil, à la terre « gratuite », disposant de plus d'une main-d'oeuvre moins chère... et d'un large marché pour les produits industriels japonais.

Les États-Unis peuvent craindre aussi de voir diminuer leurs exportations de soja vers la CEE. L'Europe est en effet encore pour longtemps déficitaire en oléoprotagineux, alors que son élevage dépend lui aussi, sur le modèle américain, du maïs-soja. Jusqu'ici les États-Unis ont su veiller avec un soin jaloux à ce que tous les efforts de développement de la culture de protéagineux soient étouffés. Mais, outre le développement d'une production indigène toujours possible, sur la base des progrès génétiques, l'Europe peut aussi se tourner vers des pays « neufs » : c'est le sens d'une déclaration de principe du Conseil des Ministres français (12 février 1978) proposant de développer le soja dans des pays africains amis.

Les États-Unis peuvent donc bien craindre, dans l'avenir, le développement d'une production agricole concurrente de la leur, et aussi d'un « agro business » d'amont (machines, etc.) ou d'aval (transformation). Le problème devient alors pour eux celui d'ajuster le développement de la production mondiale (plus rapide) à celui de la demande solvable. Autrement dit, peuvent-ils réussir à l'échelle du monde, ce qu'ils ont réussi depuis 40 ans chez eux ? Il faudrait pour cela réussir à planifier les investissement des grandes firmes multinationales d'amont : ce qui paraît difficile

dans le cadre concurrentiel actuel - ou alors compter sur un développement accéléré de la demande solvable.

3 — L'apparition de nouveaux clients

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, la croissance agricole américaine a bénéficié de larges marchés extérieurs en expansion: le Japon dans les années du « miracle , la Corée, etc... Dans les années à venir les États-Unis peuvent espérer voir se développer deux marchés: ceux des pays bénéficiant d'une rente pétrolière, et ceux de l'URSS et des pays de l'Est.

La plupart des pays pétroliers sont peu peuplés. Quand ils le sont, comme le Mexique ou le Nigéria, on peut craindre qu'une mauvaise répartition de la rente pétrolière ne permette pas un accroissement rapide et fort de la demande alimentaire solvable ou une réorientation de cette demande vers les produits « chers » comme la viande. Du reste, bien répartie, la rente pétrolière per capita apparaît souvent faible: pour le Nigéria, la production de pétrole est d'une tonne par habitant et par an, soit, compte non tenu des frais, 1000 F par tête et par an environ.

Le marché soviétique, ouvert depuis 1972, peut paraître plus prometteur. Nous avons vu que ce nouveau client avait déstabilisé les échanges mondiaux mais que les Américains avaient su persuader leur nouveau partenaire commercial d'accepter des règles du jeu permettant un fonctionnement régulier du marché mondial. Les accords sur les quantités minimales que les Soviétiques pouvaient librement acheter aux États-Unis permettent à la libre entreprise américaine de planifier sa production en fonction de la demande prévisible de l'URSS. C'est en quelque sorte la libre entreprise planifiant l'économie planifiée! Mais les relations avec ce nouveau marché - qui est finalement le seul à la fois vaste et solvable sur lequel les États-Unis puissent compter dans les prochaines années - sont prises dans les rets des relations politiques. Les « embargos » peuvent pousser l'URSS à rechercher des sources plus sûres d'approvisionnement.

4 — L'impact de la crise énergétique

L'extension d'une nouvelle culture commerciale, le soja, a été à la base même de la croissance de l'agro-industrie américaine. La crise énergétique pourrait -selon certains experts- faire naître de nouvelles productions. Cette évolution vers une agriculture fournisseuse de matières premières marquerait un renversement complet du mouvement qui, depuis un demi-siècle, tend à spécialiser de plus en plus l'agriculture dans des productions alimentaires.