

L'avenir de l'agriculture des Etats-Unis - et donc des échanges agricoles mondiaux - vu à la lumière de deux ouvrages récents  
Denis R. Bergmann

---

**Citer ce document / Cite this document :**

R. Bergmann Denis. L'avenir de l'agriculture des Etats-Unis - et donc des échanges agricoles mondiaux - vu à la lumière de deux ouvrages récents. In: Économie rurale. N°145, 1981. pp. 64-69;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1981.2807>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1981\\_num\\_145\\_1\\_2807](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1981_num_145_1_2807)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

# DÉBATS ET CONTROVERSES

## L'AVENIR DE L'AGRICULTURE DES ÉTATS-UNIS — ET DONC DES ÉCHANGES AGRICOLES MONDIAUX — VU A LA LUMIÈRE DE DEUX OUVRAGES RÉCENTS

Denis BERGMANN

*Institut National de la Recherche Agronomique, Paris*

L'agriculture des États-Unis est le thème de deux ouvrages récents qui incluent l'un et l'autre, dans leur titre, le mot «stratégie» (1). Ils sont pourtant très différents par leur contenu, par l'éclairage adopté, par leurs conclusions — et par la nationalité des auteurs. Ces deux livres méritent un examen approfondi en raison de l'importance des États-Unis dans les échanges agricoles mondiaux. Sur les trois campagnes 1976-77 à 1978-79, ils ont fourni 43% du blé (et de la farine), 63% des céréales secondaires, 22% du riz, 83% du soja en graines, 70% environ en équivalent tourteaux et 29% du coton exportés dans le monde.

L'objet de la présente note est d'esquisser les principaux thèmes développés dans les deux ouvrages cités et d'en fournir une évaluation critique. Mais il faut auparavant préciser que les deux livres en cause ne sont pas de même nature. Oublier ce fait rendrait la comparaison injuste (2).

L'ouvrage de MM. Revel et Riboud (ci-après désigné par le sigle RR) a pour auteur deux Français qui connaissent, certes, fort bien l'agriculture des États-Unis (A. Revel a été Attaché agricole à Washington pendant plusieurs années) mais qui la regardent en

économistes et non en agronomes. Il est d'ailleurs publié dans une collection d'ouvrages économiques mais semble viser un public assez large.

L'ouvrage de la «Conservation Foundation» (signe CF) est une œuvre collective. Il a été commandé à sept auteurs extérieurs à la «Foundation» et publié sous la direction de deux de ses chercheurs. Il vise à éclairer l'opinion publique des États-Unis sur certains problèmes relatifs à l'écologie et plus généralement aux ressources agricoles de ce pays. Ceci conduit à une approche plus technique que celle de RR. Bien que l'ouvrage en cause ait été publié par une fondation dont le but est d'encourager les «conduites humaines qui maintiennent et enrichissent la vie sur la terre», il s'agit d'un ouvrage scientifique écrit par des universitaires respectant les règles de leur «métier». Il suppose connues un certain nombre de données de base concernant l'agriculture des États-Unis alors que RR sont conduits à les fournir au lecteur français pour éclairer leur analyse des politiques et perspectives.

Car, dans les deux cas, il s'agit de prospective et de politiques. L'analyse du passé existe, certes, mais pour éclairer l'avenir.

### LE POTENTIEL AGRICOLE DES ÉTATS-UNIS

Sur ce point, CF est beaucoup plus développé, analytique et technique que RR. Pour éclairer le lecteur, notre présentation sur ce thème du potentiel fera essentiellement appel à CF.

#### Le potentiel foncier

Aux États-Unis, sur la longue période, les concurrences pour la terre se sont surtout manifestées par des défrichements de forêts par des agriculteurs — puis par des reboisements — et par des conflits entre cultivateurs (labours) et éleveurs (superficies toujours en herbe) dans les grandes plaines de l'Ouest. Depuis 1910, les terres utilisées pour les labours et cultures pérennes (c'est-à-dire jachères exclues : cropland used for crops) varient de 132 (1910 et 1962) à 154 ou 155 (1931, 1949) millions d'hectares. Sans doute, quelques millions d'hectares supplémentaires pourraient être mis en culture. RR mentionnent même (p. 87) 107 millions d'hectares. (Ils font toutefois état, p. 88, d'une révision en baisse de ces estimations ramenées à 40 millions d'hectares). Mais Philip Raup (In CF) souligne qu'une analyse régionale révèle que d'importantes superficies de forêts, défrichables en raison du climat de la région où elles se trouvent et qui ont été en culture au siècle dernier, sont maintenant entourées de centres urbains dont les habitants tiennent à leur préservation (p. 47-48). D'autres superficies, récupérables en principe, sont surtout en terrains de parcours

mais elles sont sujettes à l'érosion (Swader In CF, p. 84).

En sens opposé, l'analyse de Raup montre que les pertes de terres agricoles pour la construction de routes et autoroutes ou de barrages, très intenses depuis 20 ans, vont se ralentir dans les 20 dernières années du siècle, l'essentiel du réseau étant établi. En revanche, les besoins en terres pour l'installation de logements vont probablement rester notables.

Finalement et bien que l'immensité même des ressources foncières des États-Unis (900 millions d'hectares dont 21% seulement sont en terres labourables, jachères et cultures pérennes) représente un potentiel certain, les auteurs américains considèrent que l'essentiel des augmentations de production proviendra de la hausse des rendements à l'hectare plutôt que de l'accroissement de la superficie cultivée. Or, en cette matière, plusieurs facteurs peuvent freiner l'expansion.

#### Les freins au développement de l'irrigation

Bien que les statistiques soient peu homogènes, il apparaît que les superficies irriguées, stables à 8 millions d'hectares, de 1920 à 1944, ont atteint 16 millions d'hectares en 1974. L'essentiel de cet énorme accroissement s'est produit non dans les États des Montagnes Rocheuses et de la bordure du Pacifique — où se trouvent plus de la moitié des superficies irriguées — mais dans le

1. BATIE (Sandra S.), HEALY (Robert G.), Éd. *The future of American Agriculture as a Strategic Resource*. Washington D.C. The Conservation Foundation, 1980. 291 p.  
REVEL (Alain), RIBOUD (Christophe). *Les États-Unis et la stratégie*

*alimentaire mondiale*, Paris, Calmann-Lévy, 1981, 297 p.

2. Je remercie MM. MAHÉ et RAINELLI qui, par leurs critiques d'une version antérieure de cette note, m'ont permis de l'améliorer.

centre et le sud des Grandes Plaines (Nebraska, Kansas, Oklahoma, Texas).

Toutefois, le rythme d'expansion se réduit fortement depuis quelques années, car la plupart des sites de barrages sont exploités et les pompages souvent excessifs, miniers, coûtent de plus en plus cher en raison de l'abaissement des nappes et de l'abandon progressif des politiques de l'énergie bon marché. En outre, des difficultés dues à la salinité des eaux et à des remontées de sel se manifestent dans 25 à 35 % des terres irriguées de l'Ouest (Frederick. In CF, p. 182).

Il est intéressant de citer un paragraphe entier du chapitre de Philip Raup (p. 69) qui illustre bien la fragilité des systèmes d'engraissement des bovins dans certaines zones irriguées.

«L'approvisionnement en fourrages des bovins engraisés dans le Sud des Grandes Plaines provenait majoritairement de fourrages irrigués avec de l'eau pompée dans une nappe aquifère qui ne sera probablement pas réalimentée dans le cours de nos vies. Ce pompage fait une fois pour toutes a permis de consacrer tout l'accroissement de la production fourragère à la production de bœuf sans recours aux ressources fourragères traditionnelles en provenance du Corn Belt. En gros, il est possible de considérer que l'accroissement de la production de bœuf engraisé du Sud des Grandes Plaines — soit environ la moitié de l'approvisionnement national total — a été obtenu, au cours des vingt dernières années, sans puiser sur les approvisionnements en céréales fourragères d'autres régions. La rente économique, provenant du fait que l'eau de la nappe aquifère dite de l'Ogallala ne donnait lieu à aucun paiement et que le gaz naturel (pour le pompage : N. du Trad.) était sous-payé, a été en partie capitalisée dans les valeurs foncières de la zone concernée. Mais, dans une conception plus large, il est possible de considérer qu'elle a été capitalisée sous la forme d'un niveau national de consommation de bœuf qui ne peut être maintenu, sur la longue période, sans avoir à nouveau recours aux céréales fourragères du Corn Belt. Notre économie du bœuf engraisé est devenu dangereusement dépendante d'une base de ressources épuisable».

La voie du développement de la production par l'irrigation est donc, dans une large mesure, bouchée.

### Les prévisions en matière de rendements à l'hectare

Depuis la fin des années 1960, pour l'ensemble des États-Unis, les rendements à l'hectare augmentent plus lentement (1,2% par an pour 1965-79 contre 2,6% pour 1950-65) (Ruttan. In CF, p. 130). Un important chapitre (Ruttan, p. 117-155) est donc consacré aux perspectives de retournement éventuel de cette inquiétante tendance. Toutefois, RR pensent que les toutes récentes années (1976-1980) montrent à nouveau un accroissement rapide des rendements céréaliers, peut-être dus, il est vrai, à une série de facteurs climatiques favorables.

Envisageant la productivité de la terre et la productivité globale des facteurs et faisant la synthèse de nombreuses recherches, Ruttan conclut que les accroissements de productivité dus à un meilleur niveau d'éducation des agriculteurs seront moins importants à l'avenir que dans les années passées et que les effets sur la productivité de l'agrandissement des structures seront aussi d'une

importance moindre à l'avenir. Malgré la très forte rentabilité de la recherche, Ruttan pense que son effet sur la production et la productivité est réduit car elle donne lieu à des volumes de dépenses très faibles par rapport aux autres inputs du secteur agricole et il conclut : «il est difficile de ne pas aboutir à la conclusion que la faiblesse des crédits accordés à la recherche de 1965 à 1980 aura pour effet de provoquer une continuation de la baisse des taux de croissance de la productivité globale de 1980 à l'an 2000». (p. 144). «Ceci suggère des taux de croissance de la productivité ressemblant plus à ceux de 1925-50 qu'à ceux de 1950-80» (p. 145).

En tout cas, la pratique de la monoculture et de l'uniformité génétique paraît à Harlan (In CF, p. 225-250) peu évitable et moins dangereuse que ne le pensent les personnes peu informées en matière scientifique. Il est difficile d'y échapper car elle accroît les rendements et diminue les coûts en simplifiant les travaux et les décisions. Dans une agriculture bien encadrée scientifiquement, les accidents sont rapidement corrigés.

### Les illusions de l'énergie d'origine agricole

Un important chapitre de Dovring (In CF, p. 191-223) discute de la consommation énergétique de l'agriculture, des possibilités de la réduire (qui sont limitées), des perspectives de production d'énergie d'origine agricole. Seul ce dernier aspect sera commenté ici.

Pour que les cultures énergétiques concurrencent la production d'aliments et de fibres textiles, il faudrait que le rapport du prix de l'énergie au prix des aliments augmente beaucoup ; or, c'est peu probable aux États-Unis car l'abondance des disponibilités en charbon freinera la hausse des prix de l'énergie.

D'autre part — et c'est au moins aussi important — il apparaît que la production d'alcool à partir de grains représente, aux États-Unis, un pour mille de la consommation d'essence. Pour la multiplier par 100, il faudrait y consacrer 60% de la récolte de maïs (Dovring, p. 219). Une filière de production d'alcool et autres matières énergétiques à partir de matières cellulosiques est envisageable. Mais alors il se pose la question de la densité de l'offre de ces matières. S'il s'agit de sous-produits bon marché, ces matières sont en général encombrantes et peu denses, ce qui accroît les coûts des transports de collecte et les rend non compétitifs. Pour obtenir des densités élevées, il faut avoir recours à des cultures spécialisées sur de bonnes terres ; et alors, la concurrence avec les usages alimentaires de ces terres joue à plein (3).

Finalement, Dovring conclut par quatre remarques qui méritent d'être présentées.

a) Les prix artificiellement bas de l'énergie ont incité l'agriculture américaine à la gaspiller. Ceci va changer, avec les conséquences envisagées ci-dessus en ce qui concerne l'irrigation de vastes zones — à laquelle il va falloir renoncer.

b) Il est théoriquement possible de remplacer des systèmes agricoles intensifs à forte consommation d'énergie par hectare par des systèmes extensifs moins énergétiques. Mais alors il faut une abondante base foncière pour mettre en œuvre ces systèmes ; même les États-Unis ne l'ont pas.

c) Il est possible de concevoir des exploitations agricoles auto-suffisantes en énergie (pour lesquelles,

3. Dans son chapitre sur les concurrences foncières en général, Raup soulève lui aussi le problème de la concurrence énergie-alimentation avec des données différentes de celles de Dovring mais qui aboutissent à des conclusions similaires. Les sources d'énergie agricole sont trop peu concentrées spatialement et trop diluées (forte teneur en eau)

pour être compétitives. La seule vraie source en dehors du fumier (valable si l'agriculteur ne compte pas son propre travail - il serait plus judicieux de dire : son travail personnel) est la forêt. Et Raup (p. 65) cite un autre auteur. Dovring qui écrit : «Tout excédent permanent de terres, disponible pour produire de l'énergie, devrait être boisé».

dans une analyse de systèmes, la boucle énergie serait fermée). Mais ceci est surtout réalisable sur des exploitations à système de production diversifié («on mixed land bases»). Or, l'agriculture des États-Unis a évolué vers des exploitations et régions spécialisées et il est peu probable qu'elle fasse machine arrière, à moins que de fortes stimulations économiques ou réglementaires l'y poussent.

d) «Finalement, il y a deux grandes voies de recherche et développement qui semblent détenir une grande part du potentiel permettant de reconsidérer l'emploi et la production de l'énergie par l'agriculture. Il s'agit de la photosynthèse et de la génétique, d'une part, des systèmes d'information, d'autre part. La première voie est la clef de la productivité intrinsèque de tout le secteur agricole. La seconde commande notre aptitude à réguler avec précision le fonctionnement du secteur. L'une et l'autre jouent un rôle déterminant sur la quantité de la production obtenue à partir d'une combinaison d'énergie et d'autres ressources appliquées au secteur agricole. La décision qui doit être prise est de savoir si nous sommes disposés à investir des fonds publics pour accélérer les recherches et le développement en ces matières». (Dovring, p. 222).

RR, sans étudier en détail ces problèmes, arrivent aux mêmes conclusions : «Il ne faut pas trop attendre des bio-énergies... Toute utilisation non alimentaire de produits agricoles comme le sucre ou les céréales ne peut que conduire à une hausse rapide du prix de ces produits... La bio-masse économiquement utilisable est faite de sous-produits non alimentaires, de produits agricoles ou forestiers. A terme, il vaudra toujours mieux exporter son sucre ou son blé que de le transformer en alcool» (p. 258).

#### **Finalement, le potentiel agricole des États-Unis n'apparaît pas illimité**

L'analyse de la CF fait donc ressortir certaines fragilités de l'agriculture des États-Unis : caractère limité des disponibilités foncières, lenteur du progrès des rendements à l'hectare, pression accrue sur les coûts d'une politique plus réaliste des prix de l'énergie... Ceci conduit dans l'ensemble à une sorte de pessimisme mesuré concernant non l'avenir proche mais le plus long terme. Mais cet avenir peut être rendu moins probable si l'on sait pratiquer les corrections nécessaires dans les politiques agricoles et ne pas gaspiller des ressources dont

l'apparente abondance peut faire illusion. En tout cas, il s'agit d'un pessimisme réaliste étayé sur des études très fouillées et analytiques se prêtant à une critique scientifique et emportant de ce fait, sinon la conviction, du moins ma conviction.

L'opinion de RR, moins fondée sur une décomposition des facteurs, plus globale, aboutit à des conclusions beaucoup plus optimistes sur le potentiel agricole des États-Unis. RR s'appuient surtout sur des travaux de Yeh, Tweeten et Quance (4). Mais ces travaux ont été critiqués dans diverses études (d'ailleurs citées par RR). Ils reposent sur des modèles économétriques combinés en une série de scénarios de l'offre et de la demande. Les principales variables sont la population, les revenus des consommateurs, la demande extérieure, l'effort technologique, les prix, l'inflation... Ceci fait apparaître, pour 1985, des niveaux de production globale, sur la base 1967 = 100, qui varient de 107 à 193. Les productions maximales atteintes, avec des prix réels agricoles au niveau 180 (toujours sur la même base), sont environ doublées pour le blé, le maïs et le soja et à l'indice 163 pour la viande de bovins (5).

Malgré leur intérêt, ces calculs n'emportent pas ma conviction. Les changements dus à des modifications dans les rapports de prix peuvent-ils être analysés valablement avec des modèles de ce genre ? Pour cette raison, je trouve l'approche plus analytique de CF préférable. Cela n'empêche que, pour des plages de variations modérées, les modèles proposés ne peuvent être négligés et ils confirment l'existence d'un potentiel considérable. Il ne saurait toutefois être question de compter sur les États-Unis pour nourrir le monde comme semblent croire RR qui écrivent : «le pétrole vert existe et un pays semble avoir trouvé le moyen d'en réguler à sa guise la production (p. 11, souligné par nous) et : «un objectif est d'arriver à une production agricole suffisante. C'en est un tout autre que de contester ensuite la **suprématie de l'économie agricole américaine**... Pour l'instant, aucun pays, ou même aucun groupe de pays, **ne peut prétendre relever le défi**» (p. 262, souligné par nous) (6).

Toutefois, il est exact de penser que le développement du potentiel agricole à un rythme quand même supérieur à l'expansion des besoins intérieurs entraîne une orientation de plus en plus tournée vers l'extérieur de la politique agricole des États-Unis. Sur ces questions, l'ouvrage de RR apporte des informations intéressantes.

## **LA POLITIQUE AGRICOLE DES ÉTATS-UNIS**

Elle fait l'objet de la plus grosse partie de l'ouvrage de RR alors que l'ouvrage collectif de la CF traite surtout du potentiel de production et, éventuellement, des politiques à mettre en œuvre à l'avenir pour le mettre en valeur.

— en particulier par des recherches accrues —. Il n'examine pas les politiques passées. Il tend même à considérer, parfois implicitement, que les politiques agricoles, en dehors de celles de l'éducation et de la

4. YEH C., TWEETEN L., QUANCE L. 1977-US. Agricultural Production Capacity. In : *American Journal of Agricultural Economics* (59), Fevr. 1977, p. 37-48.

5. Mais, à ces niveaux de prix, il se passerait bien des choses hors des États-Unis...

6. Il faut signaler, à ce propos, que MM. REVEL et RIBOUD font, à mon avis, une présentation discutable des calculs de YEH, TWEETEN et QUANCE. Ils écrivent : «De récents calculs, faits par YEH, TWEETEN et QUANCE, ont montré que les USA pourraient, en y consacrant toutes les terres arables, nourrir 4 milliards d'hommes en leur offrant plus de 3.000 calories par jour. Ils pourraient donc, seuls, nourrir toute la population actuelle de la terre en lui garantissant un meilleur apport énergétique que celui dont elle dispose actuellement, qui est en moyenne de 2.400 calories par jour. Nous reviendrons sur le calcul par lequel ce chiffre a été obtenu, les hypothèses utilisées et leur validité. Pour l'instant, retenons qu'il s'agit d'un ordre de grandeur, et que seuls

les USA peuvent prétendre parvenir à de tels résultats». (p. 73). En fait, quand on examine l'article cité, on trouve, en effet, mais dans une note en bas de page, la phrase suivante : «Des calculs préliminaires indiquent que les États-Unis ont un potentiel de production susceptible de fournir 3.000 calories d'aliments par jour pour chacun des quatre milliards d'hommes, femmes et enfants de la terre...». Mais les auteurs précisent dans le texte : «Dans la présente étude, le concept de potentiel de production maximale est rejeté en faveur de celui de capacité de production réalisable qui semble plus opérationnel» (p. 37). Il n'y a donc pas lieu de mettre ces calculs extrêmes en vedette. Pour réaliser ce potentiel maximal, il faudrait que les Américains consomment directement les grains et végétaux au lieu de les transformer en viande et «notre standard de vie diminuerait fortement» (p. 38 note 1). Ceci n'est **pas nécessaire** dans toutes les circonstances imaginables disent les auteurs. Il ne semble donc pas souhaitable de s'appuyer sur une remarque incidente des auteurs américains.

recherche, ont eu moins d'importance que les initiatives des agriculteurs (ou les caprices du climat) (7). Notre analyse portera donc surtout sur RR qui soulignent, à juste titre, que «l'histoire de la politique agricole américaine depuis 1948 est une des plus passionnantes qui soit pour un économiste» (p. 120).

Passionnante, certes, mais difficile à expliquer pour des lecteurs français — dont l'ignorance en géographie est une des composantes du folklore national. Les auteurs ont donc pris le parti de combiner une certaine description de ce qu'ils appellent «le modèle américain» avec une analyse des politiques. Mais les présentations du «modèle» (chapitre VI) et du «complexe agro-industriel» (chapitre V), nettement descriptives, font suite au chapitre IV sur «les objectifs et les instruments de la politique agricole» — ce qui peut dérouter certains lecteurs.

C'est ce chapitre IV qui semble l'essentiel.

RR montrent bien un certain nombre des caractéristiques institutionnelles influant sur la politique agricole : la richesse de l'appareil économique et statistique d'observation et d'analyse ; le rôle important des économistes ; l'intervention par le vote de grandes lois agricoles ; la multiplicité et la complexité des groupes de pression influant sur les décisions.

L'un des aspects essentiels de la politique agricole concerne les politiques d'intervention sur les prix et les revenus. RR analysent les principaux systèmes d'intervention en commençant par un plan Mac Nary — Haugen (et non Haughen) des années 20 — resté d'ailleurs à l'état de projet, mais contenant en germe l'idée de «prix de parité». Ils continuent par l'Agricultural Adjustment Act de 1933 et ses successeurs qui organisent le soutien des prix mais instaurent peu à peu, en contrepartie, des mesures limitées de restriction de l'offre ou d'abaissement du niveau du soutien en cas d'accumulation des stocks. Ces systèmes de soutien assez rigides aboutissent à des impasses, financières en particulier, ce qui conduit, montrent RR, à tenter d'augmenter la demande extérieure par l'aide alimentaire (PL 480 de 1954) et à diminuer l'offre par la «Banque des Sols» (1956). Ces mesures ne suffisent pas à dégonfler les stocks et c'est à l'administration Kennedy qu'il revient de prendre un grand virage dans les méthodes d'intervention (1960-62). Vers cette époque, en effet, les décideurs politiques ont commencé à tenir davantage compte des conseils des économistes ruraux qui soulignaient, depuis plusieurs années déjà, les inconvénients du soutien trop élevé des prix. Il a donc été décidé — enfin — de baisser les prix d'intervention et de dégonfler les stocks. Mais pour éviter les effets de ces mesures plutôt «libérales» sur les revenus des producteurs, des systèmes de paiements compensatoires sont mis en place. L'ensemble est loin d'être simple et subit diverses évolutions dans le temps — que RR expliquent.

Ce grand virage de l'époque Kennedy a des effets très significatifs sur les aspects extérieurs des politiques agricoles. Les États-Unis décident d'être, en dehors du cas assez particulier de l'aide alimentaire (la PL 480 reste en vigueur), moins interventionnistes en matière extérieure. Ils renoncent à jouer le rôle de principal stabilisateur des prix mondiaux tout en continuant, par l'entretien de stocks notables, à exercer une certaine régulation quantitative

des marchés mondiaux de céréales. Ils considèrent de plus en plus nettement que la tâche de stabiliser doit être assumée plus largement par d'autres pays, mais ne vont pas jusqu'à accepter des accords internationaux rigides.

Ceci les conduit à prendre des positions très «libérales» (libre échangistes) dans les négociations internationales et à élever des critiques contre la PAC. Mais, en même temps, et par une singulière contradiction, que RR ont le mérite de mettre en relief, car elle n'était connue que des spécialistes, «le protectionnisme agricole est une base historique de l'économie agricole des États-Unis» (RR, p. 151). Il est particulièrement marqué en matière laitière.

Toutefois, je ne tire pas de cette analyse les mêmes conclusions que RR. Pour eux, la politique agricole des États-Unis est, avec le potentiel discuté à la section précédente, un des éléments clefs de la «suprématie de l'économie agricole américaine». Il me semble que les deux éléments ne sont pas de même nature. Le potentiel existe, mais nous avons montré qu'il n'est pas illimité. La politique agricole est intéressante mais, comme toutes les institutions humaines, elle devrait pouvoir être égalée — ou, pourquoi pas, dépassée — par les concurrents des États-Unis. Et en particulier la France et la CEE.

Servie par une école d'économistes ruraux dont le poids scientifique mondial me semble évident, il est exact que la politique agricole des États-Unis est très solide. Mais, pourquoi ne pas faire mieux ? La réflexion et l'action des Européens peuvent, elles aussi s'améliorer — à condition qu'ils veuillent bien reconnaître certaines réalités — en particulier en matière de structures. L'appareil américain de recherches, d'enseignement et de vulgarisation est excellent mais rien ne nous empêche, à l'exemple de l'Europe du Nord, de faire aussi bien. Le Ministère de l'Agriculture des États-Unis est servi par un réseau unique d'attachés agricoles. Pourquoi la France (ou la CEE) ne ferait-elle pas l'effort d'observer avec soins l'agriculture du Brésil au lieu d'y envoyer surtout des conférenciers mondains ?

Car certaines analyses de RR, comme de nombreux ouvrages américains, montrent l'ampleur des conflits entre groupes, conflits que les décisions de politique agricole arbitrent et parfois masquent, mais qui aboutissent à de nombreuses contradictions. Nous n'en avons pas l'apanage et l'exemple des États-Unis indique le temps qu'il a fallu pour que des solutions réalistes émergent des analyses fondamentales d'une situation. Ainsi, dès 1945, un Théodore W. Schultz (**Agriculture in an Unstable Economy** - non cité par RR) avait analysé les «forces de long terme qui provoquent des changements majeurs dans l'emploi des ressources agricoles, les prix relatifs et les revenus agricoles» (8) et clarifié la macro-économie du secteur agricole. C'est plus de quinze ans après que des politiques plus cohérentes commencèrent à être mises en œuvre.

Il ne faut donc pas désespérer. Tout ce qui est humain est perfectible. La politique agricole des États-Unis n'est pas parfaite et elle a beaucoup erré pour chercher sa logique au cours du passé. Profitant de cette expérience et usant des analyses de ceux de nos économistes qui ne sont pas aveuglés par l'idéologie, nous devons pouvoir réduire le «gap» existant entre l'Europe et les États-Unis. (Cette formulation est un peu trop optimiste. L'hétérogénéité

7. Cette question des variations et éventuellement de changements du climat donne lieu à un passionnant chapitre (Shaw. In CF p. 251-291) d'où il résulte que toute prévision est impossible mais que nous ne sommes nullement à l'abri de fluctuations susceptibles d'avoir des effets significatifs sur les disponibilités alimentaires mondiales. Ces perspectives dramatiques ne semblent guère préoccuper les politiciens.

8. Pour prendre le résumé qu'en fait G.E. Brandow dans sa magistrale synthèse : *Policy for Commercial Agriculture, 1945-71*. In : Martin (L.R.) *A Survey of Agricultural Economics Literature, vol. 1, Traditional Fields of Agricultural Economics, 1940s to 1970s*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1977.

structurelle de l'Europe agricole, beaucoup plus grande que celle des États-Unis, où la domination des grosses exploitations commerciales (le plus souvent toutefois encore familiales) est acquise, complique nos problèmes).

## CONCLUSION : LES PERSPECTIVES MONDIALES ET L'ARME ALIMENTAIRE

Nous voici au cœur du débat. Je crois que RR surestime le potentiel de production des États-Unis ; les analyses de la CF plus réalistes me confirment dans cette impression. En second lieu, RR idéalisent un peu trop les politiques agricoles des États-Unis et, de toute manière, rien ne nous empêche de faire aussi bien ou presque. Mais, ce qui compte surtout, c'est que le monde va avoir **besoin des deux potentiels** productifs, l'américain et le français, **de deux politiques agricoles à la fois productivistes et généreuses**. Essayons d'expliquer ces vues.

Le passage clef de RR est le suivant :

«Le contexte alimentaire mondial de cette fin de siècle va donc se jouer sur fond d'excès de production des pays développés exportateurs. C'est la conclusion quasi unanime de toutes les études et de tous les scénarios mis au point depuis 1973. Le ralentissement de la croissance démographique des PVD et l'extraordinaire réserve de production des grands pays producteurs révélée par l'augmentation des prix mondiaux obtenue en 1972 et 1973, ont ainsi modifié complètement le courant pessimiste qui, encore en 1974, prévalait dans les cercles agricoles internationaux.

La demande inattendue des pays socialistes et celle des pays de l'OPEP auront, en définitive, eu un effet inverse de celui qui'était escompté. Après une tension temporaire sur les prix, qui a duré moins de trois ans, l'augmentation générale des productions agricoles a plus que compensé ce surcroît de demande. (RR. p. 51).

Cette analyse n'emporte pas ma conviction.

Sur le plan de la population, RR indiquent qu'il est «maintenant admis que le taux de croissance de la population mondiale est stabilisé à un niveau inférieur à 2% l'an» (p. 10). Mais, c'est là un taux très élevé ! Seuls les pays à agriculture soutenue par une recherche solide et des fournitures d'intrants sans défaillances peuvent élever leurs rendements à ce taux. Il semble donc difficile d'accepter l'affirmation selon laquelle : «l'expérience a montré dans les années récentes que tant que le taux de croissance annuel de la population des pays en voie de développement (PVD) ne dépasse pas 2,9%, la production agricole devrait pouvoir progresser plus rapidement que la population malgré les faibles moyens mis en œuvre dans ces pays» (p. 25).

D'ailleurs, un des modèles économétriques cité par les auteurs (le modèle GOL du Ministère de l'Agriculture des États-Unis — dont certains collègues me disent qu'il est dépassé) suppose, pour l'ensemble des pays sous-développés, des hausses de rendements à l'hectare de 1,9% à 2,9% par an (contre 1,6% pour la moyenne 1969-70 à 1971-72) (et encore, le taux le plus élevé n'est atteint que dans une des quatre variantes envisagées, les trois autres étant 1,9, 2,0 et 2,0). Ce n'est manifestement pas suffisant si du moins, pour des raisons écologiques et forestières et parce que les ressources en terres s'épuisent, on pense que les superficies cultivées ne peuvent être largement accrues et si l'on souhaite améliorer les rations (9).

Mais, c'est surtout l'état de l'économie alimentaire mondiale qui me semble conduire à un réexamen de la concurrence Europe - États-Unis et à minimiser nos désavantages relatifs éventuels.

De fait, dans un autre passage, les auteurs sont moins optimistes et reconnaissent que pour trois «groupes» de pays sous-développés : «l'Asie, l'Afrique et les pays du Proche-Orient» le déficit alimentaire «doit aller en s'accroissant» (p. 35). Comme ces trois «groupes» sont plutôt grands et que je ne vois pas pourquoi les États-Unis auraient le monopole de leur approvisionnement, je suis conforté dans mes thèses expansionnistes pour l'agriculture française.

L'argument du passage cité ci-dessus selon lequel la hausse des prix de 1973-74 aurait déclenché un processus de croissance accéléré de la production ne me semble pas vérifié par les faits. Il n'apparaît pas, pour la période 1975-79, des difficultés majeures de vente ou des baisses de prix par rapport à ceux de la moyenne période. Le coup d'aiguillon donné à la production par la crise et la hausse des prix de 1973-74 a donc été limité et, finalement, bien absorbé. Alors, pourquoi cette insistance à s'inquiéter de «surplus» alimentaires alors que tant d'experts soulignent la croissance des besoins — solvables et non solvables — de nombreux pays importateurs ?

De toute manière, pourquoi mettre en vedette le potentiel des États-Unis et non celui de l'Argentine, de l'Australie, de l'Irlande... ou de la France ? De nombreux pays ont, en valeur relative, un potentiel notable — même s'ils sont petits. Le problème est d'étudier dynamiquement les coûts et conditions de production des diverses zones pour prévoir celles qui ont le plus de chances d'exporter. Compte tenu de nombreux facteurs dont le plus important est probablement la hausse nettement plus rapide des rendements, la compétitivité en blé des bonnes zones françaises me semble en voie de dépasser celle des États-Unis (surtout avec le dollar au taux qu'il atteint aujourd'hui et avec, aux États-Unis, des prix intérieurs du pétrole plus réalistes).

D'autre part, la thèse de RR sur la «suprématie» américaine repose sur l'idée que les États-Unis pouvaient profiter de leur place dominante sur les grands marchés. ...«ce pays... disposait de la majeure partie de la production mondiale de céréales et de graines oléagineuses. Il aurait donc dû profiter de cette situation pour imposer chaque année, sur les marchés mondiaux, un prix qui à la fois lui maintenait ce monopole et qui maximisait la valeur de cette production» (RR. p. 97).

Il me semble que ce passage, caractérisé par l'emploi abusif du mot «monopole», qui a un sens très précis en théorie économique, conduit à une surestimation du «pouvoir vert» et ne tient pas compte du fait que les décisions sont prises d'une manière complexe car elles mettent en cause de multiples intérêts divergents.

Sur le même sujet, RR écrivent que «les États-Unis pourraient se placer en position de quasi monopole en détenant plus des deux tiers des exportations des principales denrées alimentaires» (p. 91). Mais, ultérieurement, ils reconnaissent que les réunions des cinq grands exportateurs de céréales «n'ont pas jusqu'à présent conduit à des mesures précises et concertées visant à faire monter les prix» (p. 251).

9. D'ailleurs à un endroit. MM. REVEL et RIBOUD indiquent qu'atteindre une croissance des rendements à l'hectare de 2% par an est «un véritable exploit» (p. 45).

Il est difficile de trancher brièvement sur de si vastes et complexes problèmes. Les événements survenus depuis 1973 et les tentatives d'embargo sur le soja (1973) ou les ventes de blé à l'URSS (1980) ne semblent pas indiquer que les États-Unis disposent d'une grande marge de manœuvre malgré la place prépondérante qu'ils occupent sur les marchés mondiaux. Un embargo encourage leurs concurrents et provoque un mécontentement parmi les agriculteurs. L'arme alimentaire n'est donc pas facile à utiliser pour les exportateurs. Pour les importateurs, dont le degré de dépendance serait élevé, une pression exercée par les fournisseurs serait concevable. Mais nous n'en avons pas d'exemple très net dans l'histoire récente (10). Il serait intéressant de dresser un tableau des pays importateurs les plus vulnérables à une pression des exportateurs d'aliments. On y trouvera des entités dont la fragilité alimentaire est évidente et dont on peut se demander s'ils sont véritablement des pays autonomes. Malte, Singapour, Hong-Kong, certaines îles des Caraïbes... sont des exemples qui viennent à l'esprit. Plus important est le cas de pays comme l'Algérie, l'Égypte, le Liban, certains pays d'Afrique Noire, le Japon... dont la dépendance semble très notable. L'Union Soviétique,

destabilisatrice essentielle des marchés mondiaux des céréales, en raison surtout des fluctuations de ses récoltes, n'est pas véritablement à la merci de l'étranger. Les quantités qu'elle importe, pour importantes qu'elles soient en valeur absolue, sont faibles en valeur relative et servent surtout à produire des denrées animales qui ne sont pas indispensables du point de vue diététique (mais dont la pénurie n'est pas acceptée avec calme...).

Nul ne peut négliger l'agriculture américaine. Elle produit énormément de denrées et d'idées dont l'importance est essentielle pour les habitants de la planète et pour la science mondiale de l'économie rurale. Mais ce serait une erreur de surestimer son potentiel et son pouvoir et d'en tirer des conclusions démobilisatrices pour la France et la CEE. Les autorités françaises compétentes en matière d'agriculture et de planification, doivent actuellement fixer un objectif clair en matière de rythme de croissance souhaitable du volume de la production agricole pour les 10 années prochaines. Cette tâche essentielle de la politique agricole ne doit pas être influencée par des analyses qui, en surestimant le potentiel des États-Unis, conduiraient au pessimisme.

---

10. Certains pays d'Afrique semblent avoir été soumis à des pressions. Mais elles ne sont pas spécifiquement céréalières et s'apparentent à celles que le Fonds Monétaire International exerce sur plusieurs pays très fragiles financièrement.