



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Les Etats-Unis vont-ils changer de politique agricole ?

Michel Petit

Abstract

The identification of the main actors involved in the US agricultural policy process and the analysis of their strategies permits one to interpret the recent debates and to consider a few likely scenarios. The main actors are classified in two broad categories: economic organizations and public agencies. Among the former, farm organizations and more particularly commodity groups play the most important role. In the latter category the role of the legislators, linked to their party, their seniority and the chamber they belong to must be distinguished from that of the Executive branch.

The consequences of the current US debate for European agriculture may be very great.

Résumé

L'identification des principaux acteurs participant au débat relatif à la politique agricole américaine et l'analyse de leurs stratégies permet d'interpréter les débats récents et d'envisager quelques scénarios probables d'évolution. Les principaux acteurs sont classés en deux grandes catégories : les organisations économiques et les organes du gouvernement. Parmi les premières ce sont les organisations agricoles, en particulier celles qui sont spécialisées par produits, qui jouent le rôle principal. Dans la seconde catégorie, il convient de distinguer le rôle des législateurs, lié à leur parti, leur ancienneté et à la chambre à laquelle ils appartiennent et celui du pouvoir exécutif. Les conséquences pour l'agriculture Européenne du débat actuel aux Etats-Unis risquent d'être considérables.

Citer ce document / Cite this document :

Petit Michel. Les Etats-Unis vont-ils changer de politique agricole ? . In: Économie rurale. N°170, 1985. pp. 51-58;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1985.3206>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1985_num_170_1_3206

Fichier pdf généré le 08/05/2018

LES ÉTATS-UNIS VONT-ILS CHANGER DE POLITIQUE AGRICOLE ?

Michel PETIT*

Résumé :

L'identification des principaux acteurs participant au débat relatif à la politique agricole américaine et l'analyse de leurs stratégies permet d'interpréter les débats récents et d'envisager quelques scénarios probables d'évolution. Les principaux acteurs sont classés en deux grandes catégories : les organisations économiques et les organes du gouvernement. Parmi les premières ce sont les organisations agricoles, en particulier celles qui sont spécialisées par produits, qui jouent le rôle principal. Dans la seconde catégorie, il convient de distinguer le rôle des législateurs, lié à leur parti, leur ancienneté et à la chambre à laquelle ils appartiennent et celui du pouvoir exécutif. Les conséquences pour l'agriculture Européenne du débat actuel aux Etats-Unis risquent d'être considérables.

Summary :

WILL THE UNITED STATES CHANGE THEIR AGRICULTURAL POLICY ?

The identification of the main actors involved in the US agricultural policy process and the analysis of their strategies permits one to interpret the recent debates and to consider a few likely scenarios. The main actors are classified in two broad categories: economic organizations and public agencies. Among the former, farm organizations and more particularly commodity groups play the most important role. In the latter category the role of the legislators, linked to their party, their seniority and the chamber they belong to must be distinguished from that of the Executive branch.

The consequences of the current US debate for European agriculture may be very great.

Au début de l'année 1985 l'administration Reagan a soumis au Congrès un projet de loi agricole qui, s'il avait été adopté, aurait constitué une véritable remise en cause de la politique suivie depuis près de cinquante ans. Il visait en effet à abandonner dans un délai de quelques années la politique de soutien des revenus agricoles par le soutien des prix. L'intervention de l'Etat sur les marchés des produits agricoles n'aurait plus eu qu'un rôle de stabilisation conjoncturelle. Pourtant l'agriculture américaine, en particulier son grenier du Middle West, traverse depuis quelque temps une crise financière très profonde. On n'en est pas encore à la situation des années 30, mais les difficultés n'ont, depuis cette période, jamais été aussi graves. Elles ont d'ailleurs eu des répercussions politiques immédiates ; les deux assemblées, le Sénat et la Chambre des Représentants, ayant voté au début de mars 1985 une loi aux dispositions très généreuses, fournissant une aide d'urgence aux agriculteurs en difficultés financières. Mais le Président a aussitôt opposé son veto, affirmant ainsi la fermeté de sa volonté de limiter le déficit budgétaire par la réduction des dépenses civiles.

Les enjeux économiques et politiques, à l'intérieur des Etats-Unis, de la prochaine loi agricole sont considérables. Ils sont également très importants pour les partenaires commerciaux des Etats-Unis, notamment pour l'agriculture européenne. Il importe donc, autant que faire se peut, de prévoir l'évolution des débats. Pour cela, il importe d'identifier les acteurs en présence, d'analyser leurs stratégies et les interactions entre ces stratégies. Telle est la démarche poursuivie par l'auteur depuis quelques années dans ses recherches sur les déterminants des politiques agricoles (Petit, 1985). Cet article, fondé pour l'essentiel sur des observations faites au printemps 1985, s'inscrit dans cette perspective. Dans une première partie, on passera brièvement en revue l'évolution récente de la politique agricole américaine et des débats qu'elle a suscités. Nous nous limiterons, parce que c'est à nos yeux l'aspect le plus important, à la politique d'intervention sur les marchés.

Dans une deuxième partie, on pourra alors examiner les principaux acteurs et leurs stratégies, avant d'envisager dans la dernière partie les conséquences prévisibles du débat américain sur l'agriculture Européenne.

* Professeur à l'Ecole Nationale Supérieure des Sciences Agronomiques Appliquées (ENSSAA) 26 bd du Docteur Petitjean 21100 Dijon.

DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS DES DÉBATS RELATIFS À LA POLITIQUE AGRICOLE AMÉRICAINE

Depuis plus de 20 ans, la politique agricole américaine est régie par des lois dont la durée est fixée à l'avance. Il s'agit en général de périodes de quatre ans. La loi expire à la fin de l'année fiscale de l'élection Présidentielle. C'est ainsi que la loi votée en 1981 a expiré en septembre 1985. Faute d'une loi nouvelle, on risque de retourner à la législation « permanente », c'est-à-dire à des textes votés dans les années 30 et 40 qui sont manifestement inadaptés à la situation actuelle. Pour des raisons diverses, aucun des acteurs impliqués dans le débat ne souhaite en revenir là ; il en résulte une forte pression pour passer une nouvelle loi. Si ceci s'avère impossible, on peut s'attendre à ce qu'un consensus se développe alors pour prolonger provisoirement la validité de la législation actuelle, comme c'est déjà le cas pour la politique laitière. Le débat actuel est fortement marqué par les conséquences de la loi de 1981 et l'évolution de la situation économique de l'agriculture depuis cette date.

La loi de 1981

L'élaboration de la loi de 1981 fut particulièrement laborieuse. Elle ne fut d'ailleurs votée qu'à une seule voix de majorité, tout à fait à la fin de la dernière session législative de l'année. Le projet de la nouvelle administration Reagan, qui visait principalement à limiter le coût budgétaire des dépenses agricoles, fut profondément modifié. Les législateurs soutenant les organisations agricoles se méfiaient beaucoup de l'administration ; ils voulaient réduire au maximum la marge de manœuvre de celle-ci dans la mise en œuvre de la politique qu'ils votaient. Ils fixèrent donc d'autorité le niveau du soutien des prix et son augmentation chaque année jusqu'en 1985. Au total l'organisation générale de la politique d'intervention sur les marchés, suivie depuis près de 50 ans, ne fut que remise en cause. Les principales mesures peuvent être résumées comme suit :

- soutien des prix par l'octroi de prêts à la récolte, garantis sur marchandises et pas obligatoirement remboursés en argent (« non recourse loans »). Si le prix de marché tombe au-dessous du prix de soutien (loan rate), l'agriculteur peut rembourser le prêt, en abandonnant sa marchandise à l'organisme d'intervention (CCC).

- Paiement pour plusieurs produits importants d'un montant compensatoire (deficiency payment) égal à la différence entre le prix d'objectif (target price), fixé par les autorités politiques en début de campagne, et le prix moyen de marché, aux agriculteurs « participant » au programme gouvernemental.

- Obligation pour ces agriculteurs de respecter certaines dispositions en matière de conservation des sols et surtout de limitation des surfaces emblavées. Le détail de ces dispositions est fixé chaque année par l'administration.

- Possibilité pour les agriculteurs de mettre leurs produits en « réserve ». Ils en restent alors propriétaires, mais reçoivent un prêt pour la valeur de la marchandise et pour les défrayer des coûts de stockage.

Le programme PIK

Des conditions météorologiques particulièrement favorables en 1981 et 1982 et aussi la réticence de l'administra-

tion à offrir aux agriculteurs des conditions avantageuses les incitant à participer aux programmes gouvernementaux de limitation de la production, ont entraîné deux récoltes record de suite. Comme ceci a correspondu à une relative stagnation de la demande sur les marchés mondiaux, le prix de marché a baissé et est resté proche du niveau d'intervention. Les stocks se sont accumulés. Le revenu des agriculteurs a baissé et de nombreux agriculteurs ont connu des difficultés financières, tandis que les coûts pour le Budget Fédéral de l'intervention sur les marchés agricoles augmentaient (voir tableau 1). Blâmant la rigidité des décisions relatives au niveau de prix de soutien et des prix d'objectif, l'administration se trouvait cependant dans une situation très embarrassante. C'est dans ces conditions qu'à la fin 1982 l'administration mit en place, pour les principales cultures, le programme PIK permettant de payer en nature les agriculteurs acceptant de réduire leurs emblavures en 1983. Les dispositions étaient généreuses, les agriculteurs réagirent très positivement et les surfaces ensemencées diminuèrent de plus de 25 millions d'hectares (1). Mais le coût pour l'Etat Fédéral a été de l'ordre de 15 milliards de dollars ; il est vrai que s'agissant d'un paiement en nature, le coût n'apparaît pas directement au Budget. C'est là d'ailleurs l'astuce politique de ce programme, qui permit à une administration, élue sur la promesse de réduire les taxes et l'intervention de l'Etat dans la vie économique, d'organiser au bénéfice de l'agriculture le transfert de ressources le plus massif de l'histoire. Le programme PIK et la sécheresse de l'été 1983 permirent une réduction importante des stocks de maïs et moindre de ceux de blé, cette culture récoltée pour l'essentiel avant l'été ayant peu souffert de la sécheresse.

La loi laitière de 1983

Pour réduire les coûts budgétaires, l'administration essaya, vainement en 1983 et avec un succès limité en 1984, d'obtenir du Congrès le gel des prix d'objectif, les augmentations décidées en 1981 (alors que l'inflation était très rapide) ne se justifiant plus à ses yeux dans une période de quasi-stabilité générale des prix. L'administration dut aussi beaucoup composer en matière de politique laitière. Certes, face à l'augmentation de la production et par conséquent des coûts budgétaires de l'intervention, le niveau des prix de soutien fut diminué, mais pas autant que l'administration le désirait. Pour réduire la production, une loi nouvelle votée en novembre 1983 instaura un programme de « diversion » ; les éleveurs s'engageant à réduire leurs livraisons pendant une période de 15 mois à partir du 1^{er} janvier 1984 reçurent un paiement pour les réductions de production de 10 dollars/100 livres, tandis que les autres devaient payer une taxe de coresponsabilité (d'abord 0,50 puis 1 dollar/100 livres), alors que le prix de soutien était fixé à 12,60 dollars/100 livres.

L'administration, attachée au respect des lois du marché, aurait préféré une réduction plus forte du prix de soutien. Elle craignait le coût budgétaire du programme de « diversion ». Maintenant que ce programme est terminé, il apparaît que le taux de participation a été faible, les paiements à ceux qui ont réduit leur production ont été pratiquement financés par les recettes de coresponsabilité et la production a légèrement baissé. Au total, les promoteurs du programme sont satisfaits, mais les risques de surproduction sont loin d'être écartés pour l'avenir, comme le montre la reprise récente de la croissance de la production.

1. Pour juger l'ordre de grandeur de ce chiffre, rappelons que les surfaces en cultures aux Etats-Unis et dans la Communauté Européenne sont d'environ 150 millions et 55 millions d'hectares respectivement.

Le consensus pour une politique davantage guidée par le marché

L'année 1984 a été marquée par de très nombreux séminaires, réunions, conférences, etc., organisés pour préparer le débat politique relatif à la loi agricole de 1985. Bien entendu des points de vue très divers se sont exprimés. Cependant il est frappant de constater qu'un très large consensus s'est dégagé sur quelques conséquences importantes des politiques suivies jusqu'à maintenant. La forte hausse du dollar depuis 1981, le ralentissement de la demande mondiale, liée notamment à la crise financière que traversent plusieurs pays nouvellement industrialisés, ont fait que le prix de soutien américain a pratiquement joué pour plusieurs produits importants le rôle d'un prix plancher. Les pays concurrents peuvent vendre tout ce qu'ils veulent juste en-dessous de ce prix et les Etats-Unis fournissent le reste. En cas de surplus les stocks s'accumulent aux Etats-Unis. Par ailleurs, la hausse du dollar est liée aux taux d'intérêts élevés à l'intérieur du pays, taux qui eux-mêmes résultent d'une politique monétaire rigoureuse, conduite pour lutter contre l'inflation, alors que le déficit budgétaire est très important. Le dollar est alors surévalué en termes de pouvoir d'achat relatif et contribue largement au déficit commercial. Cette année beaucoup plus qu'avant, les observateurs et de nombreux acteurs reconnaissent que le sort de l'agriculture dépend plus de la situation macroéconomique générale et de la politique économique d'ensemble du gouvernement Fédéral que de la politique strictement agricole.

Tableau 1. — Evolution du coût budgétaire des interventions sur les marchés agricoles (milliards de dollars)

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1,5	4,5	6,6	4,8	3,5	4,0	12,3	19*

* Coût du PIK non compris (source : USDA).

A ce consensus sur la situation conjoncturelle, il faut ajouter les critiques faites depuis longtemps au soutien des prix, considéré comme un instrument injuste et inefficace de soutien des revenus parce qu'il ne profite que très peu à ceux qui en ont le plus besoin et qu'il entraîne une mauvaise affectation des ressources productives. Cet ensemble de considérations explique qu'un consensus assez large se soit dégagé pour promouvoir une politique agricole davantage guidée par le marché (« market-oriented ») et rendant largement le Congrès responsable des « erreurs » du passé, parce que trop inféodé aux intérêts particuliers, notamment trop lié aux organisations spécialisées par produit.

C'est dans ce contexte que l'Administration a préparé son projet de loi. Celui-ci proposait une rupture très nette avec les pratiques antérieures. Le niveau du prix de soutien n'aurait plus été le résultat d'une décision politique mais aurait été égal à 75 % de la moyenne du prix de marché au cours des trois années précédentes. De même, le prix d'objectif aurait été égal à cette moyenne la première année et aurait progressivement diminué pour disparaître en 1991. Les paiements par agriculteur auraient été limités à 20 000 dollars en 1986 et encore plus réduits au cours des années ultérieures. Les réserves possédées par les agriculteurs auraient été supprimées. La loi aurait été valable pour 15 ans, jusqu'en l'an 2000.

2. Le revenu net agricole a été de 15,2 milliards de dollars en moyenne dans les années 70, il est tombé à 8,6 milliards pendant la première moitié de la décennie 80.

3. USDA : Ministère Fédéral de l'Agriculture.

L'effet de la « crise agricole »

Mais la présentation de ce projet, pourtant spectaculaire, a été largement éclipsée par le débat politique relatif à la crise financière des agriculteurs en difficulté. En effet l'optimisme engendré, particulièrement dans le Middle West, par le boom des années 70 avait incité de nombreux agriculteurs à s'agrandir, à emprunter beaucoup en utilisant leurs terres comme garantie. La hausse des taux d'intérêts et la stagnation des prix agricoles ou leur baisse par rapport aux autres prix, ont réduit les revenus agricoles (2) et les capacités de faire face aux échéances. Les prix de la terre ont baissé parfois de façon très importante, si bien que la structure de certains bilans est alarmante. Une récente étude de l'USDA (3) a estimé à 93 000 le nombre des exploitations commerciales (4) pour lesquelles le taux d'endettement est supérieur à 70 %. Cela représente respectivement 20,4 % du nombre total des « exploitations commerciales » familiales (ERS USDA, 1985).

Ce problème, on l'a vu, n'est pas récent. Mais il n'a fait qu'empirer au cours de ces dernières années — voire de ces derniers mois. L'administration avait réagi en septembre 1984 — avant les élections présidentielles — en annonçant des mesures de soutien (rééchelonnement de la dette des emprunteurs auprès de l'organisme Fédéral de crédit [Fm HA] et offre d'une garantie Fédérale de 90 % des prêts rééchelonnés aux banques privées acceptant de remettre 10 % de la dette des agriculteurs en difficulté). En février 1985, devant l'ampleur des problèmes, et l'insuffisance des mesures déjà annoncées, l'administration proposa des mesures plus attractives. Percevant mieux l'acuité de la crise, les législateurs voulurent faire quelque chose. Les Démocrates en particulier sentirent qu'il y avait là une possibilité de mettre le Président et plus généralement les Républicains dans une situation gênante. Plusieurs projets de loi furent élaborés. Après une bataille législative assez confuse, au cours de laquelle la confirmation du Ministre de la Justice (E. Meese) par le Sénat fut même bloquée un moment par un « filibuster » (5), les deux chambres passèrent en catastrophe un projet de loi beaucoup plus généreux. Il aurait notamment comporté une augmentation de la garantie de crédit de 650 millions à 2,5 milliards de dollars, un crédit de 100 millions de dollars de subvention aux banques réduisant la charge d'intérêt de leurs clients et l'autorisation donnée à l'organisme d'intervention sur les marchés de consentir au moment des semis de printemps un crédit de campagne égal à 50 % du prix de soutien des produits agricoles (Loan Rate). La confusion des débats est illustrée par le fait que le Président a pu affirmer que cette loi aurait coûté 2,5 milliards au Trésor Public alors que les Démocrates soutenaient que ce coût aurait été de 250 millions ! La confusion était à coup sûr liée à diverses manœuvres politiques, les Démocrates qui contrôlent la Chambre des Représentants ayant voulu que la loi soit envoyée à la signature du Président le jour d'une manifestation d'agriculteurs à Washington.

Le Président a contre-attaqué presque immédiatement en opposant son veto et en dénonçant un projet de loi beaucoup trop coûteux, gaspillant les deniers publics pour venir en aide à des chefs d'entreprises (agriculteurs et banquiers) en difficulté tout simplement pour avoir fait

4. Exploitation ayant un chiffre d'affaire supérieur à 50 000 dollars.

5. Pratique consistant à bloquer les débats en occupant indéfiniment la tribune.

des erreurs de gestion en pariant il y a quelques années sur la poursuite de l'inflation. Curieusement le débat politique soulevé par cette question est ensuite tombé encore plus vite qu'il ne s'était développé. Ceci ne veut bien entendu pas dire que les difficultés financières des agriculteurs aient été inventées de toutes pièces. Elles sont très réelles et on peut s'attendre à ce que le débat rebondisse. Mais pour notre propos, c'est-à-dire l'analyse du débat relatif à la prochaine loi agricole, cette évolution illustre, nous semble-t-il, les pressions contradictoires qui continueront d'influencer le processus politique.

Comment, à la lumière de ces développements récents, prévoir la suite et surtout l'issue d'un débat qui a beaucoup entraîné? Comment répondre à la question choisie pour titre de ce rapport : les Etats-Unis vont-ils changer de politique agricole? L'issue dépendra bien sûr de la façon dont le processus politique résoudra les conflits d'intérêts qui sont en jeu. Pour mieux cerner les forces en présence, il nous paraît utile de passer brièvement en revue les principaux acteurs et leurs stratégies.

LES PRINCIPAUX ACTEURS ET LEURS STRATÉGIES

Les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration de la politique agricole comprennent des organisations d'intérêts économiques affectés par cette politique et des organes du gouvernement. Parmi ces derniers, il paraît utile de distinguer ceux qui participent au pouvoir législatif et ceux qui relèvent du pouvoir exécutif. Nous examinerons ces trois catégories successivement.

LES ORGANISATIONS ÉCONOMIQUES

Les organisations agricoles jouent bien entendu un rôle important dans tous les débats relatifs à la politique agricole. Depuis une vingtaine d'années, les observateurs s'accordent pour considérer que les plus importantes sont celles qui sont spécialisées par produit. Cependant l'examen des positions prises par les organisations à caractère général est intéressant. Nous examinerons celles-ci en premier puis celles-là. Enfin, nous discuterons les stratégies des organisations de l'agri-business.

1. Organisations agricoles à caractère général

L'*American Agricultural Movement* (AAM) n'est apparu sur la scène que depuis quelques années. Il a été rendu célèbre par les premières manifestations d'agriculteurs à Washington en 1978. Cette année encore c'est lui qui avait appelé à manifester. Il réclame un niveau élevé des prix de soutien et accepterait pour cela une réduction de la production. Mais son audience est très limitée et la manifestation de mars dernier a été un échec.

Beaucoup plus intéressante est l'évolution des positions de l'*American Farm Bureau Federation*. Celle-ci peut se réclamer d'un grand nombre d'adhérents, dû pour l'essentiel au fait qu'elle a mis en place et qu'elle gère une mutuelle d'assurances qui offre des tarifs très avantageux. Traditionnellement lié au parti Républicain, le Farm Bureau réclamait depuis longtemps que le gouvernement se retire de l'agriculture, ce qui ne manquait pas de susciter le scepticisme de nombreux observateurs, convaincus qu'une telle position ne serait pas longtemps tenable pour une organisation agricole, s'il apparaissait que cette revendication avait des chances d'aboutir. Les sceptiques semblent avoir eu raison. Depuis plusieurs années déjà le Farm Bureau a largement nuancé ses positions. De plus, il a proposé peu après l'administration, un projet de loi beau-

coup plus modéré que celui de celle-ci. Ce projet prévoit certes que le niveau des prix de soutien et d'objectif soit déterminé par la moyenne des prix de marché au cours des années récentes. Mais la référence porte sur les trois valeurs médianes des cinq dernières années et surtout ces prix ne peuvent pas varier d'une année sur l'autre de plus de respectivement 10 % et 5 %. La façon dont cette dernière limite a été décidée est particulièrement instructive. Un premier projet prévoyait un maximum de 10 % pour la variation du prix d'objectif, mais devant les menaces de sécession de certains Etats, la Fédération a dû, pour maintenir sa cohésion, trouver un compromis acceptable par tous. Ceci préfigure peut-être la nature des débats politiques et de leur issue possible au Congrès. Les réalités économiques et politiques ont prévalu sur les convictions idéologiques des dirigeants au niveau Fédéral. L'administration Reagan, aux positions idéologiques très proches des positions traditionnelles du Farm Bureau, fléchira-t-elle également face à des considérations économiques et politiques de même nature? De toutes façons c'est avec d'autres acteurs qu'elle devra négocier : principalement les organisations spécialisées par produits et les législateurs proches des intérêts agricoles.

2. Organisations spécialisées par produits

Les positions de ces organisations puissantes sont très directement inspirées du souci de protéger les intérêts économiques de leurs adhérents. Certaines d'entre elles ne regroupent que des agriculteurs (association des producteurs de blé ou celle des producteurs de maïs), d'autres au contraire regroupent des agents opérant aux différents stades de la filière (par exemple Association Américaine du Soja). La plupart de ces organisations sont favorables à l'intervention de l'Etat sur les marchés. Celles qui concernent des produits très protégés pour lesquels les Etats-Unis sont souvent importateurs nets (sucre, lait, tabac, arachide) sont très attachées au maintien de la protection. Face à la contrainte budgétaire de plus en plus forte, certaines d'entre elles ont accepté (ou se sont résignées à) des systèmes de coresponsabilité pour financer les interventions. Mais elles sont farouchement opposées à une suppression de la réglementation des marchés. Très puissantes au plan politique, on voit mal ces organisations accepter un démantèlement de la politique suivie depuis des décennies.

Les organisations liées aux produits largement exportés (principalement céréales et oléagineux) sont dans une situation plus vulnérable. L'intervention actuelle sur les céréales coûte cher au Budget Fédéral d'autant plus que le niveau élevé du dollar gêne énormément les exportations. Mais c'est dans le Middle West, producteur de maïs et de soja, que la crise financière de l'agriculture est la plus sérieuse. Ses répercussions politiques se font déjà sentir très vivement : par exemple le Sénateur Grassley, républicain de l'Iowa, a déjà pratiquement rompu avec le Président Reagan, ce qui l'a rendu très populaire. Quant aux producteurs de blé, ils ont depuis longtemps un poids politique important dû au fait qu'ils jouent un rôle dominant dans plusieurs Etats allant du Kansas au Dakota. On peut donc comprendre que la lutte soit très vive, les organisations spécialisées ont jeté toutes leurs forces dans une bataille destinée à s'opposer aux propositions de l'administration. La grande difficulté à laquelle elles sont confrontées est de faire des propositions dont le coût budgétaire soit relativement modéré.

3. Organisations de l'agri-business

Outre les organisations d'agriculteurs et celles où ils occupent une place prééminente, comme dans l'Association Américaine du soja, il existe de nombreux intérêts des secteurs d'amont et d'aval de l'agriculture qui pèsent dans le débat relatif à la politique agricole, soit par leurs organisations collectives de type associations patronales, soit parce qu'il s'agit de firmes au pouvoir économique suffisant pour se faire entendre en tant que telles. Il s'agit là d'un ensemble vaste, hétérogène et complexe. Regrouper tous ces intérêts dans une seule catégorie ne permet pas de proposer une analyse fine de leur influence. Mais faire autrement serait très difficile, faute d'information, et peut-être pas nécessaire pour notre propos ici. L'histoire de l'évolution de la politique agricole américaine indique en effet que ces acteurs ne jouent pas les premiers rôles, même si sur certains points leur influence peut être décisive. L'exemple du programme PIK, décrit ci-dessus, étaye ce point de vue. En effet ce programme de réduction massive des surfaces emblavées a eu des conséquences catastrophiques, et qui étaient tout à fait prévisibles, pour les industries d'amont (engrais et surtout machines agricoles). Cependant, les intérêts de l'agri-business n'ont pas pu l'empêcher.

On peut s'attendre à ce qu'à l'avenir ces intérêts s'allient avec les organisations agricoles pour empêcher une liquidation de l'intervention de l'Etat. Dans une telle alliance, ils obtiendront que soient écartés les contrôles quantitatifs de la production agricole, alternative qui pourrait être envisagée pour s'opposer à l'orientation ultra-libérale préconisée par l'administration. On peut penser que le secteur des banques rurales, très secouées par la crise actuelle, soutiendra cette alliance.

Les firmes transformant et commercialisant les produits agricoles, en particulier les grands exportateurs de céréales et d'oléagineux, sont aussi opposées aux limitations quantitatives de la production; en outre certaines d'entre elles soutiennent l'action de l'administration visant à réduire le niveau de soutien des prix, accusé de fixer les prix américains à un niveau trop élevé pour pouvoir exporter. Les préoccupations relatives aux exportations expliquent que la plupart d'entre elles soutiennent les organisations agricoles et ont fait avec elles pression sur l'administration pour obtenir des mesures favorisant les exportations agricoles.

Toutes ces organisations économiques ont, on le voit, des intérêts divers. La politique agricole est le résultat de leurs conflits et de leurs alliances, arbitrés par les instances politiques. Il convient d'examiner maintenant les acteurs qui relèvent de ces instances. Nous commencerons par les législateurs.

LES LÉGISLATEURS

La relative séparation des pouvoirs, résultant de la Constitution américaine, donne aux législateurs une grande autonomie politique. De ce fait, certains d'entre eux jouent un rôle majeur dans les débats relatifs à la politique agricole. Le rôle de chaque législateur dans ces débats dépend de sa situation présente et de l'histoire de sa carrière politique. A cet égard, quatre critères contribuent plus particulièrement à définir le rôle et la stratégie d'un législateur dans le débat qui commence : à quel parti appartient-il ? De quelle circonscription géographique est-

il l'élu ? Dans quelle assemblée siège-t-il et depuis combien de temps ? Est-il soumis à réélection en 1986 ? Examinons-les brièvement l'un après l'autre.

1. Influence des partis

Les *Démocrates*, aussi divers soient-ils, ont tous intérêt à combattre l'action du Président. Majoritaires à la Chambre des Représentants, ils sont tout à fait en mesure de bloquer les propositions de l'administration. Mais ils n'ont pas les moyens d'imposer leur point de vue au Sénat, où la majorité est Républicaine, ni au Président qui dispose toujours de son droit de veto. Au Sénat, les sénateurs Démocrates ne peuvent jouer qu'un rôle second, puisqu'ils sont minoritaires. On peut penser qu'ils essaieront de soutenir des propositions relativement modérées susceptibles d'attirer des dissidents Républicains.

De nombreux législateurs *Républicains* sont en effet dans une situation très embarrassante. Ils sont enclins à soutenir l'action du Président, et ne pas le faire pourrait leur coûter cher au plan politique. Mais certains d'entre eux ont aussi besoin du soutien des organisations agricoles et agro-alimentaires. Ils feront tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter d'être obligés de choisir entre ces deux exigences, c'est-à-dire qu'ils essaieront de négocier pour que la contradiction soit résolue par un compromis. Minoritaires, les Représentants Républicains ne joueront probablement pas un rôle capital. En revanche les Sénateurs Républicains sont sur le devant de la scène. Cela est plus particulièrement le cas pour ceux dont la circonscription est essentiellement rurale, ou inclut des intérêts agricoles et ruraux importants.

2. **L'origine géographique** joue en effet un rôle important. Pour certains législateurs le vote des agriculteurs et de ceux, beaucoup plus nombreux, dont les intérêts sont liés à l'agriculture, est capital. Pour d'autres il est important sans être vital. Pour d'autres enfin il est négligeable. La plupart des Sénateurs appartiennent à la première ou à la deuxième catégorie, car rares sont les Etats où l'agriculture n'a qu'une place négligeable. Les Représentants, élus de circonscriptions territoriales plus petites, se répartissent entre les trois catégories. Le nombre de ceux qui viennent de zones presque exclusivement urbaines a tendance à augmenter avec le déclin démographique de l'agriculture. Ceci rend de plus en plus difficile l'adoption de lois favorables aux agriculteurs. Mais il se trouve que les Représentants des zones urbaines sont à très forte majorité Démocrates. Ils seront, on l'a vu, peu tentés de faire alliance avec l'administration, d'autant plus que la crise financière que traverse l'agriculture américaine actuellement et le récent débat politique qu'elle a provoqué, ont suscité un vif écho dans la presse et les médias. L'image de l'agriculteur familial, gardien des valeurs traditionnelles et des racines de la société américaine, reste très forte dans l'opinion publique même si l'évolution de l'agriculture remet en cause de plus en plus les fondements objectifs de cette image.

3. **L'ancienneté** joue encore, on le sait, un rôle important pour déterminer le pouvoir respectif des différents membres d'une assemblée. C'est en effet en fonction de l'ancienneté que sont choisis les présidents des commissions et sous-commissions chargées d'étudier et de préparer les projets de loi. Certes les changements de règlement intervenus dans les années 70 ont réduit la concentration du

pouvoir, les présidents de commissions ayant été dessaisis d'une partie de leur prérogatives au profit des présidents des sous-commissions. Mais l'ancienneté reste le critère essentiel d'attribution de ces responsabilités.

4. Enfin, quatrième critère proposé ici pour analyser le rôle et la stratégie des différents législateurs, **le fait d'être ou non soumis à réélection en 1986** pèsera dans les comportements de chacun. Tous les Représentants étant dans ce cas, ce critère est particulièrement déterminant pour les Sénateurs. Il se trouve que 22 sénateurs Républicains sur 55 (contre 45 Démocrates) sont soumis à réélection. Les observateurs s'accordent à penser qu'une bonne moitié d'entre eux est vulnérable. Or il se trouve que ceux-ci proviennent en majorité du Middle West et de la ceinture du blé située plus à l'Ouest. Si l'administration maintient une position très rigide, ces Sénateurs seront très tentés de voter avec les Démocrates. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé pour certains d'entre eux lors du vote de la loi d'aide aux agriculteurs en difficulté au printemps 1985.

Le leader de la majorité Républicaine lui-même, le Sénateur Dole, était dans une situation embarrassante. Elu du Kansas, très lié aux producteurs de blé, il est soumis à réélection en 1986. De plus il est de notoriété publique qu'il nourrit des ambitions présidentielles. Il a soutenu l'administration dans le débat sur l'aide aux agriculteurs en difficulté. Le fera-t-il à l'avenir sur la loi agricole ? Presque totalement maître de l'ordre du jour du Sénat, son pouvoir est important. Il peut jouer un rôle crucial dans l'élaboration d'un compromis. Il a d'ailleurs montré dans le passé qu'il était très doué dans cet art du compromis. Son comportement mérite donc d'être suivi avec beaucoup d'attention. A l'issue du débat sur l'aide aux agriculteurs en difficulté, il a hautement déclaré qu'il s'y était opposé par suite du coût que cela aurait représenté pour le Budget. Pour restaurer son image auprès des agriculteurs, il a joué un rôle essentiel dans l'élaboration au printemps du programme (BICEP) d'aide aux exportations, sous forme de subventions en nature.

L'ADMINISTRATION

Parmi les nombreux organes du pouvoir exécutif, il semble utile de distinguer quatre acteurs principaux dans le débat agricole : le Ministre de l'Agriculture et son équipe de l'USDA, le « directeur » du Budget, l'état-major de la Maison Blanche et le Président lui-même.

Dans la vie politique américaine tout Ministre est d'abord l'homme du Président. Le **Ministre de l'Agriculture** n'a aucune base politique autonome et ne peut pas nourrir d'ambitions politiques au-delà de son mandat de Ministre. Son rôle est d'appliquer les orientations générales du programme présidentiel tout en conservant le soutien politique des agriculteurs. Il sert aussi de « fusible », attirant sur lui le mécontentement éventuel des agriculteurs et protégeant ainsi le Président. A cet égard la situation de M. Block, le ministre actuel, semble plutôt critique. Les agriculteurs ont dans leur grande majorité voté pour le Président Reagan, mais beaucoup sont actuellement très mécontents. Par ailleurs, M. Block a vu sa marge de manœuvre très réduite par les défaites qu'il a subies dans les débats au sein du pouvoir exécutif. Lors de la préparation du projet de Budget soumis par l'administration au Congrès, les arbitrages lui ont été très défavorables. De même dans la préparation du projet de loi

agricole, il n'a pas réussi à introduire les mesures, notamment en matière d'aides aux exportations, qui auraient pu lui procurer quelques alliés. Par ailleurs le veto opposé par le Président à la loi d'aide aux agriculteurs en difficulté, et surtout la façon dont il l'a annoncé, lui ont attiré l'hostilité de nombreux agriculteurs. De ce fait, M. Block ne joue plus son rôle de « fusible ». Paralysé au plan politique, affecté personnellement par des ennuis de santé et des problèmes financiers dans ses exploitations agricoles du Middle West — exposées à la crise comme les autres — il pourrait démissionner. De nombreux observateurs pensaient d'ailleurs au cours de l'été qu'il partirait dans les mois qui suivraient. Mais aussi important soit-il, un tel départ ne serait pour notre propos qu'une péripétie. Quel qu'il soit, le ministre de l'Agriculture sera toujours le principal porte-parole de l'administration en matière de politique agricole. Il sera donc au cœur du débat. Si un compromis doit être trouvé avec le Congrès, c'est lui qui sera l'interlocuteur principal. Ses prises de position doivent donc être suivies de près. Par ailleurs, il n'y a aucun doute que sur le plan idéologique, M. Block est fondamentalement d'accord avec l'orientation, préconisée par l'administration, d'un retour aux ajustements par le marché.

Pour M. Stockmann, le « **directeur** » du Budget (6) au début de 1985, les défaites de M. Block ont été autant de victoires. Artisan principal de la mise en œuvre Budgétaire des orientations du Président, convaincu que les programmes agricoles, comme beaucoup d'autres programmes civils, ne sont que des rentes arrachées par des intérêts particuliers, très minoritaires, au détriment de l'intérêt général, son objectif en matière de politique agricole était simple et clair : réduire au maximum le coût budgétaire de la politique agricole. Même s'il n'apparaissait pas sur le devant de la scène, il fut partie prenante de tous les compromis en matière de politique agricole, l'exemple le plus récent étant l'acceptation du programme BICEP d'aide aux exportations.

L'état major de la Maison Blanche, plus que par le passé, joue un rôle relativement autonome car le Président lui délègue beaucoup de dossiers à traiter. De nombreux arbitrages entre ministres sont rendus à ce niveau. Et c'est là que s'élaborent les principaux éléments de la stratégie vis-à-vis du Congrès. Les modalités de fonctionnement de cet état-major ne sont pas directement accessibles à un observateur extérieur. Cependant les arbitrages rendus montrent clairement une volonté de mettre en œuvre vigoureusement le programme Présidentiel de retrait du Gouvernement de la vie économique, sans trop se soucier des coûts politiques immédiats que cela implique. Une telle position repose probablement sur la conviction qu'en cas de difficultés très sérieuses, le Président saura sentir s'il convient de passer un compromis ou de faire appel à l'opinion publique, perçue comme très favorable au Président.

Le **Président**, lui-même, est bien sûr un acteur important. Il est très puissant, du fait des attributions que lui donne la Constitution mais aussi à cause de son jugement politique très sûr. Comme il n'est pas rééligible, son pouvoir de marchandage dans les négociations avec le Congrès va s'éroder rapidement au cours de ce deuxième mandat. Cette évolution sera particulièrement marquée si les Démocrates enregistrent des gains sensibles aux élections de 1986, comme ils l'avaient fait en 1982. Mais même si son pouvoir dimi-

6. Un « directeur » du Budget a rang de Ministre.

nue, le Président disposera d'une arme redoutable dans le débat sur la politique agricole : la menace d'utiliser son droit de veto. Maniée habilement, une telle menace peut conserver à l'administration un poids important dans les négociations avec le Congrès et, par là, avec les organisations économiques. Comme on l'a dit, aucun acteur ne souhaite un retour à la législation « permanente » adoptée dans les années 30 et 40. Ce consensus négatif pousse à trouver un compromis. Le Président est en mesure de l'empêcher. Au moment critique, son attitude dépendra probablement beaucoup du sentiment qu'il aura ou non d'être soutenu par l'opinion publique et de l'issue du débat budgétaire. Si on lui présente une loi agricole, entraînant des coûts budgétaires entrant dans les limites du compromis global qu'il aura accepté en matière de budget, on peut penser qu'il la signera. Mais bien entendu, il s'agit là d'une prévision qui reste très aléatoire et qui ne précise pas la date à laquelle le Président sera confronté à une décision de ce type.

CONSEQUENCES POUR L'AGRICULTURE EUROPÉENNE

Prévoir exactement l'issue du débat dont les enjeux et les principaux acteurs viennent d'être brièvement passés en revue est bien entendu impossible aujourd'hui. Certaines caractéristiques de ce débat apparaissent cependant assez clairement pour qu'il soit possible de préciser la nature de la marge d'incertitude. Ce faisant, il sera possible de formuler quelques prévisions. Tel est l'objet de la dernière partie de cet article, où l'on insistera plus particulièrement sur les aspects qui intéressent au premier chef l'agriculture européenne.

Il y a tout lieu de penser que le débat agricole continuera d'être déterminé par l'évolution de la contradiction entre la revendication des agriculteurs d'être protégés contre les effets de la crise que traverse l'agriculture américaine, et le souci de limiter les dépenses du Budget de l'Etat. Si l'on admet que cette crise résulte d'une surcapacité de production eu égard aux perspectives de la demande solvable, tant à l'intérieur du pays qu'à l'exportation, cette contradiction ne peut être résolue à court terme que par un compromis politique. Quels peuvent être les termes de ce compromis ? Quelles conséquences peut-on prévoir pour l'agriculture européenne ?

En tout état de cause l'effet des décisions américaines sur les marchés mondiaux des céréales et dans une moindre mesure, des oléagineux risque d'être très important. Quelle que soit l'évolution du débat, on peut s'attendre à ce qu'un consensus se dégage pour tenter de restaurer la compétitivité de l'agriculture américaine. En fait, cette compétitivité a surtout été mise en cause par le niveau élevé du dollar. Mais on peut s'attendre à une diminution du niveau des prix de soutien, ce qui réduira les prix sur le marché intérieur et par suite, pèsera sur les cours mondiaux. Il est vrai que depuis quelque temps divers pays vendent à des prix nettement inférieurs aux prix américains. C'est notamment le cas de l'Argentine pour le blé. Le prix de soutien américain n'a donc pas constamment joué le rôle d'un prix plancher pour les cours mondiaux. Mais il est

certain que si le prix de soutien américain baisse, la concurrence sur le marché mondial sera plus vive. Or le prix de soutien peut baisser de façon notable et l'effet de cette baisse sera accentué si le dollar baisse encore ce qui est tout à fait possible. L'effet d'une telle baisse sur le FEOGA peut être considérable car il faudrait alors augmenter sensiblement les restitutions aux exportations.

La baisse du prix d'objectif et la réduction des montants compensatoires devraient à long terme être au contraire favorables à l'agriculture européenne. Il n'y a pas de doute en effet que ces réductions diminueraient les incitations économiques à produire et contribueraient ainsi à un meilleur équilibre entre l'offre et la demande. Mais les problèmes politiques les plus aigus sont ceux qui exigent des décisions rapides et, à court terme, les effets sur l'offre sont probablement peu importants.

Outre les variations de prix, on peut s'attendre à une poursuite des actions pour augmenter l'efficacité des mesures de soutien aux exportations. Un consensus semble progressivement s'être dégagé pour accroître sensiblement le volume de l'aide alimentaire aux pays en voie de développement. Par ailleurs, le programme BICEP a été spécifiquement conçu pour contrer la concurrence jugée déloyale des subventions directes aux exportations que sont les restitutions Européennes.

On peut donc s'attendre à des pressions américaines renouvelées dans les négociations internationales, en particulier au GATT. L'administration américaine utilisera les pressions qu'elle subit à l'intérieur, comme moyen de pression sur ses partenaires commerciaux. Si ceux-ci n'acceptent pas une libéralisation des règles du commerce international, l'administration américaine fera valoir qu'elle ne sera pas longtemps en mesure de s'opposer aux pressions interventionnistes de ses propres producteurs. Ce phénomène n'est certes pas nouveau mais l'accroissement considérable des tensions à l'intérieur des Etats-Unis, caractéristique du débat qui commence, se répercutera au plan externe. Toutefois, pour l'agriculture européenne, cette pression politique supplémentaire dans les négociations multilatérales représente un danger qui est probablement beaucoup moins grave que la pression économique que risque d'exercer sur elle la baisse probable des cours mondiaux avec ses conséquences pour les finances Communautaires. Il est intéressant de noter que cette pression économique résultera d'une action unilatérale des Etats-Unis. On pourrait certes penser que les Etats-Unis et la Communauté Européenne auraient intérêt à s'entendre et à trouver les moyens de ne pas se faire une concurrence forcée sur les pays tiers. Il s'agit là d'une vieille idée qui a été proposée à plusieurs reprises et sous diverses formes par les Européens depuis plus de vingt ans. Les Américains s'y sont toujours opposés et il est pratiquement certain qu'ils ne l'accepteront pas dans un avenir prévisible. Leur opposition est fondée sur leurs convictions idéologiques relatives à la supériorité des mécanismes de marché, mais aussi sur le fait que pour respecter d'éventuels accords internationaux, l'administration devrait être dotée de pouvoirs de contrôle sur les entreprises privées, qui assurent l'essentiel des exportations, beaucoup plus étendus que ceux dont elle dispose actuellement. Une telle évolution est impossible dans le climat politique actuel aux Etats-Unis.

QUELQUES PRÉVISIONS

Même s'il n'est pas possible de prévoir l'issue du débat engagé aux Etats-Unis à propos de la politique agricole, nous avons pu identifier les principaux acteurs, repérer leurs stratégies et cerner les principales questions autour desquelles le débat s'organise. La contradiction principale est entre d'une part, les pressions exercées par les agriculteurs et leurs organisations afin de maintenir la protection dont ils bénéficient depuis longtemps à un moment où ils traversent une crise financière très grave et, d'autre part, les pressions pour réduire le déficit budgétaire du gouvernement Fédéral. L'examen du rôle et de la stratégie prévisibles des principaux acteurs nous a permis de réduire la marge d'incertitude à laquelle les observateurs sont confrontés et de faire quelques prévisions.

On peut ainsi prévoir dès maintenant que les conséquences pour l'agriculture Européenne des décisions qui seront prises aux Etats-Unis risquent d'être très importantes. Les enjeux sont bien plus grands que ceux des querelles bilatérales récentes à propos de la limitation éventuelle des exportations américaines de produits de substitution des céréales dans l'alimentation animale, du renforcement de la protection du secteur viti-vinicole aux

Etats-Unis ou des rétorsions sur les pâtes alimentaires. Les pressions économiques qui risquent d'en résulter pour la Communauté Européenne, par le biais des conséquences pour le FEOGA, surtout si le dollar continue de baisser, risquent d'être aussi beaucoup plus importantes que les pressions politiques, pourtant redoublées, que les Etats-Unis ne manqueront pas d'exercer sur la Communauté pour qu'elle supprime les subventions aux exportations que sont les restitutions.

A long terme, la cause économique principale de ces tensions, tant à l'intérieur des Etats-Unis qu'entre les principaux pays exportateurs, est le déséquilibre entre les capacités de production et les perspectives de la demande. Certes, de nombreux besoins alimentaires dans le monde ne sont pas satisfaits, ou le sont mal, mais la théorie économique la plus élémentaire nous a enseigné depuis longtemps qu'un besoin ne se transforme en demande que s'il est solvable. Par ailleurs, aucune société développée n'a encore trouvé le moyen de réduire durablement les capacités de production de son agriculture, ou même de ralentir son rythme d'expansion, d'une façon qui soit politiquement acceptable.

RÉFÉRENCES CITÉES

- ERS, USDA (1985). — *The Current Financial Conditions of Farmers and Farm Lenders*. Agriculture Information Bulletin-490, mars 1985.
- PETIT M. (1986). *Determinants of agricultural policies : conceptual framework and selected case studies from the United States and the European Community*, IFPRI Research Report, A paraître.