



**AgEcon** SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*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](mailto: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.*

## Economie politique des programmes agricoles des Etats-Unis

M. Eabel

---

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

Eabel M. Economie politique des programmes agricoles des Etats-Unis. In: Économie rurale. N°173, 1986. L'agriculture dans la compétition internationale. 1re partie. pp. 12-21;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1986.3753>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1986\\_num\\_173\\_1\\_3753](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1986_num_173_1_3753)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

## **Résumé**

Les Etats-Unis ont engagé en 1985 un débat intensif sur la politique agricole qui a abouti à l'adoption, pour cinq ans, d'une nouvelle loi agricole, le Food Security Act de 1985. Cette démarche politique visait la réalisation de plusieurs objectifs contradictoires : (a) l'abaissement du niveau des subventions afin de rendre les Etats-Unis plus compétitifs sur les marchés mondiaux et de stimuler les exportations qui avaient enregistré une baisse spectaculaire ; (b) la protection du revenu agricole au moyen d'une aide de l'Etat, dans un contexte caractérisé par la dépréciation de la valeur des terres à usage agricole et par l'ampleur des problèmes de financement de l'agriculture; (c) la réduction du coût des programmes gouvernementaux de soutien des revenus et des prix agricoles, qui avait augmenté fortement au cours des cinq dernières années.

La réalisation simultanée de ces trois objectifs s'avérant impossible du fait de leur nature contradictoire, les maîtres d'œuvre de la politique agricole ont décidé de donner la priorité aux deux premiers et de sacrifier la réduction des coûts budgétaires. Les élections du Congrès en 1986 ont joué un rôle important dans la détermination de ce choix. Toutefois, une autre loi visant à équilibrer le budget fédéral d'ici à 1991 rend impérative la mise en œuvre de réductions des dépenses liées aux programmes concernant l'agriculture et les autres secteurs. La réduction du déficit ne pouvant s'opérer qu'au moyen de coupes pratiquées dans les dépenses, le coût des programmes de soutien des revenus et des prix agricoles sera moins élevé que celui initialement prévu par la nouvelle loi agricole. Cette nouvelle politique agricole a été appliquée à la campagne 1986 et aux produits laitiers. Dans le cas des principales récoltes bénéficiant de prix de soutien, les taux des prêts sur produits ont été abaissés de façon significative : moins 27% pour le blé et moins 25% pour le maïs, par exemple. Comme par le passé, les mesures agricoles adoptées aux Etats-Unis seront sujettes à de fréquentes modifications en fonction de l'évolution de l'environnement économique et politique. Toutefois, il est peu probable que l'orientation initiale du Food Security Act de 1985 soit révisée de façon fondamentale. La baisse du niveau des prêts et la protection du revenu des agriculteurs par le biais d'aides de l'Etat, demeureront la règle. Cependant, le montant des subventions accordées pourrait être remis en cause dans le cadre des efforts permanents déployés pour faire face au problème plus vaste que constitue le déficit budgétaire.

## **Abstract**

The political economy of us agricultural policy - The United States engaged in an intensive agricultural policy debate in 1985 leading to passage of a new five-year farm bill, the Food Security Act of 1985. The political process sought to achieve several conflicting goals : (a) reductions in support levels to make the U.S. more competitive in world markets and stimulate exports which had fallen off sharply; (b) protection of farm income through government payments in the midst of declining land values and serious farm financial problems; and (c) reductions in the government cost of agricultural price and income support programs which had escalated sharply over the past five years.

Since it was impossible to achieve all three of these goals because of inherent conflicts, the architects of farm policy opted to achieve the first two goals and sacrifice budget costs. The Congressional election in 1986 played a major role in shaping this outcome. However, another piece of legislation designed to balance the Federal budget by 1991 requires reductions in expenditures on agricultural and other programs. To the extent deficit reduction is achieved through expenditure cuts, the cost of agricultural price and income support programs will not be as high as initially expected under the new farm bill.

The new farm policy has already been implemented for the 1986 crop season and for dairy products. In the case of major price supported crops, market support (loan) levels have been reduced markedly; e. g. by 27 percent for wheat and 25 percent for corn.

As in the past, U.S. agricultural policies will be subject to frequent change as the economic and political environment evolves. However, the basic thrust of the Food Security Act of 1985 is not likely to be altered in any fundamental way. Lower support levels will be maintained and substantial income protection to farmers will be provided through government payments. The cost of this policy to the government could be modified, however, through continuing efforts to deal with the larger budget deficit issue.



## ECONOMIE POLITIQUE DES PROGRAMMES AGRICOLES DES ETATS-UNIS

Martin E. ABEL \*

### Résumé :

Les Etats-Unis ont engagé en 1985 un débat intensif sur la politique agricole qui a abouti à l'adoption, pour cinq ans, d'une nouvelle loi agricole, le Food Security Act de 1985. Cette démarche politique visait la réalisation de plusieurs objectifs contradictoires : (a) l'abaissement du niveau des subventions afin de rendre les Etats-Unis plus compétitifs sur les marchés mondiaux et de stimuler les exportations qui avaient enregistré une baisse spectaculaire ; (b) la protection du revenu agricole au moyen d'une aide de l'Etat, dans un contexte caractérisé par la dépréciation de la valeur des terres à usage agricole et par l'ampleur des problèmes de financement de l'agriculture ; (c) la réduction du coût des programmes gouvernementaux de soutien des revenus et des prix agricoles, qui avait augmenté fortement au cours des cinq dernières années.

La réalisation simultanée de ces trois objectifs s'avérant impossible du fait de leur nature contradictoire, les maîtres d'œuvre de la politique agricole ont décidé de donner la priorité aux deux premiers et de sacrifier la réduction des coûts budgétaires. Les élections du Congrès en 1986 ont joué un rôle important dans la détermination de ce choix. Toutefois, une autre loi visant à équilibrer le budget fédéral d'ici à 1991 rend impérative la mise en œuvre de réductions des dépenses liées aux programmes concernant l'agriculture et les autres secteurs. La réduction du déficit ne pouvant s'opérer qu'au moyen de coupes pratiquées dans les dépenses, le coût des programmes de soutien des revenus et des prix agricoles sera moins élevé que celui initialement prévu par la nouvelle loi agricole.

Cette nouvelle politique agricole a été appliquée à la campagne 1986 et aux produits laitiers. Dans le cas des principales récoltes bénéficiant de prix de soutien, les taux des prêts sur produits ont été abaissés de façon significative : moins 27 % pour le blé et moins 25 % pour le maïs, par exemple.

Comme par le passé, les mesures agricoles adoptées aux Etats-Unis seront sujettes à de fréquentes modifications en fonction de l'évolution de l'environnement économique et politique. Toutefois, il est peu probable que l'orientation initiale du Food Security Act de 1985 soit révisée de façon fondamentale. La baisse du niveau des prêts et la protection du revenu des agriculteurs par le biais d'aides de l'Etat, demeureront la règle. Cependant, le montant des subventions accordées pourrait être remis en cause dans le cadre des efforts permanents déployés pour faire face au problème plus vaste que constitue le déficit budgétaire.

### Summary :

#### THE POLITICAL ECONOMY OF US AGRICULTURAL POLICY

The United States engaged in an intensive agricultural policy debate in 1985 leading to passage of a new five-year farm bill, the Food Security Act of 1985. The political process sought to achieve several conflicting goals : (a) reductions in support levels to make the U.S. more competitive in world markets and stimulate exports which had fallen off sharply ; (b) protection of farm income through government payments in the midst of declining land values and serious farm financial problems ; and (c) reductions in the government cost of agricultural price and income support programs which had escalated sharply over the past five years.

Since it was impossible to achieve all three of these goals because of inherent conflicts, the architects of farm policy opted to achieve the first two goals and sacrifice budget costs. The Congressional election in 1986 played a major role in shaping this outcome. However, another piece of legislation designed to balance the Federal budget by 1991 requires reductions in expenditures on agricultural and other programs. To the extent deficit reduction is achieved through expenditure cuts, the cost of agricultural price and income support programs will not be as high as initially expected under the new farm bill.

The new farm policy has already been implemented for the 1986 crop season and for dairy products. In the case of major price supported crops, market support (loan) levels have been reduced markedly ; e. g. by 27 percent for wheat and 25 percent for corn.

As in the past, U.S. agricultural policies will be subject to frequent change as the economic and political environment evolves. However, the basic thrust of the Food Security Act of 1985 is not likely to be altered in any fundamental way. Lower support levels will be maintained and substantial income protection to farmers will be provided through government payments. The cost of this policy to the government could be modified, however, through continuing efforts to deal with the larger budget deficit issue.

\* Président Abel, Daft and Earley, Washington D.C.

## HISTORIQUE DU RÉCENT DÉBAT SUR LA POLITIQUE AGRICOLE

Le débat sur la politique agricole, qui a conduit à l'adoption du Food Security Act de 1985, a été fortement conditionné par les événements qui se sont déroulés depuis l'adoption en 1981 du précédent projet de loi agricole et par l'expérience acquise lors de l'application de cette législation. Il est essentiel de comprendre ce contexte pour pouvoir évaluer les forces qui ont amené à redéfinir la politique agricole américaine.

Le projet de loi de 1981 a été élaboré à un moment où, aux Etats-Unis, régnait un optimisme quasi général au sujet de l'avenir de l'agriculture. Tout le monde s'attendait à ce que la rapide croissance des exportations agricoles observée au cours des années 1970 se poursuive, ainsi que l'inflation grâce à laquelle les prix agricoles et ceux des produits de base se maintenaient à un niveau satisfaisant. Le souci dominant était de produire suffisamment de denrées alimentaires et de fibres, mais sans crainte des excédents.

En 1981, à l'époque de son adoption, le projet de loi sur l'agriculture fut considéré comme peu coûteux. En outre, le Congrès estimait qu'il pouvait se montrer généreux pour la fixation des niveaux de soutien des prix et l'administration n'émit que des critiques modérées. Le projet de loi prévoyait des augmentations des « loan-rates » (taux de prêts sur récoltes) (1) et des prix d'objectif (target prices) utilisés pour calculer les prix de base à la production ou les paiements compensatoires (deficiency payments) aux producteurs de céréales et de coton, ainsi que ceux du lait et du sucre. Le projet de loi comportait certes des dispositions prévoyant l'abaissement des loan rates dans le cas où ceux-ci s'écarteraient des prix du marché. Mais l'administration se garda de recourir fréquemment à ces dispositions, parce qu'elles auraient augmenté les paiements compensatoires et le coût de financement budgétaire des programmes de soutien des prix.

Peu après, l'administration et d'autres responsables ne tardèrent pas à réaliser que la loi agricole de 1981 n'était plus adaptée à la situation de l'agriculture aux Etats-Unis. En effet, la conjoncture se transforma assez brusquement et remit en cause les hypothèses qui avaient présidé à l'élaboration des dispositions de la loi de 1981. En particulier, les exportations agricoles des Etats-Unis commencèrent à décroître, et l'on vit apparaître des excédents, qui obligèrent à constituer d'importants stocks de matières premières et à laisser en jachère des superficies importantes, pour se conformer aux programmes du gouvernement. Un certain nombre de facteurs expliquent cette situation nouvelle.

Tout d'abord, la récession mondiale, qui a commencé à se développer au début des années 1980, a freiné le commerce mondial des produits agricoles, donnant un coup d'arrêt à la croissance presque ininterrompue qui avait caractérisé la précédente décennie.

1. Loan rate : prix minimal d'un produit agricole, par le biais d'un prêt en espèces fait avant la récolte et remboursable soit en nature si l'agriculteur n'a pas pu vendre sa récolte, soit en espèces s'il a pu la vendre à un prix supérieur (NDT).

En second lieu, de nombreux pays en voie de développement ont commencé à avoir de graves problèmes d'endettement extérieur. Ces pays furent obligés d'appliquer des programmes d'austérité, d'où une réduction de leurs importations. Cette situation contrastait fortement avec la croissance vigoureuse des importations de produits agricoles par les pays en voie de développement lors des années précédentes. En troisième lieu, la rigueur accrue de la politique monétaire et financière de nombreux pays, industrialisés ou en voie de développement, donna un coup d'arrêt à l'inflation au début des années 1980.

En dernier lieu, la valeur du dollar se mit à augmenter considérablement par rapport à celle des principales autres monnaies étrangères et atteignit des niveaux record au début de 1985, réduisant ainsi la compétitivité des Etats-Unis sur les marchés mondiaux, étant donné qu'il était impossible, politiquement et juridiquement, de compenser cette évolution par une baisse des prix de soutien aux Etats-Unis.

L'ensemble de ces facteurs a entraîné la stagnation ou la diminution des échanges mondiaux des principaux produits agricoles et le déclin de la part des Etats-Unis dans le commerce mondial. Le tableau 1 montre l'évolution des exportations agricoles américaines.

Tableau 1. — Balance commerciale des produits agricoles (en milliards de dollars)

Exercice budgétaire	Exportations	Importations	Solde
1971	7,96	6,13	1,83
1972	8,24	5,94	2,30
1973	14,98	7,74	7,24
1974	21,61	10,06	11,55
1975	21,85	9,47	12,38
1976	22,76	10,51	12,25
1977	24,00	13,38	10,62
1978	27,29	13,88	13,41
1979	31,98	16,19	15,79
1980	40,48	17,27	23,21
1981	43,78	17,22	26,56
1982	39,09	15,35	23,74
1983	34,77	16,37	18,40
1984	38,00	18,80	19,10
1985 Estim.	31,20	19,70	11,50

Le problème de la capacité excédentaire a également contribué à modifier la situation de l'agriculture américaine, que ce soit sous la forme de stocks de denrées ou d'importantes superficies laissées en jachère, conformément aux programmes du gouvernement.

Les stocks de denrées ont atteint des niveaux très élevés lors de la récolte de 1982-1983. Un très important programme de réduction des superficies cultivées, plus connu sous le titre de programme de paiement en nature (PIK)

Un glossaire figure en fin d'article.

ainsi qu'une très forte sécheresse ont réduit fortement les stocks de 1983-1984. Toutefois, on s'attend à ce que les niveaux des stocks à la fin de la campagne 1985-1986 soient équivalents, voire supérieurs à ceux observés avant l'adoption du PIK.

Tableau 2. — Stocks de report de maïs, blé et coton, campagne agricole

	Maïs (en millions de boisseaux)*	Blé (en millions de boisseaux)*	Coton (en millions de balles)
1980/81	1.034	989	2,6
1981/82	2.182	1.164	6,6
1982/83	3.120	1.515	7,9
1983/84	723	1.399	2,8
1984/85	1.381	1.425	4,1
1985/86*	3.378	1.837	9,0

\* Estimation

\* 1 boisseau de maïs = 25 kilos  
1 boisseau de blé = 27 kilos

De même, on peut constater une capacité excédentaire en ce qui concerne la superficie des terres cultivées pour les principaux produits agricoles. La dernière année où il n'y a pas eu de programme de contrôle des superficies cultivées fut celle de 1981, année au cours de laquelle 370 millions d'acres ont étéensemencés pour l'ensemble des principales récoltes.

En 1983, année où le programme PIK a été adopté, les surfaces cultivées ont été réduites d'environ 46 millions d'acres. En 1986, on s'attend à ce que le total de ces surfaces cultivées soit équivalent à celui de 1983, en raison de la forte proportion de terres laissées en jachère, en vertu des programmes de soutien des prix.

Tableau 3. — Superficies ensemencées (en millions d'acres)

	1981	1982	1983	1984	1985
Maïs	84,1	81,9	60,2	80,5	83,3
Sorgho	15,9	16,0	11,9	17,3	18,3
Avoine	13,6	14,0	20,3	12,4	13,3
Orge	9,6	9,5	10,4	12,0	13,1
Blé	88,3	86,2	76,4	79,2	75,6
Soja	67,5	70,9	63,8	67,8	63,1
Coton	14,3	11,3	7,9	11,1	10,6
Riz	3,8	3,3	2,2	2,8	2,5
Divers *	73,0	73,5	71,0	73,9	72,3
Total	370,1	366,6	324,1	357,0	352,1

\* Graines de lin, arachides, tournesol, haricots secs, pommes de terre, patates douces, betteraves ; superficies moissonnées pour le seigle, le foin, le tabac et la canne à sucre.

La détérioration de la situation économique à laquelle a été confrontée l'agriculture américaine au cours de la première moitié des années 1980 a eu une incidence impor-

tante sur le niveau de vie des agriculteurs et sur le coût des mesures agricoles pour le gouvernement.

L'escalade des coûts des programmes de soutien des prix est illustrée par le montant des fonds investis par le gouvernement fédéral dans les stocks et dans les prêts sur produits consentis aux agriculteurs. Le niveau de ces investissements a fortement augmenté au cours des années 1980, passant d'environ 6 milliards de dollars en 1980 à environ 24 milliards de dollars en 1983 et il est ensuite demeuré élevé. De plus, les dépenses publiques consacrées au versement des paiements compensatoires aux producteurs se sont également accrues dans des proportions considérables.

Le revenu net des agriculteurs est demeuré relativement stable au cours des années 1980. Mais ceci a résulté en grande partie de la forte augmentation des versements effectués par le gouvernement au profit des producteurs ; en effet leur montant annuel est passé d'environ 1 milliard de dollars à la fin des années 1970 et au début des années 1980 à environ 12 milliards ces dernières années.

Tableau 4. — Revenus agricoles nets (en milliards de \$)

1980	37,2
1981	35,8
1982	38,3
1983	38,3
1984	39,2
1985*	39,0

\* Estimation

Mais en dépit de la stabilité de leurs revenus, les agriculteurs ont subi une détérioration très sensible de leur situation financière tout au long de cette période. Pour nombre d'entre eux, ce revenu ne leur permettait pas de rembourser les intérêts liés aux importants emprunts qu'ils avaient contractés. En outre, la baisse importante de la valeur des terres a aggravé la situation financière des agriculteurs, leur endettement demeurant élevé alors que la valeur de leurs avoirs diminuait fortement.

Tableau 5. — Indice des valeurs des biens fonciers agricoles (1977 = 100)

1 <sup>er</sup> avril	E.U.	Cornbelt
1982	157	140
1983	148	123
1984	146	118
1985	128	90
1986*	115	69

\* Préviation

La situation financière des agriculteurs américains au début de l'année 1985 est décrite dans la suite de ce texte. Cette situation s'est probablement détériorée depuis.

Une étude effectuée par des économistes de l'Université de l'Iowa présente une analyse détaillée de l'incidence des problèmes d'endettement des agriculteurs américains au 1<sup>er</sup> janvier 1985. Cette analyse est basée sur les résultats

d'une étude effectuée à l'échelle nationale par l'USDA (2) en février et mars 1985 sur plus de 17.000 exploitations, dites « commerciales » (3), complétée par une étude du Crop Reporting Service de l'Iowa. La situation des exploitations « commerciales », c'est-à-dire dont les ventes annuelles se chiffraient à 40.000 dollars ou davantage, apparaît dans le tableau ci-dessous. Les points essentiels qui s'en dégagent sont les suivants :

- Environ 47 % de l'ensemble des exploitations commerciales totalisant 37 % de l'endettement et 40 % des avoirs de ce groupe étaient des exploitations rentables, pour lesquelles la rentabilité des capitaux propres était de 5 % ou davantage.
- Parmi les exploitations commerciales, celles qui arrivaient à se maintenir avec des taux de rentabilité des capitaux propres, variant entre moins 5 % et plus 5 % représentaient près de 27 % des exploitations, 22 % de l'endettement et seulement 39 % des avoirs.
- Les exploitations commerciales qui connaissaient des difficultés financières, c'est-à-dire celles dont le rendement des capitaux propres était inférieur à moins 5 %, représentaient 26 % de l'ensemble de ces exploitations, 40 % de l'endettement et 22 % des avoirs.

Tableau 6. — Exploitations commerciales dont le chiffre d'affaires est supérieur à 40.000 \$ : rentabilité des capitaux propres. (répartition en %)

Chiffre d'affaires	Moins de 5 %	- 5 % à + 5 %	Plus de 5 %	Ensemble
\$ 500.000 & plus				
% Exploitants	1,20	0,90	2,69	4,79
% Endettement	8,16	3,70	8,48	20,34
% Actifs	4,47	4,95	7,81	17,23
\$ 250.000 — \$ 499.999				
% Exploitants	2,47	2,18	6,17	10,82
% Endettement	6,64	4,76	9,15	20,55
% Actifs	3,16	6,44	8,32	18,43
\$ 100.000 — \$ 249.999				
% Exploitants	8,40	8,32	19,41	36,13
% Endettement	13,80	8,13	14,09	36,02
% Actifs	6,83	13,54	15,41	35,78
\$ 40.000 — \$ 99.999				
% Exploitants	14,12	15,53	18,51	48,16
% Endettement	11,89	5,84	5,34	23,07
% Actifs	7,11	13,80	8,14	29,05
Ensemble				
% Exploitants	26,19	26,93	46,78	100,00
% Endettement	40,49	22,43	37,06	100,00
% Actifs	21,57	38,73	39,68	100,00

La situation de l'agriculture américaine au début de l'année 1985 était donc très contrastée. Environ un quart de l'ensemble des exploitations agricoles connaissait de sérieuses difficultés financières. Un peu plus d'un quart d'entre elles arrivait à se maintenir, mais devait en fin de compte effectuer des réajustements financiers. Environ la moitié de ces exploitations avait une situation financière relativement satisfaisante.

### BREF APERÇU DES CONDITIONS DANS LESQUELLES S'EST ENGAGÉ LE DÉBAT SUR LA POLITIQUE AGRICOLE

Aux Etats-Unis, non seulement la politique agricole fait l'objet de révisions presque continuelles, et la législation est périodiquement modifiée, mais il existe également un calendrier bien précis pour les principaux débats qui précèdent l'adoption de nouvelles dispositions, environ tous les quatre ans. C'est ainsi que les discussions sur les mesures en matière alimentaire et agricole commencent habituellement deux ans environ avant la procédure législative proprement dite. On en a vu un exemple récemment. Les dispositions en vigueur cessant d'être applicables à la fin de l'année 1985, les discussions sur les orientations de la nouvelle politique ont commencé au début de 1984.

Aux Etats-Unis, l'élaboration des mesures suit une procédure complexe qui suppose la participation d'un grand nombre d'instances, à savoir des fonctionnaires du gouvernement, des universitaires, des membres d'organisations agricoles et de producteurs de produits de base, des industriels du secteur privé et des associations patronales, des groupes de consommateurs et de partisans de la protection de l'environnement, ainsi que des experts indépendants.

Lors du tout dernier débat, le nombre des participants a été plus important que d'habitude.

Certains groupes qui jusqu'ici n'étaient pas intervenus dans le domaine de la politique agricole ont décidé de jouer un rôle plus offensif. Les réductions importantes des terres ensemencées et de la production en 1983 ont fait comprendre à ces groupes l'importance des mesures prises dans le domaine agricole. En 1983, les ventes d'engrais, de produits chimiques et de machines ont subi un recul sensible, dans la mesure où elles sont liées aux grandes cultures. Les éleveurs de bétail et de volaille ont été affectés par le coût élevé des aliments pour animaux en 1983 et 1984. Ces groupes se sont intéressés de façon plus active que précédemment au récent débat sur la politique agricole.

La politique d'assistance alimentaire aux familles nécessiteuses n'était pas une question sujette à controverse. Aux Etats-Unis, ces programmes bénéficient d'un large appui politique et les problèmes qui se posaient dans ce domaine ont fait l'objet de débats et ont été résolus il y a quelques années. En outre, les prix des produits alimentaires sont demeurés relativement stables depuis 1981 et le coût actuel des produits alimentaires ne constitue pas un problème sensible.

D'importantes mesures nouvelles ont été prises en ce qui concerne la conservation des sols dans le cadre du projet de loi sur l'agriculture de 1985. Celles-ci prévoyaient des

2. Ministère de l'Agriculture.

3. Avec un chiffre d'affaires supérieur à 40.000 dollars.



indemnités aux agriculteurs lorsque ceux-ci cessaient, pendant une longue période, de cultiver des terres fragiles, ainsi que l'impossibilité de bénéficier des programmes de soutien des prix et des revenus pour les terres fragiles, lorsqu'elles sont mises en culture pour la première fois ou qu'elles sont à nouveau cultivées après avoir été gelées durant une longue période en application d'un programme de protection des sols. Les initiatives dans le domaine de la conservation des sols bénéficient également d'un large appui politique et ne constituent pas un point de friction important dans le débat politique.

Les différents programmes d'aide à l'exportation ont donné lieu à très peu de controverses. En fait, de très nombreuses personnes sont favorables à l'expansion de ces programmes, compte tenu du déclin des exportations agricoles qu'ont connu les Etats-Unis au début des années 1980.

Les principaux problèmes au centre du débat de politique agricole concernaient donc les programmes relatifs aux grandes productions végétales et leurs coûts.

Les discussions préliminaires sur la politique agricole ont permis, malgré les divergences très importantes, de réunir un large consensus sur les points suivants (voir par exemple, Paarlberg, 1984) :

— l'agriculture américaine devra faire face, pendant un certain temps, à une situation de potentiel de production excédentaire ;

— le commerce mondial des produits agricoles est en stagnation ou en recul et, selon les évaluations les plus réalistes concernant la fin des années 1980, il faut s'attendre à ce que son taux de croissance soit inférieur de moitié à celui enregistré dans les années 1970. La croissance des exportations est essentielle pour une meilleure utilisation de la capacité de production de l'agriculture américaine ;

— les niveaux élevés et rigides de soutien des prix prévus par la loi de 1981 ainsi que la très forte appréciation du dollar ont considérablement réduit la part des Etats-Unis dans le commerce mondial des produits agricoles. Ces orientations de la politique américaine doivent être modifiées ;

— les dépenses publiques affectées aux programmes concernant les produits agricoles ont pris une ampleur inacceptable, encore aggravée par le coût du programme PIK en 1983. Il convient de réduire les coûts des différents programmes.

Les discussions de 1984 appellent trois remarques :

• De nombreux experts agricoles indépendants ont préconisé des modifications importantes et parfois radicales en recourant notamment à de fortes réductions des loan rates et des prix d'objectif pour décourager la production, réduire les dépenses budgétaires et donner un coup de fouet aux exportations en rendant les Etats-Unis plus compétitifs sur les marchés mondiaux.

• Les organisations d'agriculteurs se sont montrées favorables à des changements plus modérés et à des réductions progressives des loan rates et des prix d'objectif. Toutefois, ils ont souhaité que le gouvernement continue à verser des sommes importantes aux agriculteurs.

• La crise financière des agriculteurs n'est pas apparue au premier plan de la plupart de ces discussions et, en fait, ce n'est qu'au milieu de l'année 1984 qu'elle est devenue perceptible. D'ailleurs, à la fin de 1984, le Congrès n'avait pas encore pris conscience dans son ensemble de la montée des problèmes financiers chez les agriculteurs.

Bien que de nombreuses réunions sur la politique agricole aient été organisées en 1984 avec la participation de fonctionnaires du gouvernement, le débat n'a commencé officiellement qu'au début de 1985, lorsque le Congrès a entrepris d'examiner le projet de loi de 1985 sur l'agriculture et que l'administration a présenté son plan détaillé pour ce secteur. A partir de ce moment, les opinions relatives à la politique agricole ont commencé à évoluer et la crise financière agricole a pris davantage d'importance.

— Les travaux des experts financiers agricoles ont commencé à attirer l'attention générale,

— les médias se sont beaucoup intéressés aux difficultés financières des agriculteurs à la fin de l'année 1984 et au début de 1985,

— au cours de la campagne pour les élections de 1984 et avant la réunion du nouveau Congrès, au début de 1985, les membres du Congrès avaient été informés de la gravité de la situation par leurs électeurs des Etats à dominante agricole,

— le Congrès fut soumis à des pressions visant à lui faire accorder une aide aux agriculteurs sous forme de crédits pour permettre à ceux-ci d'entreprendre leurs semis de 1985.

C'est au début de 1985 que les points de vue du Congrès et de l'administration à propos de la politique agricole ont accusé de fortes divergences. L'administration sous-estimait encore la situation financière et essayait de faire adopter des propositions radicales qui auraient conduit à réduire fortement le soutien des prix, à supprimer graduellement les paiements compensatoires et à supprimer les contrôles de la production. Cette solution était tellement extrême que l'administration ne trouva personne au Congrès pour cautionner son projet de loi en dehors de ceux qui l'avaient présenté par politesse.

D'autre part, le Congrès fut d'avis que ce n'était pas le moment d'abandonner les agriculteurs et les programmes en faveur de l'agriculture.

### **Forces antagonistes**

Au milieu de l'année 1984, Abel et Daft, à l'issue de six mois de travaux patronnés par la Fondation Curry, ont dégagé les grandes lignes de ce que pourrait être un « scénario-catastrophe » pour le monde politique, et les choix difficiles qui devraient alors être faits :

« Dans cette perspective extrême, le climat politique et économique de 1985 présenterait les caractéristiques suivantes :

— faiblesse des prix agricoles ;

— baisse du revenu agricole ou du moins pas de perspectives d'amélioration dans l'immédiat ;

— taux d'intérêt et dollar élevés ;

— pas d'amélioration des perspectives d'exportation ;

— menace d'augmentation de façon très forte et durable du coût budgétaire des programmes agricoles.

Dans ce contexte, le débat sur la politique agricole aurait toutes les chances de susciter un affrontement très âpre et des divisions. Et l'issue en serait hautement incertaine... Ce débat serait également centré sur un certain nombre de problèmes épineux :

soutenir les revenus agricoles et simultanément maîtriser ou réduire les coûts budgétaires ;

— soutenir les prix sans affaiblir la compétitivité sur les marchés mondiaux ;

— donner la possibilité d'ajuster les valeurs des actifs à la rentabilité prévue sans bouleverser le marché du crédit agricole ;

— limiter les prestations versées par le gouvernement tout en incitant à participer à des programmes de contrôle volontaire de l'offre ;

— laisser à la discrétion du gouvernement le choix des mesures de politique agricole ou voter des textes définissant les orientations à respecter en ce domaine ». (Abel et Daft, 1984).

Telle était, dessinée à grands traits, la situation à laquelle étaient confrontés les décideurs en 1985. Ils étaient placés devant un choix difficile, à savoir soit réduire les niveaux de soutien des prix et faire baisser les prix du marché, soit protéger les revenus agricoles, soit réduire le coût budgétaire de la politique agricole. Comme nous le verrons plus loin, il n'est pas possible de réaliser ces trois objectifs simultanément dans le contexte économique auquel se heurtent actuellement les agriculteurs américains.

## LE DÉBAT DE POLITIQUE AGRICOLE PROPREMENT DIT\*

### Rôle du Congrès

Au Congrès, trois facteurs déterminants ont contribué à modeler le cadre dans lequel est venu s'insérer le débat sur le projet de loi agricole au début de l'année 1985. Il y eut, à l'origine, le projet de loi agricole soumis au Congrès par l'exécutif. Dans sa proposition, ce dernier préconisait une forte réduction des prestations accordées aux producteurs, ainsi qu'une suppression graduelle de la plupart des programmes. Cette solution tranchait tellement sur les idées couramment admises qu'elle fut jugée inapplicable et même politiquement suicidaire par les membres du Congrès des deux partis qui la rejetèrent rapidement. Ainsi, l'exécutif se vit privé de l'occasion de jouer un rôle unificateur.

Un second facteur déterminant fut la mobilisation des sénateurs en vue des élections de 1986. Sur les 34 sénateurs en poste, dont les mandats expirent à la fin de 1986, 22 sont républicains et au moins la moitié d'entre eux proviennent d'Etats comprenant d'importantes circonscriptions agricoles. Comme le contrôle du Sénat (et les nombreuses possibilités qu'il offre sur le plan législatif) est exercé actuellement par les républicains, avec un avantage de six sièges seulement, cette élection constitue un enjeu impor-

tant, non seulement pour les sénateurs qui se présentent, mais également pour l'exécutif qui, au cas où les républicains perdraient le contrôle du Sénat, aurait beaucoup de difficultés à travailler efficacement avec le Congrès après 1986.

Dans la perspective de l'importante campagne de réélection qui les attend, les sénateurs républicains sont devenus extrêmement sensibles à la condamnation quasi universelle de la politique agricole menée par l'administration et de l'orientation austère qu'elle cherchait à tracer pour l'avenir. De sorte que la plupart de ces sénateurs ont rapidement pris leurs distances vis-à-vis de l'exécutif. Ils l'ont fait de diverses manières. Certains ont élaboré leur propre projet de loi agricole. D'autres se sont alignés sur la minorité démocrate. De sorte que de nombreux aspects du projet de loi, finalement présenté par la Commission du Sénat sur l'agriculture, ont été mis au point par les démocrates avec le soutien de républicains dissidents.

Le troisième élément qui a joué un rôle décisif dans l'évolution du projet de loi découlait des deux premiers. Compte tenu du peu de soutien que son projet avait obtenu au Congrès, l'exécutif allait au-devant d'un affrontement majeur avec le Congrès. Il était également évident que les membres du propre parti du Président au Sénat seraient contraints de faire bloc contre lui, non seulement au sujet de la politique agricole, mais également au sujet d'un certain nombre d'autres problèmes. Aussi, les responsables démocrates de la Chambre des représentants prirent-ils la décision tactique de permettre aux travaux, qui se déroulaient au Sénat, de prendre de l'avance sur ceux de la Chambre. On estimait que les positions ayant la faveur du Sénat à majorité républicaine ne s'écarteraient pas beaucoup de celles adoptées à la Chambre et que les républicains du Sénat avaient de meilleures chances de parvenir à un compromis avec la Maison Blanche que ne l'aurait fait une Chambre démocrate. De plus, si le Sénat ne parvenait pas à réaliser un tel compromis, on pourrait faire endosser aux républicains la responsabilité des mesures qui en résulteraient. Mais surtout, les responsables démocrates à la Chambre des représentants escomptaient que le désir d'être réélus guiderait les républicains du Sénat dans leurs négociations avec la Maison Blanche. Ainsi, la plupart des travaux préliminaires se déroulèrent au Sénat.

Dès le début de l'année 1985, il devint évident qu'aucune mesure particulière ne réunirait rapidement un consensus. Au contraire, plus d'une douzaine de mesures distinctes furent proposées. Par conséquent, dès le début des travaux du Congrès, on se rendit compte que le projet de loi qui serait finalement adopté serait un assemblage d'éléments empruntés à de multiples propositions.

L'événement, qui a sans doute joué le rôle le plus décisif dans l'évolution du projet de loi, a été extérieur au débat sur le projet de loi agricole proprement dit. Comme nous l'avons noté précédemment, au début de 1985, la principale inconnue qui pesait sur l'issue du débat était la suivante : quel était le montant des crédits que le Congrès et le Président Reagan étaient disposés à consacrer aux programmes agricoles ? En effet, ce montant déterminait le niveau futur du soutien des prix et des revenus. On était à

\* Cette section s'appuie sur L.M. Daft, 1986.

peu près fixé sur la manière dont la majorité des membres issus de circonscriptions agricoles voterait sur ce problème, mais qu'en serait-il de ceux qui, plus nombreux, venaient de régions urbaines et sub-urbaines ? Au cours des délibérations précédant le vote de sa résolution relative au budget de l'année 1986, le Sénat fut contraint de se pencher sur cette question. Là encore, la Chambre des représentants s'en remettait à la volonté du Sénat, reconnaissant qu'une confrontation avec le Président était pratiquement inévitable.

A la suite de plusieurs semaines de discussions menées par la Commission budgétaire du Sénat, et un certain nombre de séances de négociations avec la Maison Blanche, une résolution budgétaire fut adoptée à la fin du mois de juillet : celle-ci prévoyait une modeste réduction des coûts de programmes agricoles pour les exercices budgétaires 1986-1988. Toutefois, comparativement aux contre-propositions budgétaires qui avaient été précédemment discutées, cette réduction parut étonnamment faible. L'acceptation de cette résolution prouvait deux faits importants, à savoir tout d'abord, que le Sénat américain (et par conséquent l'ensemble du Congrès) était on ne peut moins disposé à réduire les dépenses consacrées aux programmes agricoles dans un proche avenir, en dépit des sérieux problèmes que posait le déficit budgétaire. Ensuite, en acceptant cette résolution, l'exécutif abandonnait le projet de loi qu'il avait proposé et tout espoir de réaliser des économies budgétaires importantes sur les programmes agricoles.

#### **Élaboration d'un projet de loi définitif**

A ce stade, il devenait possible de se représenter les grandes lignes du projet définitif. Maintenant que la contrainte des coûts budgétaires se faisait beaucoup moins sentir, on pouvait adopter des dispositions qui répondaient aux autres objectifs faisant l'unanimité. L'abaissement des niveaux des prix de soutien, associé à un financement accru de diverses formes d'aide à l'exportation, fut considéré comme susceptible d'améliorer la compétitivité des Etats-Unis au niveau des échanges mondiaux. Le revenu agricole devait être protégé de l'incidence de la baisse des prix agricoles par le biais d'une augmentation des subventions, en compensation de la baisse des niveaux des prix de soutien. Pour permettre à l'orientation de la politique agricole de tenir compte davantage du marché, les futurs niveaux des prix de soutien furent liés aux tendances historiques des prix. Il fut admis que le problème actuel de la capacité excédentaire était susceptible de se poser pendant un certain temps encore et le pouvoir de laisser annuellement en jachère une certaine superficie fut complété par le pouvoir d'inclure certaines terres à long terme dans une réserve de conservation des sols.

Bien que le Congrès, après les vacances parlementaires d'août, fût loin d'avoir épuisé le débat sur la politique agricole, les grandes lignes du projet de loi n'en furent pas sensiblement modifiées pour autant. Les propositions visant à protéger le revenu agricole au moyen d'un contrôle obligatoire de l'offre furent repoussées. Les dis-

cussions les plus acharnées portèrent sur la durée de la période pendant laquelle les subventions consenties aux agriculteurs devaient être gelées au niveau actuel et finalement il fut décidé d'étaler le blocage sur deux ans. Les divergences qui opposaient la Chambre et le Sénat au sujet de la politique laitière persistèrent jusqu'au bout, mais furent surmontées dans le texte final qui empruntait des éléments à chacune des solutions en présence.

Enfin, le 18 décembre 1985, le Congrès adopta une mesure de compromis, et le projet de loi fut envoyé à la Maison Blanche et signé quelques jours plus tard par le Président. Les points essentiels de ce texte de loi sont les suivants :

- gel des prix d'objectif pendant deux ans pour protéger le revenu des agriculteurs, et abaissement progressif de ces prix au cours des années suivantes ;
- faible réduction des loan rates, en se contentant de les réduire de 10 % en 1986, et nouvelles réductions prévues pour les années suivantes ;
- pouvoir accordé au Secrétaire à l'Agriculture d'imposer une réduction supplémentaire de 20 % sur les loan rates, en observant toutefois qu'il s'agirait d'une opération coûteuse, étant donné que les paiements compensatoires afférents à cette nouvelle réduction ne seraient pas plafonnés (4).

En 1986, le Secrétaire à l'Agriculture usa intégralement de cette faculté pour les programmes relatifs aux grandes cultures :

- obligation de réduire fortement les superficies consacrées au blé, aux céréales fourragères, au riz et au coton, et autorisation de constitution d'une réserve de conservation des sols ;
- affectation de crédits importants aux programmes de promotion des exportations ;
- pas de réduction du soutien des prix des produits laitiers avant 1987 et blocage du soutien des prix garantis du sucre aux niveaux actuels.

Les programmes agricoles continueront à être onéreux et même davantage qu'ils ne l'ont été pendant ces quatre dernières années, car le Congrès a estimé que ces dépenses importantes étaient justifiées.

#### **Considérations budgétaires**

Depuis plusieurs années, les déficits budgétaires des Etats-Unis atteignent des sommes colossales avoisinant 200 milliards de dollars, ou même davantage par an. Les risques que font courir des déficits budgétaires incontrôlés ont été évoqués lors du débat sur le projet de loi agricole, bien que la nécessité de limiter le coût budgétaire de la politique agricole ait été finalement sacrifiée dans le projet de loi lui-même.

A l'origine, le Congrès s'était fixé une enveloppe budgétaire de près de 35 milliards de dollars sur trois ans pour les programmes relatifs aux cultures, ce qui obligeait à réduire d'environ 5 milliards de dollars en trois ans les dépenses qu'aurait entraînées la poursuite de l'application des

4. En d'autres termes, ils ne seraient pas soumis à l'écrêtement à 50.000 \$ par exploitation qui existe pour les paiements compensatoires « normaux » (NDT).

mesures et des programmes existants. Le projet de loi comportait un programme relatif aux produits de base qui a finalement été adopté ; son coût a été estimé à environ 52 milliards de dollars pour les trois prochaines années. Les coûts réels, selon les estimations du Secrétariat à l'Agriculture, pourraient dépasser 70 milliards de dollars dans le cas où le Secrétaire à l'Agriculture réduirait du pourcentage maximum autorisé par la loi, les niveaux de soutien (loan rates).

On peut légitimement se demander ce qu'il est advenu du souhait de réduire les dépenses ?

D'une part les considérations politiques, et notamment le souci de tenir compte de la faiblesse de l'économie agricole, ont amené les décideurs à sacrifier certains impératifs budgétaires, comme nous venons de le voir.

D'autre part il convient d'évoquer le texte de loi sur l'équilibre du budget, plus connu sous le nom de projet de loi Gramm-Rudman-Hollings qui a été adopté par le Congrès avant la promulgation du projet de loi sur l'agriculture. Le projet de loi Gramm-Rudman-Hollings fait obligation au gouvernement des Etats-Unis d'équilibrer son budget dans les cinq ans et précise la procédure à suivre, année par année, pour réaliser cet objectif. Il prévoit la diminution des dépenses publiques, celle-ci ne peut être atténuée que si le Congrès et le Président acceptent d'augmenter les recettes budgétaires. Il est très possible que le Congrès et le Président se soient montrés disposés l'un à adopter et l'autre à signer un projet de loi sur l'agriculture, dont le coût budgétaire était visiblement très élevé, sachant que ce coût subirait une réduction, en application de la loi sur l'équilibre du budget.

Le projet de loi Gramm-Rudman-Hollings fut adopté sous l'appellation de « Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 ». Il fixait les plafonds du déficit pour les années 1986 à 1991, comme le montre le tableau ci-après. Des dispositions spéciales au titre de l'année budgétaire en cours imposent une réduction des dépenses égale à 11,7 milliards de dollars pour que le déficit de 1986 soit inférieur au chiffre prévu (220 milliards de dollars). A cet effet, les crédits affectés aux programmes désignés seront tous réduits de 4,3 % (la loi dispense de toute réduction les programmes relatifs à la sécurité sociale et certains programmes nationaux d'aide sociale). D'après les projections effectuées, le déficit de l'exercice budgétaire 1987 serait de 182 milliards de dollars, c'est-à-dire 38 milliards de dollars de plus que l'objectif de la loi qui le limite à 144 milliards de dollars.

Au cours des prochains mois, le Congrès s'efforcera de procéder à certaines réductions des dépenses ; il se peut également qu'il propose d'augmenter certains impôts, mais il est peu probable que cela soit accepté, compte tenu de la proximité des élections. Cet été, on pourra disposer d'une nouvelle série de projections budgétaires. Au cas où le déficit prévu, pour l'exercice budgétaire 1987, excéderait de plus de 10 milliards de dollars l'objectif fixé, les crédits publics seront « gelés » au 1<sup>er</sup> septembre, de diverses manières afin d'opérer les économies de dépenses nécessaires.

Les programmes de soutien aux produits agricoles risquent de subir les conséquences des contraintes budgétaires.

Tableau 7. — Le déficit du budget fédéral (en milliards de dollars)

Exercice Budgétaire	Gouvernement Fédéral			Déficit maximum autorisé (Projet de loi Gramm-Rudman)
	Recettes	Dépenses	Déficit	
1980	517	591	74	
1981	599	678	79	
1982	618	746	128	
1983	601	808	208	
1984	666	852	185	
1985	734	946	212	
1986*	776	996	220	172
1987*	858	1.040	182	144
1988				108
1989				72
1990				36
1991				0

\* Projections de janvier 1986

taires que le Congrès tente d'imposer, et ils ne pourront certainement pas échapper aux réductions systématiquement applicables à toute catégorie de dépenses. Comme le montre le tableau 8, seuls 214 milliards de dollars (soit 21 pour cent du budget total) font l'objet de limitation automatique. La moitié de cette somme environ concerne le budget de la défense, mais les programmes agricoles représentent une part importante des dépenses des secteurs autres que la défense. C'est pourquoi le Secrétariat à l'Agriculture supportera environ 10 % des réductions automatiques, celles-ci frappant essentiellement les mesures de soutien des marchés.

Tableau 8. — Dépenses automatiquement réduites dans le budget 1986

	en milliards de dollars
Soumises à une réduction générale	105
Autres que la Défense	
dont Agriculture	(23)
Divers	(82)
Défense	109
	214
Non soumises à une réduction générale	
Autres que la Défense	619
dont Pensions et statut special	(136)
Programmes exemptés	(483)
Défense	163
	782
Total dépenses	996

Certains soutiennent que le projet de loi Gramm-Rudman-Hollings n'est pas conforme à la Constitution. Un comité composé de trois juges a déjà déclaré inconstitutionnelle une disposition essentielle de ce texte. La Cour Suprême des Etats-Unis devrait rendre un jugement définitif en juin 1986. Même si la Cour Suprême se prononce contre cette loi d'équilibre du budget, le Congrès et l'administration paraissent fortement décidés à réduire les déficits budgétaires, que ce soit par le biais de réductions

de dépenses ou d'augmentations des impôts, l'administration étant favorable à la première solution et le Congrès souhaitant combiner l'une et l'autre méthodes.

## LES CONSÉQUENCES DE LA NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE DES ETATS-UNIS

Les répercussions des nouvelles orientations de la politique agricole américaine sont examinées dans le cadre des programmes de soutien des marchés autorisés par le projet de loi agricole de 1985 et annoncées par le Secrétaire à l'Agriculture pour la campagne agricole 1986/87. Nous nous sommes plus particulièrement attachés au cas du blé, du maïs et du soja, en raison de leur importance dans le commerce mondial. Précisons néanmoins que les modifications apportées aux mesures et aux programmes concernant ces denrées sont analogues à celles qui s'appliquent à d'autres produits, notamment le riz, le coton et les produits laitiers.

Lors de la mise en œuvre du Food Security Act de 1985, l'administration Reagan choisit de réduire du montant maximum autorisé par la loi, les loan rates ou montants des prêts sur denrées (qui servent de plancher aux ventes commerciales). Ainsi qu'il ressort du tableau 9, les loan rates pour le blé, le maïs et le soja diminueront respectivement de 27 %, 25 % et 5 % en 1986-87.

Compte tenu du fait que les prix d'objectif n'ont pas été réduits, la baisse des loan rates sera largement compensée par l'augmentation des paiements compensatoires. Les maxima autorisés des paiements compensatoires par bushel de blé et de maïs augmenteront de 83 % et 131 % respectivement. Ces paiements sont accordés uniquement aux agriculteurs qui participent à des programmes de réduction des superficies cultivées. Il n'empêche qu'en 1986, 90 % des terres consacrées à la culture de ces produits devraient bénéficier des programmes de soutien des prix ayant pour contrepartie la réduction des superficies cultivées.

De plus, un grand nombre de terres seront laissées en jachère, conformément aux programmes de réduction des superficies cultivées et de préservation des sols sur une longue période. Cela devrait se traduire par une diminution des stocks en 1986/87.

Pour empêcher cette baisse des stocks d'accroître fortement les prix du marché par rapport aux niveaux plus faibles des loan rates, certains prêts seront consentis aux agriculteurs sous forme de produits, c'est-à-dire de paiements PIK.

Ainsi, les mesures et les programmes adoptés par les Etats-Unis en matière agricole visent à maintenir les prix du marché légèrement au-dessus des niveaux des prix de soutien (loan rates), tout en ramenant les stocks à des proportions plus raisonnables. Cette politique empêche les prix du marché de trop augmenter et réduit les risques d'accumulation de stocks supplémentaires.

Pour les campagnes agricoles qui suivront celle de 1986/87, le Food Security Act de 1985 autorise de légères réductions des prix indicatifs. Les loan rates seront fixés en pourcentage (probablement 75 pour cent) du prix moyen du marché reçu par les agriculteurs au cours des cinq

années précédentes, en excluant du calcul les années du prix maximum et minimum. L'application de cette formule devrait permettre aux loan rates de se situer à peu près aux mêmes niveaux que ceux annoncés pour 1986/87, ou peut-être même un peu plus bas.

Aux Etats-Unis, la forte réduction des niveaux de soutien des prix agricoles se traduira par une réduction proportionnelle des prix du marché, à l'exception des années où les Etats-Unis, ou d'autres grands pays producteurs, auront de très mauvaises récoltes. Ces réductions de prix qui se sont déjà répercutées sur les conditions du marché, ainsi que la forte dépréciation du dollar, permettront aux acheteurs étrangers de payer meilleur marché les denrées agricoles des Etats-Unis et feront baisser les prix obtenus par d'autres exportateurs. La part des Etats-Unis dans les échanges mondiaux de produits agricoles devrait progressivement s'accroître à mesure que les autres pays s'adaptent au nouveau régime des prix instauré aux Etats-Unis.

Tableau 9 — Évolution récente des niveaux de soutien des principales denrées de base

1985/86	Blé	Maïs	Soja
Prix indicatif (\$/bushel)	4,38	3,03	-
(\$/t)	160,94	119,28	-
Loan rate (\$/bushel)	3,30	2,55	5,02
(\$/t)	121,25	100,39	184,45
Paiement compens. maximum (\$/bushel)	1,08	0,48	-
(\$/t)	39,69	18,89	-
Superficie à laisser en jachère (en % de la base)	30 %	10 %	-
<b>1986/87</b>			
Prix indicatif (\$/bushel)	4,38	3,03	-
(\$/t)	160,94	119,28	-
Loan rate (\$/bushel)	2,40	1,92	4,77
(\$/t)	88,18	75,59	175,27
Paiement compens. maximum (\$/bushel)	1,98	1,11	-
(\$/t)	72,76	43,69	-
Superficie à laisser en jachère (en % de la base)	25 % - 35 %	20 %	-
<b>Évolution en pourcentage 1985/86 à 1986/87</b>			
Prix indicatif	0	0	-
Loan rate	- 27,3 %	- 24,7 %	- 5,0 %
Paiement compens. maximum	+ 83,3 %	+ 131,3 %	-

Les pays importateurs paieront moins cher leurs importations. Le volume de ces importations augmentera dans la mesure où la diminution des prix mondiaux se traduira sur leurs marchés intérieurs par une augmentation de la consommation et, éventuellement, par une baisse de la production. Les pays importateurs dont les monnaies sont liées au dollar américain seront moins avantagés par les ajustements monétaires que les pays dont les monnaies se sont appréciées par rapport au dollar.

Les exportateurs de céréales et d'oléagineux devront s'attendre à une baisse des prix mondiaux. En ce qui concerne les pays dont les monnaies ne se sont pas appréciées par rapport au dollar américain, notamment le Canada et l'Australie, la baisse des prix mondiaux se

limitera à celle observée sur le marché des Etats-Unis. Mais pour les pays de la Communauté Européenne, l'effet combiné du réajustement monétaire et de la baisse des prix sur le marché des Etats-Unis se traduira par une réduction importante des prix de leurs exportations. Les modifications apportées à la politique agricole et aux programmes des Etats-Unis feront grimper de façon vertigineuse le coût des programmes des prix de soutien des céréales et des oléagineux au sein du Marché Commun.

## CONCLUSION

Le profond remaniement des mesures et des programmes de soutien des marchés agricoles reflète une volonté d'accroître la compétitivité des Etats-Unis sur les marchés mondiaux. L'ensemble des mesures mises en œuvre à cet effet vise à réaliser cet objectif tout en protégeant les agriculteurs contre de fortes baisses des prix en augmentant les subventions directes. Il est peu probable que cette politique soit sensiblement modifiée au cours des prochaines années compte tenu de l'appui suffisamment large dont elle bénéficie.

Seul le temps nous dira dans quelle mesure ces nouvelles dispositions favorisent le développement des exportations agricoles des Etats-Unis et rendent moins nécessaires les programmes coûteux du soutien du marché. La nécessité d'améliorer la part des Etats-Unis sur les marchés mon-

diaux ne représente que l'un des aspects, relativement mineur, du problème des exportations compte tenu de l'importance de la capacité de production excédentaire. Les avis sont extrêmement partagés quant au degré d'élasticité-prix de la demande d'exportations à laquelle les Etats-Unis sont confrontés. Certains économistes estiment que la demande d'exportations est inélastique au prix même à long terme. D'autres soutiennent que cette demande, bien qu'elle soit inélastique à court terme, est d'une grande élasticité à long terme. L'avenir les départagera.

Mais l'évolution de l'économie mondiale sera également déterminante, sinon davantage. Si la baisse des taux d'intérêt et celle des prix du pétrole favorisent une reprise économique globale, et si les sérieux problèmes d'endettement que connaissent certains pays ne deviennent pas incontrôlables, le commerce mondial des produits agricole pourrait connaître un nouvel essor. Cette situation serait bénéfique tant pour les Etats-Unis que pour les autres pays exportateurs. En revanche, si les échanges mondiaux continuent à stagner ou, au mieux, ne progressent que lentement en raison de la conjoncture mondiale, tous les pays exportateurs connaîtront des heures difficiles et les résultats obtenus à l'exportation par les Etats-Unis pourraient être très décevants compte tenu des grands espoirs suscités par l'instauration de la nouvelle politique des Etats-Unis.

## BIBLIOGRAPHIE

ABEL M., DAFT L. (1984). — Future directions for US Agricultural Policy. In *Agricultural Stability and Growth : Towards a Cooperative Approach*. New York Associated Press, pp. 228-229.

DAFT L. (1986). — The 1985 Farm Bill. In *Choices*, february, 1986.

PAARLBERG Don (1984). — Overview : deliberations thus Far. In *Agricultural Stability and Growth : Towards a Cooperative Approach*. New York, Associated Press, pp. 185-194.

## GLOSSAIRE

Loan rate : prix garanti sur la base duquel un agriculteur américain peut obtenir des prêts à taux préférentiel, qu'il peut rembourser en nature si le prix du marché est inférieur au loan rate.

Target price : prix d'objectif sur la base duquel un agriculteur américain obtiendra un paiement compensatoire si le prix du marché lui a été inférieur. Il est toutefois plafonné par exploitation.

BICEP (Bonus Incentive Commodity Export Program) : programme d'aide directe à l'exportation par des subventions, mis en place au printemps 1985 par le gouvernement américain.