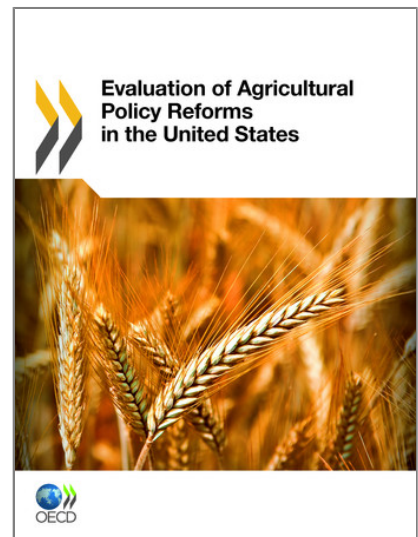


OECD *Multilingual Summaries*

Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States

Summary in French



Évaluation des réformes de la politique agricole aux États-Unis

Résumé en français

- Les États-Unis sont l'un des plus importants producteurs de produits agricoles du monde. Ils disposent d'un très vaste marché intérieur et sont le premier exportateur mondial de produits agricoles. En effet, la part de la production qui est exportée est plus de deux fois plus élevée dans l'agriculture que dans n'importe quel autre secteur aux États-Unis et l'excédent commercial agricole est un important stimulant pour l'économie du pays. Par conséquent, les politiques agricoles américaines exercent une forte influence sur les marchés agricoles mondiaux.
- Les États-Unis mettent en œuvre toute une série de politiques agricoles qui visent à atteindre des objectifs habituels, comme la stabilisation de la production et le soutien des revenus agricoles, aussi bien que d'autres dont l'importance s'est récemment accrue, consistant par exemple à assurer une alimentation suffisante, à garantir la sécurité des aliments, à promouvoir la protection de l'environnement et à favoriser le développement rural.
- Cette étude analyse et évalue les politiques agricoles des États-Unis, et plus particulièrement la loi de 2008 sur l'alimentation, la conservation des ressources et l'énergie, en la replaçant dans le contexte de l'évolution de la politique agricole enregistrée aux États-Unis depuis 1985. Elle examine de près cinq lois agricoles : la loi sur la sécurité alimentaire de 1985 ; la loi sur l'alimentation, l'agriculture, la conservation des ressources et les échanges de 1990 ; la loi fédérale sur l'amélioration et la réforme de l'agriculture de 1996 ; la loi sur la sécurité agricole et l'investissement rural de 2002 ; et la loi sur l'alimentation, la conservation des ressources et l'énergie de 2008. Cette étude examine aussi plusieurs problèmes et défis qui se font jour auxquels devront répondre les politiques agricoles des États-Unis et propose des recommandations importantes à l'intention des pouvoirs publics.

Les États-Unis sont un des plus importants producteurs de produits agricoles de base au monde, ils disposent d'un très vaste marché intérieur et sont en outre le premier exportateur mondial de produits agricoles. Qui plus est, la part de la production qui est exportée est plus de deux fois plus élevée dans l'agriculture que dans n'importe quelle autre activité aux États-Unis et l'excédent commercial agricole a un important effet stimulant sur l'économie du pays.

La production agricole s'est accrue au fil des ans et, dans le même temps, les prix réels aux producteurs ont diminué du fait d'une augmentation régulière et continue de la productivité totale des facteurs dans l'agriculture. Compte tenu de la taille du secteur, les politiques agricoles américaines exercent une forte influence sur les marchés agricoles mondiaux.

Depuis le milieu des années 80, le nombre et la distribution par taille des exploitations ont subi des ajustements considérables, tout comme les combinaisons d'intrants mises en oeuvre. Même s'il a enregistré une augmentation de 4 % ces dernières années (au cours de la période de 2002 à 2007), le nombre d'exploitations a baissé sur le long terme. Ces entreprises de moins en moins nombreuses, mais de plus en plus grandes, assurent la plus grande partie de la production, tandis qu'un nombre croissant d'exploitations plus petites tirent la majeure partie de leurs revenus d'activités non agricoles.

La majorité des exploitations américaines sont encore aujourd'hui de petites exploitations (dites « exploitations de résidence en zone rurale »), mais elles ne représentent qu'une fraction modeste de la production totale. L'essentiel de cette dernière est assuré par les exploitations intermédiaires et par celles dites « commerciales » – et plus particulièrement par celles-ci –, qui constituent un pourcentage relativement faible du total. Pour ce qui est du soutien, les grandes exploitations perçoivent plus de la moitié de l'ensemble des paiements publics au titre des produits de base et sont les principales bénéficiaires du soutien des prix des produits laitiers et du sucre.

Il n'existe désormais quasiment plus aucune différence entre les ménages agricoles et les autres, que ce soit du point de vue du niveau de leurs revenus ou de la diversité des emplois qu'ils occupent. En 2008, 89 % du revenu moyen des ménages agricoles était d'origine non agricole. Les ménages agricoles américains ne souffrent plus d'une faiblesse chronique de leurs revenus, comparativement aux autres ménages : un ménage agricole moyen gagne aujourd'hui davantage aux États-Unis qu'un ménage moyen du reste de la population, et ce, principalement en raison des revenus d'activités non agricoles. Le poids des revenus non agricoles, globalement, donne à penser que la majorité des ménages agricoles est beaucoup plus sensible à la conjoncture économique dans son ensemble qu'à ce qui se passe dans le secteur agricole stricto sensu.

Eu égard à sa taille et en comparaison avec ceux des autres pays de l'OCDE, le secteur agricole américain reçoit un soutien relativement modeste. Au cours de la période 2007-09, le niveau du soutien aux producteurs classait les États-Unis à l'antépénultième rang au classement des pays membres et était inférieur de plus de moitié à la moyenne de l'OCDE. En outre, le processus de réforme s'est caractérisé par une forte réorientation vers des formes de soutien qui engendrent moins de distorsions de la production et des échanges. Malgré tout, une place beaucoup plus large peut encore être faite aux mécanismes du marché dans le secteur agricole.

Les États-Unis mettent en oeuvre toute une série de politiques agricoles qui visent à atteindre des objectifs habituels, comme la stabilisation de la production et le soutien des revenus agricoles, aussi bien que d'autres dont l'importance s'est récemment accrue, consistant par exemple à assurer une alimentation suffisante, à garantir la sécurité des aliments, à promouvoir la protection de l'environnement et à favoriser le développement rural.

Les programmes relatifs aux produits agricoles de base font partie intégrante du paysage agricole américain, puisque les bases de plusieurs dispositifs de soutien actuellement en place ont été jetées dans les années 30. La plupart d'entre eux privilégient aujourd'hui les transferts de revenus des contribuables, au détriment des transferts des consommateurs résultant de la maîtrise de l'offre et du soutien des prix. Mais dans de nombreux cas, les grandes lignes sont demeurées inchangées.

Avec la loi agricole de 1985, les mesures de maîtrise de la production et de soutien des prix ont progressivement perdu leur statut de principal instrument d'action au profit d'un plus large recours aux paiements directs. Les réformes ont été accélérées et renforcées par la loi agricole de 1996. Celle-ci marquait une rupture radicale avec les précédents programmes relatifs aux produits de base puisqu'elle réformait de fond en comble les dispositifs de soutien des revenus en éliminant les prix indicatifs et les paiements compensatoires qu'ils régissaient, et en abandonnant les mesures de maîtrise de l'offre tout comme l'accumulation de stocks publics. Les réformes des politiques prévues par la loi ont

été complétées par diverses mesures d'urgence ponctuelles destinées à indemniser les agriculteurs lorsque les prix des produits de base étaient bas. Ces paiements ont été institutionnalisés par la loi agricole de 2002 – qui a créé les paiements contracycliques – puis maintenus dans le cadre de la loi agricole de 2008.

Le soutien accordé aux États-Unis par les programmes visant des produits spécifiques concerne un petit nombre de grands produits de base (céréales, oléagineux, coton, sucre, légumineuses, produits laitiers, ovins, laine, mohair et miel) qui représentent conjointement moins de la moitié de la valeur de la production agricole totale. Les cultures sous programme (blé, céréales fourragères, oléagineux, riz, coton, oléagineux et légumineuses) sont principalement soutenues au moyen de dépenses budgétaires. Les systèmes mis en place pour aider les producteurs de ces cultures ont reposé sur le principe de prix planchers garantis par les pouvoirs publics, des paiements publics directs complémentaires venant s'ajouter aux recettes tirées du marché, ainsi que des paiements effectués en fonction des superficies et des rendements passés, sans obligation de production. Les règles les régissant ont varié dans le temps.

Les secteurs laitier et sucrier des États-Unis – tous deux confrontés à la concurrence des importations – ont de longue date été isolés du marché mondial par des mesures à la frontière conçues pour maintenir les prix intérieurs à des niveaux élevés. Les politiques de soutien à ces secteurs sont profondément enracinées et l'absence de changement important depuis 1985 a entravé l'adaptation des producteurs américains aux conditions du marché mondial. Très complexe dans un cas comme dans l'autre, le système fonctionne différemment dans les deux secteurs et ne les isole donc pas dans la même mesure des signaux du marché. Si, pour le secteur laitier, le soutien des prix du marché a fortement varié dans le temps, il a par contre été stable pour le secteur sucrier, se maintenant à des niveaux relativement élevés.

Cependant, la plupart des autres produits de base reçoivent un soutien nettement moindre et de fortes disparités peuvent également être observées dans le secteur de l'élevage : malgré leur importance, les filières bovine, porcine et avicole ne reçoivent guère de soutien, contrairement au secteur laitier (qui pèse lui aussi très lourd).

Les paiements versés aux agriculteurs au titre des produits de base tendent à exacerber les écarts de revenus, plutôt qu'à réduire les disparités. Selon ses partisans, ce soutien est censé remédier à la faiblesse du revenu agricole des ménages agricoles par rapport aux ménages non agricoles, en bénéficiant plus particulièrement aux exploitations familiales situées en milieu rural. Les données empiriques portent toutefois à croire que les principaux bénéficiaires sont en fait les agriculteurs dont le ménage dispose de revenus moyens bien supérieurs à la moyenne des ménages aux États-Unis.

En 2007, 40 % de l'ensemble des exploitations ont reçu des paiements publics. Parmi elles, 84 % des exploitations dont le chiffre d'affaires était inférieur à 100 000 USD ont reçu 24 % des paiements au titre des cultures sous programme, alors que 3 % d'entre elles, en l'occurrence les plus grandes (celles dont le chiffre d'affaires était égal ou supérieur à 1 000 000 USD) en ont reçu 30 %. En outre, de par leur conception même, ces paiements – qui sont basés sur la production effective (par exemple, paiements liés aux prêts à la commercialisation) ou sur la superficie et le rendement – vont en majeure partie aux agriculteurs qui ont un niveau de production élevé ou d'importantes superficies de référence. Il en va autrement des paiements au titre de la sauvegarde de l'environnement, qui sont proportionnellement plus élevés pour les petites exploitations.

L'analyse préliminaire tend à suggérer que, dans l'ensemble, la loi agricole de 2008 n'est guère propice à un renforcement de l'orientation par le marché. Globalement, tout en maintenant les programmes de soutien des cultures inscrits dans la loi agricole de 2002, la loi de 2008 étend les possibilités de soutien au titre des produits, y compris dans le cas des produits laitiers et du sucre, même en présence de prix de marché plus élevés qu'auparavant.

La loi agricole de 2008 maintient de manière générale le système de soutien des prix et des revenus agricoles instauré par la loi agricole de 2002 pour les cultures sous programme (c'est-à-dire les céréales, les oléagineux, le riz et le coton), en lui apportant toutefois certaines modifications. Elle met toujours l'accent sur les paiements directs, les paiements contracycliques et les programmes de prêts au titre de l'aide à la commercialisation pour les campagnes 2008 à 2012, mais ajuste les prix indicatifs et les taux des prêts pour certains produits de base.

En outre, la loi agricole de 2008 n'a apporté aucune modification majeure aux politiques mises en oeuvre dans les secteurs laitier et sucrier, qui continuent de bénéficier d'un soutien des prix élevé. Parmi les nombreuses mesures appliquées dans le secteur laitier, le programme de soutien des prix des produits laitiers et le programme de contrats de compensation des pertes de revenus laitiers – qui figuraient au nombre des dispositifs de la loi agricole de 2002 devant arriver à expiration en 2007 – ont été reconduits par la loi agricole de 2008, laquelle leur a néanmoins apporté certaines

modifications. Les programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation du lait n'ont pas à être reconduits régulièrement, et les politiques d'importation ne font pas partie de la loi agricole. La loi maintient le programme d'encouragement à l'exportation de produits laitiers, mais le programme d'encouragement à l'exportation (Export Enhancement Program) est supprimé.

Par ailleurs, la loi agricole de 2008 crée un nouveau dispositif de garantie du chiffre d'affaires pour les productions végétales (programme ACRE) et remplace les mesures ponctuelles en cas de calamités. De nouvelles mesures sont prises pour promouvoir la commercialisation et la compétitivité des produits de l'horticulture et de l'élevage. De plus, la loi de 2008 maintient et renforce bon nombre de programmes en faveur des énergies renouvelables initialement créés par celle de 2002, prorogeant notamment les droits de douane applicables aux importations d'éthanol. Elle prévoit en outre davantage de crédits pour la quasi-totalité des programmes agroenvironnementaux et élargit l'éventail des problèmes auxquels ceux-ci doivent s'attaquer, sans leur apporter pour autant de modifications majeures.

De nombreuses mesures étant contracycliques par rapport aux prix du marché, le soutien est en relation inverse avec ceux-ci. Ainsi, le niveau du soutien aux producteurs et l'importance relative des formes de soutien qui faussent le plus la production et les échanges pourraient s'accroître si les prix mondiaux des produits de base venaient à baisser. De surcroît, l'évolution des priorités – comme le changement climatique, la sécurité alimentaire, le renforcement de la compétitivité et l'efficacité – et les problèmes budgétaires rencontrés dans le cadre de l'assainissement des finances publiques en cours pourraient nécessiter de réévaluer le rapport coût-efficacité des programmes concernant les produits de base, qui représentent un pourcentage considérable des dépenses totales et se concentrent sur quelques secteurs et un pourcentage relativement limité d'exploitations.

© OCDE

La reproduction de ce résumé est autorisée à condition que la mention OCDE et le titre original de la publication soient mentionnés.

Les résumés multilingues sont des extraits traduits de publications de l'OCDE parues à l'origine en anglais et en français.

Ils sont disponibles gratuitement sur la librairie en ligne de l'OCDE www.oecd.org/bookshop

Pour plus d'informations, contactez le service des Droits et traductions de l'OCDE, Direction des Affaires publiques et de la communication à l'adresse rights@oecd.org ou par fax au: +33 (0)1 45 24 99 30.

Service des Droits et Traductions de l'OCDE
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Consultez notre site Internet www.oecd.org/rights/

