



# Repenser la Politique Agricole des États-Unis:

Changer d'orientation  
pour assurer des  
revenus aux  
agriculteurs du  
monde entier

*Daryll E. Ray  
Daniel G. De La Torre Ugarte  
Kelly J. Tiller*

---

*Agricultural Policy Analysis Center  
The University of Tennessee*

L' Agricultural Policy Analysis Center remercie Oxfam America de son concours financier pour la réalisation de ce rapport.

Les opinions et les conclusions contenus dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les vues d'Oxfam America.

L' Agricultural Policy Analysis Center remercie l'American Corn Growers Association pour ses contributions et tout particulièrement John Dittrich.

Nous avons particulièrement apprécié les contributions de nombreuses personnes qui nous ont apporté un appui pour les travaux de recherche, de relecture et d'édition concernant ce rapport.

Nous remercions en particulier:

Jennifer Brown	Larry Mitchell
Melissa Cooney	Bernadette Orr
John Dittrich	John Rutter
Keith Dittrich	Harwood Schaffer
Judith Gillespie	Minor Sinclair
Chad Hellwinckel	Mark Watson
Lynne Kocen	Brad Wilson
Dan McGuire	

© 2003 Agricultural Policy Analysis Center.

La copie est autorisée pour des usages éducatifs ou non commerciaux, moyennant le respect de la citation des sources.

Visitez le site WEB de l' APAC pour disposer d'une version électronique de ce rapport et pour d'autres matériaux connexes :  
[www.agpolicy.org](http://www.agpolicy.org)

L'édition française à été réalisée par le  
Collectif Stratégies Alimentaires asbl:  
Anne Laure Constantin  
Alex Danau  
184D, Boulevard Léopold II B-1180 Bruxelles  
Site WEB [www.csa-be.org](http://www.csa-be.org)  
Avec le concours de la DGCD — Coopération  
belge

# Repenser la politique agricole des États-Unis: Changer d'orientation pour assurer des revenus aux agriculteurs du monde entier

Septembre  
2003

Les prix agricoles excessivement bas minent la vie des agriculteurs du monde entier. Un revirement délibéré de la politique agricole américaine dans les années 90 a ouvert la voie à la baisse de ces prix, sans qu'aucun mécanisme ne soit prévu pour remédier à cette situation. Les prix ont baissé à partir de 1996 parce que le Farm Bill adopté cette année-là a abandonné plusieurs mécanismes traditionnels, cruciaux pour la maîtrise de l'offre et le soutien des prix.

La pensée dominante soutenait alors que l'agriculture américaine pouvait compter sur un avenir sans nuages, avec une augmentation de la demande pour les exportations agricoles. On pensait que le secteur agricole s'était suffisamment développé pour se défendre par ses propres moyens, sans être entravé par des programmes gouvernementaux restrictifs. Les choses ne se passèrent pas ainsi.

Puisque les politiques des États-Unis influencent le sort des agriculteurs bien au-delà de nos frontières, la conception des politiques censées répondre aux besoins des agriculteurs américains devrait prendre en compte notre influence plus globale.

Cette étude

- Examine pourquoi les changements intervenus dans la politique agricole américaine depuis le Farm Bill de 1996 ont induit une baisse des recettes;
- Démontre que la solution au problème de la faiblesse des prix internationaux implique bien plus que la seule élimination des subventions; et
- Introduit un projet de politique agricole qui permettrait la remontée des prix agricoles partout dans le monde, contribuant ainsi à la promotion d'un secteur agricole mondial sain et dynamique.

Un changement de la politique agricole américaine ne peut à lui seul résoudre la crise mondiale de l'agriculture, mais il constituerait un pas significatif dans le sens d'une solution mondiale coopérative qui bénéficierait à l'ensemble des producteurs du monde.

*Daryll  
Ray*

*Daniel  
De La Torre Ugarte*

*Kelly  
Tiller*

Agricultural Policy  
Analysis Center

The University of Tennessee



# Table des matières

<b>Préface à l'édition française</b>	<b>7</b>
<b>Résumé</b>	<b>9</b>
L'impact des subventions américaines	10
Comment en sommes-nous arrivés là? Les choix de politique dictent les prix et les primes	10
L'exportation de la pauvreté	11
La concentration du secteur agroalimentaire: aidée par les paiements directs et les bas prix	12
Éliminer les subventions américaines ne suffirait pas	13
Une proposition alternative opérationnelle	14
Une politique agricole orientée vers les producteurs	15
Conclusion	15
<b>L'agriculture en crise</b>	<b>17</b>
Les bas prix déclenchent de fortes subventions publiques	18
Les bas prix font du tort à tous les agriculteurs	18
La politique agricole américaine fait énormément souffrir les agriculteurs du monde entier	20
Qui sont les vrais bénéficiaires de la bas prix ?	22
<i>Les systèmes d'élevage intégrés en tirent profit</i>	22
<i>L'agrobusiness en tire profit</i>	22
<i>Les consommateurs (nationaux et étrangers), en profitent-ils?</i>	23
<b>Pourquoi sommes nous dans le pétrin?</b>	<b>24</b>
L'histoire de la politique agricole en bref	24
<i>Les programmes de gestion de l'offre</i>	25
<i>Les programmes de soutien des prix</i>	25
Le virage vers des marchés plus libres	26
Lancés face à la pente, sans freins	30
Pourquoi les marchés agricoles ne s'autorégulent pas	30
<b>L'importance cruciale des prix américains</b>	<b>33</b>
Le leadership américain sur les prix des principales productions végétales	33
L'influence des prix américains: preuves à l'appui pour certains pays	34
<i>Le cas du maïs</i>	34
<i>Le cas du riz</i>	35
Le rôle des prix dans les pays en développement	36
<i>La formation des prix agricoles dans un petit pays à économie ouverte</i>	37
<i>L'impact un changement dans les politiques agricoles américaines</i>	37
<i>Les conséquences pour les petits agriculteurs et les Pays les Moins Avancés (PMA)</i>	39
Les prix américains comptent réellement	40
<b>Le Farm Bill de 2002</b>	<b>42</b>
Toujours plus de la même chose	42
Implications pour les agriculteurs	43

<b>Des opinions contradictoires : comment arrêter une politique agricole mal fichue</b>	<b>46</b>
La solution du marché libre	46
La solution orientée vers l'intérêt des agriculteurs	46
<b>Que se passera-t-il si l'on élimine les subventions ?</b>	<b>47</b>
Les conséquences sur les prix dans le monde entier	47
L'impact sur les prix aux Etats-Unis	48
Preuves à l'appui en provenance d'autres pays	50
<i>L'expérience canadienne</i>	50
<i>L'expérience australienne</i>	51
<i>L'expérience du Mexique</i>	52
<b>Un projet de politiques favorables aux agriculteurs</b>	<b>53</b>
Les grandes lignes d'une telle politique	53
<i>Le changement d'affectation des terres</i>	54
<i>La gestion d'un stock alimentaire</i>	54
<i>Le soutien des prix</i>	54
<i>L'expérience passée</i>	56
Les résultats de la mise en œuvre de ce schéma directeur	56
Les cultures énergétiques pour gérer la production	60
L'extension du programme de conservation (CRP) pourrait avoir des impacts similaires	61
En résumé...	61
<b>Conclusions</b>	<b>62</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>63</b>
<b>Annexes</b>	<b>65</b>
A. Types de programmes et d'instruments de politique agricole	65
B. Les origines de la crise agricole actuelle: Opinions et solutions prescrites	66
C. Le cadre du modèle POLYSYS	70

## Table des encadrés

<i>Encadré 1</i>	<i>Structures des exploitations agricoles aux États-Unis</i> .....	21
<i>Encadré 2</i>	<i>Utilisation de la terre au États-Unis</i> .....	23
<i>Encadré 3</i>	<i>Habitudes de consommation alimentaire</i> .....	31
<i>Encadré 4</i>	<i>Le prolongement du statu quo</i> .....	44
<i>Encadré 5</i>	<i>Les détails de la simulation de la proposition</i> .....	55

## Tables des figures

<i>Figure 1</i>	<i>Nombre d'exploitations américaines et la superficie mise en culture avec les huit principales cultures, 1950-2001</i> .....	12
<i>Figure 2</i>	<i>Indice des prix du marché américain pour le maïs, le blé le coton et le riz (1996=100)</i> .....	17
<i>Figure 3</i>	<i>Total des aides publiques à l'agriculture et revenu agricole net, 1990-2001</i> .....	18
<i>Figure 4</i>	<i>Aides publiques américaines à l'agriculture, en pourcentage du revenu agricole net par État. Revenu, 2001</i> .....	19
<i>Figure 5</i>	<i>Indices des exportations et des prix américains pour le maïs, le blé, le coton et le riz, (1990=100)</i> .....	20
<i>Figure 6</i>	<i>Les exportations américaines et ses parts de marchés mondiaux à l'exportation pour le maïs le blé, le coton et le soja, 1970-2001</i> .....	26
<i>Figure 7</i>	<i>Indice de la demande américaine et de la demande à l'exportation pour les huit principales cultures et la population des E-U, 1961-2002 (1979=100)</i> ....	27
<i>Figure 8</i>	<i>Indice des prix du marché américain et surfaces pour les huit principales cultures (1996=100)</i> .....	28
<i>Figure 9</i>	<i>Les subventions gouvernementales américaine à l'agriculture par programme, 1990-2001</i> .....	29
<i>Figure 10</i>	<i>Prix américain et argentin du maïs</i> .....	34
<i>Figure 11</i>	<i>Prix américains et thaïlandais du riz</i> .....	35
<i>Figure 12</i>	<i>Superficies agricoles canadiennes occupées par les principales cultures 1981-2001</i> .....	51
<i>Figure 13</i>	<i>La superficie totale cultivée par groupe de cultures, Australie 1981-2002</i> .....	51
<i>Figure 14</i>	<i>Superficie totale mexicaine récoltée, par culture, 1981-2001</i> .....	52
<i>Figure 15</i>	<i>Niveaux des stocks fermiers de maïs (FOR) et des stocks publics de maïs (CCC), 2003-2011</i> .....	57
<i>Figure 16</i>	<i>Les prix moyens probables pour la campagne du maïs : le scénario de référence/le scénario du projet favorable aux agriculteurs, 2003-2011</i> .....	58
<i>Figure 17</i>	<i>Le revenu agricole net probable : le scénario de référence/le scénario du projet favorable aux agriculteurs, 2003-2011</i> .....	59

## Table des tableaux

<i>Tableau 1</i>	<i>Prix unitaire du marché, total des coûts de production moyens et subventions publiques pour une série de cultures pour 2000 et 2001</i> .....	19
<i>Tableau 2</i>	<i>Résultats de la libéralisation dans les pays développés sur les prix mondiaux et les prix des producteurs régionaux, 2020 (Source: IFPRI, 2003)</i> .....	48
<i>Tableau 3</i>	<i>Résultats d'une simulation POLYSYS sur la base du scénario d'élimination des subventions et pourcentage de changement par rapport aux données de référence: surfaces cultivées, prix, revenus agricoles nets, subventions publiques: 2003-2011</i> .....	49
<i>Tableau 4</i>	<i>Résultats d'une simulation POLYSYS sur la base de la proposition et pourcentages de changement par rapport aux données de référence: surfaces cultivées, prix, revenus agricoles nets, subventions publiques: 2003-2011</i> .....	56
<i>Tableau 5</i>	<i>Résultats d'une simulation POLYSYS sur la base de la proposition en remplaçant le gel de terre annuel par des cultures bioénergétiques de moyens termes et pourcentages de changement par rapport aux données de référence: surfaces cultivées, prix, revenus agricoles nets, subventions publiques: 2003-2011</i> .....	60



# PRÉFACE À L'ÉDITION FRANÇAISE

Lorsque, à la veille de la réunion ministérielle de Cancun, nous avons pris connaissance de l'étude « repenser la politique agricole des Etats-Unis » publiée par l'Agricultural Policy Analysis Center (APAC), nous avons immédiatement perçu qu'il était important de la diffuser. Notre premier réflexe fut de placer l'étude sur le site [www.dakar-cancun.org](http://www.dakar-cancun.org), qui a été mis en place à la suite au séminaire de Dakar (mai 2003), au cours duquel les représentants d'une trentaine d'organisations paysannes et de producteurs de divers continents avaient approfondi leurs démarches portant sur la définition de politiques agricoles et commerciales solidaires.

Il est évident que cette étude de l'APAC étaye parfaitement les voies privilégiées par les organisations signataires de la déclaration de Dakar. Il s'agit principalement de réhabiliter les instruments de politiques agricoles nécessaires à la stabilisation des prix et à leur maintien à un niveau équitable tant dans les pays industrialisés que dans les autres régions du monde. Ce sont principalement les mesures de gestion de l'offre, telles que la mise en réserve de terres productives, l'utilisation de stocks régulateurs, l'application de protections douanières et le recours aux quotas de production. Ces derniers s'appliquent d'ailleurs probablement mieux encore aux régions où l'agriculture est plus intensive et où les structures agraires sont plus denses, comme la région européenne.

Ce fut également un plaisir de constater que l'APAC avait choisi de collaborer avec des organisations de producteurs des Etats-Unis, les mêmes organisations et leurs leaders que nous avons côtoyés lors du déroulement du cycle d'Uruguay. En effet, en 1994, le CSA avait emmené en voyage d'étude un groupe d'agriculteurs belges, intéressés de rencontrer leurs homologues américains. Ces agriculteurs belges furent particulièrement impressionnés de découvrir, outre Atlantique, non seulement l'avancée dans l'adoption de techniques culturelles peu développées chez nous (comme le « minimum tilling », la culture mixte, les plantations en courbes de niveau), toutes orientées vers la préservation des sols, mais aussi de constater des difficultés similaires à celles des agriculteurs européens, touchant à la survie même des exploitations.

Aux Etats-Unis aussi, alors que les « farmers » américains étaient désignés comme les responsables de tous les maux et les grands profiteurs de la manne publique, les exploitations familiales étaient touchées de plein fouet par les conséquences de la défaillance des marchés agricoles. La survie des exploitations, dans bien des cas, était assurée par l'apport de revenus extérieurs. Soit l'épouse avait un emploi d'institutrice, soit le mari un job de cantonnier, mais le prix du grain n'assurait plus la rentabilité du métier d'agriculteur.

C'était le début du lâchage des prix au profit des aides directes aux revenus, « découplées » de la production, et qui ne compensait que très partiellement les baisses de prix tout en détournant les pouvoirs publics de leur responsabilité, précisément à l'égard de l'évolution des prix sur les marchés.

L'Union Européenne s'était empressée d'adopter la même voie, dès avant la clôture du cycle d'Uruguay et de procéder, en ce sens, à la réforme fondamentale de sa politique agricole sous la houlette du Commissaire Mac Sharry.

Il aura suffi d'une dizaine d'années pour que les effets d'annonce qui ont précédé la signature du cycle d'Uruguay et qui promettaient un assainissement durable de la situation agricole mondiale suite à la libéralisation des marchés agricoles, soient contredits par l'évolution réelle des marchés. On a assisté plutôt à une baisse des prix et un renforcement de leur volatilité, une situation structurelle qui met en question l'idéologie ambiante et qui a même débouché sur quelques propositions, encore timides et peu cohérentes, telles que celles faites par le Kenya à l'OMC, en faveur de la régulation des marchés des produits de base.

Aujourd'hui, les politiques agricoles se retrouvent quasiment nues face à la question déterminante du prix des produits agricoles, privées des instruments essentiels que sont les droits de douane, les systèmes de gestion de l'offre et de stabilisation des prix. Cette situation est particulièrement dramatique pour les producteurs des pays qui n'ont pas les moyens d'adopter un système d'aides directes alors que les pratiques de découplage des pays riches tendent à consolider la tendance aux bas prix mondiaux.

Pendant ce temps, les pays agro-exportateurs, regroupés au sein du groupe de Cairns, manoeuvrent au sein de l'OMC pour accéder aux marchés agricoles de tous les pays membres. Ils sont fort bien aidés en cela par diverses ONG internationales qui dénoncent, au fil de campagnes successives, très médiatisées, la « forteresse » Europe et le « dumping » des pays du Nord supportés les subventions agricoles. Le dumping est un problème central que le CSA dénonce de longue date, au même titre que les subventions à l'exportation, mais il est indissociable des niveaux généraux des prix agricoles et des ajustements de l'offre.

On en arrive en effet à une situation où des ONG s'en prennent aux deux principales organisations communes de marché (OCM) qui subsistent dans l'Union européenne, le lait et le sucre, et qui se trouvent être les dernières productions à payer le juste prix aux agriculteurs et ainsi à contribuer largement à la survie des exploitations familiales. Ces deux organisations de marché utilisent une gestion de l'offre efficace et pourtant sont pressées de s'aligner sur les prescriptions actuelles.

Il est ahurissant de voir l'OCM sucre qualifiée de « dinosaure », à l'occasion de l'une de ces campagnes internationales, alors qu'elle était la plus aboutie et efficace des OCM, tout en étant autofinancée. Certes, l'OCM sucre n'est pas sans défaut et est donc perfectible, particulièrement en ce qui concerne les volumes globaux exportables, mais ses défauts sont sans commune mesure avec les situations prévalant sur les marchés non régulés ou, en considérant ses coûts pour les budgets publics, en comparaison de ceux qu'impliquent les aides directes découlées.

La dernière campagne en date, qui porte sur le coton, révèle à souhait les errements de telles campagnes qui, toutes, font les choux gras des médias et dont les slogans sont repris en chœur par les mandataires politiques pour justifier l'œuvre de dérégulation.

Il est particulièrement affligeant de constater que parmi les accusés, les agriculteurs européens sont par dizaines de milliers des petits exploitants familiaux, qui fondent l'économie des régions les plus déshéritées du Sud de l'Europe. En Espagne, on retrouve parmi eux, des milliers de producteurs de cotons qui étaient des paysans sans terre ayant bénéficié de réformes agraires et qui se sont actuellement totalement investis dans l'économie solidaire, au travers de leurs coopératives.

Rien n'est dit sur les causes structurelles du désordre permanent des marchés internationaux, ni sur la responsabilité partagée des pays producteurs

et consommateurs, en ce y compris ceux d'Afrique de l'Ouest, totalement dépendants du coton qu'ils exportent à 95%. La Chine y est à peine citée et, lorsqu'elle l'est, ce n'est pas comme principale consommatrice de coton, mais parce qu'elle intervient dans la régulation des prix payés à ses agriculteurs. Le mot d'ordre est bien de traquer la « subvention agricole » et si peu de rechercher des solutions effectives et pérennes à la baisse tendancielle et à l'instabilité chronique des prix des produits agricoles.

Alors que les Etats-Unis sont accusés de massacrer les prix du coton, si ce n'est les paysans du tiers-monde, les prix sur les marchés internationaux du coton remontent en flèche, et cela sans suppression des aides américaines, mais bel et bien suite à la montée de la demande chinoise, alors que l'offre a subi les affres des aléas climatiques.

La gestion de l'offre est la clé de voûte d'une régulation efficace des marchés agricoles. C'est ce que démontre l'étude de l'APAC, dont l'édition française nous servira à appuyer notre plaidoyer en faveur de la régulation des marchés agricoles, de manière à y obtenir stabilité et équité des prix. Tout n'y est pas dit, mais l'étude avance une proposition opérationnelle de réforme de la politique agricole américaine, enjoignant les décideurs politiques de prendre leurs responsabilités vis-à-vis des nombreux exploitants familiaux américains, mais aussi à l'égard des producteurs des autres pays et continents.

Si la crise profonde que connaît l'agriculture a des répercussions sur l'ensemble des paysans et des producteurs, tous ne sont pas égaux pour y faire face. La proposition de réforme de la politique américaine, si elle aboutit, aura des effets bénéfiques sur les marchés internationaux. C'est un rôle que la politique agricole américaine a d'ailleurs déjà joué dans le passé. Mais c'est aussi un rôle qu'elle ne peut pas jouer seule sans qu'il ne soit rapidement voué à l'échec. Pour le moins, l'Europe et les grands pays agro exportateurs doivent contribuer à la régulation des marchés internationaux.

Malheureusement, les dernières réformes et propositions de réformes de la politique agricole commune européenne vont quant à elles toutes dans le sens contraire. Faudra-t-il attendre la disparition définitive de l'agriculture familiale avant de réhabiliter et de parfaire les instruments de politique agricole qui ont fait leurs preuves ?

Alex Danau CSA

Le 18 novembre 2003



Il est probable qu'à aucun autre moment de l'histoire autant d'attention n'a été portée depuis l'étranger à ce qui est fortement affiché comme un problème de politique intérieure des Etats-Unis: sa politique agricole. Et avec raison. Depuis la fin des années 80, et plus particulièrement depuis 1996, la politique officielle du gouvernement des Etats-Unis a été de permettre, voire d'encourager, la libre chute des prix agricoles intérieurs et de promouvoir en même temps des mesures commerciales libérales pour ouvrir rapidement de nouveaux marchés aux produits américains.

Les agriculteurs américains, les bénéficiaires supposés de ces politiques, en ont souffert, contrairement à la rhétorique officielle qui veut faire croire le contraire. Dans le même temps, les plus gros représentants de « l'agrobusiness » ont tiré profit de la situation alors que les exportations des États-Unis stagnent, et le revenu que les agriculteurs tiraient du marché a baissé significativement. Le déclin rapide des prix des matières premières, et spécialement des céréales, permet à l'agrobusiness et aux éleveurs industriels d'avoir accès aux produits agricoles en dessous des coûts de production, consolidant leur contrôle de l'ensemble de la chaîne de production et de commercialisation.

Aujourd'hui, les agriculteurs dans le monde entier font face à une crise agricole d'une étendue et d'une gravité immenses.<sup>1</sup> Les prix internationaux ont suivi l'exemple des Etats-Unis où les prix à l'exportation des produits agricoles bruts (maïs, blé, soja, coton et riz) ont baissé de plus de 40% depuis 1996. Les producteurs américains continuent d'être forcés de quitter la terre malgré l'injection de

primes gouvernementales massives, censées compenser la faiblesse des prix. L'impact sur les producteurs d'autres pays a été encore plus désastreux. D'Haïti au Burkina Faso, des Philippines au Pérou, ces prix bas sans précédent ont réduit à néant les revenus et produit une moisson de désespoir, de faim et d'émigration.

Les solutions que l'on préconise face à cette situation inquiétante pour les agriculteurs du monde dépendent entièrement de la façon dont on comprend et interprète les réponses à deux questions clefs : comment les décisions de produire des agriculteurs répondent-elles aux signaux de prix? Comment réagissent les consommateurs, américains ou étrangers, aux signaux de prix? En réponse à ces questions, ce rapport démontre que, globalement, ni l'offre, ni la demande de céréales ne sont très sensibles aux variations de prix. Une analyse approfondie des données historiques sur la politique américaine et de son influence révèle la réalité des impacts que cette politique a eu sur les revenus des producteurs agricoles. Les producteurs ont eu tendance à répondre en faisant ce qu'ils savent le mieux faire: planter et produire plus, perpétuant ainsi leur situation d'insécurité financière.

Il est clair que mettre un terme à ce cercle vicieux est plus compliqué que ce que les critiques des politiques des Etats-Unis suggèrent habituellement: que l'élimination pure et simple des aides directes aux agriculteurs leur permettrait d'augmenter leurs revenus par le biais du marché.

Une analyse approfondie montre que les pouvoirs publics doivent jouer un rôle majeur pour aider à maîtriser les excédents de façon

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight Against Poverty*, Oxfam International, 2002, (Edition française : *Deux poids, deux mesures. Commerce, globalisation et lutte contre la pauvreté*) en particulier pp. 115-117.

à maintenir les prix dans une marge qui soit raisonnable tant pour les producteurs que pour les consommateurs. La politique gouvernementale doit continuer à maintenir le moteur du train agricole en marche de façon toujours plus efficace à travers son investissement dans la recherche, la vulgarisation, la technologie, le crédit et la commercialisation, mais elle doit également pouvoir démontrer sa volonté de ralentir le train à travers l'application, prudente et judicieuse, d'une variété d'outils politiques dont beaucoup ont été abandonnés dans les années 1990.

Les décideurs politiques américains sont en grande partie responsables des conditions alarmantes que connaît l'agriculture mondiale aujourd'hui. Il est donc évident que ces décideurs doivent y répondre sur la base d'une réflexion renouvelée et avec la volonté de prendre en compte des approches alternatives. Ce rapport propose des scénarios alternatifs pour l'avenir, basés sur des simulations d'instruments de politiques et de leurs impacts sur les niveaux des prix et de la production. Finalement, il propose un projet politique qui met au centre les moyens d'existence des agriculteurs aux Etats-Unis et dans le monde.

### L'impact des subventions américaines

Les efforts fournis pour déchiffrer les causes de la crise actuelle ont mis en lumière un des exemples les plus visibles et flagrants de l'hypocrisie et du double-langage des Etats-Unis: la coexistence du maintien d'un niveau extrêmement important d'aides du gouvernement US à ses agriculteurs et des encouragements de ce même gouvernement aux autres pays pour qu'ils réduisent leurs propres soutiens internes à l'agriculture. Même si les aides à l'agriculture US se sont techniquement situées au dessous du niveau de nos engagements de réduction à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), leur niveau a augmenté depuis 1996 et elles apparaissent comme une illustration de l'approche américaine de la libéralisation commerciale: « faites ce que je dis, pas ce que je fais ». La baisse dramatique du revenu agricole qui

aurait eu lieu en l'absence de compensation a été limitée par ces aides directes, qui ont dépassé les \$20 milliards par an dans les dernières années.

En l'absence d'un soutien comparable de la part de leurs gouvernements, les agriculteurs des pays en développement (PED) sont, eux, frappés de plein fouet par la baisse des prix. Parallèlement, les agriculteurs d'autres Etats fournisseurs de subventions, comme ceux de l'Union européenne (UE), se plaignent de la concurrence déloyale qu'entraîne la politique américaine. Les négociations agricoles à l'OMC sont, du coup, complètement bloquées, avec des positions radicalisées des deux côtés. Bien qu'il puisse y avoir des différences, beaucoup accusent les Etats-Unis pour ce qu'ils perçoivent comme de sérieuses violations des principes du libre-échange en agriculture.

### Comment en sommes-nous arrivés là? Les choix de politique dictent les prix et les primes

La crise que connaît aujourd'hui l'agriculture n'est pas un accident. C'est le résultat direct de l'expansion des capacités de production conjuguée avec l'ignorance, pour les politiques, de la nécessité de maîtriser l'utilisation de ces capacités. Les décideurs américains ont remplacé les mécanismes de soutien des prix et de maîtrise de l'offre globale par une soudaine préférence pour un marché libre dérégulé. Le résultat a été désastreux, mais il était prévisible. La politique agricole US a abandonné le retrait des terres de la production, les stocks de céréales, les instruments de soutien des prix, ne laissant aucun moyen de répondre au problème des bas prix, si ce n'est par des paiements d'urgence du gouvernement pour compenser les pertes de revenus des agriculteurs.

Alors que le soutien des prix était supprimé et finalement remplacé par des crédits de commercialisation (*marketing loans*) et des aides directes aux revenus, les prix des céréales s'effondraient jusqu'à des profondeurs inconnues depuis les années 70. Même lors-

que les niveaux des stocks de céréales diminuaient, des conditions de marché plus tendues n'induisaient pas l'augmentation attendue des prix. Cela constituerait une alerte pour n'importe quelle industrie, et cela donne une indication des dangers significatifs que la politique actuelle des Etats-Unis a créés. Les prévisions à long terme qui portaient sur la façon dont la baisse des prix agricoles pourrait être enrayerée sont maintenant remises en question; on se demande notamment jusqu'à quel point ces prix pourraient baisser. Aucun niveau plancher ne semble en vue, ni aucune force susceptible de faire remonter les prix malgré un resserrement de l'offre mondiale. De nombreux experts agricoles pensent que l'extraordinaire concentration de l'agrobusiness a interdit les augmentations normales de prix qui auraient dû accompagner les baisses de l'offre.

## L'exportation de la pauvreté

Enfin les pressions des Etats-Unis pour l'ouverture de nouveaux marchés ont induit l'abandon des droits de douane et des quotas qui protégeaient les niveaux des prix dans les secteurs agricoles fragiles des pays en développement. Le dumping de produits des Etats-Unis a augmenté, de même que le chœur des voix dénonçant des pratiques commerciales déloyales. Un rapport récent (2003) de l'Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP, Institut pour des politiques agricoles et commerciales, ndlt) estime que les niveaux de dumping, ou la proportion dans laquelle le prix à l'exportation est inférieur au coût de production, sont incroyables: 25 à 30% pour le maïs, 40% pour le blé et 57% pour le coton.<sup>2</sup>

La relation complexe entre subventions et

prix est en général moins bien comprise. Les subventions sont les paiements versés directement par le gouvernement US à ses producteurs. La plupart des critiques à l'encontre de ces paiements, qui ont presque triplé depuis le tournant de 1996, font valoir leur responsabilité dans l'augmentation des quantités produites, inondant par conséquent le marché et poussant les prix à la baisse. Au contraire, cette étude montre que la relation est loin d'être linéaire, et que la réalité est de loin plus complexe que beaucoup voudraient nous le faire croire. La production US de huit productions agricoles majeures<sup>3</sup> a augmenté lorsque les surfaces cultivables auparavant non cultivées dans le cadre des programmes de retrait des terres de la production du gouvernement ont été de nouveau disponibles pour la culture. En l'absence des mesures traditionnelles de gestion de l'offre et de soutien des prix, ceux-ci baissés fortement. Confronté aux impacts considérables sur les revenus des producteurs, le gouvernement américain a réagi en payant aux agriculteurs des sommes censées compenser la différence. Ces paiements ont commencé à être appelés "aides d'urgence" en réponse au premier choc du marché à la fin des années 90. En 2002, il était devenu évident que les agriculteurs ou le secteur de crédit rural ne seraient pas en mesure de survivre sur les seuls revenus tirés du marché. Des paiements directs, découplés de la production et des décisions de production, furent réintroduits. Des paiements directs additionnels sont automatiquement prévus lorsque les prix baissent: les subventions sont à la fois fixes et automatiques. Si cette pratique ne change pas, on peut s'attendre à ce que les dépenses du gouvernement US pour des programmes agricoles dépassent, pour les dix ans à venir (2003 à 2012), les 247 milliards de dollars.<sup>4</sup>

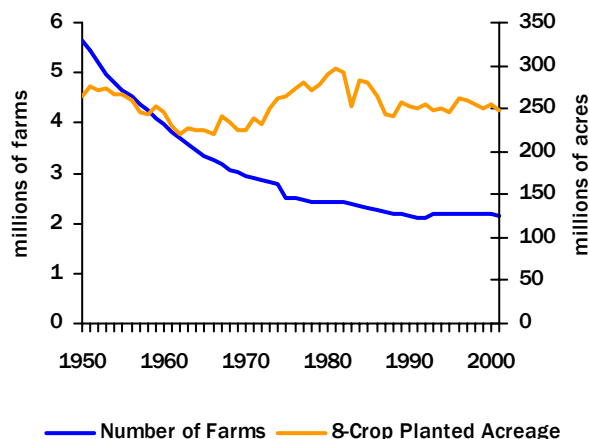
<sup>2</sup> *US Dumping on World Agricultural Markets*, Institute for Agriculture and Trade Policy, 2003. Disponible sur [www.tradeobservatory.org](http://www.tradeobservatory.org).

<sup>3</sup> Huit cultures principales –maïs, soja, blé, sorgho, orge, avoine, coton et riz – comptent pour 74% des surfaces cultivées totales aux Etats-Unis. Ces mêmes cultures sont les principales cultures de "programme" et reçoivent environ de 70 à 80% de la totalité des aides gouvernementales. Cinq cultures –maïs, blé, coton, soja et riz – figurent en bonne place sur les marchés mondiaux et représentent 75% des exportations totales de produits végétaux américains.

<sup>4</sup> Les estimations de dépenses fédérales sont tirées des données de mars 2003 disponibles au Bureau du budget du Congrès (Congressional Budget Office (CBO)) et relatives aux projections de la Commodity Credit Corporation (CCC) et de la Federal Crop Insurance Corporation (FCIC). Ces estimations comprennent les programmes de soutien des prix et des revenus, les programmes de crédits aux exportations, les programmes de conservation et les programmes d'assurance des cultures, mais n'incluent pas d'autres programmes autorisés par le Farm Bill comme l'aide alimentaire intérieure (par exemple les coupons alimentaires).

Figure 1

Nombre d'exploitations américaines et la superficie mise en culture avec les huit principales cultures, 1950-2001



Depuis 1950, le nombre d'exploitations, aux É-U, a régulièrement diminué, passant de près de 5,5 millions à moins de 2 millions actuellement.

Malgré la perte de plus de la moitié des exploitations agricoles, les surfaces cultivables occupées par les principales cultures sont demeurées relativement constantes, d'environ 250 millions d'acres (101 millions d'ha). La surface moyenne actuelle des exploitations agricoles est 2,5 plus élevée qu'elle ne l'était en 1950.

L'impact des techniques de production ne sont pas reflétées par le graphique, alors qu'elles ont fortement accru les niveaux de production sur les mêmes surfaces, mais avec moins d'exploitations.

Source: USDA, National Agricultural Statistics Service

## La concentration du secteur agroalimentaire: aidée par les paiements directs et les bas prix

Pourtant, malgré les sommes énormes injectées dans le système, les agriculteurs disparaissent. Pour beaucoup d'entre eux, les paiements directs ne combrent pas l'écart entre le coût de production et le prix du marché, et la structure de leur répartition ne fait que renforcer l'orientation à long terme de l'agriculture US vers des exploitations plus grandes et moins diversifiées. Les chiffres du Département Agricole des Etats-Unis (USDA, équivalent de nos Ministères de l'Agriculture), montrent, par exemple, qu'entre 1993 et 2000, les Etats-Unis ont perdu près de 33.000 fermes dont les ventes annuelles ne dépassaient pas 100.000 \$.<sup>5</sup>

Certains pourraient arguer que, aussi douloureux cela soit-il, ces ajustements au marché sont essentiels pour rééquilibrer l'offre et la demande sur le marché agricole US. Ce

n'est tout simplement pas le cas. Le nombre d'exploitations et d'agriculteurs continue de baisser, mais la surface de terres arables cultivées reste relativement constante, comme on peut le voir sur la [figure 1](#). Les nouvelles technologies de production augmentent la productivité par hectare sur ces terres, permettant encore à la production d'augmenter.

Si cette tendance reste inchangée, le résultat sera sans doute une agriculture dominée presque exclusivement par de grandes exploitations fortement mécanisées, portant de l'une à l'autre un choix limité de cultures auxquelles ce système d'exploitation se prête le mieux: maïs, blé, riz, coton et soja. En d'autres termes, les politiques des années 90 ont accéléré les changements dans la structure du secteur agricole et son degré de concentration (y compris au sein de l'agrobusiness).

Les fermes diversifiées, indépendantes et en faire-valoir direct (exploitées par le propriétaire) disparaissent rapidement, comme cela apparaît sur la [figure 1](#). Beaucoup des

<sup>5</sup> Calculs de *Public Citizen* à partir de données des rapports du Ministère de l'agriculture des Etats-Unis (USDA) sur "Farms and land in farms", Service National de Statistiques Agricoles (NASS) de l'USDA, Fev. 2001; "Farms and land in farms, final estimates 1993-1994," USDA NASS, Jan. 1999; "Farms and land in farms, final estimates 1988-1992," USDA NASS, Juillet 1995; Cités dans "Down on the farm: NAFTA's Seven-years War on Farmers and Ranchers in the UE, Canada and Mexico" ("Retour sur l'agriculture: la guerre de sept ans de l'ALENA contre les agriculteurs et les rancheros aux Etats-Unis, au Canada et au Mexique"), *Public Citizen*, 2001.

petites exploitations qui survivent peuvent être contrôlées par de grandes entreprises de l'agroalimentaire à travers des contrats de production. Un tel avenir signifie la ruine des communautés rurales dépendantes de l'agriculture et des exploitations de petites et moyenne surfaces aux Etats-Unis et dans le monde. Cet avenir est particulièrement sombre pour les 2,5 milliards de personnes qui, dans les pays en développement, dépendent de l'agriculture pour leur survie. Le maintien d'un accès au marché à des prix équitables pour leurs produits constitue la différence entre vie et désastre.

### **Eliminer les subventions américaines ne suffirait pas**

L'élimination du soutien intérieur est le sujet principal dominant les négociations internationales à propos de la politique agricole des Etats-Unis. Alors que certains, dans l'Union européenne ou le Groupe de Cairns, demandent la fin des subventions agricoles des Etats-Unis en présentant cette requête comme une question d'équité ou pour mettre fin aux distorsions sur le marché, les pays en développement la demandent comme une condition de survie. L'objectif est alors, bien plus que de mettre fin aux paiements directs des agriculteurs américains, de revenir à une logique de durabilité qui, pour les agriculteurs les plus pauvres du monde, passe incontestablement par la nécessité d'obtenir de meilleurs prix –c'est-à-dire des prix plus équitables- pour leurs produits.

Une théorie apparemment raisonnable soutient que l'élimination des subventions forcerait les agriculteurs des Etats-Unis à se confronter aux forces du marché et à s'y adapter. Selon cette théorie, une fois retiré l'amortisseur des subventions, le marché obligera l'offre agricole US à diminuer et donc permettra aux prix de remonter. De même que les bas prix du marché américain ont été transmis au monde entier, la hausse des prix y sera également répercutée, bénéficiant finalement aux pays fortement dépendants de leur agriculture dans le monde entier.

Pourtant, deux modèles différents élaborés pour tester ce scénario produisent des résultats étonnants. La suppression des subventions, tout en ayant des répercussions importantes sur le revenu des agriculteurs américains, ne réduirait pas pour autant la production des Etats-Unis à court terme, ni de faire remonter les prix intérieurs ou du marché mondial. Si le prix des céréales en particulier augmenterait au fil du temps, la faiblesse de cette augmentation (seulement 3% d'ici à 2020) montre que cette option n'est pas suffisante pour améliorer le niveau de vie des producteurs les plus pauvres du monde.

En ce qui concerne les Etats-Unis, les conséquences d'un tel changement de politique seraient si dramatiques que cette option ne pourra probablement jamais être politiquement envisageable dans sa forme la plus absolue. Une perte de revenu agricole net de 11 à 15 milliards de dollars sur les 48 milliards projetés en moyenne sur la base des politiques actuelles aurait des conséquences énormes sur le système bancaire rural et, plus largement, sur les économies rurales. Cette perte de 25 à 30% du revenu net agricole découlerait directement de l'élimination des paiements directs publics, et les producteurs de grandes cultures en souffriraient dans une bien plus forte proportion. Une telle perte de revenu se produirait alors que l'agriculture américaine, comme on le voit bien, est déjà en crise.

Si l'on suit le scénario, plus probable, d'une réduction progressive des paiements, le revenu net agricole diminue toujours, en grande partie du fait de l'incapacité fondamentale du secteur de s'autoréguler dans le temps. Même dans un environnement de prix et de revenus agricoles bas, les terres tendent à rester en culture, et la production globale ne se réduit pas assez pour faire remonter les prix de façon significative. Il y aurait en revanche certains ajustements dans la répartition des céréales plantées, le coton et le riz perdant du terrain face au maïs, au blé et au soja. Les producteurs de riz et de coton des pays concurrents des Etats-Unis en tireraient un certain avantage, du fait de la baisse des exportations US pour ces produits, mais ce béné-

fi ce ne persisterait pas longtemps. Une fois qu'une nouvelle partie des terres de ces pays aura été affectée au coton ou au riz en réaction à la hausse des prix, les prix retrouveront leur tendance à la baisse.

### Une proposition alternative opérationnelle

Aucun instrument de politique ne peut actuellement être considéré à lui seul comme susceptible de résoudre la crise que connaît l'agriculture, mais une combinaison d'instruments pourrait ébaucher une solution. Leur choix et leur application devrait être le fruit d'un équilibrage attentif de façon à réussir de concert ce que nul ne pourrait accomplir seul. Cette étude a identifié et conduit une analyse préliminaire sur une série d'instruments de politique potentiellement sources d'augmentation des prix du marché vers un niveau raisonnable et durable et qui permettent de maîtriser les capacités excessives de production de l'agriculture des Etats-Unis. Cette série d'instruments consiste en une combinaison de : (1) un retrait de terres de la production, par un gel des terres à court terme et par la mise en réserve à plus long terme; (2) la constitution de stocks de sécurité alimentaire par les producteurs; et (3) des soutiens des prix.

**Gel des terres.** Le principal objectif du retrait annuel des terres est d'éviter ou de réduire la tendance actuelle à la baisse des prix, en poussant les agriculteurs à « geler » une partie de leurs terres productives. Le retrait de terres à plus long terme, sous la forme d'un programme de réserves de conservation, un outil déjà en cours d'utilisation, servirait à réduire les capacités excessives de production. Les agriculteurs pourraient sélectionner pour cela les terres productives les plus fragiles et ainsi infléchir la pression sur l'environnement due à l'activité agricole.

**Le stockage.** Le second instrument de politique, un stock alimentaire ou stock de régulation, réduirait la fréquence et modifierait l'ampleur des pics de prix pour les principaux

produits de base. En échange d'une prime de stockage, les agriculteurs engageraient une partie de leur production dans un programme de stockage à la ferme, lorsque les prix passent en dessous d'un seuil défini. Lorsque les prix, au contraire, repassent au dessus de cette limite, les producteurs seraient encouragés à vendre leurs réserves jusqu'à ce que le prix baisse.

**Soutiens des prix.** Le troisième élément de politique, des soutiens des prix, serait une mesure additionnelle pour éviter l'effondrement des prix. Le soutien des prix serait activé par le biais d'achats de stocks par les pouvoirs publics, déclenchés lorsque les prix passent au dessous d'un niveau défini, ou lorsque le retrait des terres n'a pas pu prendre en compte une baisse de prix due à un événement imprévu.

Les auteurs ont utilisé un modèle économétrique pour examiner les impacts de cette combinaison particulière de mesures sur les niveaux de production et les prix. Les résultats de ces simulations sont remarquablement clairs: non seulement les surfaces cultivées diminueraient de 14 millions d'acres (5,6 millions d'hectares) la première année, mais les prix des principaux produits de base augmenteraient de 23% (pour le soja) à 30% pour le maïs, et un peu moins pour le riz et le blé. L'augmentation générale des prix de toutes les matières premières permettrait au revenu agricole net d'atteindre ou de dépasser le niveau découlant du statu quo, tout en réduisant le montant des subventions publiques de 10 à 12 milliards de dollars par an.

Outre ces effets bénéfiques, les niveaux de production seraient pilotés par la conversion des superficies affectées aux cultures pour le marché à des cultures non alimentaires et non commerciales, comme les cultures énergétiques, telles que le panic érigé (*switchgrass - Panicum virgatum L.*), une herbe pérenne originaire des Etats-Unis et à haute teneur en cellulose.<sup>6</sup> Lorsque, dans le modèle, on a remplacé la rotation annuelle des terres par une incitation à développer les cultures énergétiques, les résultats ont montré

une hausse des prix comparable à celle découlant d'une politique de gel de terres. Cela prouve que le gel annuel de terres, quoique utile, n'est pas pour autant indispensable.

De plus, des résultats similaires à ceux constatés par l'introduction du panic érigé pourraient également être atteints en augmentant les surfaces concernées par le Programme de Réserves pour la Conservation. (*Conservation Reserve Program, CRP*). Une telle approche pourrait également entraîner des bénéfices plus importants pour l'environnement. Enfin, si nécessaire, les terres consacrées aux cultures énergétiques ou placées dans le CRP pourraient être remises en culture au cas où des conditions climatiques ou d'autres événements exceptionnels modifient les conditions d'offre ou de demande des produits alimentaires.

Puisque les États-Unis sont un exportateur majeur et leader de prix pour les "grains" (céréales, oléagineux, protéagineux, coton), ce plan aurait des impacts immédiats, du moins à court terme. Pour rendre cette amélioration du revenu agricole durable, les États-Unis devraient être rejoints pas les autres puissances agricoles.

## Une politique agricole orientée vers les producteurs

Ce projet de politique est présentée comme orienté vers les producteurs car des prix équitables sur le marché contribueraient à réduire la concentration et le renforcement du contrôle des firmes agroalimentaires sur la chaîne producteurs – consommateurs. Le revenu net du secteur agricole global des États-Unis resterait plus ou moins le même que dans le cas d'un maintien du *statu quo*, mais les exploitations familiales indépendantes et diversifiées pourraient à nouveau espérer se maintenir en activité, préservant le rôle qui leur revient dans la production de notre nourriture. Les producteurs familiaux pour-

raient espérer de meilleurs revenus que dans le cadre de notre système trop souvent basé sur des subventions inéquitables.

Les dépenses du gouvernement américains pourraient diminuer de plus de 10 milliards de \$ par an, une bonne nouvelle, sans aucun doute, pour les contribuables. Et, plus important peut-être, cela découragerait le dumping de produits américains sur les marchés des pays en développement. L'augmentation des prix serait transmise au marché mondial, aidant à restaurer la prospérité dans les économies rurales sur lesquelles repose le développement des économies nationales.

## Conclusion

Il est temps de reconnaître qu'une politique agricole qui encourage la baisse des prix aux États-Unis ne bénéficie qu'à l'agrobusiness, aux éleveurs pratiquant des modes de production intensifs et aux importateurs, alors qu'elle se révèle désastreuse pour les revenus des agriculteurs des États-Unis et du monde entier.

Toute politique qui continue d'encourager la baisse des prix pour les produits agroalimentaires de base garantit la perpétuation de la crise actuelle et d'une situation de détresse au niveau mondial. Dans la mesure où la politique agricole des États-Unis affecte les agriculteurs bien au-delà de nos frontières, la situation et l'avenir de ces agriculteurs doit faire partie des éléments pris en compte dans l'élaboration de nouvelles approches pour cette politique. Il est temps d'adopter une nouvelle loi agricole pour le monde. Les principaux pays exportateurs doivent également reconnaître qu'il leur faut collaborer avec les États-Unis dans un tel effort. Changer la politique agricole des États-Unis seule aurait des effets positifs à court terme, mais l'obtention de bénéfices plus durables requerra les efforts des politiques au niveau international.

<sup>6</sup> Le panic érigé (switchgrass) peut soit être brûlé en combinaison avec du charbon pour produire de l'électricité, réduisant ainsi la quantité de substances polluantes rejetées dans l'atmosphère, soit être transformé en éthanol pour produire des carburants, avec des avantages conséquents pour l'environnement.

## Résumé

D'autre part, la hausse des prix ne garantira pas à elle seule des revenus durables aux agriculteurs les plus pauvres du monde. Une série de mesures nationales et internationales, concernant le crédit, l'accès à la terre, les technologies, l'accès aux marchés, mais aussi la protection à l'importation, le développement des infrastructures de transport sont indispensables pour permettre aux agriculteurs d'entrevoir un avenir meilleur. Il est certain qu'en l'absence de meilleurs prix pour les producteurs, les Etats-Unis exportent de la pauvreté, tout en condamnant sa propre agriculture familiale diversifiée.

Les règles actuelles de l'OMC n'interdisent pas expressément l'usage du soutien des prix ou les mécanismes de maîtrise de la production évoqués par ce rapport. Par contre les engagements à l'OMC plafonnent le niveau global des paiements versés aux agriculteurs. Les mécanismes inclus dans les présentes propositions ne sont pas conformes à la pensée dominante sur la libéralisation du commerce. L'OMC promet des orientations qui supposent qu'une « main invisible » agissant

sur le marché agricole fera passer le secteur – prix, offre, demande, revenu, structure, répartition, etc.- à un niveau supérieur si on le soumet au libre jeu du marché.

La fin de la crise actuelle doit être le mandat prioritaire de ceux qui définissent les règles régissant les politiques agricoles et commerciales nationales et internationales. La solution ne consiste pas à promouvoir plus de libéralisation, mais réside plutôt dans une application équilibrée de différentes mesures écartées au long de notre course vers un supposé “marché libre” en agriculture.

La prospérité pour les agriculteurs des Etats-Unis et des pays en développement n'est pas seulement possible, elle est réalisable. Elle peut être atteinte dans des délais et à des coûts moindres que les bénéfices espérés d'un commerce agricole libéralisé, promis par les pays riches aux pays en développement. A nous de choisir : de qui voulons-nous protéger l'avenir et quel type de système alimentaire mondial sera le fruit de la politique agricole des Etats-Unis?





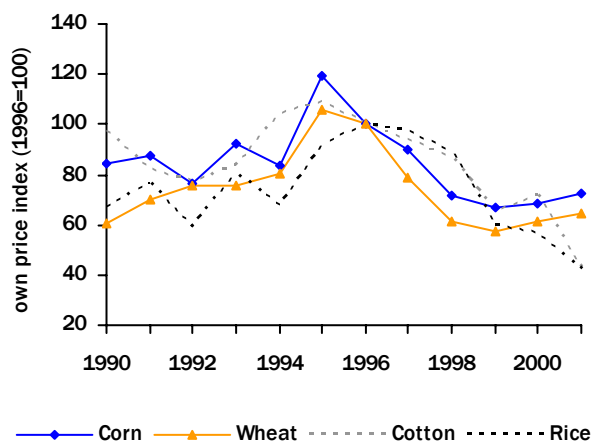
# L'AGRICULTURE EN CRISE

Les prix mondiaux des grains ont baissé brutalement depuis le milieu des années 90. Aux États-Unis en particulier, les prix ont baissé de plus de 40% depuis 1995-96. La figure 2 montre l'évolution de l'indice des prix de quatre productions végétales ayant une place importante dans les exportations des États-Unis : maïs, blé, coton et riz. Sur la période 1999-2001, le prix moyen des 8 principales productions végétales a baissé d'environ 20% par rapport à son niveau de la période 1985-1995.<sup>7</sup> Dans des conditions climatiques et de rendements moyens, les prix de ces productions végétales ne devraient pas augmenter significativement dans les prochaines années.<sup>8</sup>

En tant que leader reconnu des prix pour de nombreux produits de base clés et comme exportateur majeur, les États-Unis ont joué un rôle dominant dans le commerce agricole tout au long des 50 dernières années, en particulier pour le maïs, le blé, le coton, le riz et les oléagineux. Pendant une bonne partie du siècle dernier, l'un des principaux objectifs de la politique agricole des États-Unis a été de maintenir la production agricole sous contrôle grâce à l'utilisation de mécanismes de régulation tels que le gel des terres de courte et de longue durée et la gestion des stocks détenus par le gouvernement. Ce système offrait aux agriculteurs des incitations à participer aux programmes de maîtrise de l'offre.

Figure 2

Indice des prix du marché américain pour le maïs, le blé le coton et le riz (1996=100)



Depuis 1996, Les prix agricoles américains ont généralement diminué d'environ 40 pourcent.

Le maïs, le blé, le coton et le riz ont été sélectionnés parce qu'ils dominent les exportations américaines. Ces quatre cultures plus le soja, le sorgho, l'orge et l'avoine forment les huit cultures principales américaines ; elles occupent les trois quarts des surfaces cultivées et sont l'objet du programme primaire, recevant environ 70 à 80 pourcent de toutes les subventions publiques.

Quoique les baisses importantes des prix pour les autres cultures ne soient pas incluses dans la figure, elles sont similaires à celles illustrées .

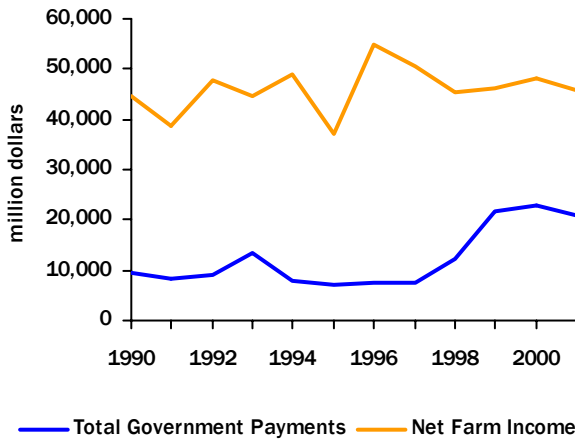
Source: USDA, Economic Research Service

<sup>7</sup> Huit cultures principales –maïs, soja, blé, sorgho, orge, avoine, coton et riz– comptent pour 74% des terres cultivées totales aux États-Unis. Ces mêmes cultures sont les principales cultures de "programme" et reçoivent environ de 70 à 80% de la totalité des aides gouvernementales. Cinq de ces cultures –maïs, blé, coton, soja et riz –figurent en bonne place sur les marchés mondiaux et représentent environ les trois quarts du volume des exportations totales de produits végétaux.

<sup>8</sup> Voir, par exemple, les projections à dix ans des principales variables concernant le secteur agricole fournies par le Ministère de l'agriculture des États-Unis, le Bureau du budget au Congrès (Congressional Budget Office), et le Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI).

Figure 3

## Total des aides publiques à l'agricultural et revenu agricole net, 1990-2001



Le revenu agricole net inclut le revenu du marché plus les subventions publiques moins les coûts totaux.

Entre 1996 et 1999, les subventions publiques sont passées de moins de 8 milliards de \$ à plus de 20 milliards de \$.

De 1990 à 1998, les subventions publiques représentaient environ 20 pourcent du revenu agricole net. De 1999 à 2001, les subventions publiques représentaient 47 pourcent du revenu agricole net.

Bien que les subventions publiques aient triplé depuis 1996, le revenu agricole net a baissé de 16,5 pourcent entre 1996 et 2001.

Source: USDA, Economic Research Service

Pourtant, dans les dernières années, la politique des États-Unis a pris une orientation distincte. Elle considère maintenant l'exportation comme le moteur du secteur agricole. La préférence actuelle pour un marché complètement dérégulé est sous-jacente à cette approche. L'objectif est de permettre aux marchés de faire baisser les prix aussi bas que nécessaire pour permettre aux États-Unis de mettre hors jeu les producteurs des autres pays et de capter une plus grande part du marché mondial.

### Les bas prix déclenchent de fortes subventions publiques

En réponse à la baisse des prix déclenchée par les changements radicaux introduits en 1996, le Congrès a décidé d'octroyer aux agriculteurs américains des sommes toujours plus importantes sous la forme de paiements directs d'urgence visant à compenser la faiblesse des revenus tirés du marché. Pendant une grande partie des années 90, les subventions publiques agricoles se situent entre 7 et 13 milliards de dollars. Avec la poursuite de la baisse des prix des produits de base, les

paiements directs ont triplé, dépassant largement les 20 milliards de dollars dès 1999. Malgré les niveaux records atteints par les subventions, le revenu agricole net a baissé aux États-Unis de 16,5% de 1996 à 2001.<sup>9</sup> Voir [figure 3](#).

En 2001, les subventions publiques aux agriculteurs ont représenté 47% du revenu agricole net, contre 20% environ dans les années 90. Malgré cette énorme injection d'argent, le revenu des agriculteurs a baissé régulièrement pendant la même période, et de nombreux agriculteurs américains sont confrontés à des difficultés financières graves.

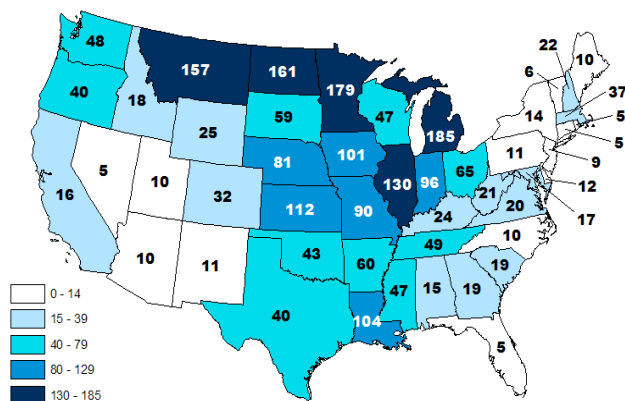
### Les bas prix font du tort à tous les agriculteurs

Comme le montre la [figure 3](#), l'ampleur des subventions publiques depuis 1998 masque la baisse incroyable des revenus que les agriculteurs ont pu tirer du marché. De plus, malgré leur ampleur, les subventions publiques n'ont pas amélioré le revenu agricole net sur la période. La [figure 4](#) montre la proportion des subventions publiques dans le revenu

<sup>9</sup> Le revenu agricole net constitue une mesure de la rentabilité des facteurs terre, travail et gestion du chef d'exploitation.

Figure 4

Aides publiques américaines à l'agriculture, en pourcentage du revenu agricole net par État. Revenu, 2001



En 2001, huit États percevaient des subventions publiques qui étaient supérieures à 100 % de leurs revenus agricoles nets.(NFI).

Les subventions publiques étaient supérieures à 40 pourcent du revenu agricole net dans 21 États sur 48.

Les États qui ont obtenu la partie la plus élevée de leur revenu des programmes de subventions publiques sont aussi les États les plus gros producteurs. Cela illustre encore plus la dépendance des revenus des agriculteurs par rapport au subventions publiques.

Source: USDA, Economic Research Service

agricole net de chaque État. Elle dépasse 40% dans presque la moitié des États du pays, et huit États ont reçu des subventions dépassant 100% de leur revenu agricole net. Les États qui reçoivent le plus gros pourcentage de subventions publiques sont aussi parmi les plus gros producteurs de grandes cultures du pays, illustrant la dépendance des producteurs américains de grandes cultures par rapport aux subventions.

Sous la politique américaine actuelle, les coûts de production des principales cultures

sont bien supérieurs à leurs prix de vente.<sup>10</sup> Comme on peut le voir au tableau 1, les prix du marché en 2001 étaient inférieurs de 23% aux coûts de production (coût économique total) pour le maïs, de 48% pour le blé, de 32% pour le soja, de 52% pour le coton et de 45% pour le riz. Qui plus est, même en ajoutant les subventions au revenu tiré du marché, les gains issus de la production de blé, de soja et de coton étaient encore inférieurs au coût de production (de 19% pour le blé, de 12% pour le soja et de 27% pour le coton).

Tableau 1

Prix unitaire du marché, total des coûts de production moyens et subventions publiques pour une série de cultures pour 2000 et 2001

	Maïs		Blé		Soja		Coton <sup>(1)</sup>		Riz	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Prix	1,77	1,84	2,46	2,76	4,45	4,15	0,62	0,40	5,46	4,74
Coût de prod.total moyen	2,72	2,39	4,62	5,31	6,20	6,14	0,91	0,83	8,57	8,60
Revenu brut moyen	-0,95	-0,55	-2,16	-2,55	-1,75	-1,99	-0,29	-0,43	-3,11	-3,86
Subventions publiques	0,79	0,58	1,85	1,53	1,19	1,26	0,14	0,21	6,94	6,92
Revenu net moyen	-0,16	0,03	-0,31	-1,02	-0,56	-0,73	-0,15	-0,22	3,83	3,06

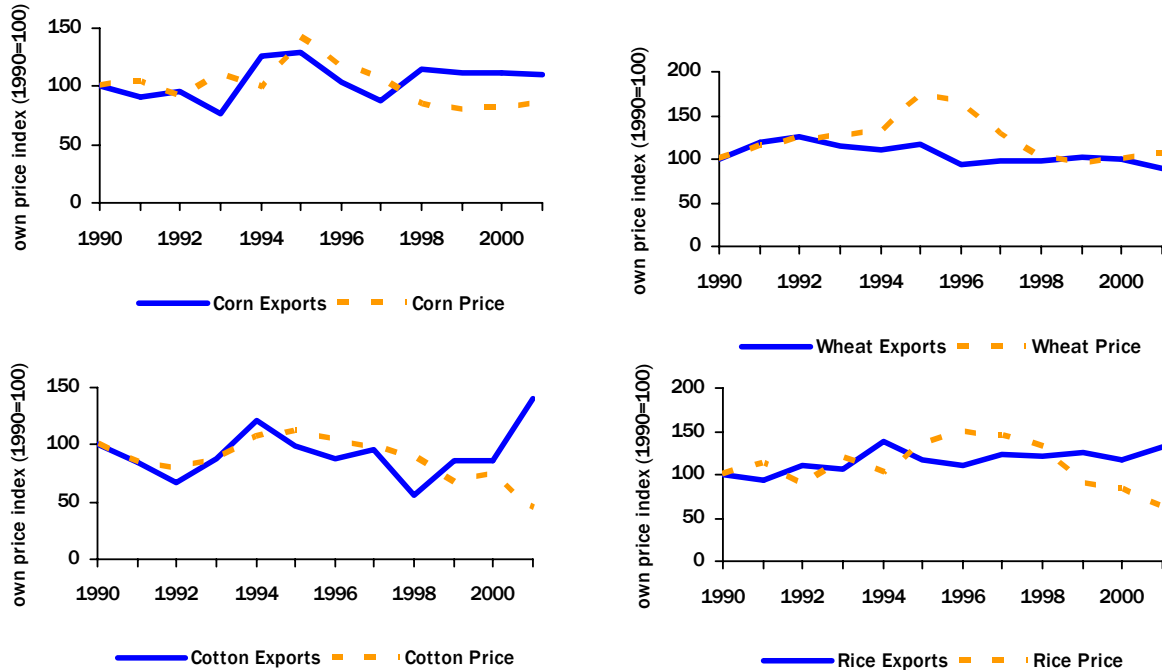
(1) Revenus des graines de cotons inclus

Source: USDA ARMS Production Costs and Returns

<sup>10</sup> Le Service de recherche économique (ESR) de l'USDA fait des estimations annuelles des coûts de production et de la rentabilité pour chaque produit. Ces estimations sont tirées des données de l'Enquête sur la gestion des ressources agricoles (Agricultural Resource Management Survey (ARMS)). Pour plus d'informations sur ceste enquête, voir <http://www.ers.usda.gov/briefing/ARMS/>

Figure 5

Indices des exportations et des prix américains pour le maïs, le blé, le coton et le riz, (1990=100)



Subventions publiques incluses, les gains pour le maïs ont été supérieurs de 1% aux coûts de production, tandis que, pour le riz, les subventions ont plus que compenser les pertes issues des baisses de prix du marché (en incluant les subventions, le rentrées totales d'argent tirées de la production du riz ont été supérieurs de 36% au coût de production).

### La politique agricole américaine fait énormément souffrir les agriculteurs du monde entier

Les effets néfastes de la politique agricole américaine sont transmis aux agriculteurs pauvres du reste du monde par l'effet de deux séries de dynamiques. La première est la pression à la baisse qu'exercent les prix américains sur les prix mondiaux des produits de base. Les bas prix affectent tous les autres pays, et spécialement ceux que la libéralisation du commerce oblige à réduire les soutiens internes et les protections aux frontières dont

bénéficie leur secteur agricole. Bien que les États-Unis ne soient pas en situation de monopole (ils sont seulement l'un des principaux acteurs sur les marchés mondiaux oligopolistiques), les bas prix américains tirent invariablement les prix mondiaux à la baisse. Ainsi, notre politique agricole affecte-t-elle directement les niveaux de vie et la viabilité des petits agriculteurs du monde entier. La persistance des bas prix pour le maïs, le blé, le coton, et le riz, illustrée pour les États-Unis (Figure 2 ci-dessus), est une bonne indication des tendances suivies par les prix mondiaux des principaux grains, le riz et le coton.

La seconde dynamique est le rôle que jouent les bas prix américains pour supplanter les exportations et les productions d'autres pays. Cet impact affecte plus ou moins toutes les grandes cultures, mais il est particulièrement important pour le coton et le riz. La figure 5 montre que les prix du coton américain ont baissé d'environ 70% depuis le milieu des années 90. Depuis 1998, les exportations américaines de coton ont explosé, augmentant

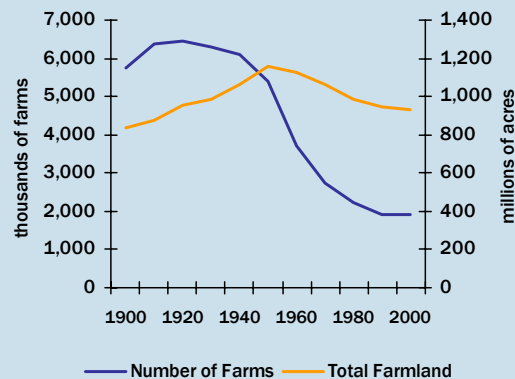
## Encadré 1 — Structures des exploitations agricoles aux États-Unis

La structure du secteur agricole de l'économie des États-Unis a subi d'importants changements au cours du siècle passé. Parce que la structure des exploitations affecte et est simultanément affectée par les politiques publiques, il est important de décrire brièvement la situation actuelle des exploitations se rapportant à leur nombre et leur taille, la concentration de la production et le régime foncier.

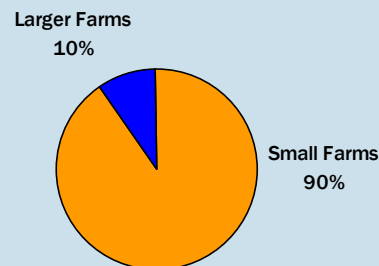
La production est devenue de plus en plus concentrée. Le nombre d'exploitations agricoles a atteint un pic en 1920, avec près de 6,5 millions d'exploitations, mais est tombé aujourd'hui à moins de 2 millions. La surface en production a continué à augmenter jusqu'en 1950, année où 1,16 milliard d'acres (470 millions d'ha) étaient cultivés. Depuis ce sommet, il y a eu une réduction régulière des surfaces en production pour atteindre le niveau actuel de 932 millions d'acres (377 millions d'ha). La taille moyenne des exploitations est passé de 148 acres (59,9 ha) lorsque le nombre d'exploitations était à son maximum à 487 acres (197,2 ha) actuellement.

Quoique 90 pourcent des exploitations agricoles américaines soient considérées comme de petites exploitations – définies comme celles générant moins de 250.000\$ de ventes brutes – elles ne comptent que pour 33 pour-cent de la valeur totale de la production. Ce sont les exploitations plus grandes, ayant des ventes brutes supérieures à 250.000\$, qui produisent les deux tiers des produits agricoles sur seulement 32 pour cent des terres agricoles. Parce que les petites fermes occupent les deux tiers des terres agricoles, elles sont importantes pour toutes les discussions concernant l'utilisation des terres et l'environnement rural. Les grosses exploitations reçoivent environ 47 pour cent de toutes les aides gouvernementales. Cela peut être considéré comme un montant disproportionné, si l'on considère que ces grosses exploitations ne représentent que dix pour cent de l'ensemble. À l'inverse, on peut considérer la disproportion comme faible si l'on considère que les grosses exploitations comptent pour 67 pour-cent de toute la production. Lors de l'enquête de 1998 sur la gestion des ressources agricoles, la plupart des petites fermes ne généraient pas suffisamment de revenus pour couvrir les charges, c'est pourquoi beaucoup d'exploitants dépendaient de revenus d'activités extérieures à l'exploitation. Les plus grandes exploitations déclaraient les plus hauts revenus nets.

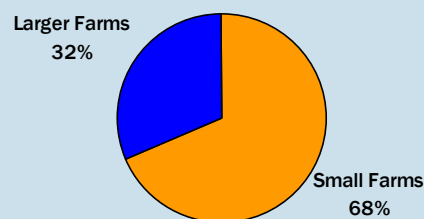
Nombre d'exploitation et surface agricole aux É-U, 1900-2002



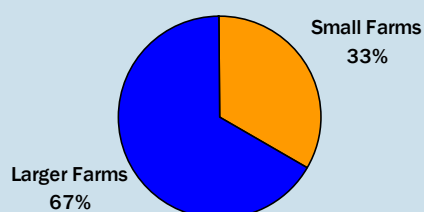
Pourcentage du nombre total des exploitations aux É-U



Pourcentage de la surface agricole des É-U



Pourcentage du total de la production des É-U



de plus de 80% dans les trois dernières années, pour atteindre leur niveau le plus élevé depuis 75 ans. La part des États-Unis dans les exportations mondiales de coton a maintenant atteint 40%, alors qu'elle s'établissait en moyenne à moins 20% à la fin des années 90 (Meyer et al., 2003). Il est cependant important de remarquer que la part des États-Unis sur le marché mondial du coton a augmenté avant tout grâce à la captation d'une bonne part de la croissance de la demande étrangère, dans une période où la consommation étrangère a dépassé la production étrangère. Bien que dans une proportion moindre, les exportations américaines de riz ont également augmenté alors que les prix s'effondraient. Cela apporte de l'eau au moulin de ceux qui soutiennent que les États-Unis ne se limitent pas à présenter une offre de leurs productions végétales de base, mais qu'ils les déversent sur le marché mondial avec un fort dumping, à des prix inférieurs à leur coût de production, au détriment des petits agriculteurs du monde entier.

## QUI SONT LES VRAIS BÉNÉFICIAIRES DES BAS PRIX?

Les utilisateurs bénéficient de ces bas prix, dans la mesure où la politique agricole américaine remet en cause l'exigence normale que l'acheteur paie la totalité du coût de production. Les bénéficiaires des principales productions végétales américaines sont d'abord les grands systèmes d'élevage, souvent intégrés verticalement, les firmes multinationales de l'agroalimentaire et les pays importateurs (que les consommateurs de ces pays en bénéficient directement est loin d'être évident).

### Les systèmes d'élevage intégrés en tirent profit

Les subventions publiques procurent indirectement de larges bénéfices aux grands élevages de bétail intégrés verticalement, qui

achètent les aliments du bétail sur le marché au dessous de leurs coûts de production plutôt que de les produire sur leur exploitation. Cela désavantage les petites exploitations diversifiées qui, typiquement, nourrissent leur bétail en partie à partir de leur propre production. Ces petites exploitations supportent donc la totalité du coût de production des aliments du bétail. Il en résulte que les bas prix contribuent à accélérer la concentration du secteur de l'élevage et à affaiblir la position des petits exploitants familiaux des États-Unis.<sup>11</sup>

Un rapport récent du Service de Recherche Economique de l'USDA (US Department for Agriculture, ou ministère de l'agriculture des États-Unis, *ndlt*) sur les Relations Economiques et Structurelles dans la Production de porc aux États-Unis illustre les changements rapides que connaît le secteur de l'élevage. Entre 1994 et 1999, le nombre d'exploitations produisant du porc aux États-Unis est passé de plus de 200 000 à moins de 100 000. Dès 2001, ce nombre était tombé à 80 000. Malgré la baisse du nombre des exploitations, le nombre de porcs n'a pas diminué, restant en moyenne de 60 millions de tête. Ainsi, une concentration sans précédent est intervenue dans la production porcine durant les années 90. Au cours de la décennie passée, la proportion d'exploitations comptant au moins 2000 têtes de porcins est passée de 37% à près de 75%. Un peu plus de la moitié des porcs vivaient en 2001 dans des exploitations comptant 5000 têtes ou plus, alors que cette proportion n'atteignait qu'environ un tiers en 1996.

### L'agrobusiness en tire profit

Les grandes firmes agroalimentaires multinationales ont la possibilité d'acheter les grandes productions végétales à des prix inférieurs à leurs coûts de production. Parallèlement, l'absence de mécanismes de maîtrise de l'offre assure aux traders et aux transformateurs une disponibilité illimitée de ces produits de base. Elle assure également aux fournisseurs d'intrants et de machines agricoles

<sup>11</sup> Pour plus d'information sur la concentration croissante dans le secteur de l'élevage, voir Lamb (2002) et divers rapports et publications disponibles au Service de recherche économique de l'USDA (USDA's Economic Research Service Briefing Rooms (par exemple, <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Cattle/>; <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Hogs/>; <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Poultry/>.)

une demande accrue pour leurs produits, puisque le gouvernement ne retire plus de terres de la production à travers le gel des terres.

### Les consommateurs (nationaux/étrangers) en profitent-ils?

Que les consommateurs finaux tirent un bénéfice de politiques qui ont promu la persistance de bas prix à la production dépend de la capacité du système de commercialisation à leur transmettre ces bas prix. Dans certains cas, les acteurs de l'agroalimentaire et les in-

termédiaires sont en mesure de capter une partie ou la totalité des bénéfices résultant des bas prix à la production. Il est donc difficile de prévoir si les consommateurs, où que ce soit, tireront un quelconque bénéfice de cette baisse des prix agricoles. Toutefois, la baisse des prix permet effectivement aux pays importateurs de se procurer les produits de base nécessaires pour nourrir leurs populations à un coût moindre en devises, ce qui constitue un avantage potentiel pour les consommateurs dans ces cas-là.

## Encadré 2 — Utilisation de la terre aux États-Unis

Plus de la moitié des plus de 2 milliards d'acres de terre (809 millions d'ha) que comprennent les États-Unis est constituée soit de terres agricoles, soit de forêts. L'autre moitié se compose de zones urbaines, de parcs, de marais, de déserts et autres espaces inutilisables. Les terres agricoles comptent pour 455 millions d'acres (184 millions d'ha) comprenant les terres cultivées, les terres en jachère et les pâturages. Les pâturages et les terres en jachère représentent 24 pour cent de l'ensemble des terres agricoles.

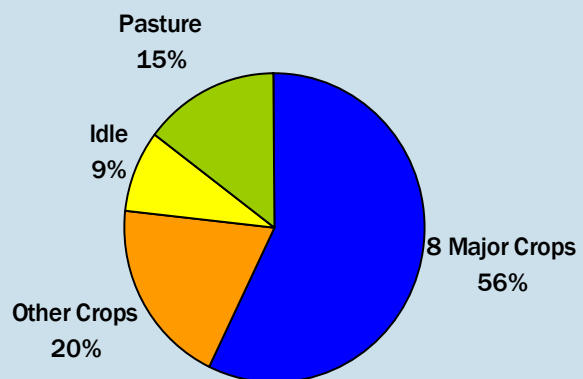
Les huit cultures principales des États-Unis sont le maïs, le soja, le blé, l'orge, l'avoine, le coton, le riz et le sorgho. Ces huit cultures couvrent 259 millions d'acres (105 millions d'ha) ou 74 pour cent de toutes les terres arables en production. Les grains et les céréales sont principalement cultivés dans la partie centre-ouest du pays. Le coton et le riz sont cultivés dans la partie sud des États-Unis.

### Utilisation de la terre aux États-Unis

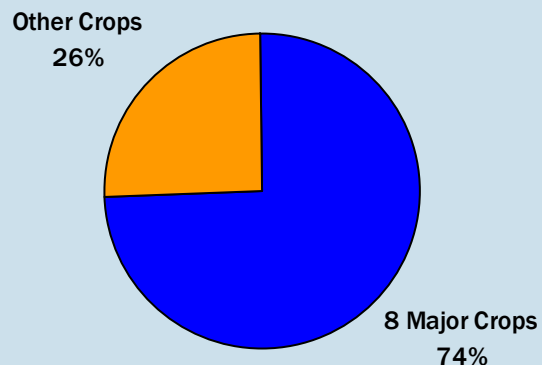
Superficie totale US, 1997 (1000 acres)	2.263.254
Terres agricoles et forêts	1.096.588
Terres agricoles	455.052
8 productions principales	258.800
Autres produits non cultivées	89.901
Pâturages	38.839
Superficies totales en forêts	641.536
Pâturées	140.361
Non pâturées	501.175

Source: USDA, Service de Recherche Economique

### Utilisation de la surface agricole des É-U



### Répartition des surfaces de culture américaines





# POURQUOI SOMMES NOUS DANS LE PÉTRIN?

**L**a crise actuelle de l'agriculture américaine est le résultat de choix délibérés des politiques des États-Unis. Les États-Unis ont maintenu une politique d'expansion de leurs capacités productives, mais ils ont abandonné tous les mécanismes de protection visant à maîtriser l'utilisation de ces capacités. Cette section passe en revue les changements qui sont à l'origine de la situation actuelle, dans laquelle les bas prix se conjuguent avec d'importants soutiens au revenu sous la forme de subventions.

La première leçon à tirer de l'histoire de la politique agricole américaine est que les marchés agricoles ne tendent pas à s'auto-corriger. Au contraire, quand les prix sont bas, la production ne diminue pas suffisamment d'elle-même. Pas plus que la demande intérieure ou même la demande extérieure n'augmentent suffisamment pour rééquilibrer les marchés et permettre aux agriculteurs de gagner leur vie – c'est-à-dire de dégager un profit – par la vente de leurs produits.

## L'histoire de la politique agricole en bref

La politique agricole américaine a fortement influencé deux aspects importants concernant les productions végétales américaines : la croissance de leurs capacités de production et le taux d'utilisation de ces capacités.

Depuis leur naissance en tant que Nation, les États-Unis ont promu des politiques qui favorisent une croissance phénoménale des capacités productives, financées par les contribuables. Au XIX<sup>e</sup> siècle le gouvernement a choisi de repousser la frontière des zones mises en valeur en distribuant des terres presqu'gratuitement aux agriculteurs potentiels.

Une fois que la majeure partie des terres eurent été mises en culture, les contribuables US ont financé un système de centres de recherches et de services de vulgarisation pour développer et diffuser de nouvelles technologies. Ce système a connu un succès énorme. Il continue d'assurer à chaque nouvelle génération d'Américains un accès à de larges quantités de nourriture saine à des prix raisonnables.

Le revers de la médaille est que cette recherche et cette vulgarisation financées par les pouvoirs publics contribuent à l'émergence de problèmes concernant les prix et les revenus. Il est clair que ni les États-Unis ni le reste du monde ne seraient confrontés aux bas prix et aux disparitions de petites exploitations qu'ils connaissent actuellement si les gains de productivité qui se sont accumulés dans les dernières décennies n'avaient pas eu lieu.

A partir des années 30 et durant la majeure partie du XX<sup>e</sup> siècle, les politiques des États-Unis ont inclus tout un ensemble de mesures destinées à traiter les problèmes de prix et de revenus liés à la pleine utilisation de nos immenses capacités productives. La plupart de ces programmes ont impliqué l'association de mesures relatives au soutien des revenus, au soutien et à la stabilisation des prix, à la gestion de l'offre, à la promotion de la demande, à la restriction des importations ou à la conservation de l'environnement. L'annexe A contient une brève description des mesures appliquées à un moment ou un autre dans le cadre de ces programmes, avec quelques exemples spécifiques. Cette liste n'est pas exhaustive.

Une certaine capacité de production ne constitue pas un mandat pour l'utiliser de façon illimitée. Par exemple, dans le secteur secondaire, de 15 à 25% de la capacité productive est volontairement laissée inexploitée à un moment donné, en fonction des condi-



tions d'offre et de demande (Rapport économique au Président, 2003). Mais, à la différence des entreprises des autres secteurs, les agriculteurs individuels n'ont pas la capacité d'influencer la quantité totale de produits mise sur le marché. Les agriculteurs n'ont pas non plus réussi à mettre en place des mécanismes de gestion de l'offre de type coopératif pour adapter les quantités produites aux besoins du marché.

C'est pourquoi le rôle traditionnel du gouvernement fédéral a été de faire pour l'agriculture ce qu'elle n'était pas en mesure de faire par elle-même : gérer la capacité productive pour fournir aux agriculteurs des revenus et des prix stables et durables. Jusqu'au milieu des années 80 (et au delà, dans certains cas), la principale préoccupation de la politique agricole américaine a concerné les programmes de gestion de l'offre ainsi que ceux de soutien et de stabilisation des prix.

### Les programmes de gestion de l'offre

De fait, le Ministère de l'Agriculture décidait quelle proportion de la capacité productive devrait être laissée inexploitée chaque année. Le gouvernement a utilisé plusieurs outils de gestion de l'offre, mais en général, on demandait aux agriculteurs de geler une partie variable de leurs surfaces. Une telle approche ne permet pas une maîtrise exacte. Pour au moins une raison : à la différence de ce qui se passe dans la fabrication de tracteurs, où les quantités produites sont modifiables d'un jour ou d'une semaine à l'autre, le Ministère de l'Agriculture ne peut influencer l'utilisation de la capacité productive pour la récolte suivante qu'une fois par an. Des éléments tels que les conditions climatiques ou des erreurs d'évaluation du fait de l'inutilisation de la part la moins productive des terres rendent l'anticipation de la production annuelle très difficile.

Mais, même si l'on a fait des erreurs, des ajustements pouvaient intervenir l'année

suivante, et le marché était conscient de cette possibilité. Par conséquent, si, une année donnée, suite à des rendements élevés, les stocks augmentaient et les prix baissaient, le marché anticipait une très probable décision de gel des terres pour l'année suivante. En l'absence de gel de terres ou de mécanismes équivalents, les acheteurs de produits agricoles repousseront leurs achats les années à rendements élevés car ils anticiperont une nouvelle baisse des prix l'année suivante.

Malgré les inconvénients inhérents à leur nature, les politiques de maîtrise de l'offre ont, par le passé, permis d'éviter des surproductions et baisses de prix chroniques, qui seraient intervenues si les capacités de production agricoles avaient été pleinement utilisées constamment.

### Les programmes de soutien des prix

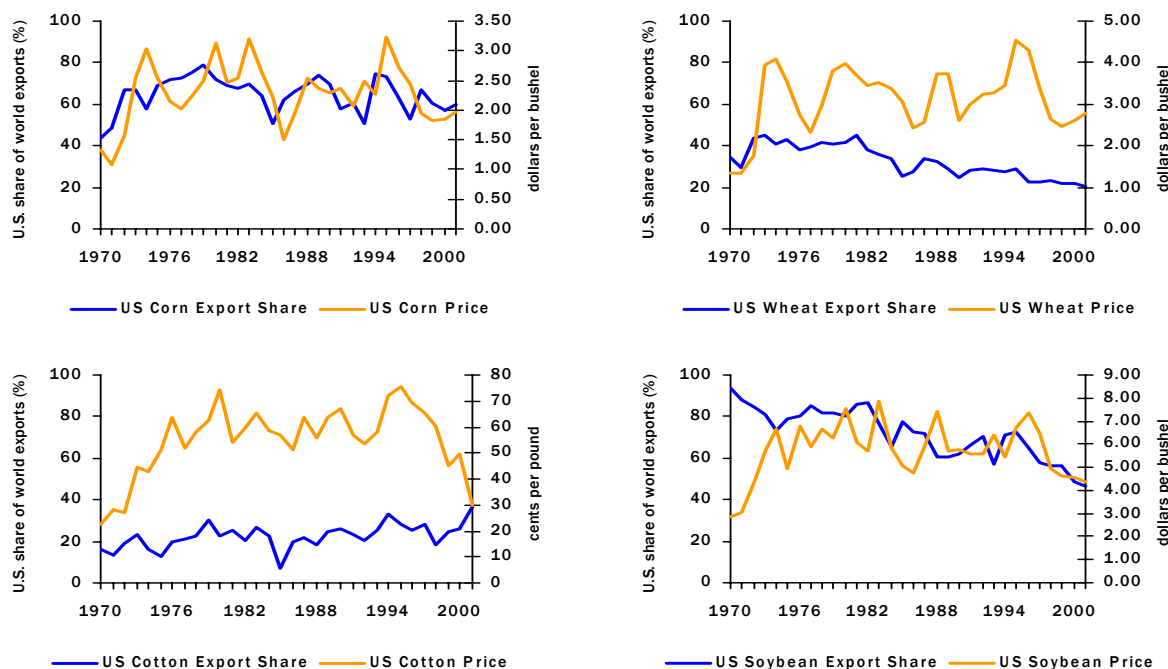
Les programmes de soutien des prix prévoyaient un prix minimum pour les principales cultures. Ainsi, si le Ministre s'était trompé en fixant un gel de terre insuffisant alors que les rendements se sont avérés supérieurs à la moyenne ou que la demande a été anormalement faible, les prix ne pouvaient pas s'effondrer de manière incontrôlée. Le prix plancher était égal au prix du prêt de commercialisation (*loan rate*) : du produit, c'est-à-dire à la valeur unitaire de la culture prise comme garantie du prêt du gouvernement. Par exemple, si le gouvernement valorise une culture de 1 000 boisseaux de maïs au prix de commercialisation (*loan rate*) de 2 dollars par boisseau, le prix plancher pour ce produit sera de 2\$. Lorsque le prêt arrive à échéance, le producteur pouvait "donner" son grain aux pouvoirs publics en remboursement complet (principal et intérêt) du prêt : le prix de commercialisation de 2\$ correspondait ainsi au prix effectif qui lui était payé pour sa culture. Si le prix du marché était supérieur au prix de préfinancement, intérêts compris, le producteur avait la possibilité de rembourser l'emprunt et les intérêts et de vendre sa production

---

\* [ndlr] Dès la récolte des "grains" (céréales, oléagineux, coton), le producteur pouvait obtenir un prêt du gouvernement dont le montant correspondait à la totalité de sa récolte multipliée par ce prix plancher

Figure 6

Les exportations américaines et ses parts de marchés mondiaux à l'exportation pour le maïs le blé, le coton et le soja, 1970-2001



au prix plus élevé du marché. L'usage d'un prix du prêt de commercialisation (*loan rate*) élevé, en particulier en l'absence de mécanismes de maîtrise de l'offre, peut conduire à une accumulation excessive de stocks publics, ainsi qu'à des coûts de stockage élevés.

### Le virage vers des marchés plus libres

Dans les deux dernières décennies, l'objectif d'augmenter les capacités productives a été maintenu, mais pas celui de protéger les prix et les revenus des agriculteurs par la gestion de ces capacités. Au contraire, les pouvoirs publics ont choisi de s'en remettre au marché libre pour la fixation des prix agricoles et de soutenir les revenus des producteurs par des paiements directs en périodes de bas prix. Pour absorber les excédents de stocks, la politique US s'est détournée de la gestion de la production et du soutien des prix et, privilégiant l'élargissement de la demande – en particulier de la demande à l'exportation. Les

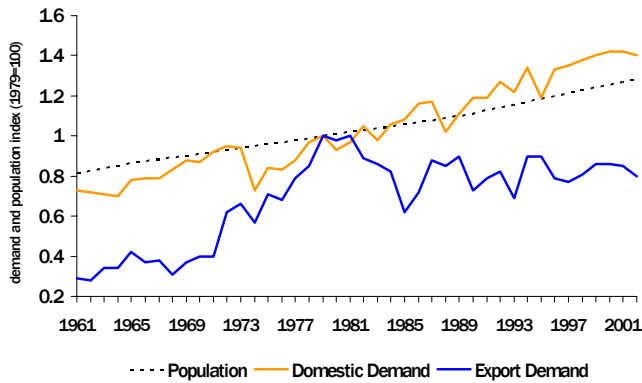
avocats de marchés plus libres et de la libéralisation commerciale ont réussi à persuader les décideurs politiques d'encourager la baisse des prix en réduisant le soutien des prix des productions végétales, s'attendant à ce qu'il s'en suive un déluge d'exportations. On s'attendait qu'après la modification de l'intervention publique dans le soutien des prix, le secteur agricole américain s'ajusterait rapidement au plus grand volume d'exportations et que les agriculteurs engrangeraient les bénéfices du boom des exportations.

Depuis le milieu des années 80, les États-Unis ont délibérément choisi de faire baisser les prix du marché pour les produits de base, de façon à améliorer la compétitivité des États-Unis sur les marchés d'exportation. L'accent mis sur la libéralisation du commerce et sur la nécessité de se conformer aux engagements des traités commerciaux internationaux a ensuite contribué à une totale adhésion à cet objectif.

Contrairement à une idée reçue très populaire parmi les experts économiques, selon laquelle ces nouvelles politiques auraient

Figure 7

Indice de la demande américaine et de la demande à l'exportation pour les huit principales cultures et la population des É-U, 1961-2002 (1979=100)



La tendance pour les exportations des huit principales cultures américaines s'est « aplatie » depuis le début des années 1980.

La demande intérieure pour les principales cultures a régulièrement augmenté, dépassant la croissance de la population américaine, ce qui est dû à l'augmentation récente de la demande non alimentaire.

permis une importante croissance des exportations, ces dernières n'ont généralement pas augmenté du tout. Le boom des exportations n'a pas eu lieu. En fait, comme on peut le voir sur la [figure 6](#), la part des États-Unis dans les exportations mondiales de blé et de soja a décliné régulièrement au long des 30 dernières années. Les exportations de maïs sont restées relativement stables, malgré des variations. Et contrairement à ce qui était attendu, les exportations de maïs ont eu tendance à augmenter pendant les périodes de prix élevés, et à diminuer lorsque les prix baissaient, car les États-Unis sont le fournisseur en dernier ressort du monde pour le maïs. Bien que le comportement particulier du coton soit un peu différent, les exportations de coton américains étant plus sensibles aux variations de prix, mais même ces dernières n'ont pas connu de "boom" lorsque les niveaux de soutien des prix ont baissé.

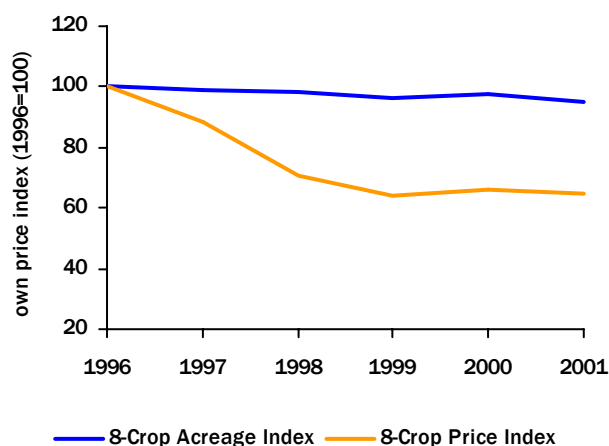
Lorsque l'on s'est rendu compte que le boom des exportations ne se produisait pas, les partisans d'un marché plus libre ont déclaré que les mesures résiduelles de soutien des prix et de maîtrise de l'offre maintenues par les pouvoirs publics constituaient un obstacle aux exportations. En effet, un nombre croissant d'économistes soutenaient l'idée que les politiques publiques concernant les productions végétales de base étaient des reliques d'un passé révolu. Ils considéraient que, puisque l'agriculture ne représente plus une force

cruciale dans l'économie actuelle (seuls 2% de la population vivent sur des exploitations agricoles, contre 25% dans les années 30), les agriculteurs sont plus susceptibles de réagir aux bas prix en réduisant leur production pour réduire leurs dépenses d'intrants puisqu'ils achètent plus d'engrais et de carburant qu'ils n'en produisent sur leurs exploitations. Cette façon de penser a conduit peu à peu à la conclusion que l'intervention gouvernementale dans le secteur agricole n'était plus nécessaire. Au contraire, ce type d'intervention est désormais considéré comme un obstacle à la réalisation du plein potentiel de revenus à tirer du secteur agricole. Parallèlement au changement dans les idées reçues concernant la réaction du secteur agricole aux prix, le lobby agroalimentaire gagnait en pouvoir et en influence, dépassant celle des organisations agricoles de base.

Le résultat de cette façon de penser fut la Loi agricole (*Farm Bill*) de 1996, qui supprimait tout ce qui restait du soutien des prix et de maîtrise annuelle de l'offre. Le Farm Bill de 1996 a été débattu et adopté durant une période de prix élevés et d'optimisme concernant la croissance du secteur agricole américain. En 1995, les prix des principales cultures (maïs, blé, coton, sorgho, avoine et seigle) ont atteint des niveaux jamais égalés jusque-là. Cette hausse des prix était d'abord le résultat des marchés mondiaux tendus, conjugués à des conditions climatiques propres aux États-

Figure 8

Indice des prix du marché américain et surfaces pour les huit principales cultures (1996=100)



Depuis 1996, les prix des cultures ont généralement baissé de près de 40 pourcent.

Même face à des prix particulièrement bas et persistante, les surfaces de cultures cumulées ont baissé très peu et très lentement.

Source: USDA, Economic Research Service

Unis, suite auxquelles les rendements se sont situés largement en dessous de leur niveau tendanciel. Au même moment, les prévisionnistes de l'USDA projetaient une croissance importante des exportations de produits agricoles pour l'avenir prévisible.

Les exportations de soja, et encore plus de coton, ont en effet augmenté et même dépassé les projections faites durant les dernières années. Mais ce ne fut pas le cas de la plupart des autres cultures. Comme le montre la [figure 7](#), la tendance des exportations américaines des huit productions végétales majeures prises ensemble est restée plate depuis 1996. Si la tendance à la hausse exponentielle des exportations des années 70 est sans doute restée gravée dans les esprits, elle ne reflète plus la réalité récente. La demande intérieure, qui a crû plus rapidement que la population américaine du fait de la demande non alimentaire, est restée la principale composante de la demande des principales productions végétales dans le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle.

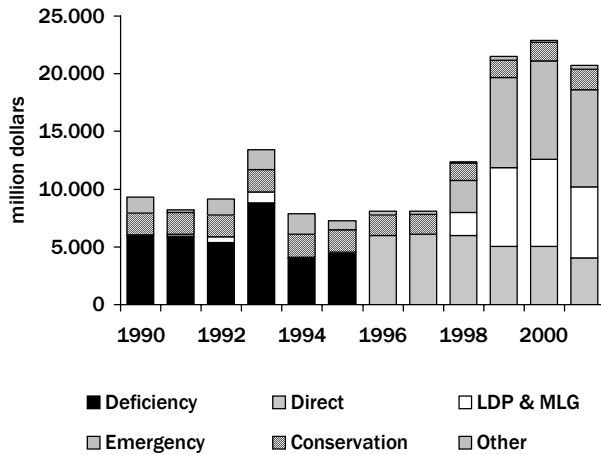
Après l'abandon du programme de gel des terres, les surfaces auparavant retirées de la production ont été libérées. Sans mécanismes de réduction des terres cultivées pour contrôler l'offre, la réponse immédiate a été une augmentation des surfaces utilisées. Il n'est pas surprenant de constater que celles sur lesquelles sont cultivées les 8 principales

cultures ont augmenté de plus de 6% (dépassant 6 millions d'hectares) l'année même où le gel des terres a été abandonné. Des ajustements liés aux stocks et aux conditions mondiales ont empêché un déclin massif des prix, mais seulement jusqu'en 1998. A partir de cette année-là, les prix se sont effondrés et les subventions publiques ont augmenté rapidement pour compenser les pertes de revenus tirés du marché. Même dans cette période de baisse des prix, les surfaces précédemment retirées de la production et remises en culture en 1996 sont restées cultivées. Depuis 1996, l'indice des prix du marché des huit principales productions végétales a baissé de près de 40% (voir [figure 8](#)). Ces prix énormément inférieurs n'ont pas eu d'influence notable sur l'évolution des surfaces totales cultivées.

Une autre caractéristique de la politique de 1996, l'élimination du soutien des prix, a eu pour effet de pérenniser la baisse des prix. La politique agricole américaine actuelle ne prévoit aucune mesure pour limiter cette spirale à la baisse des prix. Même les réductions annuelles successives de stocks de grains n'ont pas eu l'impact attendu de hausse des prix au bout de quelques années. Dans le contexte actuel, les acteurs du marché savent qu'aucun programme de maîtrise de l'offre ne pourra être utilisé l'année suivante

Figure 9

Les subventions gouvernementales américaine à l'agriculture par programme, 1990-2001



Préalablement au Farm Bill de 1996, la plus grande part des subventions publiques était due au « deficiency program payments ». Au début des années 1990, les subsides totaux étaient en moyenne de 7 à 8 milliards de \$ par an.

Durant le Farm Bill de 1996, le programme de « deficiency payment » fut supprimé en faveur d'un programme d'aide directes dégressif. Un programme de soutien supplémentaire, au travers du « marketing loan program » et des paiements directs d'urgence (*ad hoc emergency (direct) payments*) apportèrent des subventions totales, pour les huit principales cultures, de plus 19 milliards de \$.

Source: USDA, Farm Service Agency; APAC Databook

pour redresser les prix. C'est pourquoi les acheteurs ne ressentent pas le besoin de faire monter les prix des produits agricoles de façon à assurer la satisfaction de leurs futurs besoins. Ils anticipent avec raison qu'avec une production poussée à son maximum les prix resteront aussi bas voire plus bas la saison suivante. Pendant les cinq dernières années, les opérateurs sur le marché se sont donc trouvés dans une situation de plus en plus confortable, avec de moins en moins de stocks de grains en fin de saison. C'est pourquoi les prix ont chuté beaucoup plus rapidement que cela aurait été le cas avec des stocks comparables avant 1996.

Avant 1996, les subventions publiques aux grandes cultures étaient généralement utilisées pour inciter les agriculteurs à participer aux programmes de maîtrise de l'offre. Depuis 1996, les subventions publiques sont strictement des soutiens directs au revenu. La réponse du Congrès à la baisse massive des prix a été de mettre en place des aides directes atteignant des niveaux record pour

compenser partiellement les pertes de revenu des agriculteurs. Les aides directes versées chaque année dans le cadre des programmes de soutien aux grandes cultures sont présentées à la figure 9. Depuis 1998, les subventions aux agriculteurs ont augmenté de 250% par rapport à la période 1990-97. Après 1997, les subventions ont pris la forme, non anticipée, de paiements compensatoires au prix de préfinancement de la récolte (*unanticipated loan deficiency payments (LDPs)*), de gains de « marketing loan » ou de paiements ad hoc/d'urgence/de catastrophe.<sup>12</sup>

Ce sont les bas prix qui ont engendré la hausse des subventions aux États-Unis, et non le contraire, comme beaucoup le croient. Alors que beaucoup rendent les importantes subventions américaines responsables des bas prix, les chiffres montrent clairement le contraire : des subventions de plus en plus importantes ont été accordées en réponse aux

\* [ndlr] "L'agriculteur reçoit un LDP quand, sans avoir contracté de prêt de préfinancement, il perçoit néanmoins la différence entre le prix du marché local (appelé "prix affiché du comté") et le prix du prêt de préfinancement. Un MLG (gain de prêt de commercialisation) survient quand l'agriculteur bénéficiaire d'un prêt de préfinancement de la récolte le rembourse au prix inférieur auquel est tombé le marché local ("prix affiché du comté").

<sup>12</sup> Bien que cela ne fasse pas partie de cette étude, il est également probable que l'élimination des mécanismes de soutien des prix a permis aux firmes industrie de plus en plus oligopolistiques traitant les "grains" (céréales, oléo-protéagineux et coton) d'accroître la pression sur les prix de façon délibérée et arbitraire.

## Pourquoi sommes nous dans le pétrin?

baisses continues des prix et des revenus. Le problème ne réside pas dans les aides supplémentaires de soutien au revenu décidées par les lois récentes, mais bien dans l'abandon des mécanismes de contrôle de l'offre et de soutien des prix.

Les bas prix ne seraient pas un problème si la demande augmentait suffisamment pour compenser la baisse des prix unitaires. Mais ce n'est pas le cas. Malgré des aides gouvernementales records, le revenu agricole continue de baisser à mesure que baisse le revenu que les agriculteurs retirent du marché (v. Figure 4, montrant la proportion des aides gouvernementales dans le revenu agricole net par Etat en 2001). Malgré cet effondrement des prix, qui rend les produits de base américains plus compétitifs sur les marchés mondiaux et est source de dumping sur le marché mondial puisqu'ils y sont vendus à des prix inférieurs aux coûts de production, les exportations sont restées stables.

## Lancés face à la pente, sans freins

L'expérience du marché libre en agriculture lancée en 1996 a échoué. Les petites exploitations disparaissent par milliers, et celles qui restent sont confrontées à des difficultés énormes. Dans le cadre de la législation actuelle, étendue dans le cadre du Farm Bill de 2002 à un nouveau programme de soutien au revenu, rendant automatiques les aides "d'urgence" lorsque les prix sont bas, l'accélérateur fonctionne mais les freins ont été déconnectés. L'objectif d'accroître les capacités de production est maintenu, mais celui de garantir prix et revenus aux producteurs par le contrôle des niveaux de production a été abandonné. Si les importantes aides publiques aux producteurs ont pu entravé le processus d'ajustement, il n'en reste pas moins nécessaire de reconnaître qu'un ajustement aux bas prix impliquerait une baisse du revenu agricole net annuel d'au moins 10 à 12 milliards de dollars. Cette perte de revenu aurait des conséquences dévastatrices sur les communautés rurales et les petits producteurs.

## Pourquoi les marchés agricoles ne s'autorégulent pas

Comme nous l'avons vu plus haut, suite à l'augmentation de la production et à la baisse des prix, il n'avait plus aucun mécanisme pour limiter leur spirale à la baisse. Le secteur agricole ne s'est pas auto-régulé comme les concepteurs de cette nouvelle politique l'avaient prédit. Bien que les projections ambitieuses d'exportations du milieu des années 90 ne se soient pas réalisées, l'agriculture aurait pu être épargnée si, comme dans les autres secteurs, ses marchés étaient capables de s'autoréguler. En d'autres termes, si l'hypothèse était vérifiée que les agriculteurs répondent davantage aux variations de prix, alors ils diminueraient d'eux-mêmes leur production pour permettre aux prix de remonter. Mais cela ne s'est pas passé ainsi. Comme on l'a vu, la réponse du gouvernement aux bas prix a été d'octroyer des subventions à des niveaux sans précédent pour compenser les pertes de revenus dues à ces bas prix. La cause des bas prix tient dans l'abandon des programmes gouvernementaux de soutien des prix et de réduction des surfaces cultivées. Les agriculteurs ont tout simplement cultivé plus de surfaces que le marché pouvait supporter.

Le problème primordial est donc que les marchés agricoles ne s'autorégulent pas. Pourquoi? Les autres secteurs s'autorégulent, pourquoi pas l'agriculture? Si on le savait, sans doute cela permettrait-il d'éviter de futures impasses dans la politique agricole.

La question de l'autorégulation est particulièrement importante dans le cas de l'agriculture puisque les perturbations de marché se produisent si fréquemment. Les variations de rendement liées aux conditions climatiques constituent un choc évident pour le marché. Les rendements aux États-Unis influencent l'offre intérieure, et les rendements dans les pays importateurs ou dans les pays concurrents des États-Unis sur les marchés d'exportation affectent la demande d'exportation des produits américains. Les effets des variations climatiques sur les rendements et la plupart des autres éléments qui influent à court terme sur les marchés agricoles tendent à être aléatoires d'une année à l'autre.

### Encadré 3 — Habitudes de consommation alimentaire

Bien que la demande alimentaire dans tous les pays soit assez inélastique, les consommateurs des pays les plus pauvres tendent à répondre davantage aux changements de prix et des revenus. Lorsque s'élèvent les revenus des consommateurs plus pauvres, ils vont transférer leur consommation des biens à faible valeur vers des biens à plus forte valeur. Les consommateurs plus riches consomment déjà de plus fortes quantités de biens à plus forte valeur, comme la viande et les produits laitiers, et c'est la raison pour laquelle un changement dans leur revenu n'affecte pas leurs niveaux de consommation aussi fortement. De même, suite à une modification des prix des produits de base, les consommateurs plus pauvres répondent par des substitutions de dépenses entre les divers biens alimentaires, alors que les consommateurs plus riches sont moins enclins à modifier leurs choix entre types d'aliments lorsque les prix se modifient. C'est ainsi que l'on estime que les consommateurs plus pauvres présentent une réponse plus élastique à l'égard des revenus et des prix que les consommateurs plus riches. Cependant, comme l'alimentation est une nécessité, la demande alimentaire est considérée comme étant inélastique à n'importe quel niveau de revenus, si on la compare à d'autres biens qui ne sont pas de première nécessité.

Une étude de Regmi a analysé les réponses de la consommation dans 115 pays en les divisant en trois groupes : revenu élevé, moyen et faible. Les résultats confirment les hypothèses que les nations plus pauvres ont une demande alimentaire plus élastique. Le tableau ci-dessous montre que les nations à bas revenu ont une élasticité par rapport aux prix de - 0.75, ce qui signifie que, suite à une hausse de un pourcent dans le prix de l'alimentation, elles réduiront la quantité consommée de 0.75 pourcent. Les nations à haut revenu ont une élasticité par rapport aux prix de - 0.3 pour l'alimentation. Ce qui signifie que leur consommation alimentaire ne se réduira que d'un tiers de pourcent suite à une hausse de prix de un pourcent.

De façon semblable, lorsque les revenus augmentent dans des pays plus pauvres, une plus grande partie de l'augmentation est consacrée à l'alimentation, avec une élasticité de 0,73. Les nations à haut revenu ont une élasticité par rapport au revenu bien moindre, de 0,29. L'élasticité décroissante de la demande alimentaire lorsque les revenus augmentent entraîne que les nations plus pauvres consacrent plus de la moitié (55 %) de leur revenu à l'alimentation, alors que les nations plus riches n'y consacrent que 16 pour cent (Regmi et al.). Les consommateurs pauvres tendent à concentrer leur régime alimentaire sur les sources alimentaires les moins chères mais, lorsque leurs revenus augmentent, ils diversifient leur consommation au profit d'autres groupes d'aliments. C'est pourquoi, certains produits comme la viande et le poisson ont une élasticité élevée pour les nations à revenu plus faible, alors que les aliments de base comme le riz et la farine ont une élasticité plus faible. Le tableau ci-dessous fournit une estimation des élasticités de différentes denrées dans les pays plus pauvres.

Région	Production	Elasticité-prix	Elasticité-revenu	Source
Faibles revenus (32 pays)	Alimentaire	-0,75	0,73	Regmi et al.
Revenus moyens (41 pays)	Alimentaire	-0,60	0,58	Regmi et al.
Revenus élevés (26 pays)	Alimentaire	-0,30	0,29	Regmi et al.
Brésil (revenu faible)	Légumes		0,82	Costa
Brésil (revenu faible)	Viandes		0,64	Costa
Malaisie	Pains	-1,04	0,53	Abdullah et al.
Malaisie	Riz	-0,30	0,31	Abdullah et al.
Malaisie	Farine	-0,48	0,43	Abdullah et al.
Vietnam (Red River)	Riz	-0,92	0,43	Minot and Goletti
Turquie	Pains	-1,07	0,38	Akbay and Boz
Indonesie	Maïs	-0,26		RAP
Indonesie	Manioc	-0,39		RAP
Indonesie	Soja	-0,78		RAP

- Abdullah, NMR, AAA Rahman, A Radam and AZ Baharumshah. (1999) Demand and Prospects for Food in Malaysia, Paper presented at the Seminar on Repositioning the Agriculture Industry in the Next Millennium, organized by Centre for Policy Studies in Serdang, Malaysia, 13 -14 July.
- Akbay, C and I Boz. (2001) Food Consumption Patterns of Socioeconomic Groups: An Application of Censored System of Equations, presented at the ERC/METU Conference in Ankara, Turkey, Sept 10-13.
- Costa, Fabiano. (2001) Changes in Food Consumption Patterns in Brazil, Food and Agribusiness Research, Issue 019-2001, June.
- Minot, N and F Goletti. (1997) Impact of Rice Export Policy on Domestic Prices and Food Security: Further Analysis Using the Veit Nam Agricultural Spatial Equilibrium Model (VASEM), International Food Policy Research Institute, July 9.
- Regmi, A, MS Deepak, JL Seale Jr. and J Bernstein. (2001) Cross-Country Analysis of Food Consumption Patterns, Changing Structure of Global Food Consumption and Trade, ERS WRS-01-1.
- RAP Publication. (1999) Livestock Industries of Indonesia Prior to the Asian Financial Crisis, Food and Agriculture Organization of the UN, no. 37, Dec.

## Pourquoi sommes nous dans le pétrin?

Sur le long terme, une force plus prévisible affectant les marchés agricoles est que la croissance de la productivité tend à devancer la croissance traditionnellement plus lente de la demande de produits alimentaires. Dans un pays comme les États-Unis, la demande intérieure de produits agricoles croît au même rythme que la population mais, contrairement à ce qui est le cas pour la demande de voitures, de maisons, de vêtements et de la plupart des catégories de produits, le doublement du revenu d'un consommateur n'a qu'un impact mineur sur sa demande de produits alimentaires. De même, le taux de croissance de la demande à l'exportation a été décevant, spécialement dans le cas des grains. Si la croissance de la demande de produits agricoles augmentait avec la production, la question des bas prix et revenus agricoles se poserait beaucoup moins.

Dans le secteur agricole, les technologies rehaussant la productivité sont rapidement adoptées, entraînant une augmentation de l'offre et une pression à la baisse des prix. Les prix plus faibles, à leur tour, deviennent des incitations à l'adoption de technologies permettant de réduire les coûts, et les prix continuent leur glissade. Ainsi la production agricole est soumise à une pression constante du fait des prix, avec de brèves périodes de remontée, résultant généralement de désastres naturels ou d'autres événements exceptionnels. Étant donné le caractère essentiel de l'alimentation pour la vie, il est indispensable que les capacités productives restent largement supérieures aux besoins immédiats. Il y a un large consensus sur le fait que cet objectif des politiques agricoles et alimentaires doit être maintenu, même s'il en résulte une pression sévère à la baisse des prix agricoles. Le seul fait que les prix soient bas n'est pas le problème. Ce qui pose problème, c'est de savoir comment les consommateurs y répondent en termes de quantités qu'ils sont disposés à acheter, et comment les producteurs y répondent en termes de quantités qu'ils sont disposés à produire la saison suivante. Si les consommateurs réagissaient en achetant plus lorsque les prix sont bas et les producteurs en

réduisant leur production, les stocks d'excédents disparaîtraient rapidement et les prix remonteraient à des niveaux profitables.

Si cet ajustement pouvait avoir lieu dans le secteur agricole, il n'y aurait pas de problème fondamental de prix ou de revenus. C'est exactement comme cela que fonctionnent la plupart des activités productives : les consommateurs achètent plus et les producteurs produisent moins lorsque les prix baissent, ou que les stocks augmentent ou que les ventes chutent. Les prix remontent et la rentabilité resurgit. Mais, comme on l'a vu, ni les quantités des productions végétales demandées, ni les quantités offertes ne sont très sensibles aux variations de prix, de telle sorte que le marché ne s'autorégule pas de lui-même en temps utile. La production annuelle totale reste relativement constante quels que soient les prix, le niveau des subventions ou d'autres sources de rentrées d'argent.

Même lorsque des agriculteurs individuels font faillite, la production totale change très peu. A la différence des autres secteurs d'activité, pour lesquels la fermeture d'une usine implique une réduction de la production totale de la branche industrielle car le terrain et les autres moyens de production sont réorientés vers un autre branche, en agriculture, les terres cultivables restent en général cultivées. Elles sont seulement travaillées par quelqu'un d'autre. La vente d'une exploitation ne réduit pas en général la dimension du secteur agricole. En fait, la production par hectare peut même augmenter si le nouveau propriétaire est un meilleur gestionnaire ou a plus de moyens d'investir.

Le fond du problème est celui-ci: quelle que soit la cause de la baisse du revenu, la production agricole n'y répond que très peu par une baisse. L'autorégulation ne fonctionne pas mieux du côté de la demande que du côté de l'offre. Établir une politique agricole fondée sur l'hypothèse que des ajustements automatiques suscités par le marché libre interviendront dans un laps de temps raisonnable n'est pas seulement une preuve de naïveté et d'une erreur d'appréciation, tout simplement cela ne marchera pas.





# L'IMPORTANCE CRUCIALE DES PRIX AMÉRICAINS

**L**es prix américains des principales productions végétales ont une influence directe sur les prix mondiaux. Cette section montre le poids de cette influence et l'impact des bas prix des États-Unis sur les petits agriculteurs et les pays en développement. En un sens, il s'agit d'une conclusion prévisible dans la mesure où, si les prix américains n'affectaient pas les prix mondiaux, et en particulier les prix dans les pays en développement, alors les autres pays ne dénonceraient pas les subventions des États-Unis ni aucune de ses politiques agricoles.

## Le leadership américain sur les prix des principales productions végétales

Les marchés internationaux de grains sont actuellement en situation oligopolistique, c'est-à-dire qu'un petit nombre d'acheteurs dominants influencent le marché. Un ou quelques vendeurs puissants fixent le prix et laissent de plus petits fournisseurs décider quelle quantité ils sont prêts à vendre à ce prix. Plusieurs études ont utilisé des modèles d'oligopole pour décrire le marché international des produits agricoles de base (McCalla, 1966; Alaouze et al., 1987; Bredahl and Green, 1983; Mitchell and Duncan, 1987).<sup>13</sup> Dans ces modèles, les États-Unis sont décrits comme faiseurs de prix, du fait de l'influence de leurs prix intérieurs sur les prix mondiaux. Les petits fournisseurs sont confrontés à un marché d'exportation parfaitement élastique sur

lequel ils peuvent vendre tout ce qu'ils souhaitent exporter au prix déterminé par le faiseur de prix. Les faiseurs de prix sont des « fournisseurs en dernier ressort », c'est-à-dire ceux qui comblent un besoin lorsqu'une demande d'importation n'est pas satisfaite par les autres exportateurs. Les petits exportateurs ajustent leur prix un peu au-dessous de celui des faiseurs de prix sur le marché. Les importateurs considèrent le faiseur de prix comme un vendeur de dernier recours au prix le plus élevé.

D'après Mitchell et Duncan, qui ont réalisé un grand nombre d'analyses approfondies sur la base d'un modèle oligopolistique, les volumes qu'un pays non dominant sur le marché peut exporter ne dépendent pas de la demande mondiale. Un tel pays peut exporter la totalité de ses récoltes disponibles à un prix donné. À l'inverse, le volume d'exportations du faiseur de prix augmente et diminue avec la demande mondiale d'importations : si la demande mondiale augmente, il accroîtra ses volumes exportés. Lorsque la demande mondiale se rétracte, ce sont ses exportations qui sont les premières à baisser.

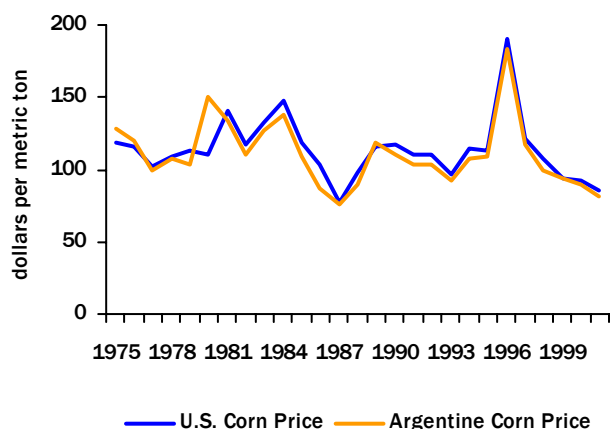
La conclusion de Mitchell et Duncan est que les États-Unis exercent un leadership de prix sur les marchés du riz et des céréales secondaires. À l'occasion d'une réactualisation des études de Mitchell et Duncan, Hellwinckel et De La Torre Ugarte (2003), utilisant de données supplémentaires sur 20 ans, ont trouvé que les États-Unis jouent le rôle de leader de prix pour les marchés du maïs, du riz et du coton.

---

<sup>13</sup> Alors que les marchés internationaux de "grains" sont oligopolistiques, les modèles qui démontrent les bienfaits d'un plus grand libre-échange partent en général de l'hypothèse d'un marché concurrentiel atomisé.

Figure 10

Prix américain et argentin du maïs



Il y a une très forte relation entre le prix américain et argentin du maïs . Les résultats d'un modèle de régression du prix indiquent qu'après avoir « neutralisé » le ratio américain stock/utilisation, il résulte d'une augmentation de un pourcent du prix américain, une augmentation de un pourcent du prix argentin.

Les prix argentins indiqués sont les prix FOB de Buenos Aires et les prix américains sont les prix au port d'exportation du golfe.

### L'influence des prix américains : preuves à l'appui pour certains pays

Il suffit d'observer le comportement du riz et du maïs pour conclure que les États-Unis influencent les prix mondiaux, même pour les productions végétales de base pour lesquelles leur volume d'exportations n'est pas dominant. Cette section montre l'influence du leadership de prix des États-Unis sur les principales bourses agricoles des autres pays et, en particulier, la mesure dans laquelle les prix américains du maïs affectent les prix du maïs dans les principaux pays exportateurs et importateurs. Des chiffres et des illustrations concernant le prix du riz américains sont également donnés. Alors que les États-Unis sont un exportateur majeur pour le maïs, leur part du marché d'exportation du riz est bien plus faible. Ces deux cas extrêmes montrent l'ampleur de l'influence des prix américains dans d'autres pays.

### Le cas du maïs

Près de 25% de la surface cultivable des États-Unis est semée en maïs, avec des rendements de 9 à 10 milliards de boisseaux (de 229 à 254 millions de tonnes) par an à environ 20 milliards de dollars. Environ 20% du maïs produit aux États-Unis est exporté. Le maïs qui n'est pas exporté est utilisé pour satisfaire la demande intérieure ou stocké pour une utilisation future. Même si les exportations ne constituent pas la majeure partie de la demande de maïs américain, les exportations des États-Unis dépassent de loin celles de tous les autres pays. En 2001, les États-Unis assuraient les 2/3 des exportations mondiales de maïs.<sup>14</sup>

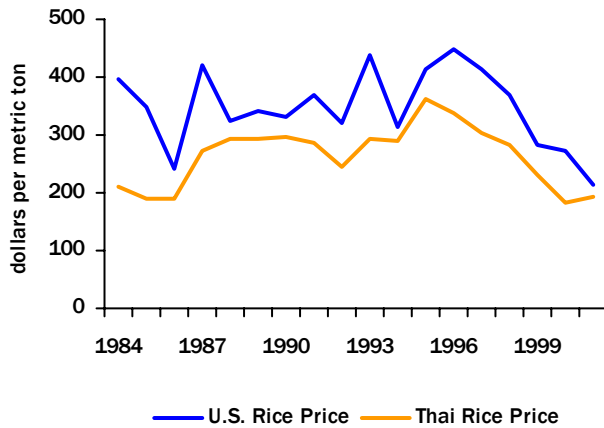
#### La relation avec le prix du maïs argentin

L'Argentine, qui comptait pour 12,5% des exportations mondiales de maïs en 2001, est le premier concurrent des États-Unis sur le marché mondial du maïs. La figure 10 montre les prix des deux pays depuis 1975. Le prix FOB au port de Buenos Aires et le prix FAB (franco à bord)port du Golfe du Mexique des

<sup>14</sup> Le deuxième pays exportateur majeur de maïs est l'Argentine, qui représentait environ 12,5% des exportations mondiales en 2001. Le Japon est le plus gros importateur de maïs, achetant 21% des importations totales de maïs en 2001, suivi par la Corée (11%) et le Mexique (7,5%).

Figure 11

## Prix américains et thaïlandais du riz



Il y a une très forte relation entre le prix américain du riz et le prix du riz de Thaïlande, la région exportatrice dominante. Les résultats d'un modèle de régression du prix indiquent qu'il résulte d'une augmentation de dix pourcent du riz américain, une augmentation de 4,7 pourcent du prix du riz thaïlandais.

Les prix indiqués sont ceux du riz « long grain » du Texas (É-U) et ceux du riz « Grade B 100% » (Thaïlande).

États-Unis diffèrent rarement de façon significative.

Un modèle a été élaboré pour déterminer l'influence du prix du maïs américain et du ratio stocks/utilisations des États-Unis sur le prix du maïs d'Argentine. D'après les résultats de ce modèle, 84% des variations du prix de Buenos Aires étaient directement liées aux variations du prix FAB port du Golfe du Mexique. Une augmentation de 1% du prix du maïs américain engendre une variation de 1% du prix argentin.

Même les pratiques commerciales de la principale bourse de matières premières d'Argentine mettent en lumière l'influence des prix américains de matières premières. Le principal marché des matières premières en Argentine, le Mercado a Termino (MAT), opère selon des horaires très semblables à ceux du Chicago Board of Trade (CBOT), bien qu'ils appartiennent à des fuseaux horaires décalés de 3 heures. Le MAT ouvre à 11h55 heure locale de façon à ouvrir 35 minutes avant le CBOT, qui ouvre à 9h30, heure locale, et il ferme une heure avant le CBOT. Les heures d'ouverture et de fermeture du MAT sont ajustées d'une heure deux fois par an en fonction des changements d'heure liés aux économies d'énergie et aux standards US, une pratique très rare par ailleurs en Argentine.

#### La relation avec le prix du maïs au Mexique et aux Philippines

Un second modèle a été utilisé pour examiner les relations entre les prix américains du maïs avec ceux du Mexique et des Philippines. Le modèle a comparé le ratio américain stocks/utilisation du maïs avec le prix mexicain, le prix mexicain de la période précédente, et une variable muette distinguant les années pré- et post-ALENA. Les résultats du modèle montrent qu'une augmentation de 10% du ratio américain stocks/utilisation du maïs se traduit par une baisse de 6% du prix du maïs au Mexique. Une augmentation de 10% du prix du maïs américain entraîne une augmentation de 3,6% du prix du maïs aux Philippines.

#### **Le cas du riz**

Les États-Unis ne sont pas un exportateur dominant de riz en termes de volume, mais cela ne les empêche pas d'être l'un des acteurs les plus influents sur le marché mondial du riz. Les États-Unis cultivent entre 3 et 3,5 millions d'acres de riz (1,2 à 1,4 million d'ha), soit en moyenne 200 millions "d'hundredweight" (9,06 millions de tonnes) d'une valeur de 1 milliard de dollars (moins de 2% de la valeur des huit principales cultures américaines). Un peu plus de la moitié est consommée aux États-Unis (55% en 2002).

Le reste est exporté. En 2001, les États-Unis occupaient la 3<sup>e</sup> place du classement des exportateurs de riz, mais avec seulement 10% du marché, derrière la Thaïlande (31%) et le Vietnam (14%). Six pays, la Thaïlande, le Vietnam, les États-Unis, le Pakistan, l'Inde, et la Chine, représentaient environ 80% des exportations de riz en 2001 (Child, 2003).

Un modèle a été élaboré pour déterminer le lien entre les prix américains et les prix Thaï. Le prix du riz long grain du Texas (le prix du principal port américain d'exportation du riz) et le prix du riz Thaï B 100% sont présentés à la [figure 11](#). Là encore, les résultats du modèle ont montré une forte corrélation entre les prix américains et les prix du concurrent principal sur ce marché d'exportation. 84% des variations de prix du riz Thaï peuvent être expliqués par les prix du Texas et le ratio américain stocks/utilisations du riz, et une augmentation de 10% des prix américains induit une augmentation de 4,7% du prix Thaï. Cette corrélation est une preuve flagrante de ce que, même pour les produits de base pour lesquels ils ne sont pas un exportateur dominant, les cotations de matières premières des États-Unis influencent les prix mondiaux.

### Le rôle des prix dans les pays en développement

Au moins 96% des agriculteurs du monde vivent dans des pays en développement. Dans 58 de ces pays, parmi lesquels les plus pauvres, représentant plus de 3 milliards d'êtres humains, la moitié ou plus de la population active dépend principalement de l'agriculture (Tomich et al., 1995). La Banque Mondiale estime qu'une croissance de 10% de la production agricole dans ces pays permettrait de

réduire le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté de 6 à 10%. Il est clair que des changements politiques aux États-Unis, visant à favoriser la production agricole dans les pays les plus pauvres, pourraient aider à améliorer le niveau de vie d'une proportion significative de la population mondiale.

Bien entendu, la politique agricole des États-Unis n'est pas le seul facteur qui influence la production agricole dans les pays en développement. Le niveau de rentabilité, les technologies, les mécanismes de crédit, les infrastructures, l'efficacité du marché, le développement institutionnel, jouent tous un rôle vital. Mais les changements dans ces derniers domaines ne seront probablement pas immédiats et cela pourrait prendre plusieurs années avant que leur impact ne se fasse sentir.<sup>15</sup> Par contre, des changements dans certains de ces facteurs, en particulier le niveau de rentabilité, pourraient avoir un impact direct et immédiat sur le bien-être des agriculteurs et sur la croissance agricole. Le fait, pour les agriculteurs des pays en développement, de recevoir de meilleurs prix pourrait améliorer le sort de milliards de personnes. Puisque la plupart de ces pays n'ont pas les ressources nécessaires pour importer suffisamment de nourriture, l'existence d'une production locale adaptée est cruciale. Plus haut, on a présenté les preuves qui démontrent le rôle que jouent les États-Unis comme leader sur les marchés mondiaux des grands produits végétaux. Il est clair que les prix américains ont un impact sur les prix intérieurs et internationaux dans le monde entier. L'ampleur de l'influence de la politique américaine sur les prix d'un pays donné dépend du degré d'ouverture de son économie au commerce international.

---

<sup>15</sup> Le lien le plus direct entre la politique agricole américaine et les pays en développement se fait par les prix et l'accès au marché. Il est bien sûr important d'étudier l'impact des politiques américaines d'accès aux marchés pour les pays en développement (en particulier dans le cas du coton), mais elles ne constituent pas la cible de cette étude. Celle-ci traite exclusivement des politiques américaines des grandes productions végétales qui affectent directement les aides publiques et les programmes touchant les agriculteurs américains.

### La formation des prix agricoles dans un petit pays à économie ouverte

Le terme « petit pays » désigne ici un pays dont les volumes d'exportations ou d'importations n'ont pas d'influence sur les prix du marché mondial. La plupart des pays en développement entrent dans cette catégorie. Un pays est « importateur net » d'un produit agricole lorsque la production locale n'est pas suffisante pour satisfaire la demande intérieure à un prix donné. Un producteur agricole dans un petit pays importateur net de produits agricoles détermine en général les prix de ses produits selon la formule suivante :

$$P_{\text{producteur}} = (P_{\text{mondial}} + T_{\text{transport}}) * (1 + t_{\text{droits de douane}}) - M_{\text{marge}}$$

Cela signifie que le prix qu'un producteur local reçoit peut être estimé en additionnant au prix mondial les coûts de transport jusqu'à la frontière ou au port du pays ou en prenant le prix à la frontière. Il faut ajouter au prix à la frontière les taxes et/ou les droits de douane pour déterminer le prix de gros que reçoit ce producteur. On déduit de ce prix de gros un montant égal à ce que les intermédiaires prennent comme marge brute pour commercialiser la production de l'agriculteur. Le résultat net est le prix intérieur au producteur. Suivant la même logique, il est possible d'estimer le prix au consommateur en ajoutant, au lieu de soustraire, la marge de commercialisation prise par les intermédiaires pour faire parvenir le produit sur le marché correspondant.

Le prix reçu par le producteur peut augmenter de plusieurs façons. D'abord, il peut suivre la hausse des prix mondiaux. Ensuite, dans le cas de produits importés, les prix augmentent lorsque les droits de douane ou autres prélèvements augmentent. En troisième lieu, le prix net reçu par les producteurs peut augmenter si les charges de commercialisation diminuent. Si le système de commercialisation du pays est tel que l'impact d'une hausse des

prix mondiaux ou des droits de douane n'est pas transmise aux producteurs, alors seuls les intermédiaires augmentent leurs marges et les producteurs n'en tirent aucun profit.<sup>16</sup> Quant aux producteurs des pays exportateurs, la formule peut être simplifiée de la façon suivante:

$$P_{\text{producteur}} = P_{\text{mondial}} - M_{\text{marge}}$$

Les producteurs peuvent augmenter leurs prix pour suivre une hausse des prix mondiaux. Cependant, les agriculteurs n'en bénéficieront pas si le gain qui en résulte est approprié par les intermédiaires. Pour permettre aux agriculteurs d'en profiter, le système commercial devrait prévoir des mécanismes permettant de transmettre une grande partie des hausses de prix aux producteurs.

### L'impact un changement dans les politiques agricoles américaines

L'impact le plus important des prix américains plus élevés serait de combler la différence entre les coûts de production et les prix du marché américain. Cela permettrait alors de réduire l'ampleur du dumping des produits agricoles américains résultant des politiques agricoles américaines actuelles. Des prix plus élevés contribueraient à fournir des conditions de compétition à armes égales pour les exportateurs concurrents, tout en augmentant la concurrence entre les exportations américaines et la production locale dans les pays en développement. De même, si la hausse des prix américains est une conséquence directe de la réduction de la production des principaux produits, le volume des exportations américaines serait également réduit, ouvrant des opportunités d'exportation pour d'autres pays ainsi que des opportunités pour augmenter leur production locale.

Les effets d'une élévation des prix mondiaux ne seraient pas uniformes selon les produits ou les pays. Les conséquences se-

<sup>16</sup> La question des incitations au système de commercialisation pour qu'il transmette les hausses des prix mondiaux aux producteurs constitue une préoccupation majeure. Cette incitation dépend largement du degré de concurrence dans le système de commercialisation alimentaire, c'est-à-dire du nombre d'entreprises, du pouvoir de marché des entreprises, individuellement ou collectivement, etc. Bien que cela ne constitue pas l'objet de cette étude, la concentration, les parts de marché, les oligopoles et les monopoles dans le système commercial mondial de l'alimentation sont des questions très importantes à étudier et à résoudre.

raient variables, selon la nature de la production végétale (alimentaire ou non), l'orientation du pays comme exportateur net ou importateur net, les caractéristiques particulières de son secteur agricole; et les structures sociales, économiques et politiques du pays. Il est toutefois possible d'identifier l'impact sur les pays en développement d'une réorientation de la politique américaine ayant pour effet d'augmenter les prix mondiaux. Si l'on utilise la version simplifiée de la formule de détermination des prix ( $P_{\text{producteur}} = P_{\text{mondial}} - M_{\text{marge}}$ ), la hausse des prix mondiaux de n'importe laquelle des principales cultures augmenterait les revenus des agriculteurs dans le monde entier, à condition que leurs systèmes de commercialisation internes en transmettent une partie aux producteurs agricoles.

Si la hausse des prix est transmise aux producteurs, les surfaces emblavées en ces cultures ont toutes chances d'augmenter au fur et à mesure que les agriculteurs réagiront aux prix accrus. L'augmentation des surfaces proviendra d'une ré-allocation des terres jusque là destinées aux cultures de base, à d'autres cultures, à des activités d'élevages ou de la mise en culture de terres jusque là non utilisées. Les prix supérieurs susciteraient donc une ré-allocation des surfaces utilisées à d'autres fins en faveur des principales cultures. Ceci induirait également une augmentation des prix de ces cultures non principales puisque leur production diminuerait du fait de la réduction des surfaces qui leur sont consacrées.

Au fur et à mesure que les surfaces dans les autres pays se réconvertissent à la production des principales cultures, les hausses de prix pourraient disparaître totalement. Dans ce cas, le résultat final serait simplement une ré-allocation mondiale de la production, sans changement significatif des prix. Le résultat net pour un pays donné dépendrait de la durée des hausses de prix et de revenus et de la capacité de son économie à utiliser ces gains

à court terme pour promouvoir son développement économique.<sup>17</sup>

De plus, parallèlement à la réallocation des surfaces au profit de la production des principales cultures, les prix des autres produits, en particulier des cultures vivrières de base, augmenteraient puisqu'elles deviendraient plus rares. Une telle augmentation des prix pourrait représenter une menace pour la sécurité alimentaire d'un pays. Dans le cas d'un pays exportateur des principales cultures, la réallocation de surfaces, habituellement cultivées pour la consommation intérieure, vers des cultures destinées à l'exportation pourrait représenter une menace pour l'approvisionnement alimentaire du pays. La réallocation des terres vers les principales productions végétales, dans les pays dont le potentiel agricole est limité ou qui sont importateurs nets, pourrait entraîner un désastre.

Dans la mesure où de nombreux pays en développement sont lourdement endettés, sont accablés par les déséquilibres de leurs recettes d'exportation, ou souffrent de l'instabilité des taux de change, la hausse des prix agricoles mondiaux jouerait un rôle vital. Lorsqu'un tel pays est exportateur des principaux produits végétaux, l'augmentation de ses recettes en devises améliorerait sa capacité globale d'augmenter ses importations de produits alimentaires de base. Par contre, la réallocation de surfaces en faveur de cultures destinées à l'exportation, au détriment de cultures destinées à la consommation locale, pourrait réduire la disponibilité de produits alimentaires de base pour la population locale. Comme on l'a vu, dans un pays importateur net, la hausse des prix mondiaux n'induirait une augmentation de la production locale que si le système de commercialisation transmet une part significative de cette hausse aux agriculteurs.

---

<sup>17</sup> Bien qu'elle ne constitue pas le centre de l'analyse présentée dans la présente étude, cette préoccupation constitue une raison particulièrement fondée d'examiner les possibilités et les impacts d'une éventuelle coopération au niveau mondial dans le domaine de la gestion de l'offre et des stocks sur le long terme, en plus des changements nécessaires de la politique agricole américaine.

### **Les conséquences pour les petits agriculteurs et les Pays les Moins Avancés (PMA)**

Les États-Unis, marché de premier ordre pour les productions végétales de base, sont l'un des principaux exportateurs de maïs, de riz, de sucre et de coton. Pas étonnant que, lorsque les États-Unis mettent ces produits sur le marché à des prix inférieurs à leurs coûts de production, cela ait des effets fortement dépressifs sur les marchés de moindre importance. Même si les bas prix affectent tous les agriculteurs, les pays les plus riches comme ceux d'Amérique du Nord ou d'Europe sont plus à même de protéger leurs agriculteurs de leurs effets pervers. Les agriculteurs de ces pays reçoivent des aides directes pour compenser les pertes de revenu. Les pays de seconde catégorie ne procurent pas un tel luxe à leurs agriculteurs. Des prix agricoles chroniquement bas peuvent avoir des effets dévastateurs sur les revenus des agriculteurs et les perspectives globales de développement du pays.

**Au Mexique: Les prix du maïs baissent de moitié, les prix des tortillas doublent** Au Mexique, un pays de seconde catégorie, les prix déprimés du maïs ont entraîné une double malédiction. Le maïs est pratiquement le symbole de ce pays, tant il est associé au mode de vie mexicain. Lorsque le gouvernement mexicain a ouvert ses frontières aux maïs américains et canadien à bas prix dans le cadre de l'Accord de Libre Échange d'Amérique du Nord (ALENA), le prix du maïs a plongé d'environ 50%. Confrontés à une baisse de moitié du prix qu'ils étaient habitués à percevoir, des millions de paysans mexicains n'ont plus été à même de couvrir leurs coûts de production. Beaucoup ont quitté leurs terres et émigré en ville à la recherche d'un emploi. D'autres ont étendu leur production où ils ont pu, y compris sur les flancs de collines sujets à l'érosion (Nadal, 2000).

Il est important de remarquer que, malgré l'effondrement des prix et l'émigration, les surfaces cultivées en maïs au Mexique ainsi que les niveaux de production sont restés

pratiquement inchangés. Les agriculteurs restés à la campagne ont repris la production et ont simplement moins gagné (ou perdu plus) à la marge. Dans le même temps, les prix à la consommation d'un produit de grande consommation au Mexique a augmenté brutalement. L'exigence de l'ALENA que le Mexique supprime la subvention jusque là accordée à la production de tortillas de maïs, implique que les prix des tortillas peuvent désormais exploser librement. Et c'est ce qui est arrivé. Le prix des tortillas au consommateur, le produit de base de l'alimentation mexicaine, a augmenté de 50% à Mexico et même davantage dans les zones rurales. Cette anomalie de la relation prix agricole/prix au consommateur illustre la folie de conclure que des bas prix aux producteurs profitent nécessairement aux consommateurs.

### **Haïti : De l'autosuffisance à la malnutrition**

En 1990, Haïti, un autre pays de seconde catégorie, était presque autosuffisant pour son approvisionnement en riz. Aujourd'hui, après plusieurs années d'importations de riz américain à bas prix, la production locale s'est effondrée : elle est seulement de la moitié de son niveau de 1990. L'autre moitié a été remplacée par des importations à bas prix en provenance des États-Unis. Les zones de culture du riz à Haïti regroupent maintenant une bonne part de la population la plus pauvre et la plus mal nourrie de l'île. Un pays qui fut fier de sa quasi autosuffisance en riz est devenu dépendant des importations alimentaires. Malheureusement, Haïti ne sera pas en mesure de soutenir cette situation à long terme car il ne pourra pas maintenir des réserves suffisantes en devises. En plus, la production locale d'autres produits vivriers de base est en train de perdre la bataille contre les importations à bas prix. Comme une exploitante haïtienne le dit à propos de sa situation, « tant que le prix du riz restera si bas, nous ne pourrons jamais sortir de la pauvreté. Ces importations rendent nos vies impossibles. Je ne peux plus me permettre d'acheter des engrais et donc je produis moins. Mon exploitation ne produit même plus assez pour nourrir ma famille. Il n'y a pas assez d'argent pour les dépenses de santé ou d'éducation (Oxfam International, 2002). »

### **L'Afrique et l'Asie du Sud Est dans la spirale à la baisse**

Des histoires similaires peuvent être rapportées de pays du monde entier. En 2001, les États-Unis ont vendu leurs excédents de blé à des prix inférieurs de 44% à leurs coûts de production, de maïs à 33% de moins, de riz à 22% de moins, et à un prix incroyablement inférieur de 57% pour le coton (Ritchie et al., 2003). Cela a touché, tel un ouragan, les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest, dont la plupart sont des PMA. Comment ces pays, en effet, pourraient-ils supporter la concurrence de produits vendus à des prix inférieurs de 57% aux coûts de production?

L'Afrique de l'Ouest et du Centre récolte près de 5% du coton mondial. La production de 2001/2002 avait été particulièrement bonne et aurait été profitable si les prix avaient simplement dépassé le niveau de 50 cents la livre (Banque Mondiale, 2002). Mais, puisque le coton américain déprime les prix mondiaux, ces pays ont subi une perte de près de 200 millions de dollars. Si les politiques actuelles des États-Unis se maintenaient, ces pays n'auraient aucun espoir de renverser la spirale descendante dans laquelle se trouve actuellement le coton. Au Ghana, où les coûts de la production locale de volaille tournent autour de 1,29\$ le kilo, la volaille importée inonde le marché à un prix situé entre 0,65\$ et 1\$ le kilo. Il y a aussi le Vietnam, où l'industrie sucrière locale offre un prix de 278\$ la tonne, et qui doit remplir la tâche impossible d'être compétitive face à un prix mondial de 210-218\$ la tonne.

Comme suggéré plus haut, lorsque les agriculteurs ont besoin de gagner de l'argent, ils ont tendance à faire ce pour quoi ils sont qualifiés : semer les cultures qu'ils peuvent vendre. Lorsque les petits agriculteurs se réorientent de plus en plus vers des cultures commerciales, les quantités de cultures de subsistance produites localement baissent, rendant l'alimentation de base plus chère et moins sûre. Les pays les plus pauvres sont ainsi amenés à importer des produits qu'ils seraient, autrement, en mesure de produire eux-mêmes. L'Indonésie fournit un autre exemple de ce virage tragique. Jusqu'en 1984,

elle était autosuffisante pour sa production de riz, mais elle est désormais l'un des plus grands importateurs de riz. Ce cycle de la pauvreté ne se retournera probablement jamais sans un changement de politique par les États-Unis et les autres pays de première catégorie.

Partout, les surproductions et les bas prix permettent aux pays de première catégorie de pratiquer le dumping de leurs excédents, plongeant dans la pauvreté les petits paysans jusque là productifs des pays de seconde catégorie. Les effets sont pernicieux là où l'économie des pays en développement est déjà fragile et où les agriculteurs produisent avec des ressources limitées.

### **Les prix américains comptent réellement**

Ces analyses et d'autres études permettent clairement de conclure que les États-Unis sont un leader des prix mondiaux. Les prix américains ont un impact direct sur ceux des autres pays quelle que soit leur situation spécifique au niveau des exportations ou des importations. Il n'y a donc aucune raison de douter que les politiques agricoles nationales américaines relatives aux prix font aussi varier les prix au niveau mondial. Même si le prix n'est pas la seule chose qui compte, il faut sérieusement s'en occuper puisqu'un changement de la politique agricole américaine peut changer de tout au tout les choses en termes de réduction de la pauvreté et d'augmentation des revenus au niveau mondial.

Le changement radical d'orientation de la Loi agricole (Farm Bill) américaine en 1996 a contribué à promouvoir la pauvreté et l'insécurité alimentaire à l'échelle mondiale. Pour empêcher le dumping et augmenter les revenus des agriculteurs, le problème des bas prix aux États-Unis doit être résolu. Puisque le prix américain compte, il est crucial que les décideurs politiques prennent conscience des effets dépressifs que nos politiques ont entraînés.



Il n'est pas difficile de se rendre compte qu'une augmentation des revenus des agriculteurs et de la production agricole découleraient d'une augmentation des prix mondiaux permettrait d'améliorer les moyens d'existence des producteurs agricoles. Si ces conditions perduraient, elles pourraient engendrer des améliorations pour l'ensemble de l'économie et une augmentation des revenus pour toute la population. Une augmentation des revenus pourrait plus que compenser la probable augmentation des prix des produits alimentaires.

Les pays en développement n'ont en général pas les capacités d'établir des filets de sécurité pour les agriculteurs en difficultés ou d'assister les consommateurs urbains pauvres à faire face aux hausses des coûts de leur alimentation. Un pays en développement de-

vrait donc s'organiser pour tirer profit des opportunités offertes par une hausse des prix mondiaux. Son système local de commercialisation devrait être conçu de façon à transférer les variations de prix équitablement entre les producteurs et les consommateurs. Rechercher des changements dans les politiques commerciales et agricoles sans traiter les problèmes liés aux coûts d'ajustement, aux inefficacités ou à l'inéquitable concentrations des avantages, pourrait transformer une opportunité économique en un échec sévère.

En résumé, une hausse des prix mondiaux pourrait augmenter les recettes des agriculteurs des pays en développement. La question de savoir si les agriculteurs pourront ou non en tirer profit dépend largement de la capacité du système de commercialisation interne à transférer les gains aux producteurs.



# LE FARM BILL DE 2002

**L**e Farm Bill de 2002 regroupe les politiques qui gouvernent l'agriculture américaine aujourd'hui. Programmée pour rester largement inchangée jusqu'en 2007, cette loi continue et étend les programmes introduits dans le Farm Bill de 1996. L'objectif délibéré est de permettre aux prix de baisser aussi bas que le marché et les conditions climatiques le permettront. Trois mécanismes de filets de sécurité y apparaissent sous la forme de programmes de soutien au revenu: (1) la poursuite du programme de paiements directs<sup>18</sup>; (2) un nouveau programme de paiements contra-cycliques<sup>19</sup> et (3) la poursuite du programme de prêts de commercialisation, qui autorise les paiements compensatoires (*loan deficiency payments* ou LDP) et les gains de *marketing loan*.<sup>20</sup>

## Toujours plus de la même chose

Comme son frère de 1996, le Farm Bill de 2002 ne maintient aucun mécanisme de contrôle de la production. Les mesures de retrait de terres de la production sont absentes, même si le retrait à long terme de terres sensibles environnementalement est poursuivi et étendu à travers le Programme de Réserves de Conservation. Il n'est pas non plus prévu de garde-fous pour empêcher la baisse des prix des productions végétales au dessous de leurs niveaux actuels, c'est-à-dire pas de soutien des prix via le système de stockage public (*non-recourse loan*). A l'inverse, il n'y a pas de mécanismes en place pour empêcher les prix des cultures d'exploser, si un événement catastrophique devait entraîner une pénurie subite de stocks.

---

<sup>18</sup> Sous le Farm Bill de 1996, les producteurs des principales productions végétales pouvaient percevoir des paiements directs fixes, dégressifs, pour ces productions. Les producteurs recevaient ces primes sur la base d'une référence historique (la surface de base du programme). Ces paiements étaient attribués quel que soit le niveau de production, même si aucune culture n'était réalisée. Ces paiements directs ont souvent été désignés comme des "paiements transitoires", paiements AMTA (aide de transition vers le marché) ou paiements des contrats de flexibilité de production. Sous le Farm Bill 2002, ces paiements sont fixes et découplés, et sont appelés "paiements directs".

<sup>18</sup> [ndlr] Avant 1996 le CCC était obligé d'accepter la livraison de la récolte en remboursement du prêt de commercialisation

<sup>19</sup> Les paiements contra-cycliques autorisés par le Farm Bill 2002 sont essentiellement un moyen de distribuer "automatiquement" les paiements d'urgence / de calamités/ad hoc, qui avaient été accordés depuis 1998. Les producteurs ne sont pas obligés de produire les productions éligibles pour recevoir ces paiements; ils sont ainsi partiellement découplés. Ils sont également partiellement couplés dans la mesure où ils sont déclenchés lorsque les prix tombent au-dessous des prix d'objectif fixes pré-établis. Le taux des paiements contra-cycliques dépend du prix effectif du produit concerné. Le prix effectif est constitué du paiement direct auquel s'ajoute le plus élevé des prix du marché intérieur ou du prix du prêt de préfinancement de la commercialisation (*loan rate*). Les paiements contra-cycliques sont calculés sur 85 % de la base des surfaces historiques ou actualisées de la culture considérée, multipliées par les rendements historiques ou actualisés. Ainsi, lorsque les prix baissent, les paiements contra-cycliques augmentent.

<sup>20</sup> Le programme de prêts de préfinancement de la récolte (ou de commercialisation) permet aux agriculteurs ou aux transformateurs de désigner une part ou la totalité de la production végétale de base comme garantie (ou nantissement) et d'obtenir un prêt de la Commodity Credit Corporation (CCC), en s'engageant à rembourser le prêt et les intérêts sur une période donnée. Lorsque les prix du marché sont inférieurs au prix de préfinancement de la récolte (*loan rate*), les agriculteurs sont autorisés à rembourser le prêt à un taux de remboursement inférieur (basé sur les prix du marché local ou du marché mondial). Lorsqu'un agriculteur rembourse le prêt de commercialisation à un taux inférieur, la différence entre le prix du prêt et le prix remboursé s'appelle le *marketing loan gain* et constitue le gain que l'agriculteur tire de ce programme. Les agriculteurs peuvent également choisir de recevoir les bénéfices de ces prêts de commercialisation par le biais de *loan deficiency payments (LDP)* lorsque les prix du marché sont inférieurs au prix de soutien (*loan rate*). Le niveau du *loan deficiency payments* est la différence entre le prix de soutien (*loan rate*) et le niveau du prix remboursé. Cette option permet à tous les agriculteurs de percevoir les bénéfices du programme de prêts de commercialisation sans avoir effectivement à emprunter puis à rembourser les prêts.

Le Farm Bill de 2002 autorise un nouveau programme de mesures agri environnementales (*Conservation Security Program*), qui alloue des paiements directs aux agriculteurs qui adoptent des pratiques durables sur leurs terres cultivées. Les budgets pour les programmes de conservation existants sont augmentés.<sup>21</sup> L'accent n'est plus mis sur le retrait des terres environnementalement sensibles de la production, mais sur les pratiques respectueuses de l'environnement sur les terres cultivées. En plus des politiques par produit déjà compris dans le Farm Bill de 1996, celui de 2002 prévoit des programmes de garanties de crédits à l'exportation, une extension des programmes d'aide alimentaire et de promotion des exportations ainsi que des incitations à la protection des terres et à l'amélioration de l'environnement, entre autres mesures.

En l'absence de changement imprévu des conditions d'offre ou de demande, comme par exemple une sécheresse de grande ampleur, le Farm Bill de 2002 garantit essentiellement la perpétuation des bas prix agricoles. Des compensations à ces prix insoutenables et à ces revenus inadaptes continueront d'être versées aux agriculteurs américains sous forme d'importantes aides directes publiques. L'impact de ces bas prix sur les marchés agricoles ou les revenus dans d'autres pays ne constitue tout simplement pas une préoccupation de la politique américaine actuelle.

### Implications pour les agriculteurs

En supposant que les politiques du Farm Bill de 2002 restent en vigueur, comment l'agriculture américaine évoluera-t-elle pendant la prochaine décennie? A partir des données de 2003 sur le secteur agricole américain, publiées par le Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI), une simulation a été effectuée en utilisant le modèle POLYSYS (pour plus d'information sur le modèle POLYSYS voir l'annexe C). Cette simulation fait

une projection sur les résultats du secteur agricole américain en cas de statu quo de la politique agricole américaine.

Les projections annuelles concernant les surfaces emblavées dans les 8 principales cultures, les prix pour 5 cultures principales, le revenu agricole net et les aides gouvernementales sont présentées dans l'encadré 4.

Si le statu quo est maintenu, les surfaces emblavées dans les huit principales cultures devraient rester pratiquement constantes, variant seulement de 200 000 hectares (moins de 1%) entre 2003 et 2011. La part des surfaces consacrées à chaque culture devrait également rester pratiquement constante. Le soja connaîtrait la plus importante hausse de surface sur les 9 ans, avec un accroissement d'environ 5%.

Les prix du maïs, du blé et du soja restent constants sur la période de projection. Les prix du coton et du riz augmentent de 25% entre 2003 et 2011, du fait des hypothèses du FAPRI qui prévoient un volume accru des exportations de coton et une hausse de la consommation intérieure de riz.

La poursuite des politiques du Farm Bill de 2002 entraîne une stabilisation du revenu agricole net, entre 46 et 52 milliards de dollars. L'augmentation du revenu agricole net les premières années de la période de simulation est principalement due aux hausses de prix et aux importantes aides publiques. La stagnation des prix et des aides publiques, conjuguée à une hausse des coûts de production, contribue à la baisse du revenu agricole net dans les dernières années de la simulation, tournant autour de 46 à 47 milliards de dollars entre 2007 et 2011.

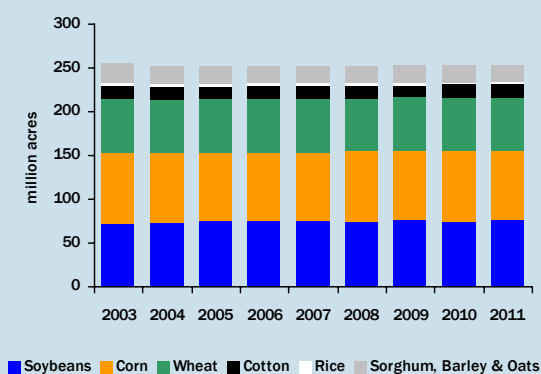
Dans la mesure où les prix ne connaissent pas de changement majeur sur la période, les aides publiques continuent de représenter une part significative du revenu agricole net. Jusqu'à 2006, les aides publiques devraient atteindre une moyenne de 20 milliards de dol-

<sup>21</sup> Autant la loi prévoit des fonds nouveaux et plus importants pour le programme de préservation de l'environnement, autant leur mise en oeuvre et les allocations budgétaires n'ont pas suivi. Jusqu'à présent, le Congrès n'a pas encore financé pleinement le Conservation Security Program et la mise en oeuvre a été plus lente que prévue.

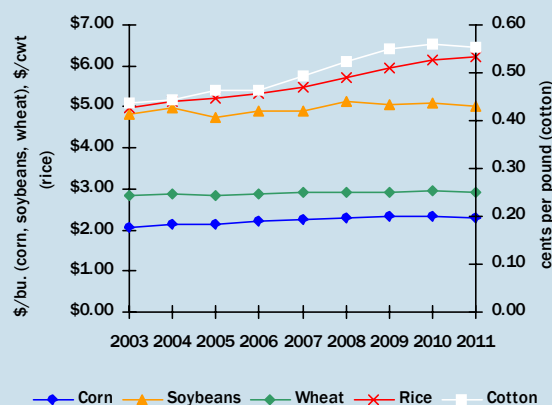
### Encadré 4 — Le prolongement du statu quo

Les figures suivantes montrent des projections sur 10 ans pour les variables majeures du secteur agricole, en supposant que les politiques prévues par le Farm Bill de 2002 resteront en vigueur. On prévoit que la surface cultivée restera presque constante, diminuant d'un demi million d'acres (202 500 ha), soit de 0,2 pour cent sur la décennie. Les prix des grains fourragers et du soja resteraient relativement stagnants, alors que les prix du coton et du riz augmenteraient considérablement. Le revenu agricole net s'élèverait de 46,5 milliards de \$ en 2003 à 52 milliards de \$ en 2005 avant de diminuer et de rester sur un palier de 46 à 47 milliards de \$ jusqu'en 2011. On s'attend à ce que les aides des programmes gouvernementaux aux principales cultures s'établissent autour des 21 milliards de \$ par an pour les prochaines années, avant de culminer à 22,7 milliards de \$ en 2005 et ensuite de décliner autour des 18,5 milliards de \$ par an jusqu'en 2011. Les simulations sont basées sur les projections de référence de 2002 du FAPRI (2002 FAPRI Baseline Projections for the Agriculture Sector).

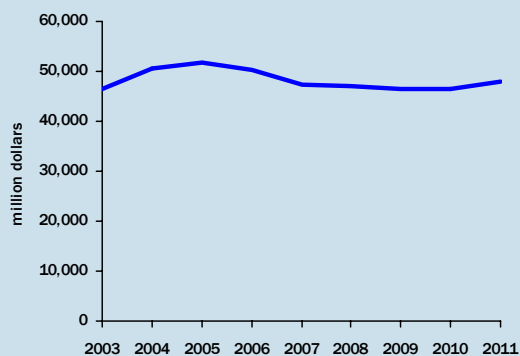
Surfaces américaines cultivées pour les huit cultures principales, sous la politique agricole actuelle, 2003-2011



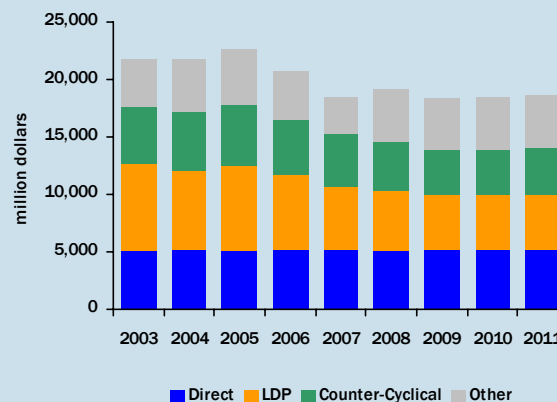
Projection des prix pour cinq cultures principales, sous la politique agricole actuelle, 2003-2011



Projection du revenu agricole net sous la politique agricole actuelle, 2003-2011



Projection des subventions publiques sous la politique agricole actuelle, 2003-2011



lars par an. Dans la mesure où un certain relèvement des prix intervient dans les années suivantes, le total des aides publiques se stabilise autour de 18,5 milliards de dollars par an. Les paiements directs annuels (découplés) se maintiennent autour de 5 milliards de dollars tout au long de la période. Les paiements compensatoires garantis (*loan deficiency payments, LDPs*) passent de 7 milliards de dollars par an à moins de 5 milliards avec la légère hausse des prix, et les paiements contra-cycliques diminuent également de 5 milliards de dollars à moins de 4 milliards.

Les projections du FAPRI ne sont pas surprenantes. En l'absence de changement imprévu majeur des conditions d'offre ou de demande, les surfaces cultivées totales resteront plus ou moins inchangées jusqu'en 2011, bien que la combinaison des productions s'ajuste à la marge. Les prix agricoles restent en général stables et bas, à l'exception des hausses pour le riz et le coton. Par conséquent il est assuré que les paiements visant à compenser les agriculteurs américains du fait des bas

prix continueront à peser sur le budget. Pourtant ces subventions gouvernementales seront de peu d'utilité pour atténuer les difficultés économiques du secteur agricole américain et des zones rurales en général.

En résumé, le Farm Bill de 2002 ne changera pas la situation des bas prix des grandes cultures qui persiste depuis le milieu des années 90. Il perpétue l'approche qui consiste à compenser les pertes de revenu agricole net aux États-Unis par des subventions publiques. Ses dispositions feront peu pour améliorer le bien être économique des agriculteurs des pays en développement, dont la production est menacée par les importations à bas prix, ou dont les recettes sont réduites par des prix terriblement insuffisants pour leurs exportations. Les prix du marché vont rester au-dessous du coût de production et les produits agricoles de base américains seront déversés sur les marchés mondiaux, affaiblissant un peu plus la position des agriculteurs pauvres du monde entier.



# DES OPINIONS CONTRADICTOIRES : COMMENT ARRÊTER UNE POLITIQUE AGRICOLE MAL FICHUE

**P**ratiquement tous les acteurs du milieu agricole s'accordent à reconnaître que la persistance des bas prix affecte négativement le revenu agricole américain et affecte de façon disproportionnée le revenu de certaines des régions les plus pauvres du monde. Mais il y a de très nombreuses appréciations différentes quant aux causes des bas prix et des fortes subventions et quant à ce qui pourrait ou devrait être fait pour restaurer la prospérité du secteur agricole aux États-Unis et dans le monde.

L'[annexe C](#) présente de brefs résumés des vues qui prévalent sur la crise agricole. Basées sur des principes présentés dans la plupart des manuels d'introduction à l'économie, ces vues insistent sur certains aspects spécifiques des marchés agricoles, ou bien font des hypothèses implicites (ou explicites) sur les réponses du marché qui expliquent la situation actuelle des bas prix agricoles. Et elles proposent des solutions finalement peu convaincantes aux problèmes concrets qui minent l'agriculture du monde.

## La solution du marché libre

Le point de vue dominant des commentateurs est que les fortes subventions versées aux agriculteurs des pays développés sont responsables de la surproduction et des bas prix. Comme preuve, ils soulignent que les subventions ont grimpé au moment précis où les prix se sont effondrés. D'où la conclusion que ce sont les subventions qui entraînent les bas prix. Les subventions sont considérées par beaucoup d'économistes comme ayant des "effets de distorsion des échanges" et comme étant absolument négatives. Même si les subventions ne sont pas nécessairement interdites par les cadres actuels de libéralisation commerciale tel que l'OMC, elles sont en général limitées et, au mieux, mal vues. Il est dit que les subventions prouvent que l'intervention publique sur le marché libre agricole est source d'inefficiences économiques.

Les partisans de cette vision soutiennent que si on laissait les marchés agricoles fonc-

tionner librement, le secteur agricole prospérerait. Pour que les agriculteurs, les firmes agroalimentaires et les consommateurs puissent prendre des décisions efficaces, il est nécessaire d'éliminer toute action publique susceptible d'interférer avec les signaux du marché. On s'attend à ce que toutes les forces du marché – offre, demande, prix et structure – répondent aux signaux du marché libre et s'adaptent en temps voulu et de façon efficace.

## La solution orientée vers l'intérêt des agriculteurs

Ce point de vue avance que la cause de la chute des prix a été l'abandon par les États-Unis de tous les mécanismes de politique portant sur la gestion de la capacité productive et il reconnaît les caractéristiques et la nature singulières des marchés agricoles. Les tenants de cette vision, constatant que la production alimentaire est essentielle à la vie humaine, soulignent le rôle des investissements publics et privés pour accroître la capacité de l'agriculture à produire des aliments plus abondants, meilleurs et plus sains. Ils reconnaissent également que ni l'offre ni la demande de produits agricoles, particulièrement au niveau global, ne sont très sensibles aux variations de prix. Ils s'attendent à ce que le secteur agricole ne réponde pas aux signaux du marché libre ni ne s'ajuste en temps voulu et d'une manière efficace en l'absence d'intervention publique. Cette perspective amène donc à souligner la nécessité de politiques publiques de gestion des capacités productives.

Ces deux positions opposées impliquent des prescriptions de politiques très différentes. La vision conventionnelle, du libre marché, réclame l'élimination de toutes les subventions ayant des effets de "distorsion" des échanges et des mesures de protection imposées par le gouvernement. La solution orientée vers les agriculteurs requiert des politiques publiques propres à chaque pays, de façon à maîtriser, efficacement et en temps voulu, l'utilisation de la capacité productive.



# QUE SE PASSERA-T-IL SI L'ON ELIMINE LES SUBVENTIONS?

**A** lors que les faits montrent clairement que les bas prix sont la cause des fortes subventions aux États-Unis, de nombreux experts dans le monde entier voient exactement le contraire : les subventions américaines sont une cause majeure des faibles prix mondiaux. *Si cela était vrai, alors l'élimination des subventions devrait produire une hausse appréciable des prix.* Ceux qui cherchent à renforcer la « main invisible » des forces débridées du marché réclament un arrêt immédiat de toutes les aides directes publiques, affirmant qu'un secteur agricole américain non subventionné évoluerait vers un nouvel équilibre. Ils prédisent que la production agricole américaine baisserait de façon drastique, entraînant la hausse des prix américains et donc aussi des prix mondiaux augmenteraient. C'est cette position que prend l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Leur objectif : libéraliser les échanges agricoles et éliminer les subventions sources de distorsion. Étant donné la force du mouvement libre échangiste, cette approche reçoit une attention considérable dans le monde entier et compte un grand nombre de partisans.

## Les conséquences sur les prix dans le monde entier

L'International Food Policy Research Institute (IFPRI, Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires) a récemment conduit une étude qui examine les effets de différents scénarios de libéralisation commerciale sur les prix mondiaux des produits agroalimentaires de base (IFPRI, 2003). En utilisant le modèle IMPACT du secteur agricole, l'IFPRI a examiné les effets, à l'échelle nationale et régionale, de ces scénarios de politique commerciale sur 16 produits agroalimentaires de base. L'un des scénarios

impliquait l'abandon par les pays développés de leurs mesures protectionnistes et de leurs subventions ayant des effets de distorsion des échanges, ou les subventions comblant l'écart de prix (subventions aux producteurs et aux consommateurs égales à la différence entre le prix intérieur et le prix international) d'ici 2006, tandis que les pays en développement maintiendraient leurs politiques actuelles. En éliminant les mesures protectionnistes de toutes sortes, cette étude va bien plus loin que l'élimination pure et simple des programmes de subventions américains. Les effets sur les prix mondiaux et régionaux sont présentés au tableau 2. *Le fond du problème : les hausses de prix tant annoncées n'apparaissent ni significativement ni rapidement.*

Les prix mondiaux du maïs connaissent la plus forte augmentation parmi les céréales. Notons qu'au bout de 20 ans, la hausse du prix est de moins de 3%. Les États-Unis enregistrent une baisse de prix de 9,5% d'ici à 2020, tandis que dans certains pays en développement, ils augmentent de 2,4 à 2,6%. Ces faibles traces de variations de prix au bout de 20 ans seront d'un piètre secours pour améliorer les revenus des agriculteurs dans les pays en développement.

D'autres productions sont encore moins affectées. Les prix du riz augmenteraient seulement de 1,6% d'ici à 2020. Le prix du riz baisserait aux États-Unis de 4,2% sur la période tandis qu'il augmenterait de 1,1 à 1,6% dans les pays en développement. L'impact sur le blé ou les autres céréales secondaires est encore plus négligeable : une hausse du prix mondial de 0,8% pour le blé, de 1,1% pour les autres céréales secondaires d'ici à 2020.

La situation pour la viande et les produits laitiers est totalement différente. Les politiques existantes sont responsables de distorsions des échanges plus importantes pour ces produits que pour les céréales. Il n'est donc

Tableau 2

Résultats de la libéralisation dans les pays développés sur les prix mondiaux et les prix des producteurs régionaux, 2020 (Source: IFPRI, 2003)

	Référence, 1997	Élimination des subventions dans les pays développés, 2020			
	Prix Mondial / Producteur <sup>(1)</sup>	Prix Mondial <sup>(1)</sup>	% variation par rapport à la référence	Prix Producteur <sup>(1)</sup>	% variation par rapport à la référence
<b>Bœuf</b>	1.748	1.839	5,2%		
<b>Porc</b>	2.245	2.254	0,4%		
<b>Volaille</b>	716	743	3,8%		
<b>Moutons et chèvres</b>	2.841	2.989	5,2%		
<b>Lait</b>	292	348	19,2%		
<b>Blé</b>	123	124	0,8%		
<b>Autres céréales de base</b>	89	90	1,1%		
<b>Riz</b>	252	256	1,6%		
USA	214			205	-4,2%
Mexique	196			199	1,5%
Reste de l'Amérique Latine	196			199	1,5%
Afrique subsaharienne de l'Oues	178			180	1,1%
Afrique du Sud	141			143	1,4%
Indonésie	192			195	1,6%
Thaïlande	194			197	1,5%
Philippines	224			227	1,3%
Vietnam	220			223	1,4%
<b>Maïs</b>	104	107	2,9%		
USA	95			86	-9,5%
Mexique	80			82	2,5%
Reste de l'Amérique Latine	77			79	2,6%
Afrique subsaharienne de l'Oues	40			41	2,5%
Afrique du Sud	42			43	2,4%
Indonésie	76			78	2,6%
Thaïlande	80			82	2,5%
Philippines	117			120	2,6%
Vietnam	80			82	2,5%

(1) Les prix sont en dollars US par tonne  
( source IFPRI, 2003)

pas surprenant que, partant d'un haut niveau de distorsion commerciale, l'élimination totale des politiques de protection entraîne des effets significatifs sur les prix. Les prix mondiaux des produits laitiers connaîtraient le changement le plus grand, augmentant de 19,2% d'ici à 2020. Les prix mondiaux des viandes de bœuf, de mouton ou de chèvre augmenteraient de 5,2% d'ici à 2020. Les prix mondiaux de la volaille augmenteraient de 3,8% et ceux du porc de 0,4% d'ici à 2020.

## L'impact sur les prix aux États-Unis

Des simulations ont été réalisées avec un autre modèle, POLYSYS (voir annexe C), supposant l'élimination des programmes de prêts de commercialisation américains (*loan deficiency payments* et *marketing loan gains*), des programmes des paiements contra-cycliques et des paiements directs d'ici 2003. Les autres aides gouvernementales, comme les programmes environnementaux ou de conservation et les subventions aux produits de base non inclus dans l'étude (notamment produits laitiers, sucre, laine et mohair, miel, oléagineux secondaires) sont maintenues au



Tableau 3

Résultats d'une simulation POLYSYS sur la base du scénario d'élimination des subventions et pourcentage de changement par rapport aux données de référence: surfaces cultivées, prix, revenus agricoles nets, subventions publiques: 2003-2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Surfaces cultivées (millions d'acres)</b>									
Maïs	81,2	79,2	78,7	78,2	78,4	79,5	78,8	79,9	78,8
% variation / référence	1%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	0%	0%
Blé	63,5	61,2	61,2	61,2	61,5	61,1	60,8	61,2	61,4
% variation / référence	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Soybeans	72,7	74,1	74,9	75,4	75,9	75,1	76,6	75,6	77,4
% variation / référence	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Coton	13,0	13,8	13,8	13,8	13,4	13,6	13,7	13,7	13,6
% variation / référence	-12%	-7%	-7%	-7%	-7%	-6%	-5%	-5%	-6%
Riz	2,8	2,9	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
% variation / référence	-14%	-9%	-5%	-7%	-7%	-6%	-6%	-5%	-5%
<b>Prix moyen de la saison</b>									
Maïs (\$/bu)	\$2,03	\$2,12	\$2,09	\$2,19	\$2,21	\$2,24	\$2,28	\$2,25	\$2,23
% variation / référence	-2%	-2%	-1%	-2%	-2%	-2%	-3%	-3%	-3%
Blé (\$/bu)	\$2,80	\$2,85	\$2,80	\$2,87	\$2,89	\$2,89	\$2,94	\$2,97	\$2,94
% variation / référence	-2%	-1%	-1%	0%	-1%	-1%	0%	0%	0%
Soja (\$/bu)	\$4,80	\$4,96	\$4,71	\$4,88	\$4,89	\$5,14	\$5,07	\$5,15	\$5,04
% variation / référence	0%	0%	0%	-1%	0%	0%	0%	1%	1%
Coton (\$/lb)	\$0,492	\$0,498	\$0,518	\$0,511	\$0,547	\$0,576	\$0,593	\$0,600	\$0,604
% variation / référence	12%	12%	12%	10%	11%	10%	8%	7%	9%
Riz (\$/cwt)	\$5,80	\$6,12	\$5,81	\$5,90	\$6,20	\$6,41	\$6,68	\$6,74	\$6,82
% variation / référence	17%	19%	11%	11%	13%	12%	12%	10%	9%
<b>Revenu agricole net (mio \$)</b>	<b>33.590</b>	<b>35.483</b>	<b>36.794</b>	<b>35.843</b>	<b>35.026</b>	<b>34.118</b>	<b>34.313</b>	<b>34.664</b>	<b>36.060</b>
% variation / référence	-28%	-30%	-29%	-29%	-26%	-27%	-26%	-25%	-25%
<b>Subv. publiques (mio. \$)</b>	<b>8.344</b>	<b>4.191</b>	<b>4.615</b>	<b>3.733</b>	<b>3.908</b>	<b>3.916</b>	<b>3.974</b>	<b>4.112</b>	<b>4.238</b>
% variation / référence	-61%	-81%	-80%	-82%	-79%	-80%	-79%	-78%	-77%

niveau fixé par le Farm Bill de 2002.

Bien qu'il soit irréaliste de penser que les subventions publiques puissent être toutes éliminées en un an, cette simulation démontre que l'élimination des soutiens publics causerait incontestablement une réduction brutale du revenu agricole net. Les modestes variations de prix ne pourraient pas compenser le manque d'aides publiques : dans ce scénario, le revenu des agriculteurs baisserait de 25 à 30%.

Aux États-Unis, le résultat le plus spectaculaire de l'élimination des aides – entre 13 et 18 milliards de dollars par an – serait une perte de 11 à 15 milliards de dollars en revenu agricole net, au moins 25 à 30% de perte. Puisque seules de faibles variations de prix se produisent dans ce scénario, il est clair que l'essentiel de la baisse du revenu résulte de

l'élimination des aides directes publiques. En résumé, l'arrêt des aides publiques affecte différemment deux catégories de produits végétaux, mais induit une réduction incontestable et spectaculaire du revenu agricole net. Les surfaces cultivées en riz et coton déclinent. Du coup, leurs prix augmentent. Le maïs, le blé et le soja connaissent quelques augmentations de surface et leurs prix baissent, quoique légèrement.

Ce résultat n'est pas particulièrement surprenant, étant donnée la nature de l'offre et de la demande agricoles. Comme on l'a vu, l'offre globale, ou les surfaces cultivées, des principales cultures prises ensemble, répondent très peu aux variations de prix, et la demande globale, intérieure et extérieure, des principales productions végétales n'augmente pas significativement quand les prix sont bas.

## Que se passera-t-il si l'on élimine les subventions ?

Des ajustements à long terme ont toutes chances de se produire. Si les prix restent à des niveaux très bas, sans subventions ou autre aide pour les agriculteurs, la production devrait finalement baisser. Les prix des terres baisseraient alors fortement. Le capital sortirait de l'agriculture pour s'investir dans d'autres secteurs d'activité. La surface agricole totale se contracterait.

Des désaccords apparaissent sur l'estimation de la précocité et de l'étendue de cette réduction des surfaces cultivées. Certains soutiennent que le choc que constitue une baisse soudaine et substantielle des recettes forcera à écarter rapidement de grandes quantités de terres de la production. Des ajustements sévères interviendraient dans les communautés rurales, y compris des faillites bancaires très répandues. Mais si les agriculteurs reproduisent leurs comportements passés, ils (ou leurs remplaçants) tenteront de trouver les moyens de couvrir les coûts variables de production sur la plupart de leurs terres cultivées. Après un certain nombre d'années et plusieurs vagues de baisse des prix des terres, de quantités plus importantes de terres sortiraient de la production, en particulier dans les zones aux rendements les plus faibles. Mais ces terres marginales seraient probablement abandonnées après la fin de la période d'observation considérée dans cette simulation.

Quant aux réductions de surfaces cultivées, il faut se souvenir que les intérêts des grandes firmes agroalimentaires américaines les incitent à maintenir la capacité productive. Il est tout à fait possible que la production soit maintenue par le biais de contrats entre les agriculteurs et les grandes entreprises agroalimentaires, comme cela est déjà la situation quasi généralisée dans l'industrie de la volaille américaine.

### Preuves à l'appui en provenance d'autres pays

Dans les toutes dernières décennies, plusieurs pays ont adopté des politiques de désengagement de l'État des marchés agricoles. Le Canada, le Mexique et l'Australie ont enre-

gistré une réduction des contrôles publics et une plus grande liberté des marchés.

Les changements dans la production des grandes cultures de ces pays sont le résultat d'une combinaison complexe de facteurs. Toutefois, les faits montrent clairement que l'élimination et la réduction des subventions n'ont pas amené de réduction conséquente de la production. En fait, la production a augmenté dans plusieurs cas. Ces observations confirment les résultats des modèles IMPACT et POLYSYS selon lesquels l'élimination des subventions n'entraînera pas de réduction significative ou rapide de production ni de hausse des prix.

### L'expérience canadienne

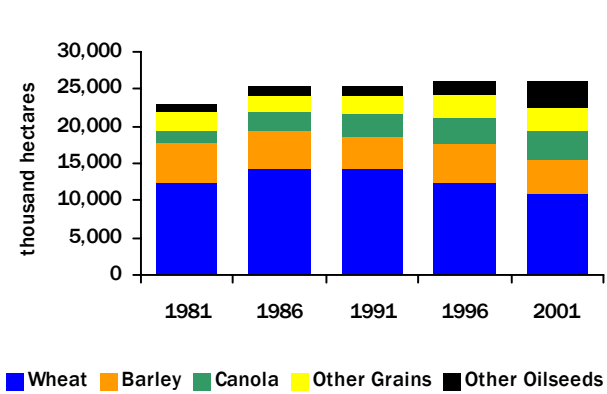
Les hausses énormes de subventions agricoles au Canada durant les années 80 ont induit une hausse de moins de 3% des surfaces cultivées. Puis, les déficits budgétaires des années 90 ont obligé à réduire de 35% en trois ans les programmes canadiens de soutien à l'agriculture. Le plus remarquable a été l'abandon de toute aide au transport de céréales en 1995. Cela, combiné à d'autres réductions significatives des niveaux de soutien public entre 1996 et 2001, n'a abouti qu'à une baisse des surfaces agricoles inférieure à 1%.

L'expérience canadienne fait à nouveau comprendre que les terres cultivées resteront en production malgré des baisses importantes de subventions. Mais la combinaison des produits cultivés a effectivement changé significativement en réponse directe aux changements de politique agricole. Trois catégories de grandes cultures comptent historiquement pour un peu plus de la moitié des surfaces cultivées au Canada: (1) le blé, (2) d'autres céréales (avoine, orge et maïs) et (3) certains oléagineux (principalement le colza mais aussi le lin, le soja, le tournesol et la moutarde).

La [figure 12](#) montre les surfaces cultivées au Canada depuis 1981 pour chacun de ces trois groupes de cultures. Entre 1991 et 2001, les surfaces cultivées en blé, la principale culture au Canada, ont baissé de 23%. La suppression des subventions au transport des

Figure 12

Superficies agricoles canadiennes occupées par les principales cultures 1981-2001

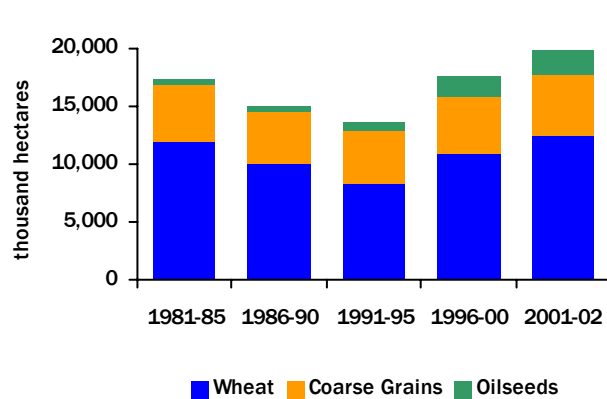


Entre 1991 et 2001, la surface en blé a diminué de 23 pourcent. Une plus grande surface que celle perdue en blé a été convertie pour la production d'oléagineux. La surface totale en oléagineux a augmenté de 143 pourcent entre 1981 et 2001, comptant maintenant pour 8,5 pourcent de la superficie agricole totale canadienne. Les augmentations des surfaces en oléagineux sont d'abord dues au colza et au soja.

Source: Agriculture Canada

Figure 13

La superficie totale cultivée par groupe de cultures, Australie 1981-2002



La superficie totale cultivée en Australie a plus que doublé depuis les années 1960, augmentant de près de 50 pourcent depuis le début des années 1990. L'augmentation depuis 1991 a été induite par la réduction des subventions pour la laine et la réduction du nombre de moutons. Les éleveurs de moutons ont converti leurs pâturages en culture. Les grains incluent l'orge, l'avoine, le sorgho, le maïs et le triticale. Les oléagineux incluent le colza, le coton graine, les lins, l'arachide, la graine de carthame, le soja et le tournesol.

Source: Australian Commodity Statistics 2001, Australian Bureau of Ag and Resource Economics

grains a joué un rôle majeur dans ce changement. Sur la même période, la production d'oléagineux a augmenté de 143%. Mais, si la combinaison des productions a changé en fonction des variations des prix relatifs et des aides publiques, les surfaces totales en production ont très peu changé.

**L'expérience australienne**

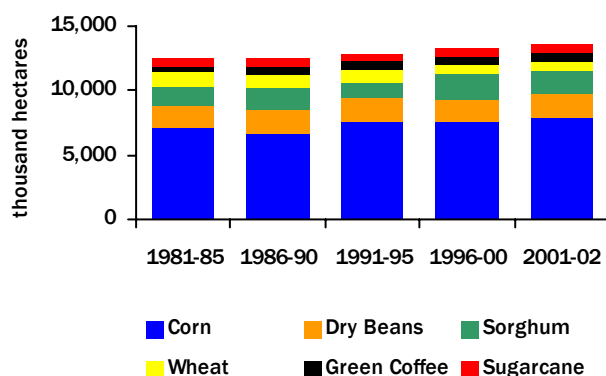
L'expérience australienne démontre à nouveau la tendance des agriculteurs à continuer de produire autant qu'ils le peuvent, même quand ils font face à une baisse des subventions gouvernementales. Depuis 1991,

malgré une faiblesse continue des prix mondiaux, les surfaces cultivées en blé, en céréales secondaires et en oléagineux ont augmenté de plus de 56% en Australie, comme le montre la [figure 13](#).

L'expérience de l'Australie illustre une relation intéressante entre les cultures et l'élevage qui sont les deux composantes du secteur agricole australien. L'Australie est le principal fournisseur de laine du monde, sa production ovine représentant une large part de ses revenus agricoles. Le soutien du gouvernement australien à la production de laine s'est effondré en 1991, contribuant à une baisse de 31%

Figure 14

Superficie totale mexicaine récoltée, par culture, 1981-2001



Les quatre cultures principales du Mexique - le maïs, le haricot, le sorgho et le blé - comptant pour environ 80 pourcent de la superficie totale récoltée; avec le café vert et le sucre il faut ajouter neuf pourcent de plus.

Au début des années 1990s, le Mexique a virtuellement éliminé les soutiens des prix pour les principales cultures, pour s'orienter vers une économie agricole libéralisée.

L'ALENA est entré en vigueur en 1994, permettant l'importation de maïs américain.

Source: SIACON; FAO

du nombre de moutons recensés depuis 1991. Confrontés à la baisse des soutiens publics pour la laine, les éleveurs de moutons ont converti une bonne partie de leurs pâturages en cultures. Cette expérience montre une fois de plus que les agriculteurs se maintiendront dans l'agriculture aussi longtemps que possible et continueront à produire tout ce qu'ils pourront, même face à des baisses de prix et de subventions.

### L'expérience du Mexique

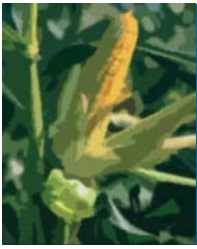
Les quatre cultures principales du Mexique – le maïs, les haricots secs, le sorgho et le blé – représentent environ 80% de la surface récoltée totale, le café vert et la canne à sucre comptant pour 9% supplémentaires. La surface récoltée totale et la part des six principales productions sont présentées à la Figure 14.

Les données concernant les surfaces récoltées au Mexique révèlent une tendance à la hausse depuis les années 80. Notamment, les surfaces de maïs ont augmenté de près de 18 % depuis 1986. Cette augmentation des surfaces est intervenu dans une période de réduction importante des soutiens publics mexicains au secteur agricole et aussi une période de hausse importante de la concurrence étrangère à l'intérieur du Mexique.

A partir du début des années 90, le Mexique a supprimé les soutiens à certaines pro-

ductions végétales, réduisant le nombre de celles éligibles aux soutiens des prix de douze à trois. Les soutiens des prix restant sont passés de soutiens aux quantités à des soutiens aux surfaces, pour se conformer aux pressions liées à la libéralisation des échanges.

Des programmes de réductions supplémentaires plus importantes ont suivi au milieu des années 90. La mise en place d'un nouveau programme public en 1994, PROCAMPO, a réorienté les soutiens vers des aides directes découplées au revenu. Plus important, la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1994 a exigé l'élimination progressive des quotas d'importations de produits agricoles américains. L'objectif affiché de l'ALENA était de permettre au secteur agricole mexicain de profiter de la libéralisation des échanges. Le résultat observé a été une augmentation de la production locale de productions végétales de base, y compris le maïs, malgré un accès sans précédent à des importations étrangères de ces mêmes productions à meilleur marché. Face à la baisse brutale des prix, à la réduction du soutien public et aux nouvelles mesures de libéralisation commerciale, les surfaces et la production des cultures traditionnelles ont continué d'augmenter au Mexique.



# UN PROJET DE POLITIQUES FAVORABLES AUX AGRICULTEURS

**B**ien qu'elle soit vendue auprès de l'opinion publique mondiale comme « la » solution à la crise actuelle de l'agriculture, l'élimination des subventions aux États-Unis, ou même dans l'ensemble des pays développés, n'entraînera pas des hausses de prix en temps voulu et d'une ampleur suffisante pour aider le très grand nombre de petits agriculteurs du monde entier. L'élimination des subventions entraînerait un changement de la combinaison des productions et, par conséquent, quelques changements relatifs de prix, ce qui signifie que certains agriculteurs et pays seraient aidés et d'autres seraient mis en difficulté. Mais globalement les impacts seraient négligeables. L'élimination des subventions ne permettra certainement pas d'atteindre les niveaux de prospérité agricole que prétendent ses partisans.

Alors, si l'élimination progressive des subventions ne résoudra pas le problème, qu'est-ce qui fera monter les prix et améliorera les conditions de vie des agriculteurs? Pour venir à bout des échecs actuels, il est indispensable d'explorer l'utilisation des mécanismes de soutien et de stabilisation des prix mis en œuvre au cours de la riche histoire de la politique agricole américaine. Les changements de cette politique survenus à la fin du XX<sup>e</sup> siècle ont été commandés par la croyance que le boom des exportations induit par la baisse des prix entraînerait une forte expansion du secteur agricole. La baisse des prix a bel et bien eu lieu, mais le boom ne se voit nulle part.

Une option pour sortir de cette situation est de changer d'objectif, en abandonnant les prix bas et les subventions élevées au profit d'une gestion de la capacité productive. Gérer la production excédentaire revient à reconnaître explicitement que la communauté agricole est incapable de répondre à temps aux

changements intervenant au niveau de l'offre et de la demande. Des politiques soigneusement élaborées et mises en œuvre peuvent aboutir à un niveau raisonnable et durable de prix et de revenus agricoles, à une plus grande stabilité, à une dépendance accrue des recettes retirées du marché et à une moindre dépendance des aides publiques. Un ensemble de politiques appropriées permettrait d'améliorer la situation des agriculteurs américains et apporterait un soulagement aux agriculteurs du monde entier.

## Les grandes lignes d'une telle politique

L'idée est de faire remonter les prix du marché au sein d'une bande de prix raisonnable et durable, puis d'en gérer les débordements. Plusieurs combinaisons d'outils montrent des chemins prometteurs à suivre pour atteindre cet objectif. Cette étude identifie et analyse l'une de ces combinaisons. Elle comprend: (1) le changement d'affectation des terres à travers des gels à court terme ou des réserves à long terme; (2) un stock de sécurité alimentaire géré par les agriculteurs et (3) des soutiens des prix par l'achat des produits de base par les pouvoirs publics.

Aucun de ces instruments, pris isolément, n'est assez puissant pour résoudre les problèmes complexes posés par la crise actuelle. La proposition de politique ébauchée ici comprend plusieurs éléments opérant ensemble. Cette proposition n'entend pas exclure d'autres mécanismes de politique agricole susceptibles d'atteindre les objectifs de remontée et stabilisation des prix. Elle se veut plutôt un point de départ pour évaluer le potentiel d'orientations que pourraient prendre des politiques alternatives conduisant à des changements positifs.

### Le changement d'affectation des terres

La composante “changement d'affectation des terres” comprend un programme de gel annuel des terres et un programme de retrait à long terme. Le retrait de terres permettrait de réduire les excédents de production et d'améliorer les conditions environnementales. Les agriculteurs seraient encouragés à retirer les terres les plus fragiles sur le plan environnemental pour des périodes de dix ans ou plus, et à instaurer sur ces terres des pratiques de conservation ou de restauration. Une telle politique est déjà en vigueur dans le cadre du Programme de Réserves pour la Conservation (*Conservation Reserve Program (CRP)*).

Les gels de terre à court terme éviteraient l'apparition de très bas prix en incitant les agriculteurs à retirer une partie de leurs terres productives. Lorsque le prix moyen du marché tombe au dessous d'un seuil donné, un certain taux de gel est déclenché. Le taux de gel est la part des terres qu'un producteur doit retirer de la production pour la campagne de production. La participation des agriculteurs au programme de gel des terres serait un pré-requis pour percevoir les aides prévues par la politique agricole. Il faut s'attendre à ce que les agriculteurs gèlent certaines de leurs terres les moins productives, réduisant ainsi l'efficacité du programme de gel des terres.

### La gestion d'un stock alimentaire

Le second élément de ce projet est un programme de stock alimentaire ou de stock de réserves. Ces stocks réduiraient la fréquence et l'amplitude des pics de prix pour les principales productions végétales. Historiquement, les pics de prix ont abouti à la mise en production des terres précédemment gelées ou de nouvelles terres. Comme on l'a vu plus haut, les terres, une fois mises en production, tendent à y rester même lorsque les prix baissent à nouveau.

Lorsque les prix passent au dessous du seuil défini, les producteurs engageraient une partie de leur production dans un programme de stockage à la ferme. Le producteur garde le produit en stock, isolé du marché, en échange

d'un aide au stockage du gouvernement. L'agriculteur en conserve la pleine propriété. Lorsque les prix dépassent un prix de seuil - appelé “prix de déblocage” (*release price*)-, les producteurs reçoivent de fortes incitations à vendre leurs réserves jusqu'à ce que le prix baisse. Gérés de cette façon, les stocks deviennent un authentique mécanisme de soutien des prix, dont l'efficacité dépend de leur taille. Dans la mesure où le volume de la plupart des stocks sera limité, le stock total jouera comme une arme temporaire contre des prix déprimés. La durée limitée de ces opérations de stockage permet de limiter les aides publiques au stockage.

### Le soutien des prix

Le troisième élément - un mécanisme de soutien des prix - déclencherait l'achat public sur le marché des principales productions végétales quand le prix tombe au dessous d'un certain seuil. Le mécanisme de soutien des prix n'est mis en œuvre que lorsque les programmes de gel des terres ne suffisent pas à contrecarrer la baisse des prix. Dans la mesure où les stocks achetés deviendraient propriété du gouvernement, ils seraient les premiers à être remis sur le marché en cas de hausse des prix au-delà du prix de déblocage. Ces stocks achetés fournissent une marge de manœuvre supplémentaire contre les flambées de prix.

Même si la possibilité pour le producteur de rembourser son prêt de commercialisation en nature (*non-recourse loan*) est techniquement opérationnel dans le cadre de la législation actuelle sur la politique agricole, il ne fonctionne pas comme prix plancher du fait de la disponibilité des paiements compensatoires (*loan deficiency payment (LDP)* et *marketing loan gain (MLG)*). En éliminant les options du LDP et du MLG, ce schéma directeur restaure la fonction du prêt de commercialisation avec livraison de la récolte en remboursement en tant que prix plancher.

## Encadré 5 — Détail sur la simulation de la proposition

### Suppression des subventions publiques

- Pas de paiement contra-cyclique (CCP)
- Pas d'aide directe (DP)
- Pas de paiement compensatoire (LDP) ou de gain sur prêt de commercialisation (MLG)

### Gestion des stocks

- Paiements de stockage: \$0,30/boisseau pour le maïs, blé, soja; \$0,30/hundred-weight pour le riz
- Taille maximale des stocks:
  - Maïs: 3000 millions de boisseaux; environ 30% des utilisations tot.
  - Blé: 700 millions de boisseaux; environ 30% des utilisations tot.
  - Soja: 700 millions de boisseaux; environ 25% des utilisations tot.
  - Riz: 40 millions hundred-weight; environ 20% des utilisations tot.
- Stockage à la ferme
- prix de mise en stock/loan rate:
  - Maïs: 2,44 \$/boisseau
  - Blé: 3,44 \$/boisseau
  - Soja: 5,50 \$/boisseau
  - Riz: 7,15 \$/hundred-weight
- Prix de déblocage des stocks:
  - Maïs: 3,90 \$/boisseau
  - Blé: 4,80 \$/boisseau
  - Soja: 8,00 \$/boisseau
  - Riz: 10,40 \$/hundred-weight

### Gel des terres / Programmes de retrait à courts termes

- Retrait des terres lié aux cultures, *retrait non spécifiquement lié aux cultures*
- Déclenchement du gel de terre: pour chaque culture dont le prix de l'année précédente aurait été inférieur au prix limite établi, un gel des terres de 5% est déclenché. Le gel des terres est cumulatif entre les cultures. Un gel des terres est déclenché pour le riz lorsque son prix n'atteint pas le prix limite, uniquement s'il est la seule culture à ne pas atteindre son prix limite.
- Donc, le taux maximum de gel est de 15%
  - Maïs: 2,90 \$/boisseau
  - Blé: 4,10 \$/boisseau
  - Soja: 6,60 \$/boisseau
  - Riz: 8,50 \$/hundred-weight
- Le taux de glissement correspondant est :
  - 5% de retrait: 0,67
  - 10% de retrait: 0,585
  - 15% de retrait: 0,50

### Mécanisme de soutien des prix

- Un programme de soutien des prix, au travers d'achats publics, est mis en œuvre uniquement après que le niveau maximal des stocks soit atteint
- Les prix sont soutenus au niveau du prix d'entrée pour le « stock reserve program », qui constitue en fait un prix plancher:
  - Maïs: 2,44 \$/boisseau
  - Blé: 3,44 \$/boisseau
  - Soja: 5,50 \$/boisseau
  - Riz: 7,15 \$/hundred-weight
- Les stocks publics sont débloqués avant que les stocks de réserve ne le soient et à un niveau de prix similaire à ceux de sortie des stocks de réserve:
  - Maïs: 3,90 \$/boisseau
  - Blé: 4,80 \$/boisseau
  - Soja: 8,00 \$/boisseau
  - Riz: 10,40 \$/hundred-weight

1 boisseau de blé ou de soja = 27,2 kg; 1 boisseau de maïs = 25,4 kg; 1 hundredweight = 100 livres = 45,3 kg

Tableau 4

Résultats d'une simulation POLYSYS sur la base de la proposition et pourcentages de changement par rapport aux données de référence: surfaces cultivées, prix, revenus agricoles nets, subventions publiques: 2003-2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Surfaces cultivées (millions d'acres)</b>									
Maïs	76,2	76,3	77,6	77,2	78,3	79,2	80,2	81,1	82,0
% variation / référence	-5%	-4%	-1%	-1%	0%	0%	2%	2%	5%
Blé	59,5	61,2	61,9	62,0	62,6	62,6	63,1	63,3	60,8
% variation / référence	-5%	0%	1%	1%	2%	2%	3%	4%	-1%
Soja	69,0	69,9	70,6	70,9	71,4	71,3	71,7	71,8	72,7
% variation / référence	-5%	-5%	-5%	-6%	-6%	-5%	-6%	-5%	-6%
Coton	12,6	12,9	13,1	13,0	12,7	12,9	13,0	13,2	13,1
% variation / référence	-14%	-13%	-12%	-12%	-12%	-11%	-10%	-9%	-9%
Riz	2,9	3,0	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0
% variation / référence	-9%	-8%	-5%	-4%	-4%	-6%	-6%	-6%	-6%
<b>Prix moyen de la saison</b>									
Maïs (\$/bu)	\$2,59	\$3,03	\$2,94	\$3,07	\$3,03	\$3,04	\$3,07	\$3,12	\$3,13
% variation / référence	25%	40%	39%	38%	35%	32%	31%	34%	37%
Blé (\$/bu)	\$3,63	\$3,72	\$3,70	\$3,72	\$3,70	\$3,71	\$3,73	\$3,72	\$3,93
% variation / référence	28%	29%	31%	29%	27%	28%	28%	25%	34%
Soja (\$/bu)	\$5,71	\$6,14	\$5,99	\$6,19	\$6,14	\$6,31	\$6,36	\$6,41	\$6,23
% variation / référence	18%	23%	27%	26%	25%	23%	26%	25%	24%
Coton (\$/lb)	\$0,508	\$0,542	\$0,561	\$0,550	\$0,591	\$0,616	\$0,640	\$0,640	\$0,644
% variation / référence	16%	22%	21%	19%	20%	17%	17%	14%	16%
Riz (\$/cwt)	\$7,18	\$7,20	\$7,21	\$7,22	\$7,26	\$7,33	\$7,57	\$7,60	\$7,72
% variation / référence	45%	41%	38%	35%	32%	28%	27%	24%	24%
<b>Revenu agricole net (mil \$)</b>	<b>38.958</b>	<b>46.114</b>	<b>49.867</b>	<b>49.643</b>	<b>48.656</b>	<b>47.421</b>	<b>47.439</b>	<b>48.327</b>	<b>50.365</b>
% variation / référence	-16%	-9%	-4%	-1%	3%	1%	2%	4%	5%
<b>Subv. publiques (millions \$)</b>	<b>13.936</b>	<b>6.300</b>	<b>7.801</b>	<b>6.351</b>	<b>6.811</b>	<b>6.874</b>	<b>7.410</b>	<b>7.418</b>	<b>7.932</b>
% variation / référence	-35%	-71%	-66%	-70%	-64%	-64%	-61%	-58%	-57%

### L'expérience passée

Les instruments mentionnés ici ne sont pas nouveaux. Chacun a joué un rôle dans l'histoire de la politique agricole américaine et aucun n'a un passé irréprochable. Pourtant l'évaluation et la perception de leurs performances passées tiennent plus à leur mise en œuvre qu'à tout autre chose. On affirme ici que la combinaison, à titre d'exemple, des trois instruments ci-dessus fournirait un ensemble opérationnel de contrôles conduisant à une hausse des prix et des gains issus du marché pour les producteurs.

### Les résultats de la mise en œuvre de ce schéma directeur

Une simulation de ce schéma d'instruments de politique agricole -gels de terres,

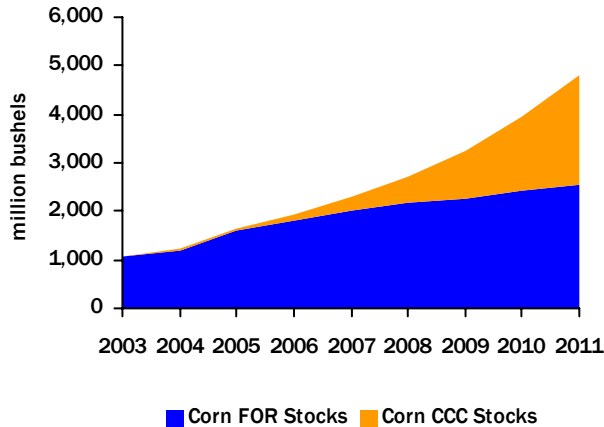
gestion des stocks et soutien des prix- a été effectuée à l'aide du modèle POLYSYS. L'objectif était de mesurer sa performance sur la période allant de 2003 à 2011. Des détails sur les hypothèses incorporées dans la simulation présentée à titre d'exemple sont présentés dans l'encadré 5. Évidemment, les données particulières sur les tailles, taux, prix et seuils de déclenchement utilisées dans l'approche (voir les hypothèses choisies dans l'encadré 5) affectent directement le résultat. C'est pourquoi les résultats servent de point de départ à une discussion. Le tableau 4 présente les résultats de la simulation pour les surfaces cultivées, les prix, le revenu agricole net et les aides publiques.

La surface totale emblavée des huit cultures principales baisse de 6% la première année. La surface totale cultivée baisse en moyenne de 14 millions d'acres (5,6 millions



Figure 15

## Niveaux des stocks fermiers de maïs (FOR) et des stocks publics de maïs (CCC) , 2003-2011



Selon la conception, les stocks fermiers s'accroissent d'abord. Dès la troisième année, se sont les programmes d'achats publics (la CCC achète sur le marché) qui commencent à accumuler les stocks.

Les niveaux moyens des stocks fermiers de maïs (FOR) s'approche au maximum des trois milliards de boisseaux . Dans le régime actuel, des mesures (tels les ajustement de stocks ou des « caps ») devraient être mise en place pour prévenir les accumulations excessives des stocks.

*d'ha*) au début de la période et est inférieure de 4,5 millions d'acres (*1,8 millions d'ha*) en 2011 par rapport à la projection de référence. La baisse brutale du début peut s'expliquer par le gel de terres relativement important mis en place au départ pour faire remonter les prix. Lorsque les prix augmentent, la surface gelée est réduite, comme on l'a argumenté plus haut. Le gel des terres total va de 19 à 35 millions d'acres (*7,7 à 14,2 millions d'ha*) sur la période.<sup>22</sup>

Comme on s'y attendait, les plus importantes pertes relatives de surfaces apparaissent pour le coton et le riz. Initialement, la surface en coton est réduite de 2,1 million d'acres (*850 000 ha*), soit 14%. Par la suite, la surface augmente lentement pour atteindre en 2010 un niveau inférieur de 9% au niveau de référence. La surface en riz baisse initialement de 9%, puis se stabilise en 2008 à 6% au dessous du niveau de référence. Les surfaces en blé et maïs commencent par baisser du fait des importants gels de terres initiaux, mais retrouvent des niveaux supérieurs à celui de référence lorsque les prix relatifs entraînent la conversion en maïs et en blé d'une partie des surfaces emblavées en coton et en riz.

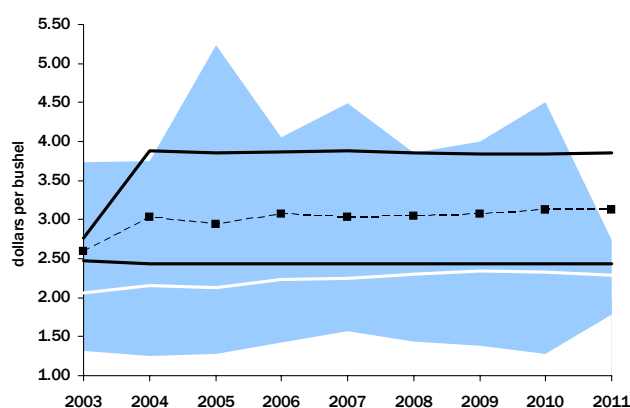
Cette combinaison des trois niveaux de mécanismes – les gels de terres, les stockages et les soutiens des prix- ont pour résultat une remontée des prix moyens bien au-dessus des bas niveaux de référence. Le prix du maïs augmenterait en moyenne de 0,70 à 0,80\$ par boisseau (*de 27,6 à 31,5\$ par tonne*), une augmentation de 30%. Le prix du riz augmenterait de 24 à 45%. Au départ les prix du riz étaient d'environ 45% supérieurs au prix de référence, mais ils ne le sont plus que de 24% à la fin de la période de simulation. Les prix du blé étaient de 25 à 31% supérieurs au prix de référence ; ceux du soja de 23%.

La hausse générale des prix pousse le revenu agricole net au même niveau puis au-dessus du niveau de référence. Après 2006, le revenu agricole net dépasse le niveau de référence. L'écart pendant les premières années résulte largement des ajustements du secteur de l'élevage aux coûts supérieurs des aliments du bétail. En fait, la baisse des revenus des cultures n'est que de 1,7 milliards de dollars en 2003, et les estimations suivantes restent constamment au dessus du niveau de référence.

<sup>22</sup> Le manque de correspondance exacte entre les réductions de surfaces cultivées et les gels des terres est dû à des retards et au fait qu'un certain nombre des terres gelées auraient de toute façon été mises périodiquement en jachère.

Figure 16

Les prix moyens probables pour la campagne du maïs : le scénario de référence versus le scénario du projet de politique favorable aux agriculteurs, 2003-2011



La zone grisée indique, selon la situation de référence, les niveaux auxquels les prix du maïs baisseront avec une probabilité de 90%. La ligne blanche indique le prix moyen sous le scénario de référence.

La zone comprise entre les lignes noires indique, avec la même probabilité de 90%, le prix que le maïs aurait dans le cadre de la proposition. La ligne pointillée noire à petit carrés représente le prix annuel moyen.

A partir de ce graphique, il est évident que le scénario du projet écrête les pics de prix, bas et hauts, en comparaison au scénario de référence.

Comme on s'y attendait, les aides publiques sont largement inférieures à celles de la situation de référence. Le [tableau 4](#) montre le coût total des aides directes aux agriculteurs et les dépenses liées aux programmes de stockage et de soutien des prix. Les dépenses gouvernementales totales commencent juste en-dessous de 14 milliards de dollars en 2003, alors que la plupart des stocks doivent être remplis, et varient ensuite entre 6,3 et 7,9 milliards de dollars, invariablement inférieures aux subventions et autres dépenses estimées par le Farm Bill de 2002. En moyenne, les résultats simulés de ce projet entraînent d'énormes économies budgétaires : de 10 à 12 milliards de dollars par an.

Les résultats pour les stocks de maïs à la ferme et les programmes de stocks publics sont présentés dans la [figure 15](#). Remarquons que le niveau moyen des stocks à la ferme est inférieur au maximum de 3 milliards de boisseaux (76,2 millions de tonnes). Cela montre fortement que les réserves à la ferme empêchent les prix du maïs d'augmenter au-delà de leur niveau de déblocage. Dans le cas d'une mise en œuvre effective, des mesures seraient prises pour éviter l'accumulation de stocks

excessifs. De telles mesures comprendraient des ajustements des taux de gel des terres ou des plafonds pour les niveaux de stocks.

Les [figures 16 et 17](#) illustrent l'impact de ce schéma directeur sur la variabilité des prix et des revenus. Dans le cadre des politiques de référence du Farm Bill 2002, la zone grisée de la [figure 16](#) fait ressortir les niveaux auxquels les prix du maïs tomberont avec une probabilité de 90%. La ligne blanche indique le prix moyen sous le scénario de référence. La zone comprise entre les lignes noires indique, avec la même probabilité de 90%, le prix que le maïs aurait dans le cadre du schéma directeur. La ligne pointillée noire comprise à l'intérieur de la zone comprise entre les lignes noires représente le prix annuel moyen. Il est clair que le projet atteint efficacement ses deux objectifs : les deux extrêmes de la répartition des prix sont aplatis. La zone supérieure est raccourcie par les programmes de stockage à la ferme; la zone inférieure l'est par les programmes de gel des terres et de soutien des prix.

La [figure 17](#) applique le même type d'analyse au revenu agricole net. Le projet démontre que les deux extrêmes dans la réparti-

tion du revenu agricole net ont été aplatis. Les agriculteurs abandonneront l'espoir de recevoir de très hauts niveaux de revenu en échange de l'élimination des risques de niveaux très faibles de revenu.

### Les cultures énergétiques pour gérer la production

Comme mentionné précédemment, d'autres outils de politique agricole peuvent se substituer à chacun des trois instruments du schéma proposé. Par exemple, un programme de moyen terme visant à réaffecter des surfaces consacrées aux cultures traditionnelles commercialisables à des cultures non alimentaires et non commercialisables pourrait remplacer l'outil « gel des terres ». Le panic érigé (*switchgrass*) vient immédiatement à l'esprit. Il s'agit d'une herbe pérenne originaire des États-Unis à fort contenu en cellulose. Relativement propre à la combustion, elle peut être brûlée en combinaison avec du charbon pour réduire le niveau des polluants rejetés dans l'atmosphère, ou elle peut être transformée en

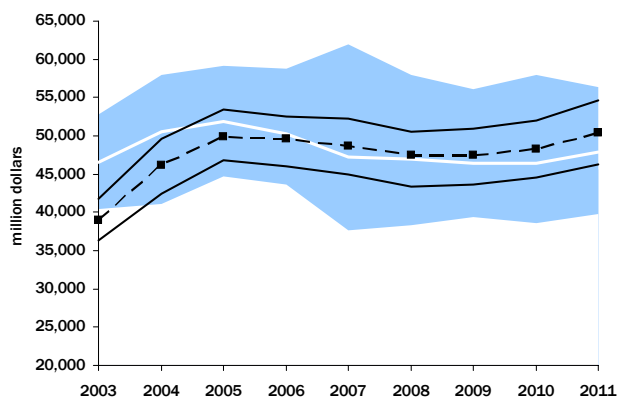
éthanol pour produire des carburants plus respectueux de l'environnement.

Les pratiques associées à la production du panic érigé ne sont pas différentes de celles utilisées pour produire le foin de luzerne. Contrairement aux programmes de retrait des terres, la culture de panic érigé est une activité agricole.

Le panic érigé attire énormément d'attention actuellement. Le Ministère de l'énergie des États-Unis conduit actuellement de nombreux projets pilotes pour tester l'application du panic érigé à une variété d'usages. Des études des Ministères de l'agriculture et de l'énergie des États-Unis, de l'Université du Tennessee et du laboratoire national d'Oak Ridge concluent qu'un cadre pourrait être mis en place pour encourager la conversion de terres dans la production de switchgrass à l'usage des services publics et des producteurs de carburants (De La Torre Ugarte and Walsh, 2003). Ceci donnerait un évident coup de fouet au revenu agricole et réduirait la dépendance vis-à-vis des subventions. Des incitations seraient nécessaires pour encourager les services publics à incorporer du panic érigé

Figure 17

Le revenu agricole net probable : le scénario de référence versus le scénario du projet de politique favorable aux agriculteurs, 2003-2011



A nouveau, la zone grisée indique, selon la situation de référence, les niveaux auxquels les revenus agricoles nets baisseront avec une probabilité de 90%. La ligne blanche indique les revenus agricoles nets moyens sous le scénario de référence.

La zone comprise entre les lignes noires indique, avec la même probabilité de 90%, les revenus agricoles nets qui seraient obtenus dans le cadre de la proposition. La ligne pointillée noire à petit carrés représente les revenus agricoles nets moyen selon le scénario de la proposition.

Il est évident que le scénario du projet enlève pour les agriculteurs la possibilité d'obtenir de très hauts gains, en échange de l'élimination de la possibilité de n'obtenir que de très bas revenus.

Tableau 5

Résultats d'une simulation POLYSYS sur la base de la proposition en remplaçant le gel de terre annuel par des cultures bioénergétiques de moyens termes et pourcentages de changement par rapport aux données de référence: surfaces cultivées, prix, revenus agricoles nets, subventions publiques: 2003-2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Surfaces cultivées (millions d'acres)</b>									
Maïs	79,6	80,2	78,5	78,6	78,9	79,4	79,6	79,5	78,6
% variation / référence	-1%	1%	0%	1%	1%	0%	2%	0%	0%
Blé	59,0	58,9	58,9	58,8	59,2	58,8	58,6	58,6	58,3
% variation / référence	-6%	-4%	-4%	-4%	-3%	-4%	-4%	-4%	-5%
Soja	70,1	68,9	71,0	70,9	71,1	70,6	71,0	70,8	72,6
% variation / référence	-3%	-7%	-5%	-6%	-6%	-6%	-7%	-7%	-6%
Coton	13,0	13,1	12,8	12,7	12,2	12,4	12,4	12,6	12,2
% variation / référence	-12%	-12%	-14%	-14%	-16%	-14%	-14%	-13%	-15%
Riz	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	2,9
% variation / référence	-7%	-8%	-8%	-11%	-11%	-13%	-12%	-12%	-8%
Switchgrass	6,0	6,7	7,3	8,0	8,5	9,2	9,7	10,1	10,6
<b>Prix moyen de la saison</b>									
Maïs (\$/bu)	\$2,52	\$2,83	\$2,85	\$2,96	\$3,00	\$3,02	\$3,08	\$3,15	\$3,14
% variation / référence	22%	31%	34%	32%	33%	32%	31%	36%	37%
Blé (\$/bu)	\$3,63	\$3,84	\$3,86	\$3,88	\$3,88	\$3,96	\$4,05	\$4,05	\$4,17
% variation / référence	28%	33%	36%	35%	33%	36%	38%	36%	42%
Soja (\$/bu)	\$5,69	\$6,15	\$5,93	\$6,13	\$6,16	\$6,43	\$6,48	\$6,54	\$6,36
% variation / référence	18%	24%	25%	25%	26%	25%	28%	28%	27%
Coton (\$/lb)	\$0,500	\$0,530	\$0,570	\$0,580	\$0,630	\$0,650	\$0,700	\$0,700	\$0,730
% variation / référence	14%	19%	23%	25%	28%	24%	28%	25%	32%
Riz (\$/cwt)	\$7,18	\$7,19	\$7,29	\$7,39	\$7,51	\$7,84	\$8,04	\$8,30	\$8,37
% variation / référence	45%	40%	40%	39%	37%	37%	35%	35%	34%
<b>Revenu agricole net (mil.\$)</b>	<b>37.079</b>	<b>45.691</b>	<b>50.714</b>	<b>50.189</b>	<b>49.031</b>	<b>48.879</b>	<b>49.108</b>	<b>50.559</b>	<b>52.650</b>
% variation / référence	-20%	-10%	-2%	0%	4%	4%	6%	9%	10%
<b>Subv. publiques (mil. \$)</b>	<b>14.238</b>	<b>7.172</b>	<b>8.153</b>	<b>6.566</b>	<b>6.670</b>	<b>6.464</b>	<b>6.214</b>	<b>6.107</b>	<b>5.750</b>
% variation / référence	-34%	-67%	-64%	-69%	-65%	-67%	-67%	-67%	-69%

dans leurs processus de production d'énergie, mais l'utilisation du panic érigé permettrait de réduire l'utilisation de carburants fossiles indésirables.

D'après la simulation, la composante gel des terres annuel du projet peut être valablement remplacée par un programme de production bioénergétique utilisant le switchgrass comme source d'énergie. Une incitation fournirait jusqu'à 25\$ par tonne sèche à partager selon une convention pré-déterminée entre les producteurs agricoles, les services publics et les producteurs d'éthanol. D'après De La Torre Ugarte et Walsh, cette incitation monétaire serait suffisante pour que les producteurs

et les utilisateurs finals développent une industrie bioénergétique durable à long terme (De La Torre Ugarte and Walsh, 2002).

Le tableau 5 montre que les niveaux globaux de hausse des prix agricoles dus à la culture du panic érigé sont comparables à ceux obtenus par le programme de gel des terres. Pour compenser la perte de revenu des toutes premières années, une partie des importantes économies générées par le projet pourraient être utilisées. A la fin de la période analysée, l'effet promet d'être stupéfiant : le revenu agricole net pourrait connaître une croissance de 10% par rapport à la situation de référence, et les aides publiques, y compris

l'incitation de 25\$, pourraient être réduites d'un taux incroyable de 69%.

Ainsi, le schéma proposé à titre d'exemple n'est pas rigide dans la mesure où l'hypothèse d'un gel annuel des terres n'est pas une composante indispensable. Des niveaux comparables d'impacts sur le prix et les surfaces peuvent être obtenus avec un retrait à long terme des terres, et ils pourraient même être meilleurs en , cultivant certaines terres sans faire pression sur les surfaces et les prix des cultures traditionnelles. Cette approche est d'autant plus attractive que la terre est emblavée en cultures non alimentaires et non traditionnelles. Cette terre momentanément reconvertie peut être de nouveau emblavée dans les principales cultures si des conditions climatiques inattendues mettent à mal l'offre alimentaire ou si d'autres conditions le justifient. Une autre possibilité est d'affecter les cultures traditionnelles exclusivement à des productions énergétiques.

### **L'extension du programme de conservation (CRP) pourrait avoir des impacts similaires**

La surface plantée en panic érigé dans le tableau 5 est une approximation de la limite basse de l'expansion de la surface concernée par le programme de réserves pour la conservation (CRP) qui permettrait d'atteindre des niveaux similaires de prix et de revenu. Ceci parce que la surface engagée dans le programme de conservation a plus de chances de concerner des terres plus fragiles du point de vue de l'environnement que la surface en panic érigé, et donc sa productivité moyenne serait vraisemblablement inférieure. Une nouvelle expansion de la surface concernée par le programme de conservation pourrait fournir des bénéfices environnementaux supplémentaires.

### **En résumé...**

En résumé, l'estimation préliminaire des impacts associés à cette esquisse de projet suggère que cette approche pourrait procurer des améliorations appréciables de la situation des producteurs. Il augmenterait les prix aux États-Unis de façon substantielle -d'environ un tiers en moyenne-, sans réduire le revenu agricole de façon significative, et ceci à moins de la moitié du coût actuel d'une politique agricole défailante. D'un point de vue purement humanitaire et social, son impact sur les prix du marché américain ferait beaucoup pour améliorer le gagne-pain des petits agriculteurs pauvres du monde entier.



# CONCLUSIONS

**I**l est temps de reconnaître que les politiques agricoles axées sur la baisse des prix profitent à l'agrobusiness, aux élevages industriels intégrés et aux importateurs, mais qu'elles sont désastreuses pour les revenus tirés du marché par les agriculteurs, aux États-Unis et dans le monde entier.

Des prix plus élevés ne garantiront pas à eux seuls de meilleurs moyens d'existence aux agriculteurs les plus pauvres du monde. Toute une gamme de politiques nationales et internationales concernant le crédit, le foncier, les technologies, les transports, la protection tarifaire et l'accès aux marchés sont indispensables pour que la production agricole puisse offrir un avenir meilleur aux agriculteurs. Cependant, comme cette étude l'a montré, les États-Unis exportent la pauvreté avec leurs produits en maintenant des mesures de politique agricole qui dépriment les prix partout dans le monde. En même temps, ils mettent en péril la base diversifiée de leurs propres exploitations agricoles familiales.

Des politiques qui assurent des prix mondiaux très bas aux produits alimentaires de base sont la garantie d'une situation de détresse économique pour des milliards de personnes. Dans la mesure où nos politiques déterminent le sort des agriculteurs bien au-delà de nos frontières, le bien-être et l'avenir de ces agriculteurs doit faire partie des objectifs des États-Unis dans l'élaboration de nouvelles approches.

Changer seulement la politique agricole américaine ne peut pas résoudre la crise globale de l'agriculture. La plupart, sinon tous les

pays exportateurs devront reconnaître qu'ils ont eux aussi une responsabilité importante et doivent coopérer avec les États-Unis dans un effort pour améliorer les moyens d'existence des agriculteurs. Si d'autres pays ne reconnaissent pas cette responsabilité, il est douteux que les changements nécessaires seront effectivement mis en oeuvre.

L'accent mis sur la libéralisation commerciale à la mode OMC, a découragé l'utilisation de certains des mécanismes décrits dans cette étude. Que des portes aient été fermées n'est pourtant pas une raison pour continuer à avancer aveuglément dans la mauvaise direction. Ceux qui écrivent les règles qui gouvernent les politiques agricoles et commerciales nationales et internationales doivent être informés que leur mandat le plus urgent consiste à mettre fin à la crise agricole mondiale actuelle. La porte de sortie réside dans une application réfléchie et équilibrée de mesures de politique agricole abandonnées lors de notre précipitation vers un "libre marché" imaginaire pour l'agriculture.

Un avenir qui apporte la prospérité aux agriculteurs, aux États-Unis et dans les pays en développement, est non seulement possible, il est à notre portée. Il peut se réaliser à un coût moindre et dans des délais plus courts que les bénéfices espérés d'une libéralisation des échanges agricoles que font miroiter les pays riches à leurs partenaires des pays en développement. C'est à nous de choisir : de qui voulons-nous protéger l'avenir, et quel type de système alimentaire mondial sera le fruit de la politique agricole des États-Unis ?



# BIBLIOGRAPHIE

- Alaouze, C.M., A.S. Watson and N.H. Sturgess. "Oligopoly Pricing in the World Wheat Market." *American Journal of Agricultural Economics*. 60:2(1987):173-185.
- Baffes, John and Mohamed I. Ajwad. "Detecting Price Links in the World Cotton Market." Policy Research Working Paper No. WPS-1944, World Bank Group. July 1998.
- Baker, Allen, Edward Allen and William Chambers. "Feed Outlook." Electronic Outlook Report No. FDS-0303 ([www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov)), Economic Research Service, US Department of Agriculture. March 2003.
- Bredahl, M.E. and L. Green. "Residual Supplies Model of Coarse Grain Trade." *American Journal of Agricultural Economics*. 65:4 (1983):785-790.
- Childs, Nathan. "Rice Outlook." Electronic Outlook Report No. RCS-0303 ([www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov)), Economic Research Service, US Department of Agriculture. March 2003.
- De La Torre Ugarte, Daniel G. and Marie E. Walsh. "Synergism Between Agricultural and Energy Policy: The Case of Dedicated Bioenergy Crops." Selected paper, published abstract, *Journal of Agricultural and Applied Economics*. 34:2(2002):379.
- De La Torre Ugarte, Daniel G., Marie E. Walsh, Hosein Shapouri and Stephen P. Slinsky. "The Economic Impacts of Bioenergy Crop Production on US Agriculture." US Department of Agriculture, Office of the Chief Economist, Office of Energy Policy and New Uses, Agricultural Economic Report No. 816. February 2003.
- "Economic Report of the President." US Government Printing Office. February 2003.
- Economic Research Service. "The 2002 Farm Bill: Provisions and Economic Implications." Electronic website: <http://www.ers.usda.gov/Features/FarmBill/>. 2002.
- Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI). "FAPRI 2003 US Baseline Briefing Book." FAPRI-UMC Technical Data Report No. 04-03, Food and Agricultural Policy Research Institute, University of Missouri at Columbia. March 2003.
- Hellwinckel, Chad M. and Daniel G. De La Torre Ugarte. "Testing US Price Leadership in Major Crop Markets." APAC Staff Paper No. 03-02, Agricultural Policy Analysis Center, Department of Agricultural Economics, the University of Tennessee. February 2003.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI). "Impact of Alternative Agricultural Trade Policies on Developing Countries." International Food Policy Research Institute, Washington D.C. April 2003.
- Hull, Dave, Jim Langley and Greg Hitz. "March 2003 CBO Baseline for CCC, Crop Insurance, and Conservation Programs." Unpublished spreadsheet, US Congressional Budget Office. March 2003.
- Interagency Agricultural Projections Committee. "USDA Agricultural Baseline Projections to 2012." Staff Report No. WAOB-2003-1, Office of the Chief Economist, US Department of Agriculture. February 2003.
- Meyer, Leslie, Stephen MacDonald and Robert Skinner. "Cotton and Wool Outlook." Electronic Outlook Report No. CWS-0203 ([www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov)), Economic Research Service, US Department of Agriculture, Economic Research Service. March 2003.
- McBride, William D. and Nigel Key. "Economic and Structural Relationships in US Hog Production." Agricultural Economic Report No. 818, Economic Research Service, Resource Economics Division, US Department of Agriculture. February 2003.
- McCalla, A.F. "A Duopoly Model of World Wheat Pricing." *Journal of Farm Economics*. 48:3 (1966):711-727.
- Mitchell, D.O. and R.C. Duncan. "Market Behavior of Grains Exporters." The World Bank Research Observer. Vol. 2, no. 1, January

- 1987.
- Mundlak, Yair and Donald F. Larson. "On the Transmission of World Agricultural Prices." *World Bank Economic Review*. 6(1992):399-422.
- Nadal, Alejandro. "The Environmental and Social Impacts of Economic Liberalization on Corn Production in Mexico." Science and Technology Program, El Colegio de Mexico, Report prepared for World Wildlife Fund (WWF) International and Oxfam Great Britain. September 2000.
- National Agricultural Statistics Service. "Farms and Land in Farms: Final Estimates 1988-1992." Statistical Bulletin No. 895, National Agricultural Statistics Service, US Department of Agriculture. July 1995.
- National Agricultural Statistics Service. "Farms and Land in Farms: Final Estimates 1993-97." Statistical Bulletin No. 955, National Agricultural Statistics Service, US Department of Agriculture. January 1999.
- National Agricultural Statistics Service. "Farms and Land in Farms." Annual electronic statistical release ([www.usda.gov/nass/](http://www.usda.gov/nass/)), National Agricultural Statistics Service, US Department of Agriculture, February. (accessed March 2003).
- Office of Budget and Policy Analysis. "USDA FY 2004 Budget Summary." US Department of Agriculture (<http://www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary/2004/master2004.pdf>). March 2003.
- Oxfam International. "Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight Against Poverty." Oxfam International. 2002.
- Ritchie, Mark, Sophia Murphy and Mary Beth Lake. "US Dumping on World Agricultural Markets: Can Trade Rules Help Farmers?" Institute for Agricultural and Trade Policy. February 2003.
- Thompson, S.R., D. Sul and M.T. Bohl. "Spatial Market Efficiency and Policy Regime Change: Seemingly Unrelated Error Correction Model Estimation." *American Journal of Agricultural Economics*, 84:4(2002):1042-1053.
- Tomich, Thomas P., Peter Kilby and Bruce F. Johnson. *Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed*. Ithaca, NY: Cornell University Press. 1995.
- US Congressional Budget Office (CBO). "H.R. 2646: Farm Security and Rural Investment Act of 2002." Congressional Budget Office Pay-As-You-Go Estimate. May 22, 2002.
- US Department of Agriculture (USDA). "USDA Agricultural Baseline Projections to 2012." Staff Report WAOB-2003-1, Prepared by the Interagency Agricultural Projections Committee, Office of the Chief Economist, US Department of Agriculture. February 2003.
- Westcott, Paul C., C. Edwin Young and J. Michael Price. "The 2002 Farm Act: Provisions and Implications for Commodity Markets." ERS Agriculture Information Bulletin No. AIB778, Economic Research Service, US Department of Agriculture. November 2002.



# ANNEXE A : TYPES DE PROGRAMMES ET D'INSTRUMENTS DE POLITIQUE AGRICOLE

Types de politiques agricoles et d'instruments	Objectif / But	Exemples de Programme	Description / Comment ça marche
<b>Programmes d'aides aux revenus</b>			
Paielements directs	Programmes de soutien au revenu découplé. Vos comme une transition vers la suppression des subventions à l'agriculture	Production Flexibility Contract (PFC or AMTA) Payments; Direct Payments	Paielement forfaitaire, découplés, versés aux participants aux programmes antiérieurs; les paielements sont calculés en fonction de références historiques en termes de rendements ou de surfaces cultivées.
Programmes de primes Catastrophes naturelles / Urgence / Ad Hoc	Assistance exceptionnelles en réponse à des conditions climatiques ou de marché néfastes imprévues	Market Loss Assistance Payments; Crop Loss Assistance Payments; Livestock Disaster Payments	
Crédits d'assistance à la commercialisation & LDPs	Fournir aux producteurs des financements de soudure sur les productions concernées et éviter les achats de stocks par l'Etat.	Loan deficiency payments (LDPs); marketing loan gains	Les producteurs un prêt de commercialisation qu'ils peuvent rembourser moins que le principal et les intérêts dans le cas où les prix du marché sont inférieurs au prix garanti ou ils peuvent choisir de recevoir des paielement compensatoire sans avoir eu recours au prêt.
Programmes Deficiency / Prix objectif / paielements contra-cycliques	Primes de soutien à une production spécifique ou paielements découplés de soutien au revenu déclenchés lorsque les prix passent en dessous d'un niveau défini: baisse ou disparaît lorsque le prix du marché augmente.	Deficiency payment program (also called target price program); counter cyclical payment program	Subvention basée sur la différence entre un prix d'objectif préétabli et le prix moyen du marché national ou le "prix" du prêt de campagne s'il est plus élevé.
<b>Programmes de stabilisation et de soutien aux prix</b>			
Nonrecourse Loan Program	Pour que le le loan rate constitue un prix plancher, soutien les prix du marché en retirant les produits du marché et même en les retirant durant toute l'année.	Non recourse loan program	Fournit des crédits sécurisés pour les matières premières aux producteurs pour une période spécifique, au terme de laquelle le producteur pourra soit rembourser le prêt augmenté des taux d'intérêts, ou transférer la propriété de sa production à la CCC pour mettre fin au crédit.
Programmes de stockage gérés par les producteurs	Réduire la volatilité des prix et s'assurer de stocks massifs en cas de ruptures de l'offre à travers le stockage à long terme subventionné.	Farmer-Owned Reserve	Producers entered into a 3-year agreement receiving a nonrecourse commodity loan with the possibility of deferred interest and storage cost reimbursement in exchange for some restriction on the timing of grain removal from the reserve.
Ordres de marché	Spécifier les prix minima que les transformateurs doivent payer pour des produits dans une zone particulière.	Ordre de marché fédéraux pour le lait	
<b>Programmes de gestion de l'offre</b>			
Programmes de retrait annuel des terres	Augmenter la production en réduisant la production par des retraits annuels	Programmes de réduction des surfaces cultivées (ARPs); Programmes de gel des terres; programmes rémunérés de retrait de terres	Les agriculteurs participant retirent une portion déterminée au niveau national de leurs terres éligibles pour recevoir des crédits de la CCC ou des paielements compensatoires.
Programmes de retrait pluriannuel des terres	Retrait à long terme (10-15 ans) des terres arables fragiles	Programme de réserve de conservation (CRP); programme de réserve des zones humides (WRP)	Le propriétaire reçoit un paielement annuel pour convertir ses terres fragiles à des usages de conservations approuvés sur 10-15 ans.
Marketing Quota or Allotment Programs	Raises crop prices by restricting supply below the market-clearing quantity.	Programme de commercialisation de la cacahuète; quotas fédéraux de commercialisation du tabac; sugar allotment program	Fournir à chaque producteur ou transformateur une limite annuelle de ventes, au delà de laquelle on appliquerait des pénalités.
<b>Programmes d'encouragement de la demande</b>			
Programmes d'exportations	Aide les agriculteurs US à être compétitifs sur des marchés subventionnés	Programme de garanties de crédits d'exportations; programmes de promotion des exportations; P.L.480 (aide alimentaire)	Les exportateurs reçoivent des subventions basées sur le volume d'exportations vers certains pays spécifiques.
Programmes nationaux	Subventionner ou promouvoir les achats/usages de produits locaux pour augmenter l'utilisation locale et atteindre des objectifs sociaux	Food Stamps (coupons alimentaires); programmes de distribution de produits de base; programs de promotion des produits de base	Distribue les excédents de stocks publics ou subventionne l'achat de certains produits
<b>Programmes de restrictions des importations</b>			
Droits de douanes et quotas d'importations	Augmente les prix domestiques en réduisant les quantités d'importations à bas prix qui peut entrer sur le marché domestique	Barrières non tarifaires; contingents tarifaires (TRQ); droits de douane fixes; droits de douane variables; quotas d'importations	Les droits de douane sont des surcharges appliquées aux produits importés; les quotas sont des restrictions quantitatives aux importations, les contingents tarifaires autorisent l'entrée des quantités pré-déterminées d'importations à des droits de douane relativement faibles.
<b>Programmes de conservation</b>			
Programmes sur terres cultivées	Augmenter les performances environnementales du secteur agricole.	Mesures agri-environnementales (EQIP); Conservation Security Program	Les agriculteurs participant reçoivent une participation aux frais ou des paielements directs pour prendre en charge les problèmes d'érosion des sols, de déchets issus de la production animale, et de qualité de l'eau.
Programmes sur terres non cultivées	Préservation et restauration des ressources agricoles et environnementales	Programme de conservation des terres agricoles; programme de réserves de conservation; programme de réserves des zones humides	Les agriculteurs qui participent reçoivent une participation aux frais ou des paielements directs comme incitation à retirer de la production leurs terres les plus sensibles ou restaurer/préserver les milieux souhaités.
<b>Autres programmes de soutien public</b>			
Assurance récolte fédérale subventionnée	Permet aux producteurs de gérer les risques de pertes de récoltes liés à des catastrophes naturelles.	Assurances catastrophes; assurances tous risques; assurance revenu	L'Etat fédéral subventionne les primes d'assurance aux producteurs.
Recherche subventionnée par l'Etat	Augmente la productivité agricole par des avancées technologiques ou réduction des coûts	Service de recherche agricole; Recherche publique coopérative; Education; vulgarisation	

# ANNEXE B LES ORIGINES DE LA CRISE AGRICOLE ACTUELLE : OPINIONS ET SOLUTIONS PRESCRITES

## Economistes universitaires conventionnels

Ce groupe comprend des auteurs comme Bruce Gardner, David Orden, Kym Anderson, Vincent Smith et Joseph Glauber. Ils reflètent actuellement l'opinion majoritaire dans l'arène politique. Selon eux, le soutien à l'agriculture et les mesures de protection sont irrémédiablement inefficace. Dans un monde libéré de toute intervention publique interférant avec les mécanismes du marché, le marché libre affectera des ressources vers les activités les plus productives, et cela fournira des bénéfices nets pour la société. Pour eux, les pouvoirs publics sont mieux à même de soutenir des objectifs non liés au marché par le biais de méthodes non « distorsives » comme les paiements découplés des dynamiques du marché. Ils soutiennent que l'agriculture américaine évolue dans la bonne direction.

## Les partisans du libre-marché

C'est la position des « think-tanks » conservateurs comme la Heritage Foundation ou l'Institut Cato. Ce groupe comprend des auteurs comme John Frydenlund, Brian Riedl, et Chris Edwards. John Frydenlund, dans le *Plan Heritage pour la prospérité rurale*, soutient que les agriculteurs américains bénéficieraient largement d'une situation de libre concurrence sur le marché. « Reconsidéré comme un fournisseur fiable de produits bon marché, les Etats-Unis regagneraient leur prééminence dans les exportations mondiales agricoles. Les agriculteurs seraient libres de faire ce qu'ils font le mieux -exclure le reste du monde de la production- et cette expansion de la production impliquerait une croissance du revenu agricole, même si certains prix pourraient être amenés à baisser temporairement. » (Frydenlund, 1995). Les

partisans du marché libre pensent que les seules faiblesses actuelles du marché sont le fait de décideurs politiques qui, pendant les périodes de bas prix, cèdent face à des intérêts particuliers. « Les exploitations qui ne peuvent pas s'ajuster doivent sortir de la production » (Edwards, 2001).

## Les théoriciens de la Nouvelle Economie

Ce groupe observe que « la concentration et l'intégration verticale des filières de commercialisation sont en train de changer la nature de l'agriculture », puisque « du côté de l'offre, l'intégration tend à se faire verticalement, une seule compagnie maîtrisant chaque maillon de la filière » (Lamb, 2002). Selon eux, « maintenir à flots des producteurs inefficaces entraîne l'émergence d'excédents, la baisse des prix, l'instabilité et une crise agricole avenir ». (Lamb, 2002). De plus, la « Nouvelle Economie Agricole » produirait une alimentation plus saine car « les chaînes de production auront de plus grandes incitations à améliorer la sécurité alimentaire ». (Lamb, 2002).

Les théoriciens de la nouvelle économie citent deux problèmes qui surgiraient si les subventions publiques étaient interrompues: la faillite du secteur bancaire dans les zones rurales des Etats-Unis, et un excès de pouvoir politique de « recherche de rente » (*rent seeking*) dans les mains des agriculteurs. Ils proposent une procédure de rachat des terres pour faire sortir du marché les agriculteurs qui dépendent trop largement de l'assistance des pouvoirs publics. « Pendant les périodes de bas prix et de bas revenus pour les agriculteurs, ces derniers auraient la possibilité de passer un accord de rachat avec le gouvernement ou de rester dans l'agriculture sans subventions publiques. » (Lamb, 2002). Un tel programme résulterait selon eux en une

concentration telle que les producteurs pourraient gagner un contrôle sur le marché et la surproduction cesserait d'être un problème. Lamb affirme que « la clef, pour enfin en finir avec les interventions publiques, est de créer un système agricole dans lequel les agriculteurs qui subsistent tirent des gains plus importants par le marché que par les programmes publics ». (Lamb, 2002).

### **Les théoriciens de l'abandon de la production agricole**

La conception la plus extrêmement libre-échangiste est exprimée par Steven Blank, un économiste agricole de l'Université de Californie. Selon lui, puisque les agriculteurs américains ne peuvent décidément pas être compétitifs dans la production de matières premières par rapport aux agriculteurs du reste du monde, qui jouissent de coûts du travail et du foncier bien moins élevés, les Etats-Unis devront bientôt sortir totalement de la production agricole.

Le raisonnement qui sous-tend cette théorie est que « les progrès technologiques sont à l'origine de la création des marchés internationaux de produits agricoles. » En effet, comme l'alimentation « comporte une limite absolue quant aux quantités qui peuvent être consommées dans le temps », sa demande est très inélastique et les prix baissent de façon drastique. La combinaison d'une offre en augmentation grâce aux progrès technologiques et d'une consommation plafonnée est à l'origine de la situation actuelle de baisse des prix et « d'une production de matières premières supérieure à ce que le marché peut absorber » (Blank, 1998).

### **Les partisans d'une abolition des droits de douane**

Ce groupe soutient que, si les soutiens aux prix et les subventions directes font bel et bien baisser les prix, les droits de douane sont les vrais responsables de la baisse des prix. La position du comité de l'agriculture de la Chambre reflète celles de nombreuses organisations de production de produits agricoles :

« Dans la mesure où les droits de douane des pays étrangers sur les produits agricoles sont plus de cinq fois plus élevés que les droits américains, la politique agricole américaine est là pour équilibrer la donne » (House Ag. Committee, 2002). Ces « abolitionnistes » voient les droits de douanes des autres pays comme une concurrence déloyale ; par conséquent, les Etats-Unis doivent soutenir leurs agriculteurs jusqu'à ce que ces droits soient supprimés. Dans la mesure où les droits de douane élevés sont plus préjudiciables aux pays les plus pauvres que d'autres formes d'intervention publique, ce groupe soutient que si l'on veut résoudre le problème des prix, la première question à examiner est celle des droits de douane. (Tokarick, 2002).

### **Les agrariens**

De façon ironique, les Agrariens, le groupe le moins représenté dans l'arène des négociations internationales représentent le point de vue de la majorité des petits agriculteurs du monde. Ils rejettent tout net l'idée selon laquelle un marché mondial dérégulé apporterait des bénéfices à la majorité de la population. Ils sont favorables à un système permettant l'autodétermination au niveau local, système au sein duquel des régions indépendantes négocieraient le niveau auquel ils souhaitent s'engager dans le commerce mondial. Ce groupe comprend des auteurs contemporains comme J. Russell Smith, Liberty Hyde Bailey, Albert Howard, Wendell Berry, Wes Jackson, John Todd et Jane Jacobs.

Les agrariens considèrent les bas prix comme le résultat d'un développement technologique sur le long terme, permettant l'émergence d'économies d'échelle et, plus important, de l'érosion stable des frontières économiques au niveau local. Bien qu'ils puissent ne pas être opposés à des mesures de plus grande échelle qui permettent une augmentation du prix par unité des produits de base, ils soutiennent qu'une solution de long terme nécessitera l'émergence de frontières économiques définies au niveau de communautés. Leur solution suppose une

sorte de sécession : « non pas une sécession armée violente, mais une sécession tranquille, à travers laquelle les gens trouveront des moyens pratiques et la force d'esprit de se retirer d'une économie qui les exploite et détruit leurs terres ». (Berry, 2002).

### Les théoriciens de la rente

De nombreux économistes en sont arrivés à considérer les institutions politiques elles-mêmes comme des marchés. Ils « reconnaissent les liens indéfectibles entre les marchés politiques et économiques » (Rausser, 1982). Dans cette perspective, les politiques agricoles peuvent être vue comme une interface entre la demande (représentée par des groupes d'intérêts particuliers comme le Farm Bureau, les agents des comtés agricoles et l'USDA) et l'offre (les élus). Les élus « soutiennent des politiques jusqu'à ce que le gain marginal espéré en nombre de voix aux élections soit égal aux pertes marginales espérées ». Le résultat : des political economic seeking transfers (PESTS) sont créés par des « groupes d'intérêt puissants, qui cherchent à améliorer leur propre situation au détriment de la société toute entière » (Rausser, 1982).

Même si ces théoriciens de la recherche de rente reconnaissent qu'il peut y avoir des défaillances du marché en agriculture, et qu'il faut y remédier par des interventions, ils considèrent la situation actuelle comme un échec du gouvernement à corriger de façon adéquate les défaillances du marché. Les bas prix et les surproductions sont le résultat inhérent aux processus systématiques selon lesquels certains agriculteurs et sociétés reçoivent des transferts de revenus injustifiés. La solution peut consister en des « innovations institutionnelles, dans la même perspective que les innovations technologiques produites par les chercheurs en biologie ou en sciences physiques » (Rausser, 1982).

### Bibliographie

- Anderson, K. "Agriculture's 'Multifunctionality' and the WTO." *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 44:3 (2000): 475-494.
- Berry, W. *The Art of the Commonplace: The Agrarian Essays of Wendell Berry*. Counterpoint Press: Washington, DC. 2002. pp. 236-248.
- Blank, S.C. "Globalization, Cropping Choices and Profitability" *Agricultural and Applied Economics*. 33:2 (2001):315-326.
- , *The End of Agriculture in the American Portfolio*. Greenwood Publishing: Westport, CT. 1998.
- Edwards, C. and T. DeHaven. "Farm Subsidies at Record Levels As Congress Considers New Farm Bill." CATO Institute Briefing Paper No. 70. October 18, 2001.
- Frydenlund, J. Guest on TownHall.com chat website. [www.townhall.com/chat/archive/990730frydenlund.html](http://www.townhall.com/chat/archive/990730frydenlund.html). July 30, 1999.
- , "Freeing America's Farmers: The Heritage Plan for Rural Prosperity." Heritage Foundation Publication. Washington D.C. 1995. pp. 49-57.
- Gardner, B.L. *The Governing of Agriculture*. The Regents Press of Kansas: Lawrence, KS. 1981.
- , "Causes of US Farm Commodity Programs." *The Journal of Political Economy*. 95:2 (1987):290-310.
- , "Changing Economic Perspectives on the Farm Problem." *Journal of Economic Literature*. 30:1 (1992):62-101.
- , "The Federal Government in Farm Commodity Markets: The Recent Reform Efforts in a Long-Term Context." *Agricultural History*. 70:2 (1996):177-195.
- , "How US Agriculture Learned to Grow: Causes and Consequences." Paper presented at the Alan Lloyd Address, Adelaide, Canada. January 25, 2001.

- , "US/Canadian Agricultural Policies and Effects on Western Hemisphere Markets Since 1995, with a Focus on Grains and Oilseeds." Working Paper No. 02-17, Department of Agricultural and Resource Economics, The University of Maryland, College Park MD. October 2002.
- House Agricultural Committee. "The Facts on US Farm Policy." House Committee on Agriculture, US House of Representatives, www.agriculture.house.gov. Summer 2002.
- Lamb, R.L. "A Market-Forces Policy for the New Farm Economy?" *Review of Agricultural Economics*. 24:1 (2002):15-30.
- Orden, D., R. Paarlberg and T. Roe. *Policy Reform in American Agriculture: Analysis and Prognosis*. University of Chicago Press: Chicago, IL. Chapter 6. 1999.
- Orden, D. and R. Paarlberg. "The New Century of Multi-Agriculturalism." *Review of Agricultural Economics*. 23:2 (2001):289-301.
- Rausser, G.C. "Political Economic Markets: PERTs and PESTs in Food and Agriculture." *American Journal of Agricultural Economics*. 64 (1982):821-833.
- Riedl, B.M. "Still at the Federal Trough: Farm Subsidies for the Rich and Famous Shattered Records in 2001." Background Paper No. 1542, The Heritage Foundation, Washington DC. April 30, 2002.
- Smith, V.H. and J.W. Glauber. "The Effects of the 1996 Farm Bill on Feed and Food Grains." Policy Issues Paper No. 3, Trade Research Center, Dept. of Agricultural Economics, Montana State University, Bozeman MT. September 1997.
- Tokarick, S., B. Sutton and Y. Yang. "How Do Industrial Country Agricultural Policies Affect Developing Countries?" 2002 IMF Annual Outlook Report, International Monetary Fund, Washington DC. 2002. pp. 81-107.

# ANNEXE C LE CADRE DU MODÈLE POLYSYS

**L**e système d'analyse des politiques (« Policy Analysis System », POLYSYS) est un système de modélisation du secteur agricole conçu pour simuler les effets des changements dans les politiques gouvernementales et d'autres variables exogènes. POLYSYS est utilisé pour évaluer les impacts de ces changements sur des variables clés du secteur agricole incluant : l'offre, la demande intérieure et les exportations, les stocks, les prix du marché, les dépenses gouvernementales, le revenu agricole net et d'autres variables de résultats. Chaque analyse de POLYSYS est ancrée à une situation de référence, à partir de laquelle des changements sont introduits et simulés. Dans cette analyse, POLYSYS est ancré à une situation de référence de dix ans pour des variables clés de l'agriculture, selon les projections du Food and agricultural policy research institute de juillet 2002 (FAPRI, 2002).

Le modèle POLYSYS inclut huit cultures majeures – le maïs, le sorgho grain, l'avoine, l'orge, le blé, le soja, le coton et le riz – et six types d'élevage - bovin, porcin, ovin, poulets, dindes et œufs. POLYSYS modélise l'offre agricole, en utilisant, comme unité d'analyse de base, les données des « Agricultural Statistics Districts » (ASD), telles que définies par le « National Agricultural Statistics Service ». Il y a 305 ASD sur le territoire continental des États-Unis ; ainsi, la partie du modèle concernant l'offre agricole résulte de l'agrégation des impacts dans les 305 régions ASD. La demande de principaux produits végétaux est modélisée à l'échelle nationale et inclut la demande pour les utilisations intérieures d'aliments du bétail, d'alimentation

humaine et pour des usages industriels intérieurs, ainsi que la demande à l'exportation. Le secteur de l'élevage est inclus surtout pour fournir des informations sur les changements qui interviennent dans les grandes cultures, tels les prix des aliments du bétail, et dans la demande en alimentation animale et le revenu agricole.

Les semis ou décisions de production sont modélisées au niveau des ASD (305 régions aux États-Unis) et suppose que les producteurs affectent leur surface cultivée selon une combinaison de cultures qui maximise la rentabilité nette attendue. L'offre nationale de produits de grandes cultures est alors l'addition des productions régionales résultant de l'allocation optimale de la surface comme décrite ci-dessus. La demande de ces produits comprend la demande intérieure (aliments du bétail, alimentation humaine et usage industriel) et la demande à l'exportation. La demande pour chaque culture et ses utilisations est dérivée d'une série d'élasticités par rapport aux prix à court et long termes et sert à estimer, simultanément avec le module de l'offre, l'offre, la demande (intérieure et à l'exportation) et les prix d'équilibre pour chaque culture.

Une équation d'égalisation des stocks assure que l'offre et la demande sont équilibrées. Finalement, les changements dans les marchés des produits végétaux et animaux interagissent avec les équations représentant les relations entre les revenus et les programmes gouvernementaux pour estimer les changements dans les variables concernant le revenu agricole et les programmes gouvernementaux.

**E11-1216-00-001-04**

---

**The University of Tennessee is an EEO/AA/Title VI/Title IX/Section 504/ADA/ADEA institution.**

---

## **Agricultural Policy Analysis Center**

**The University of Tennessee  
310 Morgan Hall  
2621 Morgan Circle  
Knoxville, TN 37996-4519**

**[www.agpolicy.org](http://www.agpolicy.org)**

