



AGROBIOSCIENCES

CYCLE COMPRENDRE LES AGRICULTURES DU MONDE

D'après les Café-débat à Marciac

NOVEMBRE 2002

LES PARADOXES DE L'AGRICULTURE DES ÉTATS-UNIS CONQUÉRANTE ET FRAGILE

Jean-Christophe Debar

Organisé par la Communauté de Communes de Bastides & Vallons du Gers et la
Mission Agrobiosciences.

Renseignements: 05 62 88 14 50 (Mission Agrobiosciences)

Communauté
de Communes
Bastides & Vallons
du Gers



CYCLE « COMPRENDRE LES AGRICULTURES DU MONDE »

Pour mieux raisonner nos agricultures, il faut comprendre les agricultures du monde. Tel est le parti-pris de cette série de débats co-organisée par la Communauté de Communes de Marciac et Vallons et la Mission d'Animation des Agrobiosciences, en collaboration avec le Sicoval. Chaque mois, une personnalité est ainsi conviée à porter un témoignage pointu sur la situation agricole d'un pays étranger, depuis les pays en voie de développement jusqu'aux puissances agro-industrielles les plus affirmées. Ce regard singulier est ensuite mis en débat avec un large public.

Tapas, vins de pays et interlude de jazz ponctuent ces soirées qui se déroulent au Café de l'Hôtel de Ville, sous les arcades de Marciac, bastide gersoise qui s'est taillée une solide réputation grâce à son festival *Jazz In Marciac*.

(1) « Comprendre les agricultures du monde », avec Marcel Mazoyer, professeur à l'Institut National Agronomique Paris-Grignon.

(2) « Intégration des Pays de l'Est : faut-il redouter l'impact de leurs dynamiques agricoles ? », avec Alain Pouliquen, directeur de recherche à l'Inra.

(3) « L'agriculture des pays méditerranéens du sud, entre conquête des marchés européens et réponse aux besoins de subsistance », avec Gérard Gherzi, directeur de l'Institut Agronomique méditerranéen de Montpellier, et Omar Bessaoud, enseignant-chercheur au sein du même institut.

(4) « Les paradoxes de l'agriculture des Etats-Unis, conquérante et fragile », avec Jean-Christophe Debar, directeur d'Agri-US-Analyse.

Les cahiers sont édités par la Mission d'Animation des Agrobiosciences.

Directeur : Jean-Claude Flamant. Directeur de la publication : Jean-Marie Guilloux.

Rédaction : Agnès Baumier-Klarsfeld.

ENFA, BP 38, 31 321 CASTANET-TOLOSAN CEDEX

Tél : 05 62 88 14 50. Fax : 05 62 88 14 51. Mel : barbace@agrobiosciences.com

<http://www.agrobiosciences.org>

La Mission d'Animation des Agrobiosciences (MAA) est un centre d'animation de débats publics. Elle est financée par le Conseil Régional Midi-Pyrénées et le ministère de l'Agriculture et de la Pêche dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région.

La MAA a pour but de favoriser, renforcer et développer les échanges autour de trois thèmes : la transformation de l'agriculture, l'évolution de l'alimentation, les enjeux sociétaux des sciences du vivant.

Jean-Christophe Debar

Economiste

Il a une silhouette d'intellectuel et de petites lunettes fines, mais son discours est fortement charpenté, concis et précis. Ce soir là, au café de l'Hôtel de Ville de Marciac, on s'était régalé d'un concert de jazz et de quelques ballons de Côtes de St Mont, en apéritif. L'intervention de Jean-Christophe Debar fournit un plat de résistance fort consistant.

Ingénieur agronome, diplômé de l'Institut National d'Agronomie- Paris Grignon, l'orateur s'est frotté à la problématique américaine dès sa sortie de l'école, en démarrant sa carrière au Bureau des affaires agricoles de l'ambassade des Etats-Unis en France. Devenu consultant indépendant, il dirige désormais sa propre lettre d'information mensuelle, Agri-US-Analyse. Expert reconnu, Jean-Christophe Debar est également membre du comité de prospective du Ministère français de l'Agriculture et du club Demeter des organismes agricoles.

Pour lui, pas question de jugement à l'emporte pièce. La politique agricole américaine votée en mai 2002 pose problème aux Européens, mais il faut examiner précisément ses tenants et ses aboutissants avant de s'indigner. Dans quelle situation économique se trouvent les agriculteurs américains ? Comment sont-ils perçus par leurs concitoyens ? Quels sont les perspectives, leurs repères ? Pourquoi ont-ils un tel poids politique ? Sur toutes ces questions, l'économiste apporte de très utiles éclaircissements. Pour comprendre avant de prendre position.

Conférence

L'agriculture américaine : un géant aux pieds d'argile

L'annonce a provoqué une sacrée secousse. Alors qu'au nom de la libre concurrence, les Américains plaident depuis des années pour une diminution générale des subventions aux agriculteurs, le Congrès a voté en mai 2002 une augmentation brutale et unilatérale des aides aux fermiers américains (+70% sur dix ans).

Ainsi soutenus, ces derniers vont pouvoir produire à bas prix et prendre des parts de marché aux paysans moins subventionnés d'autres régions du monde. Pour certains pays du Sud, c'est une catastrophe économique annoncée. Pour l'Europe, une remise en cause de la diminution programmée de ses aides.

Comment les Américains en sont-ils venus à ce brutal changement de cap? Invité dans le village gersois de Marciac pour une conférence-débat, Jean-Christophe Debar, directeur de la lettre d'information Agri-US-Analyse, a passionné un public averti d'agriculteurs d'enseignants et d'élus. Pour lui, les Américains agissent peut-être d'autant plus comme des conquérants que leur agriculture est en réalité fragile ...

« Quand, en France, on parle du commerce international, en particulier dans le domaine agricole, on a souvent le réflexe de critiquer la stratégie dominante des Etats-Unis. Mais ce point de vue n'est pas universel. Dans l'avion qui me menait de Paris à Toulouse, j'ai lu cet après-midi, en première page du Monde, une tribune consacrée précisément à ce sujet des échanges agricoles. Ecrite par un Australien, elle était titrée : « L'Europe étrangle les pays pauvres ». Son auteur ne mentionnait même pas le nom des Etats-Unis...

Attention donc aux a priori. Intuitivement, en France, on associe volontiers les Etats-Unis à ce qui se passe à l'**Organisation Mondiale du Commerce**, à des décisions qui nous semblent en

général peu favorables aux Européens. Mais notre image conquérante de l'agriculture américaine doit être examinée de très près.

Côté pile, les Etats-Unis sont effectivement le premier exportateur mondial de produits agricoles. Ils produisent 30% du blé vendu sur le marché mondial, 60% du maïs, plus de la moitié du soja et du coton, un quart de la viande, avec un envol de leurs parts de marché en particulier dans le domaine de la volaille... Leur image est aussi liée à l'histoire. Après la Seconde Guerre mondiale, ils ont assuré une bonne partie de l'alimentation des Européens, et c'est pour pouvoir rivaliser avec eux que ces derniers ont mis au point leur politique agricole commune.

Mais côté face, cette puissance s'accompagne d'une grande fragilité. Dans de nombreuses régions des Etats-Unis, le climat est rude, les sols peu fertiles. Dans les grandes plaines à blé notamment, le long d'un couloir qui va du Texas à la frontière du Canada, la pluviométrie moyenne est faible, les rendements se traînent à 25 tonnes par hectare depuis des années.

La concurrence s'est par ailleurs renforcée. On a un peu trop tendance à l'oublier, mais la valeur de la production agricole européenne dépasse désormais celle des Etats-Unis. Sur le plan des exportations, les deux continents font jeu égal, à environ 20% du marché mondial chacun. Ce n'est donc pas un hasard si ces deux challengers se crêpent si souvent le chignon. Les pays d'Amérique Latine sont aussi devenus des concurrents sérieux. Partis de très bas il y a vingt-cinq ans, ils ont doublé les Etats-Unis pour les exportations de graines de soja par exemple. Le Brésil est bien placé dans le domaine de la volaille. Demain, il le sera pour la viande porcine. La Chine aussi est entrée à l'OMC et elle se bat, notamment pour les exportations de maïs.

Les Etats-Unis restent une puissance, mais une puissance entamée, et qui devrait l'être de plus en plus si les tendances actuelles se poursuivent. Son excédent commercial ne doit pas faire illusion : il est important pour ce qui concerne les produits bruts comme les céréales, les feuilles de tabac ou les graines de soja -des productions très subventionnées- mais désormais, le pays importe plus de produits transformés qu'il n'en exporte, que ce soit de la viande, de la farine ou de l'huile... Et ces produits -pour lesquels la France occupe le premier rang mondial- prennent un poids sans cesse croissant dans la consommation.

Pour les agriculteurs américains, qui exportent un tiers de leur production, ces questions sont fondamentales. Leur marché intérieur est quasiment stable ; il augmente légèrement avec la croissance démographique et avec les nouveaux débouchés industriels que constituent par exemple les biocarburants. Les Etats-Unis transforment ainsi chaque année pas loin de 18 millions de tonnes de maïs en bio-ethanol, soit 6 ou 7% de leur production (et plus que l'ensemble de la récolte de maïs française). Mais c'est le marché international qui joue le rôle de moteur pour la production agricole.

La structure de l'agriculture américaine explique cette orientation vers l'export. Elle ne correspond pas à l'image qu'on en a généralement. On compare d'ordinaire les six millions d'exploitations européennes aux deux millions d'exploitations américaines. Mais c'est une comparaison trompeuse. En vérité, une poignée d'exploitations géantes, guère plus de 150 000, réalisent à elles seules plus des deux tiers du chiffre d'affaires agricole américain, avec des revenus très conséquents, supérieurs à 250 000 dollars par an. On a ensuite des exploitations « moyennes », au nombre d'environ 650 000, qui se partagent le quart de la production. Elles permettent en principe aux exploitants de vivre de leur activité, mais souvent avec de sérieuses difficultés. Certaines réussissent à grossir et rejoignent les 150 000 géantes, d'autres finissent par intégrer le bataillon des petites exploitations, au nombre d'un million et qui ne réalisent que 5 à 10% de l'ensemble de la production. Les propriétaires de ces exploitations-là n'en vivent pas. Ils doivent forcément compléter leur revenu par une activité non agricole.

Au total, on a donc un tableau très paradoxal : une agriculture en grande majorité familiale, qui se ressent comme fragile, qui peine à se maintenir à flot, et en même temps une production extrêmement industrialisée aux mains de quelques-uns.

L'intégration dans l'agro-business prend d'ailleurs un poids de plus en plus fort. 5% des fermes, parmi les plus grosses, sont désormais dirigées par des gérants salariés appartenant à des transformateurs alimentaires. Cette organisation est particulièrement fréquente dans le secteur de la canne à sucre et dans la culture des oranges par exemple. Dans le domaine de la volaille, de nombreux fermiers sont devenus aussi des quasi salariés. Les firmes fournissent les poussins et l'alimentation. L'éleveur reçoit une rémunération fixe pour les poulets qu'il livre à l'abattoir, un peu comme un travailleur à façon. La tendance est désormais la même pour ce qui concerne l'élevage porcin. Certains agriculteurs apprécient d'être ainsi mis à l'abri du risque. Pour d'autres, c'est un changement de statut difficile à accepter, douloureux.

On peut comparer cette mutation à celle qui a eu lieu dans l'industrie entre les deux guerres mondiales. Les exploitations familiales laissent peu à peu la place à des conglomérats qui maîtrisent l'ensemble de la chaîne. Or, il faut savoir qu'aux Etats-Unis, 80% de la viande est produite par trois ou quatre sociétés d'abattage. Les vendeurs de semences ne sont guère plus nombreux. Cette concentration extrême suscite un débat très vif. Ces entreprises en situation dominante ne sont-elles pas en mesure de manipuler les prix agricoles?

Le débat est moins virulent, paradoxalement, sur le sujet, très controversé en Europe, des OGM. Actuellement, les trois quarts des graines de soja produites proviennent de variétés génétiquement modifiées, un tiers de la production de maïs est dans le même cas, 70% du coton... Les Américains semblent beaucoup plus sensibles aux risques provoqués par l'usage des pesticides et des produits phytosanitaires par exemple. L'utilisation des antibiotiques commence aussi à poser question depuis trois, quatre ans. On s'interroge également sur le bien-être des animaux d'élevage. Les fast-food, Mac-Donald notamment, imposent un cahier des charges très strict à leurs fournisseurs.

Mais pour comprendre les enjeux de la nouvelle loi agricole, il faut revenir un peu sur l'histoire récente. Traditionnellement, aux Etats-Unis, les aides agricoles dépendaient des productions. Elles étaient concentrées sur trois types de produits : le lait, le sucre et les céréales, avec, pour les deux premiers, des prix garantis assez élevés et, pour les céréales, des prix assez bas mais accompagnés d'aides directes aux producteurs.

Le **Fair Act**, la loi votée en 1996, a eu pour objectif un certain désengagement de l'Etat. Elle prévoyait de calculer les aides aux agriculteurs non plus en fonction du type de cultures pratiquées, mais de la surface de leur exploitation lors d'une période de référence. Cette loi d'inspiration libérale est passée sans problème à un moment où les cours des matières premières agricoles étaient élevés. Mais ceux-ci se sont mis à chuter à partir de 1998 : ils sont passés en dessous des coûts de production de beaucoup d'exploitations, et certains agriculteurs se sont retrouvés pris à la gorge. Pour faire face aux problèmes sociaux et aux manifestations de rue, des mesures d'urgence ont alors été votées par le Congrès, en 1998 puis en 1999, et à nouveau les deux années suivantes. Le gouvernement a dû signer quatre années de suite des chèques que la loi ne prévoyait absolument pas, pour compenser la baisse des prix.

C'est pour éviter ces dérapages, que la **Farm Bill** de 2002 cherche d'emblée à protéger fermement le revenu agricole, en combinant une première aide liée à la surface des exploitations, des prix garantis relativement élevés notamment pour les céréales, et enfin, un troisième type d'aide, dits « **contra-cycliques** » au cas où les prix baissent en dessous d'un certain seuil.

Malgré cette réforme, il faut savoir que le soutien du gouvernement américain à ses agriculteurs demeure moins important que celui dont bénéficient leurs homologues européens.

Pourtant, la nouvelle loi a été très mal perçue de ce côté de l'Atlantique, car les Etats-Unis ont agi ici, comme souvent, de manière unilatérale. Ils ont réglé les difficultés de leurs agriculteurs, mais sans tenir compte des préoccupations de leurs partenaires commerciaux.

Ce qui pose surtout problème, c'est qu'on assiste à une sorte de chassé-croisé : au moment où les Etats-Unis remontent leur niveau de prix garantis, les pouvoirs publics européens sont, eux, en train de baisser ces prix en s'inspirant de la loi américaine précédente. C'est déjà fait pour les céréales et la viande bovine. En 2005, ce sera le tour du lait, viendra ensuite le sucre...

La volte-face américaine arrive donc au plus mauvais moment. L'augmentation des aides va aboutir à une augmentation de la production agricole américaine, et, vu son poids sur les marchés mondiaux, à une baisse générale des prix. Cela rend la réforme de la Politique Agricole Commune particulièrement difficile. Si les prix sont durablement orientés à la baisse, nos agriculteurs auront du mal à se contenter d'aides au développement rural et de prix garantis très bas. Des problèmes sociaux sont à craindre.

Qu'on le veuille ou non, on doit donc s'intéresser à ce qui se passe aux Etats-Unis, parce que leur politique a un très fort impact sur le marché agricole international. Seule une position forte lors des négociations de l'OMC pourra les empêcher de continuer à agir unilatéralement. Nous devons lutter pour imposer des règles du jeu qui nous permettent, à nous Européens, de mener à bien notre propre politique ».

Organisation mondiale du commerce (OMC) : créée en 1995, l'OMC contrôle l'application des accords de libre-échange déjà signés, lance des négociations pour étendre ce libre-échange à de nouveaux domaines, et arbitre les conflits commerciaux entre Etats. L'organisation a le pouvoir de sanctionner financièrement les Etats, pouvoir de sanction unique dans le droit international

Fair Act et Farm Bill : Le *Farm Bill* définit le budget de l'agriculture américaine. Le *Fédéral Agriculture Improvement and Reform Act (Fair Act)* désigne, lui, la loi cadre agricole américaine qui s'est achevée en mai 2002. Depuis cette date, elle est remplacée par le *Farm Security and Rural Investment Act (FSRIA)*, voté pour six ans, qui introduit notamment un volet environnemental plus conséquent, et qui marque le retour d'une politique plus interventionniste.

Les aides contra-cycliques ont été adoptées pour protéger les producteurs de grandes cultures contre de fortes baisses des prix. Elles sont déclenchées dès lors que le « prix effectif » est inférieur à un prix d'objectif défini par la loi cadre agricole, pour chacune des productions.

Parlons-en
Une agriculture si différente et si proche

**Les agriculteurs américains sont pour les Français des concurrents redoutables, mais les difficultés de nombreuses exploitations familiales américaines, évoquées par Jean-Christophe Debar, n'ont pas laissé indifférent le public gersois. Beaucoup ont voulu savoir si, Outre-Atlantique, on partageait leurs questionnements sur la qualité, la protection nécessaire de l'environnement, le rôle des agriculteurs dans la société...
*Quantité ou qualité ?***

Francis Daguzan, Vice-Président du Conseil Général du Gers : Les aides publiques américaines, comme les européennes, favorisent les productions en grande quantité et à bas prix. Mais on parle de plus en plus de privilégier la qualité. Les consommateurs sont-ils prêts à payer davantage pour bénéficier de cette qualité?

Jean-Christophe Debar : C'est un problème général. Quand on est au supermarché et qu'on choisit des œufs par exemple, on oublie vite ses convictions et son goût pour les produits « naturels » : on prend les moins chers et pas forcément ceux provenant d'élevages en plein air. En Europe, la Commission laisse le marché jouer son rôle. Elle impose un étiquetage précis, et libre ensuite au consommateur informé de se décider. S'il s'habitue à l'idée de manger des produits génétiquement modifiés par exemple, et que ceux-ci sont à bas prix, on le laissera faire ses courses comme il l'entend... Il ne suffit pas de produire des aliments de qualité, il faut convaincre les acheteurs potentiels, les séduire, les fidéliser. Or la plupart d'entre eux ont les yeux braqués sur les prix, et il est clair que les coûts de production européens sont actuellement plus élevés que les coûts de production américains, eux-mêmes supérieurs à ceux de pays comme le Brésil ou l'Australie. Le consommateur choisit. La politique agricole n'y peut rien. Elle est là pour garantir des revenus stables aux agriculteurs dans les périodes difficiles, mais elle ne compense pas les différences de coût de production.

Francis Daguzan : Existe-t-il des labels aux Etats-Unis?

Jean-Christophe Debar : Il n'y a pas véritablement d'équivalents des labels européens. Il y a des associations qui certifient que l'agriculteur a suivi telle ou telle méthode d'élevage, par exemple du point de vue du bien-être animal. Mais il n'y a rien de vraiment comparable aux labels avec une implication des pouvoirs publics. De manière générale, c'est la marque commerciale qui va garantir la qualité du produit.

Organisations agricoles

Gilles de Mirbeck, chercheur, animateur du Groupe Local de Réflexion de Marciac : J'aurais voulu avoir des informations sur les organisations d'agriculteurs, sur leurs poids dans la vie publique. Y a-t-il des organisations dominantes ? Quant au mouvement coopératif, existe-t-il ? Evolue-t-il comme en Europe ?

Jean-Christophe Debar : Vous avez essentiellement deux organisations. Le Farm Bureau, un peu l'équivalent de notre FNSEA, revendique cinq millions d'adhérents. Comme il y a seulement deux millions d'exploitations, il attire donc beaucoup de non-agriculteurs, que ce

soient des retraités, ou des membres des familles d'agriculteurs. D'obédience plutôt Républicaine, il propose beaucoup de services à ces adhérents. Le deuxième syndicat, le

National Farmer Union (NFU), est quant à lui plus proche des Démocrates. Il regroupe environ 3 à 400 000 familles, mais possède un poids assez important. C'est lui qui a incité le Congrès à voter des aides d'urgences aux agriculteurs de 1998 à 2001. On peut dire qu'il représente davantage les petits et moyens agriculteurs. Le mouvement coopératif contrôle à peu près 30% de la production agricole. C'est moitié moins qu'en France. Mais son importance varie selon les secteurs. Pour ce qui est du lait par exemple, les coopératives en collectent quand même 85%. Elles sont globalement en situation délicate. Si elles veulent être compétitives par rapport au privé, elles doivent jouer un jeu dans lequel les agriculteurs ne se retrouvent plus. Mais elles ont en face d'elles des poids lourds de la distribution qui imposent leurs conditions.

Les agriculteurs vus par les Américains

Jean-Marie Guilloux (MAA) : Je voudrais que vous nous parliez un peu du regard que la société américaine porte sur son agriculture, et en particulier sur ce qu'elle pense de l'utilisation des technologies. Y a-t-il consensus sur la modernité, sur l'utilisation des nouvelles technologies, comme il y a apparemment consensus sur les OGM ?

Jean-Christophe Debar : La société américaine connaît mal ses agriculteurs. En Europe, ceux-ci suscitent presque toujours, quoi qu'on en dise, un certain capital de sympathie. Aux Etats-Unis, on les fréquente peu. Ils vivent loin, dans d'immenses espaces à l'écart des villes. L'imbrication entre ville et campagne est plus faible qu'ici. Leur image est malgré tout plutôt bonne. Ils bénéficient de l'aura des « pionniers », auxquels beaucoup d'Américains sont attachés. Mais la notion de terroir n'existe pas. Ce qu'on leur demande, c'est avant tout de produire propre, sain, hygiénique. Il y a consensus sur les OGM, mais les consommateurs n'acceptent pas tout pour autant. En témoigne dernièrement un incident qui a eu lieu avec la firme de biotechnologie Prodigen. Elle a cultivé dans des champs un maïs spécial qui produit des molécules pharmaceutiques. Or, l'année suivante, il y a eu des repousses de ce maïs pharmaceutique au milieu des cultures de soja qui lui avaient succédé et les deux ont été mélangés lors de la moisson. On a réussi à intervenir avant que tout cela ne parte dans la chaîne alimentaire. Mais l'association des transformateurs agro-alimentaires américains a publié à cette occasion un communiqué très violent pour que l'Etat fasse respecter les réglementations. Il ne faut pas sous-estimer ce type de réactions.

Aménagement de l'espace rural

Mathieu Grenier, enseignant au lycée de Vic-en-Bigorre : Je voudrais savoir si l'on parle aux Etats-Unis de la « **multifonctionnalité** » des agriculteurs, de la préservation de l'environnement, comme on le fait en Europe ?

Jean-Christophe Debar : Les Américains et encore plus les pays du groupe de Cairns comme les Australiens, Canadiens... s'irritent un peu lorsqu'on parle de multifonctionnalité. Pour eux, c'est un mot valise qui sert aux Européens à justifier des mesures protectionnistes. Ceci dit, les Américains partagent certaines préoccupations avec les Européens. Ils s'intéressent à la fois à la protection de l'environnement et à la sécurité sanitaire des aliments. Mais leur manière d'envisager ces questions est différente. Par exemple, certains aux Etats-Unis se satisfont très bien que des exploitations disparaissent et que la nature reprenne ses droits dans certaines zones, en particulier dans l'Ouest américain. Ce sont des positions inimaginables en Europe, où l'on est habitué à des paysages façonnés par l'homme depuis des

générations, où l'on se soucie de préserver les petits agriculteurs. Pour ce qui est de la sécurité sanitaire, il y a un consensus assez général aux Etats-Unis sur l'utilité et l'innocuité des

hormones données aux bovins par exemple. L'évaluation des risques n'est pas purement scientifique, elle dépend beaucoup de facteurs politiques et culturels.

Jean-Claude Flamant, directeur de la MAA : Les Etats-Unis sont très marqués par les événements des années 30, quand des tornades ont détruit de grandes quantités de terres agricoles. Cela a constitué un vrai traumatisme...

Jean-Christophe Debar : Les conditions climatiques sont effectivement beaucoup plus difficiles qu'en Europe. Les grandes plaines centrales où les bisons vauaient ont été mises en culture et, dans les années 30, leurs sols ont été détruits sur de grandes surfaces. C'est pour cela que la lutte contre l'érosion a acquis une telle importance. Au milieu des années 80, on a mis en œuvre un grand programme de jachère dans cet objectif, avec quatorze millions d'hectares retirés de la culture. Les Américains retirent aussi désormais des terres de la production pour préserver la bio-diversité et la qualité de l'eau.

Robert Carbonnel, agriculteur : On entend de plus en plus parler de problèmes de pénurie d'eau aux Etats-Unis. Qu'en est-il exactement ?

Jean-Christophe Debar : Il y a de réels problèmes en eau dans les grandes plaines centrales des Etats-Unis. Les nappes phréatiques ont beaucoup baissé. En Californie, avec la croissance démographique, le partage de l'eau est par ailleurs devenu conflictuel. Les intérêts des urbains commencent à s'opposer nettement à ceux des agriculteurs. Les écologistes s'en mêlent aussi, pour que les cours d'eau gardent un certain débit, pour les saumons notamment...

Baisse des prix garantis

Jean-Claude Flamant : J'ai assisté à une conférence de l'OCDE, au cours de laquelle les chercheurs ont convenu que le développement rural était en réalité une préoccupation commune à la plupart des pays, quelles que soient leurs divergences lors des négociations commerciales sur les productions agricoles.

Jean-Christophe Debar : Toute la question est de savoir quel pourcentage des aides doit aller à ce développement rural, et quel pourcentage doit rester lié à la production pour compenser les fluctuations du marché. L'équilibre est difficile à trouver. Les marchés peuvent être durablement très bas et mettre en péril la survie économique des exploitations. On ne peut donc pas se contenter d'aides au développement rural déconnectées de la production. Mais si, en revanche, toutes les aides sont liées à la production, cette dernière augmente et engendre justement la baisse des prix qu'on cherche à combattre. C'est un équilibre très délicat.

Philippe Clavet : Lorsqu'on voit que même les exploitations américaines les plus industrialisées souffrent de la chute des cours, on peut se demander quand même si on n'est pas allé trop loin dans la baisse des prix garantis ?

Jean-Christophe Debar : Depuis le début des années 90, il y a un courant de pensée majoritaire pour laisser plus de place au libre jeu du marché dans le domaine agricole. On a beaucoup avancé dans cette logique en Europe. La question est de savoir jusqu'où aller. On peut prolonger cette tendance en supprimant complètement les prix garantis, parce qu'on

considère qu'on produit en Europe à des prix trop élevés par rapport aux cours mondiaux et qu'on n'a plus d'argent pour compenser ces différences. C'est une politique qui me semble

dangereuse. On peut dire qu'on ne s'occupe que d'environnement et de développement rural et que le marché fera le reste. Oui, d'accord, le marché fera le reste, mais à quel prix...

Course au gigantisme

Jean-Claude Flamant : Les grandes exploitations américaines ont été aussi touchées que les petites par les fluctuations des cours des matières premières agricoles ces dernières années. Pourquoi, dans ces conditions, la taille moyenne des exploitations continue-t-elle à augmenter?

Jean-Christophe Debar : Les agriculteurs américains n'ont pas forcément envie de s'agrandir, d'acheter les terres de leurs voisins. Ils cherchent avant tout à maintenir leur revenu. C'est la baisse des prix des matières premières agricoles depuis près d'un siècle qui les incite à compenser par un accroissement de leur production. La politique agricole américaine joue aussi un rôle. En offrant des prix garantis élevés aux agriculteurs et en incitant l'ensemble des pays à ouvrir leurs frontières aux produits venus de l'étranger, le gouvernement américain soutient une production agricole à bas coût tournée vers l'export. C'est une politique favorable aux grosses exploitations. Pour les pays en développement en revanche, c'est une politique lourde de conséquences. Ils n'ont pas les moyens de soutenir de la même façon leurs agriculteurs. Ils ont une productivité assez faible et sont obligés d'ouvrir leurs frontières...

Flux tendus

Francis Daguzan : On dit que les stocks de blé sont actuellement au plus bas au niveau mondial. Que pensez-vous de la politique agricole actuelle de production en **flux tendu** ?

Jean-Christophe Debar : Depuis quelques années, la libéralisation s'est effectivement traduite à tous les niveaux par un fonctionnement en flux tendus, notamment pour les acheteurs. Cette année par exemple, avec la sécheresse, les prix ont augmenté, mais probablement moins qu'ils ne l'auraient fait autrefois car les achats ont été réalisés petit à petit sans constitution de stock. La montée en puissance de la Russie et de l'Ukraine ont aussi joué un rôle. Leurs ventes ont un peu compensé le retrait du marché du Canada, et la faiblesse de la production australienne, qui souffre de la plus forte sécheresse depuis cinquante ans. Mais il y a manifestement un danger. S'il y a encore deux années de sécheresse, il peut y avoir une vraie flambée des prix, même si cette hausse des prix peut aussi inciter les agriculteurs à augmenter leur production.

Arme alimentaire

Jean Marc Godert : On parle parfois d'arme alimentaire. L'expression a-t-elle un sens ? Peut-on dire que les Etats-Unis se servent de leur prépondérance dans le domaine agricole comme d'une arme ?

Jean-Christophe Debar : Dans le passé, ils ont essayé de se servir de ce levier pour faire pression sur l'URSS qui avait envahi la Pologne en 1980. Le Canada, l'Argentine et, dans une certaine mesure, l'Europe ont vendu à l'URSS les céréales que les Etats-Unis refusaient de leur fournir. Ceci dit, le monde change. Depuis les attentats du 11 septembre, les Etats-Unis se vivent comme un pays en guerre. Dans le *Farm Bill*, il est explicitement noté que la politique agricole sert aussi à la lutte contre la pauvreté, forme de combat contre le développement du

terrorisme. Ce raisonnement explique la consolidation des programmes d'aide alimentaire. On l'a vu en particulier avec la Corée du Nord. Le grand rêve libéral d'un marché international pur et parfait avec une intervention minimale de l'Etat n'est pas celui du gouvernement américain.

Découplage : il s'agit de distribuer des aides aux agriculteurs indépendamment du volume de leur production pour éviter de les inciter à produire toujours davantage, ce qui fait baisser les prix du marché et favorise par ailleurs les plus grosses exploitations. Les aides « découplées » peuvent dépendre de critères divers : la surface cultivée, le respect de normes environnementales...

Multifonctionnalité : C'est la reconnaissance du fait que les agriculteurs n'ont pas comme fonction unique la production agricole, mais qu'ils jouent un rôle important dans l'aménagement du territoire et la préservation de l'environnement, rôle qui justifie que la collectivité subventionne leur activité.

Flux tendus : travailler en flux tendus, c'est minimiser les stocks, produire ou acheter juste le nécessaire pour répondre à une demande immédiate.

Le poids du lobby agricole

Charles Hanrahan travaille pour le centre de recherche du Congrès américain, dont le rôle est d'éclairer les 535 élus, Républicains et Démocrates, sur les enjeux des lois en gestation. Invité à l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Toulouse (Ensat), ce spécialiste des questions agricoles s'est attaché à analyser la place de l'agriculture dans l'économie et la vie politique américaine. Un regard américain très informé et instructif.

« Le secteur agro-alimentaire, de l'exploitation à l'assiette, représente une part importante de l'économie américaine : 13% du produit intérieur brut (PIB). Mais l'agriculture en tant que telle a un poids très modeste, voire faible : 0,8% du PIB produit par 1,2% de la population active, dont une immense majorité à temps partiel. En effet, la plupart des 2 200 000 exploitations ne génèrent pas de revenus suffisants pour que les agriculteurs puissent en vivre sans travailler en dehors de leur ferme. En réalité, 70% de la valeur de la production agricole américaine provient de seulement 170 000 exploitations extrêmement industrialisées.

Cette agriculture, très concentrée, est fortement exportatrice. En 2002, elle a rapporté aux Etats-Unis 53,5 milliards de dollars, à comparer avec des importations par ailleurs elles aussi élevées, 40,5 milliards de dollars. En moyenne, un tiers des surfaces agricoles sont actuellement dédiées à l'exportation (40% de la production du riz est vendue à l'étranger, 33% du soja, 32% du blé, 26% du coton, 20% du maïs...), avec une montée en puissance depuis le début des années 90 des produits à haute valeur ajoutée comme la viande de volaille et de porc ou les fruits et légumes.

Le poids politique de l'agriculture se révèle beaucoup plus important que son poids strictement économique. Je ne crois pas à la puissance des lobbies agricoles, qui verseraient de l'argent à

certains élus pour favoriser la réélection de ceux qui les soutiennent. Mais les agriculteurs entretiennent des liens très étroits avec les membres des commissions agricoles de chaque chambre, qui jouent un rôle majeur dans l'élaboration des lois, sans beaucoup de contrôle de leurs autres collègues parlementaires. Les cinquante et quelque membres de la commission agricole de la Chambre des Représentants sont d'ailleurs pour la plupart des agriculteurs eux-mêmes... Le fait que les sénateurs soient élus sur une base territoriale est aussi décisif. Chaque Etat envoie deux sénateurs au Congrès, et les revendications de ceux-ci ont un caractère régional marqué. Pour attirer le vote de leurs agriculteurs, par exemple, les sénateurs des états du Sud-Ouest comme le Texas, la Louisiane ou le Mississippi, réclament un soutien des prix du

riz ou de coton. Les sénateurs des Etats du Middle-West tels que l'Illinois, le Nebraska, l'Idaho ou l'Indiana, se font, eux, les avocats des producteurs de blé, de maïs et de soja... En période pré-électorale, leur pression est particulièrement forte. Le rôle du gouvernement est plus modeste. Depuis 1983, le pouvoir exécutif américain a seulement émis des recommandations générales. Le ministère de l'agriculture n'a pas envoyé au Congrès un seul projet de loi tout ficelé. Par ailleurs, le Président n'utilise quasiment jamais son droit de veto pour empêcher le vote de propositions de lois agricoles. Le risque politique est considéré comme trop fort. Le *Farm Bill* votée en mai 2002 émane ainsi des parlementaires. Elle modifie pour les sept ans qui viennent, les orientations de la politique agricole, définies la dernière fois en 1996. Son premier chapitre établit la liste des produits soutenus, nettement moins nombreux que dans l'Union Européenne. Traditionnellement, seuls les produits stockables, comme les céréales, le coton, le soja bénéficient aux Etats-Unis de subventions explicites. Le sucre, les produits laitiers, le tabac sont aidés, mais de manière implicite, avec des prix d'achat plancher exigés des raffineries, des laiteries, des usines. Pour ce qui concerne les fruits, les légumes ou la viande, en revanche, il n'y a pas d'aides prévues.

Le chapitre deux du *Farm Bill* concerne la protection de l'environnement. Des zones particulièrement soumises aux phénomènes d'érosion ou marécageuses sont mises en jachère pour des périodes de dix ans renouvelables. Un nouveau programme vient désormais aussi récompenser les agriculteurs ayant de bonnes pratiques environnementales.

Le chapitre trois de la loi traite du commerce agricole, avec des programmes de promotion des exportations et des garanties de l'Etat pour les crédits à l'export qui suscitent beaucoup de commentaires en Europe...

Parmi les chapitres suivants, notons aussi celui sur la nutrition, avec, pour éponger une partie des surplus agricoles, les programmes d'aide alimentaire internationale, et en interne, les coupons alimentaires contre lesquels les Américains pauvres peuvent obtenir de la nourriture dans les supermarchés.

La politique d'aides locales et les crédits aux jeunes agriculteurs, ont, eux, l'objectif d'équilibrer le développement rural. Enfin, les programmes de recherche, en particulier sur les biocarburants à base de maïs, ont été mis en place pour préparer le moyen et long terme.

Le soutien à la production reste cependant le principal levier de l'action publique, avec à la fois des subventions directes aux exploitations et des prix planchers garantis. Le *Farm Bill* plafonne ces aides à 350 000 dollars par an et par exploitation, mais ce principe est en fait assez aisément contournable par les plus gros exploitants. Un agriculteur, s'il travaille sur trois exploitations, une à lui, une appartenant à sa femme et une louée par exemple, peut tripler le plafond...

Au total, cette loi n'opère apparemment donc pas un changement radical par rapport à la politique menée depuis 1996. L'aide aux bonnes pratiques environnementales est une concession des gros propriétaires. Son contenu reste très flou. Les prix de soutien quant à eux ne sont pas nouveaux. Cependant, leur hausse, surtout en ce qui concerne les céréales, peut à moyen terme modifier la donne. La sécheresse dans le Middle West et le sud des Etats-Unis a entraîné de mauvaises récoltes, donc une hausse des prix en 2002-2003. Mais les mécanismes

de soutien prévus dans le *Farm Bill* s'appliqueront dès qu'il y aura un retournement de la conjoncture.

Ces aides sont-elles en contradiction avec les positions américaines dans les négociations commerciales internationales ? Les Etats-Unis militent effectivement pour que tous les pays baissent leurs tarifs douaniers, suppriment les subventions à l'export et... diminuent le montant des aides internes. En mars 2003, un calendrier des modalités de ces réductions devrait être proposé. La position des agriculteurs américains est en réalité la suivante : les aides agricoles actuellement tolérées sont de 67 milliards de dollars pour l'Europe, et de 19 milliards pour les

Etats-Unis, alors que les populations des deux blocs sont à peu près du même ordre. Cette différence est excessive. Il faut « niveler le terrain », et pour cela augmenter potentiellement les dépenses au moment où l'on commence à négocier »...

Dans l'air du temps

La petite misère dans la prairie...

Timothy Egan, reporter au New York Times, pousse un cri d'alarme. Les campagnes américaines traversent une profonde crise économique et morale. Les responsables politiques doivent prendre conscience de la gravité de la situation.

« Le comté de Loup dans le Nebraska, le plus pauvre du pays, ne compte plus que 712 habitants, trois fois moins qu'au siècle dernier. On peut y acheter un quatre pièces pour 30 000 euros. Mais y construire sa vie est autrement plus difficile. Dans ces terres balayées par les vents, le désespoir s'est installé, comme dans bien d'autres coins de l'Amérique rurale.

A Chemung, dans l'Etat de New York, même au plus fort de la croissance des années 90, le nombre d'emplois a continué à chuter, les gens à faire leur valise. Dans le Wyoming, à Bighorn, les lycéens disent qu'ils n'ont d'autre choix que de quitter la région, ou de se lancer dans le trafic de méthamphétamines. A Dalhart, un bourg de 7000 habitants, au nord du Texas, le taux d'homicide était l'an dernier deux fois plus élevé que la moyenne nationale...

Dans les années 60 et 70, les centre-villes des métropoles américaines s'étaient transformés en ghettos. Les campagnes sont en train de s'enfoncer de la même manière. Leurs habitants ont peu à peu pris l'habitude de survivre grâce aux aides publiques et le nombre de drogués et de criminels ne cesse de croître. Mais alors que la paupérisation urbaine avait provoqué un débat politique national, ce lent effondrement des campagnes a lieu dans une relative indifférence.

Fabriquées dans des laboratoires de fortune à partir d'engrais, les méthamphétamines font désormais des ravages dans les zones rurales. Selon le FBI, en octobre 2002, les taux de criminalité du Nebraska, de l'Utah ou de l'Oklahoma, étaient supérieurs à celui de New York. Débordés, les services de police réclament de l'aide au gouvernement fédéral. Au cours de la dernière décennie, les homicides liés à des questions de drogue ont diminué de moitié dans les zones urbaines, mais ils ont triplé dans les campagnes. « Nous avons affaire à une criminalité liée à la drogue dans des endroits tout à fait inédits », observe Alan Curtis, directeur des affaires criminelles du Nebraska. (...)

Le recensement de l'année 2000 montre qu'il y a 30% de plus de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté dans les zones rurales que dans les villes. Guère étonnant si l'exode rural continue. Tandis que la population américaine globale augmentait de 13% pendant les années 90, celle d'Etats ruraux comme la Pennsylvanie ou l'Ohio baissait de 9%.

Les fermes à l'ancienne qui cultivent des potirons et pressent leur cidre existent encore, mais on n'en trouve plus qu'en périphérie des villes, dans des régions touristiques, ou dans quelques

rare lieux où un lycée dynamique par exemple, permet d'endiguer l'exode rural. A Bonner, dans l'Idaho, la population a ainsi crû de 38% pendant la dernière décennie. Mais ce sont de jeunes retraités qui y ont installé leurs résidences secondaires, autour d'installations sportives et de plein air conçues exprès pour eux. (...)

« Ce déclin du monde rural n'est pas inévitable », affirme pourtant Chuck Hassebrook, directeur du centre d'études rurales de Walthill, au Nebraska. « Le petit entrepreneur individuel qui veut vivre au pays ne bénéficie d'aucune aide, alors que les grandes exploitations bénéficient de l'essentiel des subsides publiques », regrette-t-il. Dans le Nebraska, près de 70% des fermes ne survivent ainsi que grâce à des subventions de l'Etat, et cela n'empêche pas la crise économique. La seule activité florissante est la production à bon marché de méthamphétamine,

une drogue synthétique dont la consommation a triplé depuis 1994 au point qu'elle a dépassé celle de crack.(...)

Dans le Wyoming, l'Etat le moins peuplé des Etats-Unis, on estime qu'une personne sur cent est désormais dépendante du « meth » et devrait être désintoxiquée. L'usager habituel de cette drogue est blanc et vit en zone rurale. Il devient violent, frappe parfois sa femme ou abandonne sa famille, perd son emploi. Certains frisent la limite de la psychose. Les dealers volent et s'entretuent. En 1999, il y a eu 300 fois plus de saisies de meth dans l'Iowa par exemple que dans les deux états réunis de New York et du New Jersey. (...)

Ces problèmes de l'Amérique rurale n'ont pourtant presque pas été évoqués pendant la dernière campagne électorale, même dans des Etats comme le Missouri ou le Dakota du sud où la bataille des sénatoriales était très serrée. Le débat s'est focalisé sur les subventions aux agriculteurs. (...)

Le député républicain du Nebraska, Tom Osborne tente de stimuler la création de nouvelles activités dans l'ouest de l'état, grâce à des fonds spécifiques. En désespoir de cause, d'autres élus s'inspirent de pratiques anciennes. Deux lois agraires ont permis de peupler peu à peu les zones vides des Etats-Unis. Ces élus proposent une nouvelle loi de ce type pour encourager les candidats à l'installation à la campagne. Leurs prêts étudiants seraient pris en charge par l'Etat et ils recevraient un crédit d'impôt pour acheter leur maison.

Mais depuis la dernière loi agraire dans les années 20, l'histoire nous a enseigné quelque chose : c'est que les gens qui vivent dans les zones rurales les plus pauvres, n'ont qu'une façon de s'en sortir : faire leurs valises »

Extraits du New York Times, 10 décembre 2002

Pour en savoir plus

Du même auteur

- Jean-Christophe Debar dirige une lettre d'information mensuelle consacrée à l'agriculture américaine : **Agri-US-Analyse**. La lettre n°85 comporte un supplément consacré au *Farm Bill*
Agri-US-Analyse : 23 rue Pasquier, 75008 Paris, Tel.0140069103
- "**Etats-Unis : les avatars de la régulation agricole**", une contribution à l'ouvrage collectif Demeter 2001, édition Armand Colin, 2000
- "**Les USA : agriculture et politique agricole**", Revue des Chambres d'agriculture, novembre 2002
Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture (APCA) : 9 avenue Georges V, 75008 Paris, Tel.0153571010, <http://www.paris.apca.chambragri.fr> (rubrique « l'agriculture en chiffres »)
- "**Les exploitations de grandes cultures en France et aux Etats-Unis : performances économiques et enjeux politiques**",
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche : 78 rue de Varennes, 75007 Paris, Tel.0149554955
<http://www.agriculture.gouv> (rubrique médiathèque, études et rapports)

Pour mieux comprendre

- L'association Solagral a mis en ligne le compte-rendu en français d'une très intéressante conférence sur "La politique agricole américaine et la place des Etats-Unis dans les négociations internationales" tenue en mai 2002 par Sophia Murphy, de l'Institute for Agriculture and Trade Policy (ONG américaine basée à Minneapolis dont l'objectif est de promouvoir des politiques agricoles et commerciales favorisant un développement durable) <http://www.solagral.org>
- <http://www.lemonde.fr> : toujours aussi incontournable, le site du quotidien Le Monde comporte plusieurs articles sur les remous actuels de la politique agricole américaine, notamment à l'issue du sommet de la FAO.
- La société française d'économie rurale (SFER) a organisé en octobre 2002 un colloque sur le thème « Europe, Etats-Unis, regards croisés sur les politiques agricoles ». Son compte-rendu peut être consulté sur le site <http://www.sfer-asso.fr> . Lire aussi un article de Michel Petit spécifiquement consacré au Farm Bill dans le numéro 270 de leur revue (juillet-août 2002)
- L'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) publie une lettre d'information mensuelle. La lettre de mai 2002 est consacrée à l'analyse de la nouvelle législation américaine. <http://www.paris.apca.chambragri.fr> (rubrique « l'agriculture en chiffres »)

Pour aller plus loin

- « **L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation** », Jacques Berthelot (Edition l'Harmattan, 2001). Un pavé de plus de 500 pages. Pour comprendre les dessous du commerce international de produits agricoles. Engagé.
- Le magazine Courrier International se fait l'écho des commentaires également très critiques suscités par le *Farm Bill* dans la presse américaine. <http://www.courrierinternational.com> (archives novembre 2002)
- Les réactions des Européens à la nouvelle législation américaine, malheureusement uniquement en version anglaise, <http://www.europa.eu.int/comm/agriculture>
- Le rapport de suivi et d'évaluation des politiques agricoles, réalisé par les experts de l'OCDE. <http://www.oecd.org> (rubrique agriculture, politiques agricoles)
- La Documentation Française met en perspective les différents modèles agricoles et alimentaires qui existent actuellement dans le monde, aux Etats-Unis, en Europe, mais aussi dans les pays du groupe de Cairn et dans les pays en développement <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> (rubrique « Dossiers en lignes », OMC, enjeux des négociations, agriculture)