



Présidentielles américaines 2008 La future politique agricole sous le signe de la continuité

Dans un contexte économique tendu, la campagne électorale américaine montre deux visions différentes du futur de l'agriculture, la plupart du temps abordé sous l'angle économique. Côté Républicain, on souhaite abaisser les aides à l'agriculture, ouvrir plus encore les marchés internationaux aux producteurs nationaux et renforcer la libéralisation des produits agricoles. Côté Démocrate, on privilégie le soutien à un marché libre mais plus équitable, le développement des biocarburants, une croissance respectueuse de l'environnement et les conditions sociales des travailleurs. Les deux partis s'accordent sur le *safety net* (filet de sécurité) défendu à l'OMC en juillet 2008, à l'image du *Farm Bill* 2008, sans doute le plus protecteur des revenus des agriculteurs depuis les années trente. Quel que soit le candidat choisi par les Américains, la politique agricole restera interventionniste¹.

Le 4 novembre 2008, les Américains éliront leur nouveau président. La campagne électorale est marquée par un contexte de fort ralentissement économique et de crise alimentaire mondiale, et ceux qui se déplaceront jusqu'aux urnes auront d'abord à l'esprit la question de la stabilité de l'État, la crise financière liée aux prêts hypothécaires, la sécurité nationale et internationale, la rareté énergétique. Comme lors des présidentielles françaises, l'agriculture n'est pas un sujet majeur pour les candidats même s'il demeure incontournable. L'accent y est avant tout porté sur la fiscalité, les subventions et sur la production de biocarburants. Pour les analystes, quel que soit le candidat choisi par les Américains, la politique agricole restera interventionniste.

Entre un passé glorieux et une actualité économique morose

Deux éléments majeurs influent sur le volet agricole des programmes des deux candidats : l'héritage des politiques publiques menées depuis les années trente et le contexte économique intérieur et mondial.

La politique agricole américaine est marquée par l'évolution d'une intervention de l'État fédéral d'abord sur la production (gel des terres, etc.) puis, progressivement, sur le budget (aides directes). Une image très différente de celle d'une Amérique qui ne se vouerait qu'à la seule règle du marché.

L'agriculture américaine en quelques chiffres

- Plus de 25 % des échanges mondiaux de blé, maïs, soja et coton. En 2007, 114 milliards USD d'exportations, 79 milliards USD d'importations.
- 1,2 % de la population active et 2 millions d'exploitations. Environ 60 millions des 300 millions d'Américains vivent en milieu rural.
- Environ 210 millions ha de terres cultivées en 2007, soit 17 % du territoire, auxquels s'ajoutent les prairies et pâturages (26 % du territoire).
- Moins de 2 % du PIB mais les produits agricoles constituent près de 5 % de la valeur des exportations américaines.
- Dans le Corn Belt (Illinois, Indiana, Ohio), un agriculteur pour 500 ha, avec un rendement pour le maïs de 100 quintaux/ha par exemple.
- 150 000 exploitations réalisent plus des deux tiers du chiffre d'affaires agricole américain avec des revenus supérieurs à 250 000 USD/an. On compte 650 000 exploitations de moyenne taille pour un quart de la production et 1 million de petites exploitations² pour 5 % à 10 % de la production.
- 90 % d'exploitations familiales.

Dans les années trente, l'État intervient en pleine crise en régulant la production. Les prix garantis permettent aux agriculteurs d'investir dans de nouvelles technologies pour accroître leur productivité. L'État soutient la demande intérieure de produits agricoles grâce aux programmes domestiques d'aide alimentaire, dont les *food stamps* ou bons alimentaires, et enclenche une politique très offensive de conquête de parts de marché à l'international.

Les années 1970 marquent une période faste. Le marché mondial double, les prix agricoles enregistrent de fortes hausses et certains secteurs fonctionnent même sans aides. Dans les années 1980, lors de la période Reagan, républicain libéral, le marché stagne avec un dollar fort. De nombreux agriculteurs sont ruinés et demandent des protections au Congrès. La pérennisation des *food stamps* apparaît comme une politique sociale. La politique agricole menée alors vise à colmater les nombreuses brèches. On abaisse le prix

1. Mes remerciements à Sophie Devienne (AgroParisTech), Jean-Christophe Debar (Agri US Analyse), Christian Berger (Mission économique à Washington).

2. Les exploitations petites et moyennes sont définies comme celles dont les revenus agricoles bruts se situent entre 10 000 USD et 49 999 USD pour les premières et 50 000 USD et 99 999 USD pour les secondes.

garanti en dessous du prix du marché mondial et les États-Unis cassent les prix partout où l'UE prend des parts de marché. Ces exportations à bas prix ne sont possibles que parce que des aides directes importantes (*deficiency payments*) compensent la différence entre ce prix très bas et un prix objectif nettement plus élevé et permettent donc, comme les restitutions européennes à l'époque, ce *dumping* américain et européen sur les marchés mondiaux.

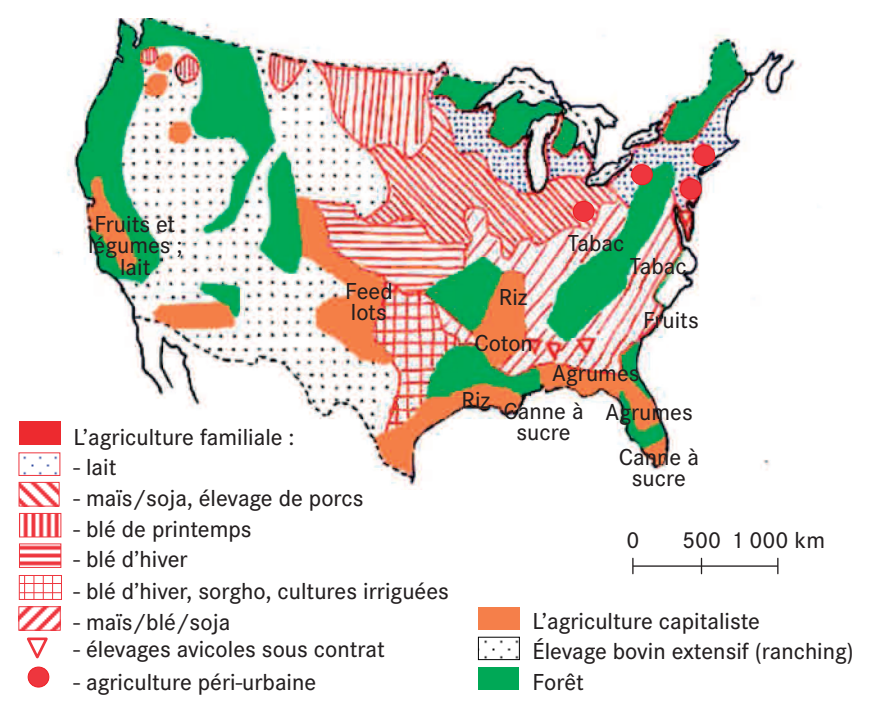
En 1996, dans un contexte économique euphorique, le *Fair Act* enclenche le découplage des aides et une orientation de la production par le marché. En 1997, la crise asiatique, l'effondrement des prix sur les marchés agricoles, le cours du dollar élevé, et des catastrophes climatiques (sécheresse dans le sud-ouest, inondations sur les grandes plaines) ébranlent la confiance des agriculteurs. En 2000, la part de la prime d'assurance (récolte et revenu) prise en charge par l'État passe de 30 % à 50 %. Deux ans plus tard, c'est un *Farm Bill* « pompier » qui sort du Congrès. Une aide d'urgence de 7,4 milliards de dollars est injectée, dont les *counter-cyclical payments*³, et vient doubler les paiements directs. Aujourd'hui, sur les 90 milliards USD du *Farm Bill* 2008, plus de 60 milliards USD sont consacrés aux aides alimentaires domestiques. Ce *Farm Bill* pérennise les aides d'urgence et les aides à l'assurance et installe un certain nombre de filets de sécurité. Aujourd'hui, à l'heure où l'Union européenne instaure le découplage des aides, les États-Unis ont déjà fait machine arrière et tout l'arsenal de protection des revenus des agriculteurs est remis en place.

Le marché intérieur est stable mais insuffisant et les agriculteurs américains exportent un tiers de leur production. Ce marché augmente légèrement avec la croissance démographique et les nouveaux débouchés industriels que constituent les biocarburants. Les États-Unis prévoient de transformer en 2008 près de 101 millions de tonnes de maïs en bio-éthanol, soit 34 % de la production.

Dans un contexte de ralentissement de l'économie, les questions commerciales liées à l'agriculture constituent un enjeu d'autant plus important. Ainsi, depuis la crise des subprimes, les banques se détournent des secteurs en déclin (dont l'automobile) pour courtiser les secteurs exportateurs, en particulier l'agriculture. Les discours des candidats à la présidentielle portent surtout sur la production d'énergie renouvelable à partir de l'agriculture, sur le *Farm Bill* en général, et plus particulièrement les subventions agricoles, la politique d'aide à l'installation et à la transmission d'exploitations, mais également la politique d'immigration, les accords de libre-échange (ALE) et les barrières douanières.

Les États-Unis, dont les exportations en maïs couvrent près des deux tiers du marché mondial (20 % de la production sont voués à l'export et plus de 30 % à la production d'éthanol), ont beaucoup misé sur le marché de l'éthanol.

Carte n° 1 - Prédominance de l'agriculture familiale et spécialisation régionale très marquée



Sophie Devienne - « Agriculture et politiques agricoles aux États-Unis », Revue OCL *Oléagineux Corps gras et Lipides*, mai-août 2008

Alors que les prix des produits agricoles étaient élevés jusqu'en mars 2008, les États-Unis affichaient des pronostics prudents quant à l'avenir. En juin 2008, le maître mot en matière agricole était *safety net*, soit la conservation des prix d'objectifs et des assurances récoltes.

Les élections présidentielles renvoient généralement à une régionalisation des enjeux agricoles, avec des comparaisons de développement entre la montagne et la plaine, entre les littoraux et les terres intérieures. La région du Midwest est un « grenier à blé » dont le développement économique ne repose que sur l'agriculture. Traditionnellement, les États des plaines votent pour le candidat républicain, alors que le vote des côtes maritimes se porte sur le candidat démocrate.

L'avenir de la politique agricole, vue par les Démocrates et les Républicains

L'analyse des discours politiques doit tenir compte des situations dans lesquelles ils sont produits. Les programmes évoluent au cours de la campagne électorale et on sait qu'il y a toujours un décalage entre les discours et les politiques menées une fois l'élection passée. Par exemple, on a assisté au revirement de B. Obama sur l'ouverture de plate-formes *off-shore* supplémentaires pour faire face à la montée du prix du pétrole fin juillet 2008.

Aucun des deux candidats n'est familier des questions agricoles ou rurales, au-delà d'un lien familial⁴ pour J. Mc Cain et de son mandat de sénateur d'un des plus importants États producteurs de biocarburants pour B. Obama.

Selon les sondages d'opinion, la crise financière et le risque de récession constituent la première préoccupation des Américains, devant le prix de l'essence à la pompe et loin devant la guerre en Irak. La crise des marchés est le thème dominant des discours des deux candidats à moins d'un mois du vote. Ils ont des solutions différentes mais sont d'accord pour réduire la dépendance américaine au pétrole importé.

Côté politique internationale, les États-Unis ont pris leurs distances vis-à-vis de l'OMC et favorisent des accords bilatéraux⁵, critiqués par le camp démocrate. L'élection d'un certain nombre de présidents de gauche a ralenti ces accords dans la zone andine. La République Dominicaine, en passant un accord bilatéral avec les États-Unis, a littéra-

3. Aides d'urgence pérennisées dans un mécanisme de soutien anti-cyclique recouplé.

4. Son épouse, Nancy Mc Cain, est l'héritière du distributeur de bière Hensley et préside la compagnie de distribution Budweiser.

5. Accord avec l'Australie, *Central America free trade agreement* (accord CAFTA), projets d'accords avec la Colombie, le Panama et la Corée du Sud.

lement sacrifié son autosuffisance alimentaire sur l'autel du libre-échange.

D'autres éléments pourront intervenir sur la politique agricole issue des urnes et sur ses effets sur le commerce agricole mondial. Ainsi, les positions géostratégiques des candidats aux Proche et Moyen Orient, vis-à-vis de la Russie, de la Chine et de l'Inde influenceront nécessairement sur les équilibres commerciaux. Leurs engagements sur les questions environnementales toucheront également le secteur agricole. J. Mc Cain a fait des OGM et des nanotechnologies un fer de lance de la compétitivité de l'agriculture américaine et il soutient l'ensemble des programmes de recherche engagés. B. Obama, tout en ne s'y opposant pas, affiche une certaine prudence vis-à-vis des OGM. Enfin, il se différencie for-

tement de son concurrent en se positionnant sur les problématiques de l'éducation et de l'accès aux soins en zone rurale.

Une politique à contre-courant de la PAC 2003

Ces élections ne devraient pas changer les orientations de la politique agricole américaine. Le poids des groupes de pression au Congrès⁸ et l'importance économique pour certaines régions du maintien d'activités agricoles contribueront à assurer une continuité. Si J. Mc Cain est élu, il sera obligé d'intervenir en cas de crise agricole, comme le fit R. Reagan en 1983.



Les États-Unis, au regard de leur histoire et du *Farm Bill* adopté en juin 2008, ne renon-

ceront pas à leur politique agricole. Le passé glorieux d'exploitations familiales permettant de gagner la guerre d'indépendance au XVIII^e siècle reste ancré dans les esprits. Depuis les années trente, hormis en 1996, les fondamentaux des dispositifs préservant la sécurité des revenus agricoles ont été conservés. À l'avenir, le développement de la conduite des machines agricoles par satellite, déjà enclenché, permettra d'accroître la productivité par individu et d'améliorer la qualité de vie des exploitants. On pourrait ainsi augmenter de 20 % la surface cultivée par actif. Or, les agriculteurs ne feront ces investissements que s'ils ont des perspectives d'avenir sécurisées.

Le nouveau *Farm Bill*, d'un montant de 289 milliards USD, montre que la structure fondamentale du soutien américain à l'agriculture reste inchangée⁹ : elle dépend du rendement et des prix du marché. Un prix élevé des matières premières est attendu pendant la durée de vie du *Farm Bill* (2008-2012). Les aides importantes prévues pour les producteurs d'éthanol devraient contribuer à tirer vers le haut les prix agricoles. Pour le moment, la récolte 2008 étant exceptionnelle, les ministres des finances du G8 viennent de donner la priorité à la lutte contre l'inflation des prix de l'énergie et des produits alimentaires¹⁰.

Mais c'est la politique énergétique et plus particulièrement la problématique des biocarburants (voir carte n° 2) qui exacerbent les divergences de position des candidats et sont les plus à même d'avoir une influence sur l'agriculture mondiale. En maintenant les objectifs actuels d'incorporation d'éthanol, la politique de B. Obama pourrait conduire à soutenir les cours mondiaux du maïs et jouerait dans l'équilibre mondial de la production de biocarburants. J. Mc Cain, tout en prônant le développement d'énergies renouvelables, réaffirme son opposition aux soutiens à la filière biocarburants.

L'adoption du nouveau *Farm Bill* et l'augmentation des aides devraient aboutir à une augmentation de la production agricole américaine. L'absence d'accord dans le cadre des négociations de Doha ne permet pas aux

 John Mac Cain, sénateur de l'Arizona - Républicain	 Barack Hussein Obama Jr., sénateur de l'Illinois - Démocrate
Agriculture énergétique	
<ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir le développement des énergies alternatives (en particulier l'éthanol cellulosique). - Mettre fin au mandat fédéral d'incorporation obligatoire d'éthanol dans les biocarburants. Ce sont les marchés qui doivent déterminer la part d'éthanol incorporée dans l'essence plutôt qu'une loi⁶. - Renforcer la production pétrolière domestique et relancer les programmes de construction de centrales nucléaires. 	<ul style="list-style-type: none"> - Être moins agressifs sur les marchés mondiaux, sécuriser les revenus des agriculteurs, développer la production d'éthanol qui maintiendrait des prix agricoles à un niveau élevé et aiderait les agriculteurs des pays pauvres à vivre. - Investir 150 milliards USD sur dix ans dans différents projets de production d'énergie verte et doubler le financement pour la recherche dans ce domaine. - Produire 2 milliards de gallons⁷ de biocarburants d'ici 2013. - Encourager fortement l'usage de l'éthanol et d'autres énergies renouvelables, telles que l'éthanol cellulosique. En revanche, le problème de l'alimentation des animaux n'est pas abordé. Les critiques émergent dans le camp démocrate concernant les biocarburants de 1^{ère} génération : on souligne le problème du transport et le résultat énergétique très en deçà des attentes.
Commerce agroalimentaire	
<ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir le libre-échange : « La libéralisation des échanges est le fer de lance de l'économie américaine [...] et continuera de l'être dans les années à venir ». - Développer les accords de libre-échange (ALE) et l'ouverture des marchés internationaux. - Lutter contre les politiques interventionnistes, abaisser des barrières douanières, augmenter le niveau des exportations et tirer les prix vers le haut, l'objectif final visé étant la baisse des subventions à l'agriculture. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir le <i>free but fair trade</i> (« marché libre mais juste ») et une politique commerciale plus « équitable ». - Soutenir la libéralisation des échanges dans la mesure où les intérêts des travailleurs et des entreprises et les enjeux environnementaux sont également pris en considération. - D'abord très critique vis-à-vis des ALE et de leurs conséquences sur l'emploi, l'environnement et la sécurité des produits, les Démocrates ont revu leurs positions pour rallier les électeurs du centre. Ainsi, B. Obama a remis en question l'ALENA (Nord américain) pour introduire, dans le cadre d'une renégociation, des accords annexes portant sur les clauses sociales et environnementales. Il s'est engagé à abolir les exemptions de taxes liées à la délocalisation outre-frontière, à développer une stratégie d'investissement du gouvernement fédéral au sein des communautés affectées par la mondialisation.

6. Loi fédérale sur l'énergie de 2007 qui oblige les fournisseurs de carburants à introduire 15 milliards de gallons d'éthanol de maïs dans les carburants américains d'ici à 2015.

7. 1 Gallon = 3,78 litres.

8. Deux grands syndicats agricoles se répartissent entre les deux partis : le *Farm Bureau*, d'obédience républicaine, et le *National Farmer Union*, plus proche des Démocrates et qui représente plutôt les petites et moyennes exploitations.

9. Les seules nouveautés du *Farm Bill* 2008 sont le remplacement des aides contra-cycliques par le système des ACRE (*average crop revenue election*) qui assure un revenu minimum par culture et la mise en place du programme SOUR, d'un montant de 800 millions USD, servant à indemniser les victimes des calamités agricoles.

10. *Flash Agri zone Alena*, 24/06/2008 (Newsletter diffusée par la DGTPE).

Farm Bill et subventions agricoles

- Selon Mc Cain, qui a voté contre le *Farm Bill* en mai 2008, un montant trop important de subventions aux agriculteurs hypothèque la possibilité de négocier à la baisse les barrières douanières et les subventions à l'agriculture pratiquées par d'autres pays. Cette position s'est heurtée à l'incompréhension des agriculteurs des grands États producteurs comme l'Iowa et risque de ternir son image dans cette catégorie de la population qui prône un libéralisme économique large mais défend le maintien d'une politique agricole très protectrice.

- Réduire le versement de subventions aux grandes exploitations et plafonner les aides accordées aux exploitations dont le revenu brut annuel excède 250 000 dollars.

- Soutenir un programme de gestion du risque pour les exploitants qui inclurait des réformes du programme d'assurance de récolte et du système de paiement contra-cyclique¹¹.

- Maintenir le *Farm Bill*, qui reste un moyen de contrer la volatilité des prix agricoles.

- Mais plafonner les aides aux exploitations à 250 000 dollars/an, pour « aider les familles d'agriculteurs et non les grands groupes agroalimentaires ».

- Faire la chasse aux « mega » exploitations qui procèdent à des opérations de division de surfaces pour éviter les plafonds d'aides et percevoir des subventions.

Fiscalité et exploitations

- Imposer les transmissions d'exploitations intra-familiales : exonérer d'impôt la première tranche de 10 millions USD de patrimoine transmis pour toutes les exploitations. Au-delà, la taxation se ferait à hauteur de 15 %.

- Soutenir la mise en place d'un filet de sécurité pour les agriculteurs, à travers l'autorisation de l'épargne défiscalisée (risques climatiques, fluctuations des marchés).

- Exonérer les patrimoines transmis à hauteur de 3,5 millions USD pour une personne seule et de 7 millions USD pour un couple. Le seuil de 7 millions USD permet d'exempter de l'impôt de transmission 99,7 % des imposables du secteur.

- Les deux candidats expriment leur volonté d'aider les jeunes agriculteurs à s'installer sans préciser les moyens qu'ils entendent y consacrer.

Immigration et travailleurs agricoles

- Maintenir le caractère temporaire du travail immigré.

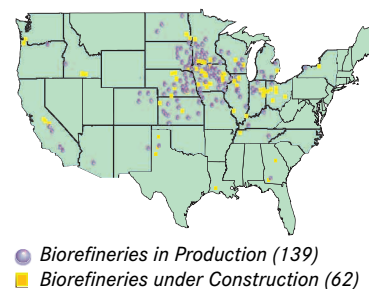
- Mettre en place des cartes biométriques pour chaque travailleur immigré afin de contrôler la durée de présence sur le territoire. « Nous pouvons résoudre le problème de l'immigration. Nous devons renforcer nos frontières poreuses », indique le sénateur républicain.

- « Sans l'apport de main-d'œuvre de l'immigration, l'agriculture américaine peut mettre la clé sous la porte », a déclaré le candidat démocrate¹² qui s'est référé au volet « emploi agricole » de l'*Immigration Reform and Control Act*.

- Établir des politiques de regroupement familial et augmenter le nombre d'immigrés réguliers.

Carte n° 2 -

Localisation des raffineries d'éthanol



Source : Renewable Fuels Association

agricole a les yeux rivés sur 2013 et le découplage total des aides par rapport à la production, système inefficace pour soutenir les revenus agricoles lorsque les prix sont bas et injustifié lorsqu'ils sont hauts, la politique agricole américaine conserve ses filets de sécurité.

Nombre d'experts considèrent qu'il n'y aura de changement de cap à court terme avec aucun des deux candidats, mais tout au plus des rectifications de trajectoires. Enfin, il faut rappeler le rôle très important du Congrès américain. Ce n'est ni le président des États-Unis, ni l'administration qui font les lois, mais bien le Congrès. La politique américaine à l'avenir dépendra largement, quel que soit le domaine, de l'équilibre des pouvoirs qui sortira des urnes de la présidentielle et du renouvellement du Congrès.

Catherine Rivoal

Chargée de mission international
et mondialisation

Européens d'imposer leurs règles du jeu et les États-Unis restent maîtres du marché, position qui leur permet de continuer à agir de façon unilatérale, même si dans la négociation des pays émergents comme l'Inde et la Chine jouent un rôle non négligeable. Au Congrès comme chez les professionnels, l'échec du cycle de Doha est jugé préférable à la conclusion d'un mauvais accord.

Selon Adam Posen, du *Peterson Institute*

11. Paiement qui augmente en cas de baisse des prix.

12. *The Voice of agriculture* :

<http://www.fb.org/index.php?fuseaction=news-room.newsfocus&year=2008&file=nr0716c.html>

13. Lettre d'opinion publiée dans le journal allemand *Welt am Sonntag* (13/01/2008).

14. D'après un sondage d'opinion du *Daily Telegraph* et de l'institut YouGov, Obama gagnerait nettement les élections en Allemagne, en Italie, en France, en Russie et en Grande-Bretagne. En tout, 52 % auraient voté pour Obama et 15 % seulement pour Mc Cain.

for *International Economics*¹³, le prochain président adoptera, quelle que soit son étiquette, une approche plus défensive face à la mondialisation. Cette position sera le résultat de l'insécurité économique liée à la récession qui s'annonce et au chômage actuellement en hausse.

Si les Américains élisent un président démocrate, la position du gouvernement sera d'inclure des normes minimales de travail et de respect de l'environnement. Cette position aurait un impact sur les accords de libre-échange, mais un impact mineur sur les produits agricoles qui sont les seuls à avoir été épargnés par la politique d'ouverture économique de George Bush.

Conclusion

Même si le slogan d'Obama, « *Change we can believe in* », en dit long, les espoirs des Américains et des Européens¹⁴ pourraient être déçus. Alors que l'Union européenne

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective
Sous-direction de la prospective et de l'évaluation
12 rue Henri Rol-Tanguy
TSA 70007
93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex
Tél. : 01 49 55 85 05
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Fabienne Rosenwald
Rédacteur en chef : Bruno Hérault
Composition : SSP Beauvais
Dépôt légal : À parution
© 2008