



Évaluation des réformes de la politique agricole aux États-Unis



Évaluation des réformes de la politique agricole aux États-Unis



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Évaluation des réformes de la politique agricole aux États-Unis*, Éditions OCDE.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096752-fr>

ISBN 978-92-64-09674-5 (imprimé)
ISBN 978-92-64-09675-2 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © iStockphoto.com/apdesign.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2011

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

La présente étude vise à analyser et évaluer la loi de 2008 sur l'alimentation, la conservation des ressources et l'énergie, eu égard aux évolutions de la politique agricole américaine survenues depuis 1985. Elle portera sur cinq lois agricoles : la loi sur la sécurité alimentaire de 1985 (loi agricole de 1985) ; la loi sur l'alimentation, l'agriculture, la conservation des ressources et les échanges de 1990 (loi agricole de 1990) ; la loi fédérale sur l'amélioration et la réforme de l'agriculture de 1996 (loi agricole de 1996) ; la loi sur la sécurité agricole et l'investissement rural de 2002 (loi agricole de 2002) ; et la loi sur l'alimentation, la conservation des ressources et l'énergie (loi agricole de 2008).

Dimitris Diakosavvas, Direction des échanges et de l'agriculture, est l'auteur de cette publication. L'étude a bénéficié des contributions de Roger Martini pour l'analyse MEP, et de Scott Pellow pour l'analyse Aglink. Theresa Poincet a fourni l'assistance éditoriale. Françoise Bénicourt et Theresa Poincet ont fourni l'assistance secrétariat et ont préparé l'étude en vue de sa publication.

Table des matières

Résumé.....	11
Chapitre 1. Le rôle de l'agriculture dans l'économie américaine	15
L'agriculture dans l'économie.....	16
Structures du secteur agricole.....	17
Revenus et patrimoine des ménages agricoles.....	22
Évolutions de la production agricole, de l'utilisation des intrants et de la productivité.....	26
Notes.....	29
Chapitre 2. Soutien à l'agriculture aux États-Unis	31
Toile de fond.....	32
Évolution du soutien à l'agriculture.....	36
Notes.....	52
Chapitre 3. Politiques relatives au secteur des productions végétales	55
Politiques de soutien aux cultures sous programme dans le cadre de la loi agricole de 2008.....	56
Politique de soutien du sucre.....	65
Notes.....	68
Chapitre 4. Politiques relatives au secteur de l'élevage	69
Toile de fond.....	70
Politiques de soutien du secteur laitier.....	71
Notes.....	78
Chapitre 5. Politiques en matière de commerce international	81
Toile de fond.....	82
Programmes de soutien des exportations.....	86
Mesures de protection à l'importation.....	89
Aide alimentaire internationale.....	92
Chapitre 6. Politiques agroenvironnementales	99
Toile de fond.....	100
Évolution des programmes agroenvironnementaux aux États-Unis avant la loi agricole de 2008.....	102
Dispositions agroenvironnementales dans la loi agricole de 2008.....	105
Notes.....	110

Chapitre 7. Politiques de développement rural	113
Toile de fond	114
Programmes de développement rural	114
Dispositions relatives au développement rural dans la loi agricole de 2008	121
Notes	123
Chapitre 8. Politiques en faveur des énergies renouvelables	125
Toile de fond	126
Principales dispositions de la loi agricole de 2008	130
Notes	131
Chapitre 9. Politiques d'aide alimentaire intérieure	133
Toile de fond	134
Dispositions relatives à l'aide alimentaire intérieure dans la loi agricole de 2008	139
Chapitre 10. Sécurité des aliments, commercialisation des denrées et autres politiques concernant l'alimentation	143
Sécurité des aliments	144
Commercialisation	145
Étiquetage du pays d'origine	146
Notes	147
Chapitre 11. Orientations futures de la politique agricole	149
Évaluation du déroulement de la réforme depuis 1985	150
Quelques problèmes et défis émergents	172
Principales recommandations	181
Notes	183
Annexe A. Principaux éléments des lois agricoles de 1985, 1990, 1996 et 2002. . . .	185
Annexe B. Politiques de soutien au coton	193
Annexe C. Impact de la loi sur l'indépendance et la sécurité énergétiques sur les marchés des biocarburants et les marchés agricoles : analyse réalisée avec le modèle AGLINK	205
Annexe D. Le Modèle d'évaluation des politiques de l'OCDE (MEP)	213
Annexe E. Tableaux	223
Bibliographie	241

Tableaux

1.1. Mutations structurelles à long terme de l'agriculture aux États-Unis	18
1.2. Sources de croissance de la production agricole, 1979-2008	26
2.1. CNS et CNP des producteurs, États-Unis et moyenne OCDE	38
2.2. Explication de la variation de l'ESP dans le temps	38
3.1. Taux de paiement pour les cultures dans le cadre des lois agricoles de 2002 et de 2008	57
4.1. Dépenses au titre du programme d'encouragement à l'exportation de produits laitiers	78
5.1. Droits de douane NPF, 2007	90

5.2. Financement de l'aide alimentaire internationale dans le cadre de la loi agricole de 2002, exercices budgétaires 2002 à 2009	95
6.1. Financement des principaux programmes agroenvironnementaux dans le cadre des lois agricoles de 2002 et 2008	106
7.1. Programmes de développement rural du ministère de l'Agriculture des États-Unis, 2008	116
11.1. Effets d'une grave sécheresse en 2013 sur les rendements, les prix et les paiements du programme ACRE	156
11.2. Paiements du programme ACRE	157
<i>Tableaux d'annexes</i>	
B.1. Paiements au titre de produits de base, production facultative, exercices budgétaires 1996 à 2008	198
B.2. Transferts aux producteurs et aux consommateurs au titre d'un seul produit, coton, 1986-2009	201
C.1. Norme RFS découlant de l'EPAct de 2005	207
C.2. Norme RFS découlant de l'EISA	207
C.3. Hypothèses des projections de la norme RFS découlant de l'EPAct de 2005	208
D.1. Paramètres CARA pour une prime de risque de 1 % ($\theta = 0.01$), 1986-2008	216
D.2. Matrices des covariances, 2008	217
D.3. Surprix ϕ tel qu'utilisé dans le MEP (USD/tonne, % du prix)	219
E.1. Valeur ajoutée agricole et autres indicateurs économiques, 1985-2009	223
E.2. Principaux exportateurs et importateurs de produits agricoles	224
E.3. Produit intérieur brut et emploi dans l'agriculture, 1985-2008	224
E.4. Caractéristiques des exploitations et de leurs exploitants, 2007	225
E.5. Évolution de la distribution des exploitations et de la production selon la taille, 1982-2007	226
E.6. Revenu des ménages d'exploitants agricoles, par type d'exploitation et catégorie de chiffre d'affaires, 2004-08	227
E.7. Part de la valeur de la production par produit et par catégorie de chiffre d'affaires, 1989, 2002 et 2007	228
E.8. Indices de la production agricole, de l'utilisation d'intrants et de la productivité, 1985-2008	229
E.9. Distribution des paiements publics selon divers critères, 2007	230
E.10. Part de la production américaine de produits agricoles de base exportée, 1990-2007	231
E.11. Exportations, importations et solde des échanges agricoles, 1980-2008	231
E.12. Production et exportations de divers produits de base aux États-Unis et dans le monde, 1995-2008	232
E.13. Valeur des exportations agricoles des États-Unis, par grandes catégories de produits, 1990-2008	233
E.14. Indices des échanges agricoles, 1985-2006	234
E.15. Volume des exportations et des importations agricoles des États-Unis, par grandes catégories de produits, 1990-2008	235
E.16. Les 13 principaux marchés de destination des exportations agricoles des États-Unis	236
E.17. Les 10 principaux marchés d'exportation des États-Unis pour divers produits de base, 2008	236

E.18. Importations agricoles des États-Unis, pour divers produits de base, 1990-2008 . .	237
E.19. Importations agricoles des États-Unis, pour divers pays d'origine	237
E.20. Produits faisant l'objet de contingents tarifaires, 2007	238
E.21. Achats (complémentaires) de divers produits de base dans le cadre du dispositif « Section 32 », entre les exercices budgétaires 1995 et 2008.	239

Graphiques

1.1. Contribution de l'agriculture à l'économie, 1985-2007.	17
1.2. Nombre d'exploitations par secteur, 2002 et 2007	20
1.3. Part de la valeur de la production en fonction de la taille de l'exploitation, 1982-2007.	21
1.4. Distribution des ménages agricoles en fonction de critères de bien-être économique, 2008	23
1.5. Revenus moyens des ménages d'exploitants agricoles selon leur source et revenu total des ménages aux États-Unis, 1988-2009	24
1.6. Sources de revenu des exploitants agricoles, moyenne 2002-08	25
1.7. Productivité totale des facteurs dans l'agriculture et dans le secteur des entreprises non agricoles, 1980-2008.	27
1.8. Prix perçus et payés par les agriculteurs (indice), 1985-2008	29
2.1. Évolution du soutien aux producteurs dans certains pays de l'OCDE, 1986-2009.	37
2.2. Évolution des indicateurs du soutien aux États-Unis, 1986-2009	37
2.3. Niveau de l'ESP aux États-Unis et composition par catégories de soutien, 1986-2009.	39
2.4. Paiements assortis de contraintes sur les intrants aux États-Unis, 1986-88 et 2007-09	40
2.5. Transferts au titre d'un seul produit aux producteurs par produits de base, 2007-09.	40
2.6. Évolution des transferts au titre d'un seul produit par produits, 1986-2009. . .	41
2.7. Évolution de l'estimation du soutien aux consommateurs aux États-Unis et moyenne des pays de l'OCDE, 1986-2009.	41
2.8. Évolution de l'estimation du soutien aux services d'intérêt général, 1986-2009 .	42
2.9. Estimation du soutien total par pays	43
2.10. Paiements publics au titre des produits de base, selon la taille des exploitations, 1989, 2002 et 2007	44
2.11. Paiements publics au titre des produits de base, selon des critères de bien-être économique des ménages agricoles, 2008.	45
2.12. Distribution des paiements agroenvironnementaux, par exploitation et par types d'exploitations, 2007	46
2.13. Iso-Indices, 1986-2008	49
2.14. Effets sur le risque produits par les programmes et indice d'iso-revenu, 1986-2008.	51
4.1. Prix de soutien annuel et prix moyen annuel du lait exclusivement destiné à la transformation aux États-Unis, 1986-2008	76
5.1. Production agricole exportée, 2002-06	82
5.2. Exportations, importations et solde des échanges agricoles, 1980-2008	83

5.3. Valeur des exportations agricoles américaines de produits en vrac et de produits de valeur élevée, 1980-2008	84
6.1. Évolution des dépenses agroenvironnementales par grandes catégories de programmes, 1985-2007	104
6.2. Évolution des dépenses agroenvironnementales par grandes catégories de programmes, 2008-12	107
6.3. Comparaison des lois agricoles de 2002 et 2008, selon les principaux programmes agroenvironnementaux, 2008 à 2012	108
9.1. Dépenses d'aide alimentaire, par grands programmes, exercices budgétaires 1995 à 2008	135
11.1. Évolution du soutien aux producteurs : composantes créant le plus de distorsions et autres composantes	151
11.2. Prix ACRE du maïs et du soja	158
11.3. Achats (complémentaires) destinés à absorber les excédents, en cas d'urgence, exercices budgétaires 1992-2008	171
<i>Graphiques d'annexes</i>	
B.1. Production, consommation, exportations et prix de marché du coton aux États-Unis, 1997-2008	194
B.2. Coûts de production du coton et revenus des exploitations aux États-Unis, 1997-2009	196
B.3. Évolution des indicateurs du soutien accordé au coton aux États-Unis, 1986-2009	200
B.4. Composition des paiements au titre d'un seul produit pour le coton aux États-Unis, 1986-2009	201
B.5. Prix du coton américain, 2002-09	202
C.1. Réduction de la production d'éthanol de maïs	209
C.2. Réduction de la production de biodiésel	209
C.3. Réduction de l'utilisation de maïs dans la production d'éthanol	210
C.4. Réduction en pourcentage des prix du maïs, du soja et de l'huile de soja américains	211
D.1. Impact hypothétique de deux mesures	220
D.2. Ensemble de mesures hypothétique	221

Résumé

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

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

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

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

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

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

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

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

Avec la loi agricole de 1985, les mesures de maîtrise de la production et de soutien des prix ont progressivement perdu leur statut de principal instrument d'action au profit d'un plus large recours aux paiements directs. Les réformes ont été accélérées et renforcées par la loi agricole de 1996. Celle-ci marquait une rupture radicale avec les précédents programmes relatifs aux produits de base puisqu'elle réformait de fond en comble les dispositifs de soutien des revenus en éliminant les prix indicatifs et les paiements compensatoires qu'ils régissaient, et en abandonnant les mesures de maîtrise de l'offre tout comme l'accumulation de stocks publics. Les réformes des politiques prévues par la loi ont été complétées par diverses mesures d'urgence ponctuelles destinées à indemniser les agriculteurs lorsque les prix des produits de base étaient bas. Ces paiements ont été institutionnalisés par la loi agricole de 2002 – qui a créé les paiements contracycliques – puis maintenus dans le cadre de la loi agricole de 2008.

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

Les secteurs laitier et sucrier des États-Unis – tous deux confrontés à la concurrence des importations – ont de longue date été isolés du marché mondial par des mesures à la frontière conçues pour maintenir les prix intérieurs à des niveaux élevés. Les politiques de

soutien à ces secteurs sont profondément enracinées et l'absence de changement important depuis 1985 a entravé l'adaptation des producteurs américains aux conditions du marché mondial. Très complexe dans un cas comme dans l'autre, le système fonctionne différemment dans les deux secteurs et ne les isole donc pas dans la même mesure des signaux du marché. Si, pour le secteur laitier, le soutien des prix du marché a fortement varié dans le temps, il a par contre été stable pour le secteur sucrier, se maintenant à des niveaux relativement élevés.

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

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

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

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

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

En outre, la loi agricole de 2008 n'a apporté aucune modification majeure aux politiques mises en œuvre dans les secteurs laitier et sucrier, qui continuent de bénéficier d'un soutien des prix élevé. Parmi les nombreuses mesures appliquées dans le secteur laitier, le programme de soutien des prix des produits laitiers et le programme de contrats de compensation des pertes de revenus laitiers – qui figuraient au nombre des dispositifs

de la loi agricole de 2002 devant arriver à expiration en 2007 – ont été reconduits par la loi agricole de 2008, laquelle leur a néanmoins apporté certaines modifications. Les programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation du lait n'ont pas à être reconduits régulièrement, et les politiques d'importation ne font pas partie de la loi agricole. La loi maintient le programme d'encouragement à l'exportation de produits laitiers, mais le programme d'encouragement à l'exportation (*Export Enhancement Program*) est supprimé.

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

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

Chapitre 1

Le rôle de l'agriculture dans l'économie américaine

Les États-Unis font partie des plus gros producteurs, consommateurs, exportateurs et importateurs de produits agricoles de base dans le monde. Ce chapitre décrit dans ses grandes lignes le rôle de l'agriculture dans l'économie du pays. Il analyse le nombre et la taille des exploitations et leur évolution au fil du temps, ainsi que l'augmentation de la productivité du secteur agricole. Il évoque aussi la hausse des revenus des ménages agricoles et le faisceau grandissant des interactions entre ces derniers et le monde non agricole qui les entoure.

1.1. L'agriculture dans l'économie

Secteur primaire

Les États-Unis sont un des principaux producteurs, consommateurs, exportateurs et importateurs mondiaux de produits agricoles : la valeur de la production agricole y a atteint un niveau record de 365 milliards USD en 2008, du fait principalement de l'augmentation des prix des produits de base (tableau E.1). Les principales productions sont les céréales, les oléagineux, la viande bovine, les produits laitiers, la viande de volaille, et les fruits et légumes. Au cours de la période 2000-09, les cultures ont en moyenne compté pour 45 % de la valeur totale de la production agricole, soit légèrement plus que l'élevage (43 %). En valeur, les bovins adultes et les veaux ont représenté la part la plus élevée de la production (16.5 %), devant les cultures fourragères (11.8 %) et la volaille et les œufs (10.1 %).

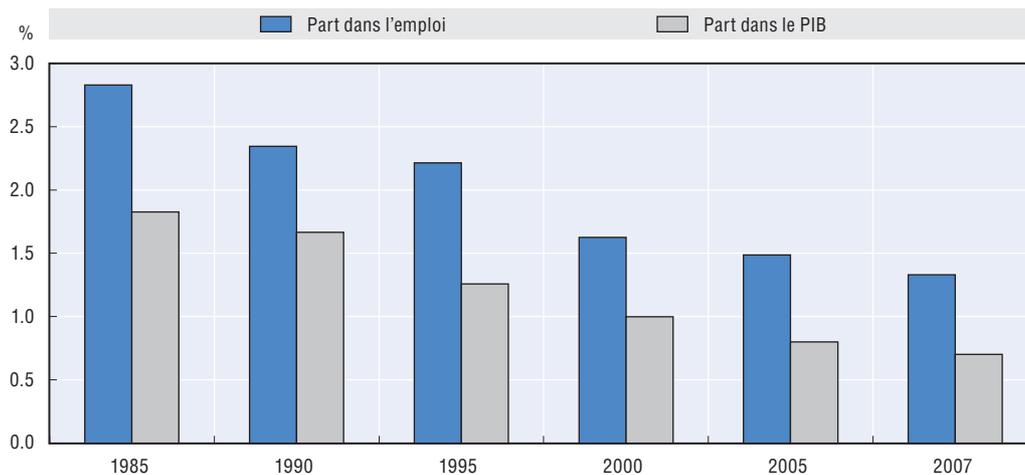
La productivité de l'agriculture américaine s'est accrue plus rapidement que la demande intérieure de produits alimentaires et de fibres. Aussi les exploitants et les entreprises agricoles des États-Unis dépendent-ils dans une large mesure des marchés d'exportation pour soutenir les prix et les revenus. Du fait d'un avantage comparatif dans de nombreuses filières, les échanges agricoles apportent une importante contribution à l'économie des États-Unis considérée dans son ensemble, tout comme aux autres économies de la planète. Bien que la part de l'agriculture dans les exportations mondiales ait diminué au fil du temps (tombant de 17 % en 1980 à 10 % en 2007), les États-Unis demeurent le principal exportateur et le plus grand importateur de produits agricoles au monde (tableau E.2).

Les États-Unis restent par ailleurs un exportateur net de produits agricoles, l'excédent contribuant à compenser le déficit persistant de ses échanges de marchandises non agricoles. La valeur des exportations et l'excédent commercial ont atteint des niveaux record en 2008, à savoir 115.4 milliards USD et 34.9 milliards USD, respectivement.

Les échanges agricoles constituent une importante source de production, d'emplois et de revenus pour l'économie des États-Unis. Une analyse du Service de recherche économique (ERS) montre que chaque dollar tiré des exportations agricoles induit 1.64 USD supplémentaire dans les activités de soutien nécessaires à la production de ces exportations. D'après des estimations, les exportations agricoles ont généré 806 000 emplois civils à plein-temps en 2006, dont 455 000 dans d'autres secteurs que l'agriculture (Edmondson, 2008).

Le secteur primaire joue cependant un rôle mineur et dont l'importance va décroissant au sein de l'économie des États-Unis dans son ensemble, l'augmentation rapide de la productivité globale ayant entraîné un excès de capacité dans l'agriculture. En 2007, l'agriculture n'a contribué que pour 1 % au PIB et n'a fourni un emploi qu'à 1.8 million de personnes – soit 1.3 % de la population active totale (graphique 1.1 ; tableau E.3).

Graphique 1.1. Contribution de l'agriculture à l'économie, 1985-2007



Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis et du Bureau américain des statistiques du travail.

Secteur agro-alimentaire

L'importance de l'agriculture aux États-Unis risque d'être gravement sous-estimée s'il n'est tenu compte que du secteur primaire. L'agriculture est en effet un maillon essentiel de la chaîne agro-alimentaire (souvent appelée « système de production d'aliments et de fibres » aux États-Unis), qui constitue l'un des plus vastes secteurs de l'économie, associant un large éventail de sous-secteurs, des fournisseurs de l'agriculture jusqu'aux chaînes de restauration rapide.

En 2002, le système de production d'aliments et de fibres employait près de 24 millions de personnes (15 % de la population active totale des États-Unis) et contribuait au PIB du pays à hauteur de 1 240 milliards USD (soit 12.3 %). Les activités de services et les activités de transformation sont celles qui contribuent le plus à la part du PIB imputable au secteur des aliments et des fibres. Le secteur agro-alimentaire ne représente pas moins de 20 % de l'emploi rural.

1.2. Structures du secteur agricole

Nombre et taille des exploitations

Les mutations structurelles à long terme de l'agriculture aux États-Unis présentent les grandes caractéristiques suivantes : a) une forte hausse de la productivité des exploitations ; b) une diminution du nombre des exploitations, s'accompagnant d'une augmentation de leur taille moyenne ; c) une hausse des revenus des ménages agricoles à un niveau équivalent à ceux des ménages non agricoles ; et d) un faisceau croissant d'interactions entre les ménages agricoles et la collectivité non agricole environnante (tableau 1.1 ; Gardner, 2002 ; Efland, 2000 ; Hallberg, 2001). Ces interactions revêtent la forme d'une augmentation du travail des membres des ménages agricoles en dehors de l'exploitation et de la quantité d'intrants achetés, ce qui a été à l'origine d'une spécialisation accrue des exploitations.

Le plus frappant des ajustements à long terme observés dans le secteur agricole des États-Unis au cours du XX^e siècle a peut-être été la baisse du nombre d'exploitations qui, compte tenu du recul limité des superficies totales consacrées à l'agriculture, a donné lieu

Tableau 1.1. **Mutations structurelles à long terme de l'agriculture aux États-Unis**

	1930	1945	1970	1985	1990	1997	2002	2007
Nombre d'exploitations (millions)	6.3	5.9	2.9	2.3	2.1	2.2	2.1	2.2
Taille moyenne des exploitations (acres)	151	195	376	441	460	431	441	418
Nombre moyen de produits par exploitation	4.5	4.6	2.7				1.3	
Emplois agricoles (milliers)		8 580	3 951	2 760	2 568	2 432	2 113	1 829
Part de l'agriculture dans la population active (%)	22	16	5.7	2.9	2.5	1.7	1.4	1.3
Part de l'agriculture dans le PIB (%)	8	7	2	1.8	1.4		0.8	0.7
Travail en dehors de l'exploitation (%) ¹	30	27	55	66	55	60	93	93

1. Pour 1930 et 1945, le travail en dehors de l'exploitation correspond au pourcentage d'exploitants ayant travaillé à l'extérieur de l'exploitation pendant 100 jours en moyenne ; pour les autres années, il s'agit du pourcentage de ménages agricoles disposant de revenus non agricoles.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis ; de Dimitri et autres (2005) ; et du recensement agricole de 2007.

à une augmentation sensible de la taille moyenne des exploitations. Le nombre d'exploitations a atteint son niveau maximal de 6.8 millions en 1935 ; puis de cette date jusqu'à 1974, il a fortement diminué, au rythme de 2.7 % par an. Il a continué de reculer jusqu'en 2002, mais à un rythme bien plus lent (0.6 % par an), alors que la taille moyenne des exploitations s'est stabilisée (MacDonald, Hoppe et Banker, 2004). En 2007, on dénombrait à peine plus de 2 millions d'exploitations – soit 32 % de leur nombre maximal en 1935.

Les types d'exploitations sont d'une grande diversité (encadré 1.1)¹. Les exploitations familiales occupent une place prépondérante, puisqu'elles représentent 98 % de l'ensemble et génèrent 78 % de la valeur de la production agricole totale (tableau E.4). La majorité des exploitations sont petites (définies comme étant celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à 250 000 USD). Près de 50 % d'entre elles réalisent un chiffre d'affaires agricole compris entre 1 000 USD et 10 000 USD et ne représentent que 0.9 % du chiffre d'affaires de l'ensemble des exploitations. 30 % ont un chiffre d'affaires compris entre 10 000 USD et 249 000 USD et représentent moins de 15 % du chiffre d'affaires de l'ensemble des exploitations. Les grandes exploitations (celles réalisant un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 250 000 USD) représentent moins de 10 % et génèrent plus de 80 % du chiffre d'affaires de l'ensemble des exploitations (tableau E.5).

Le classement des exploitations familiales en trois catégories – « commerciales », « de résidence en zone rurale » et « intermédiaires » – en tenant compte tout à la fois du volume du chiffre d'affaires et de l'activité principale met en évidence des différences essentielles du point de vue de leur nombre, de leur part dans la production, de la propriété, ainsi que des sources de revenus du ménage agricole (tableau E.4 et E.6). La plupart des exploitations entrent dans la catégorie des exploitations de résidence en zone rurale. En 2007, cette catégorie représentait 71 % de l'ensemble des exploitations, 7 % de la production totale et 64 % des terres appartenant aux exploitants.

En ce qui concerne la démographie, les données montrent que l'âge moyen des agriculteurs s'accroît rapidement. Plus précisément, l'âge moyen de l'exploitant principal est passé de 55.3 ans en 2002 à 57.1 ans en 2007. En outre, le nombre des exploitants âgés de moins de 25 ans a diminué de 30 % tandis que celui des exploitants âgés de plus de 75 ans a progressé de 20 %.

Encadré 1.1. Définition des différents types d'exploitations

Exploitations familiales : toute exploitation agricole appartenant en majorité à l'exploitant principal et aux personnes liées par le sang, le mariage ou l'adoption.

Petites exploitations familiales (chiffre d'affaires brut inférieur à 250 000 USD) :

Exploitations familiales de résidence en zone rurale :

- *Exploitations de retraite* : petites exploitations dont les exploitants déclarent être à la retraite.
- *Exploitations résidentielles/de loisir* : petites exploitations dont les exploitants déclarent une activité principale autre que l'agriculture.

Exploitations familiales intermédiaires ou dans lesquelles l'agriculture est exercée à titre principal : petites exploitations familiales dont les exploitants déclarent que l'agriculture est leur activité principale.

- *Exploitations agricoles à faible chiffre d'affaires* : chiffre d'affaires brut inférieur à 100 000 USD.
- *Exploitations agricoles à fort chiffre d'affaires* : chiffre d'affaires brut de 100 000 USD à 249 999 USD.

Grandes exploitations familiales ou exploitations familiales commerciales (chiffre d'affaires brut égal ou supérieur à 250 000 USD).

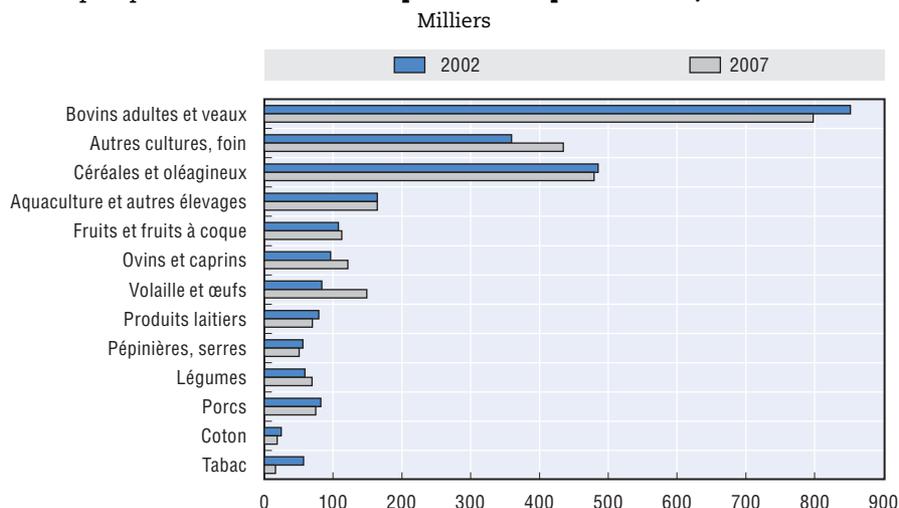
- *Grandes exploitations familiales* : chiffre d'affaires brut de 250 000 USD à 499 999 USD.
- *Très grandes exploitations familiales* : chiffre d'affaires brut égal ou supérieur à 500 000 USD.

Exploitations non familiales : toute exploitation ne répondant pas à la définition de l'exploitation familiale. Les exploitations non familiales comprennent les partenariats, les coopératives, les exploitations dirigées par des gérants recrutés à cet effet et les petites entreprises dont les propriétaires ne sont pas unis par des liens de parenté.

Concentration

Bien que le nombre d'exploitations ait eu tendance à diminuer depuis la Seconde Guerre mondiale, les chiffres du recensement agricole de 2007 montrent qu'un palier a été atteint, une nette augmentation de 75 810 exploitations (4 %) ayant été enregistrée à partir de 2002. La plupart de ces nouvelles exploitations sont de petite taille et ne produisent aucun produit représentant plus de 50 % du chiffre d'affaires total.

Le nombre total d'exploitations a certes augmenté à l'échelle nationale, mais il n'en a pas moins diminué dans bien des secteurs particuliers, dont ceux des céréales et des oléagineux, de l'horticulture, de l'élevage de bovins et de l'élevage de porcins (graphique 1.2). La variation nette relativement faible de leur nombre masque un sensible renouvellement, puisque des exploitations ne cessent de démarrer leur activité et d'autres d'y mettre fin. Au total 291 329 nouvelles exploitations ont vu le jour de 2002 à 2007. Elles sont pour la plupart de plus petite taille et leurs exploitants sont généralement plus jeunes et exercent en parallèle une activité non agricole. En 2007, elles possédaient en moyenne une superficie de 81 hectares et réalisaient un chiffre d'affaires de 71 000 USD, contre 169 hectares et 135 000 USD pour l'ensemble des exploitations (recensement agricole de 2007).

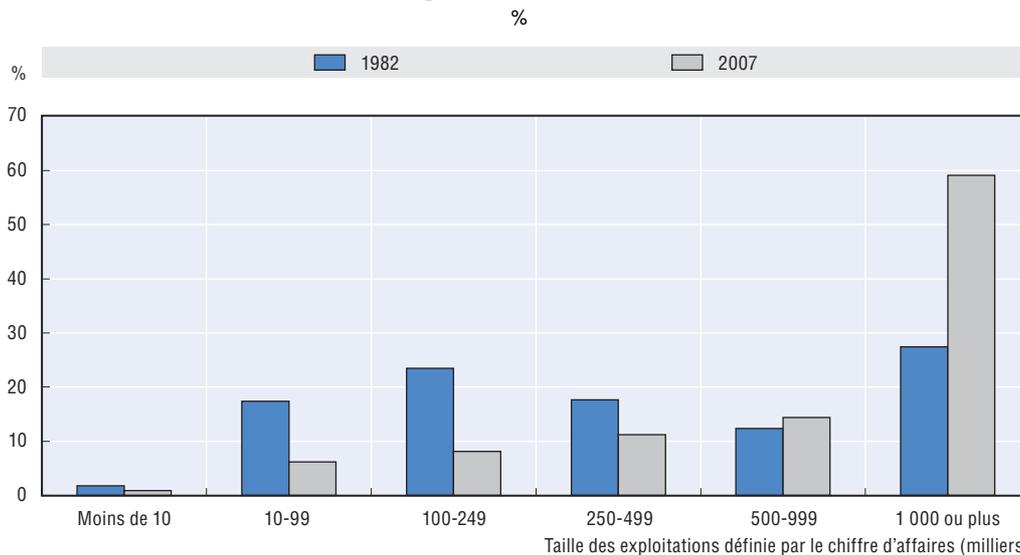
Graphique 1.2. **Nombre d'exploitations par secteur, 2002 et 2007**

Source : Calculs de l'OCDE à partir des données provenant du recensement agricole de 2007.

Le recensement agricole de 2007 met en évidence une poursuite des tendances à l'augmentation du nombre de petites et de très grandes exploitations et à la diminution de celui des exploitations de taille moyenne. Le nombre de grandes exploitations (celles disposant d'un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 250 000 USD) a régulièrement progressé entre 1989 et 2007, passant de 85 000 à 265 000. La part de cette catégorie dans l'ensemble des exploitations est passée de 5 % à 9,5 %. La plupart de ces exploitations réalisaient un chiffre d'affaires compris entre 250 000 USD et 499 999 USD, mais le nombre de celles enregistrant un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 500 000 USD a connu la croissance la plus rapide. Le renchérissement des produits de base et l'augmentation des rendements sont deux des facteurs explicatifs de ce reclassement de nombreuses exploitations dans une catégorie de chiffre d'affaires supérieure. Entre 2002 et 2007, le nombre d'exploitations ayant un chiffre d'affaires inférieur à 1 000 USD a augmenté de 118 000 unités, alors que celles réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 500 000 USD se sont accrues de 46 000 unités.

La diminution du nombre global d'exploitations et l'augmentation de la taille moyenne des exploitations ont certes connu un ralentissement au cours des trente dernières années, mais la production agricole ne s'en est pas moins très nettement déplacée vers les plus grandes exploitations (graphique 1.3 ; tableau E.5 et E.7). En 1982, 80 % de la valeur de la production agricole étaient imputables à 431 634 exploitations, contre 85 % à la moitié environ en 2007.

La part de la production agricole assurée par les grandes exploitations (celles réalisant un chiffre d'affaires d'au moins 250 000 USD) est un autre indice de cette tendance à la concentration du secteur. Ces exploitations représentent en effet une part du chiffre d'affaires total en constante progression, puisqu'elle est passée de 57 % en 1982 à 85 % en 2007 (tableau E.5). Les exploitations ayant un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 500 000 USD ont largement accru leur part dans le chiffre d'affaires total entre 1982 et 2007 – évolution dont le recul des exploitations réalisant un chiffre d'affaires compris entre 10 000 USD et 250 000 USD offre, quasiment à l'identique, un reflet inversé, leur part tombant de 40 % en 1982 à 14 % en 2007.

Graphique 1.3. **Part de la valeur de la production en fonction de la taille de l'exploitation, 1982-2007**

Note : Les chiffres d'affaires sont indiqués en USD constants de 2007.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du recensement agricole (plusieurs années), corrigées des prix au moyen de l'Indice des prix aux producteurs des produits agricoles.

Spécialisation par produit

Les exploitations des États-Unis se spécialisent et affichent des productions moins variées qu'auparavant (tableau 1.1 ; Gardner, 2002). Près de la moitié d'entre elles produisent un seul produit. Les plus petites sont les plus susceptibles de produire un seul produit, mais même les grandes n'en produisent qu'un nombre limité. Les trois-quarts des exploitations ayant un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 500 000 USD ne produisent ainsi pas plus de trois produits. Les exploitations sont par ailleurs spécialisées dans des produits différents selon leur taille : par exemple, celles qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 10 000 USD tendent à se spécialiser dans les bovins de boucherie, tandis que celles dont le chiffre d'affaires se situe entre 50 000 et 99 999 USD sont souvent spécialisées dans certaines cultures céréalières (maïs, blé, riz), le soja et d'autres cultures de plein champ (par exemple, tabac, arachides, coton, betterave à sucre) (tableau E.7).

La production de produits agricoles traditionnels a cédé du terrain à celle de produits à plus forte valeur marchande et valeur ajoutée, dont les fruits et légumes, les produits alimentaires transformés, les produits laitiers et les produits de pépinière et de serre (tableau E.1). Les très grandes exploitations familiales accaparent la production des végétaux chers, qu'elles assurent à hauteur de 78 % (les petites exploitations, toutes catégories confondues, ne sont pas plus de 10 % à se spécialiser dans ces cultures). Ces végétaux peuvent générer un gros chiffre d'affaires par unité de superficie, mais ils peuvent également exiger bien plus de main-d'œuvre que l'élevage de bovins, ainsi qu'une plus grande expertise en matière de commercialisation.

Activités sous contrat

Une importante caractéristique de la mutation structurelle continue de l'agriculture des États-Unis – qui est étroitement liée à l'essor des grandes exploitations, à la spécialisation accrue des exploitations et à la différenciation plus marquée des produits – tient à l'intégration croissante des activités de production et de transformation (MacDonald et Korb,

2008). Deux cinquièmes environ de la production agricole des États-Unis sont en effet produits ou commercialisés sous contrat, bien que ce pourcentage varie selon le produit et le type d'exploitation. La presque totalité des betteraves à sucre et des volailles est ainsi produite aux États-Unis par des exploitants sous contrat. Les activités sous contrat occupent également une place très importante en ce qui concerne le coton, le tabac, les fruits, les produits laitiers et les porcins. Cependant, seul un petit pourcentage de blé, de soja ou de maïs – autant de cultures de plein champ traditionnelles – est cultivé sous contrat.

Les données agrégées montrent que la production sous contrat a enregistré une progression lente et régulière au fil des ans, mais que l'évolution a été plus rapide pour certains produits. La part de la production de tabac assurée sous contrat est ainsi passée de 1 % à 50 % entre 1995 et 2004. Entre 2002 et 2007, bien que le nombre d'exploitations sous contrat ait diminué de 14 %, la valeur de la production sous contrat a progressé de 55 %. Les 2 % d'exploitations qui prenaient part aux activités sous contrat généraient 16 % de la valeur totale de l'ensemble des produits agricoles (recensement agricole de 2007).

Les activités sous contrat sont étroitement liées à la taille des exploitations et ont concerné 50 % de la production des plus grandes exploitations au cours de la période 2002-07. La production s'étant concentrée au sein des grandes exploitations, l'agriculture sous contrat a pris une importance accrue. Les contrats ne couvrent en effet qu'un sixième de la production des exploitations réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 250 000 USD, contre plus de la moitié (61 %) de la production des plus grandes, c'est-à-dire de celles ayant un chiffre d'affaires supérieur à 1 million USD. De plus, les activités sous contrat se sont développées parmi les plus grandes exploitations entre 2001 et 2003, mais elles sont demeurées stables ou ont reculé parmi celles de plus petite taille. L'expansion de l'agriculture sous contrat est allée de pair avec l'augmentation de la production des grandes exploitations.

1.3. Revenus et patrimoine des ménages agricoles

Comme le tableau E.1 le montre, les deux indicateurs clés du bien-être économique des ménages agricoles aux États-Unis – le revenu agricole net et le taux d'endettement – portent à croire que ce secteur d'activité est dans l'ensemble très robuste. Au cours de la période 1985-2008, le revenu agricole net a régulièrement progressé, alors que le taux d'endettement a diminué, l'alourdissement des dettes agricoles étant plus que compensé par l'accroissement de la valeur des actifs agricoles. Le taux d'endettement a atteint son niveau le plus bas, égal à 10.4 %, en 2007, contre un niveau maximal de 22.2 % en 1985. Le revenu agricole net a grimpé en 2008 à un niveau sans précédent, sous l'effet d'une forte hausse de la production végétale qui n'a été compensée que partiellement par l'augmentation des coûts de production dans le secteur agricole (Harris et autres, 2009).

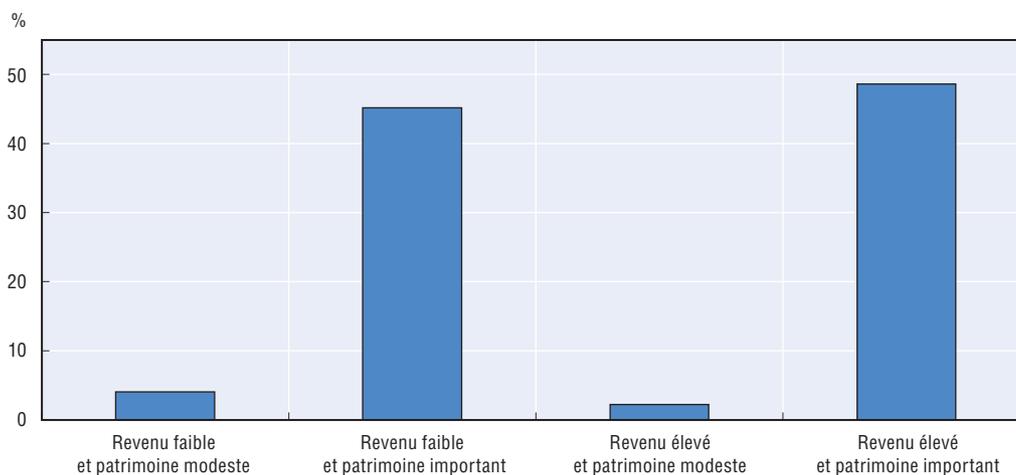
En 2009, à la suite de la crise économique et financière, le cours des produits de base – en particulier du bétail et des produits de l'élevage – a diminué, provoquant selon les estimations une baisse de 35 % du revenu agricole net. Consécutivement à la crise des marchés nationaux de l'immobilier et du crédit qui s'est produite en 2008 et à la montée du chômage, certains ménages agricoles sont plus exposés aux risques de pertes de revenus et d'actifs. Malgré tout, le revenu agricole reste à des niveaux historiquement élevés et, comme les ménages agricoles disposent en moyenne d'un patrimoine global supérieur à celui de la population dans son ensemble, ils sont plus à même pour la plupart de supporter une diminution à court terme de leurs revenus d'activité (Harris et autres, 2009).

Il serait trompeur d'évaluer le bien-être économique des ménages agricoles sur la seule base de leur revenu parce que les gains tirés de l'agriculture découlent à la fois de la génération de recettes et de l'accumulation d'un patrimoine. Pour étudier conjointement le revenu et le patrimoine, le Service de recherche économique (ERS) du ministère de l'Agriculture des États-Unis a classé les ménages agricoles en quatre groupes en fonction du niveau faible/élevé de leur revenu et de leur patrimoine, les niveaux médians de revenu ou de patrimoine de l'ensemble des ménages américains servant à départager les groupes.

Comme le graphique 1.4 le montre, la principale différence entre les ménages agricoles et les ménages non agricoles réside dans le montant de leur patrimoine plutôt que dans celui de leur revenu : i) moins de 6 % de l'ensemble des ménages agricoles – contre 50 % de l'ensemble des ménages américains – ont un patrimoine inférieur au patrimoine médian de l'ensemble des ménages américains ; sur les 96 % de ménages agricoles disposant d'un patrimoine important, 56 % ont un revenu supérieur au revenu médian des ménages américains ; seulement 4 % de l'ensemble des ménages agricoles ont à la fois un faible revenu et un patrimoine modeste.

En outre, les données font apparaître une augmentation du patrimoine moyen des exploitations depuis 2004 du fait de la valorisation croissante des terres agricoles et des capitaux propres détenus par les agriculteurs considérés globalement, associée à une dépréciation des propriétés à usage résidentiel (Harris et autres, 2009). Contrairement au patrimoine net des ménages non agricoles, qui est constitué principalement de leur logement et d'autres biens immobiliers, celui des ménages agricoles se confond pour l'essentiel avec les actifs de l'exploitation (dont les terres agricoles elles-mêmes)².

Graphique 1.4. **Distribution des ménages agricoles en fonction de critères de bien-être économique, 2008**



Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis, Enquête sur la gestion des ressources agricoles.

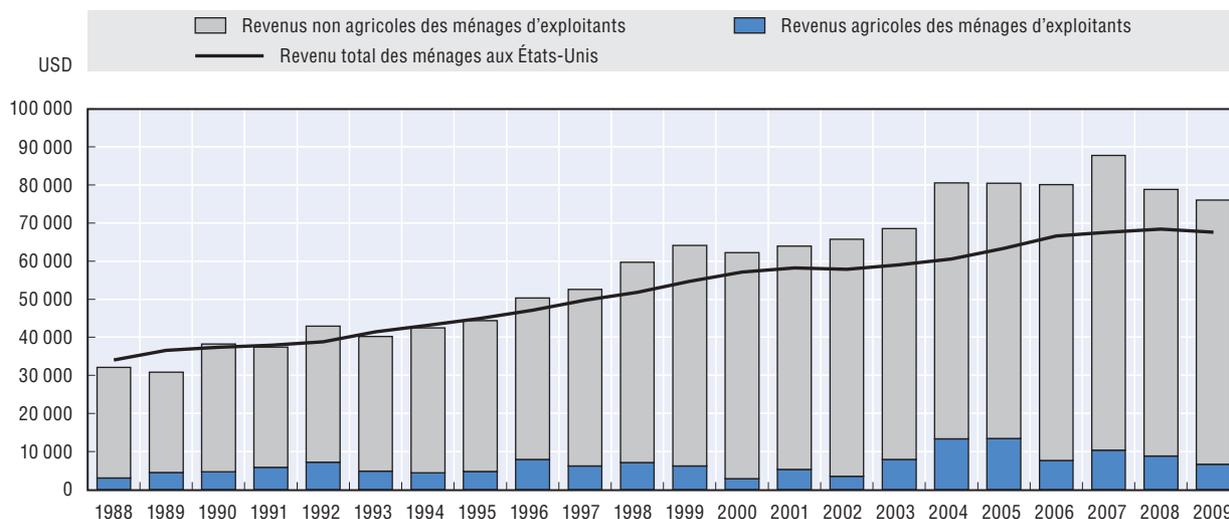
Le rôle des revenus non agricoles

Depuis 1996, année après année, le revenu moyen des ménages agricoles est supérieur de 5 à 17 % à celui de l'ensemble des ménages américains (graphique 1.5). Cependant, comme il existe de forts écarts de revenu entre les agriculteurs – de nombreux petits exploitants ne produisent pas beaucoup et l'essentiel de la production et des revenus se

concentre sur seulement quelques exploitations –, il serait plus réaliste d'utiliser comme indicateur le revenu médian et non le revenu moyen pour comparer le revenu des ménages agricoles à celui des ménages non agricoles³. Lorsque l'on utilise les revenus médians, on constate que le revenu reste supérieur ou à peu près égal par rapport aux ménages agricoles. En 2008, le revenu médian des ménages d'exploitants agricoles se montait à 50 971 USD, soit 1.3 % de plus que le revenu médian de l'ensemble des ménages américains, tandis qu'en 2005 il lui était supérieur de 16 % (Harris et autres, 2009).

Si les revenus agricoles se montrent extrêmement variables dans le temps – en raison des fluctuations de la production agricole, des prix des produits et de la conjoncture économique ainsi que des politiques macroéconomiques mises en œuvre –, ceux des ménages d'exploitants sont quant à eux relativement stables. Le portefeuille économique de la plupart d'entre eux est très diversifié et beaucoup de ménages d'agriculteurs s'appuient sur les revenus non agricoles pour stabiliser leur revenu total.

Graphique 1.5. **Revenus moyens des ménages d'exploitants agricoles selon leur source et revenu total des ménages aux États-Unis, 1988-2009**



Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis, Enquête sur la gestion des ressources agricoles.

Les revenus d'origine non agricole sont la principale composante des revenus des ménages agricoles. Depuis 1998, ils sont même supérieurs au revenu moyen des ménages américains, et les revenus d'origine agricole ne représentent plus qu'un faible pourcentage du revenu des ménages d'exploitants agricoles. Environ 60 % des ménages agricoles comptent un exploitant (ou un conjoint) qui travaille à l'extérieur de l'exploitation agricole. Généralement, les ménages gérant de grandes exploitations familiales (celles réalisant un chiffre d'affaires d'au moins 250 000 USD) ont un revenu agricole moyen supérieur à leur revenu non agricole (tableau E.6)⁴. La plus grande partie des revenus non agricoles est constituée de revenus du travail, qu'ils prennent la forme de salaires et traitements ou celle de revenus industriels et commerciaux.

Le graphique 1.6 montre quelles ont été les sources du revenu moyen des exploitants agricoles au cours de la période 2002-08. Le revenu moyen des ménages d'agriculteurs possédant une exploitation familiale, toutes catégories de chiffre d'affaires confondues, a été

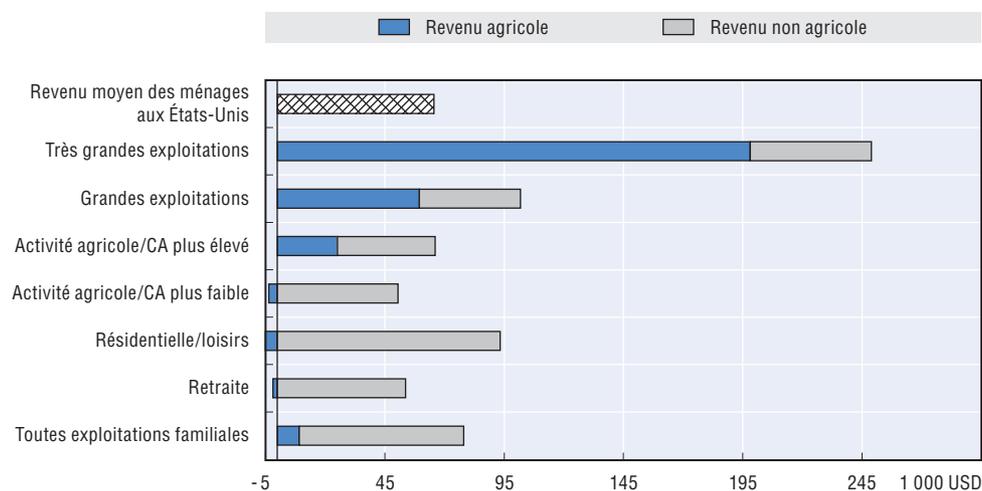
supérieur à celui de l'ensemble des ménages des États-Unis au cours de la période 2002-08 (65 462 USD). Toutefois, les ménages agricoles ne suivent pas tous la même voie pour garantir leur bien-être économique. Les ménages à la tête des plus grandes exploitations comptent davantage sur leurs revenus agricoles que ceux dont les exploitations sont de plus petite taille.

En 2008, le revenu agricole représentait 73 % du revenu total du ménage chez les ménages exploitant une grande exploitation (ou exploitation « commerciale ») (Harris et autres, 2009). Par contre, les ménages agricoles exploitant une petite exploitation tirent la quasi-totalité de leurs revenus de leur activité à l'extérieur de l'exploitation et de revenus autres que ceux du travail provenant de leurs pensions de retraite et de leurs investissements financiers. Près de 80 % des plus petites exploitations déclarent des revenus agricoles négatifs, mais ces pertes sont généralement compensées par des revenus non agricoles qui sont loin d'être négligeables et qui permettent à la plupart des ménages concernés de se maintenir à un niveau égal ou supérieur à la moyenne nationale.

Les ménages qui exploitent une « exploitation de résidence en zone rurale » ont un revenu moyen supérieur à celui d'une famille américaine moyenne, et ce même lorsqu'ils tirent de l'agriculture un revenu monétaire net moyen négatif (leurs frais d'exploitation étant supérieurs à leur chiffre d'affaires brut) (graphique 1.6 ; tableau E.6). Ainsi, bien que les revenus tirés de l'agriculture aient en moyenne été négatifs (6 345 USD) au cours de la période 2002-08, les revenus provenant d'une source non agricole se sont élevés à 93 327 USD. Les exploitations de résidence en zone rurale associent généralement revenu non agricole et pratique de l'agriculture, ou sont tenues par des personnes à la retraite ou qui voient dans l'agriculture un moyen de jouir des aménités rurales.

Les ménages à la tête d'une exploitation de taille intermédiaire tirent en moyenne des revenus monétaires nets positifs de leurs activités agricoles, mais la majeure partie de leurs revenus ne provient pas de l'agriculture. Ceux qui gèrent une grande exploitation (commerciale) disposent d'un revenu moyen près de trois fois supérieur au revenu familial moyen aux États-Unis, mais dépendent davantage des revenus agricoles (73 % en 2008) que les autres ménages (Harris et autres, 2009).

Graphique 1.6. Sources de revenu des exploitants agricoles, moyenne 2002-08



Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis, Enquête sur la gestion des ressources agricoles.

1.4. Évolutions de la production agricole, de l'utilisation des intrants et de la productivité

Évolutions de la production

Même si la production agricole peut être influencée par un certain nombre de facteurs, tels que les conditions météorologiques ou les politiques macroéconomiques et sectorielles, son volume total aux États-Unis a eu tendance à augmenter au fil du temps (tableau E.8). Elle a ainsi progressé de 31 % entre 1989 et 2008, soit de 1.31 % par an en moyenne, l'essentiel de cette progression étant imputable à la volaille et aux œufs, aux cultures oléagineuses et, dans une moindre mesure, aux produits laitiers. Les bovins (et les autres animaux de boucherie) sont la principale composante de la valeur totale de la production animale (tableau E.1), tandis que la volaille et les œufs forment la composante qui a enregistré la plus forte croissance en volume (3.11 % contre 0.57 % pour les animaux de boucherie sur la période 1989-2008).

Évolutions des intrants

Le tableau 1.2 présente les sources de croissance de la production au sein du secteur agricole au cours de la période 1979-2008. L'augmentation de la production peut résulter d'une hausse du recours aux intrants classiques et de l'accroissement de la productivité. La consommation globale d'intrants ayant diminué à un rythme moyen de 0.6 % entre 1979 et 2008, la progression de la production agricole durant cette période est donc exclusivement imputable à l'accroissement de la productivité, qui a été de 2 % par an en moyenne.

Tableau 1.2. Sources de croissance de la production agricole, 1979-2008

	(taux de croissance annuels moyens, %)			
	1979-1989	1989-1999	1999-2008	1979-2008
Croissance de la production	0.72	2.18	0.58	1.33
Sources de croissance				
Croissance des intrants	-1.60	0.65	-1.15	-0.65
Travail	-2.11	-1.29	-2.64	-1.87
Capital	-1.73	-0.81	-0.23	-0.94
Matières premières	-1.29	2.15	-0.95	0.07
Productivité totale des facteurs	2.32	1.53	1.74	2.06

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

La baisse du volume total des intrants au cours de la période 1979-2008 occulte le fait que certains de ces intrants ont enregistré de plus larges variations. Ainsi, tandis que le travail et le capital ont reculé, la consommation d'agrofouritures a augmenté. Le travail n'a pas cessé de perdre du terrain dans l'agriculture, en l'occurrence à un rythme annuel moyen de près de 1.9 % au cours de la période 1979-2008. Le secteur agricole employait 2.8 millions de personnes en 1979, contre 1.8 million en 2008. Les opportunités économiques croissantes qui s'offrent aux agriculteurs et aux membres de leurs familles dans d'autres secteurs que l'agriculture ont certes accru quelque peu le recours à la main-d'œuvre salariée, mais celle-ci n'en a pas moins sensiblement diminué au cours de la période 1999-2008, au rythme d'environ 5 % par an.

Un facteur majeur a été à l'origine de cette baisse : le large recours aux apports de capital et de machines, relativement meilleur marché, en lieu et place de la main d'œuvre,

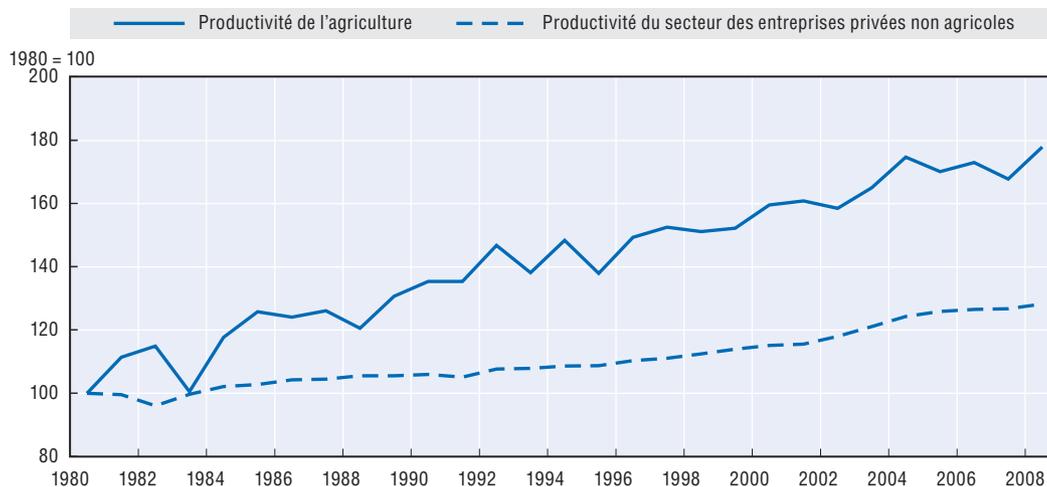
relativement plus chère. Néanmoins, bien que les gains de productivité aient progressivement entraîné une contraction de la main-d'œuvre agricole totale, les travailleurs agricoles salariés continuent de jouer un rôle important dans le secteur, puisqu'ils comptaient en 2007 pour 60 % de l'emploi agricole total (tableau E.3). Cependant, la main-d'œuvre agricole salariée est essentiellement saisonnière et se concentre sur des produits particuliers (horticoles, par exemple).

Qui plus est, bien que le nombre de travailleurs employés dans l'agriculture et le nombre total d'heures travaillées aient diminué, les quantités produites par heure travaillée ont augmenté. Par exemple, au cours de la période 1979-2008, la productivité de la main-d'œuvre (c'est-à-dire la production agricole par unité de travail) s'est accrue à un taux annuel moyen de 3.9 % (tableau E.8). En outre, l'accès à Internet, qui peut contribuer sensiblement à augmenter la productivité du travail, s'est élargi. D'après les données provenant du recensement agricole de 2007, le pourcentage d'exploitants agricoles disposant d'un accès à Internet est passé de 50 % en 2002 à 57 % en 2007 (dont 58 % déclaraient bénéficier d'une connexion à grande vitesse).

Évolutions de la productivité

La productivité mesure l'efficacité avec laquelle les intrants sont convertis en production. Il est largement admis que l'augmentation de la productivité est le principal facteur de croissance économique dans le secteur agricole des États-Unis, dans la mesure où l'accroissement de la production résulte exclusivement des gains de productivité. Comparativement aux autres secteurs de l'économie américaine, l'agriculture enregistre des performances remarquables en termes de productivité totale des facteurs (rapport entre production totale et intrants totaux). Elle affiche l'un des taux de croissance de la productivité les plus élevés de toute l'économie. La productivité de l'agriculture a augmenté à un rythme annuel moyen de 2.1 % au cours de la période 1979-2008, alors que la productivité du secteur des entreprises privées non agricoles n'a progressé que de 1 % par an (graphique 1.7 ; tableau E.8)⁵. L'amélioration de la productivité en agriculture résulte

Graphique 1.7. **Productivité totale des facteurs dans l'agriculture et dans le secteur des entreprises non agricoles, 1980-2008**



Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis ; du Bureau des statistiques du travail.

principalement des innovations dans les tâches non agricoles, de l'évolution de l'organisation et des structures dans le secteur agricole et de la recherche destinée à perfectionner la production agricole.

Au début des années 90, les taux de croissance de la productivité sont restés supérieurs à la moyenne. Non seulement l'utilisation d'intrants a relativement peu augmenté sur la période 1990-94, mais la hausse de la production a atteint des niveaux exceptionnellement élevés. La production agricole n'a guère augmenté au cours de la période 1999-2002, tandis que l'accroissement de la productivité a de fait été négatif de 2000 à 2002. Le retour de conditions météorologiques favorables en 2003 et 2004 a toutefois entraîné de fortes augmentations de la production et de la productivité, cette dernière s'accroissant de 4.1 % en 2003 et de 5.9 % en 2004. En moyenne, le rapide développement de la productivité s'est poursuivi au cours de la période 1999-2008 (au rythme de 1.7 % par an).

Le développement de la productivité de l'agriculture aux États-Unis soutient avantageusement la comparaison avec celui dont a bénéficié ce même secteur dans les autres pays industrialisés, tout comme avec celui enregistré par l'économie américaine considérée globalement (Ball et autres, 2007). L'augmentation de l'utilisation d'intrants a généralement constitué la principale source de croissance de l'économie dans son ensemble, comme de chacun des secteurs de production qui la composent. L'agriculture compte parmi les rares exceptions : l'accroissement de la productivité y joue un plus grand rôle que la hausse de l'utilisation d'intrants.

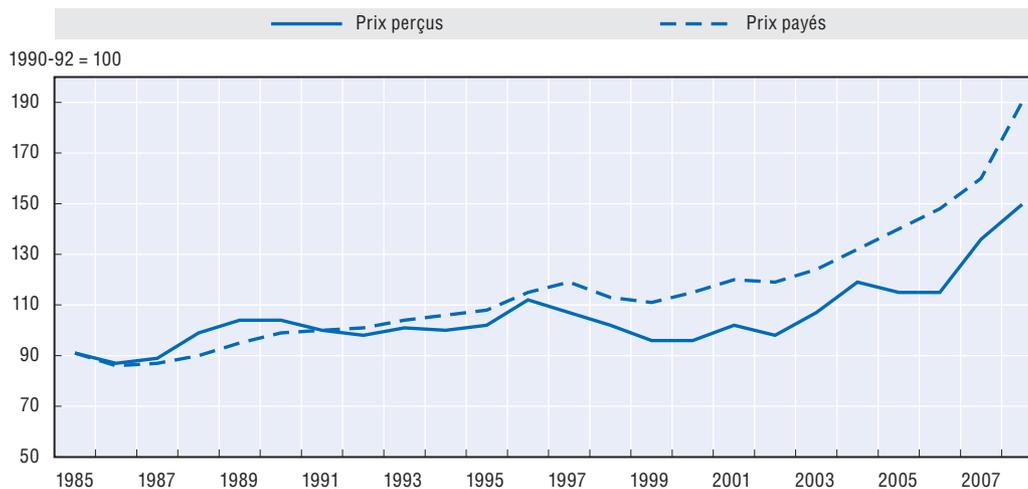
Certains des gains de productivité les plus remarquables ont été observés dans la production de maïs et de lait. Les rendements moyens du maïs sont passés de 7 tonnes par hectare en 1985 à 9 tonnes en 2008. La production moyenne de lait est passée de 6 tonnes par vache en 1985 à 9 tonnes en 2008⁶. Des augmentations relativement importantes des rendements ont également été observées dans les cas du sorgho, du blé, du riz, de l'arachide et du coton. Les activités de recherche et développement, de vulgarisation, de formation, tout comme les efforts dans le domaine des infrastructures et les programmes publics, ont été les principaux facteurs qui ont contribué à la croissance de la productivité de l'agriculture. Les gains de productivité au cours de la période 1989-2008 trouvent leur origine à l'intérieur comme à l'extérieur du secteur agricole. Les conditions météorologiques ont bien entendu une incidence sensible et difficile à anticiper sur les variations de la productivité d'une année sur l'autre, mais d'autres chocs externes qui s'exercent sur l'économie ont également un effet indirect sur les prix relatifs et sur l'allocation des ressources dans le secteur agricole.

De fait, les pressions sur les prix relatifs (tels que ceux de l'énergie) sont souvent considérées comme un moteur important de l'innovation technique en agriculture – conformément au concept d'« innovation induite ». Les agriculteurs sont sensibles aux variations des prix relatifs des intrants. Par exemple, si le prix du travail augmente comparativement à celui du capital (du fait que le travail devient plus rare par rapport au capital ou en raison de hausses générales des salaires dans le secteur non agricole), les agriculteurs s'efforceront d'utiliser davantage de capital en lieu et place de la main-d'œuvre. Cette variation des prix relatifs peut également inciter les entreprises privées (comme les fabricants de machines agricoles) à mettre au point de nouvelles technologies permettant d'économiser le facteur de production relativement plus coûteux.

Prix perçus et payés par les agriculteurs

Durant la période allant de 1985 à 1993, le niveau global des prix perçus par les producteurs n'a guère évolué, malgré de légères fluctuations (graphique 1.8). Au cours de cette même période, l'indice des prix payés par les producteurs a augmenté au rythme annuel de 2 %, mais il est demeuré inférieur à l'indice des prix perçus. Depuis, ces tendances se sont inversées, les prix payés augmentant plus rapidement que les prix perçus. Entamée en 1995, cette compression des marges s'est ensuite accentuée, en particulier après 2005. Malgré cela, les gains d'efficacité imputables à la hausse rapide de la productivité ont favorisé la poursuite des augmentations de la production.

Graphique 1.8. **Prix perçus et payés par les agriculteurs (indice), 1985-2008**



Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

Ces évolutions risquent d'avoir un important impact sur le niveau global de la rentabilité et des revenus du secteur de l'agriculture eu égard au fort pourcentage des recettes agricoles brutes que représentent les frais de production (76 % en moyenne au cours de la période 2002-09) (tableau E.1). Une hausse des prix de l'énergie, par exemple, entraîne une augmentation des coûts en intrants pour les agriculteurs.

Les résultats d'une étude menée par le Service de recherche économique montrent que, par le passé, chaque augmentation de 1 % du prix aux États-Unis du pétrole brut importé s'est traduite par une hausse de 0.7 % du prix acquitté par les agriculteurs pour l'essence et le gazole (Harris et autres, 2009). Cependant, la hausse des coûts de l'énergie s'accompagne d'une augmentation des prix des engrais et des produits chimiques. Les techniques agricoles exigent de nos jours un flux continu et de grande ampleur de fournitures et de services achetés à d'autres secteurs que l'agriculture. En 2007, en valeur, seulement 40 % des intrants étaient issus de l'agriculture (tableau E.1).

Notes

1. Le ministère de l'Agriculture des États-Unis définit le terme « exploitation » au sens large comme étant toute activité susceptible de produire pour au moins 1 000 USD de produits agricoles au cours d'une année donnée. Cette définition n'a pas changé depuis 1975. La concentration accrue de la production agricole sur les grandes exploitations et la prolifération des petites exploitations « de

résidence en zone rurale » ayant une production faible ou nulle ont donné lieu à des propositions visant à restreindre la définition aux exploitations « engagées activement » (par exemple, en portant le seuil à 10 000 USD). Voir O'Donoghue, et autres (2009).

2. Il aurait été plus approprié de comparer les ménages agricoles aux autres ménages possédant une petite entreprise, mais on ne dispose pas de données en la matière.
3. Contrairement à ce qui se passe pour le revenu moyen, des valeurs inhabituellement élevées ou faibles n'influent pas sur les estimations du revenu médian.
4. Bien que le pourcentage ait augmenté au fil du temps, le travail à l'extérieur de l'exploitation n'est pas un phénomène nouveau : dans les années 30, environ 30 % des exploitants déclaraient travailler hors de l'exploitation (Hoppe et autres, 2007).
5. En outre, la hausse de la productivité constitue une source de croissance de la production plus importante dans l'agriculture que dans les autres secteurs. Ainsi, dans l'agriculture, l'augmentation du volume de production est exclusivement imputable aux gains de productivité, alors que dans le reste de l'économie, elle résulte pour une large part d'un accroissement de l'utilisation d'intrants (Ball et autres, 2007).
6. Calculs de l'OCDE à partir de données du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis, Commodity Costs and Returns: US and Regional Cost and Return Data.

Chapitre 2

Soutien à l'agriculture aux États-Unis

La politique agricole des États-Unis a ses origines dans le New Deal des années 30 et dans la loi agricole de 1949, et les lois agricoles de 1985, 1990, 1996, 2002 et 2008 lui ont donné sa forme actuelle. Ce chapitre rappelle brièvement le cadre où s'inscrit l'action des pouvoirs publics, puis analyse l'évolution du soutien agricole au cours des 25 dernières années.

2.1. Toile de fond

Une bonne partie de la politique actuelle concernant les produits agricoles de base trouve son origine dans les programmes mis en place dans le cadre du New Deal lors de la crise des années 30. La loi agricole de 1949 constitue ce que l'on appelle le cadre juridique « permanent », qui régit le soutien des prix des produits de base et des revenus qui en sont tirés aux États-Unis. Le Congrès adopte régulièrement des mesures législatives modifiant les dispositions du cadre juridique permanent par le biais de divers textes également connus sous le nom de « lois agricoles », la dernière en date étant la loi sur l'alimentation, la conservation des ressources et l'énergie qui a été adoptée en juin 2008 (loi agricole de 2008) (Jones, Hanrahan et Womach, 2001).

Si les diverses lois agricoles accordent toutes une place prépondérante à la question des revenus agricoles et aux mesures de soutien des prix des produits de base, elles couvrent de fait un éventail beaucoup plus large de problèmes liés à l'agriculture, dont les échanges agricoles et l'aide alimentaire extérieure, la conservation des ressources et la protection de l'environnement, la sylviculture, l'aide alimentaire intérieure (principalement les bons d'alimentation), le crédit à l'agriculture, le développement rural, la recherche et l'enseignement agricoles, ainsi que les programmes en rapport avec la commercialisation.

À l'origine, les programmes relatifs aux produits de base visaient à stabiliser et stimuler les revenus agricoles par des mesures de soutien des prix et des revenus applicables à une liste prédéfinie de produits, en vue de favoriser la reprise économique lors de la grande crise des années 30 et l'expansion dans la période de l'après-guerre. À cet effet, il a été recouru à des paiements au titre de la production, financés par les contribuables, et à la maîtrise de l'offre moyennant une limitation des superficies cultivées et des programmes de stockage des produits de base.

Depuis lors, les politiques agricoles ont été modifiées pour tenter d'atteindre par surcroît d'autres objectifs. Avec le temps, l'inquiétude croissante suscitée par le déficit budgétaire fédéral a renforcé les pressions en faveur d'une réforme de la politique agricole. Par exemple, dans le cadre de la loi agricole de 1985 dans un premier temps, puis de celles de 1990 et 1996, les États-Unis ont pris d'importantes initiatives de réforme de la politique agricole nationale, dont la suppression des paiements compensatoires et la création des contrats de production flexible (*Production Flexibility Contract – PFC*) en 1996 (annexe A ; encadré 2.1). Les mesures de maîtrise de la production et de soutien des prix ont progressivement perdu du terrain, dans le domaine des productions végétales, face aux paiements budgétaires, les programmes de maîtrise de l'offre de produits de base étant finalement abandonnés dans la loi agricole de 1996.

Le débat concernant la loi agricole de 2008 a eu pour toile de fond les négociations multilatérales sur les échanges commerciaux se déroulant dans le cadre du cycle de Doha (au cours desquelles les discussions sur les subventions agricoles ont amené à mettre en cause les États-Unis quant à la légalité de certains de leurs programmes d'aide, en

Encadré 2.1. Principales caractéristiques des lois agricoles depuis 1985

Loi agricole de 1985

- Réduction des prix indicatives.
- Gel des rendements de référence.
- Fixation des taux de prêt sur la base d'un pourcentage des prix du marché antérieurs.
- Toute discrétion est accordée au ministre pour décider de la réduction des taux de prêt du blé et du maïs.
- Programme de réduction des superficies cultivées (Acreage Reduction Program – ARP) en fonction des stocks.
- Mise en place de prêts à la commercialisation pour le coton et le riz.
- Lancement du programme d'encouragement à l'exportation (Export Enhancement Program) et du programme d'encouragement à l'exportation de produits laitiers (Dairy Export Incentive Program).
- Mise en place du programme de mise en réserve des terres fragiles (Conservation Reserve Program).

Loi agricole de 1990

- Instauration d'une « superficie à régime flexible normale » et d'une « superficie à régime flexible facultative » représentant respectivement 15 % et 10 % des superficies de référence de l'exploitation.
- Extension des dispositions relatives aux prêts à la commercialisation, d'abord aux oléagineux en 1991, puis au blé et aux céréales fourragères en 1993.
- Possibilité de cultiver des oléagineux et d'autres plantes sur les superficies bénéficiant du programme 0/85-92, sans que les paiements en soient pour autant réduits.
- Programme de réduction des superficies cultivées (Acreage Reduction Program – ARP) en fonction du rapport entre les stocks et la consommation.

Loi agricole de 1996

- Remplacement des prix indicatifs et des paiements compensatoires au titre des cultures par des paiements découplés des niveaux courants des prix et de la production.
- Maintien des rendements de référence fixes.
- Suppression de la plupart des restrictions dans le choix des cultures.
- Fixation, et réduction progressive, des paiements fédéraux au titre du soutien des revenus.
- Maintien des dispositions relatives aux prêts à la commercialisation.
- Abolition de la possibilité de proroger les prêts.
- Suppression progressive des prix de soutien des produits laitiers (bien qu'une disposition législative provisoire soit revenue sur cette décision).
- Suspension des quotas de commercialisation de sucre.
- Réforme du programme en faveur des arachides de telle sorte qu'il n'impose désormais aucun coût net.
- Intégration dans le programme en faveur de la qualité de l'environnement (Environmental Quality Incentives Program) des programmes de cofinancement et d'assistance technique destinés aux cultivateurs et aux éleveurs.
- Reconstitution du CRP et plafonnement des superficies admises à en bénéficier.

Encadré 2.1. **Principales caractéristiques des lois agricoles depuis 1985** (suite)**Loi agricole de 2002**

- Poursuite du programme de prêts d'aide à la commercialisation.
- Remplacement des paiements au titre des contrats de production flexible par des paiements directs pour les productions végétales.
- Lancement d'un nouveau programme de paiements contracycliques.
- Accroissement des paiements au titre de la sauvegarde et de la protection de l'environnement.
- Suppression des mesures de maîtrise de l'offre d'arachides.

Loi agricole de 2008

- Maintien des paiements directs, des paiements contracycliques et des paiements au titre des prêts d'aide à la commercialisation.
- Mise en place d'un nouveau dispositif de soutien des revenus appelé programme de garantie du chiffre d'affaires pour les productions végétales (Average Crop Revenue Election, ACRE).
- Quelques modifications du programme de soutien des prix des produits laitiers.
- Relèvement des prix de soutien (par exemple, taux des prêts et prix indicatifs) pour un certain nombre de cultures sous programme et pour le sucre.
- Création d'un nouveau programme de transformation du sucre en éthanol et augmentation des fonds destinés aux activités de recherche et de démonstration sur les biocarburants.
- Mise en place d'un nouveau programme de dédommagement en cas de calamités pour formaliser les mesures ponctuelles antérieures.
- Forte augmentation des programmes d'aide alimentaire intérieure.
- Interruption du programme d'encouragement à l'exportation.

particulier pour le coton, au regard des règles commerciales existantes), et un déficit budgétaire fédéral élevé. Le Bureau du budget du Congrès (Congressional Budget Office – CBO) estime que le coût total de la loi agricole de 2008 s'élèvera à 284 milliards USD pour les exercices budgétaires 2008 à 2012. Plus des deux tiers des fonds devraient aller aux programmes d'aide alimentaire intérieure, l'essentiel finançant le programme d'assistance supplémentaire à l'alimentation (Supplemental Nutrition Assistance Program, qui a remplacé le Food Stamp Program, programme de bons d'alimentation). Les programmes d'aide aux agriculteurs bénéficieront de 30 % du budget, dont quelque 15 % (8.3 milliards USD) destinés au soutien des exploitations, un peu plus de 7 % à l'assurance des récoltes et 9 % à la protection de l'environnement.

Il est néanmoins impossible de prédire quel sera le coût réel de la loi agricole de 2008, puisque les montants effectivement versés seront fonction des valeurs annuelles moyennes des prix du marché et des rendements des cultures. Par exemple, les versements opérés en fonction des prix seront plus modérés en cas d'augmentation sur les marchés que dans le cas contraire.

Bien que les lois agricoles définissent les paramètres et les lignes directrices auxquels les mesures doivent obéir pendant un certain nombre d'années, l'élaboration de la politique agricole constitue un processus relativement continu. Il arrive ainsi que le Congrès vote une aide d'urgence supplémentaire ponctuelle dans le cadre d'autres dispositions législatives. Tel a été le cas pour les paiements d'urgence versés au cours de la période 1999-2001

ou encore à l'occasion de la loi américaine sur la reprise et le réinvestissement (American Recovery and Reinvestment Act) adoptée en 2009 (encadré 2.2). Qui plus est, beaucoup de programmes fédéraux qui soutiennent actuellement la production d'énergies renouvelables en général et la production d'énergie dans l'agriculture en particulier ne relèvent pas du domaine de compétences du ministère de l'Agriculture et trouvent leur origine dans des dispositions législatives sans rapport avec la loi agricole.

Encadré 2.2. Loi américaine de 2009 sur la reprise et le réinvestissement

La loi américaine de 2009 sur la reprise et le réinvestissement (American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (ARRA)), adoptée le 17 février 2009, consacre plus de 789 milliards USD à des mesures fiscales et budgétaires visant à stimuler l'économie et à créer des emplois. Sur cette somme, environ 28 milliards USD (3,5 %) sont gérés par le ministère de l'Agriculture et affectés : à l'aide alimentaire (74 %), au développement rural (16 %), à la protection de l'environnement et à la sylviculture (5 %), et au soutien des exploitations agricoles et aux échanges agricoles (4 %). Environ 19,8 milliards USD sont affectés obligatoirement pour accroître les prestations mensuelles du programme d'assistance supplémentaire à l'alimentation (Supplemental Nutrition assistance Program (SNAP)). Les 7,9 milliards USD restants sont destinés à financer plus de 90 000 subventions, prêts et autres projets créateurs d'emplois.

En particulier, abstraction faite du financement du SNAP, les caractéristiques les plus importantes de cette loi liées à la loi agricole sont les suivantes :

- Renforcement de l'aide apportée par les autres programmes alimentaires.
- Élargissement des possibilités de prêts et de subventions en faveur des communications à haut débit pour les collectivités rurales ; et en faveur de la construction et de la modernisation des équipements de gestion de l'eau et des déchets dans les zones rurales.
- Prêts directs et garantis au titre des logements individuels.
- Aide au titre des équipements collectifs dans les collectivités rurales.
- Aide aux exploitants agricoles, dont prêts directs au titre de l'exploitation destinés aux agriculteurs en début d'activité ou socialement défavorisés.
- Financement au titre des programmes agroenvironnementaux, y compris servitudes dans les plaines inondables, aménagement et remise en état des bassins versants.
- Reconstitution de l'aide aux agriculteurs au titre de l'adaptation à l'évolution des échanges.
- Financements pour la protection et la conservation des forêts et des terres agricoles domaniales.

Au cours de la première année d'application de la loi, les réalisations les plus marquantes ont été les suivantes :

- Plus de 100 milliards USD d'allègements fiscaux accordés aux entreprises et aux familles.
- Augmentation d'en moyenne 80 USD par mois des prestations versées aux ménages à bas revenu comptant quatre membres, ce qui a permis d'aider plus de 38 millions de personnes bénéficiant de l'aide alimentaire.
- Octroi de prêts à 85 420 résidents des zones rurales en vue de l'acquisition, la réparation ou la rénovation de leur logement.
- 500 millions USD alloués pour traiter plus de 134 000 acres de forêt contre les risques d'incendie.

Encadré 2.2. **Loi américaine de 2009 sur la reprise et le réinvestissement** (suite)

- Élargissement des possibilités offertes aux agriculteurs par le programme de prêts en faveur de l'activité, qui existe de longue date. D'une valeur totale de 173 millions USD, 2 636 prêts ont été accordés aux agriculteurs pour les aider à acheter du matériel agricole, des semences, des aliments du bétail et des combustibles. Environ la moitié de ces prêts ont été accordés aux agriculteurs en début d'activité et un quart à ceux socialement défavorisés.
- Octroi de subventions d'une valeur totale de 50 millions USD pour financer des projets d'énergie renouvelable qui bénéficieront à 223 000 foyers.
- Plus de 5 000 écoles ont bénéficié d'une aide à l'achat de matériel en vue d'augmenter la sécurité et la qualité des aliments servis aux enfants.

En 2010, il est prévu d'affecter le solde des fonds au financement de l'aide dans les domaines suivants :

- Consacrer 3.4 milliards USD à l'investissement nécessaire pour permettre à environ 1.2 million de ménages, 230 000 entreprises et 7 800 institutions, comme des hôpitaux et des écoles situées en zone rurale aux États Unis, d'accéder à l'Internet à haut débit.
- Allouer 900 millions USD – en plus des 570 millions USD qui le sont déjà – pour aider 300 entreprises à se développer, innover et créer des emplois.
- Consacrer près de 750 millions USD – en plus des 470 millions USD déjà engagés – au financement de plus de 850 projets pour faciliter l'accès aux soins à 3 millions de résidents ruraux et aux services éducatifs à 2.5 millions de résidents ruraux.
- Consacrer près de 1 milliard USD – en plus des 2 milliards USD déjà engagés – au financement de la construction de réseaux d'alimentation en eau et d'assainissement dans 530 collectivités.

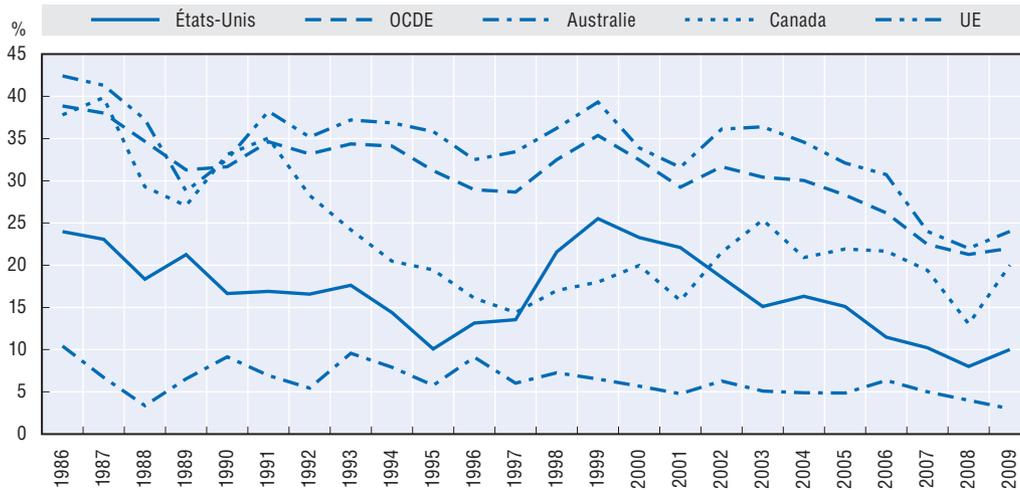
Source : www.Recovery.gov ; www.usda.gov/wps/portal/arra?navid=USDA_RECOVERY.

2.2. Évolution du soutien à l'agriculture

Transferts aux producteurs

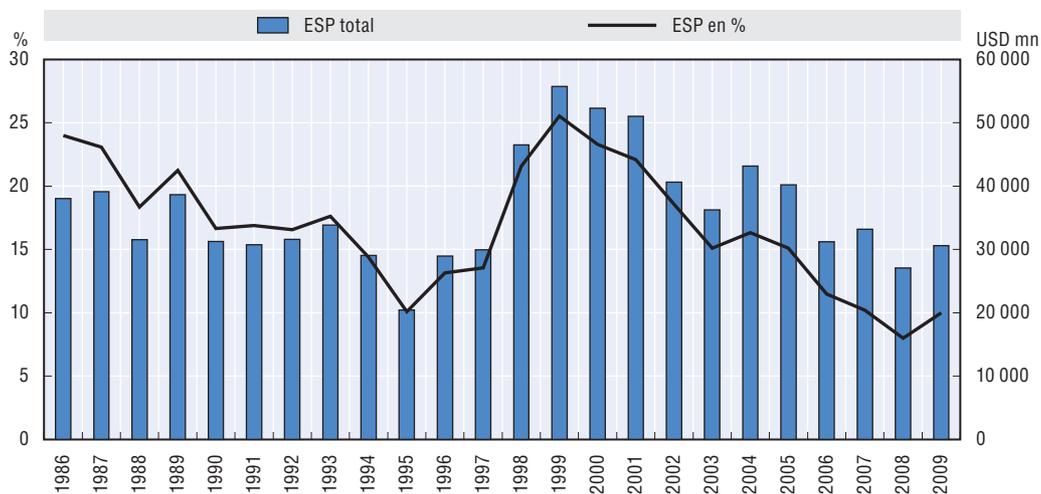
En moyenne, les niveaux de soutien aux producteurs observés aux États-Unis sont relativement modérés par rapport à ceux en vigueur dans les autres pays de l'OCDE (graphique 2.1). Globalement, bien que les niveaux de soutien à l'agriculture aient été très variables dans le temps et selon les produits, l'évolution de l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) et des autres indicateurs du soutien fait clairement apparaître une baisse sensible depuis 1986 (graphique 2.2).

L'une des caractéristiques des niveaux de soutien aux États-Unis est qu'ils évoluent en sens inverse des cours mondiaux des produits. Depuis 1986, le soutien a connu deux pics aux États-Unis. Le premier s'est produit en 1986-87 et le second a duré de 1998 à 2000 (graphique 2.2). L'un et l'autre sont survenus à des moments où les cours mondiaux des produits étaient particulièrement bas en dollars des États-Unis. Les niveaux de soutien ont ensuite légèrement diminué puis sont tombés à des niveaux relativement faibles, alors que les cours mondiaux augmentaient rapidement. Cette hausse de prix a toutefois été temporaire et le soutien octroyé aux États-Unis a sensiblement augmenté à la fin des années 90, atteignant des sommets en termes nominaux et des niveaux très élevés comparativement à la valeur de la production.

Graphique 2.1. **Évolution du soutien aux producteurs dans certains pays de l'OCDE, 1986-2009**

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

De même, les prix record des produits observés en 2007 et 2008 se sont accompagnés de très bas niveaux de soutien. En 2007-09, le niveau très faible du soutien accordé aux États-Unis plaçait le pays à l'antépénultième rang au classement des pays de l'OCDE, devant la Nouvelle-Zélande et l'Australie (graphique 2.1). L'ESP en pourcentage est tombée de 22 % en 1986-88 à 9 % en 2007-09 – soit moins de la moitié de la moyenne des pays de l'OCDE.

Graphique 2.2. **Évolution des indicateurs du soutien aux États-Unis, 1986-2009**

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

Le niveau de protection des marchés assuré aux producteurs, tel que mesuré par le coefficient nominal de protection des producteurs (CNPP), a également diminué au fil des ans et il est aux États-Unis bien inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE¹. En 1986-88 les prix perçus par les exploitants américains étaient supérieurs de 13 % aux cours mondiaux, alors qu'en 2007-09, ils n'étaient plus que de 2 % plus élevés.

Le coefficient nominal de soutien (CNS), qui indique dans quelle mesure les recettes encaissées sont issues du marché, a diminué plus lentement aux États-Unis que dans l'ensemble de l'OCDE en moyenne, mais reste néanmoins plus bas (tableau 2.1). En 2007-09, les recettes agricoles brutes des producteurs américains étaient 1.11 fois plus élevées qu'elles ne l'auraient été sur le marché mondial, et celles de l'ensemble des producteurs des pays membres de l'OCDE 1.28 fois plus en moyenne.

Tableau 2.1. **CNS et CNP des producteurs, États-Unis et moyenne OCDE**

	1986-88	1999-2001	2007-09
CNP des producteurs			
États-Unis	1.13	1.17	1.02
OCDE	1.28	1.34	1.13
CNS des producteurs			
États-Unis	1.28	1.31	1.11
OCDE	1.59	1.48	1.28

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

La diminution du niveau de l'ESP entre 1986-88 et 2007-09 résulte exclusivement de la baisse du soutien des prix du marché (SPM) (tableau 2.2). Par ailleurs, le soutien budgétaire a légèrement progressé, du fait principalement de l'augmentation des paiements non assortis d'une exigence de production et, dans une moindre mesure, de celle des paiements au titre des intrants. L'accroissement de ces deux formes de soutien fait plus que compenser la diminution des paiements fondés sur le niveau courant de divers paramètres et des paiements au titre de la production.

Tableau 2.2. **Explication de la variation de l'ESP dans le temps**

	%		
	1998-2001/ 1986-88	2007-09/ 1998-2001	2007-09/ 1986-88
Variation de l'ESP	41.9	-41.1	-16.4
Contribution du soutien du prix du marché	17.3	-25.6	-19.1
Contribution des paiements budgétaires	24.6	-21.9	2.7
Paiements au titre de la production	15.7	-15.1	-5.7
Paiements au titre de l'utilisation d'intrants	0.1	4.0	5.8
Paiements fondés sur le niveau effectif de S/Na/Rec/Rev, production obligatoire	-20.8	0.9	-19.6
Paiements fondés sur le niveau effectif de S/Na/Rec/Rev, production facultative	25.8	-6.0	17.2
Paiements fondés sur des critères non liés à des produits de base	3.9	0.8	5.0

S = superficie ; Na = nombre d'animaux ; Rec = recettes ; Rev = revenus.

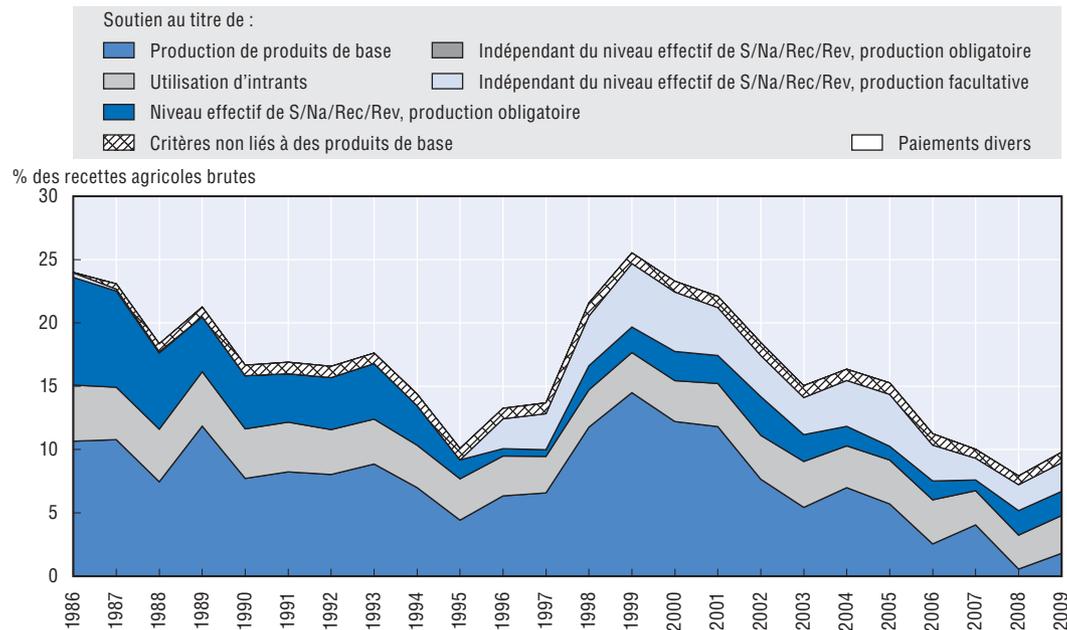
La contribution à la variation en pourcentage est calculée en supposant que toutes les autres variables restent constantes.

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

En moyenne, au cours de la période 1986-2009, le soutien a principalement pris la forme de paiements au titre de la production, bien que ceux-ci aient subi une sensible diminution depuis 2006 (graphique 2.3). La part globale de l'ESP représentée par les mesures qui génèrent le plus de distorsions (à savoir celles en faveur de la production de produits de base et de l'utilisation d'intrants variables non assortie de contraintes) a été ramenée de 52 % en 1986-88 à 31 % en 2007-09. Par ailleurs, la part des formes de soutien qui génèrent le moins de distorsions de la production et des échanges (à savoir les paiements sans obligation de produire) a été multipliée par dix, atteignant 30 % en 2007-09. Qui plus est, les paiements selon des critères non liés à des produits de base sont

également importants aux États-Unis, et sont principalement composés de paiements fondés sur le retrait de ressources à long terme (comme ceux qui sont versés au titre du programme de mise en réserve des terres fragiles).

Graphique 2.3. **Niveau de l'ESP aux États-Unis et composition par catégories de soutien, 1986-2009**

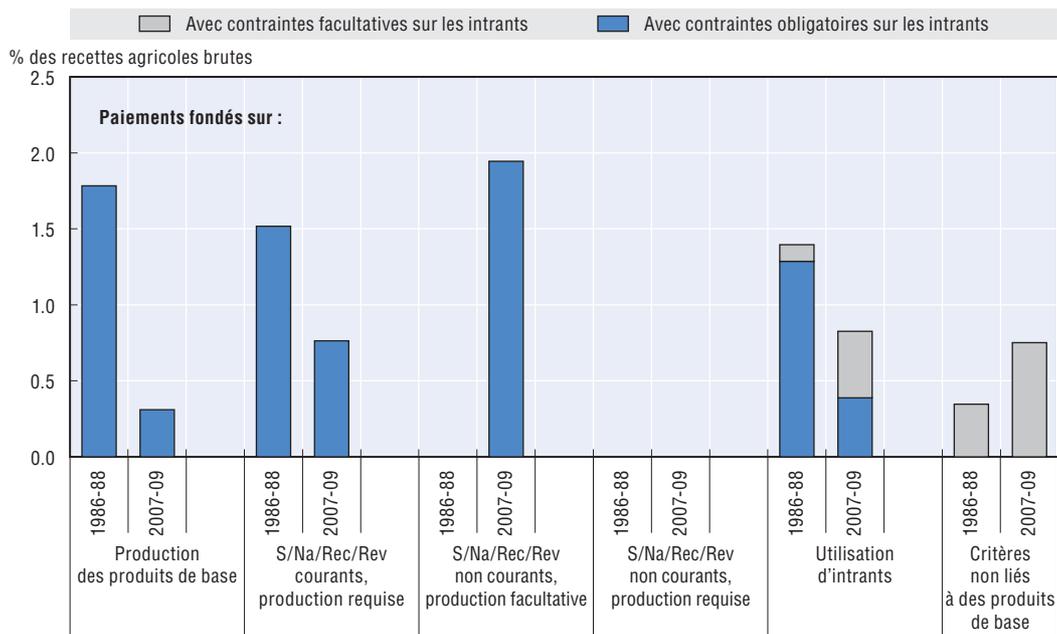


Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

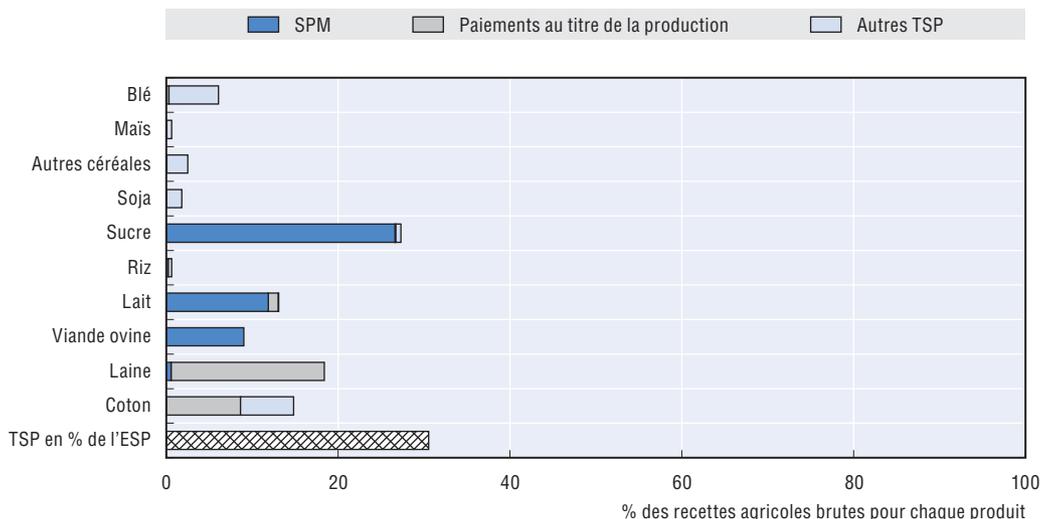
Les paiements de soutien sont pour la plupart assortis de certaines conditions, principalement environnementales. En 1986-88, les paiements assortis de contraintes sur les intrants ne constituaient que 24 % du soutien total aux producteurs et s'appuyaient pour l'essentiel sur des paramètres de production effective tels que le volume de production, l'utilisation d'intrants, la superficie cultivée ou le nombre d'animaux. En 2007-09, ces paiements ont compté pour la moitié du soutien total aux producteurs et ont principalement pris la forme d'un soutien sans obligation de production de produits de base (graphique 2.4).

L'augmentation de l'importance relative des paiements sans obligation de production de produits de base (tels que les paiements contracycliques, les paiements directs et ceux au titre des contrats de production flexible) a pour pendant la diminution de la part du soutien accordé à des produits de base spécifiques. La part des transferts aux producteurs au titre d'un seul produit (TSP aux producteurs) est tombée de 71 % de l'ESP en 1986-88 à 31 % en 2007-09 (graphique 2.5).

Les deux cinquièmes de ce soutien ont bénéficié aux produits laitiers, 9 % au coton et 6 % au sucre. Pour le blé, les TSP en pourcentage sont tombés de 47 % en 1986-88 à 6 % en 2007-09 ; pour le maïs, de 35 % à 0.6 % ; pour le riz, de 50 % à 0.6 % ; pour le sucre, de 56 % à 27 % ; et pour les produits laitiers, de 35 % à 13 %. Pour le coton, ils sont passés de 1 % à 15 % et pour la viande ovine de 1 % à 9 %. Le soutien des prix du marché est prépondérant dans le cas du sucre, des produits laitiers et de la viande ovine, alors que les paiements au titre de la production représentent la principale forme de soutien pour ce qui est du coton.

Graphique 2.4. **Paielements assortis de contraintes sur les intrants aux États-Unis, 1986-88 et 2007-09**

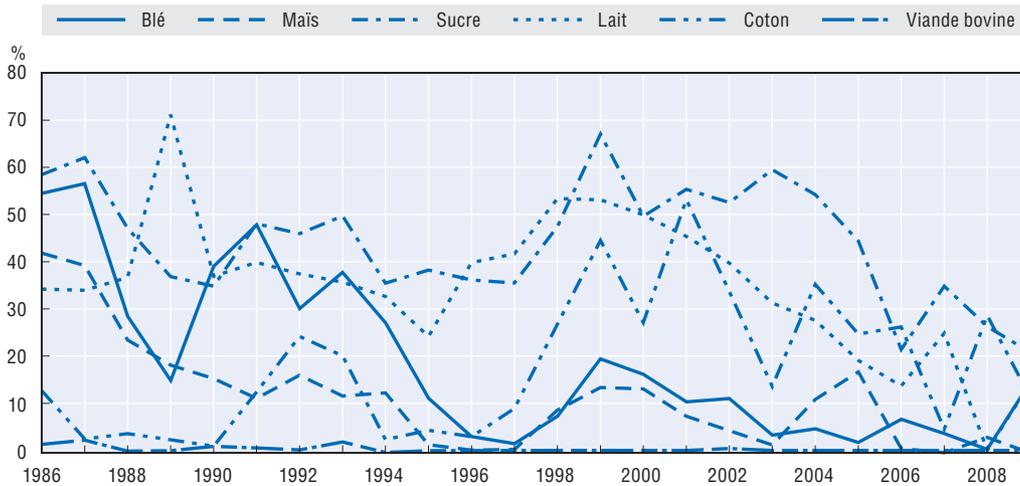
Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

Graphique 2.5. **Transferts au titre d'un seul produit aux producteurs par produits de base, 2007-09**

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

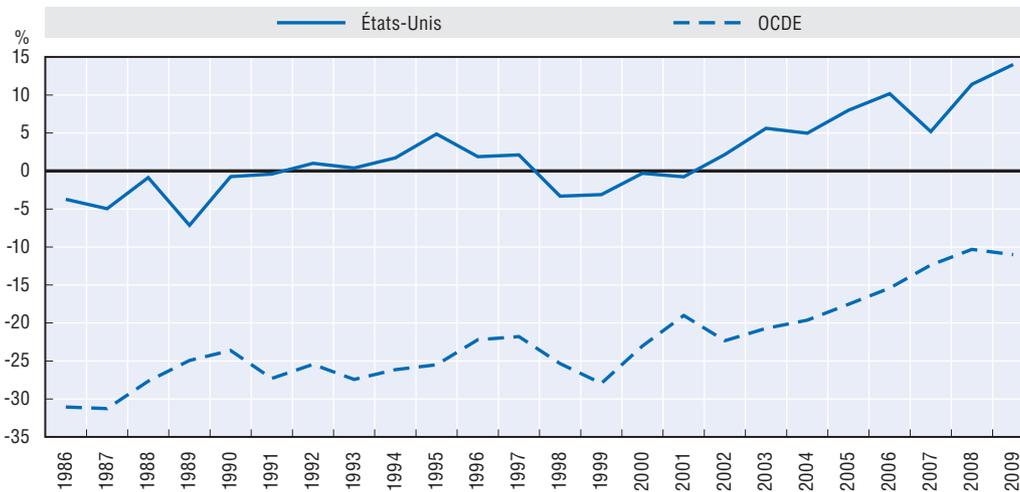
Transferts aux consommateurs

Les transferts aux consommateurs liés aux politiques agricoles, tels qu'ils sont mesurés par l'estimation du soutien aux consommateurs (ESC), ne présentent pas les mêmes profils d'évolution que dans les autres pays de l'OCDE. Aux États-Unis, l'ESC en pourcentage, qui correspond à la part de l'ESC dans les dépenses de consommation (mesurée au départ de l'exploitation), est demeurée positive pendant toutes les années

Graphique 2.6. **Évolution des transferts au titre d'un seul produit par produits, 1986-2009**

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

écoulées depuis 2002 (graphique 2.7). Il s'ensuit qu'aux États-Unis, l'ESC représente bien plus une subvention implicite qu'une forme d'impôt – comme c'est le cas pour la zone de l'OCDE dans son ensemble. Cette situation est principalement attribuée à l'aide intérieure à la consommation alimentaire, et en particulier aux bons d'alimentation.

Graphique 2.7. **Évolution de l'estimation du soutien aux consommateurs aux États-Unis et moyenne des pays de l'OCDE, 1986-2009**

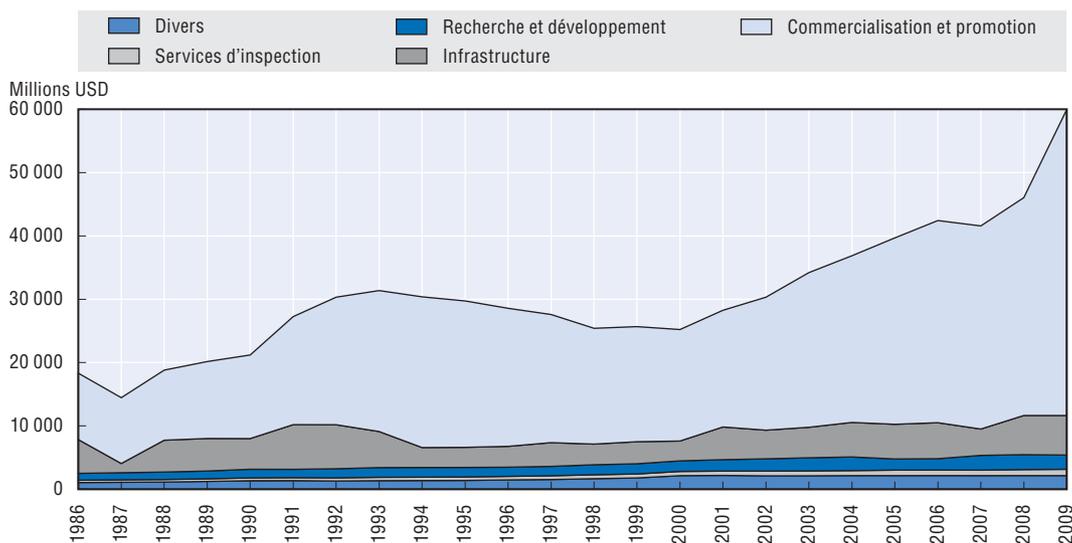
Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

Soutien général au secteur agricole

L'estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG) mesure le soutien accordé au secteur dans son ensemble, par opposition à celui qui est dispensé aux producteurs individuellement. Aux États-Unis, cette catégorie de soutien a pris une importance croissante au fil du temps. En 2007-09, les transferts pris en compte dans l'ESSG représentaient près de 45 % du soutien total à l'agriculture, contre 27 % en 1986-88.

L'écrasante majorité des dépenses au titre du soutien aux services d'intérêt général est consacrée à la commercialisation et à la promotion (principalement la part des coûts de l'aide alimentaire intérieure après la sortie de l'exploitation), qui comptaient pour plus des trois quarts de l'ESSG totale en 2007-09 (graphique 2.8).

Graphique 2.8. **Évolution de l'estimation du soutien aux services d'intérêt général, 1986-2009**



Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

Soutien total au secteur agricole

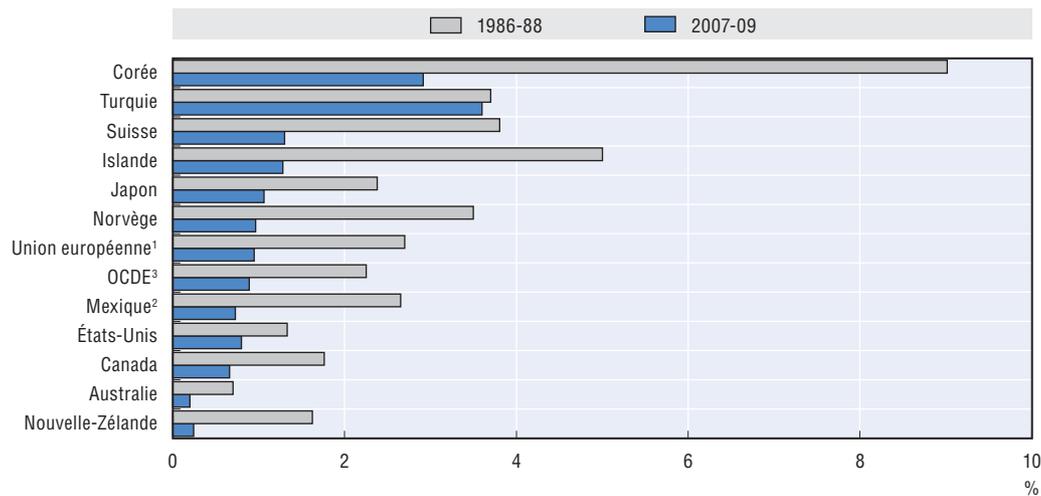
Le soutien total accordé au secteur agricole dans son ensemble est mesuré par l'estimation du soutien total (EST). L'EST est la somme de l'ESP, de l'ESSG et du coût pour le contribuable des subventions aux consommateurs, moins les recettes provenant des droits à l'importation. Aux États-Unis, l'EST en pourcentage, qui correspond à la part de l'EST dans le PIB, est inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE et a diminué au fil du temps. En 2007-09, le soutien total à l'agriculture représentait 0,8 % du PIB, contre plus de 1 % en 1986-88 (graphique 2.9).

Répartition du soutien aux produits de base

La diversité du secteur agricole aboutit à une répartition inégale de l'ensemble des paiements publics (programmes relatifs aux produits de base et programmes agroenvironnementaux). La répartition des paiements publics dépend de divers facteurs, dont la taille (superficie) de l'exploitation, sa localisation et les types de produits de base produits.

L'enquête sur la gestion des ressources agricoles (ARMS) de 2007 montre qu'environ 40 % de l'ensemble des exploitations des États-Unis (soit 834 339 d'entre elles) ont bénéficié de paiements publics au cours de l'année en question (tableau E.9). La part la plus faible (23,5 %) était celle accordée aux ménages à la tête des plus petites exploitations (chiffre d'affaires inférieur à 10 000 USD). Dans chacune des catégories d'exploitations de plus grande taille, plus de 50 % des ménages d'exploitants ont reçu des paiements. En 2007, le montant moyen des paiements par exploitation, soit 9 792 USD, était de 24 % moins

Graphique 2.9. Estimation du soutien total par pays



Note : Les pays sont classés en fonction des niveaux observés en 2006-08.

1. UE12 pour 1986-94 y compris l'ex-RDA à compter de 1990; UE15 pour 1995-2003 ; UE25 pour 2004-06 et UE27 à compter de 2007.
2. L'Autriche, la Finlande et la Suède sont incluses dans le total de la zone OCDE quelle que soit l'année considérée et dans celui de l'UE à partir de 1995. Le total OCDE n'inclut pas les États de l'UE non membres de l'OCDE. L'EST en pourcentage du PIB pour le total OCDE en 1986-88 exclut la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque, faute de données relatives au PIB pour cette période.
3. Pour le Mexique, les chiffres indiqués pour 1986-88 correspondent en fait à la période 1991-93.

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2009.

élevé qu'en 2006. En effet, les paiements au titre des produits dont le montant est lié aux prix ont baissé du fait des prix élevés des produits (paiements contracycliques et paiements au titre des prêts à la commercialisation, par exemple).

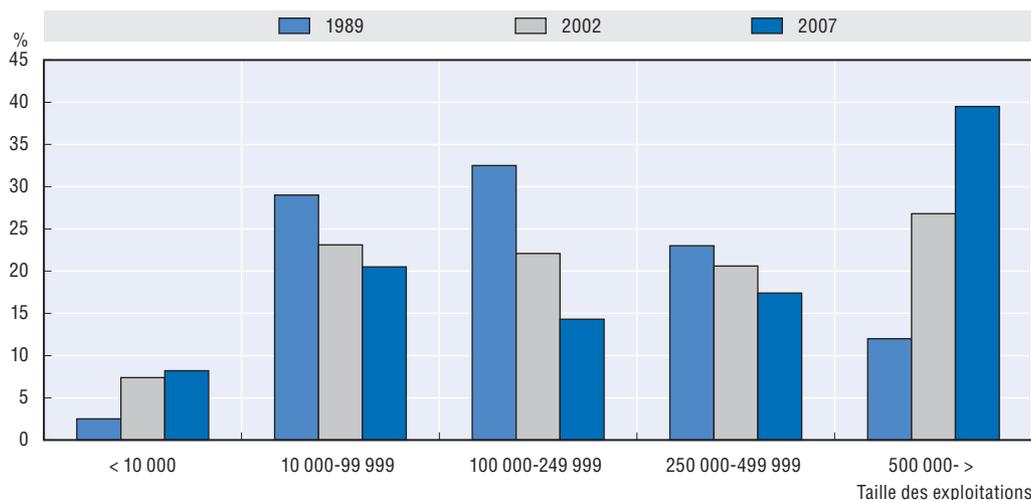
Une grande majorité d'exploitations ne reçoit pas de paiements publics et n'est pas directement concernée par les paiements au titre de programmes agricoles. Ces exploitations – et les ménages qui sont à leur tête – peuvent néanmoins tirer indirectement parti des effets de ces paiements sur la valeur des terres agricoles et sur les marchés de produits². Les paiements versés aux bénéficiaires sont fonction croissante de leurs volumes de production et de la superficie de leur exploitation, aussi les montants les plus élevés sont-ils accordés aux ménages agricoles qui possèdent les plus grandes exploitations, bien qu'ils disposent de revenus moyens et d'un patrimoine moyen supérieurs.

Même si l'on ne considère que les exploitations qui bénéficient de paiements publics, ceux-ci ne représentent d'ordinaire qu'une faible part du revenu agricole brut (recettes tirées des activités agricoles et soutiens financiers publics) et une part encore plus restreinte du revenu des ménages d'exploitants. L'importance relative des paiements publics dans le revenu monétaire brut est fonction inverse de la taille de l'exploitation (autrement dit, la part des paiements dans le revenu monétaire brut est d'autant moindre que le chiffre d'affaires de l'exploitation est élevé). En 2007, par exemple, les paiements publics comptaient pour 18 % à 20 % du revenu monétaire brut des exploitations dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 000 USD, alors qu'ils ne représentaient que 4 % de celui des exploitations commerciales (c'est-à-dire de celles dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 500 000 USD).

Le montant des paiements publics varie en fonction de la catégorie de chiffre d'affaires dont relève l'exploitation. En 2007, 57 % de l'ensemble des exploitations bénéficiant de paiements publics disposaient d'un chiffre d'affaires inférieur à 50 000 USD. Ce groupe comptait pour 19 % de tous les paiements versés aux exploitants au titre de programmes agricoles. Les exploitations ayant bénéficié de paiements publics dont le chiffre d'affaires était inférieur à 10 000 USD ont reçu en moyenne 2 040 USD. Le paiement moyen par exploitation était d'autant plus élevé que le chiffre d'affaires était important. Les exploitations réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 million USD ont ainsi touché 75 601 USD en moyenne. Les exploitations qui atteignaient le million de dollars de chiffre d'affaires représentaient moins de 3 % de l'ensemble des exploitations ayant perçu des paiements en 2007, mais ont reçu plus de 22 % du montant total des paiements. Pour les exploitations bénéficiant de paiements publics, ceux-ci représentaient, en moyenne, environ 5 % de leurs recettes agricoles brutes, mais pour les petites exploitations le pourcentage est nettement supérieur à cette moyenne (par exemple, 21 % pour les exploitations dont le chiffre d'affaires est inférieur à 10 000 USD et 15 % pour celles dont il est compris entre 10 000 USD et 49 999 USD).

La plupart des paiements bénéficient aux grandes exploitations, car la production de produits de base est concentrée sur celles-ci (graphique 2.10). Les exploitations commerciales ont ainsi reçu la moitié environ des paiements publics en 2007, alors qu'elles ne comptaient que pour 18 % des exploitations bénéficiaires, et le revenu moyen des ménages agricoles qui étaient à leur tête s'avère près de trois fois supérieur au revenu moyen de l'ensemble des ménages aux États-Unis. Les plus grandes exploitations familiales commerciales (celles dont le chiffre d'affaires annuel brut est égal ou supérieur à 500 000 USD) ont reçu 15.4 % des paiements et ne représentaient pourtant que 4.3 % des exploitations percevant de paiements.

Graphique 2.10. **Paiements publics au titre des produits de base, selon la taille des exploitations, 1989, 2002 et 2007**



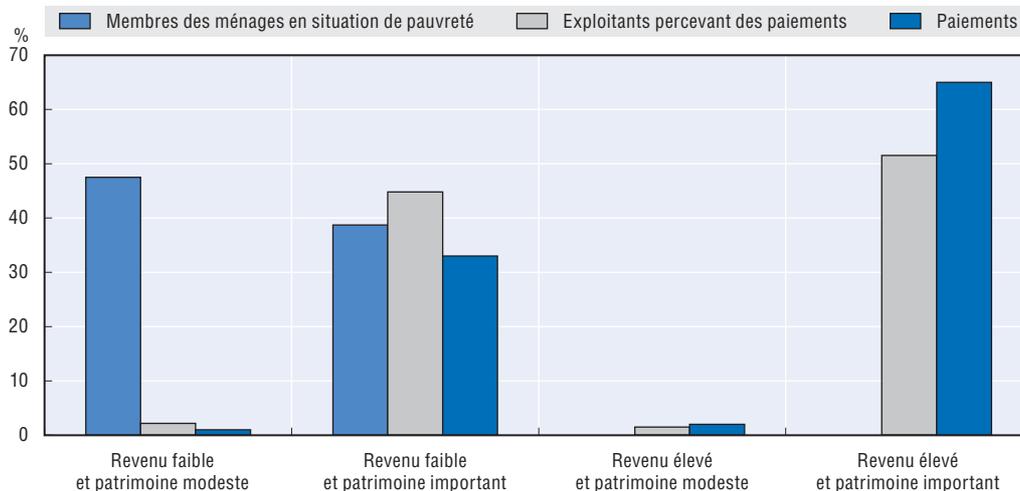
Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du recensement agricole de 2007 aux États-Unis.

La concentration des paiements publics au profit des ménages aux revenus les plus élevés a augmenté progressivement. En 1989, la moitié de ces paiements est allée aux exploitants principaux dont le ménage disposait, en moyenne, de revenus supérieurs à

45 808 USD (en dollars de 2003), un quart aux ménages gagnant en moyenne plus de 94 784 USD, et 10 % à ceux dont les revenus dépassaient en moyenne 189 149 USD. En 2003, la moitié des paiements au titre des produits de base bénéficiait aux ménages dont les revenus étaient, en moyenne, supérieurs à 75 772 USD, un quart aux ménages gagnant plus de 160 142 USD, et 10 % à ceux dont les revenus dépassaient les 342 918 USD.

La conclusion selon laquelle la majeure partie de l'aide publique au titre des produits de base ne va pas à ceux qui en ont le plus besoin se confirme aussi quand la distribution des paiements au titre des produits de base est exprimée selon les critères de bien-être économique des ménages agricoles présentés à la section 1.3. Comme le graphique 2.11 le montre, 98 % des paiements sont perçus par les possesseurs d'un patrimoine supérieur à celui du ménage américain moyen et 65 % par les exploitants disposant à la fois de revenus supérieurs et d'un patrimoine supérieur. Dans ce dernier groupe, qui représente 49 % de l'ensemble des ménages agricoles, les ménages ne comptent pas de membres qui vivent sous le seuil officiel de pauvreté. Par contre, le groupe faible revenu-patrimoine modeste, dans lequel 48 % des membres des ménages sont en situation de pauvreté, a perçu environ 1 % des paiements publics.

Graphique 2.11. Paiements publics au titre des produits de base, selon des critères de bien-être économique des ménages agricoles, 2008



Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis et de l'Enquête sur la gestion des ressources agricoles.

Dans l'ensemble, dans la mesure où les paiements publics sont motivés par ce qui est considéré comme étant un problème de faiblesse des revenus, l'analyse ci-dessus porte à croire qu'ils ne sont pas distribués de manière à atteindre les exploitants dont les revenus sont insuffisants. En fait, de par la conception même des programmes, les paiements sont voués à aller pour l'essentiel aux exploitations dont les niveaux de production sont élevés (dans le cas des paiements liés à la production, comme les paiements au titre des prêts à la commercialisation) ou à celles dont la superficie de référence est élevée (dans le cas des paiements contractuels et des paiements directs).

Cette distorsion de la distribution des paiements publics en faveur des exploitations dont le chiffre d'affaires et le revenu sont élevés ne concerne pas uniquement les cultures végétales sous programme mais aussi le secteur laitier. Selon l'enquête de 2007 sur la

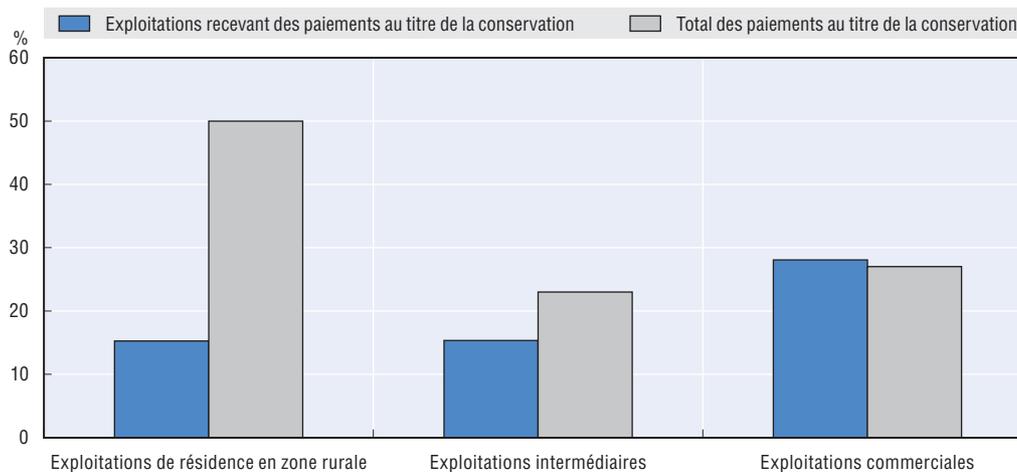
gestion des ressources agricoles (ARMS), les exploitations laitières dont le chiffre d'affaires est compris entre 100 000 et 249 999 USD perçoivent 40 % des paiements effectués dans le cadre du programme de contrats de compensation des pertes de revenus laitiers (Milk Income Loss Contract [MILC]) et près de la moitié des paiements ont bénéficié aux exploitants se situant dans la tranche des revenus supérieurs à 50 000 USD.

Distribution des paiements agroenvironnementaux

Distribution par taille et par type d'exploitation

Comme le montre le graphique 2.12, environ 17 % de l'ensemble des exploitations (soit 342 570 d'entre elles) ont reçu des paiements agroenvironnementaux en 2007. Ces paiements se sont en moyenne élevés à 5 613 USD par exploitation, comptant pour 7 % du revenu monétaire brut des exploitations agricoles et 49 % du volume total des paiements publics. Bon nombre des exploitations ayant perçu des paiements agroenvironnementaux ont également bénéficié d'aides en vertu des programmes en faveur des produits agricoles de base, ainsi que d'autres formes de soutien public.

Graphique 2.12. **Distribution des paiements agroenvironnementaux, par exploitation et par types d'exploitations, 2007**



Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant de l'Enquête sur la gestion des ressources agricoles de 2007, et du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

Les paiements agroenvironnementaux et ceux fournis dans le cadre des programmes en faveur des produits de base ne ciblent pas les mêmes types d'exploitations. Les paiements de soutien des prix et des revenus bénéficient essentiellement aux grandes exploitations, alors que les paiements agroenvironnementaux représentent une source bien plus importante de revenus pour les petites exploitations et pour les exploitations de résidence en zone rurale (y compris les exploitations de retraite) que pour les autres. Les petits agriculteurs tendent en effet à inscrire une plus grande partie de leur exploitation aux programmes agroenvironnementaux, et en particulier à inscrire l'ensemble de leurs terres au CRP. Ils tirent souvent une plus forte proportion des revenus de leurs ménages des paiements au titre de la mise hors culture de terres et d'autres sources que l'agriculture.

Les exploitations de résidence en zone rurale comptent pour la plus grande part des exploitations bénéficiant de paiements agroenvironnementaux. En 2007, elles

représentaient 59 % des exploitations auxquelles des paiements de ce type ont été accordés et elles ont reçu 50 % du total. Les exploitations commerciales représentaient quant à elles 17 % des exploitations bénéficiant de paiements agroenvironnementaux et elles ont perçu 27 % du total.

Environ 15 % des exploitations de résidence en zone rurale et 15 % des exploitations intermédiaires ont reçu en 2007 des paiements agroenvironnementaux dont le montant moyen s'élevait respectivement à 5 620 USD et 9 887 USD par exploitation. Par rapport aux exploitations de résidence en zone rurale et aux exploitations intermédiaires, un plus fort pourcentage d'exploitations commerciales a bénéficié de paiements agroenvironnementaux, mais ces paiements ont représenté dans leur cas une plus petite part du volume total des paiements publics et du revenu monétaire brut. En 2007, 26 % des exploitations commerciales ont reçu des paiements agroenvironnementaux. En ce qui les concerne, le montant moyen de ces paiements était de 8 984 USD par exploitation bénéficiaire, soit 27 % de l'ensemble des paiements publics et seulement 1% du revenu monétaire brut.

Les paiements agroenvironnementaux ont compté pour 84 % de l'ensemble des paiements publics et pour 23 % du revenu monétaire brut des exploitations de résidence en zone rurale qui en ont bénéficié en 2007, et ils ont représenté plus de la moitié (53 %) de l'ensemble des paiements publics accordés aux exploitations intermédiaires qui en ont reçu et 13 % du revenu monétaire brut de ces mêmes exploitations.

Distribution selon le revenu des exploitations et des ménages

En 2007, 13 % des exploitations disposant de revenus monétaires nets inférieurs à 10 000 USD ont reçu des paiements agroenvironnementaux, dont le montant moyen s'élevait à 3 759 USD par exploitation bénéficiaire. Ces exploitations ont bénéficié de 39 % des paiements agroenvironnementaux et comptaient pour 59 % des exploitations auxquelles ont été accordés de tels paiements. Par contre, 25 % des exploitations disposant de revenus monétaires nets de 100 000 USD ou plus ont reçu des paiements agroenvironnementaux dont le montant moyen était de 10 152 USD par exploitation bénéficiaire. Ces exploitations ont perçu 17 % de la totalité des paiements agroenvironnementaux et ont représenté 9 % de l'ensemble des exploitations bénéficiaires de ces paiements.

Les ménages agricoles dont les revenus étaient égaux ou supérieurs à 200 000 USD (soit plus de 7 % de l'ensemble des ménages agricoles et près de 8 % de ceux qui bénéficient de paiements agroenvironnementaux) ont reçu 10 % de l'ensemble des paiements agroenvironnementaux. Vingt-sept pour cent de la totalité des ménages agricoles auxquels ont été accordés des paiements agroenvironnementaux disposaient de revenus compris entre 50 000 et 99 999 USD : ils ont reçu près de 21 % de l'ensemble des paiements agroenvironnementaux en 2007. Quarante-sept pour cent des paiements agroenvironnementaux totaux ont été versés à des ménages agricoles dont les revenus étaient inférieurs à 50 000 USD (soit 46 % de l'ensemble des exploitations percevant de paiements agroenvironnementaux).

Le soutien aux producteurs : distorsions, efficacité des transferts et effets de risque

Dans l'optique d'évaluer l'évolution dans le temps de la composition du soutien, le modèle d'évaluation des politiques (MEP) de l'OCDE a été utilisé pour obtenir des indicateurs de l'effet net de l'action publique dans son ensemble. En employant la méthode de calcul d'indices mise au point par Anderson et Neary (1996, 2003), le niveau et la composition du soutien sont combinés pour obtenir un indicateur donnant une mesure

monétaire unique de l'impact du soutien en ce qui concerne une grandeur particulière – en l'occurrence, le revenu agricole, la quantité produite et la valeur des exportations.

Le procédé est le suivant. On choisit une forme spécifique de soutien comme base de comparaison – en l'occurrence le soutien des prix du marché – et l'on se pose la question : « si la totalité du soutien était remplacée par le soutien des prix du marché, quel montant faudrait-il pour obtenir le même niveau de revenu agricole (ou la même quantité, etc.) ? ». Pour répondre à cette question, on maintient constante dans le modèle la grandeur choisie et on laisse le niveau de soutien des prix du marché s'adapter aux changements apportés aux autres mesures. En imposant un scénario dans lequel toutes les autres formes de soutien sont supprimées, le modèle permet de trouver quel niveau de soutien des prix du marché est nécessaire pour maintenir constante la grandeur choisie et, par conséquent, d'obtenir la mesure d'équivalence recherchée.

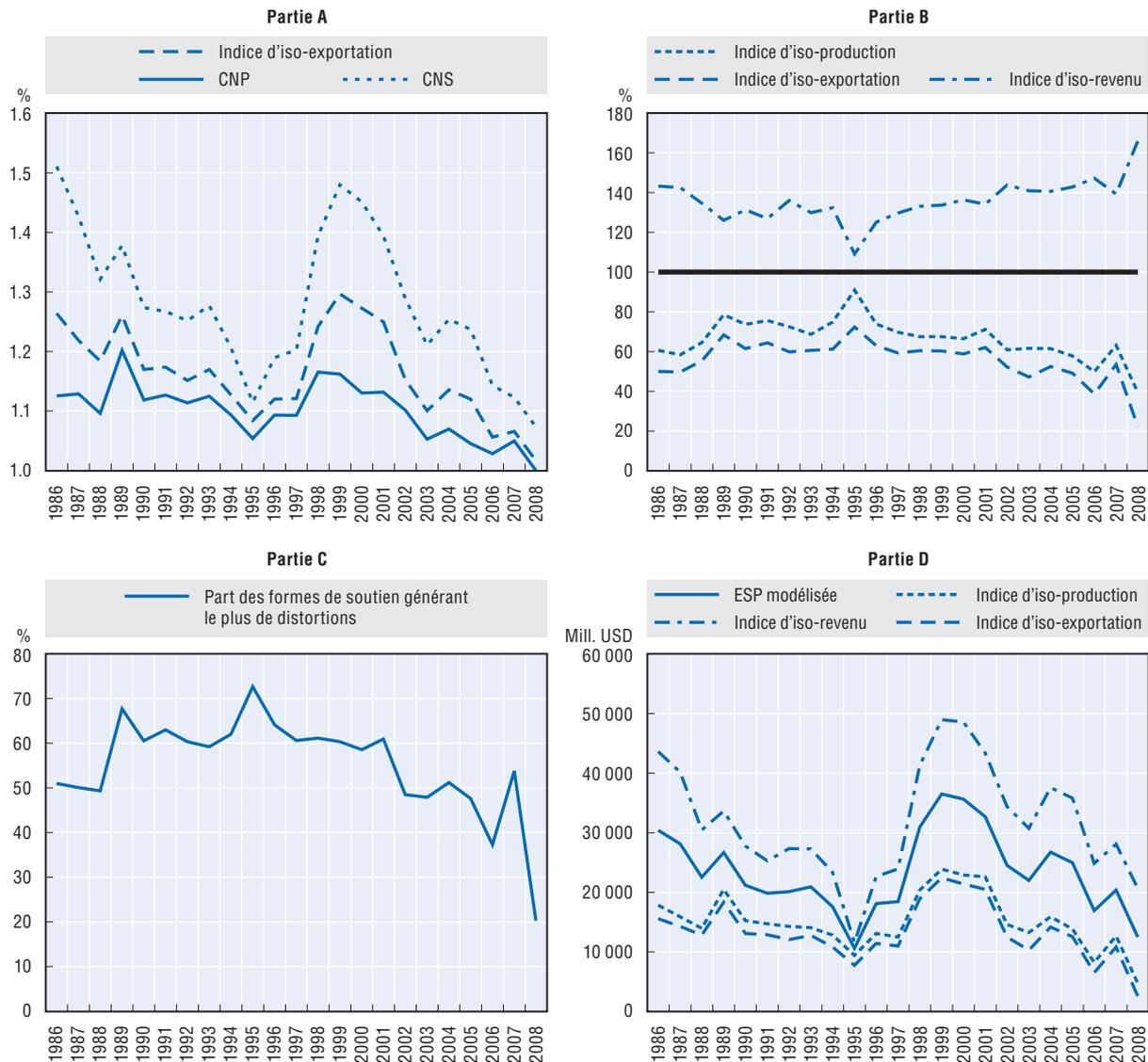
Le MEP est un modèle d'équilibre partiel des quatre grands groupes de cultures végétales, auxquels s'ajoutent le lait et la viande bovine, étudiés au niveau du total national. Bien que conçu dans l'optique de l'ESP, il ne prend pas en compte toutes les mesures retenues dans celle-ci. Il n'inclut pas les paiements assortis de contraintes sur les intrants, comme ceux qui découlent du programme EQIP, ni les mesures pour lesquelles les paiements sont fonction de critères non liés aux produits de base, comme le programme de mise en réserve des terres fragiles. Les mesures de ce type ont des impacts complexes qu'il est difficile d'analyser avec le MEP et revêtent de plus en plus d'importance dans l'ESP (graphique 2.13, partie D). Cependant, la présente analyse prend en considération les principales mesures de soutien en vigueur aux États-Unis.

En convertissant l'ensemble complexe des mesures de soutien en un « équivalent SPM » unique, on crée un indicateur mesuré en dollars qui se prête aux comparaisons et qui est facile à interpréter. Anderson et Neary ont appelé cela « l'équivalence tarifaire » du soutien. Pour montrer à quelle grandeur l'indice se rattache, nous emploierons dans le présent document le terme d'indice d'« iso-revenu », d'« iso-production » ou d'« iso-exportation » – le préfixe « iso » signifiant « maintenu constant(e) ». Ces indicateurs retracent non seulement l'évolution du niveau et de la composition de l'ESP, mais aussi la répartition du soutien entre les produits de base, reflétant ainsi les effets croisés souvent complexes des politiques sur les différents marchés. Généralement, le soutien engendre moins de distorsions et présente une efficacité de transfert supérieure lorsqu'il est réparti plus également entre les produits de base, mais cette règle peut être remise en question par les spécificités des interactions sur les marchés, par exemple de la relation entre cultivateurs et éleveurs *via* le marché des aliments du bétail, et l'élasticité croisée de la demande de produits de base, pour n'en citer que deux.

Le CNP et le CNS sont deux grands indicateurs obtenus à partir de l'ESP (voir tableau 2.1). Le CNP mesure le degré de protection des prix offert par le SPM, et le CNS mesure le revenu agricole supplémentaire fourni par l'ensemble des formes de soutien. Malheureusement, le CNP ne peut pas indiquer le degré de protection effective assuré par un type de soutien autre que le SPM, et le CNS ne peut pas renseigner sur l'éventuel impact de l'augmentation des revenus agricoles. La méthode de l'iso-indice contribue à lever ces incertitudes en mesurant l'impact de l'ensemble des formes du soutien, exprimé sous la forme d'un montant équivalent du SPM. L'indice d'iso-exportation mesure l'effet des programmes de soutien américains sur la valeur des exportations. Il montre que cet effet est supérieur à celui découlant du CNP, mais inférieur à celui du CNS (dans lequel tout soutien est considéré implicitement comme égal au SPM) (graphique 2.13, partie A).

Graphique 2.13. Iso-Indices, 1986-2008

Pourcentage, USD millions



1. L'ESP modélisée désigne la partie de l'ESP qui est représentée dans le modèle MEP.

Source : Modèle d'évaluation des politiques de l'OCDE.

L'indice d'iso-revenu indique quel est le montant du soutien des prix du marché nécessaire pour porter le revenu agricole au même niveau que celui obtenu au moyen de l'ensemble des mesures de soutien. Comme le soutien des prix du marché présente généralement une efficacité de transfert inférieure à celle des autres mesures, il doit être plus élevé pour produire le même effet. On observe l'inverse en ce qui concerne les impacts du soutien sur la production et les échanges, car le SPM est l'une des formes de soutien qui provoque le plus de distortions. Calculer ces indices sous la forme d'un pourcentage de l'ESP fournit une indication de l'efficacité relative de l'éventail des mesures de soutien mis en œuvre pour augmenter le revenu agricole, et de ses éventuels effets de distorsion sur les marchés. Une valeur de 100 % (matérialisée par une ligne horizontale sur le graphique 2.13, partie B) signifie qu'il n'y a pas de différence entre le SPM et la panoplie de mesures de

soutien en vigueur. L'orientation à la hausse de l'indice d'iso-revenu, observable après 1995, témoigne de la plus grande efficacité de transfert de la panoplie de mesures appliquée à partir de cette date. La réduction des distorsions de la production et des échanges se reflète dans l'orientation à la baisse de l'indice d'iso-production et de l'indice d'iso-échanges, qui s'écartent de la ligne horizontale représentant 100 % de SPM ; l'indice d'iso-échanges en 2008 montre que les effets de distorsion des échanges sont environ 20 % de ceux qui se manifestent lorsque le SPM est la seule mesure de soutien appliquée.

L'année 1995 se démarque par des effets de distorsion sur les marchés inhabituellement prononcés et une efficacité de transfert particulièrement médiocre. Pourtant, les paiements budgétaires ont été faibles cette année-là. Les paiements compensatoires ont reculé fortement entre 1994 et 1995, et les paiements au titre des contrats de production flexible n'ont pas commencé avant 1996. Ainsi, dans le secteur laitier le SPM a constitué une part relativement grande du soutien total et la panoplie de mesures a présenté un profil plus similaire à celui du SPM (graphique 2.13, partie C). Exprimés en pourcentage de l'ESP, les iso-indicateurs montrent l'impact de l'évolution de la composition du soutien, mais pas son niveau. Globalement, l'ESP a été plus basse en 1995 que les autres années, mais le SPM a représenté une proportion plus importante du soutien. L'étude du niveau de l'iso-indice fait apparaître que le soutien et les effets sur les marchés ont culminé en 1999, date à laquelle le soutien s'est accru car les paiements compensatoires au titre des prêts et les paiements au titre de l'aide pour pertes de recettes de marché des cultures végétales ont été d'un montant plus élevé (graphique 2.13, partie D).

L'indice d'iso-production montre qu'aux États-Unis l'effet de distorsion du soutien s'est renforcé jusqu'au milieu des années 90 puis a diminué régulièrement. L'importance croissante des paiements de catégorie E (pour lesquels la production n'est pas obligatoire) a tendance à diminuer l'effet total de distorsion de la production. Cependant, ce phénomène est de faible ampleur par rapport à la baisse du niveau général de soutien, laquelle a résulté de l'augmentation des prix qui a conduit à réduire le SPM et les paiements budgétaires variables en fonction des prix. Le modèle traite l'effet de réduction des risques exercé par le taux de prêt et les paiements contracycliques comme un facteur d'augmentation du prix incitatif pour le producteur, ce qui contribue à augmenter marginalement la valeur de l'indice les années où les prix sont bas et où l'impact de ces mesures est maximal. Cet effet s'observe en particulier en 2002, même s'il reste modeste, représentant environ 5 % de l'impact total (graphique 2.14, partie basse).

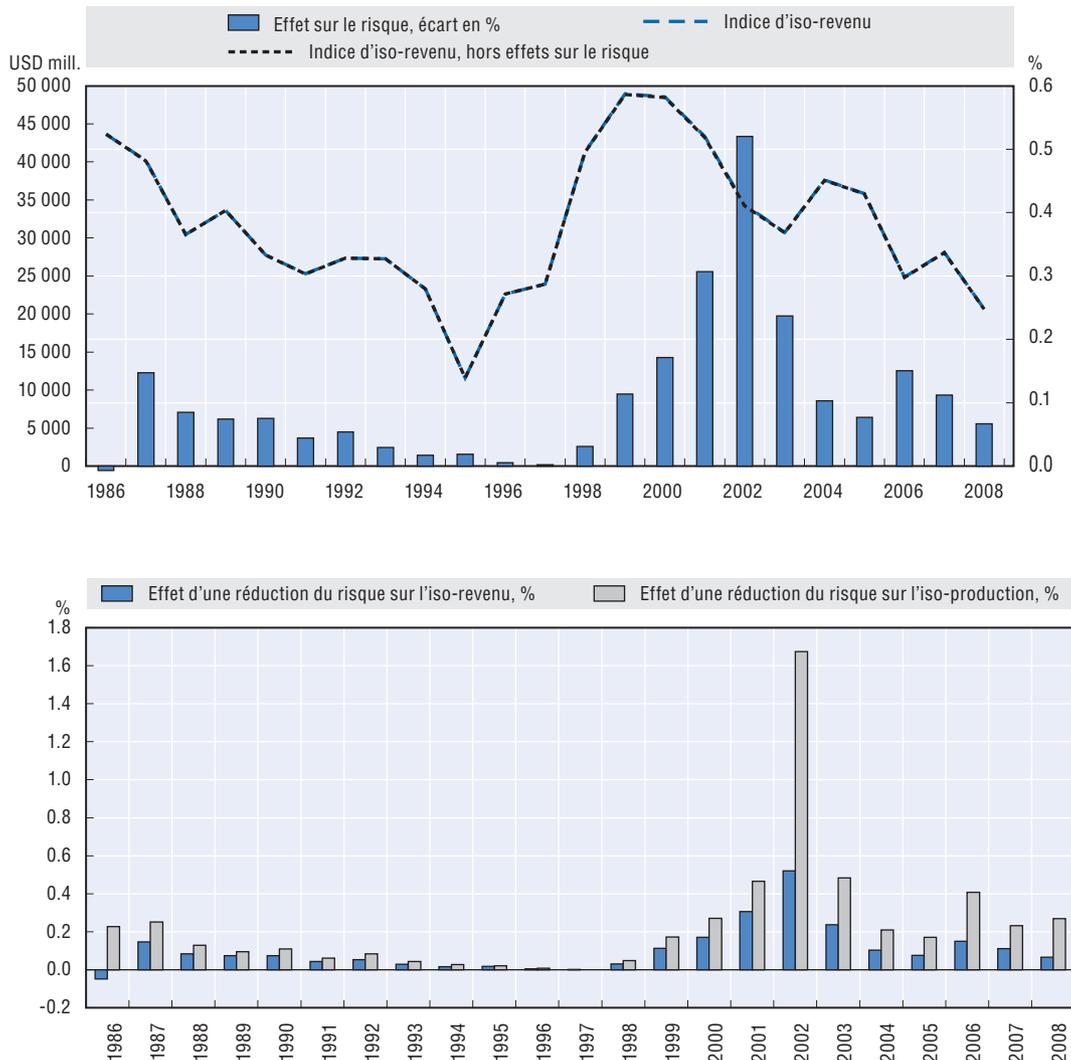
Au début de la période étudiée, de 1986 au début des années 1990, les mesures de soutien ont été dans leur ensemble aussi efficaces en termes de transferts que celles des années ultérieures, même si, comme l'indice d'iso-production le montre, elles créaient un peu plus de distorsions. Les paiements compensatoires dont le montant était fonction de la superficie des terres présentaient une grande efficacité de transfert, car ils orientaient les paiements vers les intrants appartenant aux agriculteurs (la terre) de telle sorte que les terres étaient plus intéressantes aux yeux des producteurs que les intrants achetés. L'augmentation relative de l'utilisation des terres a fait prendre aux intrants appartenant aux agriculteurs (source de bien-être économique pour les producteurs) une plus grande place dans l'éventail des intrants employés, au détriment des intrants achetés.

L'indice d'iso-exportation évolue dans l'ensemble comme l'indice d'iso-production tout en lui demeurant inférieur en valeur (graphique 2.13, partie B). Globalement, l'écart

entre l'indice d'iso-production et l'indice d'iso-exportation tient à l'impact de l'action publique sur la consommation puisque les exportations correspondent au fond à l'excédent de production par rapport à la consommation. Normalement, l'indice d'iso-exportation est inférieur en valeur absolue à l'indice d'iso-production, car le SPM influe davantage sur le comportement des consommateurs que les autres mesures; aussi a-t-il plus d'effet sur les exportations que sur la production. La tendance à la baisse de l'indice d'iso-exportation est plus prononcée en fin de période, quoique la différence ne soit pas spectaculaire.

Globalement, les résultats font état de progrès mesurés, après 1995, dans l'amélioration de l'efficacité de transfert et dans la réduction des effets de distorsion du marché provoqués par la politique agricole. Sur l'ensemble de la période, les progrès ont été modestes. Cela tient en partie à ce que l'efficacité de transfert était déjà élevée, d'où de moindres possibilités de l'accroître encore. L'indice d'iso-revenu, qui s'établissait à 140 %

Graphique 2.14. **Effets sur le risque produits par les programmes et indice d'iso-revenu, 1986-2008**



Source : Modèle d'évaluation des politiques de l'OCDE.

en 1986-88, se situait en moyenne à 151 % de l'ESP en 2007-09, ce qui indique que les mesures de soutien permettent déjà de transférer des revenus aux producteurs avec moitié plus d'efficacité que le soutien des prix du marché. Comparativement, davantage de progrès ont été réalisés en matière de réduction des effets de distorsion de la production dus aux politiques, notamment en ce qui concerne les exportations. La valeur moyenne de l'indice d'iso-exportation, exprimé en pourcentage de l'ESP, était de 52 % sur la période 1986-1988, mais elle est tombée à 35 % en 2006-08, soit une contraction de 14 points de pourcentage par rapport à la valeur de 1986-1988, ou encore à 65 % de cette valeur. Des progrès peuvent encore être accomplis en matière de réduction des distorsions de la production, en particulier en réduisant le SPM, qui représente encore une part importante de l'ESP.

Effets sur le risque

Aux États-Unis, différentes mesures sont conçues pour produire un effet contracyclique en rapport avec le prix des produits de base. Le MEP de l'OCDE en tient compte pour les deux plus importantes : l'ensemble des prêts à la commercialisation, qui seront désignés sous le terme « taux de prêt », et les paiements contracycliques créés par la loi agricole de 2002.³ Ces mesures, en modifiant le profil de risque de la production agricole, présentent des avantages supplémentaires pour les agriculteurs éprouvant de l'aversion pour le risque. Cet effet est modélisé en utilisant un surpris, comme indiqué dans OCDE (2002) et Hennesey (1998)⁴. L'annexe D donne de plus amples informations sur l'emploi de cette méthode dans le MEP.

L'indice d'iso-revenu intégrant les effets sur le risque produits par le taux de prêt et les paiements contracycliques est supérieur de 1 % à 2.5 % à l'indice d'iso-revenu hors effets sur le risque (graphique 2.14, partie haute). Les effets sur le risque exercés par ces programmes, estimés au moyen du MEP, dépendent fortement de l'hypothèse faite quant au degré d'aversion pour le risque des agriculteurs. En l'occurrence, on a supposé que la prime de risque des agriculteurs était de 1 %, ce qui indique un faible degré d'aversion pour le risque⁵. Comme on peut le voir, l'introduction du programme de paiements contracycliques a pour effet d'augmenter l'impact de la réduction du risque après 2002. Les cours des produits de base étaient bas en 2002, année où la réduction du risque a eu le plus d'impact, avec un indice d'iso-production supérieur de 1.7 % par rapport au cas où les effets du risque ne sont pas pris en compte dans le modèle ; l'indice d'iso-revenu était plus élevé de 0.5 % en 2002.

Notes

1. Le CNPp correspond au rapport entre le prix moyen perçu par les producteurs (au départ de l'exploitation), y compris les paiements par tonne de production effective, et le prix à la frontière (au départ de l'exploitation).
2. Certaines études constatent ainsi que la capitalisation des paiements publics s'est traduite par une augmentation de 15 % à 25 % de la valeur des terres agricoles au cours des dernières années et que ces paiements ont peu à peu accru de 1 % à 6 % le volume de la production végétale (ministère de l'Agriculture des États-Unis, 2001; Oltmer, Florax, 2001; OCDE, 2008b).
3. L'analyse des impacts des politiques de soutien à l'agriculture des États-Unis sur le risque encouru par les exploitants agricoles, et par conséquent sur la production, le revenu et les échanges, peut varier dans le cadre d'hypothèses alternatives.
4. Pour résumer, le modèle repose sur l'hypothèse d'une fonction d'utilité intégrant l'aversion pour le risque, de type moyenne-variance, où les politiques sont susceptibles d'influer sur la variance des

revenus par le biais de leur covariance négative avec les prix. Cela influe dans un second temps sur la prime de risque demandée par les producteurs pour accepter des prix incertains. Précisément, réduire la variabilité nette des prix équivaut à augmenter les prix en fonction d'un paramètre d'aversion pour le risque.

5. Prenons l'exemple d'un pari dont l'issue est déterminée en jouant à pile ou face. Le parieur gagne X lorsque la pièce tombe côté face et perd X lorsqu'elle tombe côté pile. La prime de risque est la somme, exprimée en pourcentage de X , qu'une personne est prête à payer pour ne pas avoir à prendre le pari.

Chapitre 3

Politiques relatives au secteur des productions végétales

Les programmes relatifs aux produits constituent un volet essentiel de la loi agricole de 2008, comme des précédentes. Les trois principaux mécanismes de soutien des prix et des revenus sont les paiements directs, les paiements contracycliques et les prêts d'aide à la commercialisation. Ce chapitre revient dans le détail sur ces dispositifs et sur leurs incidences dans certains secteurs. Il met notamment l'accent sur le soutien apporté au sucre.

3.1. Politiques de soutien aux cultures sous programme dans le cadre de la loi agricole de 2008

Comme dans les précédentes lois agricoles, les programmes relatifs aux produits de base sont une composante essentielle de la loi agricole de 2008. Les paiements directs, les paiements contracycliques et les prêts d'aide à la commercialisation sont les trois principales formes de soutien des prix et des revenus, comme auparavant dans la loi agricole de 2002 (voir annexe A). Comme dans la loi précédente, les bénéficiaires des paiements au titre des produits de base sont tenus de se conformer aux obligations de conservation des ressources.

Paiements directs

À la suite de l'adoption de la loi agricole de 2002, les paiements directs ont remplacé les paiements au titre des contrats de production flexible (Production Flexibility Contract, PFC), qui devaient rester en vigueur jusqu'à la campagne agricole 2007 (voir annexe A). Ce sont des paiements fixes qui ne varient pas en fonction des niveaux courants des volumes de production ou des prix. Les producteurs bénéficient de paiements annuels calculés en fonction des cultures passées des exploitations, des rendements antérieurs, ainsi que d'un taux de paiement valable à l'échelle nationale. Les taux des paiements directs varient selon les cultures. La loi agricole de 2002 établissait des taux de paiement fixe sur une base unitaire pour la période 2002-07 et les producteurs se sont vu offrir la possibilité d'actualiser leurs superficies de référence.

En vertu de la loi agricole de 2008, les taux des paiements directs pour chacune des cultures éligibles (blé, maïs, orge, sorgho-grain, avoine, coton upland, riz, soja, autres oléagineux, et arachides) doivent être calculés sur la base de 85 % de la superficie de référence pour les campagnes 2008 et 2012 (comme le prévoyait la loi agricole de 2002). Cependant, pour les campagnes 2009-11, les paiements ne seront effectués que sur la base de 83.3 % de la superficie de référence. Le taux de 85 % est rétabli pour la campagne agricole 2012 (tableau 3.1). La réduction à 83.3 % ne s'applique pas aux paiements contracycliques, qui continueront d'être accordés pour 85 % de la superficie de référence. Le versement anticipé des paiements directs est supprimé pour la campagne agricole 2012 et les suivantes.

Paiements contracycliques

Les paiements contracycliques compensent la différence entre un prix indicatif pour la culture considérée diminué du taux de paiement direct et le prix effectif sur le marché. Lorsque les prix effectifs sur le marché sont supérieurs au prix indicatif, aucun paiement n'est accordé. Comme les paiements directs, les paiements contracycliques sont fonction des superficies et des rendements de référence, mais contrairement à eux leur taux varie en fonction inverse des prix effectifs sur le marché. Comme dans le cas des paiements directs, l'agriculteur n'a aucune obligation de produire les produits concernés pour

**Tableau 3.1. Taux de paiement pour les cultures
dans le cadre des lois agricoles de 2002 et de 2008**

(USD/t)	Taux des prêts à la commercialisation				Taux des paiements directs		Prix indicatifs pour les paiements contracycliques			
	Loi agricole de 2002	Loi agricole de 2008			Loi agricole de 2002	Loi agricole de 2008	Loi agricole de 2002	Loi agricole de 2008		
	2004-2007	2008	2009	2010-2012	2002-2007	2008-2012	2004-2007	2008	2009	2010-2012
Blé	101.0	101.0	101.0	108.0	19.1	19.1	144.0	144.0	144.0	153.2
Maïs	76.8	76.8	76.8	76.8	11.0	11.0	103.5	103.5	103.5	103.5
Sorgho à grains	76.8	76.8	76.8	76.8	13.8	13.8	101.2	101.2	101.2	103.5
Orge	85.0	85.0	85.0	89.6	11.0	11.0	102.9	102.9	102.9	120.8
Avoine	91.6	91.6	91.6	95.8	1.7	1.7	99.2	99.2	99.2	123.3
Coton upland	1 146.4	1 146.4	1 146.4	1 146.4	147.0	147.0	1 596.1	1 570.9	1 570.9	1 570.9
Riz	143.3	s.o.	s.o.	s.o.	51.8	s.o.	231.5	s.o.	s.o.	s.o.
<i>Riz à grain long</i>	<i>s.o.</i>	143.3	143.3	143.3	<i>s.o.</i>	<i>51.8</i>	<i>s.o.</i>	231.5	231.5	231.5
<i>Riz à grain moyen</i>	<i>s.o.</i>	143.3	143.3	143.3	<i>s.o.</i>	<i>51.8</i>	<i>s.o.</i>	231.5	231.5	231.5
Soja	183.7	183.7	183.7	183.7	16.2	16.2	213.1	213.1	213.1	220.5
Autres oléagineux	205.0	205.0	205.0	222.5	17.6	17.6	222.7	222.7	222.7	279.6
Canne à sucre	396.8	396.8	396.8	407.9	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Betterave à sucre	504.9	504.9	504.9	460.3	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Arachides	391.4	391.4	391.4	391.4	39.7	36.0	545.8	545.8	545.8	545.8
Pois secs	137.2	137.2	119.1	119.1	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	183.5	183.5
Lentilles	258.4	258.4	248.7	248.7	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	282.5	282.5
Petits pois chiches	163.8	163.8	163.8	163.8	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	228.4	228.4
Gros pois chiches	s.o.	s.o.	248.7	248.7	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	282.5	282.5

s.o. : sans objet.

Note : Les périodes couvertes par les campagnes agricoles varient d'un produit à un autre.

Source : Calculs effectués par le Secrétariat de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis, www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy/data.htm.

bénéficiaire du paiement. Les paiements contracycliques sont proportionnels à la superficie de référence de l'exploitation et au rendement retenu pour le calcul des montants à verser, mais ils ne sont pas fonction de la production effective.

Le programme de paiements contracycliques est maintenu dans le cadre de la loi agricole de 2008, mais les prix indicatifs ont été ajustés et couvrent quelques produits de base supplémentaires (tableau 3.1). Les niveaux de soutien assurés par les paiements contracycliques ont été ajustés pour de nombreuses cultures et légèrement réduits pour le coton. À compter de la campagne agricole 2009, des paiements contracycliques peuvent être accordés pour des légumineuses : pois secs, lentilles, et petits et gros pois chiches.

La loi agricole de 2008 maintient les prix indicatifs à leurs niveaux antérieurs pour 2008 et 2009, à l'exception du coton upland, dont le prix indicatif est réduit (1.6 %) (tableau 3.1). Les prix indicatifs en vigueur sont maintenus pour le maïs et pour le riz pour la période 2010-12. Par contre, pour cette même période, ils sont relevés pour les cultures suivantes : blé (6.4 %) ; orge (17.4 %) ; avoine (24.3 %) ; sorgho-grain (2.3 %) ; et soja (3.4 %). Les superficies et rendements de référence des paiements directs et des paiements contracycliques ne sont pas modifiés par rapport à la loi agricole de 2002.

Programme de prêts d'aide à la commercialisation

Le programme de prêts d'aide à la commercialisation (ML) permet aux producteurs de certaines cultures de bénéficier d'un prêt public en donnant leur production comme

garantie. Il a pour objectif premier de fournir un crédit-relais aux producteurs pour répondre à leurs besoins de trésorerie à l'époque des récoltes tout en leur permettant de stocker leur production en vue de sa vente à une date ultérieure, quand les prix auront peut-être augmenté. Un producteur peut tirer un gain d'un prêt à la commercialisation lorsque le prix du marché est inférieur au prix prévu dans le programme de prêts (« taux de prêt ») majoré des intérêts, auquel cas le montant à rembourser devient inférieur à celui du principal majoré des intérêts.

Les producteurs ont également la possibilité, au lieu de contracter un prêt, de bénéficier de paiements au comptant – « paiement compensatoire au titre des prêts » – à tout moment après les récoltes, quand les prix qui déterminent le montant à rembourser effectivement (« taux de remboursement ») sont inférieurs aux taux de prêt. L'exploitant qui opte pour le paiement compensatoire au titre des prêts conserve toute latitude pour vendre sa production sur le marché libre.

Les prêts d'aide à la commercialisation ont une durée de neuf mois et génèrent des intérêts, mais si le taux de remboursement du prêt est inférieur au principal majoré des intérêts échus, les intérêts n'ont pas à être remboursés (ministère de l'Agriculture des États-Unis/FAS, 2007a). Il s'agit de prêts sans recours du prêteur, puisque l'emprunteur peut abandonner sa garantie à l'échéance, et ce sans aucune pénalité, même si le prix du marché du produit à la date du remboursement est inférieur au taux du prêt. De plus, dans ce cas, les intérêts ne sont pas dus.

Contrairement aux paiements contracycliques, les paiements au titre des prêts à la commercialisation sont subordonnés à la production effective de la culture sous programme considérée. En outre, leur taux varie selon les comtés (sauf pour les arachides) alors que celui des paiements contracycliques est fixé au niveau national. Les produits de base pouvant bénéficier des prêts à la commercialisation et des paiements compensatoires au titre des prêts comprennent tous les produits pouvant bénéficier des paiements directs et des paiements contracycliques, plus le coton longues fibres, la laine, le mohair et le miel¹.

Les gains tirés des prêts à la commercialisation et les paiements compensatoires au titre des prêts s'obtiennent par différence entre, d'une part, le prix unitaire officiel (taux de prêt) qui sert à établir le montant des prêts et, d'autre part, le prix de marché du comté déterminé par la Commodity Credit Corporation (CCC) pour le blé, les céréales fourragères et les oléagineux, le prix déterminé par la CCC au niveau national pour les arachides, et un prix mondial ajusté pour le riz et le coton upland². Le montant moyen des paiements effectués en faveur des exploitants dans le cadre du programme de prêts à la commercialisation était de 6 milliards USD au cours de la période 1999-2002, mais il est tombé à moins de 500 millions USD depuis, car les prix de marché ont augmenté.

La loi agricole de 2008 a reconduit le programme de prêts à la commercialisation dans les mêmes conditions, mais elle a modifié le champ d'application, le montant des paiements et leurs plafonds (tableau 3.1)³. Le programme est étendu aux gros pois chiches (à compter de 2009), tandis que le riz à grain long et le riz à grain moyen sont désormais traités séparément (au lieu d'être classés dans une même catégorie sous l'appellation générique « riz »), un taux de prêt national différent étant établi pour chacun d'eux.

Le taux de prêt a été relevé pour huit des vingt produits couverts (blé, orge, avoine, oléagineux secondaires, laine, miel, sucre de canne et sucre de betterave), réduit pour deux d'entre eux (pois secs et lentilles) et est devenu applicable à un autre produit (gros pois

chiches). Les taux de remboursement sont susceptibles d'être corrigés en cas de grave problème de commercialisation, de transport ou d'infrastructure.

Les prêts à la commercialisation sont autorisés pour les récoltes de coton longues fibres pour la période 2008-12, mais avec remboursement obligatoire au taux de prêt majoré des intérêts. La loi agricole de 2008 charge le ministre de l'Agriculture de réviser le programme de prêts à la commercialisation pour le coton upland de sorte qu'il rende mieux compte de la valeur de marché du produit ; elle supprime les écarts liés à l'emplacement des entrepôts et ne permet plus la modification des barèmes des primes et des décotes applicables aux prêts. Les paiements au titre du stockage du coton sont maintenus mais à des taux réduits (de 10 % par rapport à 2006 pour la période 2008-11 et de 20 % pour 2012).

La loi agricole de 2008 a reconduit les dispositions relatives aux « certificats de produit », mais seulement pour les campagnes 2007 à 2009. Ces certificats offraient une solution de remboursement des prêts. Ils étaient émis par la CCC et pouvaient être achetés au prix affiché du comté pour le blé, les céréales fourragères et les oléagineux ou au cours mondial effectif ajusté pour le riz ou le coton upland, à hauteur de la quantité du produit de base faisant l'objet d'un prêt. Les producteurs les échangeaient ensuite contre la garantie et remboursaient ainsi le prêt. Les certificats ont surtout été utilisés au milieu des années 80 en lieu et place des espèces pour servir les bénéficiaires du programme et réduire les vastes et coûteux excédents de production détenus par la CCC, qui exerçaient une pression sur les prix.

Programme de garantie du chiffre d'affaires pour les productions végétales (Average Crop Revenue Election – ACRE)

La loi agricole de 2008 a créé un nouveau dispositif contracyclique à caractère facultatif fondé sur le chiffre d'affaires : le programme de garantie du chiffre d'affaires pour les productions végétales (Average Crop Revenue Election – ACRE). Contrairement aux programmes agricoles traditionnels, le programme ACRE assure aux exploitants une protection contre les pertes de revenus pour chacune des productions végétales, et ce quelle qu'en soit la cause (baisse des prix, diminution des rendements, ou une combinaison des deux).

Fondé sur le manque à gagner au niveau des États et des exploitations, ce programme est accessible aux exploitants à compter du début de la campagne 2009, en lieu et place des paiements contracycliques, et s'accompagne d'une réduction de 20 % des paiements directs et de 30 % du taux de prêt pour chaque produit de base. Les exploitants qui adhèrent à ce programme touchent des aides lorsque le chiffre d'affaires assuré par les cultures sous programme (y compris les arachides) est inférieur à certains seuils déterminés en fonction de moyennes mobiles des rendements et prix du marché antérieurs. Plus précisément, pour bénéficier d'un paiement dans le cadre du programme ACRE, les deux conditions suivantes doivent être réunies :

- le chiffre d'affaires effectif tiré de la récolte à l'échelle de l'État doit être inférieur au montant du chiffre d'affaires garanti dans cet État ;
- le chiffre d'affaires effectif tiré de la récolte à l'échelle de l'exploitation doit être inférieur au chiffre d'affaires de référence de cette exploitation.

La seconde condition garantit que les exploitations ne bénéficieront pas de paiements si l'État dans son ensemble souffre d'un manque à gagner pour la culture en question, mais

que tel n'est pas le cas pour une exploitation considérée individuellement. Les rendements de référence aux niveaux de l'État et de l'exploitation sont calculés à partir des moyennes des cinq années précédentes, à l'exclusion de la plus forte et de la plus faible, alors que les moyennes nationales des prix de marché sont calculées sur la base des deux années précédentes. Si les deux conditions sont remplies, un producteur recevra un paiement au titre du programme ACRE égal à la différence entre le chiffre d'affaires effectif de l'État et la garantie ACRE par unité de superficie, multipliée par un pourcentage de la superficie ensemencée de l'exploitation (83.3 % ou 85 %, selon la campagne), mais multipliée par le rapport entre le rendement passé de l'exploitation individuelle et celui de l'État.

La garantie fournie au niveau de l'État est fixée à 90 % du rendement en moyenne mobile multiplié par le prix en moyenne mobile. La garantie du chiffre d'affaires pour une production donnée au cours de la période 2010-12 ne peut pas varier de plus de 10 % par rapport à la campagne précédente. Les paiements au titre du programme ACRE sont fonction de la superficie ensemencée, mais la superficie éligible totale de l'ensemble des cultures d'une exploitation donnée ne peut être supérieure à sa superficie de référence totale telle qu'elle est définie pour les paiements directs et contracycliques. Si la superficie ensemencée est plus étendue que la superficie de référence, l'exploitant doit choisir quelle partie sera couverte par le programme. De ce point de vue, le programme ACRE tient davantage compte des cultures effectivement pratiquées que ce n'est le cas des paiements directs ou des paiements contracycliques, dont le montant est calculé sur la base des superficies de référence passées.

L'adhésion d'une exploitation au programme ACRE implique en outre qu'elle renonce à tout paiement contracyclique et que le montant de ses paiements directs soit calculé sur la base de 80 % des taux prévus par la loi et celui de ses paiements au titre des prêts à la commercialisation sur la base de 70 % du taux fixé à cet effet à l'échelle nationale. Le programme couvre toutes les cultures donnant droit à des paiements directs et contracycliques au sein de l'exploitation, les montants versés étant calculés séparément pour chacune d'elles. L'exploitant qui gère plusieurs unités administratives agricoles peut inscrire (ou non) chacune d'elles séparément au programme ACRE. Il est à noter qu'une fois une exploitation inscrite, toutes ses cultures sont soumises au programme et ne peuvent y être soustraites tant que la loi de 2008 demeure en vigueur. L'adhésion peut s'effectuer n'importe quelle année au cours de la période 2009-12.

Le programme ACRE présente une autre caractéristique essentielle : dans la mesure où le calcul du montant des garanties offertes s'appuie sur une moyenne récente des prix et des rendements agricoles, le soutien assuré est variable et non constant dans le temps comme dans les programmes habituels. Le niveau de garantie pour une année donnée dépend ainsi des prix et des rendements des années immédiatement antérieures. Par ailleurs, pour éviter une hausse ou une baisse rapide, la garantie offerte par le programme ne peut varier de plus de 10 % d'une année sur l'autre.

Programme d'aide à l'ajustement économique pour les utilisateurs de coton upland

La loi agricole de 2008 instaure une nouvelle disposition, le programme d'aide économique aux utilisateurs de coton upland, visant à fournir une aide à l'ajustement aux utilisateurs de coton upland (filatures de coton) établis aux États-Unis, et ce qu'il soit importé ou produit dans le pays. Depuis août 2008 jusqu'à la fin juillet 2012, une aide à l'ajustement économique de 88 USD par tonne leur sera versée pour tout emploi démontré au cours du mois précédent, et ce quelle qu'en soit l'origine. L'aide sera réduite à 66 USD

par tonne à compter du 1^{er} août 2012. Elle ne peut servir qu'à l'acquisition, la construction, l'installation, la modernisation, le développement, la conversion ou l'agrandissement d'usines, de bâtiments, d'équipements, d'installations ou de machines.

Plafonnement des paiements

Deux types de plafonds s'appliquent aux paiements découlant des programmes relatifs aux produits agricoles de base. Le premier établit le montant maximal des paiements qu'une personne peut percevoir annuellement au titre des programmes agricoles, alors que le second définit le revenu maximum qu'elle peut toucher tout en continuant à bénéficier de ces programmes.

La loi agricole de 2008 apporte plusieurs modifications aux plafonds auxquels sont soumis les paiements : elle en abaisse certains alors qu'elle en relève d'autres. L'abaissement des plafonds résulte a) de la réduction du revenu brut ajusté à ne pas dépasser, b) de la suppression de la « règle des trois entités », qui permettait aux bénéficiaires de multiplier par deux le montant des paiements reçus en détenant des participations dans plusieurs exploitations, et c) de « l'attribution directe » des paiements à une personne physique et non à l'ensemble des membres d'une société en nom collectif, etc.

Pour ce qui est du plafonnement des montants versés, la loi agricole de 2008 fixe la limite maximale à 40 000 USD pour les paiements directs et à 65 000 USD pour les paiements contracycliques. Les paiements au titre du programme ACRE ne sont pas assujettis à un plafond distinct. Par contre, le plafonnement des paiements contracycliques est ajusté pour tenir compte de la réduction de 20 % du montant des paiements directs qu'implique l'adhésion au programme ACRE. Autrement dit, le plafond applicable aux paiements au titre du programme ACRE est calculé en ajoutant au plafond des paiements contracycliques (à savoir, 65 000 USD) le montant de la réduction de 20 % du montant des paiements directs. Le plafond applicable aux paiements directs s'obtient en déduisant du plafond de ces paiements (40 000 USD par personne) la réduction de 20 % du montant des paiements directs⁴. Le montant total des paiements doit être attribué à une personne précise. Les plafonds auxquels étaient soumis les prêts à la commercialisation et les paiements compensatoires au titre des prêts ont été abolis.

La loi agricole de 2002 appliquait un abattement au revenu brut ajusté à ne pas dépasser dès lors qu'une certaine proportion de son montant provenait de l'agriculture. Cet abattement a été aboli et une distinction est désormais établie entre le revenu brut ajusté non agricole et le revenu brut ajusté agricole. Si la moyenne sur trois ans du revenu brut ajusté non agricole dépasse 500 000 USD, aucune des trois formes de subsides (paiements directs, paiements contracycliques ou paiements au titre des prêts à la commercialisation) n'a lieu d'être versée. Les producteurs dont le revenu brut ajusté agricole dépasse 750 000 USD (en moyenne sur trois ans) ne bénéficient d'aucun paiement direct, mais ils continuent de recevoir les paiements contracycliques et au titre des prêts d'aide à la commercialisation.

Flexibilité dans le choix des cultures pour les fruits et légumes destinés à la transformation

Comme cela a été précédemment indiqué, dans le cadre des programmes de paiements directs et de paiements contracycliques, les exploitants peuvent pratiquer d'autres cultures que les cultures sous programme et conserver néanmoins le droit de bénéficier de ces paiements – c'est ce que l'on appelle la « flexibilité dans le choix des

cultures ». Cependant, il est interdit aux bénéficiaires de cultiver des fruits, des légumes et du riz sauvage (sauf des haricots mungo, des lentilles et des pois secs) sur les superficies de référence sous programme, sauf si ces végétaux ont déjà été cultivés sur ces superficies par l'exploitant/sur l'exploitation concernés, la superficie totale donnant droit à des paiements étant alors diminuée de la superficie en fruits/légumes/riz sauvage. Les doubles cultures comprenant des fruits, des légumes et du riz sauvage sont autorisées sans réduction des paiements lorsqu'elles ont déjà été pratiquées dans la région.

La loi agricole de 2008 maintient les restrictions à la culture de fruits, de légumes et de riz sauvage sur les superficies de référence, sauf pour les haricots mungo et les légumineuses (pois secs, lentilles et petits et gros pois chiches). À compter de 2009, elle crée un programme pilote de flexibilité dans le choix des cultures pour les fruits et légumes destinés à la transformation dans sept États du Middle West. Les agriculteurs de ces États sont autorisés à cultiver sur les superficies de référence des concombres, des petits pois, des haricots de Lima, des courges, des haricots verts, du maïs doux ou des tomates destinés à la transformation. Les superficies de référence sont provisoirement réduites pour l'année considérée (ce qui entraîne une diminution des paiements directs et des paiements contracycliques), mais elles sont rétablies lors de la campagne agricole suivante. Seuls les producteurs ayant un contrat de transformation peuvent participer à ce programme pilote, et la superficie pouvant en bénéficier dans chaque État est limitée.

Paiements au titre de l'assurance et des catastrophes naturelles

L'État fédéral propose aux cultivateurs des contrats d'assurance subventionnés contre les pertes résultant de catastrophes naturelles, de fluctuations des prix et d'un déficit de recettes. Pour leur part, les éleveurs n'ont pas droit à ces aides en général, mais plusieurs programmes pilotes ont été mis en place dans un certain nombre de zones géographiques par la Risk Management Agency (RMA) du ministère de l'Agriculture des États-Unis⁵. Toutefois, les pertes de bétail dues à la sécheresse ou à d'autres catastrophes naturelles peuvent donner lieu, au coup par coup, à des aides d'urgence, principalement pour aider les éleveurs à acheter des aliments du bétail.

Le programme fédéral d'assurance récolte permet aux producteurs de choisir entre l'assurance des rendements ou celle des recettes. Les assurés bénéficient d'un paiement lorsque le niveau effectif des rendements ou des recettes tombe en dessous d'un certain seuil du fait d'un événement. Ces dernières années, une part croissante de la protection contre les risques a été fournie par l'assurance des recettes, qui protège contre une insuffisance des rendements et des prix.

La participation des producteurs au programme fédéral d'assurance récolte est facultative. L'assurance récolte est fournie aux producteurs par le biais de compagnies d'assurance privées, lesquelles sont remboursées partiellement de leurs frais de gestion et perçoivent un bénéfice technique les années où la sinistralité est favorable. Pour l'État, les coûts associés au programme fédéral d'assurance récolte comprennent : les subventions accordées aux producteurs au titre des primes ; les indemnités (en sus des primes) ; les bénéfices techniques perçus par les compagnies privées ; le remboursement aux compagnies privées de leurs frais de gestion et autres frais administratifs.

Les niveaux de couverture vont de la garantie contre les risques de catastrophe (50 % des rendements, indemnisés à 55 % du prix escompté pour la campagne agricole 1999 et les suivantes), pour laquelle le producteur ne participe pas du tout au paiement de la

prime, à différents niveaux de couverture plus étendue, qui offrent une garantie supérieure (jusqu'à 75 %, voire 85 % dans certains cas, du niveau escompté des rendements ou des recettes) et dont le producteur doit en partie régler la prime. La Federal Crop Insurance Corporation (FCIC) acquitte le solde de la prime.

Les produits agricoles susceptibles de bénéficier de l'assurance sont pour l'essentiel végétaux (par opposition aux produits animaux). D'après le ministère de l'Agriculture des États-Unis, en 2008, le programme fédéral d'assurance récolte couvrait plus d'une centaine de cultures occupant plus des trois quarts des superficies cultivées du pays (286 millions d'acres). Bien que la liste des produits concernés se soit allongée ces dernières années, quatre d'entre eux comptent à eux seuls pour 80 % de l'ensemble des primes d'assurance (et des subventions fédérales) : le maïs, le soja, le blé et le coton⁶.

Le coût total pour l'État fédéral du programme d'assurance récolte s'est élevé à 3.7 milliards USD par an en moyenne entre 2004 et 2008. En 2008, environ 60 % des polices vendues étaient des produits d'assurance des recettes. Cette même année, le coût total effectif pour l'État s'est élevé à 4.4 milliards USD, dont près de 84 % (3.7 milliards USD) étaient attribuables aux subventions accordées aux producteurs au titre des primes et aux paiements versés aux compagnies d'assurance privées pour l'exécution du programme et le solde (732 millions USD) aux indemnités nettes versées aux producteurs (indemnités brutes minorées des primes acquittées par les producteurs) (ministère de l'Agriculture des États-Unis, *FY 2010 Budget Summary and Annual Performance*).

La loi agricole de 2008 officialise les mesures prises ponctuellement pour dédommager les victimes de calamités agricoles en instituant un fonds spécial (Agricultural Disaster Relief Trust Fund), afin de perpétuer le financement des indemnisations sur les exercices budgétaires 2008 à 2011 par le biais de cinq nouveaux programmes. Selon les estimations du Bureau du budget du Congrès, le Trust Fund devrait coûter au total environ 3.8 milliards USD sur cette période de quatre ans. Le Trust Fund est financé par le prélèvement de 3.08 % sur les droits perçus conformément au barème tarifaire harmonisé (Harmonised Tariff Schedule).

Le plus important des cinq programmes financés par le Trust Fund, le programme d'assurance complémentaire des recettes (Supplemental Revenue Assurance Programme – SURE), vise à compléter la garantie que les producteurs peuvent souscrire auprès de compagnies privées. Il apporte une aide aux cultivateurs éligibles dans les comtés où le ministre de l'Agriculture a déclaré l'état de catastrophe, de même qu'aux exploitations situées dans d'autres comtés dont les pertes liées aux conditions météorologiques excèdent 50 % des recettes normales de l'année pour l'ensemble des cultures. En outre, il faut que la production d'une culture au moins soit réduite de 10 % au minimum (du fait de la modification du rendement ou de la qualité) pour qu'une exploitation puisse bénéficier de cette indemnisation.

Contrairement aux précédents programmes d'aide en cas de catastrophe naturelle, le programme SURE prend en considération l'intégralité de l'exploitation et toutes les cultures qui y sont produites pour définir un niveau recherché de chiffre d'affaires. Il prend en charge 60 % de la différence entre un niveau recherché de chiffre d'affaires et le chiffre d'affaires agricole effectif total de l'exploitation tout entière. Le niveau recherché de chiffre d'affaires est fonction du niveau de couverture de la police d'assurance récolte choisie par l'exploitant : 115 % de la protection découlant de la souscription d'une assurance ou 120 %

de la couverture procurée par le programme d'aide sans assurance auquel aura adhéré l'exploitation, sans pouvoir dépasser 90 % du chiffre d'affaires prévu de l'exploitation.

Le chiffre d'affaires total de l'exploitation comprend la valeur effective de la production végétale, l'indemnisation de l'assurance, toute autre aide au titre des calamités, 15 % des paiements directs perçus par l'exploitation, tous les paiements compensatoires au titre des prêts, tous les paiements au titre des prêts à la commercialisation, et enfin tous les paiements contracycliques et paiements versés dans le cadre du programme ACRE. En outre, la participation au programme SURE est assortie de l'obligation d'assurer toutes les cultures – sauf en 2008, année où les producteurs avaient la possibilité d'obtenir une dispense.

Les quatre autres programmes mis en place par la loi agricole de 2008 jusqu'à l'exercice budgétaire 2011 pour dédommager les éleveurs, les producteurs de fourrage, les arboriculteurs fruitiers et les pépiniéristes sont : i) le programme d'indemnisation des élevages (Livestock Indemnity Program), qui rembourse les éleveurs à hauteur de 75 % de la valeur marchande des animaux morts du fait d'une calamité ; ii) le programme d'aide à l'alimentation du bétail en cas de calamité (Livestock Forage Disaster Program), destiné aux éleveurs qui font paître leurs bêtes sur des pâturages ou des herbages touchés par la sécheresse ; iii) le programme d'aide au remplacement des arbres (Tree Assistance Program), qui permet aux arboriculteurs fruitiers et aux pépiniéristes de bénéficier d'un paiement couvrant 70 % des coûts de replantation des arbres ou des pépinières à la suite d'une calamité (dans la limite de 100 000 USD par an et par producteur) ; et iv) le programme d'aide d'urgence pour les animaux d'élevage, les abeilles domestiques et les poissons d'élevage (Emergency Assistance for Livestock, Honey Bees and Farm Raised Fish Program), qui dispose de 50 millions USD pour apporter une aide au titre de certaines pertes non couvertes par d'autres programmes d'assurance contre les calamités.

Les trois premiers programmes sont analogues en termes de modalités d'application et de niveaux de prestation aux précédents programmes ponctuels. Sauf dans le cas du programme d'indemnisation des élevages (Livestock Indemnity Program), il faut, pour pouvoir bénéficier de ces dispositifs, avoir préalablement souscrit une assurance récolte ou adhéré au programme d'aide au titre des cultures non assurées en cas de calamité. Ces dispositions s'appliquent de 2008 à 2012 mais, lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi agricole, les agriculteurs qui n'avaient pas souscrit d'assurance récolte pour 2008 se sont vus offrir la possibilité d'adhérer au programme pour l'année en question en s'acquittant d'une redevance administrative.

Autres dispositions relatives aux produits de base

Deux mesures ont été prises pour parer au fait que les programmes agricoles bénéficient souvent à des non-agriculteurs ou à des terres qui ne sont pas exploitées. Premièrement, aucune exploitation de moins de 4 hectares ne peut désormais percevoir des paiements directs, des paiements contracycliques ou des paiements au titre du programme ACRE, à moins qu'elle n'appartienne à un cultivateur ou un éleveur socialement défavorisé ou disposant de ressources limitées⁷. Deuxièmement, les terrains subdivisés en plusieurs unités résidentielles ou convertis à des usages non agricoles sont soustraits des superficies de référence. Les précédentes lois agricoles ne déduisaient de la superficie de référence que les terrains destinés à une utilisation industrielle ou commerciale ne relevant pas de l'agriculture.

3.2. Politique de soutien du sucre

Toile de fond

Les États-Unis sont un important importateur net de sucre. Ils accordent un degré de soutien et de protection non négligeable à leur secteur sucrier. Avec des TSP de 28 % au cours de la période 2006-08, ce secteur est de fait celui qui bénéficie aux États-Unis du plus fort soutien en pourcentage (graphique 2.6). Si le soutien aux cultures sous programme (dont il a été question ci-dessus) est principalement financé au moyen de dépenses budgétaires, le soutien accordé au sucre est essentiellement assuré en maintenant les prix en vigueur sur le marché intérieur à des niveaux nettement supérieurs aux cours mondiaux. En d'autres termes, ce soutien conséquent est directement financé par les consommateurs de sucre, qui acquittent des prix intérieurs bien au-dessus des cours mondiaux. Les calculs de l'OCDE montrent que, en 2006-08, les prix payés par les consommateurs de sucre aux États-Unis étaient en moyenne supérieur de 65 % aux prix mondiaux.

Le programme actuel de soutien du sucre trouve son origine dans la législation mise en place par la loi sur l'agriculture et l'alimentation (Agricultural and Food Act) de 1981. Il a depuis été reconduit par les lois agricoles successivement adoptées par la suite, qui lui ont toutefois apporté certaines modifications. Les lois agricoles les plus récentes ont prévu que ce programme doit autant que faire se peut opérer sans aucun coût pour les pouvoirs publics, en évitant l'abandon de sucre à l'organisme public chargé de la gestion des stocks (Commodity Credit Corporation – CCC).

Les principaux éléments du programme de soutien du sucre sont les suivants :

- soutien des prix intérieurs par le biais du taux de prêt ;
- maîtrise de l'offre au moyen de « quotas de commercialisation » visant à limiter les quantités de sucre commercialisées par les transformateurs ;
- mesures de restriction des importations de sucre au moyen de contingents tarifaires ;
- programme de transformation de sucre en éthanol mis en place dans le cadre de la loi agricole de 2008 et en vertu duquel le sucre initialement destiné à la consommation alimentaire mais jugé excédentaire est réaffecté à la production d'éthanol.

Soutien des prix intérieurs

Un objectif essentiel de la politique de soutien du sucre est de maintenir les prix intérieurs des États-Unis au-dessus du prix qui inciterait les transformateurs à abandonner à la CCC le sucre garantissant les prêts. En vertu de la loi agricole de 2008, les prêts qui servent à soutenir les prix sont consentis aux transformateurs de sucre remplissant certaines conditions qui les rendent à même de transmettre les avantages du programme aux producteurs de canne à sucre et de betterave sucrière. Par l'intermédiaire de la CCC, les pouvoirs publics accordent des prêts aux transformateurs des plantes sucrières cultivées à l'intérieur du pays, afin de leur permettre de constituer des stocks. Le sucre de canne brut et le sucre de betterave raffiné servent de garantie. Les prêts sont « sans recours » du prêteur, ce qui signifie que les fabricants ou les transformateurs ont la possibilité d'abandonner leur sucre à la CCC si les prix de marché s'avèrent insuffisants pour leur permettre de rembourser leur prêt.

Le taux de prêt du sucre de canne brut n'a pas changé depuis 1985, et celui du sucre de betterave raffiné depuis 1992. Le taux de prêt du sucre de canne doit être relevé

progressivement, pour passer de 397 USD par tonne pour l'exercice budgétaire 2008 à 413 USD par tonne d'ici à l'exercice budgétaire 2011. En ce qui concerne le sucre de betterave raffiné, le taux de prêt a été maintenu en 2008 à son niveau antérieur de 505 USD par tonne. Pour les exercices budgétaires de 2009 à 2012, il sera fixé à 128.5 % de celui du sucre de canne brut, ce qui le portera à 531 USD par tonne pour les exercices budgétaires 2011 et 2012.

Maîtrise de l'offre

Les quantités de sucre vendues aux États-Unis à des fins de consommation humaine par les transformateurs de betterave sucrière et de canne à sucre opérant à l'intérieur du pays sont plafonnées par la loi – moyennant des « quotas de commercialisation » – afin de garantir que la mise en œuvre du programme de prêts pour le sucre n'impose aucun coût à l'État fédéral.

Dans le cadre de la loi agricole de 2008, les quotas de commercialisation sont conçus de manière à réserver au minimum 85 % de la consommation intérieure au secteur sucrier national. Au cours d'une campagne de commercialisation, le ministère de l'Agriculture des États-Unis est tenu d'ajuster le volume des quotas de façon à éviter l'abandon de sucre aux pouvoirs publics dans certains cas.

Le volume total des quotas de commercialisation se répartit entre le sucre de betterave raffiné (54.35 % de l'ensemble) et le sucre de canne brut (45.65 %), mais la répartition peut être ajustée en cours d'année pour compenser une production insuffisante de sucre de betterave ou de sucre de canne. Les quotas attribués aux transformateurs de betterave sucrière sont fonction de leur production de sucre au cours des campagnes agricoles 1998 à 2000. La loi agricole de 2008 définit les conditions de l'attribution de quotas aux nouveaux entrants et en cas de vente d'une sucrerie d'un transformateur à un autre. Elle prévoit également que le sucre cédé à la CCC soit comptabilisé au titre des quotas de l'année au cours de laquelle le prêt a été accordé au transformateur. Ainsi, il est impossible à un transformateur de céder du sucre en excédent de son quota à la fin de l'année de commercialisation.

Contingents tarifaires

Il convient avant tout de noter que les mesures commerciales, qui constituent un élément majeur de la politique sucrière des États-Unis, ne sont pas régies par la loi agricole, puisque les tarifs douaniers sont fixés par la législation de mise en œuvre des accords commerciaux internationaux. Les engagements pris par les États-Unis dans le cadre de ces accords ont une incidence sur le volume et l'attribution des contingents tarifaires. L'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay de l'OMC prévoit que les États-Unis doivent assurer l'accès à leur marché d'au moins 1.139 million de tonnes (en valeur brute) par an, composées de 1.117 million de tonnes de sucre brut et 22 000 tonnes de sucre raffiné, en ayant pour ce faire recours aux contingents tarifaires.

Les contingents tarifaires permettent que des importations pénètrent sur le territoire national, dans des limites quantitatives préétablies, à des taux de droits inférieurs à ceux qui leur seraient sinon applicables. Les importations de sucre hors contingent sont soumises à des taux de droits élevés, de manière à maintenir les prix de soutien intérieurs à des niveaux élevés sans nécessiter des stocks publics excessifs. Le taux de droit applicable aux importations de sucre dans la limite du contingent s'élève à 13.8 USD par tonne. Les taux de droits hors contingent sont de 338.7 USD par tonne pour le sucre brut et

357.4 USD par tonne pour le sucre raffiné. Outre les droits hors contingent, des droits de sauvegarde peuvent également être appliqués selon les quantités de sucre importées ou leur valeur. Ces droits sont actuellement fonction de la valeur. Depuis janvier 2008, les importations de sucre en provenance du Mexique sont admises en franchise en vertu de l'ALENA et elles ne sont soumises à aucune restriction contingente⁸.

Le contingent tarifaire applicable au sucre de canne brut est réparti entre une quarantaine de pays. Celui applicable au sucre raffiné et spécial est attribué au Canada ; il s'y ajoute une fraction accessible à tous les pays, lesquels sont servis dans l'ordre d'arrivée de leur demande (OMC, 2009). Pour l'exercice budgétaire 2010, les contingents tarifaires applicables aux importations de sucre brut sont fixés au volume minimal auquel les États-Unis se sont engagés dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay de l'OMC (à savoir, 1.117 million de tonnes). Pour le sucre raffiné et spécial, le contingent tarifaire a été fixé à 90 039 tonnes (99 251 tonnes courtes valeur brute). Cette quantité comprend le volume minimal de 22 000 tonnes applicable dans le cadre de l'OMC, dont 1 656 tonnes sont réservées pour le sucre spécial, auxquelles s'ajoutent 68 039 tonnes affectées au sucre spécial pour faire face à l'expansion rapide du secteur des aliments biologiques.

Les États-Unis mettent également en œuvre des programmes en faveur de la réexportation de sucre raffiné et de produits contenant du sucre pour permettre à leurs raffineurs et fabricants de produits alimentaires d'être plus compétitifs sur les marchés mondiaux.

Programme de transformation du sucre en éthanol

Ce nouveau programme, appelé Feedstock Flexibility Program (programme sur la flexibilité des matières premières), a été mis en place pour faire face à l'éventualité d'un excédent de sucre aux États-Unis (et aux cessions de sucre aux pouvoirs publics à titre de remboursement des prêts qui risqueraient de s'ensuivre) consécutivement à la suppression des restrictions aux importations en provenance du Mexique en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et aux importations en provenance d'autres pays du fait d'autres accords de libre-échange. Pour ce faire, il prévoit d'affecter du sucre à la production d'éthanol plutôt qu'aux usages alimentaires.

Plus précisément, le ministère de l'Agriculture des États-Unis est désormais tenu d'acquérir une quantité de sucre produit à l'intérieur du pays à peu près égale à l'excédent d'importations, pour éviter l'abandon à la CCC de sucre donné en garantie de ses prêts. Le sucre acheté doit ensuite être vendu aux producteurs de biocarburants pour qu'ils le transforment en éthanol. Les achats de sucre aux transformateurs doivent donner lieu à des appels d'offres, à des prix au moins égaux aux niveaux de soutien assurés par le programme sur le sucre. La CCC, qui dépend du ministère de l'Agriculture des États-Unis, financera ce dispositif sans aucune limite, en veillant à remplir l'obligation selon laquelle le programme sur le sucre ne doit imposer aucun coût.

Notes

1. Les transformateurs de sucre peuvent bénéficier de prêts sans recours mais non de paiements au titre des prêts à la commercialisation.
2. La CCC est une société fédérale administrée par le ministère de l'Agriculture des États-Unis et elle réalise la plupart des transactions financières relatives aux programmes fédéraux couvrant les produits de base.
3. Bien que les taux de prêt moyens soient fixés à l'échelle nationale par la loi agricole, le ministère de l'Agriculture des États-Unis les ajuste en fonction des conditions locales (généralement à l'échelle des comtés) afin de tenir compte des différences géographiques entre marchés et du transport.
4. Ce même montant s'ajoute au plafond de 65 000 USD applicable aux paiements contracycliques/au titre du programme ACRE. Le plafond total (40 000 USD + 65 000 USD = 105 000 USD) peut de fait être doublé, atteignant au total 210 000 USD, dans le cas d'une exploitation appartenant à un propriétaire unique ayant un conjoint.
5. Par exemple, la RMA permet à certains producteurs de souscrire une assurance revenu contre les pertes de pâturages, de zones de parcours et fourrage.
6. Plus de 90 % des superficies de coton sont couvertes par l'assurance récolte fédérale.
7. Cette disposition aurait en outre pour effet de réduire le coût du programme.
8. Selon l'étude de l'USITC (2007), lever les obstacles à l'importation de sucre brut et raffiné augmenterait les importations de ces deux produits de 281 % et 553 %, respectivement, et accroîtrait le bien-être national de 811 millions USD.

Chapitre 4

Politiques relatives au secteur de l'élevage

Aux États-Unis, l'élevage et la production de produits animaux représentent à peu près la moitié des recettes effectives totales des agriculteurs et près du cinquième de l'ensemble des exportations agricoles. Ce chapitre examine les mesures de soutien axées sur le secteur de l'élevage, et notamment sur le secteur laitier.

4.1. Toile de fond

L'élevage et la production de produits d'élevage représentent environ la moitié du total des revenus monétaires agricoles et près d'un cinquième du total des exportations agricoles (tableau E.1 ; tableau E.13). Les États-Unis sont un des premiers producteurs, consommateurs et exportateurs de viande (volaille comprise). Les regroupements et l'intégration verticale sont les deux traits marquants de l'évolution rapide qu'ont connue la structure et l'organisation commerciale du secteur de l'élevage ces trente dernières années (voir Section 1.2).

Exception faite du lait, de la laine, du mohair et du miel, peu de programmes agricoles fédéraux apportent un soutien direct aux éleveurs¹. Par exemple, les éleveurs ne sont pas autorisés à bénéficier des programmes de soutien des prix et des revenus (sauf pour les produits qu'ils sont également susceptibles de produire, comme le lait et la laine). Ils n'ont pas le droit non plus à l'assurance récolte fédérale dans la plupart des cas, mais les éleveurs bovins, porcins et laitiers participent de façon limitée aux programmes d'assurance des revenus tirés de l'élevage. Ils bénéficient ponctuellement d'indemnisations en cas de catastrophes naturelles (sécheresses, ouragans, etc.) et, parfois, en cas d'abattage des troupeaux pour raisons sanitaires².

Cependant, les politiques agricoles ont d'importants effets indirects sur le secteur de l'élevage. Divers programmes, réglementations et mesures agricoles fédéraux influent indirectement sur la production animale du fait de leurs répercussions considérables sur le prix des céréales fourragères, le développement des biocarburants, l'utilisation des terres, la prise en compte de l'environnement, la gestion des risques, la structure des marchés et le commerce international.

Par exemple, les mesures incitant à affecter le maïs à la production d'éthanol plutôt qu'à l'alimentation animale peuvent entraîner une hausse sensible du prix des aliments du bétail et, par conséquent, des coûts de production. De même, le respect des réglementations relatives à l'environnement et à la sécurité alimentaire a d'importantes répercussions sur ce secteur. La concentration croissante des élevages dans des unités plus grandes où la production s'intensifie pose la question de leurs effets sur l'environnement, notamment sur la qualité des eaux de surface, des eaux souterraines, des sols et de l'air. Les exploitations rejetant de grandes quantités de polluants atmosphériques peuvent être soumises aux réglementations prévues par la loi sur la qualité de l'air (Clean Air Act).

Les dispositions des lois agricoles concernant l'élevage portaient généralement sur les relations contractuelles et autres relations commerciales entre les producteurs et les abatteurs-expéditeurs ; le bien-être et la santé des animaux d'élevage ; et la commercialisation et l'innocuité de la viande (Johnson et Becker, 2009). La loi agricole de 2008 contient en plus des dispositions qui couvrent l'inspection de la viande par l'État ; rendent obligatoires les inspections du ministère de l'Agriculture des États-Unis pour le poisson-chat ; modifient la législation sur l'étiquetage obligatoire du pays d'origine, afin d'assouplir les obligations

concernant la viande et les autres produits de base visés ; et créent un nouveau fonds d'indemnisation des éleveurs touchés par des catastrophes climatiques.

Les questions de sécurité des aliments et de commercialisation relatives aux produits d'élevage sont examinées au chapitre 10, *Sécurité des aliments, commercialisation des denrées et autres domaines de l'action publique concernant les aliments*. Les programmes d'aide aux éleveurs en cas de calamité sont étudiés dans la sous-section *Paiements au titre de l'assurance et des catastrophes naturelles* du chapitre 3. La section suivante est axée sur les politiques de soutien du secteur laitier.

4.2. Politiques de soutien du secteur laitier

Toile de fond

Les produits laitiers représentent environ 27 % de la valeur de la production et 4 % des recettes d'exportation de produits agricoles. Le changement technologique, les économies d'échelle et les gains de productivité ont entraîné une forte concentration de la production : 5 % de l'ensemble des exploitations laitières (celles possédant plus de 500 vaches) fournissent 60 % de la totalité du lait produit aux États-Unis. Les progrès réalisés dans les domaines du transport et du stockage ont beaucoup diminué les problèmes de commercialisation liés à la nature périssable du lait. En outre, la taille et la concentration accrues des coopératives créées par les éleveurs pour commercialiser leur lait ont réduit l'inégalité des rapports de force entre les exploitants et les transformateurs³.

L'évolution de la demande de consommation de produits laitiers a provoqué une modification de la gamme des produits, de la structure du secteur et de son organisation. Les consommateurs achètent moins de lait liquide périssable, commercialisé sur les marchés locaux primaires, et davantage de produits laitiers transformés à plus longue conservation et plus facilement transportables, qui sont de plus en plus commercialisés sur les marchés mondiaux. En outre, la demande de consommation de produits laitiers s'accroît à un rythme moins soutenu que les capacités de production laitière, ce qui remet en cause la pertinence de l'un des objectifs initiaux du programme de soutien du secteur laitier – à savoir, garantir un approvisionnement suffisant en lait liquide⁴.

D'après l'ESP, le secteur laitier reçoit aujourd'hui davantage de soutien en termes absolus que tout autre secteur aux États-Unis, et il se classe au second rang (après celui du sucre) du point de vue du soutien exprimé en pourcentage des recettes agricoles brutes (TSP en pourcentage). En 2007-09, le soutien accordé spécifiquement aux producteurs laitiers comptait pour 14 % de l'ESP total. La quasi-totalité de ce soutien se présente sous la forme d'un soutien des prix du marché : le soutien des prix du marché des produits laitiers contribue pour plus de 60 % au soutien total des prix du marché de l'ensemble des produits de base aux États-Unis).

Les politiques laitières et les programmes laitiers ont évolué au cours du temps, mais les grands objectifs fondamentaux demeurent : garantir une commercialisation ordonnée de lait frais et sain de manière à satisfaire la demande de consommation à des prix raisonnables tout en procurant aux producteurs de lait des revenus satisfaisants (Manchester et Blayney, 2001). Plus précisément, la politique laitière des États-Unis a toujours visé à faire face à trois grands problèmes : 1) l'instabilité ou la faiblesse des prix aux producteurs ; 2) la périssabilité du lait, qui a pour corollaire des déséquilibres saisonniers entre l'offre et la demande ; et 3) le faible pouvoir de négociation dont paraissent disposer les producteurs de lait face aux acheteurs.

Les efforts des pouvoirs publics pour y remédier ont abouti à la mise en place d'un ensemble complexe de programmes au niveau fédéral comme à celui des États. Parmi les principaux éléments de la politique laitière figurent un système de différenciation des prix selon des critères géographiques et de centralisation des recettes (programmes d'organisation de la commercialisation du lait à l'échelle fédérale et à celle des États) ; un programme de paiements contracycliques aux producteurs (programme de contrats de compensation des pertes de revenus laitiers) ; un programme de soutien des prix reposant sur des achats publics de produits laitiers (Dairy Produce Price Support Program) ; un contingent tarifaire restreignant les importations de la plupart des produits laitiers (obstacles à l'importation) ; et un programme restreint de subvention des exportations (programme d'encouragement à l'exportation de produits laitiers) pour un petit nombre de produits transformés (en particulier au milieu des années 90).

Les autorités fédérales et celles des États appliquent en outre depuis longtemps des réglementations ou des incitations en matière de crédit, de sécurité des aliments, de protection de l'environnement ou d'utilisation des terres qui ont une incidence sur le secteur laitier, à laquelle s'ajoutent les effets des programmes publics d'aide alimentaire intérieure et internationale.

Programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation du lait

Ces dispositifs (Federal Milk Marketing Orders, FMMO) ont pour objectif premier de structurer la relation commerciale entre le producteur de lait liquide brut et le transformateur⁵. Ils définissent la relation entre le prix du lait liquide et celui des produits laitiers transformés dans certaines zones géographiques du pays. Le prix à la production des deux tiers environ du lait brut est régi par des programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation. Par ailleurs, au lieu de participer à ce système, quelques États (par exemple, la Californie) ont leur propre dispositif, qu'ils administrent de manière autonome.

Depuis leur création à la fin des années 30 (dans le cadre d'une loi de 1937 sur la commercialisation des produits agricoles intitulée Agricultural Marketing Agreement Act of 1937), les programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation du lait ont certes été modifiés, mais leurs deux principaux éléments – différenciation des prix et centralisation des recettes – sont demeurés largement inchangés. Ils ont toujours essentiellement pour rôle de : i) réguler le prix du lait liquide brut de qualité A ; ii) fixer les prix minimums que les négociants (transformateurs) laitiers doivent payer aux producteurs laitiers pour le lait qu'ils achètent, en fonction de son usage final (c'est-à-dire du type de produit fabriqué) ; et iii) redistribuer les recettes mutualisées aux producteurs ou à leurs représentants (généralement des coopératives).

Un système de classification des prix actuellement fondé sur quatre catégories de lait détermine les prix minimums applicables aux produits finaux. Le prix du lait destiné à être consommé sous forme liquide (catégorie I) peut varier sensiblement d'un programme d'organisation à l'autre. C'est dans cette catégorie que le prix minimum est le plus élevé⁶. Le prix minimum applicable au lait destiné à l'élaboration de produits laitiers transformés (catégories II, III et IV) est quant à lui le même dans tout le pays, quel que soit le programme d'organisation, et il est calculé tous les mois par les autorités⁷. L'objectif déclaré des programmes est de garantir un approvisionnement suffisant en lait frais dans les zones de consommation densément peuplées où la production laitière n'est pas abondante.

Les prix du lait liquide (catégorie I) sont déterminés en ajoutant à un prix de base mensuel une marge de localisation. Celle-ci varie d'une région à l'autre en fonction des conditions locales de l'offre et de la demande, et a pour but d'aboutir à un prix qui incite à faire aller le lait des régions excédentaires vers les régions déficitaires.

Dans chacune des zones couvertes, les règlements effectués par les négociants soumis au programme d'organisation de la commercialisation sont centralisés. Les producteurs qui approvisionnent une même zone perçoivent un prix moyen uniforme minimum, établi en fonction de la consommation des différentes catégories de lait en proportion du total⁸.

Du fait de la centralisation des recettes et de la différenciation des prix, les programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation du lait sont susceptibles de faire augmenter le prix moyen du lait et d'encourager sa production. Cela tient à ce que la demande de lait liquide (catégorie I) est moins élastique que celle des produits laitiers transformés (catégories II, III et IV) – c'est-à-dire qu'elle diminue moins lorsque le prix augmente – et à ce que les prix minimums du lait liquide sont fixés à des niveaux plus élevés. En outre, la centralisation des recettes subventionne en pratique la production de lait destiné à être transformé, abaissant ainsi le prix du fromage, du beurre et du lait en poudre acquitté par les consommateurs et le prix perçu par les producteurs pour les laits de catégorie II, III et IV.

Contrairement au programme de soutien des prix des produits laitiers et au programme de contrats de compensation des pertes de revenus laitiers examinés plus loin, les programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation du lait ont une validité permanente (Johnson, 2008 ; Chite et Shields, 2009). Aussi les éléments de la loi agricole de 2008 concernant ces derniers portent-ils sur les modalités d'application du dispositif – et sans le modifier en profondeur. La loi agricole de 1996 préconisait plusieurs réformes du système, dont le regroupement des 31 programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation du lait qui existaient à l'époque (en 2009, leur nombre avait été ramené à dix).

La loi agricole de 2008 instaure en outre un programme de fixation de prix à terme pour les produits laitiers, administré de la même manière qu'un programme pilote précédent. Tout comme ce dernier, ce programme de fixation de prix à terme permet aux producteurs de lait et aux coopératives laitières de conclure s'ils le souhaitent des contrats à terme avec les transformateurs de lait. Il ne s'applique qu'au lait acheté en vue de l'élaboration de produits transformés (catégories II, III et IV) et ne couvre donc pas le lait destiné à être consommé sous forme liquide (catégorie I). Cette disposition permet de passer de nouveaux contrats jusqu'à l'exercice budgétaire 2012. Tous les paiements effectués par les transformateurs dans le cadre des contrats doivent se conformer aux exigences en matière de prix minimum imposées par les programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation du lait.

Programme de contrats de compensation des pertes de revenus laitiers

Contrairement aux cultivateurs, les producteurs laitiers ne bénéficiaient généralement pas de paiements publics directs. Cependant, le secteur laitier a été l'un des principaux bénéficiaires des mesures d'aide d'urgence mises en œuvre ponctuellement au cours des exercices budgétaires 1999-2000, puisqu'il a reçu au total 1 milliard USD au cours de cette période. Dans le cadre de la loi agricole de 2002, ces paiements *ad hoc* ont été institutionnalisés grâce à la création d'un nouveau dispositif national de paiements

contracycliques en cas de baisse des cours : le programme de contrats de compensation des pertes de revenus laitiers (Milk Income Loss Contract – MILC).

Tout comme les programmes en faveur des cultures mis en œuvre aux États-Unis, le programme MILC fournit des paiements directs aux producteurs de lait lorsque les prix descendent en dessous d'un certain niveau, mais, contrairement aux programmes contracycliques en faveur des cultures, dans lesquels les paiements sont calculés sur un pourcentage de la production passée, les paiements MILC dépendent de la production courante jusqu'à hauteur d'un plafond prédéfini. Tous les producteurs laitiers y ont droit. Les paiements MILC sont fonction des quantités commercialisées moyennant un plafond défini par exploitation, durant les mois où le prix du lait liquide dans le programme d'organisation de la commercialisation applicable à Boston s'établit en dessous d'un niveau de référence⁹.

Dans le cadre de la loi agricole de 2002, les producteurs laitiers pouvaient bénéficier de paiements MILC jusqu'à 1 100 tonnes de lait par exploitation et par an lorsque le prix mensuel du lait de catégorie I à Boston passait en dessous d'un prix de référence de 373.5 USD par tonne¹⁰. Le taux de paiement était fixé à 34 % de la différence entre le prix du lait de catégorie I à Boston et le prix de référence.

La loi agricole de 2008 proroge le programme MILC jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire 2012, mais elle apporte d'importantes modifications à la structure des paiements auxquels il donne lieu. Bien que le même prix de référence soit maintenu, le plafond de production par exploitation pris en compte pour le calcul des paiements et le taux de ces derniers sont relevés du 1^{er} octobre 2008 au 31 août 2012. Pour cette période, le plafond de production par exploitation est fixé à 1 400 tonnes par an et le taux de paiement à 45 %. Après le 31 août 2012, le plafond de production par exploitation est ramené à 1 100 tonnes par an et le taux de paiement à 34 %.

En outre, du fait de l'augmentation rapide des coûts d'alimentation des animaux, la loi agricole de 2008 comporte une disposition prévoyant d'ajuster à la hausse le prix de référence si les prix des aliments du bétail augmentent au-delà de certains seuils préétablis (autrement dit, le prix de référence de 373.5 USD par tonne pour un mois donné est revu à la hausse quand les prix des aliments du bétail dépassent un certain seuil)¹¹.

Le montant des paiements MILC a varié dans le temps, en fonction des volumes commercialisés au cours des mois où le prix à Boston du lait de catégorie I était inférieur au niveau de référence, et de l'ampleur de l'écart. En proportion de la valeur totale de la production laitière, les paiements annuels ont toujours été modestes depuis l'instauration du dispositif (sauf au cours de l'exercice budgétaire 2003). En 2003, les prix de marché sont restés inférieurs au niveau de référence pendant une longue période, et les paiements ont donc apporté une contribution non négligeable aux revenus des producteurs. Après quasiment deux ans d'interruption, de mars 2007 à janvier 2009, les paiements MILC ont repris en février 2009 jusqu'en novembre 2009 inclus.

Programme de soutien des prix des produits laitiers

Le programme de soutien des prix des produits laitiers (Dairy Price Support Program, DPSP) a d'abord été établi dans le cadre de la loi agricole de 1949 dans le but manifeste de garantir un approvisionnement en lait satisfaisant, de préserver un niveau de revenus agricoles permettant de maintenir une capacité de production suffisante pour répondre aux besoins futurs, et de favoriser la stabilité des prix.

Pour soutenir les prix des produits laitiers, les pouvoirs publics proposent aux transformateurs de lait de leur acheter du beurre, du lait dégraissé en poudre et du cheddar chaque fois que les prix de ces produits tombent en dessous d'un certain niveau préétabli. Les prix proposés aux transformateurs pour les achats publics des produits concernés soutiennent le prix du lait destiné à être transformé et, en fin de compte, le prix payé aux producteurs pour leur lait, bien que les prix proposés pour les produits soutenus ne soient plus établis de manière à maintenir les prix du lait de l'exploitation à un certain niveau. Les prix établis dans le cadre du DPSP font office de plancher pour les transformateurs et déterminent également les prix minimums du lait fixés dans les programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation¹².

Le programme de soutien des prix du marché bénéficie aux producteurs laitiers en augmentant la demande de lait devant servir à la fabrication du beurre, du lait dégraissé en poudre et du cheddar¹³. Toutefois, non seulement le soutien des prix du marché fait supporter un coût aux consommateurs et aux contribuables, mais comme il est axé sur certains produits, il peut dissuader les transformateurs de produire les produits de niche dont la demande est en expansion.

Depuis 1949, des modifications ont été apportées au dispositif, le plus souvent dans le cadre de lois agricoles générales pluriannuelles. La loi agricole de 1996 prévoyait qu'il y soit mis un terme en 1999, mais son champ d'application a au contraire été élargi par la suite et il a été reconduit par la loi agricole de 2002. Cette dernière lui a retiré la validité permanente qui lui avait été conférée par la loi agricole de 1949, mais elle l'a de fait prorogé de cinq ans et demi, jusqu'à la fin de 2007, le prix des achats publics étant officiellement fixé à 218 USD par tonne de lait, soit au même niveau que dans la loi agricole de 1996.

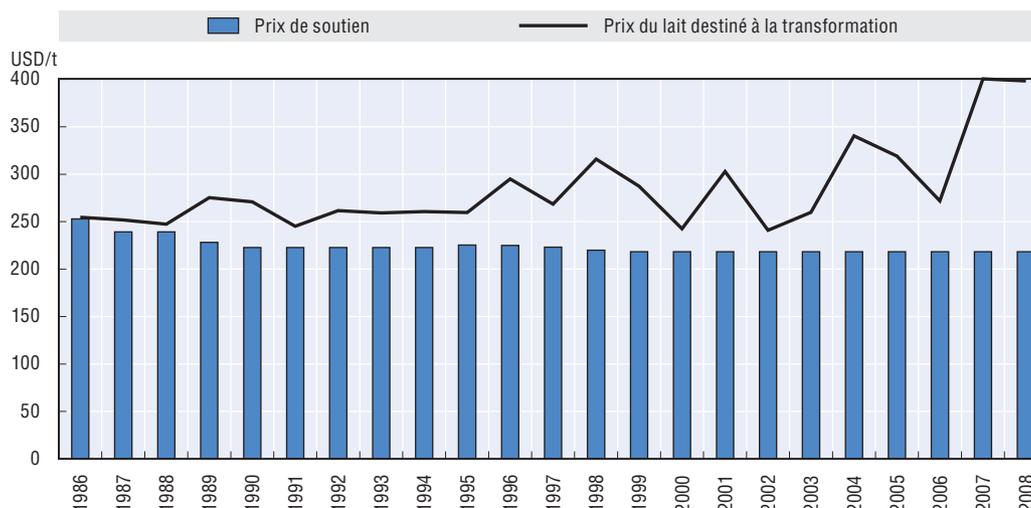
La loi agricole de 2008 proroge de cinq ans ce programme de soutien des prix des produits laitiers, qui sera donc maintenu jusqu'en 2012, mais elle le modifie de telle sorte que ce sont les prix des produits transformés (beurre, cheddar et lait dégraissé en poudre) qui sont soutenus directement selon le barème fixé, et non le prix du lait. Ce programme a été rebaptisé Dairy Product Price Support Program (DPPSP). La loi fixe les prix d'achat minimum comme suit : fromage en bloc, 2 491 USD par tonne ; fromage dit « en baril », 2 425 USD par tonne ; beurre, 2 315 USD par tonne ; et lait dégraissé en poudre, 1 764 USD par tonne. Toutefois, le ministre de l'Agriculture a la faculté d'ajuster ces prix de manière à ce que les stocks publics n'excèdent pas des niveaux prédéfinis, et d'augmenter les prix d'achat au-delà des niveaux minimums prédéfinis. L'État doit acquérir tous les produits soutenus qui lui sont proposés à la vente aux prix minimums annoncés.

Tous les prix fixés pour les produits dont il est fait état dans la loi agricole de 2008 sont les mêmes que ceux appliqués par le ministère de l'Agriculture des États-Unis dans le cadre de la précédente législation pour acquérir l'excédent de produits laitiers transformés afin de parvenir au prix de soutien de 218 USD par tonne de lait, conformément aux dispositions de la loi agricole de 2002. Cependant, la législation n'impose pas le maintien de ce rapport de prix. En 2009, par exemple, les prix d'achat de deux des produits soutenus (beurre et cheddar) ont été temporairement relevés à un niveau n'atteignant pas l'ancien niveau du prix de soutien de l'ensemble des produits laitiers, et un niveau prédéfini de stocks peut également conduire à un prix d'achat des produits différent de celui qui est nécessaire pour conserver l'ancien prix de soutien du lait.

Les achats par les pouvoirs publics d'excédents de produits laitiers ont été relativement modestes depuis le milieu des années 80, les prix du marché étant demeurés

supérieurs au prix de soutien. Comme le montre le graphique 4.1, aux États-Unis, le prix intérieur du lait destiné à la transformation (le prix moyen payé pour le lait qui ne peut être utilisé que pour la production de beurre, de lait en poudre ou de fromage) a toujours été supérieur au prix de soutien depuis 1987.

Graphique 4.1. **Prix de soutien annuel et prix moyen annuel du lait exclusivement destiné à la transformation aux États-Unis, 1986-2008**



Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

Cependant, à la fin de 2008 et au début de 2009, après plusieurs années de relative atonie, les achats ont repris dans le cadre du programme de soutien des prix, à la suite d'une baisse des cours des produits laitiers. On estime que 50 000 tonnes de lait dégraissé en poudre ont été retirées du marché en 2008, et 75 000 tonnes en 2009, tout comme de faibles quantités de fromage et de beurre.

Mesures à l'importation

De manière générale, le programme de soutien des prix des produits laitiers (Dairy Price Support Program) n'a apporté qu'une contribution relativement minime au maintien des prix intérieurs des produits laitiers à un niveau supérieur à celui des cours mondiaux. Les principaux éléments de la politique laitière aux États-Unis ayant pour effet de maintenir des prix artificiellement élevés sont les mesures à l'importation qui, depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay (AACU) de l'OMC, ne font plus partie intégrante de la loi agricole.

En abritant le secteur laitier national de la concurrence des importations, les obstacles à l'importation rendent possibles les principales composantes de la politique laitière intérieure, à savoir les règles de fixation des prix dans les programmes d'organisation de la commercialisation du lait et le programme de soutien des prix. Les mesures de soutien des prix intérieurs seraient impossibles si les importations n'étaient soumises à aucune restriction, car les importations meilleur marché rendraient prohibitif le coût du maintien du prix plancher.

Aux États-Unis, les droits de douane sur les produits laitiers sont très élevés par rapport à ceux qui frappent en moyenne les produits agricoles. Le taux des droits NPF appliqués s'est ainsi élevé en moyenne à 21.4 % en 2007 (4.8 % pour l'ensemble du secteur agricole) (tableau 5.1). En outre, sept des vingt-quatre produits frappés d'un droit supérieur à 100 % sont des produits laitiers (Gibson et autres, 2001).

Les importations de produits laitiers sont généralement limitées par une série de contingents tarifaires, qui établissent un régime tarifaire à deux niveaux : une certaine quantité maximale d'importations est admise en franchise ou à des taux de droits réduits (« taux dans la limite du contingent »), alors qu'au-delà de ce seuil, les importations sont soumises à un taux de droits plus élevé (« taux hors contingents »), souvent prohibitif. La plupart des droits hors contingent sont des droits spécifiques (c'est-à-dire exprimés sous la forme d'un montant en dollars par unité). Certains produits laitiers font en outre l'objet de « sauvegardes spéciales » autorisant l'application de droits supplémentaires temporaires en sus des taux hors contingent (qui sont déjà plus élevés) en vue d'éviter que ses prix bas ou un bond des importations ne portent préjudice à une activité nationale¹⁴.

Dans le cas des produits qui font l'objet d'un contingent tarifaire, les importations représentaient, en 2007, 6 % de la consommation intérieure ou moins. Pour les autres produits, dont certains fromages, les importations ne sont soumises à aucune restriction. Malgré un accès plus large aux marchés à la suite de l'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay (AACU), les droits appliqués aux importations hors contingent, en particulier à la crème en poudre, à l'huile de beurre et à certains fromages à forte teneur en matières grasses, demeurent très élevés (tableau E.20).

Outre les prélèvements que les producteurs acquittent sur le lait produit dans le pays, la loi agricole de 2008 comporte une disposition visant à mettre en œuvre un prélèvement sur les produits laitiers importés qui était prévu par la loi agricole de 2002. Ces contributions financent un programme national sur la promotion des produits laitiers en général, la recherche et l'éducation à la nutrition initialement créé par la loi agricole de 1983. La loi agricole de 2008 prévoit l'application des dispositions de la loi de 2002, mais ramène le montant du prélèvement sur les produits laitiers importés de 3.3 USD par tonne à 1.7 USD.

Programme d'encouragement à l'exportation de produits laitiers

Initialement mis en place dans le cadre de la loi agricole de 1985, le programme d'encouragement à l'exportation de produits laitiers (Dairy Export Incentive Program – DEIP) fournit des primes en espèces qui permettent aux exportateurs d'acheter certains produits laitiers aux prix intérieurs et de les vendre à l'étranger aux cours internationaux en vigueur (plus faibles).

Depuis le début du programme, le montant des paiements s'est élevé au total à 1.1 milliard USD. En dormance depuis l'exercice budgétaire 2004, le dispositif a été réactivé en 2009. Il a été utilisé intensément tout au long des années 90, un pic étant atteint en 1993, année où le montant des primes versées s'est élevé à 162 millions USD. Les cours mondiaux des produits laitiers ont cependant augmenté à un tel point ces dernières années que les dépenses au titre du programme DEIP ont été négligeables en 2004 et nulles durant la période 2005-09 (tableau 4.1). Toutefois, compte tenu de la situation sur le marché mondial, notamment de la baisse des cours mondiaux des produits laitiers et de la réinstauration par l'Union européenne des subventions à l'exportation de produits laitiers, le programme DEIP a été relancé en mai 2009 et poursuivi en 2010. Les dépenses effectuées

dans ce cadre ont atteint 19 millions USD au cours de l'exercice budgétaire 2009. La ventilation par produits en volume a été la suivante : 37 228 tonnes de lait en poudre dégraissé ; 12 731 tonnes de beurre/matières grasses butyriques ; et 927 tonnes de fromage.

Tableau 4.1. **Dépenses au titre du programme d'encouragement à l'exportation de produits laitiers**

Année budgétaire	Millions USD	Année budgétaire	Millions USD
1986	0	1997	121
1987	0	1998	110
1988	8	1999	145
1989	0	2000	77
1990	9	2001	8
1991	39	2002	55
1992	76	2003	32
1993	162	2004	3
1994	118	2005-08	0
1995	140	2009	19
1996	20	2 010	10

Source : Ministère de l'Agriculture des États-Unis.

Les produits de base susceptibles de bénéficier du programme DEIP sont le lait en poudre, les matières grasses butyriques, le cheddar, la mozzarella, le gouda, le fromage double crème et les fromages fondus américains. Les exportations subventionnées sont importantes dans le cas du lait dégraissé en poudre, mais elles sont relativement modestes dans ceux du beurre et du fromage. Les tonnages susceptibles de bénéficier du programme DEIP et le montant des dépenses sont soumis à des plafonds annuels en vertu de l'AACU. Ces plafonds sont fixés à 68 201 tonnes de lait dégraissé en poudre, à 21 097 tonnes de matières grasses butyriques, et à 3 030 tonnes de fromages divers. Le volume total des dépenses est plafonné à 117 millions USD par an en vertu des engagements pris dans le cadre de l'OMC. Le volume des exportations subventionnées était globalement inférieur aux plafonds de l'AACU, mais il s'en approchait dans les cas du beurre et du fromage. La loi agricole de 2008 insiste sur la nécessité d'exploiter le programme DEIP au maximum de ses possibilités, dans la limite des obligations commerciales des États-Unis.

Notes

1. La laine, le mohair et le miel bénéficient d'un soutien à travers le programme de prêts à la commercialisation.
2. Dans un nombre limité d'États, des éleveurs bovins, porcins et laitiers participent effectivement aux programmes d'assurance des revenus tirés de l'élevage.
3. En 2002, les coopératives laitières appartenant à des exploitants traitaient 86 % du lait dégraissé en poudre, 71 % du beurre et 40 % des fromages. En outre, la part des coopératives de commercialisation des produits laitiers dans le total du lait livré aux usines et aux négociants a grimpé de 76 % en 1987 à 86 % en 2002 (ministère de l'Agriculture des États-Unis/RBS, 2005).
4. Sur la période 1980-2003, par exemple, la consommation de l'ensemble des produits laitiers a progressé de 1.4 % par an tandis que le rendement laitier par vache augmentait de 2.1 % par an (Blayney et Normile, 2004).
5. Il existe aussi des programmes d'organisation de la commercialisation pour certains fruits et légumes, mais ils sont structurés et fonctionnent différemment.

6. Les catégories de lait établies par les programmes fédéraux d'organisation sont les suivantes : catégorie I, lait destiné à la consommation sous forme liquide ; catégorie II, lait destiné à l'élaboration de produits laitiers transformés tels que le yaourt, les crèmes glacées ou la crème aigre ; catégorie III : lait destiné à la production de fromage ; et catégorie IV : lait destiné à la production de beurre et de produits laitiers secs.
7. Il est à noter que les prix effectivement perçus par les producteurs peuvent être supérieurs au prix minimum fixé pour le lait.
8. Les recettes totales générées dans chaque zone couverte par un arrêté de commercialisation sont calculées en multipliant les prix applicables aux différentes catégories par la quantité de lait utilisée dans chacune de ces catégories. Les recettes totales sont ensuite divisées par la quantité de lait vendue aux négociants.
9. La conception du programme MILC s'inspire d'un système préexistant, le Northeast Dairy Compact (voir Blayney et Normille, 2004).
10. Le volume éligible est à peu près équivalent à la production annuelle totale d'une exploitation de taille moyenne de l'Est des États-Unis (c'est-à-dire de 160 vaches).
11. Le seuil en question est calculé comme suit. Les mois où le coût moyen de l'alimentation des animaux excède 162 USD par tonne, le prix indicatif (373.5 USD par tonne) est majoré de 45 % de la différence entre le coût mensuel d'alimentation des animaux et 162 USD par tonne. Afin de réduire le risque budgétaire, le prix de seuil des aliments du bétail sera porté à 209 USD par tonne après le 31 août 2012.
12. Pour une analyse approfondie de la détermination des prix dans les programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation du lait et des interactions avec le programme de soutien des prix du lait, voir Manchester et Blayney (2001), ainsi que Blayney et Normille (2004).
13. En théorie, la mesure dans laquelle le soutien des prix de marché des produits laitiers se traduit par des prix supérieurs pour les éleveurs dépend des facteurs suivants : la mesure dans laquelle les prix de soutien s'imposent ; l'offre de lait ; le degré de substitution entre le lait et d'autres matières premières ; et le pouvoir dont les transformateurs disposent sur le marché (Balagtas, 2008).
14. L'étude de l'USITC (2007) estime que lever les obstacles à l'importation de produits laitiers augmenterait le bien-être aux États-Unis de 573 millions USD, et qu'il en résulterait une augmentation des importations desdits produits située dans une fourchette de 88 % à 380 %.

Chapitre 5

Politiques en matière de commerce international

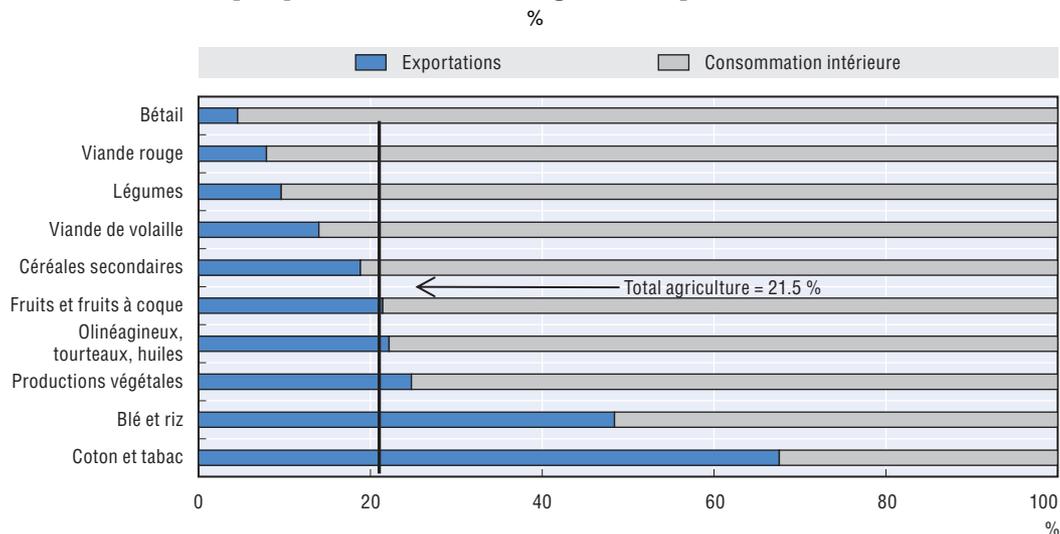
Les exportations agricoles représentent en moyenne plus de 20 % du volume de la production agricole des États-Unis et 10 % de la totalité des exportations de marchandises du pays. L'agriculture affiche un excédent commercial, la valeur des exportations étant supérieure à celle des importations, mais cet excédent va en diminuant car, si les exportations augmentent, les importations s'accroissent à un rythme plus rapide. Ce chapitre porte sur la politique commerciale des États-Unis dans le domaine agricole, laquelle comprend des programmes de soutien des exportations, des dispositifs de protection contre les importations et des mesures d'aide alimentaire internationale.

5.1. Toile de fond

Comme indiqué au chapitre 1, les échanges commerciaux demeurent d'une importance essentielle pour les performances à long terme du secteur agroalimentaire, les exportations agricoles comptant pour plus de 20 % du volume (et 18 % de la valeur) de la production agricole des États-Unis (graphique 5.1 ; tableau E.10).

L'agriculture des États-Unis dégage un excédent commercial, la valeur des exportations étant supérieure à celle des importations (graphique 5.2 ; tableau E.11). Le montant de l'excédent a évolué dans le temps, les importations prenant de plus en plus d'importance. L'excédent commercial agricole s'est réduit entre 1996 et 2006. Les exportations agricoles ont certes continué de s'accroître durant toutes ces années, sauf au cours de la période 1997-99, mais les importations ont augmenté presque deux fois plus vite.

Graphique 5.1. **Production agricole exportée, 2002-06**



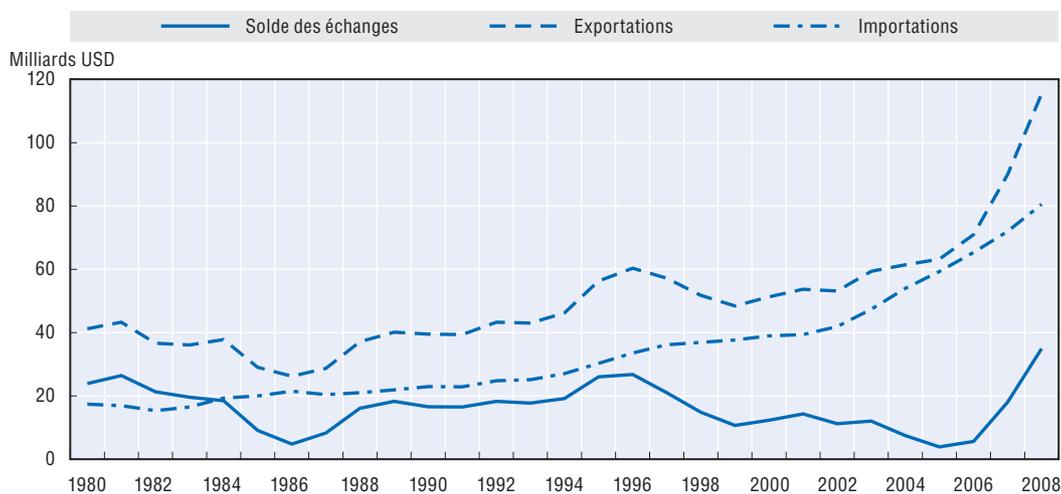
Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis et du Foreign Agricultural Trade of the United States (FATUS).

Les exportations comptent pour près de la moitié de la production de blé, plus d'un tiers de celle de soja et un cinquième de celle de maïs. En ce qui concerne les cultures spéciales, elles représentent 70 % de la production dans le cas des amandes et 40 % dans celui des noix ou des pomélos. La proportion des produits de l'élevage qui est exportée est plus modeste que celle des produits végétaux, étant donné que la plupart des produits carnés et des produits laitiers sont consommés dans le pays.

Une demande étrangère en constante progression – alimentée par l'augmentation des revenus, par la réduction des mesures de protection commerciale et les mutations structurelles des marchés mondiaux – a contribué à l'accroissement régulier des

exportations agricoles des États-Unis, qui sont passées de 29 milliards USD en 1985 à 115 milliards USD en 2008 (graphique 5.2 et tableaux E.13, E.14, E.15). Au cours de la période 1985-2008, les exportations agricoles ont augmenté à un taux annuel moyen de 6.7 % et, en 2008, elles ont représenté en moyenne 10 % des exportations totales de marchandises des États-Unis (115 milliards USD). En particulier, les exportations agricoles se sont spectaculairement développées au milieu des années 2000 : de 10 % en 2006, de 20 % en 2007, puis de 41 % en 2008. Cette expansion est principalement imputable à la hausse des revenus sur les marchés émergents. En conséquence, la part des marchés émergents dans les exportations des États-Unis est passée de 30 % au début des années 90 à 43 % en 2006. Globalement, les exportations des États-Unis sont en progression, puisqu'elles ont été portées de 51 milliards USD en 2000 à 115 milliards USD en 2008.

Graphique 5.2. **Exportations, importations et solde des échanges agricoles, 1980-2008**



Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis et du Foreign Agricultural Trade of the United States (FATUS).

Toutes les catégories d'exportations agricoles ont enregistré une progression, en particulier les exportations de produits horticoles. Les exportations de viande de porc et de volaille ont également montré une hausse rapide. Les produits bovins étaient l'une des composantes des exportations agricoles des États-Unis qui enregistraient la plus forte croissance, jusqu'à ce que la plupart des marchés extérieurs en interdisent les importations à la suite de la découverte en 2003 d'un cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB, ou « maladie de la vache folle ») dans le pays.

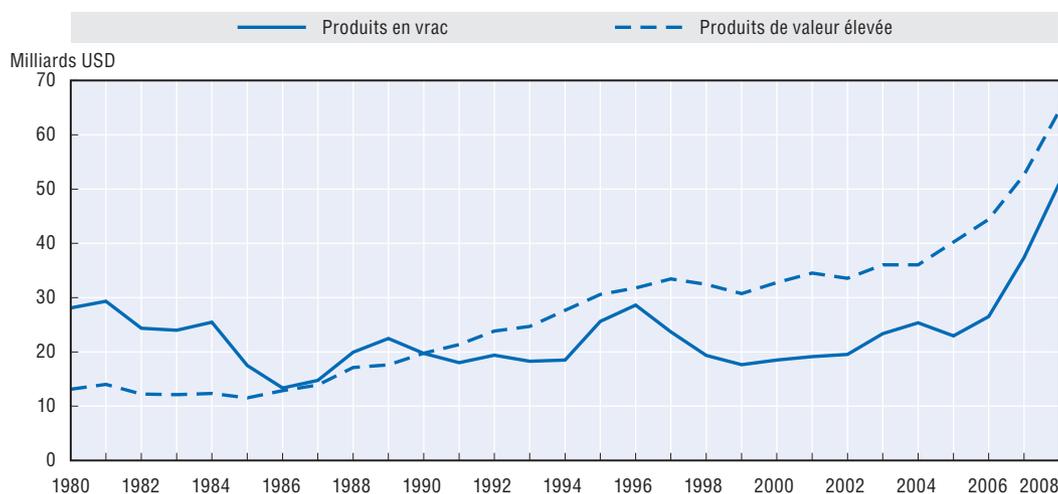
Dans l'ensemble, la croissance des exportations agricoles a eu tendance à fluctuer, alors que celle des importations agricoles a été relativement régulière. Ainsi, après un très important excédent commercial agricole de 27 milliards USD en 1996, la valeur des exportations des États-Unis a temporairement diminué, sans que l'accroissement des importations ralentisse pour autant. En 2006, l'excédent commercial agricole est tombé en dessous de 5 milliards USD, mais le développement des exportations des États-Unis et les signes de stabilisation de la demande d'importations tranchent aujourd'hui nettement avec les tendances antérieures. En 2008, les exportations agricoles des États-Unis ont enregistré pour la cinquième année consécutive des volumes record, tandis que leurs

importations ont connu leur progression la plus modeste depuis 2003, bien qu'elle demeure vigoureuse.

La composition par produits des exportations et des importations agricoles des États-Unis est très variable. Les exportations sont dominées par les céréales et les produits d'alimentation animale, le soja et les viandes rouges et les produits dérivés. En 2007, les céréales et les produits d'alimentation animale ont compté pour 31 % des exportations agricoles, les animaux vivants et produits animaux pour 19 %, et les oléagineux et les produits qui en sont issus pour 17 % (tableau E.13). Pour leur part, les principales importations agricoles ont été les légumes, 11 % ; les fruits, 10 % ; et les céréales et les produits d'alimentation animale, 9 %.

Par le passé, du fait d'un avantage sur le plan des coûts lié à l'abondance des ressources foncières et à des ratios capital/travail favorables, les produits en vrac – blé, riz, céréales secondaires, graines oléagineuses, coton et tabac – ont été les principales exportations agricoles des États-Unis. Cependant, depuis 1991, les exportations de produits de valeur élevée – viandes, volaille, animaux vivants, tourteaux d'oléagineux, huiles végétales, fruits, légumes et boissons – ont pris le pas sur les exportations de produits en vrac, qui ont eu tendance à enregistrer de plus larges fluctuations (graphique 5.3). La part des produits de valeur élevée dans les exportations agricoles des États-Unis est passée de 40 % en 1985, à 56 % en 2008. Le développement des exportations américaines vers le Canada, le Mexique, l'Amérique centrale et du sud, ainsi que vers les marchés asiatiques, a été un important facteur d'augmentation des exportations de produits de valeur élevée depuis 1990.

Graphique 5.3. **Valeur des exportations agricoles américaines de produits en vrac et de produits de valeur élevée, 1980-2008**



Note : Les produits en vrac sont le blé, le riz, les céréales secondaires, les graines oléagineuses, le coton et le tabac. Les produits de valeur élevée sont les suivants : viandes, volaille, animaux vivants, farines, huiles, fruits, légumes et boissons.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis et du Foreign Agricultural Trade of the United States (FATUS).

La modification de la composition par produits des exportations agricoles des États-Unis s'est accompagnée d'une évolution de leur répartition par pays. Bien que les dix principales destinations des exportations agricoles des États-Unis n'aient guère varié

depuis le milieu des années 80, l'UE, qui était le marché le plus vaste au cours des décennies précédentes, a perdu de l'importance à mesure que le Canada, le Mexique, les autres pays d'Amérique et l'Asie sont montés en puissance (tableau E.16). En particulier, dès 2002, le Canada a remplacé le Japon en tant que principal pays de destination des exportations agricoles des États-Unis. Cependant, contrairement à ce qui se produit sur les autres marchés à hauts revenus, les échanges entre les États-Unis et le Canada ont été principalement motivés par l'intégration des marchés, en vertu notamment de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) de 1994, plutôt que par des évolutions liées aux revenus ou à la démographie. Dès 2006, la part conjointe des exportations des États-Unis vers l'UE et vers le Japon était tombée à 22 % – contre 50 % trois décennies auparavant. Le Japon demeure néanmoins la principale destination pour les exportations de blé et de maïs. La Chine est la plus importante pour les exportations de soja et de coton (tableau E.17).

Pour ce qui est des importations, les produits horticoles (fruits, légumes, fruits à coque, vin, boissons maltées et produits de pépinières) en représentent près de la moitié depuis 2002 et sont donc de loin leur principale composante. Les importations agricoles ont augmenté à un rythme plus régulier que les exportations agricoles au cours des deux dernières décennies, passant d'environ 20 milliards USD en 1985 à 80 milliards USD en 2008. Elles provenaient en grande partie de deux pays fournisseurs importants : le Canada et le Mexique (tableau E.19). Tandis que les importations en provenance de l'Union européenne diminuent, celles qui ont pour origine le Canada, le Mexique et la Chine augmentent régulièrement.

La crise économique mondiale de 2008-09 a eu des impacts majeurs sur l'agriculture des États-Unis (Shane et autres, 2009). Conjuguée à l'appréciation à court terme du dollar, la baisse des revenus enregistrée partout dans le monde du fait de la récession planétaire en cours a abouti à une notable diminution des exportations agricoles des États-Unis et à un effondrement des prix, des revenus et de l'emploi agricoles par rapport à la période 2007-08.

Les échanges agricoles des États-Unis sont influencés par divers facteurs, dont en particulier l'augmentation des revenus et de la population à l'échelle mondiale (Gehlar et autres, 2007). D'autres éléments jouent un rôle important : l'évolution des goûts et des préférences sur les marchés extérieurs ; les niveaux de l'offre et des prix aux États-Unis et à l'étranger ; ainsi que les obstacles à l'importation mis en place par les pays étrangers et les taux de change. Les mesures agricoles internes des États-Unis qui ont une incidence sur les prix et sur l'offre rejaillissent elles aussi sur le niveau des exportations agricoles des États-Unis, tout comme les accords commerciaux passés avec d'autres pays.

Le Congrès n'a pas pris sur beaucoup de ces facteurs, mais les lois agricoles prévoient généralement la mise en œuvre de programmes destinés à garantir le financement privé des exportations agricoles des États-Unis, à subventionner ces exportations, à promouvoir les produits agricoles des États-Unis sur les marchés extérieurs, ou à faire face aux obstacles au commerce international mis en place par les pays étrangers. Plusieurs programmes visent à favoriser les exportations agricoles et à fournir une aide alimentaire. Ils portent notamment sur les subventions directes à l'exportation, le développement des marchés d'exportation, les garanties de crédit à l'exportation et l'aide alimentaire extérieure. De toutes ces mesures, seules les subventions à l'exportation sont visées par

des engagements de réduction dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay (AACU).

Depuis les années 70, les lois agricoles, tout comme d'autres textes législatifs, comportent des dispositions commerciales autorisant la promotion des exportations. Ces dispositions commerciales soit modifient les programmes existants, soit en établissent de nouveaux en vue de promouvoir les exportations commerciales de produits agricoles des États-Unis.

5.2. Programmes de soutien des exportations

Programmes de subvention des exportations

Des subventions à l'exportation ont déjà été fournies au travers de deux programmes : le programme d'encouragement à l'exportation des produits laitiers (Dairy Export Incentive Program – DEIP) déjà examiné ci-dessus, et le programme d'encouragement à l'exportation (Export Enhancement Program – EEP). Créé en 1985, l'EEP n'a pratiquement pas été utilisé après 1995 et la loi agricole de 2008 y a mis un terme. Dans le cadre de ces dispositifs, les exportateurs bénéficient de paiements en espèces ou de l'attribution de certificats qu'ils peuvent échanger contre des produits détenus par les pouvoirs publics, ce qui leur permet d'exporter les produits éligibles vers les pays spécifiés, à des prix inférieurs à ceux du marché des États-Unis.

Les produits susceptibles de bénéficier du programme EEP étaient les suivants : blé, farine de blé, riz, viande de volaille congelée, orge, malt d'orge, œufs et huile végétale. Pour ce qui est du programme DEIP, ces produits sont le lait en poudre, les matières grasses butyriques et divers fromages. Dans le cadre de l'AACU, les États-Unis ont pris des engagements de réduction des subventions à l'exportation pour 13 groupes de produits. Depuis 2000-01, le plafond final consolidé auquel sont soumises les dépenses au titre des subventions à l'exportation de ces produits de base s'élève à 594 millions USD par an.

L'EEP, qui a principalement subventionné les exportations de blé et de farine de blé, a été utilisé essentiellement du milieu des années 80 au début des années 90 et ne l'a plus guère été par la suite. L'année 1995 a été la dernière où d'importantes subventions (339 millions USD) ont été accordées dans le cadre de l'EEP. Aucune dépense n'a été engagée au titre de ce dernier au cours de la période couverte par la loi agricole de 2002. Au cours des exercices budgétaires de 1996 à 2006, le montant total des primes versées au titre de l'EEP s'est élevé à seulement 17 millions USD. La loi agricole de 2008 a mis fin à l'EEP.

Les dépenses au titre du DEIP ont diminué après 2002. Elles se sont élevées en moyenne à 18 millions USD par an dans le cadre de la loi agricole de 2002, et aucune subvention au titre de ce dispositif n'a été accordée au cours de la période 2005-08. La loi agricole de 2008 a reconduit le DEIP jusqu'en 2012. Le programme DEIP a été relancé en juin 2009 et de nouveau appliqué en 2010.

L'un et l'autre programmes ont suscité des critiques. Par exemple, plusieurs études de l'utilisation de l'EEP sont parvenues à la conclusion que : 1) les exportations de blé auraient diminué si l'EEP avait été abrogé, ce qui porte à croire qu'il a contribué à en accroître le volume ; et 2) les subventions accordées aux exportations de blé dans le cadre de l'EEP ont eu un effet d'évincement sur les exportations de céréales non subventionnées – sans compter que ces deux programmes n'ont guère permis d'atteindre les objectifs fixés, à savoir contrer les subventions à l'exportation d'autres pays ou leurs pratiques

commerciales déloyales (voir, par exemple, Anania, Bohman et Carter, 1992 ; GAO, 1990 ; Paarlberg, 1990).

Programmes de développement des marchés d'exportation

Parmi les principaux dispositifs de développement des exportations figurent le programme d'accès aux marchés (Market Access Program – MAP) ; le programme de développement des marchés extérieurs (Foreign Market Development Program – FMDP) ; le programme pour les marchés émergents (Emerging Markets Program – EMP) ; et le programme d'assistance technique pour les cultures spéciales (Technical Assistance for Specialty Crops – TASC).

Le MAP (initialement créé en 1978 sous le nom de « programme de promotion des marchés » – Market Promotion Program) s'attache principalement à promouvoir les produits à valeur ajoutée. Il couvre tout un éventail d'actions : publicité et autres efforts de promotion auprès des consommateurs, études de marché, assistance technique et activités paracommerciales. Les organisations professionnelles à but non lucratif et les entreprises privées peuvent participer aux actions de promotion du MAP selon le principe du partage des coûts.

La loi agricole de 2008 proroge le MAP jusqu'à l'exercice budgétaire 2012, étend aux produits biologiques la possibilité d'en bénéficier et maintient le financement au niveau de l'exercice budgétaire 2007 – soit 200 millions USD par an – pour les cinq années à venir (exercices budgétaires 2008 à 2012).

Mis en place en 1955, le programme de développement des marchés extérieurs (Foreign Market Development Program – FMDP) ressemble au MAP par la plupart de ses grandes caractéristiques, si ce n'est qu'il s'attache à promouvoir les produits génériques ou les produits en vrac. La loi agricole de 2008 proroge le FMDP jusqu'en 2012 sans modification de l'enveloppe budgétaire qui lui est allouée (soit 34.5 millions USD par an).

L'EMP finance les activités d'assistance technique visant à promouvoir les exportations de produits agricoles des États-Unis vers les pays où le secteur agricole obéit aux lois du marché. Les pays susceptibles d'en bénéficier doivent avoir eu des revenus par habitant inférieurs à 10 065 USD en 2005-06 et dépasser le million d'habitants. La loi agricole de 2002 allouait à l'EMP une enveloppe de 10 millions USD par an. Celle de 2008 le reconduit jusqu'en 2012 sans lui apporter aucune modification.

Le programme TASC, créé dans le cadre de la loi agricole de 2002, fournit des fonds aux projets destinés à faire face aux obstacles sanitaires, phytosanitaires et techniques qui interdisent ou menacent les exportations de cultures spéciales des États-Unis. D'après la définition qu'en donne la loi agricole de 2002, sont des « cultures spéciales » tous les végétaux cultivés aux États-Unis et les produits qui en sont issus, à l'exception du blé, des céréales fourragères, des oléagineux, du coton, du riz, des arachides, du sucre et du tabac. Le programme couvre des activités telles que les séminaires et ateliers, les voyages d'études, les études sur le terrain, les recherches sur les parasites et les maladies, et les programmes de prédédouanement.

La loi agricole de 2002 allouait au programme TASC une enveloppe de 2 millions USD par exercice budgétaire jusqu'en 2007. La loi agricole de 2008 le reconduit jusqu'en 2012 et en porte le financement à 4 millions USD pour 2008 ; à 7 millions USD pour 2009 ; à 8 millions USD pour 2010 ; et à 9 millions USD pour 2011 et 2012.

L'AACU ne considère pas que les programmes de développement des marchés d'exportation faussent les échanges. Aussi ne sont-ils pas soumis aux disciplines définies d'un commun accord à l'échelle internationale en matière de dépenses. Cependant, à moins d'un dysfonctionnement des marchés justifiant une intervention des pouvoirs publics afin d'aider les producteurs agricoles et les agroentreprises à commercialiser leurs produits à l'étranger, on peut douter que les fonds publics affectés aux programmes de commercialisation permettent d'accroître la compétitivité internationale des exportations américaines de produits de base. Ces programmes subventionnent généralement des activités que le secteur privé pourrait financer lui-même, et, de ce fait, risquent de se substituer aux initiatives privées axées sur le marché.

Crédits à l'exportation, assurance et garanties

Les programmes de garantie de crédits à l'exportation visent à aider les importateurs étrangers qui sont confrontés à un manque de devises et qui ont besoin de crédits pour acheter des produits de base américains. Ils visent à faciliter les exportations vers des pays où les garanties de crédit publiques aideront à maintenir ou à accroître les ventes des États-Unis. Ces programmes ne dispensent pas de fonds, mais garantissent par contre les paiements dont doivent s'acquitter les banques étrangères aux fins du financement commercial des exportations agricoles des États-Unis : en cas de défaillance sur un prêt de la part d'un acheteur étranger, les pouvoirs publics prennent la dette à leur charge.

Quatre programmes de garantie de crédits à l'exportation ont été reconduits par la loi agricole de 2002. Le programme GSM-102 assurait le financement commercial des exportations agricoles des États-Unis en garantissant le remboursement des crédits privés à court terme (jusqu'à 3 ans) accordés aux pays éligibles qui achètent des produits agricoles en provenance des États-Unis. Le programme GSM-103, créé par la loi de 1985 sur la sécurité alimentaire, garantissait les financements à plus long terme (3 à 10 ans). Le programme de garantie des crédits fournisseurs (Supplier Credit Guarantee Program – SCGP), créé par la loi agricole de 1996, garantissait le financement des exportations à très court terme (jusqu'à un an). Le programme de garantie du financement des infrastructures (Facilities Financing Guarantee Program – FFGP) garantissait le financement des exportations américaines de biens et services destinées à renforcer ou mettre en place des infrastructures utiles à l'agriculture sur les marchés émergents. Les programmes GSM-102 et GSM-103, de même que le FFGP, faisaient intervenir les banques étrangères, tandis que le SCGP s'adressait directement aux exportateurs.

Créé par la loi agricole de 1996, le programme de garantie des infrastructures (Facility Guarantee Program – FGP) a été reconduit par celle de 2002. Il garantissait le financement des exportations américaines de biens et services destinées à renforcer ou mettre en place des infrastructures liées à l'agriculture sur les marchés émergents en vue d'améliorer la manutention, la commercialisation, le stockage ou la distribution des denrées et produits agricoles importés des États-Unis.

Depuis 1999, les programmes de garantie de crédits à l'exportation ont financé en moyenne 3.3 milliards USD par an d'exportations agricoles américaines – principalement constituées de céréales, d'oléagineux et des produits qui en sont issus, ainsi que de coton. La loi agricole de 2002 permettait que cette garantie bénéficie à des exportations agricoles d'une valeur de 5.5 milliards USD par an jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire 2007, chiffre auquel vient s'ajouter 1 milliard USD supplémentaire pour les pays émergents. Au cours des exercices budgétaires 2005 à 2007, la valeur annuelle moyenne des exportations

couvertes par des garanties de crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public s'est élevée à 1.8 milliard USD, dont environ 90 % au titre du programme GSM-102.

Les programmes de garantie de crédits à l'exportation ont fait l'objet d'un examen dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC, consécutivement à une plainte formulée par le Brésil contre certains aspects du soutien apporté au coton aux États-Unis. En 2005, le groupe spécial chargé du règlement de ce différend à l'OMC a estimé (dans l'affaire du coton) que trois programmes de garantie de crédits à l'exportation des États-Unis (GSM-102, GSM-103 et SCGP) constituaient des subventions interdites puisque la rentabilité financière de ces programmes pour les pouvoirs publics ne suffisait pas à couvrir leurs coûts de fonctionnement à long terme. Cette décision du groupe spécial n'était pas seulement valable pour le coton, mais aussi pour d'autres produits de base (OMC, 2008b).

Le groupe spécial a recommandé que les États-Unis prennent des mesures pour parer aux effets négatifs de ces subventions ou abroger purement et simplement ces dernières. La mise en œuvre du programme GSM-103 a de ce fait été suspendue l'année budgétaire 2006. Celle du SCGP a également été suspendue cette même année, du fait en grande partie d'un taux élevé de non-respect des obligations contractées, ainsi que de fraudes avérées. La loi agricole de 2008 n'a pas reconduit le SCGP, ni la garantie des crédits de durée intermédiaire fournie par le GSM-103, ni le plafonnement officiel des commissions perçues à 1 % de la valeur de la transaction garantie en dollars pour le GSM-102*. En outre, le subventionnement des crédits dans le cadre du programme est plafonné à 40 millions USD par an. Le montant des fonds que les pouvoirs publics doivent mettre à disposition chaque année au titre du programme GSM-102 est fixé à 5.5 milliards USD. Le niveau effectif des garanties dépend des conditions du marché et de la demande de financement émanant des pays éligibles.

La loi agricole de 2008 proroge le FFGP jusqu'à l'exercice budgétaire 2012. Elle prévoit également que le ministre de l'Agriculture peut dispenser de l'obligation d'utiliser des biens provenant des États-Unis pour la construction des infrastructures dans le cadre de ce programme, sous réserve que lesdits biens ne soient pas disponibles ou que leur emploi ne puisse être concrètement envisagé. La nouvelle loi permet également au ministre de fournir une garantie pendant la période d'amortissement des infrastructures concernées, sans dépasser toutefois une durée de 20 ans.

5.3. Mesures de protection à l'importation

Sauf pour un petit nombre de produits de base, les mesures de protection à l'importation ne jouent pas un rôle important dans la politique agricole américaine. De tous les membres de l'OMC, les États-Unis sont l'un de ceux qui soumettent les produits agricoles aux plus faibles taux de droits moyens, puisqu'ils leur appliquent des tarifs consolidés moyens de 12 %. Certains produits tels que les produits laitiers, les édulcorants ou le tabac font figure d'exceptions de ce point de vue. Seuls 24 produits agricoles sont frappés de droits supérieurs à 100 % et les contingents tarifaires, relativement peu nombreux, s'appliquent principalement aux importations d'arachides, de tabac, de viande bovine, de produits laitiers, de sucre, de coton et de certains produits connexes.

* L'OMC considérerait le plafonnement à 1 % des commissions de constitution de dossier comme l'un des éléments de subvention liés à la mise en œuvre des programmes de garantie des crédits à l'exportation.

En 2007, le taux des droits NPF appliqués aux produits agricoles s'élevait en moyenne à 8.7 % (y compris les équivalents *ad valorem* des taux de droits non *ad valorem*) (tableau 5.1). Le degré de protection ainsi assuré est un peu plus de deux fois supérieur à celui accordé aux autres secteurs que l'agriculture. Environ 195 lignes tarifaires sont soumises à des contingents tarifaires. Les droits de douane et les contingents tarifaires assurent un soutien des prix des produits de base en limitant les importations de produits meilleur marché. En moyenne simple, le taux des droits NPF hors contingent était en 2007 d'environ 42 %. Le taux moyen des droits dans la limite du contingent était quant à lui de 9.1 %. Près de 91 % des droits hors contingent ne sont pas *ad valorem*, contre près de 28 % des dans la limite du contingent.

Tableau 5.1. **Droits de douane NPF, 2007**

Description	Nation la plus favorisée (NPF)			
	Nombre de lignes	Moyenne ¹ (%)	Fourchette (%)	Coefficient de variation (CV)
Total	10 253	4.8	0-350	2.5
SH 01-24	1 648	8.7	0-350	3.0
SH 25-97	8 605	4.1	0-67.3	1.4
Par catégorie, selon la classification de l'OMC				
Agriculture, définition de l'OMC	1 595	8.9	0-350	3.0
Animaux vivants et produits animaux	139	4.2	0-100	2.4
Produits laitiers	166	21.4	0-177.2	1.1
Café et thé, cacao, sucre, etc.	315	9.7	0-90.7	1.4
Fleurs coupées, plantes	57	1.7	0-6.8	1.2
Fruits et légumes	439	6.3	0-131.8	1.9
Céréales	21	1.6	0-11.2	1.6
Graines oléagineuses, graisses et huiles et leurs produits	95	6.3	0-163.8	3.4
Boissons et alcools	100	4.8	0-51.8	1.8
Tabac	47	56.0	0-350	2.2
Autres produits agricoles non précisés ailleurs	216	2.0	0-67.3	2.8
Par stade de transformation				
Premier stade de transformation	959	3.7	0-350	6.5
Produits semi-transformés	3 418	4.2	0-83.8	1.1
Produits finis	5 876	5.3	0-350	2.2

1. Les moyennes ne comprennent pas les lignes SH et les taux des droits dans la limite des contingents.

Source : OMC (2008a).

Les contingents tarifaires sont généralement attribués en partie à des pays particuliers. Tel est le cas des contingents de viande bovine, de certains produits laitiers, d'arachides et de beurre d'arachide, de brisures de chocolat et de tabac (tableau E.20). Outre les contingents tarifaires spécifiés dans leur liste d'engagements auprès de l'OMC, les États-Unis ont alloué des contingents tarifaires supplémentaires à leurs partenaires commerciaux préférentiels dans le cadre d'accords de libre-échange.

L'accès aux contingents tarifaires s'effectue selon l'ordre d'arrivée des demandes, sauf pour les produits laitiers et le sucre. Dans le cas des produits laitiers, les contingents sont accordés aux importateurs « historiques », aux importateurs désignés par les pouvoirs publics du pays exportateur, ou encore par tirage au sort. Une ou plusieurs méthodes peuvent être utilisées, selon le produit considéré. L'accès aux contingents est administré au moyen d'un système de licences. Tout importateur peut présenter une demande de licence, même s'il produit des produits similaires.

L'accès au contingent tarifaire de sucre brut est accordé aux pays exportateurs, et non aux importateurs. Il est administré au moyen de certificats attestant que les conditions requises pour bénéficier des contingents sont réunies. Le ministère de l'Agriculture délivre ces certificats sur la base des attributions indiquées par le Représentant des États-Unis pour le commerce (United States Trade Representative – USTR). Les importations contingentées de sucre brut doivent être accompagnées du certificat d'éligibilité, validé par l'autorité de certification du pays exportateur. Les certificats sont délivrés gratuitement.

Les États-Unis se sont réservés le droit d'appliquer des tarifs additionnels aux importations hors contingent de produits contingentés si les prix d'importation tombent en dessous d'un seuil de déclenchement (clause de sauvegarde fondée sur les prix) ou si les quantités importées dépassent un niveau déterminé (clause de sauvegarde fondée sur le volume), conformément à la clause de sauvegarde spéciale inscrite dans l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. Les États-Unis appliquent systématiquement la clause de sauvegarde fondée sur les prix expédition par expédition. En mars 2009, ils ont notifié à l'OMC qu'ils n'avaient pas appliqué de mesures de sauvegarde fondées sur les volumes entre 2003 et 2008. Des mesures de sauvegarde fondées sur les prix ont cependant été appliquées pendant cette période aux importations de viande bovine, de produits laitiers, d'arachides, de sucre et de préparations alimentaires.

Programmes de protection contre les importations de coton

Contingents d'importation spéciaux (programme Step 3). Les États-Unis soumettent les importations de coton upland à un contingent tarifaire de 86 545 tonnes. En-deçà de ce seuil, des droits nominaux allant de zéro à 110.3 USD par tonne s'appliquent. Au-delà, ils sont portés à un niveau prohibitif de 314 USD par tonne. Lorsque les filatures des États-Unis connaissent des difficultés d'approvisionnement du fait d'une insuffisance de l'offre intérieure ou d'une forte demande mondiale, les « contingents d'importation spéciaux » prévus par le programme Step 3 permettent d'exonérer un volume d'importations plus important du paiement des taux de droits les plus élevés.

En particulier, un « contingent spécial d'importation » est autorisé lorsque, pendant quatre semaines consécutives, la moyenne hebdomadaire du cours du coton des États-Unis le moins cher (coton « Far Eastern ») excède le cours mondial en vigueur (moyenne des cinq cotations les plus basses du Far Eastern). Un contingent peut également être ouvert au titre du programme Step 3 si le rapport entre les stocks et la consommation intérieure des États-Unis tombe en dessous de 16 %. Le volume du contingent est égal à une semaine de consommation des filatures établies sur le territoire national. Les importateurs ont 90 jours pour effectuer les achats et 180 jours pour acheminer le coton dans le pays. Les périodes contingentaires peuvent se chevaucher. Les importations totales effectuées au titre du programme Step 3 au cours d'une même campagne agricole ne peuvent dépasser cinq semaines de consommation des filatures opérant sur le territoire national. Le « contingent spécial d'importation » au titre du programme Step 3 ne peut pas être ouvert lorsque le coton upland est soumis à un contingent global limité, lequel fonctionne différemment et est déclenché quand d'autres conditions de prix sont réunies (voir ci-dessous).

Les importations annuelles de coton aux États-Unis sont généralement bien inférieures au contingent tarifaire de 86 545 tonnes. Le ministère de l'Agriculture des États-Unis estime que le volume total des importations de coton devrait s'établir à environ

3 000 tonnes (15 mille balles) pour la campagne de commercialisation 2008/09 et être nul pour la campagne de commercialisation 2009-10.

Contingent d'importation global limité. Un « contingent d'importation global limité » pour le coton upland peut être déclenché sous certaines conditions, mais il ne peut être ouvert si le contingent spécial d'importation est déjà en place. En particulier, un « contingent d'importation global limité » pour le coton upland égal à 21 jours de consommation des filatures opérant sur le territoire national est autorisé (à des taux de droits réduits) lorsque le prix au comptant du coton upland (qualité de base) en moyenne sur un mois dépasse 130 % du prix au comptant moyen sur les 36 mois précédents. Les contingents d'importation globaux limités ne peuvent se chevaucher. Pas plus qu'un contingent de ce type ne peut être établi si un « contingent spécial d'importation » est en place au titre du programme Step 3.

La loi agricole de 2008 établit des dispositions spéciales applicables aux importations de coton et instaure un contingent d'importation égal à une semaine de consommation des filatures lorsque le prix moyen du coton des États-Unis sur les marchés internationaux est supérieur aux cours mondiaux pendant quatre semaines consécutives. Dans ce cadre, les marchandises doivent être achetées dans un délai de trois mois et acheminées dans le pays dans les six mois. Le contingent est plafonné à dix semaines de consommation des filatures au cours d'une même campagne de commercialisation.

5.4. Aide alimentaire internationale

L'aide alimentaire internationale est l'un des principaux instruments employés par les États-Unis pour répondre au problème de l'insécurité alimentaire dans les pays en développement. Principaux donateurs d'aide alimentaire internationale de la planète, les États-Unis ont fourni environ 55 % de la totalité de l'aide alimentaire mondiale au cours de la dernière décennie. Leur contribution au Programme alimentaire mondial (PAM) s'élevait en 2007 à 1.176 milliard USD, soit environ 44 % du total des contributions des donateurs au PAM. Contrairement à celle d'autres donateurs, la politique d'aide alimentaire internationale des États-Unis se caractérise notamment par l'obligation légale d'être assurée en nature (c'est-à-dire sous la forme de dons de produits), même si des initiatives sont prises pour assouplir cette approche (par exemple, un programme pilote dans le cadre de la loi agricole de 2008 et le programme « d'agriculteur à agriculteur »). L'encadré 5.1 présente brièvement les problèmes d'efficacité des programmes américains d'aide alimentaire internationale.

Les États-Unis ont recours à huit dispositifs, assortis d'objectifs précis, pour fournir des denrées agricoles produites sur leur territoire au titre de l'aide alimentaire internationale : les titres I, II et III de la loi sur l'aide et le développement des échanges agricoles (Agricultural Trade Development and Assistance Act) de 1954, également appelée « loi publique 480 » (Public Law 480 – P.L. 480) ; le programme « Vivres pour le progrès » (Food for Progress Program – FPP) ; le programme « d'agriculteur à agriculteur » (Farmer-to-Farmer Program) ; le programme international McGovern-Dole « Vivres pour l'éducation et la nutrition infantile » (McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program – FFE) ; l'article 416(b) de la loi agricole de 1949 ; et la Fondation humanitaire Bill Emerson (Bill Emerson Humanitarian Trust – BEHT) (tableau 5.2).

On peut considérer que l'origine des programmes internationaux d'aide alimentaire remonte à 1954, année où le principal programme d'aide alimentaire des États-Unis a été

Encadré 5.1. Les problèmes liés à l'aide alimentaire internationale des États-Unis

L'efficacité de l'aide alimentaire des États-Unis visant à remédier à l'insécurité alimentaire dans les pays en développement a été remise en cause notamment pour les raisons suivantes. Premièrement, l'aide alimentaire des États-Unis est apportée en nature, d'où la crainte qu'elle ne fragilise le marché agricole dans les pays bénéficiaires en provoquant un effet de contre-incitation, en suscitant une dépendance et en se substituant aux importations commerciales d'une autre origine (locale, régionale ou internationale). Dans ce sens, il lui est reproché de jouer le rôle d'une subvention implicite à l'exportation et de porter atteinte aux accords commerciaux internationaux. Toutefois, si des études antérieures tendent à montrer l'existence d'un effet de contre-incitation à court terme, l'effet à long terme est plus incertain. Selon des études plus récentes, les effets à long terme sont très faibles et seulement passagers (FAO, 2006).

Deuxièmement, la monétisation est un moyen inefficace et gourmand en ressources administratives de convertir l'aide alimentaire en liquidités afin de financer les programmes de sécurité alimentaire. Or, selon les estimations, près de 70 % de l'aide alimentaire au développement dispensée en application du Titre II de la P.L. 480, et 40 % des produits de base fournis à des organisations bénévoles privées et des coopératives dans le cadre du programme Vivres pour le progrès Food for Progress et de l'article 416(b) sont monétisés (Barrett et Maxwell, 2005). Par contre, l'aide alimentaire d'urgence relevant du titre II de la P.L. 480 est très peu monétisée.

Troisièmement, de lourdes restrictions pèsent sur la mise en œuvre de l'aide. Par exemple, seuls les produits agricoles de base produits aux États-Unis peuvent être fournis et 75 % du volume de l'aide alimentaire doivent être acheminés par des navires immatriculés aux États-Unis. Les études montrent que, généralement, les achats publics de produits alimentaires effectués sur les marchés locaux et régionaux, et non aux États-Unis, ont un meilleur rapport coût-efficacité que l'aide alimentaire en nature et qu'ils permettent de mieux synchroniser l'action par rapport aux besoins (GAO, 2009). On estime également que l'augmentation des frais de transport a contribué à réduire de 52 % le volume moyen de l'aide alimentaire fournie de 2001 à 2006 (GAO, 2009).

Quatrièmement, la variabilité contracyclique de l'aide alimentaire – cette dernière diminuant quand les cours mondiaux (et donc le coût des importations) augmentent – est une autre critique souvent émise (Abbot, 2007). Enfin, l'efficacité des programmes d'aide alimentaire internationale des États-Unis peut se trouver réduite du fait qu'ils servent des objectifs dans différents domaines – aide humanitaire, aide économique, politique étrangère, commerce international – et sont administrés par de multiples organismes, ce qui pose des problèmes de coordination. Par exemple, selon un rapport du GAO (2007a), les programmes visant à remédier aux facteurs qui contribuent à l'insécurité alimentaire – faible productivité agricole, développement rural limité et mauvaises conditions sanitaires – sont fragmentés et ne sont pas coordonnés au sein de l'administration américaine.

instauré par la P.L. 480. Les lois agricoles adoptées par la suite ont apporté des aménagements aux programmes d'aide alimentaire déjà en vigueur ou en ont créé de nouveaux permettant d'offrir des produits de base à titre d'aide humanitaire ou d'aide au développement, principalement aux pays étrangers à bas revenu. La dernière révision en profondeur de l'aide alimentaire remonte à la loi agricole de 1991.

La loi agricole de 2002 a reconduit la P.L. 480 et d'autres programmes d'aide alimentaire, et apporté des changements mineurs aux objectifs des programmes, au montant des crédits autorisés et aux dispositions d'application, comme le degré de monétisation (vente d'un certain pourcentage de l'aide alimentaire pour obtenir des fonds) (ministère de l'Agriculture des États-Unis/ERS, 2008 ; Johnson, 2008). En particulier, la disposition relative à la monétisation – qui figurait initialement dans la loi agricole de 1985 – autorisait les organismes chargés de la mise en œuvre (organisations bénévoles privées et coopératives) à vendre au moins 15 % du total de l'ensemble des produits de base distribués annuellement, sauf dans le cadre des programmes d'urgence. Elle a instauré en outre un montant minimum pour les dons, fixé à 2.5 millions de tonnes.

La loi agricole de 2008 proroge jusqu'en 2012 les principaux programmes d'aide extérieure des États-Unis et leur apporte des modifications. Elle supprime l'objectif de développement des marchés d'exportation prévu dans la P.L. 480, instaure une obligation de financement (« caisse d'affectation spéciale ») pour les programmes de développement relevant du Titre II et réforme la Fondation humanitaire Bill Emerson. Elle introduit par ailleurs des mesures de suivi et d'évaluation pour une utilisation plus rationnelle et plus efficace de l'aide alimentaire autre que l'aide d'urgence. Elle crée aussi un programme pilote permettant la passation de marchés publics sur place, à l'échelle locale et régionale.

Loi publique 480 (P.L. 480)

La loi publique 480 (Public Law 480 – P.L. 480), autrement dit la loi sur l'aide et le développement des échanges agricoles (Agricultural Trade Development and Assistance Act) de 1954, constitue l'un des principaux moyens par lesquels les États-Unis fournissent une aide alimentaire extérieure. Le titre I de la P.L. 480 permet de vendre des denrées agricoles produites aux États-Unis aux autorités publiques et aux entités privées des pays en développement et en transition au travers d'accords de financement à long terme à des conditions libérales. Le titre II – qui met en place le plus vaste programme d'aide alimentaire des États-Unis – autorise les dons de denrées agricoles produites aux États-Unis pour les projets de secours humanitaire et d'aide au développement mis en œuvre à l'étranger. Enfin, le titre III de la P.L. 480 prévoit des aides d'État à État en vue de soutenir le développement économique à long terme des pays les moins avancés. Ces dernières années, l'aide prévue par la P.L. 480 a été dispensée au travers de deux types de programmes (relevant respectivement des titres I et II).

La loi agricole de 2008 renomme la P.L. 480, désormais intitulée « loi vivres pour la paix » (Food for Peace Act) et non plus « loi sur l'aide et le développement des échanges agricoles » (Agricultural Trade Development and Assistance Act). Elle retire par ailleurs le développement des marchés d'exportation de la liste des objectifs des programmes mis en œuvre en vertu du titre II de la P.L. 480.

La loi agricole de 2008 modifie les objectifs des programmes régis par le titre II de la P.L. 480 afin d'établir clairement que parmi les déficits vivriers auxquels ils visent à faire face figurent ceux qui résultent des catastrophes naturelles ou d'origine humaine. La loi agricole de 2008 accroît le montant des fonds qui peuvent être alloués au titre de la P.L. 480 aux diverses activités engagées dans le cadre des programmes d'aide alimentaire.

Cette loi permet d'affecter 2.5 milliards USD par an au titre II de la P.L. 480, soit 500 millions USD de plus par an qu'en vertu de la loi agricole de 2002. Elle accroît les montants qui peuvent être consacrés au financement des dépenses administratives et des

coûts de distribution des organisations mettant en œuvre les projets d'aide alimentaire : ils représentent désormais de 7.5 % à 13 % de l'ensemble des fonds affectés au titre II, contre 5 % à 10 % auparavant.

La loi agricole de 2008 alloue par ailleurs 4.5 millions USD pour les exercices budgétaires 2009 à 2012 à l'alimentation de la qualité de l'aide alimentaire. Le plafond des crédits susceptibles d'être affectés au transport des produits à l'étranger en vue d'accélérer la livraison est porté à 10 millions USD par exercice budgétaire, au lieu de 2 millions USD sous la loi agricole de 2002.

Tableau 5.2. Financement de l'aide alimentaire internationale dans le cadre de la loi agricole de 2002, exercices budgétaires 2002 à 2009

Programme	Moyenne 2002-06 (millions USD)	2007 (millions USD)	2008 (millions USD)	2009 (millions USD)
Aide alimentaire totale	2 234	1 937	1 947	1 676
Titre I de la P.L. 480	136	17	0	0
Titre II de la P.L. 480	1 550	1 665	1 561	1 226
Titre III de la P.L. 480	0	0	0	0
Agriculteur à agriculteur	10	10	10	10
McGovern-Dole	97	98	99	100
Article 416(b)	157	0	0	0
Vivres pour le progrès	131	147	277	340
Fondation Emerson	153	0	0	0

Source : Ministère de l'Agriculture des États-Unis, Résumés des budgets annuels, diverses années.

La loi agricole de 2008 prévoit jusqu'à 22 millions USD par an pour les activités de suivi et d'évaluation des programmes autres que ceux d'urgence mis en œuvre en vertu du titre II de la P.L. 480, dont 8 millions USD au plus peuvent être utilisés pour le système d'alerte précoce en cas de famine de l'USAID (Famine Early Warning System – FEWS).

La loi agricole de 2008 instaure un financement minimum (dit « caisse d'affectation spéciale », *safe box*), dont le montant initial de 375 millions USD en 2009 atteindra 450 millions USD en 2012. Cette disposition vise à répondre aux préoccupations suscitées par le fait que, ces dernières années, les fonds du titre II ont été davantage consacrés à l'aide d'urgence qu'aux autres types de projets (c'est-à-dire ceux de développement). Il ne pourra être dérogé à l'affectation de ces crédits que si trois conditions se trouvent réunies : 1) le président prend acte d'une situation d'urgence alimentaire exceptionnelle ; 2) les ressources mises à disposition par la Fondation humanitaire Bill Emerson (Bill Emerson Humanitarian Trust) sont épuisées ; et 3) le président présente au Congrès une demande de crédits supplémentaires d'un montant équivalent à celui des ressources prélevées sur les fonds de la caisse d'affectation spéciale et de la Fondation Emerson.

La loi agricole de 2008 maintient la monétisation de l'aide alimentaire, mais prévoit une enveloppe de 60 millions USD pour la mise en œuvre d'un programme pilote concernant l'achat sur place, à l'échelle locale ou régionale, des produits agricoles de base destinés à l'aide alimentaire sur la période 2009-12. Aux termes de la législation en vigueur, les États-Unis ne peuvent utiliser les fonds relevant de la P.L. 480 que pour acheter des denrées produites sur leur territoire. La loi apporte certaines modifications au titre I de la P.L. 480, auquel il n'a pas été alloué de crédits depuis 2006, afin de privilégier l'objectif de

sécurité alimentaire de l'aide alimentaire fournie par les États-Unis, plutôt que celui de développement des marchés.

Programme « Vivres pour le progrès »

Le programme « Vivres pour le progrès » (Food for Progress Program – FPP) fournit des produits de base américains aux pays où l'agriculture est axée sur le marché. La loi agricole de 2002 prévoyait qu'une quantité minimale de 400 000 tonnes soit livrée dans le cadre de ce dispositif. Cependant, pas plus de 40 millions USD de fonds publics ne peuvent être utilisés pour financer le transport des produits. Ce montant impose un plafond de fait au volume qui peut être acheminé. La loi agricole de 2008 proroge le programme jusqu'en 2012 sans aucune modification.

Fondation humanitaire Bill Emerson

La Fondation humanitaire Bill Emerson (Bill Emerson Humanitarian Trust – BEHT), qui a succédé à la « réserve de produits aux fins de la sécurité alimentaire » (Food Security Commodity Reserve) instaurée par la loi agricole de 1996, constitue une réserve de produits de base et de liquidités qui peut être principalement utilisée pour répondre aux besoins imprévus d'aide alimentaire d'urgence, ou pour respecter les engagements pris en matière d'aide alimentaire lorsque les approvisionnements intérieurs des États-Unis ne sont pas suffisants. La Fondation peut détenir jusqu'à 4 millions de tonnes de céréales (blé, riz, maïs ou sorgho) selon une répartition laissée à sa discrétion, mais elle n'a eu que du blé en sa possession à ce jour.

La loi agricole de 2008 reconduit la BEHT jusqu'en 2012. Elle supprime le plafonnement à 4 millions de tonnes des quantités qu'elle peut détenir. Les fonds provenant de la Fondation peuvent également être investis dans des titres à court terme peu risqués.

Programme « Vivres pour l'éducation »

Lancé dans le cadre de la loi agricole de 2002, le programme « Vivres pour l'éducation » (Food for Education Program – FFE) – officiellement intitulé McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program : programme international McGovern-Dole « Vivres pour l'éducation et la nutrition infantile » – fournit des produits de base, des fonds et une assistance technique, principalement destinés aux programmes de repas scolaires dans les pays pauvres.

La loi agricole de 2008 reconduit ce programme jusqu'en 2012. Elle maintient le principe d'un financement discrétionnaire sans augmentation du montant, mais elle prévoit des paiements obligatoires à hauteur de 84 millions USD en 2009 dans le cadre du programme.

Programme « d'agriculteur à agriculteur »

Le programme « d'agriculteur à agriculteur » (Farmer-to-Farmer Program – FFP) est un programme d'assistance technique volontaire qui vise à renforcer la production et la commercialisation mondiales de produits alimentaires grâce à une transmission de compétences techniques des exploitants américains à ceux des pays participants. Le FFP n'utilise pas de produits de base mais bénéficie de 0.5 % des fonds alloués en vertu de la P.L. 480.

La loi agricole de 2008 reconduit le FFP. Elle fixe à 10 millions USD le plancher annuel de financement du programme et proroge celui-ci jusqu'en 2012. Elle accroît également le montant annuel des crédits autorisés pour certaines régions (Afrique subsaharienne et Bassin des Caraïbes), qu'elle porte de 10 à 15 millions USD.

Article 416(b)

Un autre programme important d'aide alimentaire internationale a été instauré par l'article 416(b) de la loi agricole de 1949. Il n'a pas été reconduit par les lois agricoles ultérieures, car la loi de 1949 qui l'a initialement mis en place lui a conféré une validité permanente. L'article 416(b) prévoit le don aux pays en développement et aux pays amis des excédents de produits agricoles des États-Unis acquis par la CCC au travers de ses activités de soutien des prix à la production. Ces produits de base peuvent être utilisés pour apporter une aide d'urgence ou d'une autre nature. Le volume de l'aide alimentaire procurée en vertu de l'article 416(b) a toujours été très variable du fait qu'il est totalement tributaire de l'existence d'excédents de produits de base dans les stocks de la CCC (tableau 5.2).

Chapitre 6

Politiques agroenvironnementales

Aux États-Unis, l'agriculture est le plus gros utilisateur de ressources en sols et en eau, et ses incidences sur l'environnement sont abondamment étudiées. Consacré aux mesures agroenvironnementales du pays, ce chapitre commente les divers instruments d'action employés et les objectifs visés. Il décrit l'évolution des programmes de conservation des ressources mis en œuvre avant la loi agricole de 2008, ainsi que les dispositions prévues par cette dernière dans ce domaine.

6.1. Toile de fond

L'agriculture est le principal utilisateur de ressources foncières et hydriques aux États-Unis, et l'érosion des sols, la pollution de l'eau, la concurrence entre les irrigants et les autres utilisateurs d'eau, la conservation des habitats naturels et des espèces sauvages, ainsi que la qualité de l'air constituent les principaux problèmes environnementaux liés à l'agriculture (OCDE, 2008a). Pas moins de 60 % de l'érosion totale des sols et 6 % de l'ensemble des émissions nationales de gaz à effet de serre (GES) ont pour origine l'agriculture. La séquestration de carbone dans le sol et la production de bioénergies progressent, bien que les bioénergies ne représentent que 3 % de la consommation totale d'énergie, moins de 1 % de celle de carburants (principalement sous la forme d'éthanol produit à partir de maïs), et 5 % de la production de substances chimiques. Les objectifs fédéraux pour 2010 visent à porter ces parts à 4 % en ce qui concerne l'énergie et les carburants, et à 12 % pour les produits chimiques, ce qui pourrait avoir une incidence non négligeable sur la structure des productions végétales, les prix et les marchés internationaux de produits de base.

Les mesures agroenvironnementales appliquées aux États-Unis, qui font partie intégrante de la politique agricole depuis les années 30, constituent un éventail d'instruments d'action qui font largement appel aux incitations financières et à l'assistance technique fournies aux producteurs agricoles, lesquels se portent en contrepartie volontaires pour adopter des pratiques destinées à améliorer leurs performances environnementales¹. Pour l'essentiel, ces politiques visent depuis toujours la conservation des ressources en sols et en eau, ainsi que les problèmes de pollution associés aux cultures et à l'élevage. Cependant, une attention croissante est désormais accordée à la restauration des terres humides, aux habitats naturels, à la protection des terres agricoles, ainsi qu'à bien d'autres objectifs.

Les programmes de protection de l'environnement peuvent être classés dans les grandes catégories suivantes (voir l'encadré 6.1)² :

- *Programmes de mise hors culture de terres* : ces programmes fournissent des paiements aux agriculteurs pour mettre hors production des terres écologiquement sensibles pendant une période fixée d'un commun accord par contrat (d'une durée minimale de 10 ans ou, dans certains cas, à titre permanent).
- *Programmes de conservation des terres en exploitation* : ils visent à fournir une assistance technique et financière aux agriculteurs qui mettent en place ou perpétuent des pratiques de protection de l'environnement sur des terres en production.
- *Programmes de sauvegarde des terres agricoles* : ils ont pour but de maintenir l'affectation des terres à la production agricole en achetant aux agriculteurs les droits de conversion des terres à d'autres usages, tels que la construction.

Encadré 6.1. Principaux programmes de protection de l'environnement

Programmes de mise hors culture de terres

- Le programme de mise en réserve des terres fragiles (Conservation Reserve Programme – CRP) est le principal programme fédéral de mise hors culture de terres qui concerne les terres privées. Il prévoit le paiement de loyers annuels et un cofinancement pour l'application de différentes mesures de conservation agréées (installer une culture de couverture pour réduire l'érosion des sols, par exemple). Les contrats ont une durée de 10 à 15 ans. L'utilisation des terres à des fins économiques est limitée durant la période couverte par le contrat, mais les propriétaires des terres conservent le droit de les remettre en culture à l'échéance. Les candidats doivent satisfaire à certaines conditions et se soumettre à une procédure d'appel d'offres pour obtenir l'inscription de leurs terres au programme. De plus, un indice des avantages environnementaux (EBI) est utilisé pour attribuer les contrats.
- Le programme de mise en réserve des terres humides (Wetlands Reserve Program – WRP) prévoit un partage des coûts et/ou la création de servitudes de longue durée ou permanentes pour la restauration des terres humides sur les terres agricoles. Les propriétaires des terres conservent leurs droits de propriété et le droit d'utiliser les lieux à des fins récréatives (chasse ou pêche, par exemple).

Programmes de protection de l'environnement sur les terres en exploitation

- Le programme en faveur de la qualité de l'environnement (Environmental Quality Incentives Program – EQIP) prévoit une assistance technique et un cofinancement ou des paiements incitatifs pour aider les éleveurs et les cultivateurs qui acceptent d'adopter un large éventail de pratiques de production respectueuses de l'environnement ou des pratiques optimales de gestion sur les terres en exploitation. Au minimum, 60 % du financement du programme sont réservés aux éleveurs.
- Le programme en faveur des habitats naturels (Wildlife Habitat Incentives Program – WHIP) propose des cofinancements aux propriétaires terriens et aux producteurs en vue de développer et d'améliorer les habitats naturels.
- Mis en œuvre pour la première fois en 2009, le programme de gestion de la conservation (Conservation Stewardship Program, CSP) a remplacé le programme de conservation et de protection (Conservation Security Program – CSP également). Les paiements au titre des contrats de ce nouveau dispositif ne sont pas effectués selon le système à trois niveaux du CSP : pour en bénéficier, un seuil de préservation des ressources doit être atteint ou dépassé. Les paiements sont calculés en fonction du coût effectif de la mise en œuvre des mesures de protection, du manque à gagner des producteurs et de la valeur des bénéfices attendus pour l'environnement.

Programmes de sauvegarde des terres agricoles

- Le programme de protection des terres agricoles (Farmland Protection Program – FPP), anciennement appelé « programme de protection des terres cultivées et des parcours » (Farm and Ranch Lands Protection Program) fournit des fonds aux autorités étatiques, tribales ou locales, ainsi qu'aux organisations privées, pour acheter les droits d'aménagement des terres agricoles situées dans les zones périurbaines et maintenir les activités agricoles sur les superficies en question.
- Le programme de mise en réserve des pâturages (Grassland Reserve Program – GRP) est destiné à améliorer et conserver les pâturages de graminées indigènes au moyen de contrats de bail de longue durée (10, 15 et 20 ans) et de servitudes permanentes ou couvrant une période de 30 ans. Pour les contrats de bail, les paiements annuels vont jusqu'à 75 % de la valeur du pâturage. Les servitudes permanentes doivent être achetées à un prix équitable compte tenu de la valeur des terres sur le marché, diminuée de la valeur de leur utilisation en pâturage, tandis que les servitudes de 30 ans doivent être achetées à 30 % de la valeur d'une servitude permanente. Le partage des coûts est assuré jusqu'à concurrence de 50 % des coûts approuvés de restauration et d'entretien, selon le type de pâturage. La participation au GRP est limitée à 0.8 million d'hectares de pâturages.

- *Assistance technique* : une assistance technique permanente est fournie aux producteurs agricoles qui s'attachent à améliorer les performances environnementales de leurs exploitations.
- *Écoconditionnalité* : impose aux bénéficiaires de paiements au titre des programmes fédéraux en faveur des exploitations agricoles, tels que les prêts au titre de produits, les paiements directs ou encore les paiements contracycliques, de conserver et protéger les zones humides et les sols sur les terres très sensibles à l'érosion.

6.2. Évolution des programmes agroenvironnementaux aux États-Unis avant la loi agricole de 2008

Autrefois, le financement des programmes agroenvironnementaux était pour une large part consacré aux mesures de gestion destinées à lutter contre l'érosion des sols. Les programmes en question aujourd'hui en vigueur trouvent leur origine dans la loi agricole de 1985 et celles qui ont été adoptées par la suite en ont élargi la portée ainsi que le financement. La loi agricole de 1985 a instauré le programme de mise en réserve des terres fragiles (Conservation Reserve Programme – CRP), qui fournissait des paiements aux producteurs mettant hors production pendant 10 à 15 ans des terres agricoles écologiquement sensibles, et elle a en outre introduit la notion d'écoconditionnalité.

Le principal objectif déclaré du CRP, dans ses premières années d'existence, était de réduire l'érosion des sols sur les terres arables qui y sont très sensibles. En vertu de la loi agricole de 1990, le champ d'application du dispositif a été étendu de manière à tenir compte d'autres critères environnementaux. De plus, le ministère de l'Agriculture a commencé à classer les dossiers de candidature soumis par les propriétaires fonciers intéressés en fonction de divers avantages environnementaux (en utilisant un indice des avantages environnementaux – EBI). Le loyer maximum que peut solliciter un candidat est calculé à partir d'une estimation de la valeur locative des terres arables comparables dans un même secteur, compte tenu des caractéristiques des sols. À partir de l'entrée en vigueur de la loi agricole de 1996, les habitats naturels ont été ajoutés aux critères environnementaux pris en considération dans l'EBI, et les producteurs ont eu la possibilité de demander à bénéficier du programme à tout moment, et non pas seulement à l'occasion d'appels d'offres ponctuels, à condition que les terres concernées présentent un intérêt pour l'environnement et qu'elles soient soumises à des pratiques définies de conservation, particulièrement bénéfiques au milieu naturel. Contrairement aux appels d'offres ponctuels, dans le cadre desquels les contrats sont adjugés aux plus offrants, l'appel d'offres permanent ne met pas les soumissionnaires en concurrence et les propriétaires fonciers peuvent se porter candidat à tout moment.

Le CRP en est progressivement venu à s'attaquer à un éventail de problèmes écologiques de plus en plus large, mais deux problématiques agroenvironnementales continuent de lui échapper : i) beaucoup d'incidences de la production agricole sur l'environnement, notamment sur la quantité et la qualité des ressources en eau ou sur les habitats naturels, ne sont pas prises en considération ; et ii) les programmes de mise hors culture n'offrent aucun moyen de poursuivre les objectifs environnementaux sur les superficies qui demeurent en exploitation (Sullivan, Hellerstein, Hansen, Johannson, Koenig et autres, 2004). Cette incapacité à prendre en compte ces objectifs de protection de l'environnement a conduit les autorités publiques à rechercher de nouveaux instruments d'action (Batie et Schweikhardt, 2007).

La loi agricole de 1990 a instauré un programme fédéral visant à restaurer les zones humides et à créer des servitudes de conservation sur ces dernières – à savoir le programme de mise en réserve des terres humides (Wetlands Reserve Program). Elle a également institué le programme en faveur de la qualité de l'eau (Water Quality Incentives Program), qui a placé la qualité de l'eau parmi les principaux objectifs des programmes agroenvironnementaux.

Le CRP étant étroitement ciblé, la loi agricole de 1996 a fusionné et reconduit les grands programmes environnementaux. Elle a en particulier établi le programme en faveur de la qualité de l'environnement (Environmental Quality Incentives Program – EQIP), qui s'attaque à un plus large éventail de problèmes environnementaux sur les terres agricoles en exploitation³. L'EQIP partait du principe que la qualité de l'environnement et la production agricole étaient des objectifs compatibles, et il apportait aux producteurs une assistance technique en vue de les aider à se conformer aux nouvelles normes environnementales (Stubbs, 2009). Il offrait aux producteurs un cofinancement et (éventuellement) des primes, pour les encourager à soumettre les terres en exploitation à des activités de conservation sur le long terme, en mettant plus particulièrement l'accent sur la lutte contre la pollution de l'eau.

Initialement, 50 % des fonds EQIP étaient destinés à résoudre les problèmes de ressources sur les exploitations d'élevage, mais ils ne pouvaient pas servir au financement des installations de gestion des déchets, et les paiements étaient plafonnés à des niveaux si faibles qu'ils n'ont pas incité la plupart des grandes exploitations à adhérer au programme. La loi agricole de 1996 a également instauré le programme en faveur des habitats naturels (Wildlife Habitat Incentives Program) pour encourager une utilisation des sols propice aux habitats naturels, et le programme de protection des terres agricoles (Farmland Protection Program) en vue d'acheter les droits d'aménagement des terres en question.

La loi agricole de 2002 a reconduit la quasi-totalité des programmes agroenvironnementaux mis en place par celle de 1996, imposé une forte augmentation de leur financement et élargi l'éventail des problèmes auxquels ils s'attaquaient⁴. Les efforts de protection de l'environnement à consacrer aux terres en exploitation sont désormais jugés plus importants que la mise hors culture de terres agricoles. La plus grande partie des dépenses nouvelles est consacrée aux programmes qui s'y rapportent, ainsi qu'aux problèmes liés à l'élevage, même si le financement de la mise hors culture de terres agricoles constitue toujours la principale catégorie de dépenses agroenvironnementale.

Le financement alloué à l'EQIP a permis de mieux répondre aux problèmes de protection des ressources dans le secteur de l'élevage et de s'attaquer aux priorités agroenvironnementales plus larges que sont les pollutions diffuses des ressources en eau, les atteintes à la qualité de l'air, l'érosion et la dégradation des habitats naturels. Les conditions à réunir pour bénéficier du dispositif ont été élargies, 60 % des crédits ont été affectés aux problèmes soulevés par l'élevage et un nouveau plafond de 450 000 USD a été fixé aux paiements.

La loi agricole de 2002 a également créé le programme de conservation et de protection (Conservation Security Program) pour récompenser les producteurs qui respectent durablement des normes environnementales plus exigeantes que les normes élémentaires (« niveau de référence »). Ce programme offrait un cofinancement et des primes

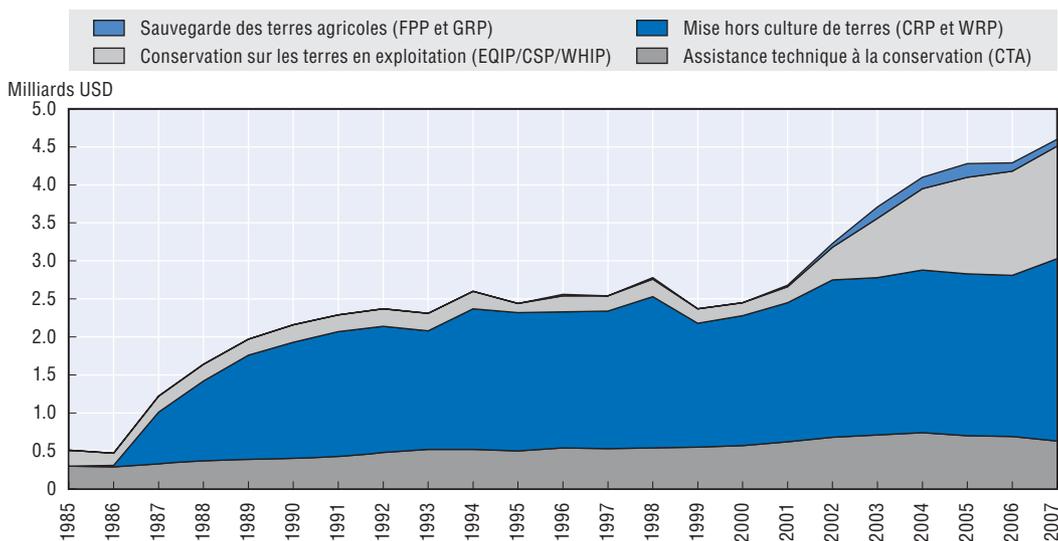
encourageant à assurer, maintenir ou renforcer la bonne gestion des terres en souscrivant à l'un des trois niveaux contractuels de performances.

En ce qui concerne les programmes de mise hors culture de terres, la loi agricole de 2002 a fait davantage de place à la restauration des zones humides, moyennant notamment un renforcement conséquent du programme de mise en réserve des terres humides (Wetlands Reserve Program). L'érosion des sols, la protection de la qualité de l'eau et la conservation des habitats naturels ont commencé à être pris en considération dans les contrats CRP. Le plafond des superficies susceptibles de bénéficier du CRP a été relevé, tandis que les autres programmes de mise hors culture de terres agricoles, tels que le programme pilote en faveur des zones humides cultivées couvertes par le CRP, le programme d'encouragement à la mise en réserve des terres fragiles (Conservation Reserve Enhancement Program – CREP) et le programme de mise en réserve des terres humides (Wetlands Reserve Program) ont été maintenus et leur portée a été élargie.

Comme le montre le graphique 6.1, le montant total des crédits alloués aux programmes agroenvironnementaux a fortement augmenté au fil du temps, surtout dans le cadre de la loi agricole de 2002, du fait principalement du renforcement des programmes en faveur des terres en exploitation. Les dépenses au titre des principaux programmes agroenvironnementaux ont augmenté de 79 %, passant de 2.6 milliards USD en 1996 à 4.6 milliards USD en 2007.

Globalement, la mise hors culture de terres occupe depuis 1985 une place prépondérante dans les dépenses fédérales consacrées aux programmes agroenvironnementaux et elle en est encore aujourd'hui la principale composante. Environ 50 % de l'ensemble des dépenses de protection de l'environnement engagées depuis 1985 par le ministère de l'Agriculture ont été consacrés à la mise hors culture de terres.

Graphique 6.1. **Évolution des dépenses agroenvironnementales par grandes catégories de programmes, 1985-2007**



Source : Analyse par l'ERS des données issues des résumés des budgets établis par l'Office d'analyse des budgets et des politiques (OBPA) (1985-2007).

L'évolution de la politique et des programmes agroenvironnementaux a modifié la répartition des dépenses entre la mise hors culture de terres, les mesures en faveur des superficies en exploitation, la sauvegarde des terres agricoles et les programmes d'assistance technique à la conservation. Entre 1986 et 2001, les crédits alloués aux programmes en faveur des superficies en exploitation ont compté pour environ 9 % de l'assistance technique et financière fournie aux agriculteurs à des fins environnementales, alors qu'ils en ont représenté 25 % entre 2002 et 2006. Pour les programmes de mise hors culture de terres, les pourcentages correspondants étaient de 69 % et 54 %, respectivement. Le financement consacré aux programmes en faveur des superficies en exploitation est passé d'un montant annuel moyen d'environ 200 millions USD durant la période 1996 à 2001 à près de 1.5 milliard USD en 2007.

Le financement des programmes de sauvegarde des terres agricoles est devenu un élément de plus en plus important des dépenses agroenvironnementales. Toutefois, le financement de l'assistance technique n'a pas suivi l'augmentation des crédits alloués aux programmes agroenvironnementaux et il a régulièrement diminué en termes absolus depuis l'exercice budgétaire 2004.

L'assistance technique est principalement financée au moyen de dotations annuelles dans le cadre du programme d'assistance technique à la conservation (Conservation Technical Assistance – CAT). Elle est également financée par le CRP et par les autres programmes agroenvironnementaux. Aussi le graphique 6.1 sous-estime-t-il dans une certaine mesure le montant réel des dépenses consacrées à l'assistance technique.

6.3. Dispositions agroenvironnementales dans la loi agricole de 2008

La loi agricole de 2008 reconduit la quasi-totalité des programmes agroenvironnementaux déjà en vigueur et accroît de 11 % (soit 2.7 milliards USD) les dépenses qui leur sont consacrées (tableau 6.1). Elle modifie par ailleurs plusieurs de ces programmes et en crée un certain nombre. La tendance à élargir les programmes au financement des activités de conservation sur les superficies en exploitation et des pratiques de protection de l'environnement se poursuit, et le soutien à la restauration des terres humides et à la sauvegarde des terres agricoles est également accru.

La nouvelle législation agricole comprend également la loi sur le rétablissement des espèces menacées (Endangered Species Recovery Act), qui accordera des avantages fiscaux aux particuliers et aux propriétaires fonciers qui se portent volontaires pour préserver les habitats d'espèces menacées ou en péril situés sur leurs terres.

Les modifications apportées aux programmes existants ont trait aux conditions à réunir pour en bénéficier, aux définitions, aux plafonds des superficies et des paiements, aux conditions contractuelles, aux critères d'évaluation et de classement, ainsi qu'à d'autres questions administratives. De manière générale, les dispositions de la loi qui se rapportent à la protection de l'environnement comprennent certaines modifications élargissant l'éligibilité et la fourniture d'une assistance technique dans le cadre de la plupart des programmes, de manière à étendre le champ d'application de ceux-ci aux terrains forestiers ou aménagés, à la protection des espèces pollinisatrices et de leurs habitats, et aux zones dont il est établi qu'elles abritent des ressources naturelles.

La plupart des programmes sont par ailleurs élargis de telle sorte qu'ils couvrent désormais les producteurs en début d'activité, disposant de ressources limitées ou socialement défavorisés ; les producteurs de cultures spéciales ; et les producteurs en cours de conversion à l'agriculture biologique. La loi lance en outre de nouveaux programmes

agroenvironnementaux pour s'attaquer aux problèmes qui se profilent à l'horizon et cibler les zones de ressources prioritaires, et elle crée de nouveaux sous-programmes à l'intérieur des programmes existants.

Tableau 6.1. **Financement des principaux programmes agroenvironnementaux dans le cadre des lois agricoles de 2002 et 2008**

	2002-07	2008-12	Évolution %
	Millions USD		
Programmes de mise hors culture de terres	12 725	13 030	2
Programme de mise en réserve de terres fragiles	11 165	10 934	-2
Programme de mise en réserve de terres humides	636	2 096	230
Programmes en faveur des terres en exploitation	6 344	11 727	85
Programme en faveur de la qualité de l'environnement	4 919	7 325	49
Programme de conservation et de protection ¹	882	3 792	330
Programme en faveur des habitats naturels	213	425	100
Programmes de sauvegarde des terres agricoles	729	1 050	44
Programme de protection des terres cultivées et des parcours	499	743	49
Programme de mise en réserve de pâturages	254	240	-6
Assistance technique à la conservation	4 143	3 150	-24
Total (principaux programmes de conservation)	23 941	26 641	11

1. Remplacé par le programme de gestion de la conservation (Conservation Stewardship Program) dans la loi agricole de 2008.

Source : Données issues de OBPA, Budget Summary (2002-07), et Bureau du Budget du Congrès (2008-12).

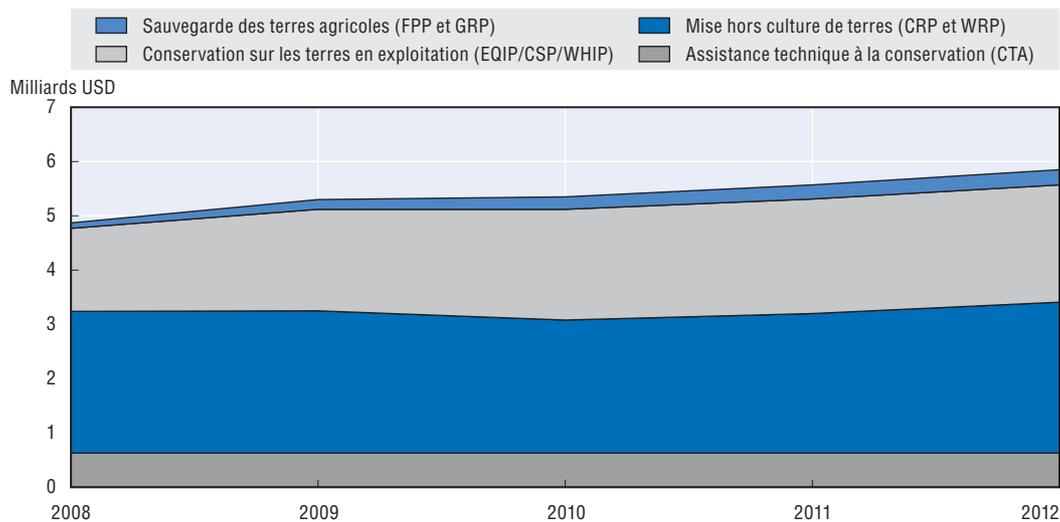
Les programmes de mise hors culture de terres conservent un rôle majeur – mais moindre qu'auparavant

Les programmes de mise en réserve de terres, à savoir le CRP et le WRP, ont tous deux été reconduits jusqu'en 2012. D'après les prévisions, les dépenses au titre des programmes de mise hors culture devraient s'élever au total à 13.03 milliards USD au cours de la période 2008-12, soit en moyenne 2 % de plus que pour 2002-07 (tableau 6.1), mais elles devraient diminuer tout au long de cette période en pourcentage des dépenses totales consacrées aux programmes agroenvironnementaux (graphique 6.2).

La loi agricole de 2008 limite la participation au CRP à 12.9 millions d'hectares au 1^{er} octobre 2009, au lieu de 15.7 millions d'hectares auparavant. Elle modifie également le programme pilote en vertu duquel les terres humides et les zones tampon peuvent bénéficier du CRP, sous réserve des limites fixées aux superficies à l'échelle des États et à la taille des exploitations. Les contrats CRP en vigueur peuvent être modifiés de manière à permettre que les terres soient utilisées sous certaines conditions à des fins telles que la production de biocarburants, l'installation d'éoliennes ou le pâturage. De nouvelles dispositions permettent de mettre des terres couvertes par un contrat CRP à la disposition de producteurs en début d'activité, socialement défavorisés ou bénéficiant d'autres statuts particuliers. Leur propriétaire bénéficie alors d'une prime dont le montant peut représenter jusqu'à deux années de loyer.

La loi agricole de 2008 apporte certaines modifications à ce programme : elle permet notamment au ministère de l'Agriculture d'intervenir au niveau des États, à l'échelle régionale et à l'échelle nationale ; elle élargit le programme aux cultivateurs et aux éleveurs en début d'activité ou socialement défavorisés ; elle autorise certains types de pâturage contrôlé et l'installation d'éoliennes sur les terres sous contrat (moyennant des paiements

Graphique 6.2. **Évolution des dépenses agroenvironnementales par grandes catégories de programmes, 2008-12**



Source : Analyse par l'ERS des données fournies par le CBO (2008-12).

plus bas) ; elle exige que les participants au programme gèrent les terres conformément à un plan de protection de l'environnement ; elle impose au ministère de l'Agriculture l'obligation de procéder à une enquête annuelle en vue d'établir des estimations du montant par acre des loyers en espèces versés dans chaque comté aux détenteurs de contrats CRP ; elle précise clairement le statut de la luzerne cultivée dans le cadre d'un système de rotation des cultures ; et elle établit les taux de cofinancement pour certains types d'initiatives agroenvironnementales.

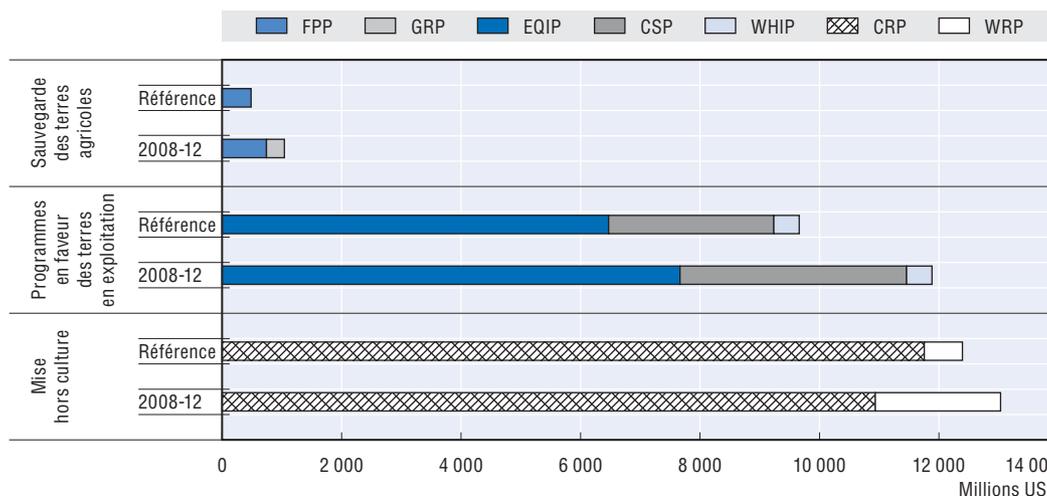
La loi agricole de 2008 relève d'environ un tiers le plafond des superficies pouvant bénéficier du programme de mise en réserve de terres humides (Wetlands Reserve Program – WRP), ce qui le porte à 1.2 million d'hectares, et elle étend le programme à certains types de zones humides, de terres arables et d'herbages, privés ou tribaux, ainsi qu'aux terres qui offrent un habitat conforme aux besoins de certaines espèces sauvages⁵.

Les programmes en faveur des superficies en exploitation constituent la principale priorité de financement

Comme le montrent les graphiques 6.2 et 6.3, il est prévu que le financement des programmes en faveur des superficies en exploitation atteigne au total 11.7 milliards USD au cours de la période 2008-12, soit un montant de 85 % plus élevé, en moyenne, que pour la période 2002-07, et qui représente en outre 44 % du volume total des dépenses agroenvironnementales pour 2008-12. L'EQIP et le CSP – les deux principaux programmes en faveur des superficies en exploitation mis en œuvre par le ministère de l'Agriculture – pourront bénéficier de crédits supplémentaires.

Les crédits alloués à l'EQIP pour 2008-12 ont augmenté de 49 % (2.4 milliards USD) par rapport à la période 2002-07 (tableau 6.1). La loi agricole de 2008 a apporté certaines modifications à l'EQIP concernant le niveau de financement, les terres éligibles, le plafond des paiements totaux, les modalités de versement des paiements aux producteurs en début d'activité, disposant de ressources limitées ou socialement défavorisés, les procédures de classement des offres et le fonds pour la conservation des eaux souterraines et de surface.

Graphique 6.3. Comparaison des lois agricoles de 2002 et 2008, selon les principaux programmes agroenvironnementaux, 2008 à 2012



Source : Analyse par l'ERS des données issues des résumés des budgets établis par l'OBPA (1985-2007) et fournies par le CBO (2008-12).

En particulier, parmi les nouvelles priorités assignées à l'EQIP par la loi agricole de 2008 figurent la modification du programme d'aides à l'innovation agroenvironnementale mis en œuvre dans le cadre de l'EQIP (Conservation Innovation Grants Program), de telle sorte qu'il couvre les problèmes de qualité de l'air liés à l'agriculture (dont les émissions de gaz à effet de serre) ; la mise en place d'un nouveau programme d'amélioration de la gestion de l'eau en agriculture (Agricultural Water Enhancement Program), en remplacement du programme de protection des eaux souterraines et de surface (Ground and Surface Water Conservation Program), pour remédier aux problèmes quantitatifs et qualitatifs qui se posent en agriculture ; et l'octroi de paiements pour les pratiques agroenvironnementales mises en œuvre par les exploitations biologiques ou en cours de conversion à ce mode de production.

Les paiements EQIP sont fonction des dépenses à engager (cofinancement pouvant atteindre jusqu'à 75 %) et du manque à gagner (jusqu'à 100 %) du fait de l'adoption ou du maintien de pratiques agroenvironnementales, à ceci près que les paiements au titre du cofinancement perçus par les producteurs socialement défavorisés, disposant de ressources limitées ou en début d'activité sont supérieurs de 25 % à ceux versés aux autres producteurs (sans pouvoir dépasser 90 %). Contrairement à la loi agricole de 1996, mais de la même façon que la loi agricole de 2002, la loi agricole de 2008 ne prévoit pas de recourir à des appels d'offres concurrentiels pour attribuer des contrats.

La loi agricole de 2008 réserve 5 % des dépenses de l'EQIP aux agriculteurs en début d'activité ou socialement défavorisés, et elle abaisse à 300 000 USD (au lieu de 450 000 USD) par exploitation le plafond des paiements versés au cours d'une même période de six ans, à moins que le ministère de l'Agriculture des États-Unis juge que les mesures mises en pratique présentent un intérêt tout particulier du point de vue de la protection de l'environnement (installation de méthaniseurs, par exemple). Elle maintient l'obligation d'affecter 60 % des fonds au cofinancement des coûts des éleveurs, et notamment au financement des primes versées aux producteurs qui établissent un plan global de gestion des éléments nutritifs.

La loi agricole de 2008 remplace le programme de conservation et de protection (Conservation Security Program) par un nouveau dispositif rebaptisé « programme de gestion de la conservation » (Conservation Stewardship Program – CSP). Elle lui alloue un budget de 3.8 milliards USD pour la période 2008-12, les dépenses prévues pour 2012 représentant 199 % de celles de 2007.

Le nouveau CSP, qui entrera en vigueur en 2009, continuera d'encourager les pratiques agroenvironnementales sur les terres en exploitation, mais seuls les producteurs mettant en œuvre des pratiques de gestion environnementale particulièrement poussées et qui acceptent de prendre des mesures supplémentaires pourront y prendre part. En particulier, l'approche des paiements « à trois niveaux » adoptée dans la loi agricole de 2002 est remplacée par un système de paiements visant à indemniser les producteurs de l'adoption et de la mise en œuvre de pratiques agroenvironnementales. Le montant de ces paiements sera fonction des coûts et des avantages environnementaux de l'application de mesures agroenvironnementales sur des terres déjà en production.

Le nouveau CSP est censé porter sur près de 5.2 millions d'hectares nouveaux chaque année, à un coût moyen de mise en œuvre de 44.5 USD par hectare, les paiements étant plafonnés à 200 000 USD par exploitation et par période de cinq ans. Les catégories de superficies éligibles ont été étendues de manière à prendre en compte les problèmes de ressources jugés prioritaires par les États ; certaines superficies agricoles et forestières privées ; ainsi que certaines superficies forestières non exploitées à des fins industrielles (dans la limite de 10 % de la superficie totale bénéficiant du programme chaque année).

Les paiements ne peuvent pas être utilisés pour la conception, la construction ou l'entretien d'installations de stockage ou de traitement des effluents d'élevage ou de dispositifs de transport ou de transfert des déchets connexes pris en charge par l'EQIP. Une assistance technique sera fournie aux producteurs de cultures spéciales ou de produits biologiques, et il sera procédé à des essais pilotes pour les producteurs qui adoptent des technologies innovantes. Des paiements supplémentaires pourront être versés aux producteurs qui pratiquent certains types de rotation des cultures.

Par ailleurs, la loi agricole de 2008 reconduit le programme en faveur des habitats naturels (Wildlife Habitat Incentives Program – WHIP) en maintenant son financement au même niveau qu'auparavant, mais elle restreint l'éligibilité aux terres propices au développement des habitats naturels. Le plafond du cofinancement est porté à 25 % des dépenses engagées sur les terres agricoles privées, les superficies forestières privées non exploitées à des fins industrielles et les terres tribales. La loi permet également au ministère de l'Agriculture des États-Unis d'accorder la priorité aux projets axés sur des problèmes rencontrés dans le cadre d'initiatives environnementales au niveau des États ou à l'échelle régionale et nationale.

La loi agricole de 2008 affecte également des crédits plus importants à plusieurs dispositifs, dont le programme de protection des eaux à l'échelle locale (Grassroots Source Water Protection Program) et le programme de réhabilitation des petits bassins versants (Small Watershed Rehabilitation Program). Elle alloue par ailleurs des crédits obligatoires supplémentaires au programme d'aide à la gestion de l'espace agricole (Agricultural Management Assistance Program) et accorde à l'État d'Hawaii la possibilité de bénéficier de ce programme.

Extension des programmes de sauvegarde des terres agricoles

Les prévisions de dépenses pour les programmes de sauvegarde des terres s'élèvent au total à 1.05 milliard USD pour la période 2008-12, soit, en moyenne, plus du triple des dépenses effectives consacrées à l'achat de droits d'aménagement en 2007. Pour ce qui est du programme de protection des terres agricoles (Farmland Protection Program – FPP), la loi agricole de 2008 lui alloue des crédits de 743 millions USD pour la période 2008-12, soit une augmentation de près de 50 % par rapport aux dépenses effectives de la période 2002-07. Elle lui apporte plusieurs modifications techniques (obligations administratives, méthode d'évaluation, modalités et conditions, entre autres).

Les objectifs du programme ont également été élargis pour protéger l'intérêt écologique de l'usage agricole et des pratiques qui y sont liées, et pour accroître les possibilités de partenariat avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales. L'éligibilité a été étendue de manière à englober les superficies forestières et d'autres terres qui contribuent à la viabilité économique de l'exploitation agricole ou qui servent de zone tampon face à l'urbanisation.

Pour ce qui est du *programme de mise en réserve des pâturages* (Grassland Reserve Program – GRP), la loi agricole de 2008 a porté le plafond applicable aux superficies couvertes de 0.5 million d'hectares à 1.3 million d'hectares pour la période 2008-12. Elle prévoit d'affecter 40 % des fonds aux contrats de bail (d'une durée de 10, 15 et 20 ans) et 60 % aux servitudes permanentes. La définition des terres éligibles a été modifiée de manière à inclure celles qui présentent un intérêt historique ou archéologique et jusqu'à 10 % des superficies bénéficiaires pourront provenir de contrats CRP arrivés à expiration.

Autres dispositions

La plupart des programmes agroenvironnementaux sont soumis à des plafonds de paiement spécifiques et un plafonnement général des revenus interdit de verser des paiements agroenvironnementaux aux personnes disposant d'un revenu brut ajusté non agricole moyen supérieur à 1 million USD (sauf s'ils tirent de l'agriculture les deux tiers au moins de leur revenu brut ajusté).

Les dispositions relatives à l'écoconditionnalité adoptées dans le cadre de la loi agricole de 1985 sont maintenues. Les projets coopératifs menés à l'échelle des collectivités locales, des écosystèmes ou des bassins hydrographiques bénéficieront de 6 % de la totalité des fonds alloués aux programmes agroenvironnementaux. Le ministère de l'Agriculture des États-Unis doit établir des lignes directrices techniques expliquant la marche à suivre pour mesurer et notifier les services environnementaux assurés par les cultures, les élevages et les forêts, en mettant l'accent en priorité sur les marchés émergents du carbone.

Notes

1. Les dépenses de protection de l'environnement dans le secteur agricole ont compté pour environ 16 % (5.4 milliards USD) de l'ensemble des dépenses environnementales fédérales au cours de l'exercice budgétaire 2007.
2. D'autres textes législatifs ont en outre une incidence sur l'agriculture, mais ils ont généralement été adoptés par d'autres organes que les commissions de l'agriculture de la Chambre des représentants et du Sénat et visent principalement d'autres secteurs que l'agriculture. Il s'agit notamment de la loi sur la qualité de l'eau (Clean Water Act), de la loi sur les espèces menacées (Endangered Species Act), de la loi sur la qualité de l'air (Clean Air Act) et de la loi fédérale sur les

insecticides, les fongicides et les rodenticides (Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act). Pour un examen des textes législatifs liés à la politique agroenvironnementale, voir Claassen et autres, 2001).

3. L'EQIP est le fruit de la fusion du programme agricole de conservation (Agricultural Conservation Program), du programme de lutte contre la salinité dans le bassin du Colorado (Colorado Salinity Program) et du programme de conservation des Grandes plaines (Great Plains Conservation Program).
4. Néanmoins, le financement des principaux programmes, tels que l'EQIP et le CSP, a été ramené à un niveau inférieur à celui autorisé par la loi agricole de 2002, et ce afin de respecter les objectifs budgétaires d'ensemble.
5. La loi agricole de 2008 apporte certains changements à ce programme : elle modifie le barème des paiements pour les servitudes ; elle précise les critères de classement des demandes d'adhésion au programme ; elle exige que le ministère de l'Agriculture effectue une étude annuelle, à partir de l'exercice budgétaire 2008, sur la zone appelée « Prairie Pothole Region », dans la partie septentrionale des Grandes plaines ; et elle impose au ministère l'obligation de soumettre au Congrès un rapport sur les servitudes de conservation de longue durée créées dans le cadre du programme.

Chapitre 7

Politiques de développement rural

Aux États-Unis, environ 50 millions de personnes vivent dans les zones rurales, qui représentent 75 % de la superficie totale du territoire. Ces zones sont extrêmement diverses de par leur géographie, leur densité de population, et leurs atouts économiques et sociaux. En retard sur les zones urbaines, elles affichent des taux de pauvreté plus élevés, des revenus inférieurs et une croissance de l'emploi moins dynamique. Ce chapitre met l'accent sur les programmes de développement rural des États-Unis et notamment sur les dispositions prévues à cet égard par la loi agricole de 2008.

7.1. Toile de fond

Aux États-Unis, environ 50 millions de personnes vivent dans des zones rurales, qui couvrent 75 % de la superficie totale du pays. Ces zones présentent des physionomies très différentes en termes de géographie, de densité de population et de capital économique et social. D'après les principaux indicateurs du bien-être économique, elles sont retard sur les zones urbaines : le taux de pauvreté y est supérieur, et les revenus et le taux de croissance de l'emploi y sont inférieurs. Cependant, depuis 1990, l'écart entre la ville et la campagne s'est réduit pour certains de ces indicateurs et plusieurs zones rurales ont enregistré une hausse de leur taux de croissance (Cowan, 2001 ; ministère de l'Agriculture des États-Unis, 2006c).

Aux États-Unis, comme dans maints autres pays de l'OCDE, l'agriculture n'est plus un segment prépondérant de l'économie rurale, laquelle s'est beaucoup diversifiée. Moins de 4 % de la population rurale vit actuellement sur une exploitation agricole et seulement 3 % de la population active rurale travaille directement à la production agricole. De plus, presque 90 % du revenu total des ménages agricoles provient de sources non agricoles et seulement un comté rural sur cinq dépend fortement de l'agriculture en termes d'emplois ou de revenus. Cependant, si l'agriculture a perdu au cours du temps la place prépondérante qu'elle occupait dans l'économie rurale, les trois-quarts des terres situées dans des zones rurales demeurent agricoles.

Comme dans l'économie américaine toute entière, le secteur des services est le principal pourvoyeur d'emplois de l'économie rurale, tandis que l'industrie manufacturière apporte à celle-ci environ 12 % de ses emplois. De manière générale, les zones où la population et l'emploi ruraux ont le plus augmenté sont celles qui ont misé soit sur leurs ressources naturelles pour proposer des loisirs et attirer les retraités, soit sur leur proximité avec les zones urbaines. Par contre, les zones rurales qui dépendent de sources de revenu traditionnelles, comme l'agriculture, ou bien qui sont peu urbanisées ou situées loin des grandes villes ont vu leur population décliner.

7.2. Programmes de développement rural

Les programmes de développement rural accordent des subventions, des prêts, des garanties de prêts et une assistance technique aux résidents, aux entreprises et aux entités des secteurs privé et public situés en zone rurale. Leurs objectifs principaux sont les suivants : i) élargir les opportunités économiques s'offrant aux habitants des zones rurales en utilisant les moyens financiers du ministère de l'Agriculture des États-Unis pour mobiliser les ressources du secteur privé et créer des possibilités de croissance ; et ii) améliorer la qualité de la vie, en apportant une aide notamment en matière de logement, d'équipements collectifs et d'infrastructures rurales (ministère de l'Agriculture des États-Unis, 2006c). Les résultats sont principalement mesurés par le nombre d'emplois créés ou préservés, le nombre de possibilités d'achat de logement et le nombre de résidents ruraux bénéficiant d'équipements financés par le ministère de l'Agriculture des États-Unis. Au cours de l'exercice budgétaire 2008, le développement rural a représenté 14 %

(18.97 milliards USD) des dépenses et prêts de du ministère, dont environ 90 % ont été consacrés aux infrastructures, notamment à l'eau, l'électricité, les télécommunications et le logement.

Parmi les nombreux programmes de développement rural gérés par le ministère de l'Agriculture, très peu concernent directement l'agriculture et pourraient être considérés comme faisant partie de la politique agricole. Les programmes de développement rural du ministère sont pour la plupart ciblés sur des zones géographiques, puisque les critères d'éligibilité sont définis en fonction du lieu où se trouvent soit le bénéficiaire, soit les services fournis. En outre, nombre de ces programmes sont réservés à des bénéficiaires à faible revenu, ou accordent les subventions ou les prêts en priorité dans les zones à faible revenu. Les fonds sont alloués directement à des entités locales ou régionales, qu'il s'agisse d'entreprises, des pouvoirs publics, d'organismes à but non lucratif ou d'organismes tribaux ou régionaux. En outre, divers partenariats entre le pouvoir fédéral et les États apportent une aide au développement des zones rurales (et urbaines) de différentes régions propres à un État ou communes à plusieurs (c'est le cas notamment de l'Appalachian Regional Commission, la Delta Regional Authority et la Denali Commission en Alaska).

Dans le cadre de la loi agricole de 2002, les objectifs des programmes de développement rural du ministère de l'Agriculture pouvaient se classer en trois grandes catégories (ministère de l'Agriculture des États-Unis, 2006c) :

- *Développement économique* : attirer de nouvelles entreprises et les emplois dans les zones rurales et créer de nouvelles possibilités d'augmentation des revenus ;
- *Développement des infrastructures* : combler les lacunes provoquées par la pauvreté rurale ou bien améliorer le cadre de vie des collectivités ;
- *Programmes répondant à des besoins spéciaux* : permettre aux personnes et collectivités dont les revenus sont insuffisants d'accéder à des services de base comme le logement, l'assainissement ou les soins de santé.

Contrairement à ce que l'on observe dans l'Union européenne, les programmes agroenvironnementaux ne sont pas considérés aux États-Unis comme faisant partie des programmes de développement rural, alors qu'ils peuvent contribuer à pérenniser la viabilité économique des zones rurales en préservant et en améliorant les aménités environnementales ou encore en encourageant les pratiques agricoles durables qui réduisent la dégradation de l'environnement dans les collectivités rurales avoisinantes.

Le tableau 7.1 présente les principaux programmes de développement rural administrés par le ministère de l'Agriculture, par type d'aide pour l'exercice budgétaire 2008. Environ 54 % des fonds consacrés par le ministère au développement rural sont alloués aux services publics et environ 38 % aux services de base et au logement. Plus de la moitié (57 %) a pris la forme de prêts directs ; environ 35 % ont servi à cautionner les prêts et seulement 8 % environ ont revêtu la forme de subventions.

Avec le temps, les programmes de garantie des prêts accordés par des prêteurs privés se sont considérablement développés, en particulier aux fins d'achat de logements. Le financement des entreprises a aussi été assuré principalement au moyen de prêts garantis et, de plus en plus, de la mobilisation de fonds provenant d'autres sources. Les programmes de prêts directs pour les installations électriques et de télécommunications ont pris de l'ampleur, mais ils ne coûtent pratiquement rien aux pouvoirs publics.

Tableau 7.1. Programmes de développement rural du ministère de l'Agriculture des États-Unis, 2008

Millions USD

	Prêts directs	Prêts garantis	Subventions	Total
Développement économique	33	1 232	106	1 371
Prêts garantis aux entreprises et aux industries		993		993
Développement économique rural	33		10	43
Programme <i>Rural Energy for America</i>		205	16	221
Développement du marché des produits agricoles à valeur ajoutée			19	19
EZ/EC			8	8
Autres		34	53	87
Infrastructures	8 604	575	536	9 715
Programmes relatifs à l'électricité	6 599	500		7 099
Programmes relatifs à l'eau et à l'évacuation des déchets	1 022	75	469	1 566
Programmes relatifs aux télécommunications	685			685
Programmes relatifs aux télécommunications à large bande	298		13	311
Programmes de téléapprentissage et de télémédecine			35	35
Subventions pour compenser les coûts élevés de l'énergie			19	19
Besoins particuliers	1 569	4 526	622	6 717
Logements monofamiliaux	1 121	4 191		5 312
Logements multifamiliaux	70	129		199
Programmes d'installations communautaires	295	206	44	545
Programme de logement de la main-d'œuvre agricole	28		10	38
Programme d'allocation logement ¹			479	479
Autres	55		89	144
Total	10 206	6 333	1 264	17 803

1. Le programme fournit une aide financière directe à des particuliers ; techniquement parlant, il ne s'agit donc pas d'un programme de subvention.

Source : Ministère de l'Agriculture des États-Unis (2009), FY 2010 *Budget Summary and Annual Performance*.

Deux programmes sont expressément destinés aux entreprises agricoles : le programme de développement des débouchés des produits agricoles à valeur ajoutée (Value Added Agricultural Product Market Development) et le programme en faveur des énergies renouvelables (Renewable Energy Program). Ils offrent des prêts garantis et des subventions pour des projets agricoles à valeur ajoutée et des projets portant sur les énergies renouvelables d'origine agricole (respectivement 19 millions et 202 millions USD pour l'exercice budgétaire 2008).

Développement économique¹

Les marchés financiers sont réputés mal fonctionner dans les zones rurales et les autorités fédérales cherchent depuis longtemps à y remédier. La loi de 2002 a affecté à cet objectif une part notable des fonds consacrés au développement rural. Administrés par le service des entreprises et des coopératives rurales (Rural Business-Cooperative Service – RBS), les programmes de développement économique s'adressent aussi bien aux entreprises non agricoles qu'aux coopératives de producteurs. Ils s'inscrivent généralement dans deux catégories : les programmes qui cherchent à renforcer l'entrepreneuriat par une assistance directe, la formation, la diffusion d'informations et le développement des entreprises ; et ceux qui renforcent la formation de capital dans les collectivités rurales.

Le nombre d'emplois créés et sauvés par les programmes visant à multiplier les opportunités économiques dans les zones rurales – qui sert d'indicateur de performance

pour évaluer l'impact de ces programmes – a été estimé à 34 715 pendant l'exercice budgétaire 2009 (contre 72 373 en 2008).

Entreprises

L'objectif principal de ces programmes est de maintenir les emplois existants et d'en créer de nouveaux dans les collectivités rurales, et d'améliorer d'une manière générale les conditions économiques de ces dernières. Une aide financière est fournie pour promouvoir des projets de développement économique et social, la création d'entreprises nouvelles et/ou l'expansion des entreprises existantes.

On estime que, durant l'exercice budgétaire 2009, plus de 738 millions USD ont été mis à disposition pour le développement des entreprises et des collectivités sous la forme de subventions, de prêts directs et de garanties de prêts. Ces programmes ont créé plus de 72 000 emplois pendant l'exercice budgétaire 2008 (contre plus de 34 000 en 2009) et ont touché plus de 12 000 entreprises.

Parmi ces programmes, le plus important, pour le niveau de l'aide, est le programme de prêts garantis aux entreprises et aux industries (Business and Industry Guarantee Loan Programme – B&I) qui fournit aux prêteurs commerciaux des garanties allant jusqu'à 90 %. L'objectif principal de ce dispositif est de maintenir les emplois existants et d'en créer de nouveaux, et d'améliorer le climat économique dans les collectivités rurales. Il est axé sur les besoins des résidents ruraux et des collectivités pénalisées par l'exode rural, la pauvreté persistante, une dégradation de l'emploi et une baisse de la population à long terme, des catastrophes naturelles, et des changements structurels fondamentaux de leur assise économique.

Dans le cadre de ce programme, au cours des exercices budgétaires 2002 à 2005, plus de 2 200 prêts ont été garantis, près de 23 000 emplois ont été créés et 68 000 ont été sauvés. En contrepartie, le coût de chaque emploi créé ou sauvé s'est élevé à 1 500 USD (ministère de l'Agriculture des États-Unis, 2006c). Durant l'exercice budgétaire 2009, le programme B&I a absorbé environ 80 % des fonds (700 millions USD) alloués aux mesures en faveur des entreprises. À ce niveau, l'appui devrait sauver ou créer 25 836 emplois.

Johnson (2009) a procédé à une évaluation économétrique de l'efficacité du programme B&I en termes de création d'emplois, au moyen de techniques économétriques standards sur la base d'un échantillon de 1 369 prêts. Il a constaté une forte corrélation entre la réception des prêts et l'augmentation de la croissance de l'emploi : dans un comté qui reçoit un prêt de 1 000 USD par habitant, la croissance de l'emploi par habitant augmente de 3 à 6 % dans les deux années qui suivent l'octroi du prêt, mais la croissance des gains par travailleur diminue de 3 à 5 %, de sorte qu'il est difficile de discerner l'impact global des prêts sur les gains totaux du comté. Le coût de chaque emploi créé pour l'administration fédérale est estimé à 1 827 USD. L'étude conclut que le programme B&I subventionne des prêts qui favorisent la croissance de l'emploi, même si c'est au prix d'une diminution du salaire moyen.

Coopératives et entreprises de production

Grâce à l'octroi de prêts et de subventions, des programmes fournissent un appui aux coopératives, par une assistance technique, une aide au développement, la recherche et l'éducation. Le programme de développement des coopératives ne verse pas de fonds aux

coopératives, mais une assistance peut être mise à la disposition des universités pour conduire des recherches sur les structures des marchés et les organisations d'agriculteurs.

Le programme de subventions en faveur des produits à valeur ajoutée (Value Added Producer Grant Programme – VAPG), entré en vigueur avec la loi agricole de 2002, accorde des subventions pour la commercialisation de produits à valeur ajoutée et d'énergies renouvelables d'origine agricole. Son objectif ultime est d'améliorer le bien-être économique dans les zones rurales. Les subventions dispensées dans le cadre de ce programme ne peuvent pas être utilisées pour les besoins de l'exploitation ou de l'entreprise, par exemple pour l'achat ou la réparation de matériel. La loi agricole de 2002 a autorisé ce programme pour six ans, à raison d'une allocation annuelle de 40 millions USD. Durant l'exercice budgétaire 2006, le dispositif a touché 185 bénéficiaires, qui ont reçu au total 21.2 millions USD.

Selon l'étude réalisée en 2006 au moyen de l'outil d'évaluation (Program Assessment Rating Tool – PART) du bureau de la gestion et du budget (OMB), le programme était à la fois bien conçu et bien géré (gouvernement des États-Unis, 2006a). Toutefois, l'appréciation globale a seulement été « satisfaisant » et quelques indicateurs de performance manquent de données. En ce qui concerne les améliorations, l'évaluation a proposé des mesures dans divers domaines, notamment la réévaluation continue des indicateurs de performance existants, l'évaluation de nouveaux indicateurs potentiels et le renforcement du ciblage sur les marchés émergents.

Énergie

Les énergies de substitution et les économies d'énergie forment un nouveau domaine en expansion qui relève du ministère de l'Agriculture. La loi agricole de 2002 a autorisé l'octroi de prêts, de garanties de prêts et de subventions aux cultivateurs, aux éleveurs et aux petites entreprises rurales afin qu'ils produisent des énergies de substitution ou apportent des changements dans leurs entreprises de manière à économiser l'énergie. La majorité des fonds accordés pour l'exercice budgétaire 2008 a été affectée aux garanties de prêts (plus de 205 millions USD) (tableau 7.1). En outre, le ministère de l'Agriculture administre divers autres programmes de prêts, de recherche et d'achats en faveur des énergies de substitution et des bioénergies.

Selon un rapport du ministère sur les programmes de développement rural, durant l'exercice budgétaire 2006, le programme de prêts en faveur des énergies renouvelables a fourni 24.2 millions USD à 17 entreprises et il aurait créé ou sauvé 170 emplois (ministère de l'Agriculture des États-Unis, 2006d).

Développement des infrastructures

Électricité

Il existe depuis longtemps plusieurs programmes qui accordent des prêts et des garanties de prêts pour la fourniture, l'expansion et la modernisation de composantes essentielles de l'infrastructure électrique en zone rurale. Une aide financière est offerte depuis une époque plus récente pour la production d'énergie solaire, éolienne, hydro-électrique, géothermique et de la biomasse. Durant l'exercice budgétaire 2009, on estime que les programmes liés à la production d'électricité ont fourni plus de 4 milliards USD et touché à peu près 6 millions de bénéficiaires. Durant l'exercice 2008, le nombre effectif de bénéficiaires a été supérieur de 14 % à l'objectif fixé (968 000).

D'après l'évaluation OMB PART pour l'exercice budgétaire 2005 concernant le programme de prêts pour les infrastructures électriques des services publics ruraux (Rural Utilities Service – RUS), il semblerait que – à l'exception des prêts de secours (Hardship loans) – les prêts du RUS ne soient pas fournis selon des modalités qui permettent de cibler l'aide sur les zones qui en ont le plus besoin². En outre, dans ce cadre de ce programme, des fonds destinés à financer les prêts ont été affectés à des zones non rurales.

Télécommunications et haut débit en milieu rural

Un nouveau programme a été mis en place au titre de la loi agricole de 2002 pour fournir aux zones rurales un accès internet à haut débit. Ce programme a été conçu pour financer le coût de la construction, de l'amélioration et de l'acquisition des installations et des équipements nécessaires au haut débit dans certaines collectivités rurales. Les prêts directs sont amortissables sur la durée de vie des installations financées et ils sont proposés aux collectivités rurales qui ne disposent pas encore d'un accès à haut débit, moyennant un taux d'intérêt de 4 %. Des programmes en faveur du téléapprentissage et de la télémédecine accordent aussi des prêts et des subventions pour aider les zones rurales à répondre à leurs besoins en matière d'enseignement et de soins de santé. Une vaste gamme de dispositifs de financement permet de soutenir l'acquisition d'équipements, de terrains et d'installations, et de répondre à d'autres besoins.

Le programme relatif aux communications à haut débit a suscité des critiques. En 2005, l'Inspection générale (OIG) du ministère de l'Agriculture a constaté que durant ses quatre premières années d'existence, le programme avait cessé de cibler les collectivités rurales qui ne sont pas en mesure d'accéder aux technologies à haut débit sans une aide des pouvoirs publics. Au total, l'OIG a remis en question plus de la moitié des fonds examinés. Il ressort de l'évaluation OMB PART pour l'exercice budgétaire 2007 que, malgré son objectif clairement défini, le programme ne donne pas satisfaction, dans la mesure où il est sous-utilisé par les emprunteurs alors qu'il y a encore des zones rurales qui n'ont pas accès au service à haut débit.

Au total, 755 342 usagers ont été desservis par des installations à haut débit nouvelles ou améliorées pendant l'exercice budgétaire 2008, soit près du double de l'objectif fixé (394 931). Durant l'exercice budgétaire 2009, environ 690 millions USD ont été débloqués pour des prêts dans le domaine des télécommunications. Le budget 2009 comprend aussi 20 millions USD, sous forme de subventions aux programmes de téléapprentissage et de télémédecine, et 298 millions USD sous forme de prêts, pour financer des services internet et à haut débit. D'après les estimations, environ 300 000 personnes ont bénéficié des programmes de télécommunication et d'accès à haut débit, durant l'exercice budgétaire 2009.

Eau et déchets

Des prêts et des subventions ont été accordés aux collectivités rurales pour la construction, le remplacement ou l'amélioration d'installations de traitement des eaux et des déchets. En outre, les collectivités locales et régionales reçoivent aussi une assistance technique. Seules y ont droit celles qui comptent 10 000 habitants au maximum, où le revenu moyen des ménages est faible et qui ne peuvent pas obtenir de crédit ailleurs. Le montant des subventions est plafonné à 75 % du coût du projet.

Au cours de l'exercice budgétaire 2008, plus de 4 millions d'usagers (soit près de 3 millions de plus que l'objectif fixé, qui était de 1.4 million) ont été raccordés à des

systèmes d'alimentation en eau et d'assainissement nouveaux ou améliorés financés par les programmes. En 2009, on estime que ces financements se sont montés à 1.1 milliard USD sous forme de prêts, à 75 millions USD sous forme de prêts garantis et à 397 millions USD sous forme de subventions, soit près de 1.6 milliard USD au total.

D'après l'évaluation OMB PART consacrée à l'exercice 2005 du programme de prêts du RUS en faveur de l'alimentation en eau et de l'assainissement, ce sont bien les zones rurales pauvres qui ont bénéficié de l'assistance dans ce domaine et, dans l'ensemble, les ressources ont été utilisées de manière efficace³. En outre, les RUS avaient prévu dans leur réglementation un système de classement par priorité pour cibler les ressources financières et techniques sur les collectivités les plus défavorisées. Les projets relatifs à l'alimentation en eau et à l'assainissement qui peuvent bénéficier en priorité d'une assistance financière sont ceux qui : i) desservent des collectivités peu densément peuplées; ii) remédient à des risques sanitaires ; et iii) desservent les collectivités dans lesquelles le revenu moyen des ménages est inférieur au seuil de pauvreté ou au revenu moyen non métropolitain dans l'État concerné. Toutefois, pour des questions d'efficience et d'équité, il a été reproché à l'État fédéral d'avoir pris en charge le coût de ces investissements (Renkow, 2007).

Besoins particuliers

Logement

Les programmes de logement aident à financer la création ou la rénovation de logements destinés à des familles ou à des individus à revenu faible ou modeste⁴. Des particuliers recourent aux subventions, prêts directs et garanties de prêts proposés par plusieurs programmes pour faire construire, acheter ou rénover leur logement, se protéger contre des risques sanitaires ou renforcer leur sécurité. Dans d'autres programmes, des allocations-logement sont versées directement aux locataires qui remplissent certaines conditions.

Les programmes de prêts directs et de prêts garantis pour les logements monofamiliaux aident les familles rurales qui ne sont pas en mesure de le faire à accéder à la propriété. Des fonds fournis dans le cadre d'autres programmes peuvent être utilisés pour : construire des logements collectifs à usage locatif ; acheter des terrains constructibles, les viabiliser, y aménager des rues et les relier à des routes; et remettre en état des immeubles résidentiels.

L'allocation-logement – accordée au titre du Programme relatif aux logements collectifs – comble la différence entre la part du loyer payée par les locataires à bas revenu (égale à 30 % de leur revenu), et un loyer de base qui correspond aux coûts de fonctionnement du projet, service de la dette compris. Environ 60 % des unités du parc de logements collectifs du ministère de l'Agriculture des États-Unis bénéficient d'une allocation logement.

Au cours de l'exercice budgétaire 2009, les montants décaissés pour des subventions, des prêts directs et des prêts garantis en faveur du logement rural et à des fins connexes, ont été estimés à 6.7 milliards USD. Les trois-quarts de ce montant (4.8 milliards USD sous forme de prêts garantis) ont été destinés au programme de prêts directs et de prêts garantis pour les logements monofamiliaux, qui aurait permis à environ 43 000 ménages de devenir propriétaires de leur logement, soit davantage que prévu (42 362).

Le revenu annuel moyen des familles bénéficiaires des prêts directs est de l'ordre de 22 200 USD, contre 40 627 USD pour les prêts garantis. Les familles qui obtiennent des prêts pour faire faire des travaux ont des revenus moyens de 11 330 USD. Les ménages âgés bénéficiaires de subventions destinées à rénover leur logement ne gagnaient que 10 240 USD.

Équipements collectifs

Le ministère de l'Agriculture des États-Unis accorde une série de subventions, prêts et garanties de prêts pour financer la mise en place d'équipements essentiels pour garantir des conditions de vie adaptées au monde moderne dans les collectivités rurales. Ces programmes peuvent financer une vaste gamme d'équipements publics (hôpitaux, camions de pompiers, voitures de police, garderies d'enfants, banques alimentaires, écoles, dispensaires, maisons de retraite, centres socioculturels, mairies, prisons et routes). Ils mobilisent des fonds de l'État fédéral et des capitaux privés pour investir dans le développement des infrastructures, des technologies et des ressources humaines en milieu rural.

Le Community Facility Program finance un large éventail d'équipements collectifs essentiels dans les zones rurales. La priorité est donnée aux établissements de santé. Au cours de l'exercice budgétaire 2009, on estime que ces programmes ont fourni 512 millions USD pour d'installations collectives essentielles (302 millions USD sous la forme de prêts directs et 210 millions USD sous la forme de garanties de prêts). Dans le même temps, on estime que le programme a dépassé les objectifs fixés dans les domaines des soins de santé et de la sécurité, à savoir 6 % de la population rurale desservis par des équipements nouveaux ou améliorés dans le premier cas et 1.5 % dans le second.

En ce qui concerne le programme relatif aux équipements collectifs des services de santé ruraux (RHS), l'évaluation OMB PART pour l'exercice budgétaire 2005 a indiqué que le programme avait énoncé clairement les critères démographiques et de revenu, et ciblé les collectivités rurales à faible revenu qui ont par définition des moyens beaucoup trop limités pour subvenir aux besoins des administrés. La priorité est donnée aux collectivités de 5 000 habitants au maximum, des points de priorité étant par ailleurs attribués à celles où le revenu moyen des ménages de la zone desservie est inférieur au seuil de la pauvreté défini pour une famille de quatre personnes, ou inférieur à 80 % du revenu moyen des ménages non métropolitains dans l'État concerné.

7.3. Dispositions relatives au développement rural dans la loi agricole de 2008

Globalement, la loi agricole de 2008 n'apporte pas de grand changement par rapport à celle de 2002. Elle a étendu l'accès au haut débit dans les zones rurales, autorisé un nouveau programme d'aide aux microentreprises et un nouveau programme d'investissement participatif dans les zones rurales, et institué trois nouvelles commissions de développement économique régional.

Pour répondre aux craintes que le financement du développement rural ne cible pas les populations rurales les plus démunies (en raison des critères utilisés pour définir le concept de ruralité), la loi agricole de 2008 a également modifié la définition du terme « rural » donnée en 2002, afin d'y inclure les « zones urbanisées à caractère rural » telles qu'identifiées par le secrétaire d'État au développement rural. La loi charge en outre le ministre de l'Agriculture d'élaborer dans un délai de deux ans un rapport sur les diverses

définitions du terme « rural » tel qu'il est utilisé dans les programmes de développement rural conçus par son ministère. Ce rapport évaluera également les incidences de ces diverses définitions sur la mise en œuvre des programmes, dans l'optique de mieux cibler les aides sur les collectivités qui en ont le plus besoin.

Les autres modifications sont les suivantes :

- *Programme de prêts garantis aux entreprises et industries* : priorité accrue aux prêts et garanties de prêts en faveur de la production agroalimentaire locale ou régionale (distance maximum de 400 miles entre le lieu de production et le point de vente), à laquelle sont réservés 5 % des financements annuels. La priorité est accordée aux projets bénéficiant aux collectivités mal desservies.
- *Programme de logement de la main-d'œuvre agricole* : extension de l'éligibilité aux projets en faveur travailleurs à faible revenu qui tirent une part importante de leur rémunération de la transformation de produits agricoles ou aquacoles.
- *Programmes relatifs à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables* : précise que des prêts peuvent être consentis aux fins de l'amélioration de l'efficacité énergétique et redéfinit les sources d'énergies renouvelables éligibles, notamment les systèmes de conversion de l'énergie solaire, éolienne, hydro-électrique, géothermique ou issue de la biomasse.
- *Programmes en faveur des petites entreprises* : autorise le programme d'aide aux microentrepreneurs ruraux (Rural Micro-entrepreneur Assistance Program) à accorder des prêts et des subventions aux microentrepreneurs économiquement défavorisés (c'est-à-dire, à ceux qui pourraient être concurrentiels dans le secteur privé mais qui rencontrent des difficultés parce qu'ils n'ont pas accès au crédit et ont peu de possibilités d'accroître leurs capitaux propres).
- *Développement régional* : i) le programme d'investissements stratégiques dans les zones rurales (Rural Strategic Investment Program), qui n'a jamais été financé, a été remplacé par un programme similaire, appelé programme d'investissement participatif dans les entreprises rurales (Rural Collaborative Business Investment Program), (qui n'était toujours pas financé lui non plus en mars 2010) ; ii) crée trois nouvelles commissions de développement économique régional : 1) la Commission régionale de la frontière septentrionale (Northern Border Regional Commission), 2) la Commission régionale du « croissant » du sud-est (Southeast Crescent Regional Commission), et 3) la Commission régionale de la frontière du sud-ouest (Southwest Border Regional Commission). En mars 2010, seule la première avait reçu des fonds.

La loi agricole de 2008 contient d'autres dispositions liées au développement rural visant à créer, reconduire et/ou modifier un vaste éventail de prêts et de subventions afin de fournir davantage de soutien dans quatre domaines essentiels : 1) le haut débit et les télécommunications, 2) les infrastructures des entreprises de services publics dans les zones rurales, 3) le développement des entreprises et des collectivités locales, et 4) le développement régional.

Contrairement à celles de la loi agricole de 2002, les dispositions relatives au développement rural de la loi agricole de 2008 ne mettent en place que trois programmes bénéficiant d'un financement obligatoire : le programme de subventions en faveur des produits à valeur ajoutée (15 millions USD) ; le programme d'aide aux microentreprises (15 millions USD) ; et un dispositif prévoyant un financement exceptionnel pour les projets inachevés d'alimentation en eau et d'assainissement (20 millions USD). En outre, plusieurs

programmes qui bénéficiaient d'un financement obligatoire dans le cadre de la loi agricole de 2002 ont été reconduits, mais en en modifiant le financement qui est désormais discrétionnaire (programme en faveur du personnel médical d'urgence et des pompiers en milieu rural, par exemple).

Notes

1. Le texte relatif à l'évaluation des divers programmes est principalement inspiré du rapport du ministère de l'Agriculture des États-Unis intitulé FY 2008 *Performance and Accountability Report* et des évaluations réalisées par le bureau de la gestion et du budget (Office of Management and Budget – OMB) avec un outil appelé Program Assessment Rating Tool – PART.
2. www.whitehouse.gov/omb/expectmore/summary/10000456.2004.html.
3. Voir www.whitehouse.gov/omb/expectmore/summary/10000458.2005.html.
4. Parmi les comtés non métropolitains, qui sont plus de 2 000, 302 manquent de logements, selon la typologie des comtés de l'ERS.

Chapitre 8

Politiques en faveur des énergies renouvelables

L'intérêt pour les énergies renouvelables grandit rapidement aux États-Unis, notamment sous l'effet de la forte hausse des prix intérieurs et internationaux du pétrole et de l'accroissement spectaculaire de la production de biocarburants dans le pays. Beaucoup de responsables publics voient dans les biocarburants issus de l'agriculture un catalyseur du développement économique en zone rurale et une réponse à la dépendance croissante des États-Unis à l'égard des importations d'énergie. Ce chapitre traite des mesures relatives aux biocarburants aux États-Unis, en particulier des dispositions prévues par la loi agricole de 2008.

8.1. Toile de fond

La production de biocarburants aux États-Unis est dominée par l'éthanol, dont 98 % sont produits à partir de maïs; le biodiésel est principalement tiré de l'huile de soja (environ 60 %). La production d'éthanol s'est rapidement développée ces dernières années, passant d'environ 3 milliards de gallons en 2003, à plus de 10 milliards de gallons en 2009. La production de biodiésel se situe à un bien moindre niveau, mais s'est également développée. Un tiers environ de la production de maïs des États-Unis est consacrée à la production d'éthanol et, ces trois dernières années, l'augmentation des quantités utilisées dans la production d'éthanol aux États-Unis a été supérieure à l'accroissement de la production destinée à d'autres usages. En 2009-10, 112 millions de tonnes de maïs américain ont été utilisées pour produire de l'éthanol, ce qui représentait 34 % de l'ensemble de la récolte.

L'intérêt pour les énergies renouvelables s'est rapidement développé, du fait pour une large part d'une forte hausse des prix du pétrole tant à l'intérieur du pays que sur les marchés internationaux et d'une spectaculaire accélération de la production intérieure de biocarburants (principalement composée d'éthanol produit à partir de maïs). De nombreux responsables de l'élaboration des politiques voient dans les biocarburants d'origine agricole non seulement un catalyseur du développement économique des zones rurales mais aussi un moyen de remédier à la dépendance croissante des États-Unis à l'égard des importations d'énergie.

L'éthanol et le biodiésel bénéficient d'un soutien non négligeable au niveau fédéral sous la forme d'incitations fiscales, de prêts et de subventions, ainsi que de dispositifs réglementaires. Cependant, la production d'énergies renouvelables est considérée comme relevant essentiellement de la politique énergétique, fiscale et environnementale et non de la politique agricole. En conséquence, la plupart des programmes fédéraux qui encouragent la production d'énergies renouvelables en général, et celle d'énergies d'origine agricole en particulier, n'entrent pas dans le champ d'application des lois agricoles.

Les principales mesures d'incitation à la production de biocarburants et d'énergie éolienne prennent ainsi la forme de crédits d'impôts à la production consentis par l'administration fiscale (Internal Revenue Service). Du côté de la demande, la principale intervention fédérale dans le domaine des biocarburants a consisté à établir une norme nationale pour les carburants renouvelables (Renewable Fuels Standard – RFS), dont l'application est administrée par l'Agence de protection de l'environnement (Environmental Protection Agency, EPA). La RFS impose de mélanger des biocarburants aux carburants vendus dans le pays et a pour origine la loi sur la politique énergétique (Energy Policy Act) de 2005, et elle a été étoffée plus récemment par la loi sur l'indépendance et la sécurité énergétiques (Energy Independence and Security Act – EISA) (Sissine, 2008). Par ailleurs, les crédits d'impôts fédéraux accordés sur les mélanges de biocarburants ont été

instaurés initialement par la loi sur la création d'emplois américains (American Jobs Creation Act) de 2004, et ils ont depuis été intégrés dans la loi agricole.

Plus spécifiquement, avant l'adoption de la loi agricole de 2008, les principales mesures fédérales d'incitation étaient les suivantes :

- Des crédits d'accise versés aux producteurs, d'un montant égal à 0.51 USD par gallon d'éthanol, à 1 USD par gallon de biodiésel d'origine agricole (c'est-à-dire produit à partir d'huiles végétale vierge et de matières grasses animales), et à 0.50 USD par gallon de biodiésel d'origine non agricole (c'est-à-dire produit à partir d'huiles recyclées). Ces crédits ont été prorogés jusqu'en 2010 pour l'éthanol et jusqu'en 2008 pour le biodiésel dans le cadre de la loi sur la création d'emplois américains (American Jobs Creation Act) de 2004. Le crédit d'impôt pour le biodiésel a expiré fin 2009 et n'a pas été reconduit.
- Un droit *ad valorem* de 2.5 % sur l'éthanol non dénaturé (et de 1.9 % sur l'éthanol dénaturé) (destinés à tous les usages) et un droit NPF de 0.54 USD par gallon d'éthanol (destiné à être utilisé comme carburant) s'appliquaient aux importations américaines en provenance de la plupart des pays. Les importations d'éthanol en provenance des pays visés par l'Initiative du Bassin des Caraïbes étaient admises en franchise, si l'éthanol était produit à partir d'au moins 50 % de matière premières agricoles cultivées dans un pays couvert par la loi pour le redressement économique du bassin des Caraïbes (Caribbean Basin Economic Recovery Act – CBERA) ; si l'éthanol était produit à partir de moins de 50 % de matières premières cultivées dans un pays couvert par la loi pour le redressement économique du bassin des Caraïbes, les importations en franchise étaient limitées à 7 % du marché intérieur américain d'éthanol.
- Un crédit d'impôts pour la production d'énergie éolienne d'un montant de 0.018 USD par kilowattheure d'électricité produite par les éoliennes agréées construites avant fin 2007 était accordé pendant une durée de 10 ans.
- Une norme pour les carburants renouvelables mise en place dans le cadre de la loi sur la sécurité et l'indépendance énergétiques (EISA) de 2007 imposait d'utiliser 36 milliards de gallons de carburants renouvelables d'ici 2022 (soit près de cinq fois plus qu'avant l'adoption de la loi)¹. À partir de 2015, 21 milliards de gallons devaient être fabriqués à partir de matières celluloseuses et de matières premières autres que l'amidon de maïs (biocarburants de deuxième génération). La quantité d'éthanol de maïs était plafonnée à 15 milliards de gallons à partir de 2015².
- La RFS fixait en outre pour chacun des types de biocarburants concernés une limite à leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) pendant leur cycle de vie. Les émissions de GES des carburants renouvelables éligibles devaient être inférieures pendant leur cycle de vie à celles de l'essence ou du gasoil moyens de référence (mesurées en 2005) qu'ils remplacent. Les dispositions de l'EISA permettaient à beaucoup de raffineries d'éthanol existantes de tirer parti de leur antériorité et, à ce titre, les exonéraient des restrictions concernant les émissions de GES³.
- Un crédit d'impôt sur le revenu d'un montant de 10 cents par gallon était accordé pour les 15 premiers millions de gallons produits aux petits producteurs d'éthanol dont la production totale ne dépassait pas 60 millions de gallons par an, jusqu'au 31 décembre 2010.
- Un crédit d'impôts sur le revenu d'un montant de 10 cents par gallon était accordé pour les 15 premiers millions de gallons produits aux petits producteurs de biodiésel dont la

production totale ne dépassait pas 60 millions de gallons par an, jusqu'au 31 décembre 2010.

- Dans le cadre du programme du ministère de l'Agriculture des États-Unis en faveur des bioénergies (Bioenergy Program), des primes étaient versées en fonction de l'augmentation de la production d'énergies renouvelables d'une année sur l'autre au cours de la période 2001 à 2006 (années budgétaires).

Le soutien fédéral au développement de systèmes de production d'énergies renouvelables d'origine agricole prend également la forme de prêts, de subventions et de garanties de prêts ; d'un soutien aux activités de recherche-développement et de démonstration ; d'une aide aux programmes d'éducation ; et de préférences dans le cadre des marchés publics. Par ailleurs, plusieurs États mettent déjà œuvre leurs propres incitations, programmes et réglementations pour soutenir la recherche sur les énergies renouvelables, ainsi que la production et la consommation de celles-ci, ces mesures complétant celles des autorités fédérales ou allant au-delà.

Administrée par l'Agence de protection de l'environnement (EPA), la RFS définit le volume minimal de biocarburants devant être utilisé aux États-Unis. Elle est appliquée par le biais d'un système d'échanges de droits qui lie les producteurs de biocarburants aux raffineurs, aux exportateurs et aux mélangeurs d'essence produite à partir pétrole (EPA, 2010). Les producteurs et importateurs de biocarburants attribuent un numéro d'identification de combustible renouvelable (Renewable Identification Number, RIN) à chaque gallon qu'ils produisent. Les raffineurs, importateurs ou mélangeurs peuvent choisir d'utiliser moins de biocarburant que la quantité obligatoire, et acheter des droits à ceux qui en utilisent davantage. Par exemple, lorsque la quantité mélangée dépasse la RFS, les mélangeurs peuvent vendre leurs RIN en excédent à d'autres parties soumises à l'obligation, qui peuvent alors faire entrer dans la composition du mélange une proportion de biocarburants inférieure à celle prévue par la RFS.

La précédente RFS, mise en œuvre dans le cadre de la loi de 2005 sur la politique énergétique, ne s'est pas révélée contraignante en raison de la conjonction de divers facteurs, notamment le prix élevé du pétrole, les crédits d'impôt pour les biocarburants et l'abondance de l'offre de biocarburants. Toutefois, la RFS instaurée dans le cadre de l'EISA pourrait le devenir à terme, du fait des objectifs plus ambitieux qui ont été fixés – en particulier si le prix du pétrole reste bas. Modifier la composition des carburants de façon contraignante entraînerait une augmentation de la consommation de biocarburants aux États-Unis supérieure à ce qu'elle aurait été sinon, provoquant une hausse de la production intérieure ou des importations. L'issue dépendra de la capacité des différents biocarburants à satisfaire aux normes d'incorporation appliquées à chacun d'eux – et des incertitudes qui continueront d'entourer l'action publique⁴.

Si, par exemple, la capacité de production intérieure d'éthanol est insuffisante pour satisfaire aux exigences de la RFS, il sera peut-être possible de recourir à d'autres sources d'approvisionnement, comme la production intérieure d'éthanol à partir d'amidon de sorgho ou de betterave sucrière, ou encore à une hausse des importations d'éthanol brésilien fabriqué à partir de canne à sucre (Yacobucci et Capehart, 2009). En outre, si l'approvisionnement intérieur s'annonce insuffisant ou si le respect des prescriptions doit avoir de graves conséquences sur l'économie ou sur l'environnement, l'EPA est habilitée à lever l'obligation de produire le volume total de carburants renouvelables prévu en

application de la RFS ou bien les prescriptions applicables individuellement au biocarburant cellulosique et au carburant diésel produit à partir de biomasse.

La politique des États-Unis visant à développer la production d'énergies renouvelables d'origine agricole – et notamment de biocarburants et d'énergie éolienne – est lourde de conséquences pour l'agriculture et l'utilisation des ressources. La production d'éthanol à base de maïs et, par voie de conséquence, la production de maïs connaissent une expansion spectaculaire depuis quelques années. L'effet sur les marchés des produits agricoles de base a une ampleur nationale, mais les ajustements de la production de ces produits et les conséquences environnementales qui en découlent varient d'une région à l'autre (Malcolm, Aillery et Weinberg, 2009). De plus, les changements qui surviennent dans le secteur des productions végétales ont une incidence sur le coût des aliments du bétail achetés par les éleveurs.

Tout particulièrement, la demande sans cesse croissante de maïs destiné à la fabrication d'éthanol a contribué à la forte hausse des prix des céréales et des oléagineux depuis 2006. Les prix record atteints par les produits de base en 2007 et au milieu de 2008 et les prix élevés de l'énergie ont entraîné de fortes augmentations des prix des aliments du bétail et des prix à l'exportation, ainsi qu'une légère hausse des prix des produits alimentaires au détail aux États-Unis. À mesure que la hausse des prix des produits de base s'est accélérée aux États-Unis comme dans le monde entier, la question du choix entre « nourriture ou énergie » est passée au premier plan.

Il est admis que différents facteurs ont contribué à l'envolée du prix des produits de base en 2007 et en 2008, mais il n'y a pas de véritable consensus sur le rôle exact joué par l'augmentation de la production de biocarburants. Passant en revue plusieurs études et modèles économiques, Collins (2008) a conclu que les variations du prix du maïs découlant de son utilisation dans la production d'éthanol s'échelonnaient entre 25 % et 60 %. Le Bureau du budget du Congrès (Congressional Budget Office – CBO) estime que l'utilisation accrue d'éthanol a été responsable de 10 à 15 % de la hausse des prix alimentaires au détail enregistrée entre avril 2007 et avril 2008. La hausse des prix des denrées alimentaires imputable à l'augmentation de la production d'éthanol conduira à son tour à une augmentation des dépenses consacrées aux programmes d'aide alimentaire intérieure des États-Unis, de l'ordre de 600 à 900 millions USD durant l'exercice budgétaire 2009 (CBO, 2009)⁵.

L'analyse AGLINK-COSIMO de l'impact des exigences de l'EISA en matière de consommation de biocarburants sur les marchés des biocarburants et des produits agricoles (voir annexe C) donne à penser que les politiques relatives aux biocarburants pourraient, indirectement, soutenir les prix des matières premières entrant dans la fabrication des biocarburants. D'après une étude de l'ERS, la réalisation des objectifs de production d'éthanol de l'EISA devrait conduire à accroître les superficies cultivées aux États-Unis de près de 5 millions d'acres d'ici à 2015, soit 1.6 % de plus que l'augmentation prévue antérieurement (Malcolm, Aillery et Weinberg, 2009). L'expansion proviendrait pour une large part des superficies en maïs, qui augmenteraient de 3.5 % par rapport aux projections de référence, les régions traditionnellement productrices de maïs étant celles qui connaîtraient les plus fortes progressions. La qualité de l'eau et le carbone du sol seront aussi affectés, parfois dans une proportion plus grande que ne le laisseraient penser les modifications dans les superficies cultivées. D'après les projections 2010 du FAPRI sur le marché agricole et le marché des biocarburants, l'évolution des mesures concernant les

biocarburants (à savoir, arrivée à expiration des crédits d'impôt accordés aux mélangeurs de biodiésel et aux producteurs d'éthanol cellulosique, du droit de douane sur les importations d'éthanol, etc.) peut avoir des effets très variables selon que les prescriptions sont ou non contraignantes (FAPRI, 2010).

8.2. Principales dispositions de la loi agricole de 2008

La loi agricole de 2002 était la première loi agricole générale à inclure expressément un titre relatif à l'énergie. Dans le cadre de la loi agricole de 2008, l'action publique en matière d'énergies renouvelables s'appuie sur les programmes mis en place par la loi agricole de 2002 ainsi que sur les objectifs définis par l'EISA⁶. La loi agricole de 2008 accroît sensiblement l'ampleur des programmes existants mis en œuvre pour promouvoir les biocarburants. Tout comme la loi agricole précédente, elle comporte un titre spécifiquement consacré à l'énergie qui couvre un vaste éventail de questions énergétiques et agricoles, et accorde une large attention aux biocarburants, notamment à l'éthanol produit à partir d'amidon de maïs, à l'éthanol cellulosique et au biodiésel. Elle contient également des dispositions sur la recherche, la fiscalité et les échanges en rapport avec les énergies renouvelables (Capehart, 2009).

La loi de 2008 prévoit aussi un financement obligatoire de 1.1 milliard USD pour les exercices budgétaires 2008 à 2012, contre 800 millions USD dans le cadre de la loi agricole de 2002 (pour la période 2002-07), l'essentiel de l'augmentation étant affectée au programme d'aide au bioraffinage (Biorefinery Assistance Program), qui vise à favoriser le développement des capacités de raffinage des biocarburants de deuxième génération.

Dispositions relatives aux biocarburants

Au nombre des principales dispositions relatives aux biocarburants de la loi agricole de 2008, il convient de citer :

- L'accent mis sur la production d'éthanol cellulosique, moyennant de nouveaux crédits d'impôts pour les mélangeurs et la promotion de la production de matières premières cellulosiques, du développement des infrastructures et du développement du raffinage.
- Les subventions et garanties de prêts pour la recherche, le développement, le déploiement et la production des biocarburants (cellulosiques en particulier).
- L'étude des impacts sur le marché et sur l'environnement de l'utilisation accrue de biocarburants, de l'expansion de l'offre de matières premières pour la production de biocarburants, du renforcement du programme de commercialisation des produits d'origine biologique déjà en vigueur, qui vise à encourager les achats par l'État fédéral de produits d'origine biologique.
- Le soutien à l'efficacité et à l'autoapprovisionnement énergétiques dans les zones rurales.
- La reconduction des programmes de recherche sur les biocarburants du ministère de l'Agriculture, du ministère de l'Énergie et de l'Agence de protection de l'environnement.
- Un programme d'éducation en vue de promouvoir l'utilisation et la connaissance du biodiésel.
- La réduction du crédit d'impôts accordé aux mélangeurs pour l'éthanol.
- Le maintien et l'extension du programme fédéral de certification des produits biologiques.

- Les mesures de sauvegarde de l'environnement, au travers des normes d'émission de gaz à effet de serre désormais imposées à la production de biocarburants.
- La reconduction des droits d'importation sur l'éthanol.
- Un crédit d'impôt temporaire pour la production de biocarburants celluloseux, d'un montant maximal de 1.01 USD par gallon, est accordé jusqu'au 31 décembre 2012.
- Le programme d'aide pour les cultures de biomasse (Biomass Crop Assistance Program) soutient la production et la commercialisation de biomasse renouvelable d'origine agricole ou forestière.

Crédits d'impôts et droits de douane

La loi agricole de 2008 proroge et modifie les crédits d'impôts et les droits spéciaux sur les importations d'éthanol. Pour continuer de promouvoir l'éthanol cellulosique, elle accorde aux mélangeurs un crédit d'impôts de 1.01 USD par gallon pour l'éthanol produit à partir de matières premières réunissant les conditions requises. Cet avantage fiscal est destiné à stimuler l'investissement dans la production. Une disposition de la loi agricole de 2008 prévoyait de ramener à 0.45 USD par gallon le crédit d'impôts de 0.51 USD par gallon accordé aux mélangeurs d'éthanol (qui s'applique à tout l'éthanol mélangé, y compris celui importé), avec effet à partir de l'année civile suivant celle où 7.5 milliards de gallons d'éthanol auraient été produits. Cette réduction a donc pris effet le 1^{er} janvier 2009.

Le droit sur les importations d'éthanol favorise l'industrie américaine de l'éthanol puisqu'il protège la production nationale face aux importations meilleur marché, mais il empêche les utilisateurs américains de carburants d'accéder à l'éthanol importé à bas prix. En outre, il fait plus que compenser le montant du crédit d'impôts accordé aux mélangeurs, dont peut également bénéficier l'éthanol importé. Le droit de 0.54 USD par gallon, qui devait être supprimé fin 2008, a été prorogé jusque fin 2010.

Rapports d'évaluation des impacts économiques

Pour répondre aux craintes exprimées concernant l'impact de l'augmentation de la production d'éthanol sur les économies agricoles et rurales, la loi agricole de 2008 comporte des dispositions qui imposent d'établir une série de rapports en vue d'évaluer quels peuvent être les effets de la production d'éthanol sur l'économie agricole, sur l'environnement et sur les prix à la consommation des produits alimentaires⁷. Par exemple, le programme d'aide pour les cultures de biomasse (Biomass Crop Assistance Program) impose une évaluation des impacts économiques de l'expansion de la production de biomasse cellulosique sur les économies et les infrastructures locales. De même, le programme de recherche et développement concernant la biomasse (Biomass Research and Development Program) prévoit que le ministère de l'Agriculture des États-Unis évalue les impacts économiques exercés sur les économies rurales par le développement du bioraffinage et la conversion des terres à la production de biocarburants.

Notes

1. La loi de 2005 sur la politique énergétique imposait, avec effet en 2006, de porter le volume des biocarburants utilisés de 4 milliards de gallons à 7.5 milliards de gallons en 2012.
2. Les modifications de l'EISA concernant la RFS imposent expressément le volume de la consommation de biocarburants celluloseux (16 milliards de gallons d'ici 2022) et de carburant diesel produit à partir de la biomasse (1 milliard de gallons par an d'ici 2012).

3. Les émissions de GES sur l'ensemble du cycle de vie doivent être réduites d'au moins 60 % pour les carburants produits à partir de cellulose, de 20 % pour les carburants fabriqués à partir d'amidon de maïs (dans des usines récentes) et de 50 % pour les biodiésels de deuxième génération.
4. Dans une étude théorique, De Gorter et Just (2007) montrent que, conjuguée aux crédits d'impôt, la mise en œuvre de prescriptions concernant les biocarburants pourrait avoir des effets différents selon que les prescriptions entraînent ou non une contrainte. Si tel n'est pas le cas, le crédit d'impôt a une incidence non négligeable sur les prix et la production à la fois de l'éthanol et du maïs.
5. Y compris le SNAP et un certain nombre de programmes de nutrition infantile, comme le programme national de repas scolaires (National School Lunch Program), le programme de petits déjeuners scolaires (School Breakfast Program), et d'autres programmes de moindre envergure.
6. Jusqu'à l'adoption définitive des nouveaux textes d'application de l'EISA, les articles 80.1160 à 80.1163 de la loi sur la qualité de l'air (Clean Air Act) régissent les infractions à la RFS, telle qu'elle est mise en œuvre actuellement, de même que les sanctions (voir <http://ecfr.gpoaccess.gov/cgi/t/text/text-idx?c=ecfr;sid=e754b32541820ac715c16c23df055530;rgn=div5;view=text;node=40%3A16.0.1.1.8;idno=40;cc=ecfr>).
7. Au nombre de ces rapports doit figurer une étude approfondie sur les biocarburants (qui doit être réalisée par le ministère de l'Agriculture, l'Agence de protection de l'environnement, le ministère de l'Énergie et l'Académie nationale des sciences).

Chapitre 9

Politiques d'aide alimentaire intérieure

La politique alimentaire et agricole des États-Unis vise depuis longtemps à faire en sorte que la population ait accès à une alimentation saine et nutritive en quantités suffisantes. Elle comporte tout un éventail de programmes d'aide alimentaire qui ont pour but d'assister ceux qui sont dans le besoin, de favoriser une alimentation plus saine et plus nutritive et, moyennant l'achat direct de produits agricoles de base, de soutenir le secteur agricole. Ce chapitre est consacré aux mesures axées sur la distribution de nourriture dans le pays, y compris à celles qui sont inscrites dans la loi agricole de 2008.

9.1. Toile de fond

La politique alimentaire et agricole des États-Unis s'efforce depuis longtemps de garantir à la population un accès à une nourriture suffisante, saine et nutritive. Elle englobe un éventail de programmes d'aide alimentaire et de nutrition dont les objectifs généraux sont les suivants : fournir une assistance aux personnes dans le besoin pour contribuer à atténuer l'insécurité alimentaire à court terme ; promouvoir une alimentation plus saine et plus nutritive grâce à des investissements dans le capital humain ; et, moyennant l'achat direct de produits agricoles, soutenir le secteur agricole.

Le ministère de l'Agriculture des États-Unis supervise une vingtaine de programmes d'aide alimentaire et nutritionnelle, d'un coût de quelque 61 milliards USD en 2008, représentant 64 % de ses dépenses*. Environ un Américain sur cinq bénéficie d'au moins un programme d'aide alimentaire et nutritionnelle du ministère à un moment de l'année. À peu près les trois quarts des ménages en situation d'insécurité alimentaire ont recours à des programmes d'aide alimentaire. Ces programmes varient par leur ampleur, le type de prestations qu'ils assurent et la population qu'ils visent, et presque tous sont administrés par les États, des écoles ou des bénéficiaires locaux dans le cadre de règles prescrites au niveau fédéral.

Les principaux programmes sont le programme d'assistance supplémentaire à l'alimentation (Supplemental Nutrition Assistance Program –SNAP) (qui a remplacé le programme de bons d'alimentation – Food Stamp Program) ; les programmes de nutrition des enfants ; le programme spécial d'assistance supplémentaire à la nutrition maternelle et infantile (Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants and Children – WIC) ; et les programmes de distribution de produits alimentaires de base.

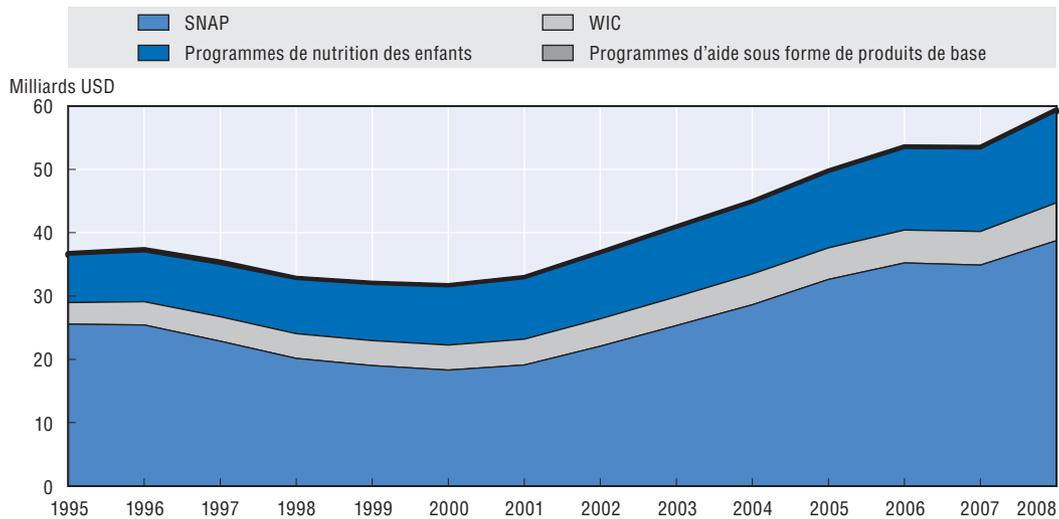
Comme l'indique le graphique 9.1, les programmes d'aide alimentaire et nutritionnelle intérieure du ministère de l'Agriculture sont en progression constante depuis 2001 et, en 2008, leurs dépenses ont dépassé leur record historique antérieur (11 % de plus que durant l'exercice budgétaire précédent, soit le pourcentage d'augmentation le plus élevé en 16 ans). Les trois dispositifs les plus importants (le SNAP, les programmes de nutrition des enfants et le WIC) représentent environ 95 % des dépenses d'aide alimentaire du ministère, et leur part dans les dépenses totales des programmes de nutrition s'est régulièrement accrue au fil du temps. Chacun de ces grands programmes a pris de l'ampleur durant l'exercice budgétaire 2008. Cinquante cinq pour cent des ménages en situation d'insécurité alimentaire ont reçu en 2008 une assistance d'au moins un de ces trois programmes fédéraux (Nord, Andrews et Carlson, 2009).

Les programmes fédéraux de nutrition sont régis par plusieurs lois distinctes. Par exemple, les programmes de nutrition des enfants et le WIC relèvent de trois grandes lois fédérales : la loi nationale sur les repas scolaires (promulguée en 1946) ; la loi sur la

* La loi agricole couvre huit de ces activités représentant environ 65 % des dépenses consacrées par l'État fédéral à l'aide nutritionnelle intérieure.

Graphique 9.1. **Dépenses d'aide alimentaire, par grands programmes, exercices budgétaires 1995 à 2008**

Milliards USD



Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2009.

nutrition des enfants (promulguée en 1996) ; et la loi d'ajustement agricole telle que modifiée en 1935. L'article 32 de ce dernier texte autorise le financement de subventions en espèces pour la nutrition des enfants et de l'achat de produits alimentaires de base à distribuer dans le cadre de programmes de nutrition des enfants (dispositif « Section 32 »). Dans le premier cas, des crédits permanents sont virés chaque année sur le compte de nutrition des enfants et, dans le deuxième, les fonds sont utilisés pour acheter et distribuer des produits alimentaires. De nombreuses études ont été réalisées pour évaluer l'impact de certains programmes d'aide alimentaire et nutritionnelle (encadré 9.1).

Programme d'assistance supplémentaire à l'alimentation (SNAP)

Les programmes d'aide alimentaire du ministère de l'Agriculture des États-Unis reposent principalement sur le programme d'assistance supplémentaire à l'alimentation (SNAP) (anciennement le programme de bons d'alimentation), qui représente une part écrasante de l'aide alimentaire intérieure (graphique 9.1), avec un effectif de bénéficiaires de plus de 28 millions de ménages par mois, et un niveau mensuel moyen de prestations de 102 USD par personne.

Le programme fournit aux ménages à bas revenus qui remplissent les conditions requises une allocation mensuelle pour leur permettre d'acheter des denrées alimentaires approuvées dans des magasins d'alimentation agréés. L'éligibilité dépend du revenu et des biens dont disposent les ménages (sous réserve de remplir certaines exigences en matière de travail et de statut au regard de l'immigration). La finalité et la structure du programme ont évolué au fil du temps. Il a d'abord été vu comme un moyen d'offrir un débouché aux excédents agricoles, avec l'avantage subsidiaire de fournir ce faisant un soutien aux familles pauvres. Ce programme est à présent de plus en plus considéré comme le principal instrument d'action des pouvoirs publics face à la préoccupation croissante que suscite la sécurité alimentaire des Américains à bas revenus, et il représente désormais un élément à part entière du « filet de sécurité » global destiné aux personnes dans le besoin.

Encadré 9.1. Impacts de l'aide alimentaire intérieure : quelques données empiriques

De nombreuses études ont été réalisées pour évaluer l'impact de certains programmes d'aide alimentaire et nutritionnelle, en particulier du SNAP. D'après les données disponibles, quelques programmes réduisent les probabilités d'insécurité alimentaire, bien que le pic atteint en 2008 par la prévalence de la « sécurité alimentaire très faible » montre qu'ils ne protègent pas complètement dans des situations extrêmes. Une étude réalisée en 2009 par l'ERS signale qu'en 2008, 15 % des ménages américains (soit 17 millions) étaient en situation d'insécurité alimentaire et que la prévalence de la « sécurité alimentaire très faible » était de 6 % (6.7 millions de ménages). Il s'agissait des chiffres les plus élevés observés depuis 1995, année où ont été lancées des enquêtes représentatives au niveau national sur la sécurité alimentaire (Nord, Andrews et Carlson, 2009). Sur ces 6 %, 34 % des ménages qui bénéficiaient des prestations du SNAP avaient une « sécurité alimentaire très faible ».

D'après une étude de l'ERS réalisée en 2010, entre 1990 et 2004, les enfants des ménages les plus pauvres ont été de moins en moins nombreux à bénéficier du programme de bons d'alimentation, alors que les enfants des ménages à revenu plus élevé ont été de plus en plus nombreux (Todd, Newman et Ver Ploeg, 2010). Toutefois, le résultat net de ces changements est une diminution des prestations totales corrigées de l'inflation perçues en moyenne par les ménages dans le cadre de tous les programmes examinés. C'est parmi les enfants des ménages les plus pauvres que cette baisse a été la plus marquée.

De manière générale, il s'avère difficile de démontrer empiriquement un effet positif entre le bénéfice du SNAP et une réduction de l'insécurité alimentaire, ou même d'estimer son ampleur. On constate même que la prévalence de l'insécurité alimentaire est plus élevée parmi les ménages qui bénéficient du SNAP que parmi les autres ménages à faible revenu (Fox et autres, 2004 ; Nord et Golla, 2009). On suppose que cette apparente anomalie est due au fait que les ménages qui ont besoin d'une aide alimentaire sont plus susceptibles d'adhérer au SNAP et que l'effet bénéfique du programme ne suffit pas à combler la différence initiale de sécurité alimentaire entre bénéficiaires et non-bénéficiaires. Selon diverses études, bien que les bons d'alimentation stabilisent l'économie et la consommation alimentaire et atténuent les fluctuations des revenus, l'effet du programme sur la consommation d'aliments et la qualité du régime alimentaire est moins certain (Fox et autres, 2004).

De même, d'après les données disponibles, le Programme national de repas scolaires (NSLP) n'améliore que modérément le régime alimentaire des bénéficiaires visés. En outre, rien ne permet de penser que les produits alimentaires de base du ministère de l'Agriculture diffèrent sur le plan nutritionnel de produits équivalents vendus dans le commerce (Peterson, 2009). Les études relatives aux effets du programme WIC sur la santé et la nutrition sont généralement trop anciennes et peu de recherches ont été effectuées pour déterminer l'impact de ce programme sur des bénéficiaires spécifiques, comme les femmes.

Ce programme se classe actuellement à la quatrième place parmi les dispositifs nationaux les plus importants d'aide aux ménages à bas revenus.

Alors que d'autres programmes d'aide alimentaire et nutritionnelle visent des groupes de population déterminés, l'éligibilité aux bons d'alimentation dépend principalement de la situation financière du ménage. Ses revenus mensuels bruts doivent être inférieurs à

130 % du seuil de pauvreté indexé sur l'inflation calculé à l'échelle fédérale, lequel varie en fonction de la taille du ménage (par exemple, 2 389 USD par mois pour un ménage de quatre personnes), et ses actifs réalisables doivent représenter moins de 2 000 USD (3 000 USD pour les ménages qui comprennent des membres âgés ou handicapés). Cependant, certains ménages peuvent être admis d'office s'ils bénéficient déjà d'un autre programme assorti de conditions de revenus, tel que le programme d'aides sociales en espèces. Certaines catégories en sont par contre exclues quels que soient leurs besoins financiers (par exemple, les immigrants entrés illégalement ou ceux entrés légalement, mais résidant aux États-Unis depuis moins de cinq ans).

Les prestations varient en fonction des revenus, des dépenses (tels que les frais de logement) et de la taille des ménages, mais ne diffèrent généralement pas d'un État ou d'une région à l'autre. Elles sont fournies au travers de cartes de « transfert électronique des prestations » (electronic benefit transfer – EBT), fonctionnant comme des cartes de débit, et peuvent être utilisées pour l'achat de pratiquement n'importe quel type d'aliment. Elles ne peuvent pas être employées pour acheter des boissons alcoolisées, du tabac, des plats préparés chauds ou des compléments alimentaires. La question du choix des produits revient régulièrement dans les discussions sur les bons d'alimentation.

Le volume des dépenses varie en fonction du nombre de bénéficiaires, qui est étroitement lié aux conditions économiques, aux critères à satisfaire pour bénéficier des prestations et au niveau de ces dernières. Les coûts du programme sont partagés avec les États qui l'administrent, en appliquant des règles fédérales uniformes. Les autorités fédérales prennent à leur charge la totalité du coût des prestations et la moitié environ des coûts d'administration, de fonctionnement des programmes de formation ou de retour à l'emploi pour les bénéficiaires, et des activités de sensibilisation et d'éducation nutritionnelle. Le solde est financé par les États.

Depuis la loi agricole de 2002, le nombre de bénéficiaires s'est sensiblement accrue, passant d'environ 19 millions de personnes par mois pendant l'exercice budgétaire 2002 à 34 millions pendant l'exercice budgétaire 2009, et le niveau mensuel moyen des prestations a fait un bond de 80 USD par personne en 2002 à 128 USD pour l'exercice budgétaire 2009. Les coûts sont passés de 20.6 milliards USD pour l'exercice budgétaire 2002 à un montant estimé à plus de 50 milliards USD pour l'exercice budgétaire 2009.

Pour finir, le SNAP comporte un système de « contrôle de la qualité » qui mesure le taux d'erreurs dans les décisions prises concernant l'octroi ou non des prestations et le montant de ces dernières. Les statistiques nationales font état de taux d'erreurs modérés (5 % des prestations versées sur l'exercice budgétaire 2008 étaient indues). Les États qui présentent de manière persistante des taux d'erreurs élevés peuvent faire l'objet de sanctions financières, alors que des primes peuvent être accordées à ceux où ces taux sont très faibles.

Programmes de nutrition des enfants

Ces programmes visent principalement à améliorer la nutrition et les résultats scolaires des enfants, et à servir plus souvent aux enfants des familles pauvres des repas nutritifs. Les principaux programmes sont les suivants : le programme national de repas scolaires (NSLP), le programme de petits déjeuners scolaires, le programme de cantines d'été (Summer Food Service), le programme « spécial lait », le programme en faveur des

fruits et légumes frais et le programme d'alimentation des adultes et des enfants dans des structures d'accueil (Child and Adult Care Food Program).

Les enfants peuvent prétendre à une assistance au titre de ces programmes quel que soit le niveau de revenu de leur famille, mais les fonds servent principalement à financer des repas servis à des enfants pauvres, gratuitement ou à des prix considérablement réduits. On considère que les programmes de nutrition des enfants sont un droit, c'est-à-dire que les financements accordés et les produits achetés au niveau fédéral sont « garantis » à tous les destinataires remplissant les conditions requises.

Le programme national de repas scolaires est le deuxième programme d'aide alimentaire et nutritionnelle du ministère de l'Agriculture, par l'importance de ses dépenses (9.8 milliards USD pour l'exercice budgétaire 2009). Le programme national de repas scolaires est le deuxième programme d'aide alimentaire et nutritionnelle du ministère de l'Agriculture, par l'importance de ses dépenses (9.3 milliards USD pour l'exercice budgétaire 2008). Il est principalement financé par des remboursements aux établissements scolaires, qui utilisent ces fonds pour faire des achats alimentaires conformes aux directives nutritionnelles. Le ministère de l'Agriculture met également des produits de base à la disposition des établissements scolaires par l'intermédiaire du Programme d'achats de produits de base financé par la Section 32 du supplément de 1935 à la loi sur l'ajustement agricole de 1933. La Section 32 autorise l'utilisation de 30 % des droits de douane annuels destinés à soutenir le secteur agricole, principalement au bénéfice de denrées périssables. Une part variable, mais généralement faible, des achats de produits de base du ministère de l'Agriculture consiste en des retraits d'excédents d'urgence (produits « bonus ») pour stabiliser la situation des marchés.

Les enfants venant de familles qui ont un revenu égal ou inférieur à 130 % du seuil indicatif de pauvreté fixé au niveau fédéral ont droit à des repas gratuits, alors que ceux venant de familles dont le revenu est compris entre 130 % et 185 % de ce même seuil ont droit à des repas à prix réduit. Les autres enfants paient le prix intégral, qui reste toutefois légèrement inférieur à la normale.

Le programme couvre plus de 101 000 établissements scolaires et structures d'accueil pour enfants, publics ou privés, à but non lucratif. Tous les repas servis dans le cadre du programme bénéficient de subventions de l'État fédéral, et sont à ce titre fournis gratuitement ou à prix réduits aux élèves de familles à bas revenu. En 2009, le programme a fourni des déjeuners à 31.3 millions d'enfants en moyenne, chaque jour d'école. Plus de la moitié a été servie gratuitement ou à prix réduits. La proportion d'élèves bénéficiant du programme dans les établissements desservis a augmenté ces dernières années, atteignant 62 % en 2008.

Programme spécial d'assistance supplémentaire à la nutrition maternelle et infantile

Le programme WIC est ciblé sur les personnes à risque nutritionnel : femmes enceintes et accouchées à faible revenu, nourrissons et enfants jusqu'à l'âge de cinq ans. Les bénéficiaires reçoivent un complément d'alimentation, une formation nutritionnelle et sont orientés vers des services de santé ou d'autres services sociaux. En ce qui concerne le complément d'alimentation, ils reçoivent généralement des bons pour l'achat au détail de denrées spécifiques approuvées par le programme.

Troisième dispositif d'aide alimentaire par son ampleur, le programme WIC touche plus de 8 millions de bénéficiaires, dont près de la moitié des nourrissons et un quart des

enfants de moins de cinq ans vivant aux États-Unis. Ce programme n'est pas considéré comme un droit garanti, mais avec des dépenses qui se sont élevées à 6.2 milliards USD au niveau fédéral pour l'exercice budgétaire 2008 – soit près de 10 % du budget fédéral total de l'aide alimentaire et nutritionnelle et 15 % de plus qu'en 2007 –, c'est celui qui a connu la croissance la plus rapide dans ce domaine en 2008.

Programme de distribution de produits

Des produits alimentaires de base sont distribués dans le cadre de plusieurs programmes, tels que le programme d'aide alimentaire d'urgence (Emergency Food Assistance Programme – TEFAP) et le programme de bons d'achat sur les marchés fermiers pour les personnes âgées (Senior Farmers' Market Nutrition – SFMN). Dans le cadre du TEFAP, les autorités fédérales fournissent des denrées alimentaires aux États, ainsi que des subventions pour financer les coûts administratifs et de distribution. L'aide est souvent fournie en liaison avec des banques alimentaires et organismes d'hébergement des sans-abri. Les conditions à réunir pour bénéficier du TEFAP ou se voir déléguer la distribution des produits alimentaires d'urgence sont fixées par les États. Le TEFAP a une composante d'aide discrétionnaire et une composante d'aide obligatoire (140 millions USD sont mis à disposition pour l'achat de produits alimentaires).

La loi agricole de 2002 conférait par ailleurs un fondement juridique et un financement obligatoire à la mise en œuvre du programme SFMN, en vertu duquel les personnes âgées disposant de revenus modestes reçoivent des bons qu'elles peuvent échanger sur les marchés fermiers et avec les vendeurs installés au bord des routes contre des fruits et légumes frais, un peu comme les bénéficiaires du programme WIC. Elle exige en outre qu'au moins 50 millions USD par an soient dépensés en achats de fruits et légumes frais destinés aux programmes de repas scolaires, au travers du programme en faveur des fruits et légumes frais du ministère de la Défense.

Pour répondre aux préoccupations croissantes au sujet de l'obésité des enfants et des types de produits alimentaires qui leur sont proposés au travers des programmes de repas scolaires, la loi agricole de 2002 s'est souciée, pour la première fois, de la disponibilité de fruits et légumes frais dans les écoles. Un projet pilote a été mis en place, en vertu duquel un petit nombre d'écoles dans un nombre restreint d'États et de réserves indiennes bénéficiaient d'un financement leur permettant d'offrir gratuitement des fruits et légumes frais aux élèves. Le projet a par la suite été élargi, un financement obligatoire annuel lui a été attribué, et une validité permanente lui a été conférée. Au cours de l'exercice budgétaire 2006, environ 400 écoles réparties dans 14 États et trois réserves indiennes ont bénéficié d'un soutien pour ce projet, doté d'un financement de 15 millions USD.

9.2. Dispositions relatives à l'aide alimentaire intérieure dans la loi agricole de 2008

La loi agricole de 2008 accroît le financement de l'aide alimentaire intérieure d'un montant estimé à 3.2 milliards USD sur cinq ans (exercices budgétaires 2008 à 2012) et à 10.2 milliards USD sur dix ans (exercices budgétaires 2008 à 2017), soit plus des deux tiers de l'ensemble des dépenses allouées aux programmes et activités couverts par cette loi (Johnson, 2008). Les dispositions les plus importantes concernent le mode d'administration du SNAP, les critères à remplir pour en bénéficier et le montant des prestations qu'il accorde, ainsi que l'augmentation des crédits alloués au TEFAP et à un programme de distribution gratuite de fruits et légumes frais dans les écoles.

Programme d'assistance supplémentaire à l'alimentation

Les principales modifications sont les suivantes :

- Le programme de bons d'alimentation (Food Stamp Program) est rebaptisé « programme d'assistance supplémentaire à l'alimentation » (Supplemental Nutrition Assistance Programme – SNAP) à compter de l'exercice budgétaire 2009.
- Une augmentation des prestations est accordée à la plupart des ménages, en relevant puis en indexant le montant minimum du revenu mensuel des ménages dont il n'est pas tenu compte lors du calcul des prestations (et des conditions de revenus à remplir pour en bénéficier).
- Un relèvement des prestations minimales est assuré, en en fixant le montant à 8 % de la prestation mensuelle maximale indexée pour un ménage d'une seule personne.
- Le plafonnement des dépenses consacrées à la prise en charge des personnes dépendantes dont il est tenu compte dans le calcul des prestations est supprimé.
- Les critères d'octroi des prestations relatifs aux avoirs sont assouplis, grâce à i) l'indexation annuelle des plafonds et ii) l'exclusion des comptes d'épargne-retraite et d'épargne-études.

Dans le cadre de la loi agricole de 2008, l'augmentation des dépenses consacrées aux bons d'alimentation est estimée à 2.3 milliards USD au total sur cinq ans et à 7.82 milliards USD sur dix ans (soit respectivement 73 % et 77 % de l'augmentation totale des dépenses d'aide alimentaire intérieure).

Parmi les autres dispositions figurent : le maintien de l'indexation sur l'inflation du financement des subventions accordées au titre de l'assistance à la nutrition (en remplacement des bons d'alimentation) à Porto Rico et dans les Samoa américaines ; l'extension de la possibilité de mise en œuvre d'un programme de distribution alimentaire au sein des réserves indiennes ; la simplification de certaines procédures administratives (telles que les obligations de notification) ; de plus larges possibilités d'octroi de prestations « transitoires » pour ceux qui quittent les programmes d'assistance publique ; une plus grande liberté accordée aux autorités fédérales pour imposer des sanctions aux magasins de vente de produits alimentaires au détail qui enfreignent les règles applicables aux bons d'alimentation ; des possibilités d'exclure du bénéfice du programme ceux qui revendent des produits alimentaires achetés grâce aux prestations reçues au titre du programme de bons d'alimentation ou qui utilisent ces prestations pour obtenir des espèces pour les emballages consignés ; et l'exigence d'un plus grand contrôle et d'une plus grande surveillance par les autorités fédérales des efforts déployés par les États pour « privatiser » et développer l'usage de l'informatique dans l'administration des bons d'alimentation.

Comme l'indique l'encadré 2.1, la loi américaine de 2009 sur la reprise et le réinvestissement prévoit une forte augmentation des prestations du SNAP. C'est pourquoi, en avril 2009, le plafond des prestations par ménage a été relevé de 13.6 %. Conjuguée à la crise économique, cette augmentation des prestations a entraîné une augmentation du nombre de bénéficiaires du SNAP, qui a atteint en mai 2009 le record historique de 34.4 millions de personnes, soit plus de 11 % de la population totale du pays.

Programme d'aide alimentaire d'urgence

Parmi les programmes dont les crédits ont été majorés par la loi agricole de 2008, le TEFAP se classe à la seconde place par l'ampleur de la hausse. Des dépenses additionnelles

de 526 millions USD pour les exercices budgétaires 2008 à 2012 et de 1.26 milliard USD pour les exercices budgétaires 2008 à 2017 (17 % et 12 %, respectivement, des dépenses totales d'aide alimentaire intérieure) sont en effet prévues. Le financement obligatoire des achats de produits alimentaires destinés au programme est porté à des niveaux bien supérieurs aux 140 millions USD par an prescrits par la loi agricole de 2002. Les achats requis de produits de base sont accrus, i) grâce à l'injection immédiate de 50 millions USD durant l'exercice budgétaire 2008 et ii) en portant les achats obligatoires annuels à 250 millions USD pour l'exercice budgétaire 2009 (ce montant étant indexé sur la hausse annuelle des prix alimentaires les années suivantes).

Programme en faveur des fruits et légumes frais

La loi agricole de 2008 impose une forte augmentation du financement obligatoire du programme en faveur des fruits et légumes frais dans les écoles. Le montant des dépenses obligatoires a été accru de 356 millions USD pour les exercices budgétaires 2008 à 2012, soit environ 10 % du total des dépenses nouvelles d'aide alimentaire intérieure.

La loi agricole de 2008 prévoit que, outre les achats minimaux (200 millions USD par an) de fruits, légumes et fruits à coque destinés aux programmes d'aide alimentaire intérieure imposés par la loi agricole de 2002, les pouvoirs publics procéderont à des achats supplémentaires de fruits, légumes et fruits à coque en vue de leur utilisation dans le cadre de ces programmes. L'obligation de procéder à l'achat de 50 millions USD par an de fruits et légumes frais pour les écoles dans le cadre du programme du ministère de la Défense en faveur de ces produits est maintenue.

Autres dispositions

Outre les modifications apportées aux principaux programmes dont il est fait état ci-dessus, la loi agricole de 2008 autorise jusqu'à un certain point les écoles prenant part aux programmes de repas scolaires à accorder une certaine préférence aux produits agricoles locaux ; elle accroît le financement obligatoire alloué au programme SFMN (porté de 15 millions USD par an à 20.6 millions USD par an) ; elle maintient et élargit le soutien aux projets alimentaires locaux ; elle fournit des fonds pour une initiative visant à utiliser le programme d'assistance supplémentaire à l'alimentation pour promouvoir la santé et la nutrition ; et elle autorise (et dans certains cas finance) plusieurs projets liés aux activités de distribution alimentaire, aux jardins scolaires, aux initiatives de lutte contre la faim, à la fourniture aux écoles de produits céréaliers complets, ainsi qu'à un centre de développement de l'alimentation urbaine.

Chapitre 10

Sécurité des aliments, commercialisation des denrées et autres politiques concernant l'alimentation

Ce chapitre récapitule brièvement les politiques relatives à la sécurité des aliments, à leur commercialisation et à leur étiquetage, et analyse les dispositions de la loi agricole de 2008 qui s'y rapportent.

10.1. Sécurité des aliments

Aux États-Unis, les problèmes de sécurité des aliments sont périodiquement traités par les lois agricoles générales. Le Food Safety and Inspection Service (FSIS) du ministère de l'Agriculture est l'organisme responsable du contrôle de la salubrité et de l'étiquetage de la plupart des produits carnés et des produits transformés à base d'œufs, en vertu de la loi fédérale sur l'inspection des viandes (Federal Meat Inspection Act – FMIA) et de la loi sur l'inspection des produits avicoles (Poultry Products Inspection Act – PPIA). La Food and Drug Administration (FDA), qui relève du ministère de la Santé et des Affaires sociales (Department of Health and Human Services – HHS), veille à l'innocuité de pratiquement tous les autres aliments destinés à la consommation humaine, y compris les produits de la mer, ainsi qu'à celle des médicaments et des ingrédients entrant dans la composition des aliments du bétail.

En vertu de la loi FMIA, le ministère de l'Agriculture procède à des contrôles obligatoires et systématiques des animaux d'élevage et de la majeure partie des produits carnés qui en sont issus. La loi PPIA fixe des obligations similaires pour la volaille et les viandes de volaille. En application de la loi fédérale sur les aliments, les médicaments et les cosmétiques (Federal Food Drug and Cosmetic Act), la sécurité de presque tous les autres aliments, y compris le poisson et les crustacés, est règlementée par la FDA dans le cadre d'un système totalement distinct.

Aux États-Unis, les abattoirs et les installations de transformation de la viande sont soumis depuis plusieurs décennies à deux systèmes d'inspection parallèles : le système fédéral d'inspection de la viande, administré par le FSIS ; et le système d'inspection administré par les états constitué de 27 programmes d'inspection distincts. Les programmes des états sont censés équivaloir à celui du FSIS, mais une loi fédérale déjà ancienne interdit les expéditions inter-états des produits carnés et avicoles contrôlés par les autorités d'un état et non par les autorités fédérales.

La loi agricole de 2008 modifie les dispositions de la FMIA et de la PPIA pour autoriser les expéditions inter-états des produits contrôlés par les états, sous certaines conditions. Les établissements d'abattage et de transformation de la viande sont tenus : i) d'avertir le ministère de l'Agriculture des États-Unis si des produits potentiellement avariés ou frelatés, de contrefaçon ou d'appellation non conforme pénètrent dans le circuit commercial ; et ii) de préparer et de tenir à jour des plans de rappel des produits ainsi que des rapports d'évaluation des plans de contrôle de leurs procédés, et de les tenir à la disposition des agents du ministère de l'Agriculture.

Le programme d'inspection coopératif entre l'État fédéral et les états est complété par un nouveau programme facultatif, qui prévoit que, dans les états qui choisissent de participer, un coordonnateur employé à l'échelon fédéral supervise les employés des états dans les établissements qui souhaitent expédier des produits vers d'autres états. Seuls peuvent participer les établissements de 25 employés au maximum, mais ceux qui

emploient entre 25 et 35 personnes peuvent demander à bénéficier du dispositif dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi.

Les états seront remboursés à hauteur d'au moins 60 % de leurs coûts (contre 50 % dans le cadre du système existant, qui pourrait être maintenu). Les produits inspectés dans le cadre du nouveau programme porteront la marque d'inspection fédérale. D'autres dispositions interdisent la participation des établissements inspectés au niveau fédéral, établissent un nouveau service d'assistance technique en faveur des états et prescrivent des vérifications périodiques obligatoires par le ministère de l'Agriculture des États-Unis.

La loi agricole de 2008 soumet aussi les poissons chats à un système d'inspection obligatoire comparable à celui qui s'applique à la viande. Par ailleurs, elle met en place un dispositif volontaire et payant de classement par qualité pour le poisson chat, et autorise les producteurs d'autres produits marins d'élevage à solliciter ce classement.

10.2. Commercialisation

Secteur de la production animale

Concurrence et commercialisation

Pour résoudre les problèmes de concurrence dans le secteur de la production animale, la loi agricole de 2008 modifie la loi sur les pratiques agricoles loyales pour modifier les définitions des associations et des intermédiaires. Elle apporte aussi des changements à la loi sur les entreprises d'abattage et de conditionnement et les parcs à bestiaux (Packers and Stockyards Act – P&SA), qui régit la concurrence commerciale dans le secteur de l'abattage et de l'expédition de la viande. La loi agricole de 2008 exige que soit établi un compte-rendu annuel détaillé des enquêtes sur les éventuelles infractions aux dispositions de la P&SA.

La loi agricole de 2008 autorise aussi les éleveurs de volailles ou de porcs à annuler des contrats d'élevage ou de production dans les trois jours qui suivent la signature (si un délai de résiliation plus long n'est pas indiqué dans le contrat). Elle stipule que les contrats doivent spécifier clairement que l'entrepreneur est libre d'exiger du producteur un important investissement supplémentaire en capital.

Programme de notification obligatoire des prix du bétail

La loi sur la notification obligatoire des prix du bétail (Livestock Mandatory Price Reporting – LMPR) a été promulguée en 1999 pour répondre aux préoccupations de certains éleveurs concernant les bas prix des animaux et la concentration croissante du secteur (augmentation du nombre d'animaux vendus dans le cadre d'arrangements commerciaux privés, à des prix qui n'étaient pas déclarés ou rendus publics). La LMPR soumet les entreprises d'abattage et d'expédition, les transformateurs et les importateurs à diverses obligations de notification des prix du bétail et de la viande et d'informations commerciales connexes, et prévoit des sanctions à l'encontre de ceux qui ne respectent pas ces obligations. Cette loi a été reconduite en octobre 2006, un an après sa date d'expiration ; dans l'intervalle, elle a été appliquée à titre volontaire.

La loi agricole de 2008 prévoit des dispositions visant à améliorer la transmission et la publication électroniques des informations dans le cadre du programme de notification obligatoire des prix du bétail, administré par le service de commercialisation des produits agricoles du ministère de l'Agriculture des États-Unis (Agricultural Marketing Service – AMS), ainsi qu'à étudier les effets de l'obligation faite aux transformateurs de viande porcine de fournir des informations sur le prix de gros de ce produit.

Bien-être des animaux

Les animaux d'élevage ne sont pas couverts par la loi sur le bien-être des animaux (Animal Welfare Act – AWA) qui prescrit des normes minimales de soin applicables à la plupart des types d'animaux à sang chaud destinés à la vente, utilisés aux fins de la recherche, transportés à des fins commerciales, ou exhibés dans des foires. La Division des soins aux animaux du Service d'inspection zoo et phytosanitaire du ministère de l'Agriculture (Animal and Plant Health Inspection Service –APHIS) est chargée de faire respecter l'AWA et plusieurs autres textes de loi sur le bien-être des animaux, y compris la loi sur la protection des chevaux. Comme les lois agricoles précédentes, celle de 2008 se limite globalement à retoucher l'AWA (les dispositions concernant le bien-être des animaux ne s'appliquent donc pas au bétail).

La loi agricole de 2008 relève aussi, de 2 500 USD à 10 000 USD par infraction, le montant maximal des amendes encourues en cas d'infraction à l'AWA. Elle stipule que le ministère de l'Agriculture doit examiner les évaluations indépendantes effectuées par un groupe d'experts agréé au niveau national, concernant certaines sources auprès desquelles les chercheurs se procurent des chiens et des chats, et rendre compte des éventuelles recommandations dans la mesure intéressant le ministère.

Horticulture et agriculture biologique

La loi agricole de 2008 reconduit le programme qui met à la disposition des états des subventions globales à l'appui des activités de commercialisation, de recherche et de promotion visant à renforcer la compétitivité de leur secteur horticole (« cultures spéciales »). Le programme bénéficiera d'un financement obligatoire de 466 millions USD sur dix ans.

Les autres grandes dispositions de la loi agricole de 2008 concernant la commercialisation prévoient : i) un appui à l'agriculture biologique grâce à la reconduction du programme de cofinancement de l'aide aux producteurs au titre de la certification biologique, moyennant un transfert unique obligatoire de 22 millions USD ; ii) un renforcement du programme de promotion des marchés de producteurs visant à accroître les possibilités de vente directe du producteur au consommateur, avec un financement obligatoire de 33 millions USD, et des mesures visant à encourager la consommation de fruits et de légumes frais (voir la section *Programme en faveur des fruits et légumes frais* dans la chapitre 9). La loi agricole de 2008 contient aussi des dispositions relatives à la gestion des ravageurs et des maladies.

10.3. Étiquetage du pays d'origine

Aux États-Unis, l'étiquetage du pays d'origine (COOL) est obligatoire pour la plupart des produits importés, en vertu de la loi tarifaire de 1930. Toutefois, plusieurs produits agricoles, dont la viande et les fruits, fruits à coque et légumes non transformés, sont exemptés.

La loi sur la sécurité agricole et l'investissement rural (Farm Security and Rural Investment Act) de 2002 (« loi agricole de 2002 ») a modifié la loi de 1946 sur la commercialisation des produits agricoles et a rendu l'étiquetage obligatoire pour les coupes de viande fraîche de bœuf, d'agneau et de porc ; la viande hachée de bœuf, d'agneau et de porc ; les poissons et fruits de mer sauvages et d'élevage ; les denrées périssables provenant de l'agriculture (c'est-à-dire les fruits et légumes frais et congelés) et les arachides vendus dans certains points de vente au détail aux États-Unis (USDA/AMS, 2003)¹. La volaille et les produits

dérivés, l'épicerie fine, les aliments transformés, les restaurants, les services de restauration et les petits détaillants (dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 230 000 USD) sont exemptés.

L'étiquetage volontaire du pays d'origine a été institué en 2002, suivi par l'étiquetage obligatoire du pays d'origine en 2004, au stade du commerce de détail pour certains produits agricoles, avec des amendes pouvant aller jusqu'à 10 000 USD en cas de non-respect de cette obligation. Bien que l'étiquetage du pays d'origine ait été appliqué aux poissons et fruits de mer en avril 2005, son application à tous les autres produits a été reportée jusqu'à septembre 2008, date à laquelle le règlement intérimaire pour tous les autres produits est entré en vigueur. Le règlement définitif est entré en vigueur le 16 mars 2009.

La loi sur l'alimentation, la conservation et l'énergie de 2008 ou « loi agricole de 2008 » a modifié certaines des dispositions de la loi agricole de 2002, notamment en supprimant certains des détails des conditions d'étiquetage² ; en étendant la liste de produits concernés au poulet, à la viande caprine, au ginseng et aux noix de pécan et de macadamia ; en réduisant les obligations de tenue de registres ; et en abaissant à 1 000 USD le montant des amendes sanctionnant les infractions.

Conformément aux lois agricoles de 2002 et de 2008, le programme COOL a pour objectif de fournir aux consommateurs des informations sur le pays d'origine des produits concernés³. Le Canada et le Mexique contestent auprès de l'OMC le programme d'étiquetage obligatoire du pays d'origine mis en place par les États-Unis, qui selon eux exerce des effets négatifs sur leurs exportations d'animaux d'élevage aux États-Unis. Selon eux, les obligations du programme d'étiquetage du pays d'origine sont en contradiction avec les obligations auxquelles sont soumis les États-Unis au titre des Accords sur l'OMC, notamment l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994.

Notes

1. Conformément à la loi et à la réglementation de 2002, la viande devait être produite exclusivement aux États-Unis (c'est-à-dire, née, élevée et abattue) pour avoir droit à l'appellation « Produit des États-Unis ». Pour la viande provenant d'animaux d'origine étrangère (c'est-à-dire, nés et/ou élevés à l'extérieur des États-Unis) mais abattus aux États-Unis, l'étiquetage devait indiquer le pays pour chaque étape du processus de production (« né dans le pays X, élevé et abattu aux États-Unis », par exemple). Pour la viande des animaux nés, élevés et abattus à l'extérieur des États-Unis, l'étiquetage devait indiquer le pays d'origine pertinent (« produit du pays X », par exemple). Pour les produits qui sont préparés à partir de matières premières dont les sources sont d'origines différentes (viande hachée, par exemple), l'étiquetage devait indiquer tous les pays d'origine par ordre alphabétique.
2. Conformément à la loi et à la réglementation de 2008, la viande doit être produite exclusivement aux États-Unis (c'est-à-dire, née, élevée et abattue) pour avoir droit à l'appellation « Produit des États-Unis ». Pour la viande provenant d'animaux d'origine étrangère (c'est-à-dire, nés et/ou élevés à l'extérieur des États-Unis) mais abattus aux États-Unis, l'étiquetage doit indiquer les pays d'origine (« Produit des États-Unis et du pays X », « Produit du pays X et des États-Unis », par exemple). Dans le cas des produits à base de viande hachée, l'étiquetage doit énumérer tous les pays d'origine raisonnablement possibles (c'est-à-dire les pays dont les matières premières ont figuré dans les stocks de l'entreprise de transformation pendant au moins 60 jours).
3. Organisation mondiale du commerce. Notification au Comité sur les obstacles techniques au commerce, G/TBT/N/USA/281/Add.3, 22 janvier 2009.

Chapitre 11

Orientations futures de la politique agricole

Dans ce chapitre, la politique agricole des États-Unis est évaluée eu égard aux principes et aux critères opérationnels de transparence, ciblage, adaptation, flexibilité et équité qui ont été convenus par les ministres de l'agriculture des pays membres de l'OCDE en 1998 pour l'évaluation des réformes entreprises dans la zone OCDE. Quelques problèmes et défis émergents y sont mis en évidence et des recommandations à l'intention de pouvoirs publics y sont formulées.

Dans ce chapitre, la politique agricole des États-Unis est évaluée eu égard aux principes et aux critères opérationnels de transparence, ciblage, adaptation, flexibilité et équité, qui ont été convenus par les ministres de l'agriculture des pays membres de l'OCDE en 1998 pour l'évaluation des réformes entreprises dans la zone OCDE. Ces critères d'évaluation ont été conçus pour promouvoir un secteur économiquement sain, qui contribue à l'ensemble de l'économie, respecte les ressources naturelles et utilise les facteurs de production de manière efficace, sans recourir à des mesures de soutien qui faussent la production et les échanges. Le chapitre met en évidence quelques problèmes et défis émergents et se termine par quelques recommandations importantes à l'intention de pouvoirs publics.

Précisons tout d'abord qu'il est trop tôt pour faire une évaluation complète des conséquences des dispositions relatives aux produits de base énoncées dans la loi agricole de 2008. Non seulement nous n'en savons pas encore assez sur certains éléments clés concernant la mise en œuvre des divers programmes, mais nous n'avons pas suffisamment de recul pour discerner tous les effets de certaines politiques. Voici toutefois quelques observations préliminaires.

11.1. Évaluation du déroulement de la réforme depuis 1985

Mesures de soutien au titre des produits de base

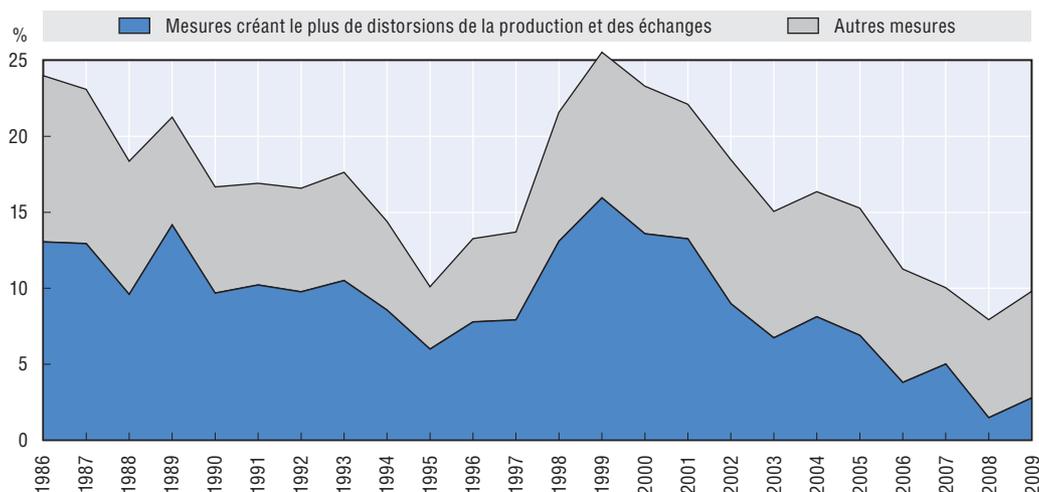
Le niveau du soutien a été divisé par deux, et les distorsions de la production et des échanges ont sensiblement diminué...

L'orientation des réformes de la politique agricole (examinée au chapitre 2) est généralement conforme aux principes de l'OCDE rappelés ci-dessus. L'évolution depuis 1986-88 vers des politiques agricoles qui créent moins de distorsions de la production et des échanges est évaluée eu égard au niveau du soutien (montant des aides accordées) et à sa composition (modalités de mise en œuvre). Comme on peut le voir sur le graphique 11.1, aussi bien le niveau du soutien aux producteurs (ESP en pourcentage) que la part des formes de soutien qui créent le plus de distorsions de la production et des échanges (c'est-à-dire les paiements au titre de la production et les paiements au titre de l'utilisation d'intrants variables, non assortis de contraintes) ont diminué au fil du temps.

Consécutivement à la création de paiements qui n'obligent pas les agriculteurs à produire des produits de base (loi agricole de 1996), les formes de soutien qui créent le plus de distorsions et celles qui visent un produit spécifique ont peu à peu perdu du terrain. Cette tendance s'est accélérée à partir de 2001, les paiements au titre de la superficie courante consacrée à un produit donné étant en grande partie abandonnés au profit de paiements contractuels et de paiements directs fondés sur la superficie passée et non assortis d'une obligation de production. Les mesures qui génèrent le plus de distorsions représentent aujourd'hui moins d'un tiers du soutien total aux producteurs.

Globalement, depuis 1986-88, les réformes ont renforcé l'orientation par le marché, et le soutien aux producteurs et la protection aux frontières (tels que mesurés par le CNP des

Graphique 11.1. **Évolution du soutien aux producteurs : composantes créant le plus de distorsions et autres composantes**



Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

producteurs) ont sensiblement diminué. Les États-Unis se classent au troisième rang des pays de l'OCDE qui affichent le soutien aux producteurs le plus faible en pourcentage des recettes agricoles (10 % en 2007-09) et le soutien s'y établit à moins de la moitié de la moyenne des pays de l'OCDE. L'écart entre prix aux producteurs intérieurs et mondiaux s'est sensiblement réduit, tombant à 2 % en 2007-09, contre 13 % en 1986-88. De plus, les analyses réalisées à l'aide du modèle MEP indiquent que, si l'on considère les politiques agricoles dans leur ensemble, leur efficacité de transfert est élevée et s'est améliorée au fil du temps.

... mais ces améliorations se sont surtout produites à partir de 2001...

Par rapport à la moyenne 1986-88, le niveau du soutien a baissé chaque année, sauf en 1999 et en 2000, mais il a fallu attendre 2001 pour que l'importance relative des mesures qui faussent le plus la production et les échanges diminue elle aussi. Toutefois, le net recul des mesures qui génèrent le plus de distorsions, au cours de la période 2002-09, était principalement dû à une hausse des cours mondiaux des produits de base, plutôt qu'à une réforme des politiques, car plusieurs mesures de soutien évoluent en sens inverse des prix du marché. On peut donc penser que la tendance à la baisse du soutien sera inversée si les prix du marché venaient à fléchir.

.... et les secteurs du lait et du sucre continuent de bénéficier d'un soutien élevé lié à la production

Depuis 1985, il n'y a pas eu de réels changements de fond dans les secteurs du sucre et des produits laitiers, qui demeurent les plus protégés aux États-Unis. Les régimes de soutien sont très complexes dans ces deux secteurs, mais comme leur fonctionnement est différent, leur degré d'isolement par rapport aux signaux du marché mondial l'est aussi. Le soutien au sucre est assuré par une combinaison de limitations des importations, de prêts au titre du soutien des prix et de contingents tarifaires, et il est plus élevé que celui apporté au secteur laitier en valeur relative. En 2007-09, par exemple, le transfert au titre d'un seul produit (TSP en %) était d'un peu plus de 27 % pour le sucre, contre 13 % pour les produits

laitiers. Les distorsions de la production et des échanges, mesurées par le coefficient nominal de protection des producteurs (CNPP), sont aussi plus importantes dans le secteur du sucre que dans celui des produits laitiers (par exemple, en 2007-09, les prix aux producteurs étaient supérieurs aux cours mondiaux de 38 % dans le cas du sucre, et de 17 % dans celui du lait).

Le secteur laitier est soumis à l'un des régimes les plus complexes et les plus générateurs de distorsions de la politique agricole des États-Unis, et il reçoit davantage de soutien, en valeur absolue, que tout autre secteur (4 145 millions USD en 2007-09). Fondée sur un système complexe de mesures de soutien des prix, de paiements au titre du soutien du revenu, de programmes d'organisation de la commercialisation à l'échelle fédérale ou des États, de contingents d'importation soumis à des taux de droits élevés et, dans une moindre mesure, de subventions à l'exportation, l'action publique isole les producteurs laitiers des États-Unis des signaux du marché et contribue à fausser les marchés laitiers mondiaux. Des subventions à l'exportation ont été distribuées en 2009 et en 2010, pour la première fois depuis 2004.

Les principales composantes du système de soutien au secteur laitier, telles que le programme de soutien des prix du marché et les programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation du lait, trouvent leur origine dans les années 30 et 40. Bien que ces programmes aient été modifiés au fil des ans, les aménagements qui leur ont été apportés sont restés modestes et n'ont pas été à la mesure des profondes mutations de la structure du secteur ; de l'évolution des comportements des consommateurs ; et des changements technologiques (Balagtas, 2008 ; James, 2006 ; Blayney et Normile, 2004). On peut donc se demander dans quelle mesure les objectifs déclarés de ces politiques demeurent d'actualité.

En raison de la multitude des mesures et de leur complexité, certaines font double-emploi et d'autres sont antagonistes. Le programme de soutien des prix du marché et le programme de contrats de compensation des pertes de revenus laitiers (Milk Income Loss Contract Payment – MILC) peuvent avoir sur les producteurs laitiers plusieurs répercussions négatives qui risquent d'entraîner des effets pervers. Par exemple, le programme MILC favorise une augmentation de la production (en accroissant les recettes des producteurs par des paiements liés à la production), ce qui exerce une pression sur les prix alors que le programme de soutien des prix en faveur des producteurs laitiers (DPPSP) et les mesures de protection contre les importations visent à les maintenir. En maintenant les prix à un niveau artificiellement élevé, en garantissant le soutien des revenus et en mettant un frein à la concurrence des importations, le régime de soutien du secteur laitier en place aux États-Unis encourage la surproduction, ce qui pourrait alourdir la charge qu'entraîne le soutien des prix et accroître les quantités de produits laitiers que les pouvoirs publics doivent proposer d'acheter pour en assurer le fonctionnement.

Les conséquences économiques des politiques laitières mises en œuvre aux États-Unis ont fait l'objet d'études approfondies (voir, par exemple Balagtas, 2008, pour une revue de la littérature). En général, les données empiriques laissent penser que : i) les effets des programmes intéressant le secteur laitier sur le niveau et la variabilité des prix aux producteurs et de leurs recettes sont modestes, le niveau et la variabilité des prix étant principalement affectés par les mesures aux frontières ; ii) les coûts qu'ils imposent aux consommateurs et aux contribuables sont plus élevés que les gains qu'en retirent les éleveurs laitiers. Par exemple, un rapport du ministère de l'Agriculture montre que l'effet

conjugué des différents programmes sur le prix aux producteurs est quasiment imperceptible : les programmes mis en œuvre au niveau fédéral augmentent le prix moyen du lait d'environ 1 % et les revenus des producteurs (recettes plus paiements publics) de 3 %, sur cinq ans (Blayney et Normile, 2004).

La même étude constate aussi que, sans le programme MILC, les autres programmes laitiers augmentent en moyenne les prix laitiers de 4 % (contre 1 % avec le programme MILC), sur cinq ans. Compte tenu du plafond de production par exploitation, les paiements du MILC sont plus susceptibles d'induire une augmentation de la production sur les plus petites exploitations, laquelle entraînera une baisse des prix du lait, alors qu'ils peuvent réduire les revenus des plus gros producteurs dans la mesure où la production annuelle de ceux-ci est très au-dessus du plafond au-delà duquel les paiements fédéraux ne sont plus versés (Balagtas, 2008).

Les effets des programmes laitiers sur les exploitations varient d'une région à l'autre, en raison du cloisonnement des marchés du lait liquide. Du fait de ce cloisonnement géographique, les coûts et les avantages des programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation du lait varient entre régions. D'après certaines études, les programmes en question pénalisent en réalité les producteurs dans les régions où les coûts sont faibles et imposent aux consommateurs des coûts d'autant plus élevés qu'ils sont éloignés de certaines zones de production (Balagtas, Smith et Sumner, 2007 ; Cox et Chavas, 2001). En restreignant la concurrence entre régions, le système des programmes fédéraux d'organisation de la commercialisation pourrait aussi avoir des effets pervers sur les transformateurs de produits laitiers. Un système reposant sur les mécanismes du marché, dépendant uniquement d'accords contractuels directement négociés entre les transformateurs et les vendeurs de lait pourrait être plus efficace pour commercialiser les produits laitiers.

Or, la loi agricole de 2008 ne remanie pas le soutien des prix dans les secteurs où il est le plus important – ceux du lait et du sucre...

En ce qui concerne le secteur du sucre, la loi agricole de 2008 accroît les taux de prêt, qui n'avaient pas été revus à la hausse depuis 1985, et limite de manière générale le volume des importations à des niveaux ne dépassant pas les seuils minimaux prescrits par les accords commerciaux internationaux, sauf dans les situations d'urgence¹. Le programme de transformation de sucre en éthanol pourrait en outre s'avérer très onéreux, alors qu'en principe, les mesures en faveur du secteur sucrier ne doivent imposer aucun coût aux pouvoirs publics.

La production d'éthanol constitue un nouveau débouché pour le sucre aux États-Unis et offre un moyen de garantir aux producteurs nationaux une part d'au moins 85 % du marché intérieur, conformément à l'objectif fixé. Concrètement, une part du marché intérieur du sucre serait garantie aux producteurs des États-Unis – quel que soit le volume des importations – grâce à la possibilité de réaffecter à la production d'éthanol une partie du sucre initialement destiné à une utilisation alimentaire. De manière générale, les modifications prévues par la loi agricole de 2008 pérennisent un système de soutien qui contribue à fausser les marchés mondiaux du sucre, isole les producteurs de sucre des États-Unis des signaux des marchés mondiaux et fait peser un fardeau sur les consommateurs (utilisateurs) de sucre à l'intérieur du pays.

Dans le secteur laitier, les paiements effectués au titre du programme MILC sont liés à la production actuelle, à la différence des paiements contracycliques versés pour les cultures. Or ce type de soutien est un de ceux qui créent le plus de distorsions de la production et des échanges : il est relativement inefficace pour accroître le revenu des ménages agricoles, et, selon les pratiques agricoles adoptées, il peut être un des plus préjudiciables à l'environnement dans la mesure où il encourage une augmentation de la production. La loi agricole de 2008 prévoyant une augmentation des taux de paiements, le programme MILC assurera un degré de soutien plus élevé lorsque les conditions seront réunies pour que les versements soient déclenchés. Dans l'ensemble, on estime que les changements apportés au programme MILC alourdiront de 395 millions USD le coût budgétaire du dispositif au cours de la période quinquennale considérée (exercices budgétaires 2008 à 2012) (Chite et Shields, 2009).

La loi agricole de 2008 prévoit l'ajustement à la hausse du prix de référence établi pour les besoins du programme MILC s'il advient que le prix des aliments du bétail augmente au-delà d'un certain seuil. Le versement des paiements MILC est donc déclenché à un niveau plus élevé des prix du lait sur le marché, d'où un accroissement des montants qui pourraient devoir être versés. D'après certaines études préliminaires du service de recherche économique, si les changements apportés au programme de soutien des prix ne devraient pas avoir d'incidence notable sur le niveau du soutien, les modifications du programme MILC devraient quant à elles avoir pour effet d'accroître le volume des paiements (ERS, 2009). Les prix d'achat du beurre, du cheddar et du lait dégraissé en poudre pourraient assurer au lait un degré de soutien moins élevé que dans le cadre de la précédente loi agricole. C'est là une conséquence des évolutions des coûts estimés utilisés pour calculer les prix du lait à partir de ceux des produits laitiers. Selon certaines hypothèses, les paiements MILC se seraient établis à 108.00 USD par exploitation dans le cadre de la loi agricole de 2002 et se monteraient à 134.33 USD par exploitation en application de la loi de 2008.

Le lancement, dans le cadre de la loi agricole de 2008, d'un programme de fixation de prix à terme des produits laitiers constitue un pas dans le bon sens, car c'est un instrument de gestion des risques plus efficace que les paiements MILC face à l'instabilité des prix du lait à la production et des revenus des producteurs. En outre, la suppression de la disposition qui interdisait aux transformateurs laitiers de payer un prix inférieur au prix minimum établi dans le cadre du programme d'organisation de la commercialisation quand le prix fixé par un contrat à terme était plus bas que ce prix minimum pourrait encourager les transformateurs à passer des contrats à terme.

... et elle maintient les programmes de soutien en faveur des cultures...

Les paiements au titre des prêts à la commercialisation, les paiements directs et les paiements contracycliques constituent les principales formes de soutien des prix et des revenus dans la loi agricole de 2008 comme dans celle de 2002. Ces différents subsides se distinguent par les critères spécifiques auxquels il faut satisfaire pour en bénéficier et plus particulièrement par leur plus ou moins grand couplage avec les prix du marché et les volumes de production des cultures concernées. Les paiements au titre des prêts d'aide à la commercialisation sont fonction de la production effective et constituent l'une des formes de soutien qui génèrent le plus de distorsions de la production et des échanges. Quant aux paiements directs, ils sont découplés de la production ou des prix courants, mais ils pourraient avoir des effets sur le patrimoine et sur l'investissement susceptibles d'influencer les décisions de production.

Les paiements contracycliques sont, comme les paiements directs, découplés de la production effective et ils n'obligent pas l'exploitant à produire un produit de base ou un autre, mais ils sont fonction des prix courants du marché. Du fait de leur lien avec les prix du marché, ils peuvent influencer sur les choix de production. Ils peuvent en effet diminuer les risques de baisse des revenus des producteurs liés aux fluctuations des prix en réduisant la variabilité des recettes tirées des cultures sous programme, selon les prix du marché escomptés et le degré d'aversion pour le risque des agriculteurs. Quoi qu'il en soit, les distorsions associées aux paiements contracycliques sont moins prononcées que celles générées par les paiements totalement « couplés » tels que les prêts d'aide à la commercialisation (OCDE, 2003).

En ce qui concerne les agriculteurs qui disposent de superficies de référence et qui continuent d'y cultiver les mêmes cultures sous programme, les paiements directs et les paiements contracycliques peuvent leur donner l'impression de garantir des recettes au moins équivalentes à celles qu'assurent les prix indicatifs, pour 85 % des superficies de référence, compte tenu des rendements inférieurs retenus dans les calculs (ou 83.3 % si l'on prend en compte les changements apportés aux paiements directs par la loi agricole de 2008). Cette impression réduit sensiblement les risques de revenu auxquels ils sont confrontés. En outre, les prix indicatifs de plusieurs cultures sous programme sont fixés à des niveaux très élevés par rapport aux prix du marché passés, sauf depuis quelques années. Néanmoins, les Perspectives agricoles 2010 de l'OCDE et de la FAO prévoient que les paiements contracycliques ne seront pas déclenchés, car les prix du marché projetés sont sensiblement supérieurs aux prix indicatifs (OCDE-FAO, 2010).

... et introduit un nouveau programme de soutien du revenu basé sur le chiffre d'affaires, dans le cadre duquel des paiements peuvent être déclenchés même quand les prix des produits de base sont anormalement élevés

La principale innovation de la loi agricole de 2008 est probablement le programme de garantie du chiffre d'affaires pour les productions végétales (ACRE) – qui est un nouveau programme optionnel de soutien du revenu fondé sur le chiffre d'affaires, visant des produits spécifiques, basé sur les superficies cultivées et lié aux prix et aux rendements récents. Le programme ACRE exige qu'un manque à gagner se soit produit à la fois au niveau de l'État et au niveau de l'exploitation. Ainsi donc, les pertes subies par un exploitant donné ne seront pas compensées si la condition relative au chiffre d'affaires au niveau de l'État n'est pas satisfaite – le paiement étant basé sur le niveau du manque à gagner à l'échelle de l'État et non à l'échelle de l'exploitation. Un exploitant peut donc décider de souscrire une assurance récolte pour se prémunir contre les pertes propres à son exploitation. Si, par contre, le chiffre d'affaires d'un cultivateur connaît des fluctuations parallèles à celles du chiffre d'affaires enregistré à l'échelle de l'État, le programme ACRE peut suffire pour couvrir les risques de revenus de l'exploitation. De manière générale, si, pour un grand nombre d'exploitants dans tout le pays, seule la condition relative au chiffre d'affaires de l'exploitation, il y a lieu de douter que le programme ACRE remplisse efficacement sa fonction et que les agriculteurs ayant subi un manque à gagner bénéficient effectivement de paiements.

L'analyse de simulations effectuées au moyen du modèle AGLINK-COSIMO de l'OCDE et de la FAO indique qu'à court terme, le programme ACRE accordera des paiements aux producteurs de blé et de sorgho, en raison du fléchissement des prix courants projetés et du niveau relativement élevé du chiffre d'affaires de référence compte tenu des prix du blé et du sorgho en 2008. Par la suite, l'analyse ne prévoit pas d'autres paiements au titre du

programme ACRE. Cela n'a rien de surprenant étant donné qu'elle se fonde sur l'hypothèse d'une situation « normale » sur les marchés, sans chocs négatifs du côté de l'offre ou de la demande. Or, le soutien assuré par le programme ACRE au titre des produits couverts n'est dispensé que si le chiffre d'affaires courant à l'échelle de l'État, d'une part, et le chiffre d'affaires courant de l'exploitation concerné, d'autre part, sont simultanément inférieurs à leurs seuils de référence – conditions qui n'ont de probabilités d'être réunies que si des événements néfastes, comme une grave sécheresse, se produisent (encadré 11.1).

Encadré 11.1. Analyse du programme ACRE au moyen du modèle AGLINK-COSIMO

Bien que la loi agricole de 2008 ait apporté des changements aux taux des prêts à la commercialisation et aux prix indicatifs contracycliques, les prix projetés dans les Perspectives de l'OCDE et de la FAO 2010 sont sensiblement supérieurs à ces prix indicatifs, de sorte que ces programmes ne devraient pas accorder de paiements aux producteurs américains (OCDE-FAO, 2010).

Pour mesurer hypothétiquement le soutien que pourrait apporter le programme ACRE aux producteurs américains qui cultivent les végétaux éligibles, il est proposé de simuler un « choc » du côté de l'offre en reproduisant les conditions d'une sécheresse. On a choisi la sécheresse qui a sévi en 1988 aux États-Unis pour créer une crise de l'offre sur les marchés des produits de base, et observer la réaction du programme ACRE. Premièrement, on a estimé la variation en pourcentage entre les rendements de 1988 et les rendements tendanciels des principales céréales et des principaux oléagineux représentés dans le modèle AGLINK-COSIMO (maïs, blé, sorgho, orge, avoine, soja et riz). Le tableau 11.1 ci-dessous indique ces variations, lesquelles ont ensuite servi à simuler une réduction en pourcentage des rendements en 2013. Le « choc sécheresse » a été provoqué en 2013 et pas avant, car c'était la première année au cours de laquelle aucun produit ne bénéficiait d'un paiement au titre du programme ACRE dans le scénario de référence. Notons que les rendements en riz et en sorgho sont en fait supérieurs aux rendements tendanciels. L'une des principales hypothèses du scénario de référence est que le taux de participation au programme ACRE serait de 10 % pour toutes les cultures éligibles, sauf le riz qui est supposé avoir un taux de participation égal à zéro (cette hypothèse est maintenue dans le scénario qui prévoit une sécheresse).

Tableau 11.1. Effets d'une grave sécheresse en 2013 sur les rendements, les prix et les paiements du programme ACRE

	Variation du rendement en %	Variation des prix en %		ACRE (millions USD)	
	2013	2013	2014	2014	2015
Maïs	-24	42	-9	276.4	15.6
Blé	-7	18	1	-	-
Sorgho	5	38	-8	23.3	11.8
Orge	-29	21	-5	2.6	-
Soja	-18	29	-7	95.7	1.6
Avoine	-29	36	-8	2.1	0.8
Riz	3	2	2	-	-
Total				400.1	29.8

Encadré 11.1. Analyse du programme ACRE au moyen du modèle AGLINK-COSIMO (suite)

La réduction des rendements de la plupart des produits provoque directement une hausse des prix en 2013 qui a deux effets sur le calcul des chiffres d'affaires aux fins du programme ACRE. Premièrement, la hausse des prix entraîne une augmentation des chiffres d'affaire de référence calculés pour les exploitations et des chiffres d'affaire effectifs déterminés à l'échelle des États, mais la baisse des rendements n'entraîne qu'une légère diminution du chiffre d'affaires de référence des exploitations, car le calcul de la moyenne des rendements exclut la valeur la plus basse et la valeur la plus haute. Deuxièmement, la hausse des prix en 2013 cause un accroissement de la production en 2014, qui provoque une baisse des prix par rapport au niveau de référence. C'est en 2014 que le programme ACRE commence à accorder des paiements pour le maïs, l'orge, le sorgho, l'avoine et le soja car cette année-là, le montant garanti par le programme est plus élevé en raison de la hausse de l'année précédente, et les chiffres d'affaires effectifs courants au niveau des États sont plus faibles du fait de la diminution des prix courants. En 2014, les sommes versées se montent au total à 400 millions USD, mais les paiements vont essentiellement au maïs (276 millions USD) et au soja (96 millions USD). En 2015, des paiements ACRE sont de nouveau accordés au titre du maïs, du sorgho, du soja et de l'avoine, pour un montant total de 30 millions USD.

Il est à noter que l'analyse du programme ACRE au moyen du modèle AGLINK-COSIMO se heurte à des limites et que les résultats doivent être interprétés avec précaution. En particulier, le programme ACRE repose sur les chiffres d'affaire aux niveaux de l'État et de l'exploitation individuelle. Le modèle AGLINK-COSIMO étant un modèle au niveau national, les particularités du programme ACRE ne sont pas toutes pleinement représentées.

Bien entendu, le nombre de cultivateurs demandant à bénéficier du programme a une incidence sur le niveau en valeur absolue des paiements, et le FAPRI table sur une proportion de l'ordre de 20 % pour le maïs, le soja, le blé, le sorgho et l'orge, ce qui doublerait le niveau des paiements indiqué plus haut (FAPRI, 2010). Toutefois, pour mettre les paiements ACRE en perspective, le tableau ci-après ventile les chiffres d'affaires calculés et les paiements par hectare versés en 2014. On constate dans le tableau 11.2 que le programme ACRE pourrait fournir aux producteurs un niveau de soutien significatif par hectare éligible si un aléa tel qu'une sécheresse se produisait.

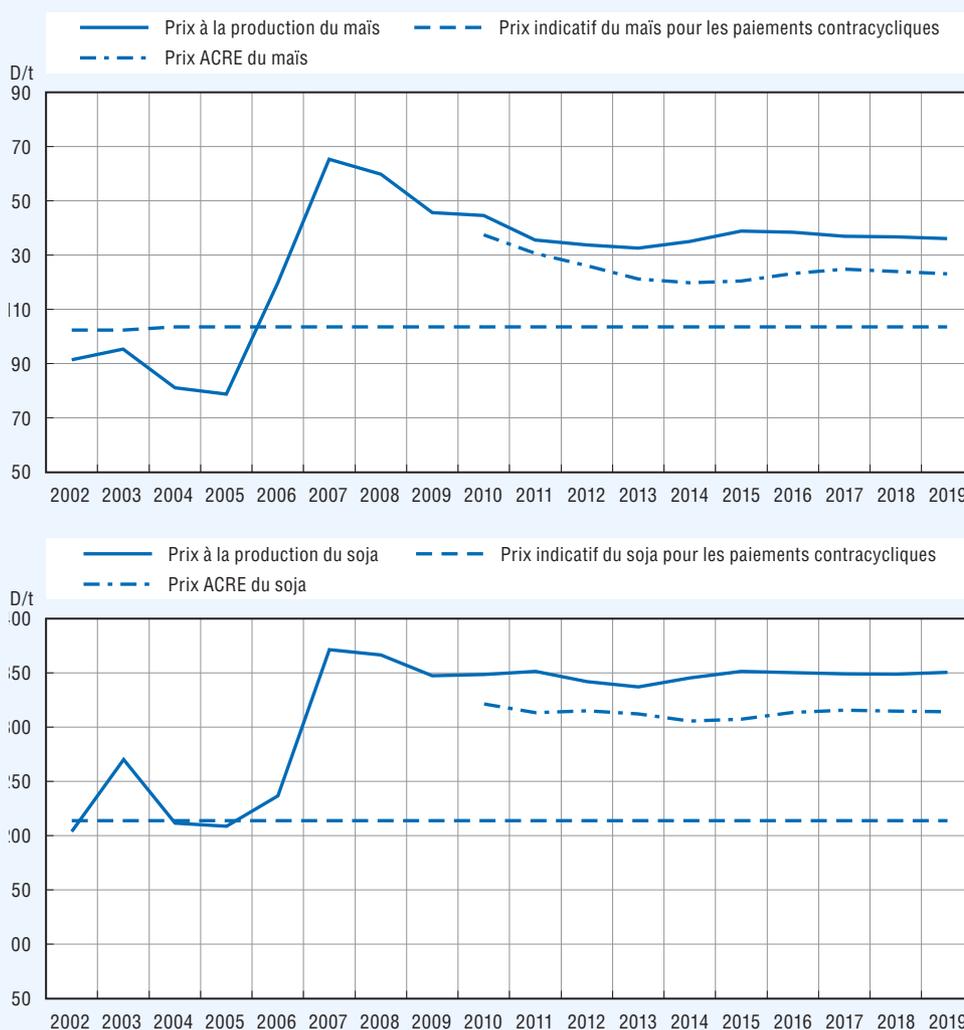
Tableau 11.2. Paiements du programme ACRE

2014	Garantie du programme	Chiffre d'affaires effectif de l'État	Superficies couvertes	Paiement
	USD/ha	USD/ha	(000 ha)	USD/ha
Maïs	1 424.31	1 322.46	2 713.26	101.85
Blé	461.25	481.34	2 157.13	0.00
Sorgho	489.89	429.36	385.53	60.53
Orge	670.09	660.26	2.64	9.83
Soja	1 036.44	975.27	1 563.68	61.17
Avoine	367.35	343.95	90.64	23.40
Riz	1 267.86	1 491.35	0.00	0.00

Encadré 11.1. Analyse du programme ACRE au moyen du modèle AGLINK-COSIMO (suite)

Sachant que les agriculteurs ont le choix entre le programme ACRE et les paiements contractuels, il convient de comparer les niveaux de prix qu'il offrirait avec les prix indicatifs habituels dans le cadre du programme de paiements contractuels. Les graphiques ci-dessous montrent que les prix ACRE (90 % du prix moyen aux producteurs des deux années précédentes) pour le maïs et le soja sont sensiblement plus élevés que les prix indicatifs retenus dans le programme de paiements contractuels. Le programme ACRE présente à l'évidence un degré de protection des prix supérieur et, de surcroît, une protection contre les baisses de rendement absente du programme de paiements contractuels. Toutefois, il faut savoir qu'en souscrivant à cette protection plus importante de leurs revenus, les producteurs acceptent aussi une minoration de 20 % des paiements directs et de 30 % du taux des prêts d'aide à la commercialisation. Jusqu'à présent, peu de producteurs ont opté pour le programme ACRE (Young et Woolverton, 2009).

Graphique 11.2. Prix ACRE du maïs et du soja



Les interactions du programme ACRE avec l'ensemble des dispositifs de soutien aux produits déjà en place rendent d'autant plus compliquées les décisions que les producteurs ont à prendre.

Les anticipations des prix par un exploitant pour les années suivantes sont un facteur déterminant de la décision d'adhérer ou non au programme ACRE (Cooper, 2009). Comme les producteurs sont obligés d'inscrire l'intégralité de leur exploitation, ils décident pour toutes les cultures sous programme à la fois en comparant ce que leur rapportera leur adhésion au programme ACRE à ce que leur rapportera les CCP et la valeur totale des paiements directs et des taux de prêt. Autrement dit, pour prendre cette décision, les producteurs doivent procéder à un arbitrage entre la réduction des paiements au titre des formes habituelles de soutien et la protection accrue contre les risques de revenus qu'est censé procurer le programme ACRE. Pour ce faire, il faut anticiper les prix de l'année suivante, et tenir compte de la variabilité des rendements au niveau de l'État et sur l'exploitation. Les agriculteurs doivent en outre prendre en considération l'évolution des prix escomptée pendant toute la durée du programme ACRE (campagnes 2009 à 2012), car une exploitation qui y souscrit ne peut pas se désengager.

Un agriculteur peut décider de renoncer aux paiements contracycliques si les prix du marché demeurent supérieurs aux niveaux qui en déclenchent le versement. Dans le cas des paiements directs, il peut être enclin à adhérer au programme ACRE compte tenu des avantages qu'il offre en termes de protection des revenus, sous réserve toutefois que le montant des paiements directs auxquels il lui faudra renoncer ne soit pas trop important. Si, par contre, il pense que les prix demeureront suffisamment élevés pour que le versement des paiements au titre du programme ACRE ne soit pas déclenché, il peut choisir de rester couvert par les programmes habituels, en vertu de quoi il continuera de percevoir les paiements directs à taux plein.

La réduction des paiements directs sera plus marquée pour les cultures qui donnent lieu à des paiements relativement élevés par unité de superficie (comme le riz ou le coton) que pour celles donnant droit à des taux de paiement plus faibles (telles que le maïs, le blé et le soja) (tableau 3.1). Pour qu'un agriculteur opte pour le programme ACRE, il faut que le montant des gains qui peuvent en être escomptés par unité de superficie soit au moins aussi élevé que ce celui des paiements directs qu'il perdra.

Certaines études portent à croire que le programme ACRE devrait présenter quelque attrait aux yeux des agriculteurs dont les cultures courantes diffèrent sensiblement des cultures passées ayant servi à établir les superficies de référence, car les paiements contracycliques (qui sont calculés en fonction des superficies de référence) peuvent se révéler inadaptés pour couvrir les risques de revenus liés aux cultures courantes (Zulauf, Dicks et Vitale, 2008). Le programme devrait également recevoir un accueil favorable dans les États qui se caractérisent par des variations relativement marquées des rendements, ainsi que pour les cultures dont les prix sont bien supérieurs aux taux de prêt qui leur sont applicables². En principe, le programme pourrait aussi être apprécié dans les États où les rendements tendent à être fortement corrélés avec les rendements moyens à l'échelle nationale.

Outre ses interactions avec les prêts d'aide à la commercialisation, les paiements directs et les paiements contracycliques, ACRE interfère également, dans une certaine mesure, avec l'assurance récolte et avec le nouveau programme SURE. Ce dernier a été créé pour dédommager les producteurs éligibles d'une partie des pertes de récoltes qui ne

donnent pas droit à une indemnisation dans le cadre du programme d'assurance récolte. Pour les besoins de ce dispositif, les pertes seront mesurées par le manque à gagner à l'échelle de toute l'exploitation, et les paiements au titre du programme ACRE (et des autres instruments de soutien aux produits de base) seront pris en compte dans le calcul des paiements SURE. La complexité de ce système et les interactions avec d'autres programmes expliquent sans doute en grande partie pourquoi peu d'agriculteurs optent pour le programme ACRE.

Considérations d'équité

Les dispositifs de soutien aux produits de base exacerbent les disparités entre les ménages d'agriculteurs...

Les considérations d'équité figurent depuis longtemps parmi les principales raisons mises en avant pour justifier la politique agricole des États-Unis (Gardner, 2002 ; 2007). Le « problème agricole » a été identifié à la persistance des faibles revenus et de l'incidence élevée de la pauvreté parmi les agriculteurs et, depuis leur lancement dans les années 30, les programmes de soutien des prix et du revenu ont été conçus à la fois pour élever le niveau des revenus agricoles et pour combler l'écart entre les revenus agricoles et non agricoles. La répartition des paiements est un sujet qui revient dans le débat à chaque nouvelle loi agricole.

Au fil des années, les programmes agricoles se sont accompagnés de changements spectaculaires dans la structure et l'organisation des exploitations. Aujourd'hui peu de ménages agricoles tirent l'essentiel de leurs revenus de cette activité et ceux qui en sont le plus tributaires ont des niveaux de revenu très supérieurs au revenu moyen des ménages non agricoles.

Sur la période 2000-10, les ménages agricoles ont gagné en moyenne 20 % de plus que le ménage américain moyen et, s'agissant des exploitations commerciales – qui reçoivent la plus grande part des paiements au titre des produits de base –, le revenu moyen des ménages représente plus du triple du revenu du ménage américain moyen. En outre, la valeur nette moyenne du patrimoine des ménages agricoles est supérieure à la moyenne générale. Seuls 4 % des ménages d'agriculteurs ont à la fois des bas revenus et un patrimoine modeste et ils ne reçoivent qu'une petite part des paiements (1 % en 2007).

La plus grande partie des fonds versés au titre du soutien des produits de base est absorbée par des agriculteurs relativement aisés par rapport à la majorité des ménages américains, ou par les propriétaires des ressources utilisées dans l'agriculture (propriétaires terriens), car ces paiements sont le plus souvent liés à la terre ou à la production. Près de 20 % des exploitations remplissant les conditions requises pour bénéficier d'un soutien au titre des produits de base reçoivent environ 80 % des paiements. Plus de la moitié des paiements au titre des produits de base (59 %) sont accaparés par 9 % des exploitations. Parallèlement, la majorité des exploitations (60 %) ne reçoivent rien et produisent des produits de base qui ne donnent pas droit à un soutien visant des produits spécifiques, tels que la viande bovine ou porcine, la volaille, les fruits et les légumes. La concentration des paiements accordés par exploitation reflète la concentration des recettes et des actifs par exploitation.

On le voit, le lien entre les paiements de soutien à l'agriculture et la réduction de la pauvreté est ténu, et les programmes de soutien au titre des produits de base ne sont pas un mécanisme approprié pour le renforcer. Aujourd'hui, où il n'y a pratiquement plus

aucune différence entre ménages agricoles et ménages non agricoles en termes de niveau de revenu et de diversité des emplois qu'ils occupent, les politiques macroéconomiques mises en œuvre par les pouvoirs publics pourraient bien avoir des effets beaucoup plus profonds sur les ménages agricoles que les politiques spécifiquement axées sur l'agriculture.

... malgré quelques timides efforts pour remédier aux problèmes d'équité dans la loi agricole de 2008.

Au lieu de procéder à une révision complète des paiements au titre du soutien aux produits de base, on a peu à peu introduit diverses limites aux dispositifs. Dans un souci d'équité, la loi agricole de 2008 a modifié les plafonds de ces paiements, ainsi que les critères de taille des exploitations éligibles. Toutefois, ces plafonds ne devraient pas avoir une incidence sur un grand nombre d'agriculteurs, et ils n'empêcheront probablement pas les grosses exploitations de recevoir des subventions. On ne dispose pas encore d'informations portant spécifiquement sur les limitations à 500 000 USD du revenu brut ajusté non agricole et à 750 000 USD du revenu brut ajusté agricole instaurées par la loi agricole de 2008. Toutefois, dans le contexte de la loi agricole de 2002, le ministère de l'Agriculture des États-Unis a estimé que le plafonnement du revenu brut ajusté ne touchait que quelques centaines d'exploitants. De plus, les règles de plafonnement pouvaient être contournées, habituellement par des voies légales, en restructurant les exploitations. En pareil cas, le plafonnement des paiements est une mesure inefficace qui se traduit par une perte sèche car il encourage les agriculteurs à rechercher leur avantage personnel pour se soustraire au plafond. Les changements apportés par la loi agricole de 2008, selon lesquels le paiement est alloué aux individus, devraient réduire ces comportements (Monke, 2008).

Les données du ministère de l'Agriculture portent plus particulièrement à croire qu'environ 1.5 % des ménages d'exploitants agricoles disposaient d'un revenu brut ajusté supérieur à 200 000 USD et ont bénéficié de paiements au titre des programmes prévus par la loi agricole de 2002 (1.1 % des exploitations individuelles, 2.5 % des sociétés agricoles en nom collectif, et 9.7 % des ménages participant aux activités du secteur au travers d'une société d'exploitation agricole). Environ 8.5 % des exploitations rizicoles et 9.3 % des exploitations cotonnières disposaient d'un revenu brut ajusté supérieur à 200 000 USD et ont reçu des subventions au titre de ces programmes, contre 5.5 % pour les exploitations produisant du maïs et 1.3 % seulement pour celles produisant du soja. Il convient de souligner que les exploitations potentiellement concernées par le plafonnement du revenu brut ajusté ne sont pas nécessairement de grandes exploitations, et que le dépassement du revenu brut ajusté maximal n'est pas obligatoirement imputable à des revenus agricoles élevés : pour certains agriculteurs, le revenu non agricole constitue parfois la principale source du revenu brut ajusté.

Du point de vue de l'équité sociale, il n'y a aucune raison pour que les agriculteurs soient traités différemment du reste de la population, mais les paiements au titre de programmes de soutien à l'agriculture doivent être remodelés si l'on veut les cibler sur les ménages agricoles pauvres ou sur ceux qui courent un risque financier élevé. Des programmes de soutien du revenu ciblés sur des ménages agricoles disposant de revenus faibles et d'un patrimoine net modeste, modifieraient considérablement la répartition des paiements et seraient une meilleure arme pour lutter contre la pauvreté. Une telle approche devrait être complétée par des activités de valorisation du capital humain

(notamment d'éducation et de formation à la gestion) ou par des mesures visant à créer des emplois non agricoles.

Commerce international

Une issue positive des négociations multilatérales concernant l'agriculture pourrait nécessiter de nouvelles réformes

Le commerce international contribue pour une large part à la prospérité économique à long terme du secteur agricole des États-Unis et ceux-ci ont joué un rôle déterminant pour intégrer pleinement l'agriculture dans les disciplines de l'OMC lors des négociations du Cycle d'Uruguay. Forts de leur position de premier exportateur mondial de produits agricoles, les États-Unis plaident depuis plusieurs années pour une réforme des échanges multilatéraux de produits agricoles, principalement dans l'intention d'élargir l'accès de leurs produits aux marchés.

Une issue favorable des négociations commerciales multilatérales du Cycle de Doha pourrait avoir des répercussions notables pour l'agriculture des États-Unis, car le pays a un avantage comparatif pour de nombreux produits agricoles, et une réduction de la protection aux frontières et des distorsions pourraient lui ouvrir d'importants débouchés à l'exportation. La conclusion d'un accord pourrait entraîner une baisse sensible des plafonds de dépense applicables à certaines formes de soutien interne et l'élimination des subventions à l'exportation, tout en permettant aux produits agricoles des États-Unis d'accéder plus facilement aux marchés étrangers. Mais il faudrait pour cela introduire d'autres réformes, notamment remplacer les subventions à l'agriculture qui faussent la production par des mesures de soutien découplées et ciblées créant moins de distorsions.

Un renforcement des disciplines concernant les modalités du soutien interne – tel qu'envisagé dans le cadre du cycle de Doha – réduirait substantiellement le volume du soutien pouvant être apporté sans enfreindre les engagements pris dans le cadre de l'OMC, notamment en ce qui concerne le soutien visant les produits individuellement, comme celui dont bénéficient le sucre et le coton (Blanford et Orden, 2008 ; Zulauf et Orden, 2009). De manière générale, plus les prix des produits de base seront faibles, plus les ajustements devront être importants. Cependant, même si ces prix restaient suffisamment élevés pour ne pas déclencher le versement des paiements contracycliques ou des paiements au titre des prêts, deux formes de soutien classiques, procéder à des paiements importants en application du programme ACRE pourrait compromettre la capacité des États-Unis à respecter les engagements qu'ils auraient pris dans le cadre de l'OMC.

Si le Cycle de Doha débouche sur un élargissement de l'accès aux marchés, les États-Unis devront probablement soumettre à des règles le soutien qu'ils apportent aux prix de certains produits par le biais de la réglementation des importations (en particulier pour les produits laitiers et le sucre). La conclusion d'un accord dans le cadre du cycle de Doha renforcerait les règles applicables aux contingents tarifaires et encadrerait le relèvement des prix planchers du sucre prévu en vertu de la loi agricole de 2008, tout en renforçant la concurrence sur le marché du sucre aux États-Unis.

Les subventions à l'exportation, les programmes de garantie des crédits à l'exportation et l'aide alimentaire sont soumis aux disciplines existantes de l'OMC et pourraient faire l'objet de nouvelles règles à l'issue des négociations du Cycle de Doha. Les membres de l'OMC sont convenus d'éliminer les subventions à l'exportation. La suppression des subventions à l'exportation des produits agricoles est depuis longtemps un objectif de la

politique commerciale des États-Unis. La loi agricole de 2008 a mis un terme au programme d'encouragement à l'exportation (EEP), qui était jusqu'alors le plus important dispositif de subventionnement des exportations de produits agricoles aux États-Unis. Si les subventions à l'exportation étaient abolies, il faudrait aussi supprimer le programme d'encouragement à l'exportation de produits laitiers, dispositif beaucoup plus modeste qui a été reconduit par la loi agricole de 2008.

Les États-Unis ont déjà apporté des changements à leurs programmes de garantie des crédits à l'exportation à la suite d'une décision rendue à leur encontre par l'OMC dans le différend sur le coton. La garantie des crédits de durée intermédiaire fournie par le GSM-103 et le programme de garantie des crédits fournisseurs ont été abolies, des commissions calculées en fonction du risque ont été instaurées et le plafonnement à 1 % des frais de constitution de dossier a été levé. La suppression du programme d'encouragement à l'exportation et les modifications des programmes de garantie des crédits à l'exportation ont renforcé l'orientation par le marché des exportations des États-Unis et concordent avec les objectifs de réforme des échanges des négociations du Cycle de Doha.

Les accords commerciaux régionaux ont été renforcés

Les États-Unis – en particulier depuis 2002 – participent activement à des accords régionaux et bilatéraux, qui s'ajoutent à leurs engagements commerciaux multilatéraux. Une zone de libre-échange avec Israël, créée en 1985, a été suivie d'une autre avec le Canada, en 1989, qui a par la suite été élargie au Mexique pour devenir l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) en 1994. Un accord commercial préférentiel entre l'Australie et les États-Unis, s'inspirant de l'ALENA, a été signé en 2004. En 2006, l'Accord de libre échange d'Amérique centrale (ALEAC), qui englobe les États-Unis, le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua, est entré en vigueur. Tous ces accords contiennent des dispositions concernant la réduction des droits de douane et l'amélioration de l'accès aux marchés, qui ont une incidence sur les produits agricoles et alimentaires. Toutefois, ils restreignent les échanges de divers produits considérés comme « sensibles » par un partenaire (ou les deux) – pour les États-Unis, il s'agit notamment du sucre, des produits laitiers, des arachides et des agrumes. À compter de 2008, les importations d'arachides en provenance du Mexique sont admises en franchise, en vertu de l'ALENA, et les droits imposés par les États-Unis sur les arachides importées d'Amérique centrale diminuent jusqu'à être supprimés au bout de 15 ans, en application de l'ALEAC.

Environnement

Avancées sensibles dans la résolution de grands problèmes environnementaux (en particulier l'érosion des sols)

L'évaluation des avantages écologiques des programmes agroenvironnementaux est une opération complexe compte tenu des nombreux autres facteurs qui entrent en jeu – au-delà des divers dispositifs d'assistance financière et technique ou du respect des dispositions – et qui influencent le comportement des agriculteurs et ont un impact sur l'état des ressources naturelles. Néanmoins, les indicateurs agroenvironnementaux montrent que depuis 1985, d'importants progrès ont été accomplis vers la résolution de grands problèmes et la réalisation des objectifs fixés, notamment dans le cas de l'érosion des sols. Toutefois, dans certains domaines, en particulier l'épuisement des eaux souterraines, les performances environnementales de l'agriculture se sont dégradées.

L'écoconditionnalité, les programmes agroenvironnementaux et la modification des pratiques de production ont été les principaux facteurs qui ont permis de freiner l'érosion et la disparition des zones humides imputables à l'agriculture, et de restaurer ces dernières dans certains cas. Sur les terres cultivées et les pâturages, l'érosion a diminué de 1.3 milliard de tonnes (43 %) entre 1982 et 2003, cette réduction étant imputable pour moitié environ à l'écoconditionnalité et au programme de mise en réserve des terres fragiles (Conservation Reserve Programme – CRP). Toutefois l'érosion s'est également ralentie sur les terres qui ne sont pas soumises aux programmes fédéraux et il est encore possible de la réduire sur environ un quart de la superficie totale des terres arables (OCDE, 2008a).

La disparition de zones humides due à l'agriculture a progressivement diminué au fil du temps et l'objectif de ramener à zéro les pertes nettes de fonctions et de valeur liées aux terres humides a été dépassé au cours de la période 1997-2003. L'agriculture est aussi devenue l'un des principaux moteurs de la restauration des zones humides et depuis 1991, plus d'un million d'acres ont été remis en état grâce au programme de mise en réserve des terres humides (Wetlands Reserve Program).

Les efforts déployés par les pouvoirs publics pour promouvoir une agriculture respectueuse de l'environnement ont été renforcés et le suivi et l'évaluation des programmes agroenvironnementaux est à présent très au point

La reconduction du CRP et l'allongement de la durée des contrats ont permis de poursuivre la mise en réserve des terres fragiles sur le long terme. Par ailleurs, l'importance croissante accordée aux mesures applicables aux terres arables et aux pâturages en exploitation a élargi l'éventail des paiements visant à remédier aux problèmes environnementaux liés à la production. Les mécanismes de ciblage utilisés pour sélectionner les agriculteurs et les superficies pouvant bénéficier des programmes agroenvironnementaux, comme les appels d'offres et l'indice des avantages environnementaux (EBI), employé pour classer les dossiers des agriculteurs candidats aux programmes, ont amélioré les performances environnementales, mais les méthodes analytiques permettant d'évaluer les politiques peuvent être encore améliorées. Néanmoins, bien que le soutien budgétaire apporté pour promouvoir les pratiques respectueuses de l'environnement augmente constamment, il reste très inférieur à celui qui bénéficie aux programmes de soutien liés à la production, ce qui risque d'induire une augmentation de la production et par conséquent d'aggraver la pression exercée sur l'environnement.

La loi agricole de 2008 maintient l'orientation donnée à l'action agroenvironnementale par la loi agricole de 2002...

Les dispositions de la loi agricole de 2008 relatives à la sauvegarde de l'environnement font écho à l'évolution de la philosophie générale adoptée aux États-Unis dans ce domaine et ne mettent donc plus l'accent tant sur la mise hors culture de terres que sur la protection environnementale sur les terres agricoles en production (superficies en exploitation), puisqu'elles accroissent les crédits alloués au programme en faveur de la qualité de l'environnement (Environmental Quality Incentives Program – EQIP) et au nouveau programme de gestion de la conservation (Conservation Stewardship Program – CSP), qui a succédé au programme de conservation et de protection (Conservation Security Program). La loi agricole de 2008 réduit le plafond des superficies pouvant bénéficier du CRP et elle

continue de mettre l'accent sur la restauration des terres humides et sur la sauvegarde des terres agricoles, grâce au renforcement du programme de mise en réserve des terres humides (Wetlands Reserves Program – WRP), du programme de protection des terres agricoles (Farmland Protection Program – FPP) et du programme de mise en réserve des pâturages (Grassland Reserve Program – GRP). Elle autorise par ailleurs une augmentation du financement de la quasi-totalité des programmes, rationalise certains de ceux-ci et élargit l'éventail de problèmes environnementaux auxquels ils visent à remédier, sans leur apporter toutefois de modifications radicales.

... mais un certain nombre de problèmes méritent une étude plus approfondie...

Malgré ces réformes, un certain nombre de questions méritent d'être examinées plus avant. Premièrement, il reste à savoir si – compte tenu de l'augmentation rapide du déficit du budget fédéral et de l'atonie de la conjoncture économique aux États-Unis – les dépenses autorisées seront effectivement réalisées. Les incitations en faveur des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement prévues par la loi agricole de 2008 pourraient s'avérer insuffisantes en raison des prix élevés des produits de base. Par exemple, dans la mesure où le développement rapide du marché de l'éthanol fait monter les prix des produits de base, en particulier celui du maïs, la mise hors culture des terres risque de perdre de son intérêt pour le producteur. L'abaissement du plafond des superficies pouvant bénéficier du CRP exclut la possibilité de lancer un nouvel appel d'offres d'ici 2010. En 2009, 766 000 contrats CRP couvraient 14 millions d'hectares. Au cours des exercices budgétaires 2008 à 2012, les contrats arrivant à expiration représenteront en moyenne 1.5 million d'hectares par an, ce qui conduit à s'interroger sur l'impact qu'aura la remise en production de ces terres sur l'environnement. En outre, l'augmentation des dépenses autorisée par la loi agricole de 2008 risque de ne pas suffire pour répondre à la demande des agriculteurs qui souhaiteront bénéficier des mesures applicables aux terres en exploitation, en particulier dans le cas de l'EQIP. Par le passé, les candidatures ont toujours dépassé le volume des crédits alloués³.

Deuxièmement, les crédits accrus alloués aux programmes de protection de l'environnement sur les terres en exploitation et l'importance accordée par ces dispositifs aux problèmes liés à l'élevage pourraient encourager certains producteurs peu susceptibles de mettre des terres hors production à adopter des pratiques respectueuses du milieu. Il ressort des analyses que, eu égard à la taille globale de l'exploitation, les paiements agroenvironnementaux tendent à être nettement plus importants sur les petites exploitations de résidence en zone rurale que sur les grandes exploitations commerciales. La manière dont la participation aux programmes se trouve répartie entre les exploitations de résidence en zone rurale, les exploitations intermédiaires et les exploitations commerciales donne à penser que l'importance croissante accordée aux mesures visant les terres en exploitation pourrait modifier la distribution des paiements entre les différents types d'exploitations. Les petites exploitations – celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à 250 000 USD par an – produisent environ un tiers de la production agricole totale des États-Unis. Les ménages qui gèrent ces exploitations tirent souvent une plus large part de leurs revenus des paiements au titre de la mise hors production de terres et de sources non agricoles, plutôt que de leurs productions végétales ou animales. Pour leur part, les grandes exploitations assurent les deux tiers de la production agricole des États-Unis. Elles se caractérisent généralement par une plus grande vocation commerciale et les ménages qui les gèrent sont moins tributaires de revenus tirés de sources non agricoles et

ont une moindre probabilité de souscrire aux programmes de mise hors production. Les programmes agroenvironnementaux pourraient donc se révéler plus efficaces contre certains problèmes, comme le ruissellement d'éléments nutritifs, si davantage d'exploitations intermédiaires et commerciales s'y soumettaient, puisque ces exploitations contrôlent une grande partie des terres agricoles et de la production animale.

Troisièmement, la mise en œuvre et le suivi des pratiques respectueuses de l'environnement sur les terres agricoles en exploitation risquent de poser des problèmes supplémentaires. L'importance accrue accordée aux programmes applicables aux superficies en exploitation peut éventuellement être bénéfique à l'environnement à un coût moindre que les programmes de mise hors production, en particulier dans les zones où l'agriculture est très productive et offre d'importants avantages à la collectivité. Toutefois, à mesure que les paiements qui en découlent sont proposés à un plus large éventail de producteurs, la mise en œuvre et le suivi des programmes risquent de soulever de nouvelles difficultés. L'adoption des pratiques recommandées, telles que la gestion des éléments nutritifs nécessaires aux cultures, peut ainsi être difficile à contrôler, et les mesures à prendre pour en assurer la mise en œuvre risquent de s'avérer coûteuses : les pratiques respectueuses de l'environnement peuvent nécessiter une assistance technique non négligeable et, de surcroît, certaines d'entre elles peuvent entrer en concurrence avec la conduite des activités de production. La multiplicité des programmes agroenvironnementaux, tout en contenant les coûts d'administration à un niveau modeste, rend difficile le maintien de la cohérence entre les différents dispositifs.

Quatrièmement, l'efficacité globale de la politique agroenvironnementale par rapport à ses coûts est difficile à apprécier. D'un côté, l'importance croissante accordée aux terres en exploitation, aux zones humides et aux paiements fondés sur les performances (par exemple dans le cadre du CSP) pourrait améliorer le rapport coût-efficacité. De l'autre, la loi agricole de 2008 ne rétablit pas la possibilité de recourir aux appels d'offres dans le cadre de l'EQIP (elle avait été supprimée par la loi agricole de 2002)⁴, ce qui risque d'avoir l'effet contraire, c'est-à-dire de diminuer l'efficacité du programme par rapport à son coût : l'analyse par l'ERS des données relatives aux contrats EQIP a ainsi révélé que les dépenses au titre du cofinancement et des primes étaient bien inférieures au niveau maximal lorsque les appels d'offres étaient autorisés, à savoir durant la période 1996-2002⁵.

Enfin, les conditions de souscription plus favorables offertes aux catégories d'exploitations habituellement exclues pourraient accroître le nombre de producteurs intéressés, en particulier dans certaines régions. Compte tenu du fait que les critères de sélection sont identiques pour toutes les catégories d'exploitants, le fait de réserver une partie des fonds (dans le cadre de l'EQIP) ou des superficies (dans celui du nouveau CSP) aux agriculteurs en début d'activité ou socialement défavorisés pourrait accroître leur participation.

Les analyses de l'ERS indiquent qu'une mise en réserve de 5 % des fonds EQIP risque d'avoir peu d'effets sur la souscription (Claassen, 2009). En 2006, les paiements aux agriculteurs en début d'activité comptaient pour 12 % de l'ensemble des paiements EQIP. Cela tend à montrer que, même si une partie des fonds n'est pas réservée, ces paiements sont très susceptibles d'être accordés aux agriculteurs en début d'activité qui sont à même de se soumettre à l'EQIP. Par contre, si ces sommes étaient administrées au niveau régional, la mise en réserve de 5 % des fonds EQIP pour les agriculteurs en début d'activité pourrait

avoir un effet plus grand dans les zones où les paiements versés aux agriculteurs de cette catégorie représenteraient moins de 5 % des paiements EQIP.

... et un renforcement de la cohérence des politiques de protection de l'environnement et des politiques agricoles s'impose

Les incitations à accroître la production qui découlent des programmes agricoles risquent de se trouver en conflit avec les programmes qui visent à réduire les dommages environnementaux imputables à l'augmentation de la production. Étant donné que les programmes de protection de l'environnement constituent désormais un élément majeur de la politique agricole, les problèmes de cohérence des politiques retiennent de plus en plus l'attention des pouvoirs publics.

Ces derniers pourraient notamment se demander dans quelle mesure il est souhaitable d'intégrer les politiques de soutien des revenus ou de gestion des risques et les mesures de protection de l'environnement applicables aux terres en exploitation, et quels seront les instruments d'action nécessaires pour atteindre des objectifs multiples ; si la politique énergétique axée sur les biocarburants est compatible avec les objectifs et l'action publique en matière de protection de l'environnement ; si les programmes agroenvironnementaux favorisent les mécanismes de marché, tels que les échanges de crédits, la mise en réserve de crédits d'atténuation des dommages ou les systèmes d'écolabels ; et dans quelle mesure la lutte contre le changement climatique peut offrir de nouvelles opportunités économiques à l'agriculture, sur la base de la fourniture de services écosystémiques. Il convient également de comparer les dispositifs volontaires, comme l'EQIP ou le CRP, et les instruments d'action moins volontaires et plus contraignants, sous l'angle de l'amélioration des performances environnementales. Les coûts et les avantages doivent faire l'objet d'analyses beaucoup plus approfondies pour permettre aux pouvoirs publics de prendre leurs décisions en connaissance de cause.

La plus grande difficulté est d'atténuer les multiples problèmes écologiques tout en encourageant la production de biens et de services environnementaux, de la manière la plus efficace par rapport à son coût

Compte tenu de l'extrême diversité des ressources agricoles, des cultures, des types d'exploitations et de forêts, la politique agroenvironnementale doit s'efforcer de concilier des préoccupations concurrentes. Il convient d'analyser s'il est plus intéressant d'adopter des mesures volontaires ou des instruments d'action contraignants pour améliorer les performances environnementales de l'agriculture. Les coûts et avantages de la mise hors production des terres cultivées doivent être mis en balance avec ceux d'une amélioration de la conservation des ressources et des performances environnementales sur les terres restées en production. Le moyen le plus efficace, pour renforcer l'action agroenvironnementale, serait d'adopter une panoplie de mesures soigneusement étudiée (emploi coordonné de la mise hors production de terres, d'incitations à la gestion, de l'écoconditionnalité et de l'assistance en matière de réglementation) et d'appliquer chacune là où elle donnera les meilleurs résultats. Enfin, il importe de trouver un juste équilibre entre le rôle de l'État fédéral, celui des États et celui des collectivités locales dans la mise en œuvre des programmes agroenvironnementaux.

Développement rural

Alors que la distinction entre les politiques de développement rural et les politiques agricoles est reconnue...

Il n'existe pas de cadre global pour guider la politique rurale des États-Unis à l'échelon fédéral, mais ses principaux axes demeurent le logement, la création d'emplois et la sauvegarde des entreprises, l'amélioration du capital humain, la lutte contre la pauvreté, les soins médicaux et le développement des infrastructures (Roth, Effland et Bowers, 2002).

Alors que le développement rural était traditionnellement associé à l'agriculture, il s'en est détaché à partir du milieu du XX^e siècle et il n'y a pratiquement plus de lien direct entre la politique agricole et la politique de développement rural. Le ministère des Transports est aujourd'hui la principale source de financement des projets de développement menés dans les zones rurales (Blandford, Boisvert et Davidova, 2008).

Nonobstant des dispositions législatives importantes concernant les transports, la protection de l'environnement, les finances et la fiscalité, l'assurance-maladie ou la sécurité sociale, diverses lois agricoles générales sont, depuis 1973, le principal moyen législatif utilisé pour s'attaquer à bon nombre de problèmes de développement rural. Le ministère de l'Agriculture des États-Unis demeure le principal organisme fédéral compétent en matière de développement rural, conformément à la loi de 1972 sur l'agriculture le développement rural (Consolidated Farm and Rural Development Act). Il est en effet l'organisme qui met en œuvre le plus grand nombre de programmes de développement rural et celui qui consacre directement aux comtés ruraux du pays la plus forte proportion, en moyenne, des crédits alloués aux programmes (environ 50 %) ⁶. Mais les programmes de développement rural liés aux lois agricoles soutiennent toutes sortes d'activités économiques (agricoles ou non) et quelques-uns seulement sont spécifiquement axés sur le secteur agricole ⁷.

... il reste difficile de garantir la cohérence des politiques et d'améliorer le rapport coût-efficacité des mesures de développement rural liées aux lois agricoles

Le modèle de développement rural des États-Unis compte pour une large part sur l'action du secteur privé et sur des partenariats public-privé. On estime cependant que 1 339 programmes s'adressent aux zones rurales aux États-Unis, et 22 organismes fédéraux administrent au moins un programme clé axé sur les zones rurales (Cowan, 2008 et 2009 ; FHLBDM, 2005). Une préoccupation essentielle des pouvoirs publics est de déterminer dans quelle mesure les programmes fédéraux parviennent effectivement à améliorer les conditions socioéconomiques des collectivités rurales. Cela soulève quatre grandes questions.

La première a trait à la cohérence des programmes de développement rural et au risque qu'ils fassent partiellement double-emploi, du fait du grand nombre de programmes et d'organismes fédéraux associés à la conception et à la mise en œuvre de programmes ciblés sur les zones rurales. L'Initiative d'innovation en milieu rural (Rural Innovation Initiative) proposée pour l'exercice budgétaire 2011 commence à aborder ce problème en réservant des fonds à la planification et à la coordination des programmes du ministère de l'Agriculture et des autres sources d'assistance en faveur des collectivités rurales.

Les évaluations des performances des programmes de développement rural, effectuées au moyen de l'OMB PART, ont identifié plusieurs domaines nécessitant une intervention, notamment : améliorer les informations sur l'impact économique de certains

programmes ; renforcer les normes d'évaluation des demandes de prêt des entreprises pour réduire les taux de non-remboursement ; veiller à ce que les prêts destinés à financer le haut débit soient accordés uniquement dans les zones qui en resteraient dépourvues sans l'aide des pouvoirs publics ; maintenir le logement locatif et veiller à ce que les aides au logement ne soient pas excessives ; et éviter les doubles emplois entre les programmes.

La deuxième question, qui découle du point qui précède, porte sur le degré de financement effectif des programmes de développement rural nouvellement autorisés, car certains n'ont en réalité jamais reçu les fonds qui leur avaient été alloués (c'est notamment le cas du programme d'investissements stratégiques dans les zones rurales (Rural Strategic Investment Program) prévu par la loi agricole de 2002).

Enfin, alors que les effets de la quasi-totalité des programmes peuvent habituellement être mesurés, ne serait-ce que dans une perspective sectorielle quelque peu étroite, on ne dispose généralement pas d'estimations de leurs impacts plus généraux sur l'économie et la population rurales. La majorité des programmes de développement rural du ministère de l'Agriculture sont « ciblés » selon plusieurs méthodes, souvent sur la base de critères d'éligibilité multiples. Une évaluation approfondie des conditions économiques et environnementales des zones rurales et de l'état de leurs infrastructures, doublée d'un ciblage amélioré des programmes, conduirait à une utilisation plus efficace et plus équitable des fonds publics.

Aide alimentaire internationale

Les changements apportés par la loi agricole de 2008 devraient contribuer à une réalisation plus efficace des objectifs de sécurité alimentaire

Les complémentarités entre l'aide alimentaire internationale et les lois agricoles se sont atténuées avec le temps, car les réformes agricoles introduites depuis 1985 ont supprimé les mesures qui provoquaient l'accumulation de stocks. En outre, les programmes qui favorisent le développement des marchés extérieurs, comme ceux mis en œuvre au titre de la loi publique n° 480 (Titre I, article 416b) n'ont pas été activés ces dernières années.

Malgré des résultats tangibles, les programmes d'aide alimentaire internationale des États-Unis ont longtemps été controversés, suscitant des critiques et des demandes de réforme pour plusieurs raisons : multiplicité de leurs objectifs ; inefficiences au niveau de la distribution ; décalage dans le temps eu égard aux besoins ; et coût élevé de l'aide d'urgence (Abbot, 2007 ; Barrett, 2007 ; FAO, 2006 ; GAO, 2009 ; Hanrahan, 2008)⁸. L'aide alimentaire est l'une des nombreuses questions non résolues des négociations commerciales multilatérales en cours dans le cadre du Cycle de Doha.

Globalement, les changements apportés par la loi agricole de 2008, tels que le programme pilote d'achats locaux et régionaux, la mise au premier plan du suivi et de l'évaluation, et la suppression du développement des marchés extérieurs comme objectif des programmes d'aide alimentaire internationale, devraient contribuer à une réalisation plus efficace des objectifs de sécurité alimentaire de ces programmes. En outre, la complémentarité entre l'aide alimentaire internationale et les politiques d'élimination des excédents de produits de base s'est atténuée au fil du temps, car depuis 1985, les réformes ont fait évoluer l'action publique de telle manière qu'il n'est plus nécessaire d'accumuler des stocks. En fait, les programmes d'aide institués par la loi publique n° 480 (Titres I et III) qui visaient des objectifs explicites de développement des marchés n'ont pas été activés depuis plusieurs années.

Néanmoins, d'autres questions controversées, telles que la monétisation, la priorité accordée aux navires battant pavillon des États-Unis et l'interdiction des achats locaux ou régionaux, restent en suspens ou ne sont traitées que superficiellement, ce qui compromet le rapport coût-efficacité des programmes et la capacité à intervenir rapidement en cas de crises alimentaires.

Aide alimentaire intérieure

Les politiques agricoles influencent de moins en moins la conception et les objectifs des programmes d'aide alimentaire intérieure...

Les programmes d'aide alimentaire et nutritionnelle visent principalement à renforcer l'accès des membres vulnérables de la population à une alimentation suffisante et nutritive. Ils sont par essence liés à l'économie, et la participation à ces programmes est influencée par la santé de l'ensemble de l'économie. Ainsi, deux des plus gros programmes, à savoir le SNAP et le NSLP, sont considérés comme des droits, ce qui implique que leurs dépenses sont automatiquement ajustées pour fournir des ressources supplémentaires, en cas de besoin. Les modifications apportées aux programmes d'aide alimentaire et nutritionnelle intérieure par la loi agricole de 2008 sont importantes pour les ménages à bas revenu, les personnes âgées et les enfants.

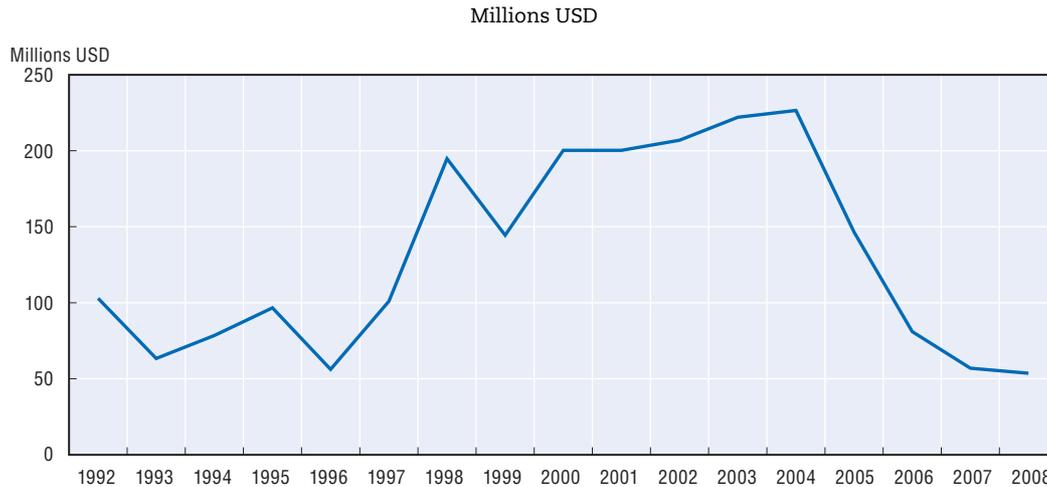
Certains éléments de ces programmes procurent des avantages aux producteurs agricoles, qui en bénéficient soit directement, par des achats de produits de base, soit indirectement, à travers l'augmentation de la demande de produits alimentaires. Ceux qui critiquent les programmes font valoir qu'ils servent surtout à absorber les excédents de production et que la sélection et la distribution des produits de base sont davantage décidées en fonction de cet objectif que pour atteindre les objectifs de sécurité alimentaire et de nutrition. Par exemple, l'évaluation faite en 2006 par le Bureau de la gestion et du budget a conclu que l'efficacité du programme d'achats de produits de base (« Section 32 ») n'était pas démontrée, en raison, entre autres, du manque de clarté des objectifs ; de l'absence de critères élémentaires pour les achats de produits en excédent ; et d'une évaluation inadéquates des résultats (gouvernement des États-Unis, 2006b).

Le programme d'achats de produits de base (Commodity Purchases Program) est financé conformément à une disposition adoptée en 1935 parmi d'autres modifications de la loi sur l'ajustement agricole de 1933. Appelée « Section 32 », cette disposition permet d'utiliser 30 % des droits de douane perçus chaque année pour soutenir le secteur agricole : i) en encourageant les exportations de produits de base ; ii) en encourageant la consommation intérieure grâce à l'achat des excédents de produits de base ; et iii) en rétablissant le pouvoir d'achat des agriculteurs. Le ministre de l'Agriculture dispose d'une grande latitude dans le choix des modalités mises en œuvre pour atteindre ces objectifs généraux, mais les fonds doivent être consacrés principalement à l'acquisition de denrées périssables. La majeure partie du financement est utilisée pour acheter des produits destinés à être distribués dans le cadre des programmes fédéraux d'aide à l'alimentation. Généralement modeste, une part variable des achats a pour fonction de retirer du marché rapidement des excédents, pour stabiliser le marché, et elle est distribuée à différents programmes d'aide alimentaire intérieure pour compléter les achats courants réalisés dans le cadre de ces derniers⁹.

Comme le montre le graphique 11.3, la part des achats « complémentaires » dans le total des produits fournis aux programmes d'aide alimentaire intérieure a varié au fil du

temps, passant de 56 millions USD au cours de l'exercice budgétaire 1996, à plus de 226 millions USD au cours de l'exercice 2004 ; leur montant total a ensuite régulièrement baissé à partir de 2004 pour tomber à 54 millions USD en 2008. En outre, certains produits sont achetés plus fréquemment que d'autres (tableau E.21).

Graphique 11.3. **Achats (complémentaires) destinés à absorber les excédents, en cas d'urgence, exercices budgétaires 1992-2008**



Source : Becker (2009), tableau A.1 Section 32 Funding, FY1992-FY2008.

La loi agricole de 2008 explique plus précisément comment les fonds annuels destinés à financer le programme en faveur des fruits et légumes frais doivent être alloués dans le cadre du dispositif « Section 32 » ; en outre elle fixe le montant maximal à utiliser pour financer d'autres activités que les programmes de repas scolaires.

Bien que l'accroissement de la demande de produits alimentaires ne soit plus un objectif déclaré des programmes d'aide alimentaire et nutritionnelle intérieure, ces derniers ont des ramifications économiques qui vont au-delà de leurs bénéficiaires directs et ils peuvent procurer indirectement des avantages aux producteurs agricoles. L'appui aux programmes d'aide alimentaire intérieure maintient la demande de produits alimentaires à des niveaux plus élevés que si cette aide n'était pas fournie. À ce titre, il exercerait aussi une pression à la hausse sur les prix à la consommation. Plusieurs études montrent que le SNAP augmente de 17 à 69 % la propension marginale des bénéficiaires à consommer des produits alimentaires (voir Fox et autres, 2004, pour un examen de la littérature)¹⁰. En outre, dans la mesure où les programmes alimentaires et nutritionnels intérieurs accroissent les dépenses alimentaires totales, ils peuvent aussi avoir une incidence sur le secteur agricole national, en générant un surcroît de demande des aliments et des produits agricoles disponibles en quantités excédentaires. Signalons toutefois que les produits alimentaires achetés ne sont pas nécessairement tous produits aux États-Unis.

... mais leurs effets positifs sur l'insécurité alimentaire et la nutrition sont difficiles à cerner...

L'impact des programmes d'aide alimentaire et nutritionnelle sur la santé et la nutrition des bénéficiaires est très difficile à cerner en raison de problèmes inhérents aux données et de difficultés d'ordre méthodologique. Le choix des denrées par les

bénéficiaires et l'efficacité des mesures eu égard à leurs objectifs sont influencés par un éventail complexe de facteurs, notamment par le bien-être économique des bénéficiaires. L'incidence et la gravité de la pauvreté, l'insécurité alimentaire et l'instabilité des revenus jouent également un rôle considérable.

Les programmes d'aide alimentaire et nutritionnelle ont acquis plus d'importance dans la loi agricole de 2008, et il convient d'évaluer, sous différents angles, leur efficacité par rapport aux objectifs déclarés. La cohérence des politiques (dans quelle mesure les programmes d'aide alimentaire se complètent ou font double emploi) et les liens avec d'autres programmes sociaux, notamment, sont de plus en plus importants.

11.2. Quelques problèmes et défis émergents

Atténuer la variabilité et les risques en agriculture

Malgré leur intégration croissante, il reste encore beaucoup à faire pour parfaire la rationalisation et la réforme des programmes de soutien aux produits de base, d'aide en cas de calamité et d'assurance récolte

Pour atteindre les objectifs de gestion des risques, les pouvoirs publics utilisent un large éventail d'instruments. Les agriculteurs peuvent bénéficier à la fois de paiements au titre du soutien du revenu (pour compenser les bas prix) et d'indemnités (en cas de chute des prix, des rendements ou du chiffre d'affaires des exploitations). Mais les divers programmes sont conçus et mis en œuvre de façon indépendante. Par exemple, le soutien aux produits de base sous forme de paiements contracycliques, de paiements compensatoires au titre des prêts et de prêts d'aide à la commercialisation consiste à verser de l'argent aux producteurs lorsque les prix tombent en dessous de seuils déterminés, alors que l'aide classique en cas de calamité consiste à verser de l'argent aux producteurs pour compenser une baisse des rendements, mais seulement à titre spécial. Cependant, les nouvelles dispositions reposant sur le chiffre d'affaires, dans le cadre de la loi agricole de 2008, peuvent compenser les chutes des prix, des rendements ou du chiffre d'affaires des exploitations.

L'assurance récolte, dans le cadre du programme fédéral d'assurance récolte, est le principal instrument de gestion des risques à la disposition des agriculteurs, et des systèmes de garantie des rendements et des revenus agricoles sont proposés pour la plupart des cultures sous programme dans la majorité des régions productrices. Ce programme est un important filet de sécurité, qui protège les cultivateurs éligibles contre un large éventail de risques susceptibles de provoquer une baisse de revenu, qu'elle soit attribuable à une diminution des rendements ou à la faiblesse des prix du marché. En outre, la généralisation de l'assurance récolte vise à réduire, et à terme supprimer, la nécessité de verser ponctuellement des indemnités en cas de calamité.

La portée du programme fédéral d'assurance récolte a été sensiblement étendue au cours des 25 dernières années. Malgré l'accroissement des subventions et l'élargissement de l'éventail des risques couverts, des questions continuent de se poser quant à l'efficacité et à l'efficacité du dispositif, et à la relation entre assurance récolte, dédommagement ponctuel en cas de calamité et programmes de soutien aux produits de base (Glauber, 2004 ; 2007). Le programme coûte cher à l'État fédéral (subventions versées aux producteurs pour le paiement des primes, frais d'administration et de fonctionnement, et bénéfice technique perçu par les compagnies d'assurance) et des indemnités sont parfois versées à des producteurs qui reçoivent aussi une aide en cas de calamité. Le dispositif est

par ailleurs une source potentielle de fraudes et d'abus, et il peut avoir un effet de distorsion sur la production et les facteurs de production (GAO, 2007)¹¹.

En outre, l'assurance récolte n'a pas atteint l'objectif visé, qui était de se substituer à l'indemnisation des calamités. Depuis 1988, quasiment aucune campagne agricole ne s'est écoulée sans que des paiements *ad hoc* n'aient été accordés à des agriculteurs ayant subi d'importantes pertes de récoltes du fait des conditions météorologiques. Ces paiements sont principalement financés par des crédits d'urgence supplémentaires et, jusqu'à une date récente, ils étaient versés que le producteur ait souscrit ou non une assurance récolte.

Les efforts déployés dernièrement pour réduire les coûts du programme fédéral d'assurance récolte mettent l'accent sur les coûts de mise en œuvre et visent notamment à réduire le montant des subventions versées aux compagnies d'assurance privées au titre des frais d'administration et de fonctionnement. Les dispositions prises dans la loi agricole de 2008 prévoient aussi une augmentation des frais administratifs acquittés par les producteurs pour la couverture CAT et une réduction des subventions sur les primes d'assurance récolte et d'assurance revenu basée sur les superficies¹².

Si l'assurance récolte subventionnée demeure la principale forme d'assistance apportée par les pouvoirs publics en cas de mauvaises conditions météorologiques, de maladies des plantes ou d'autres aléas naturels, il arrive souvent que des indemnités soient versées au cas par cas au titre des calamités. Mis en place en 2008 dans l'optique de mettre fin au caractère ponctuel de l'aide d'urgence fournie aux agriculteurs en cas de catastrophe touchant les récoltes, le programme d'aide supplémentaire au titre des calamités naturelles (Supplemental Agricultural Disaster Assistance, SURE) est lié au programme d'assurance récolte. Destiné aux cultivateurs, il est fondé sur les recettes totales de l'exploitation (recettes de toutes les cultures d'un même agriculteur) et non sur des cultures individuelles particulières comme dans d'autres programmes d'indemnisation. Certains considèrent que cette approche, dans laquelle la garantie s'appuie sur les recettes de l'exploitation toute entière, permettrait de gérer les risques de l'ensemble de l'exploitation dans une optique plus globale qu'une approche récolte par récolte, en ciblant mieux les risques des agriculteurs, et réduirait généralement le montant des paiements escomptés (Dismukes et Durst, 2006).

L'éligibilité au programme SURE est pas liée à l'assurance récolte, mais elle ne requiert pas d'adhérer à d'autres programmes. La possibilité de bénéficier de ce dispositif peut avoir une incidence sur les décisions concernant l'assurance récolte. Ainsi, le programme SURE paraît surtout intéressant pour les exploitations qui ont une production peu diversifiée et qui sont exposées à d'importantes variations de leur chiffre d'affaires global. Il est évidemment trop tôt pour mesurer l'efficacité du programme par rapport à son coût. De plus, il reste à déterminer s'il éliminera effectivement les paiements ponctuels en cas de catastrophes mais aussi à évaluer sa cohérence avec le programme d'assurance récolte et, d'une manière générale, la mesure dans laquelle cette approche globale est rentable pour gérer les risques à l'échelle d'une exploitation.

Le programme ACRE (Average Crop Revenue Election), qui peut être choisi à la place des paiements contracycliques, se différencie des autres programmes de soutien aux produits, car il porte sur des risques différents. Par exemple, un programme fondé sur le prix des produits, comme le programme de prêts d'aide à la commercialisation et les paiements contracycliques, n'apporterait qu'un soutien faible, voire nul, en cas de diminution générale des rendements, dans la mesure où celle-ci hisserait les prix à un

niveau supérieur au seuil de déclenchement. Inversement, dans la mesure où des rendements élevés peuvent faire baisser les prix des produits (en augmentant l'offre), le versement des paiements aux producteurs peut être déclenché même quand les recettes sont élevées. Par contre, des paiements pourraient être effectués au titre du chiffre d'affaires dans le cadre du programme ACRE quand les rendements au niveau de l'État sont faibles et que leur baisse est plus prononcée qu'une éventuelle hausse du prix du marché. Le programme ACRE se différencie aussi des autres programmes de soutien aux produits en ce sens que les garanties qu'il offre sont établies. En effet, dans les autres dispositifs, les prix indicatifs et les taux de prêt sont fixés par le législateur et les rendements indicatifs sont prédéfinis. Pour sa part, le programme ACRE s'appuie sur des moyennes mobiles des prix du marché et des rendements observés dans un passé récent. Le versement des paiements est déclenché lorsque les prix moyens pendant la campagne et les rendements annuels tombent en-dessous de leur niveau passé. Ainsi, il peut être déclenché même quand les prix des produits de base sont élevés et dépassent les prix indicatifs prédéfinis pour les prêts à la commercialisation ou les paiements contracycliques.

En général, dans les programmes de soutien des produits fondés sur les prix, les paiements augmentent lorsque les prix sont bas, quel que soit le niveau du chiffre d'affaires réel. En outre, ceux qui ont pour seule base la variabilité des prix peuvent, de manière systématique, indemniser excessivement ou insuffisamment les agriculteurs qui bénéficient déjà d'une protection naturelle en raison de la corrélation négative entre les rendements et les prix.

Du fait qu'ils s'appuient sur des prix de déclenchement fixes, les paiements au titre des prêts à la commercialisation et les paiements contracycliques fixent un plancher à la valeur unitaire de la culture (de la culture déjà pratiquée dans le passé dans le cas des paiements contracycliques). Ainsi, ces programmes peuvent servir à aider les agriculteurs à gérer le risque systémique que représentent des prix faibles pendant plusieurs années (Zulauf et Orden, 2009). Par contre, le programme ACRE, du fait qu'il s'appuie sur des moyennes mobiles pour calculer le montant du chiffre d'affaires garanti, ne détermine pas un prix plancher fixe mais garantit un chiffre d'affaires modulé en fonction des conditions du marché sur la période récente. Si les prix du marché sont élevés par rapport aux prix indicatifs, le programme ACRE, du fait qu'il prend en compte les variations récentes des prix, fournira une protection supérieure à celle des programmes qui sont basés sur des prix minimums ou des taux fixés par le législateur. Par conséquent, il convient mieux pour aider les agriculteurs à gérer le risque systémique d'une diminution du chiffre d'affaires limitée à quelques années seulement.

On peut considérer que le programme ACRE, en intégrant les risques de rendements et les prix de marché récents, constitue une autre solution intéressante pour les producteurs situés dans des zones où les risques de rendements sont élevés et pour les cultures dont les prix de marché sont nettement supérieurs aux seuils de déclenchement des programmes classiques de soutien des produits de base. Cependant, la décision de souscrire au programme ACRE n'est pas simple à prendre, car les producteurs qui optent pour cette formule doivent renoncer à une partie de leurs paiements directs et accepter une réduction de leurs taux de prêt, et les deux critères (à savoir, aux niveaux de l'État et de l'exploitation) doivent être réunis pour pouvoir bénéficier de paiements ACRE. Les anticipations concernant l'évolution future des prix des cultures, des rendements et de la variabilité des prix et des rendements jouent un rôle fondamental dans l'évaluation, par le producteur, des avantages relatifs des différents programmes de soutien des produits de base.

Si le programme ACRE est un moyen de soutenir les revenus agricoles des producteurs, il offre aussi en matière de gestion des risques des prestations susceptibles de faire double emploi avec celles du programme d'assurance récolte subventionnée. Comme beaucoup de producteurs obtiennent une protection de leur chiffre d'affaires dans le cadre du programme d'assurance récolte, les conditions à réunir pour bénéficier de l'assurance du chiffre d'affaires et celles à satisfaire pour bénéficier du programme ACRE peuvent être corrélées. En outre, les interactions du programme ACRE avec l'ensemble des dispositifs de soutien aux produits déjà en place pourraient compliquer d'autant les prises de décisions des producteurs.

Les politiques de gestion des risques méritent une évaluation complète de leur rapport coût-efficacité

Verser des compensations séparément au titre des prix et au titre des rendements n'est pas nécessairement efficient, car cela peut aboutir à verser aux producteurs des compensations excessives par rapport au niveau passé des prix ou des revenus (ou vice-versa). D'un autre côté, prendre le revenu comme base de calcul des paiements effectués dans le cadre des programmes de soutien des produits pose la question de savoir si le risque financier peut être réduit plus efficacement avec les programmes de soutien des revenus ou avec les programmes de soutien des prix. Globalement, les changements apportés par la loi agricole de 2008, tels que la réduction de certains taux de subvention du programme d'assurance et la création des programmes SURE et ACRE comme alternative aux paiements contracycliques, vont dans le sens d'une approche plus complète de la gestion des risques à l'échelle de l'exploitation entière.

On peut se demander toutefois dans quelle mesure les incitations prévues par la loi agricole de 2008 ont un effet de distorsion sur la production et les échanges de produits végétaux, et quelles en sont les conséquences éventuelles sur l'environnement. Selon le niveau et l'évolution des prix des produits, les programmes préexistants de soutien, axés sur les produits, et le nouveau programme ACRE, axé sur le soutien du chiffre d'affaires, peuvent accorder des sommes généreuses et, de ce fait, influencer sur les marchés des produits végétaux. Cependant, alors que les paiements effectués dans le cadre du programme ACRE sont appelés à diminuer, dans la mesure où leur seuil de déclenchement s'ajuste à la baisse des prix du marché et du chiffre d'affaires, ceux qui sont versés dans le cadre des prêts à la commercialisation et du programme de paiements contracycliques demeurent fixes.

Il faudra aller beaucoup plus loin dans la rationalisation et la réforme des programmes de soutien aux produits, d'aide en cas de calamités et d'assurance récolte, si pour permettre aux agriculteurs de mieux répondre aux signaux des marchés, pour renforcer la transparence et la cohérence des politiques, et pour réduire les coûts administratifs et les distorsions économiques créées par ces dispositifs. À cet effet, le large éventail des instruments de gestion des risques mérite de faire l'objet d'une évaluation rigoureuse sur le plan de leur efficacité économique et de leur rapport coût-efficacité. Les politiques de gestion des risques agricoles menées par les pouvoirs publics devraient venir compléter les approches fondées sur les mécanismes du marché, et non pas s'y substituer.

Gestion des ressources naturelles

Intégrer les problèmes environnementaux nouveaux et émergents de manière systématique, cohérente et efficace

Ce sont les modifications apportées aux programmes CSP et CRP qui distinguent la loi agricole de 2008 de celle de 2002. On peut dès lors considérer que la loi agricole de 2008 maintient dans une large mesure le *statu quo* pour ce qui est de la plupart des programmes agroenvironnementaux mis en œuvre. Il n'est par conséquent pas certain que ces programmes aient été ciblés comme il convient pour faire face aux problèmes d'environnement les plus graves de manière systématique, cohérente et efficace.

L'éventail des problèmes environnementaux s'est élargi à mesure qu'ont évolué la structure de l'agriculture et les pratiques de gestion agricole, mais aussi que la population prenait conscience des problématiques de plus en plus nombreuses, telles que la gestion des éléments nutritifs, l'utilisation des pesticides et leur ruissellement ; les émissions de gaz à effet de serre et la séquestration du carbone ; la qualité de l'air ; ou la gestion de l'eau et la préservation de sa qualité.

Une définition plus précise des problèmes prioritaires pourrait accroître l'efficacité des programmes et les avantages environnementaux qui en découlent. Le CSP sera essentiel pour améliorer et préserver la qualité des eaux de surface, et permettre une utilisation productive des terres, mais l'énergie et la qualité de l'air sont les sujets de préoccupation qui reçoivent le moins de financements et ils mériteraient sans doute une plus grande attention dans les programmes à venir.

Bien que l'érosion des sols ait été considérablement ralentie au cours des 25 dernières années, environ un quart des terres arables y sont toujours très exposées. L'érosion a un impact négatif sur la qualité de l'eau et les habitats, réduit la capacité de stockage des réservoirs d'eau et amoindrit la productivité future des sols. En outre, la mise en jachère des terres cultivées n'est pas la solution la plus efficace pour faire face à certains problèmes environnementaux – comme la mauvaise qualité de l'eau dans la Baie de Chesapeake, le delta du fleuve Sacramento et le golfe du Mexique – et à des problèmes de dimension planétaire, comme le changement climatique.

Le développement des sources d'énergie renouvelable et la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont plus que jamais nécessaires. En outre, la réduction du ruissellement des éléments nutritifs provenant des élevages, la résolution des conflits suscités par le manque d'eau et la protection des espaces non bâtis sont autant de questions qui font l'objet d'un intérêt croissant et méritent davantage d'attention. La politique agroenvironnementale devrait être adaptée aux impératifs environnementaux émergents et aux qui se font jour dans les collectivités, et intégrer les acquis scientifiques récents.

Émergentes ou d'origine plus ancienne, les enjeux agroenvironnementaux ont trait à l'économie des services écosystémiques, au changement climatique et à la bioénergie

Le débat sur le changement climatique et la création de marchés des services écosystémiques place la protection de l'environnement au premier plan de la réflexion sur la contribution de l'agriculture à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les conséquences de la production d'éthanol sur les ressources naturelles et les changements d'utilisation des terres sont aussi un sujet de préoccupation constant des responsables des politiques relatives aux biocarburants. D'autres questions agroenvironnementales – telles

que les réglementations concernant les fabricants d'aliments concentrés pour animaux, la notification des émissions de gaz à effet de serre des élevages et la compensation de la destruction de zones humides – pourraient créer de nouvelles opportunités, mais aussi de nouveaux défis pour la protection de l'environnement en agriculture. La fabrication d'éthanol à partir de maïs a des incidences sur la production agricole, qui se répercutent durablement sur certains programmes agroenvironnementaux.

Changement climatique

L'évaluation du rôle du secteur agricole dans l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets, et l'identification de réponses et d'approches fondées sur le marché appropriées sont encore très imparfaites

Le changement climatique présente à la fois des défis et des opportunités pour le secteur agricole des États-Unis, dans les domaines de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), de la séquestration du carbone et de l'adaptation. Selon l'Agence de protection de l'environnement, les secteurs de l'agriculture et de la foresterie sont responsables de 6 à 8 % des émissions annuelles totales de gaz à effet de serre, alors que la séquestration de carbone dans les terres cultivées et dans les forêts compenserait environ 11 % de ces émissions.

La plupart des activités de gestion des terres et de protection de l'environnement sur l'exploitation peuvent contribuer à réduire les émissions de GES et/ou à séquestrer le carbone, moyennant par exemple la mise hors culture des terres, des façons culturales antiérosives, l'aménagement des terres ou encore la gestion des effluents d'élevage et des aliments du bétail. Bon nombre de ces pratiques sont encouragées par des programmes agroenvironnementaux déjà en place, dont l'EQIP, le CRP, le CSP, le programme d'assistance technique à la conservation (CTA) et le programme en faveur des habitats naturels (WHIP), qui fournissent une aide financière et technique aux agriculteurs. Certains ont été étoffés pour encourager davantage la réduction des émissions de GES et la séquestration du carbone. Beaucoup de pratiques préconisées dans l'EQIP et le CSP, notamment, réduisent les émissions nettes. Des programmes comme le CTA, le programme d'aide à la gestion de l'espace agricole (Agricultural Management Assistance – AMA), l'EQIP et le CSP font figurer la réduction des émissions parmi les priorités nationales qui justifient leur existence. Dans le cadre du CRP, l'indice des avantages environnementaux (EBI), qui sert à noter et à classer les candidatures soumises par les agriculteurs souhaitant adhérer au CRP, a été modifié pour donner plus d'importance à l'installation d'une couverture végétale destinée à séquestrer le carbone.

En outre, dans le cadre de la loi agricole de 2008, des mesures ont déjà été prises pour faire face à certaines des difficultés soulevées par la comptabilisation des émissions de carbone imputables aux terres agricoles et aux forêts et à leur exploitation. La loi contient des dispositions qui pourraient élargir le champ des programmes agroenvironnementaux et d'autres dispositifs existants, de manière à inciter les agriculteurs et les propriétaires terriens à séquestrer le carbone et à réduire les émissions responsables du changement climatique, et à participer aux marchés du carbone.

Il semble que la contribution de l'agriculture à la réduction des émissions et à la séquestration du carbone puisse être très supérieure aux résultats obtenus jusqu'à présent. La réalisation de ce potentiel exige une bonne compréhension de l'impact probable du changement climatique dans le secteur de l'agriculture et de l'agroforesterie et du rôle du secteur dans l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses

effets. Elle passe par la mise en œuvre de politiques appropriées. L'une des difficultés est d'élaborer une méthodologie pour suivre et mesurer la capacité de séquestration, les émissions de GES et le potentiel d'atténuation des différentes pratiques de gestion agricole. En ce qui concerne la politique à suivre, les défis consistent à identifier les options d'atténuation et d'adaptation les plus efficaces par rapport à leur coût, qu'elles soient fondées sur les mécanismes du marché ou sur l'action publique, compte tenu des synergies possibles avec d'autres objectifs environnementaux, économiques et commerciaux, et des arbitrages à opérer entre les uns et les autres.

Énergies renouvelables

Le développement d'approches fondées sur le marché doit être facilité pour exploiter des énergies renouvelables écologiquement durables

Alors que la production agricole contribue pour environ 1 % au PIB, elle représente à peu près 2 % de l'énergie totale consommée aux États-Unis, aussi bien sous une forme directe (gazole, par exemple), que sous une forme indirecte (engrais, entre autres). L'utilisation de la biomasse agricole aux fins de la production d'énergie a progressé rapidement depuis les années 90, mais elle ne fournit encore que 3 % de la consommation totale d'énergie. Le bois est depuis longtemps la principale source d'énergie tirée de la biomasse, mais l'éthanol est la source d'énergie renouvelable qui se développe le plus vite depuis quinze ans. Réussir à améliorer l'efficacité énergétique selon des modalités propres à préserver la capacité productive des exploitations, tout en améliorant l'environnement, est un défi majeur.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi agricole de 2002, l'intérêt pour les énergies renouvelables s'est rapidement accru, du fait pour une large part d'une flambée des prix du pétrole tant à l'intérieur du pays que sur les marchés internationaux et d'une spectaculaire accélération de la production intérieure de biocarburants (principalement composée d'éthanol produit à partir de maïs). De nombreux responsables de l'élaboration des politiques voient dans les biocarburants d'origine agricole non seulement un catalyseur du développement économique des zones rurales mais aussi un moyen de remédier à la dépendance croissante des États-Unis à l'égard des importations d'énergie. En conséquence, l'éthanol et le biodiésel, qui sont les deux biocarburants les plus employés, bénéficient d'un soutien non négligeable au niveau fédéral sous la forme d'incitations fiscales, de prêts, de subventions et de réglementations.

Néanmoins, lorsque l'on évalue les options en matière d'énergie renouvelable, il faut aussi tenir compte des conséquences involontaires de la production de biocarburants sur l'environnement. Comme le maïs est l'une des cultures de plein champ qui demandent le plus d'énergie, une expansion continue de la production d'éthanol à partir de cette céréale pourrait être lourde de conséquences pour les activités de production agricole et elle aurait probablement aussi des répercussions économiques majeures au niveau régional, dont on ne connaît pas encore toute l'ampleur.

La production d'éthanol, dont la rentabilité est directement conditionnée par les prix du pétrole et du maïs, absorbe environ un tiers de la production de maïs des États-Unis. L'augmentation des quantités de maïs utilisées pour la production d'éthanol dans le pays a été supérieure à celle de la production de maïs au cours des trois dernières années. L'augmentation des prix du pétrole donne lieu à une augmentation de la demande d'éthanol comme produit de substitution, laquelle génère à son tour une augmentation de

la demande de maïs et, par voie de conséquence, de son prix. Conjugués aux coûts élevés de l'énergie, les prix record atteints par les produits de base en 2007 et en 2008 ont entraîné de fortes augmentations des prix des aliments du bétail et des prix à l'exportation, ainsi qu'une hausse des prix intérieurs des produits alimentaires. Par ailleurs, l'accent mis sur la production d'éthanol cellulosique dans la loi agricole de 2008 et l'EISA reflète les préoccupations croissantes concernant les impacts économiques et environnementaux de la production d'éthanol à base d'amidon de maïs. L'offre de maïs étant limitée, la concurrence entre les éleveurs, les raffineries d'éthanol, les exportateurs et d'autres utilisateurs du pays devrait intensifier le débat sur le choix à opérer entre nourriture ou énergie à l'avenir.

Les bioénergies tiennent une place prépondérante dans la loi agricole de 2008, et tout porte à croire qu'elles acquerront un poids non négligeable dans les politiques agricoles mises en œuvre dans le monde. Le secteur agricole peut devenir une importante source de bioénergies et les matières agricoles qui sont actuellement gaspillés ou qui ne sont pas utilisés de manière efficiente pour créer de nouveaux produits pourraient être convertis aux fins de la production de bioénergie. Il faut intensifier les recherches pour explorer et développer ces possibilités biologiques et pour mieux comprendre les caractéristiques des marchés des sources d'énergie.

Pour encourager les agriculteurs à adopter des mesures d'efficacité énergétique et à produire des matières premières nécessaires à la production d'énergies renouvelables, la loi agricole de 2008 a reconduit et étoffé de nombreux programmes agroenvironnementaux, mais elle ne s'intéresse pas aux conséquences environnementales possibles d'une augmentation de la production de biocarburants. Développer les initiatives agroenvironnementales existantes ou en lancer de nouvelles permettrait peut-être de remédier aux pressions accrues qu'exerce la production de biocarburants sur l'environnement, mais il est difficile de dire dans quelle mesure c'est déjà fait ou pourrait l'être.

Les subventions à la production d'éthanol et de biodiésel ne sont pas le bon choix pour atteindre les objectifs de préservation de l'environnement ou d'indépendance énergétique qui ont été invoqués pour les justifier. Comme nous l'avons déjà vu, les mesures d'incitation visant à accroître la production d'énergie renouvelable doivent être axées sur la recherche et le développement des technologies de deuxième génération, et ne pas prendre la forme d'avantages fiscaux et de droits de douane qui isolent les producteurs des signaux des marchés mondiaux.

Services écosystémiques

L'un des principaux défis est de garantir la cohérence entre les approches fondées sur le marché, les programmes agroenvironnementaux existants et l'approche réglementaire, pour améliorer les fonctions des écosystèmes grâce à l'agriculture

Plusieurs programmes agroenvironnementaux déjà en place offrent une assistance technique et financière pour encourager les agriculteurs à adopter sur leurs terres des pratiques respectueuses de l'environnement grâce auxquelles ils peuvent obtenir des crédits et des droits à vendre ou à échanger selon les lois du marché. Ainsi, certaines façons culturales (travail du sol minimum ou intermédiaire, semis direct, culture sur billons ou en bandes – séquestrent du carbone, lequel peut être vendu dans le cadre d'un programme de compensation des émissions de carbone.

Des programmes agroenvironnementaux comme l'EQIP, l'AMA, le CSP et le CTA fournissent des incitations aux agriculteurs pour qu'ils adoptent ces pratiques. Par exemple, le WRP encourage à restaurer des zones humides, ce qui donne droit à des crédits utilisables dans un système d'échanges qui a pour but de compenser la destruction des zones de ce type. D'autres dispositifs de protection de l'environnement, tels que les zones-tampons en bordure des cours d'eau, les zones non constructibles, les brise-vents et les bandes-tampons, qui sont tous proposés par les programmes EQIP, CRP, CSP et WHIP, entraînent des améliorations de la qualité de l'eau qui peuvent être créditées à leur auteur puis faire l'objet d'échanges dans le cadre de marchés locaux.

L'un des principaux problèmes pour les pouvoirs publics est de parvenir à surmonter les divers obstacles qui peuvent empêcher le développement de marchés des biens et services écosystémiques faisant intervenir les activités agricoles et forestières. Ces obstacles peuvent être liés à la participation, à la difficulté de mesurer et de chiffrer les crédits, au suivi et au contrôle. Il convient par ailleurs de veiller à la complémentarité entre les approches fondées sur le marché, les programmes agroenvironnementaux existants et l'approche réglementaire.

Ressources en eau

Les prix de l'eau fournie aux exploitations agricoles, les institutions et les droits de propriété existants sont cruciaux pour renforcer l'efficacité de la gestion de la ressource dans le secteur agricole

Le secteur agricole est le principal utilisateur d'eau, avec près de 80 % de la consommation totale. Les volumes disponibles pour l'agriculture sont inégaux, et il y a des zones qui manquent d'eau à certains moments. Les irrigants sont les principaux utilisateurs d'eau dans le domaine agricole, devant les éleveurs. L'irrigation absorbe environ 75 % des volumes totaux prélevés dans les nappes souterraines, voire plus dans de nombreux États de l'Ouest et du Sud.

Entre 1990-92 et 2001-03, la superficie irriguée a augmenté de 8 % pour atteindre 5 % de la superficie agricole totale et 16 % des superficies arables. Les cultures irriguées représentent près de la moitié de la valeur totale de la production végétale commercialisée. À l'échelle du pays, près de 100 % de la production des vergers et plus de 80 % de la production de légumes et de pommes de terre commercialisées proviennent de terres irriguées. Bien que l'on utilise moins d'eau de surface pour irriguer, la surexploitation de certains cours d'eau, en particulier durant les périodes de sécheresse, menace certains écosystèmes aquatiques, dont le Bassin de Klamath, ce qui a conduit les autorités fédérales à restreindre les fournitures d'eau à l'agriculture dans cette région.

La pollution de l'eau imputable à l'agriculture est généralisée et l'augmentation des charges en éléments nutritifs et des pathogènes contaminant le bétail laisse craindre une aggravation des risques de contamination de l'eau due aux activités agricoles dans les zones où la production végétale ou animale s'intensifie. Il n'y a pas de pénurie d'eau mais, dans les zones arides, la concurrence pour les ressources en eau de surface et souterraine devient aiguë entre les agriculteurs et les autres utilisateurs. Dans quelques régions, les quantités d'eau souterraine utilisées aux fins de l'irrigation sont beaucoup trop élevées pour que les nappes puissent se reconstituer.

L'action future concernant la gestion des ressources en eau dans le secteur agricole sera fonction de nombreux facteurs différents, notamment les incitations et l'appui

technique fournis pour améliorer la gestion de l'eau et les techniques d'irrigation sur les exploitations ; le changement climatique ; les coûts de l'énergie nécessaire au pompage de l'eau ; et les programmes volontaires de protection de l'environnement et de gestion des risques. Il est impératif de veiller à ce que les redevances facturées aux agriculteurs couvrent au moins les coûts totaux de l'approvisionnement en eau, et de renforcer les droits de propriété et les institutions chargées de la gestion de l'eau en agriculture pour améliorer l'efficacité de cette dernière.

Renforcement de la compétitivité et de l'efficacité

Un cadre propice à l'innovation et aux nouvelles technologies est fondamental pour promouvoir la compétitivité internationale et renforcer l'efficacité

Le progrès technologique est essentiel à la croissance des revenus, à la création de richesses et à la compétitivité internationale. Comme on l'a vu au chapitre 1, l'augmentation de la production agricole au fil du temps a principalement été obtenue grâce à une augmentation de la productivité tandis que la quantité totale d'intrants utilisée diminuait durant la période 1989-2008.

L'évolution des technologies est le moteur de la croissance de la production agricole et elle débouche sur la création de nouveaux produits et de nouveaux procédés. Des investissements de recherche-développement judicieux sont essentiels pour soutenir et renforcer la productivité agricole. Pourtant, les financements accordés à la recherche-développement ont tendance à être insuffisants, en partie du fait de l'accent mis sur les programmes de soutien aux produits. En outre, ces activités (de recherche-développement) ont peu de chances de recevoir des fonds suffisants du secteur privé, car elles revêtent les caractéristiques des biens publics.

Les politiques ayant une incidence sur la gestion des risques, les échanges, la recherche, les technologies, les maladies des plantes et des animaux et les infrastructures continueront de jouer un rôle majeur en influençant la compétitivité des produits agricoles sur les marchés mondiaux. La mise en place de dispositifs efficaces par rapport à leurs coûts pour financer les infrastructures de base qui ne bénéficieraient pas d'investissements suffisants de la part du secteur privé, améliorerait encore la productivité et la compétitivité de l'agriculture. Il est également crucial de coordonner les activités de recherche entre les différentes institutions publiques qui partagent les mêmes domaines de compétences, et de déterminer l'orientation spécifique des recherches en tenant compte des problèmes actuels et émergents auxquels est confrontée la société, comme la sécurité des aliments, la biosécurité et les bioénergies.

11.3. Principales recommandations

Aux États-Unis, le secteur agricole bénéficie d'un soutien relativement limité, tant par son ampleur, qu'en comparaison avec d'autres pays membres de l'OCDE. En outre, le processus de réforme a été caractérisé par une réorientation significative en faveur de formes de soutien créant moins de distorsions de la production et des échanges. En dépit de ces résultats, l'orientation par le marché du secteur agricole peut être considérablement renforcée. On trouvera ci-dessous quelques recommandations essentielles, conformes aux principes de réforme de la politique agricole convenus par les ministres de l'agriculture des pays membres de l'OCDE en 1998, qui préconisent des politiques :

Transparentes : permettant une identification facile des objectifs politiques, des coûts, des avantages et des bénéficiaires.

- Faire en sorte que les politiques de gestion des risques soient transparentes et complémentaires, et qu'elles ne se substituent pas aux approches de gestion des risques agricoles fondées sur les mécanismes du marché.
- Évaluer les impacts potentiels sur l'environnement qui pourraient résulter involontairement d'une augmentation de la production de biocarburants, comme ceux produits à partir du maïs.
- Rétablir l'option des appels d'offres dans le cadre de l'EQIP et renforcer encore le lien entre les paiements et les résultats environnementaux mesurables.

Ciblées : axées sur des résultats précis et autant que possible découplées.

- Remplacer les programmes de soutien aux produits, comme les programmes de soutien aux secteurs du sucre et des produits laitiers, le programme de prêts à la commercialisation, les paiements contracycliques et les paiements directs, par des formes de soutien plus découplées et/ou ciblées.
- Faire en sorte que les politiques internes de soutien aux produits de base et les politiques relatives aux échanges internationaux soient pleinement compatibles et se renforcent mutuellement.
- Faire en sorte que les paiements au titre de programmes de développement rural soient axés sur la fourniture de biens publics dans les zones rurales, et qu'ils aient un effet social net positif.

Adaptées : fournissant des transferts qui ne dépassent pas le niveau nécessaire pour obtenir des résultats clairement identifiés.

- Étudier la possibilité de remplacer l'approche actuelle de l'assurance culture par culture et les paiements contracycliques fondés sur les prix par une approche fondée sur les revenus des ménages à l'échelle de l'exploitation pour améliorer la gestion des risques.
- Revoir les objectifs actuels de production d'éthanol et les droits de douane qui faussent les marchés de l'énergie et des produits agricoles et font monter les prix des aliments destinés à la consommation humaine et animale, et promouvoir des programmes de recherche-développement qui donneraient au marché les moyens d'identifier les possibilités les plus efficaces par rapport à leurs coûts de remplacer les énergies fossiles.
- Éliminer les subventions à l'exportation et réduire les droits de douane hors quota très élevés, tout en œuvrant par l'intermédiaire de l'OMC à la poursuite de la libéralisation des marchés agricoles mondiaux.

Flexibles : reflétant la diversité des situations de l'agriculture, capables de répondre à l'évolution des objectifs et des priorités, et applicables pendant la période nécessaire pour que l'objectif spécifique soit atteint.

- Définir de façon plus précise la politique agroenvironnementale pour prendre en compte les préoccupations environnementales nouvelles et émergentes, notamment en ce qui concerne les ressources en eau, l'énergie, la pollution de l'air et le changement climatique.
- Renforcer la cohérence entre politique agroenvironnementale et politique de soutien aux produits.

Équitables : tenant compte des effets de la répartition du soutien entre secteurs, agriculteurs et régions.

- Redéfinir les limites des paiements et de l'éligibilité pour renforcer l'équité globale des programmes relatifs aux produits agricoles de base.

Notes

1. Les contingents tarifaires peuvent être augmentés au cours de la seconde moitié de l'exercice budgétaire sans qu'il soit nécessaire d'invoquer une situation d'urgence.
2. Les producteurs de blé des Grandes plaines de l'Ouest des États-Unis, où le climat sec est un facteur de variabilité des rendements, pourraient être plus intéressés par le programme ACRE que les agriculteurs du Middle West, où les précipitations sont plus abondantes et où les rendements tendent à être moins variables. Dans le Sud, les producteurs de coton, d'arachides et de riz risquent d'être moins enclins à adhérer au programme ACRE puisque l'analyse préliminaire montre que les paiements au titre des programmes habituels seront probablement plus élevés, en particulier dans le cas du coton et des arachides, que ceux versés dans le cadre du programme ACRE.
3. En 2007, par exemple, les engagements de dépenses dans le cadre de l'EQIP se sont élevés à 993 millions USD, mais des offres d'un montant estimé à 865 millions USD n'ont pu être financées en raison des contraintes budgétaires (Claassen, 2009).
4. Dans le cadre de la procédure d'appel d'offres, les producteurs soumettent des offres indiquant les pratiques respectueuses de l'environnement qu'ils sont prêts à adopter (ou le type de couverture végétale qu'ils sont disposés à établir sur les terres mises hors production) et le montant des paiements qu'ils souhaitent recevoir en contrepartie. Les offres sont sélectionnées ou rejetées sur la base des avantages environnementaux potentiels et du montant des paiements demandés par les candidats. Les producteurs peuvent donc améliorer leurs offres en proposant de mettre en œuvre des pratiques plus bénéfiques pour l'environnement (mais plus coûteuses) ou en réduisant le montant des paiements qu'ils sont prêts à accepter.
5. Au cours de cette période, l'offre moyenne concernant les pratiques structurelles cofinancées représentait 35 % du coût de mise en œuvre, alors que des taux de 50 à 75 % étaient autorisés. Pour les pratiques de gestion, les offres représentaient en moyenne 43 % du taux maximal, fixé par pratique et par comté (Claassen, 2009).
6. La Consolidated Farm and Rural Development Act de 1972 a créé le Bureau du sous-secrétaire au développement rural (Office of the Undersecretary for Rural Development) et, en 1993, le portefeuille de développement rural a regroupé quatre grands organes chargés de mettre en œuvre le mandat du ministère de l'Agriculture : le service du logement rural (Rural Housing Service – RUS), le service des entreprises et des coopératives rurales (Rural Business-Cooperative Service – RBS), les services publics ruraux (Rural Utilities Service – RUS) et le bureau du développement des collectivités (Office of Community Development).
7. Par exemple, le programme de protection des terres cultivées et des parcours (Farm and Ranch Lands Protection Program) vise explicitement la préservation du caractère agraire dans les zones concernées.
8. Dans le cadre de l'évaluation des programmes publics, les autorités ont mis au point un indice de performances à long terme destiné à mesurer avec quelle efficacité les programmes d'aide alimentaire internationale du ministère de l'Agriculture contribuent à l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les pays à bas revenu. Elles ont constaté que cet indicateur de performance, baptisé « ratio d'efficacité du ciblage de l'aide alimentaire », avait chuté de 40-44 % en 2004 à 36 % en 2009 (voir ministère de l'Agriculture des États-Unis, FY 2009 *Budget Summary and Annual Performance Plan*).
9. Les fonds accordés au titre du dispositif « Section 32 » servent aussi à financer les coûts administratifs associés à l'achat des produits et à l'élaboration des spécifications utilisées pour l'achat des denrées dans toute l'administration fédérale. Ces dernières années, des sommes importantes ont aussi été affectées à des opérations spéciales de secours en cas de calamités agricoles.
10. Selon Hanson (2009), les achats de produits alimentaires avec les coupons distribués dans le cadre du programme WIC, évalués à 4.6 milliards USD durant l'exercice budgétaire 2008, ont généré des recettes agricoles de 1.3 milliard USD, soit 331 millions USD de recettes agricoles supplémentaires nettes.
11. Le Government Accountability Office (GAO) a rédigé plusieurs rapports sur le programme fédéral d'assurance récolte et formulé un certain nombre de recommandations destinées à réduire les possibilités de fraude, de gaspillage et d'abus. Il a indiqué que certains agriculteurs faisaient une utilisation abusive du programme en laissant par négligence ou délibérément les cultures se détériorer afin de percevoir des indemnités, que certaines compagnies d'assurance ne procédaient

pas à toutes les vérifications nécessaires avant de verser les indemnités et que les compagnies d'assurance qui exécutent le programme avaient reçu des compensations excessives (GAO, 2007).

12. Comme le prévoyait la loi agricole de 2008, le ministère de l'Agriculture a renégocié l'accord de réassurance (Standard Reinsurance Agreement, SRA). Parallèlement à diverses dispositions législatives, le SRA définit les conditions financières (subventions d'administration et de fonctionnement et partage du bénéfice/de la perte technique) dans lesquelles les compagnies privées d'assurance vendent et appliquent les contrats d'assurance récolte.

ANNEXE A

Principaux éléments des lois agricoles de 1985, 1990, 1996 et 2002

A.1. Loi agricole de 1985

Au début des années 80, les taux de prêt relativement élevés en vigueur aux États-Unis¹ établissaient un plancher pour les prix intérieurs comme pour les cours mondiaux, d'où l'accumulation d'excédents céréaliers aux États-Unis, la hausse du coût des mesures publiques, l'augmentation de la production à l'étranger et l'intensification de la concurrence commerciale, la chute des exportations et les difficultés financières croissantes éprouvées par les exploitations.

À l'époque, les politiques de soutien des prix avaient limité les possibilités de commercialisation sur les marchés internationaux, tandis que l'augmentation de la production mondiale avait anéanti les efforts de maîtrise de l'offre intérieure. Les stocks publics de cultures sous programme ne cessaient de s'accroître, et le niveau record atteint par les dépenses agricoles, conjugué à un déficit budgétaire considérable, mettait en évidence la nécessité de réformer les politiques de soutien à l'agriculture.

Les lois agricoles de 1985 et 1990 ont maintenu en place la panoplie de mesures habituelle, associant soutien des prix, maîtrise de l'offre et paiements au titre du soutien des revenus, mais elles leur ont apporté certaines modifications qui ont amené les agriculteurs à tenir compte davantage du marché, en abaissant le niveau du soutien des prix, en autorisant une plus grande flexibilité dans le choix des cultures, et en accordant une plus grande attention au développement de débouchés à l'exportation pour les produits agricoles des États-Unis.

La loi agricole de 1985 a en particulier réduit le soutien des prix et ralenti l'accumulation de stocks publics. Les prix de soutien des cultures, appelés « taux de prêt », ont été abaissés de 25 %, provoquant une chute des cours mondiaux des céréales. Dans le cadre des prêts à la commercialisation, les producteurs de riz et de coton ont dû rembourser les prêts aux prix du marché, peu élevés, au lieu d'abandonner aux pouvoirs publics les récoltes mises en gage. Ainsi, pour le riz et le coton, les paiements ont remplacé la constitution de stocks publics. L'octroi de prêts à la commercialisation pour les céréales et les oléagineux était autorisé, mais cette mesure n'a pas été activée jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi agricole de 1990.

Pour transférer des revenus aux agriculteurs, la loi agricole de 1985 instaurait des « paiements compensatoires » de nature contracyclique en vue de compenser les variations des prix du marché par rapport aux prix « indicatifs » plus élevés fixés par le

législateur. Leur montant était égal à la différence entre, d'une part, un « prix indicatif » établi par les autorités politiques et, d'autre part, le prix du marché s'il était supérieur au taux de prêt (soutien des prix) ou le taux de prêt s'il était plus haut que le prix du marché. Les paiements compensatoires n'étaient plus fondés sur la production effective de l'agriculteur mais sur ses niveaux de production passés (sur la base d'une superficie de référence fixe et d'une moyenne fixe des rendements passés des cultures). Le producteur devait cependant continuer à produire la culture visée sur les superficies de référence bénéficier de ces paiements, sans préjudice des annonces annuelles de mise hors production de terres agricoles. Les agriculteurs devaient en effet ensemercer leurs superficies de référence conformément au programme de réduction des superficies cultivées (Acreage Reduction Program, ARP) et aux dispositions 0,50/85-92.

La loi agricole de 1985 a également introduit le principe de l'écoconditionnalité et mis en place un nouveau programme à long terme de mise en réserve des terres fragiles (*Conservation Reserve Programme – CRP*). Elle prévoyait également le versement de subventions à l'exportation au titre du programme d'encouragement à l'exportation (*Export Enhancement Program – EEP*) et du programme d'encouragement à l'exportation de produits laitiers (*Dairy Export Incentive Program – DEIP*) pour promouvoir les exportations de produits de base des États-Unis, ce qui était contraire à l'orientation par le marché.

A.2. La législation agricole de 1990

La loi sur l'alimentation, l'agriculture, la conservation des ressources et les échanges (*Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act*) de 1990 s'est placée dans le prolongement de celle de 1985. Les principaux objectifs qui lui étaient assignés consistaient à accroître l'orientation par le marché, réduire les dépenses publiques consacrées aux programmes agricoles, aider à maintenir les revenus agricoles grâce à une expansion des exportations, et assurer la protection de l'environnement. Une superficie à régime flexible normal et une superficie à régime flexible variable représentant respectivement 15 % et 10 % des superficies de référence de l'exploitation ont été instaurées.

Les problèmes budgétaires et de fonds ont amené à réduire les paiements, à diminuer les niveaux de soutien des prix et à permettre une plus grande flexibilité dans le choix des cultures. Les prêts à la commercialisation ont été reconduits pour le blé et les céréales fourragères, et mis en place pour les oléagineux. L'EEP et le DEIP ont été maintenus.

A.3. Loi agricole de 1996

Rédigée au lendemain de la conclusion des négociations du Cycle d'Uruguay et dans le souhait de maîtriser les programmes agricoles, dans un contexte où la réduction du déficit du budget fédéral constituait une préoccupation majeure pour les pouvoirs publics, la loi fédérale sur l'amélioration et la réforme de l'agriculture (*Federal Agriculture Improvement and Reform Act*) de 1996 (« loi agricole de 1996 ») a accéléré l'évolution dans le sens d'une plus grande orientation par le marché. La loi agricole de 1996 a radicalement transformé les programmes agricoles des États-Unis en éliminant les mesures de maîtrise de l'offre et en instaurant des mesures de soutien des revenus pour les « cultures sous programme » (blé, maïs, sorgho-grain, orge, avoine, riz et coton upland), fondées sur les superficies et les rendements de référence passés de ces produits.

En particulier, la loi agricole de 1996 a apporté quatre modifications à la politique agricole des États-Unis par rapport à celle précédemment en vigueur. Tout d'abord, elle a

mis un terme aux mesures de maîtrise de l'offre (programmes de réduction des superficies cultivées) pour les producteurs de blé, de maïs, de sorgho-grain, d'orge, d'avoine, de riz et de coton upland.

Deuxièmement, elle a remplacé le système de paiements compensatoires précédemment en place, qui était fondé sur la différence entre un prix indicatif préétabli et le prix du marché, par un système de paiements forfaitaires au titre des contrats de production flexible – qui n'étaient donc plus liés aux niveaux effectifs des prix ou de la production. Les paiements au titre de ces contrats étaient fondés sur les superficies cultivées et les rendements passés de sept produits de base, et ils étaient indépendants des prix effectifs du marché et des cultures pratiquées. L'objectif déclaré des contrats de production flexible était d'accroître la sécurité et la flexibilité des activités agricoles, tout en garantissant le maintien du respect des exigences de conservation des ressources et de protection des zones humides.

Troisièmement, étant donné que les paiements au titre des contrats de production flexible étaient indépendants de la production effective, les agriculteurs jouissaient d'une liberté presque totale dans le choix de leurs productions (ou pour prendre la décision de renoncer à toute production). Les paiements étaient accordés en fonction des cultures pratiquées auparavant, mais il n'était pas indispensable de continuer à cultiver et le choix des produits n'était pas limité : le montant des paiements était calculé sur la base de 85 % de la superficie de référence fixée (correspondant à la moyenne des superficies antérieures en blé, céréales fourragères, riz ou coton, ou des superficies où ces cultures avaient été empêchées) et sur la base des rendements passés retenus pour le calcul des paiements forfaitaires². Les producteurs étaient libres de consacrer leurs terres à n'importe quelle culture sur les « superficies sous contrat », à l'exception des fruits et légumes, mais ils étaient tenus de maintenir la vocation agricole de leurs terres. Les producteurs étaient donc plus tributaires du marché et devaient aussi supporter davantage de risques du fait de la plus grande variabilité des prix.

Quatrièmement, la loi maintenait les dispositions relatives aux prêts à la commercialisation, mais les prix garantis dont bénéficiaient dans ce cas les cultivateurs, sans restriction des quantités, étaient plafonnés à des niveaux nominaux très inférieurs aux prix du marché alors en vigueur, et le ministre de l'Agriculture conservait le pouvoir de fixer des taux encore plus bas (sur la base de la moyenne des prix de marché antérieurs abstraction faite des valeurs la plus élevée et la plus basse). La nouvelle loi établissait les taux de prêt maximums du blé, du maïs, du coton upland, du soja et des oléagineux secondaires. Il restait possible de rembourser les prêts au taux de prêt (majoré des intérêts échus) ou au prix du marché s'il était plus bas, ce qui continuait d'assurer une certaine protection des revenus à des niveaux de prix relativement faibles pour les cultures sous contrat et contribuait à limiter l'accumulation de stocks publics résultant de la saisie des récoltes en cas de défaillances sur les prêts.

Cinquièmement, la loi apportait certaines modifications concernant les produits laitiers, le sucre et les arachides. Jusqu'alors, le soutien aux producteurs de ces produits de base avait pris la forme de mesures de soutien des prix, plutôt que de soutien des revenus. La loi prévoyait de mettre fin au programme de soutien des prix des produits laitiers et ne comportait pas de mesures expressément destinées à faciliter l'ajustement qu'allait imposer cette réorientation des politiques. Il a été mis fin aux quotas de commercialisation

de sucre et les niveaux de soutien des prix du marché ont été effectivement abaissés. Le soutien aux arachides a également été réduit.

Pour finir, la loi de 1996 créait de nouveaux programmes environnementaux, dont notamment un nouveau dispositif de cofinancement pour les améliorations apportées à l'état de l'environnement : le programme en faveur de la qualité de l'environnement (*Environmental Quality Improvement Programme – EQIP*) (voir le chapitre sur les politiques agroenvironnementales).

Malgré les réalisations décrites ci-dessus, la loi agricole de 1996 ne garantissait pas une refonte définitive des programmes agricoles. Une forte baisse des prix des produits de base à la fin des années 90 et l'apparition d'un excédent budgétaire fédéral ont déclenché des événements qui ont remis en cause une grande partie des acquis de cette loi. Premièrement, les prix du marché sont tombés en-dessous des taux de prêt, ce qui a provoqué une forte hausse des prestations au titre des prêts à la commercialisation, y compris des paiements compensatoires au titre de ces prêts. Deuxièmement, des paiements d'urgence ont été mis en place, moyennant l'adoption de dispositions spéciales visant à compléter les paiements au titre des contrats de production flexible (PFC), leur montant atteignant à peu près 50 % des paiements PFC en 1998 et 100 % en 1999, 2000 et 2001.

A.4. Loi agricole de 2002

La loi sur la sécurité agricole et l'investissement rural (*Farm Security and Rural Investment Act*) de 2002 (« loi agricole de 2002 »), qui a été adoptée dans un contexte de marché caractérisé par les faibles prix des produits de base des États-Unis et par un budget fédéral excédentaire, n'a pas autant réformé la politique agricole que les trois précédentes. Un certain nombre de mesures nouvelles sont venues s'ajouter à l'éventail des programmes axés sur les produits agricoles de base déjà en place ; les taux de soutien ont été relevés ; et les règles régissant les paiements ont créé de plus grandes incitations à la production, en particulier par rapport à ce qui aurait pu être le cas si les États-Unis ne s'étaient pas écartés de la voie tracée par la loi agricole de 1985.

Le montant annuel moyen des dépenses de la Commodity Credit Corporation (CCC) dans le cadre de la loi agricole de 2002 s'est élevé à 16.8 milliards USD sur l'ensemble de la période 2002-07, ce qui équivaut à environ un milliard de dollars de plus que la moyenne annuelle pour les six exercices budgétaires précédents³. Les dépenses de la CCC ont presque doublé entre 2004 et 2006, pour atteindre 20.2 milliards USD, reflétant les bas prix des produits de base et une augmentation des aides au titre des calamités et des situations d'urgence. Elles ont diminué à partir de 2007, du fait d'une forte hausse des prix des produits de base.

Dans l'ensemble, la loi agricole de 2002 a renforcé le changement de direction opéré dans le cadre de l'action conduite au cours de la période 1998-2001. Premièrement, elle maintenait les prêts d'aide à la commercialisation (qui sont fonction de la production et des prix effectifs), qui couvrent les paiements compensatoires au titre des prêts, les gains retirés des prêts à la commercialisation, et les gains liés aux échanges de certificats. Elle augmentait plusieurs taux de prêt, autorisait l'actualisation des superficies de référence et des rendements retenus pour le calcul des paiements, permettait d'ajouter les superficies en soja aux superficies de référence, et élargissait à trois nouvelles cultures le système de taux de prêt. Ces « taux de prêt », qui sont utilisés pour déterminer le volume des

prestations découlant des prêts à la commercialisation, s'appliquent à la totalité de la production de la culture sous programme sur les exploitations admises à en bénéficier. Aussi le programme de prêts à la commercialisation fournit-il une nette incitation à accroître ou à maintenir la production de la culture sous programme⁴.

Deuxièmement, elle a remplacé les paiements au titre des contrats de production flexible par des paiements directs forfaitaires, les caractéristiques essentielles des paiements étant néanmoins maintenues. Les principaux changements étaient que les taux de paiement étaient fixes dans le temps (au lieu d'être appelés à baisser) et que les producteurs avaient la possibilité d'actualiser les superficies de référence. Les paiements directs permettaient aux producteurs de bénéficier de paiements annuels sur la base des cultures et rendements passés de l'exploitation, et d'un taux de paiement applicable à l'échelle nationale. Les taux de paiements directs varient selon les cultures et ne dépendent pas des prix du marché. Ces paiements étaient fournis pour neuf produits de base, les mêmes que ceux couverts par le programme de contrats de production flexible, dont le coton upland, ainsi que le soja et d'autres oléagineux (désignés dans la loi sous le terme « produits de base couverts »)⁵. Des dispositions spéciales s'appliquent aux arachides. Étant donné que ces paiements ne sont pas liés aux prix effectifs du marché ou à la plupart des décisions de production au niveau de l'exploitation, ils n'ont guère d'effet direct sur les décisions culturelles des producteurs.

Troisièmement, elle inscrivait les paiements au titre de l'aide pour pertes de marché (paiements d'urgence *ad hoc*) dans un nouveau programme « contracyclique » où les paiements sont également basés sur les superficies cultivées et rendements passés mais sont déclenchés quand les prix tombent en-dessous de certains niveaux préétablis. Les paiements contracycliques sont accordés en fonction de la superficie de référence passée des produits concernés (blé, céréales fourragères, riz, coton upland, oléagineux et arachides) dès lors que le prix effectif est inférieur au prix indicatif. Le prix indicatif est fixé par la loi ; le prix effectif est le montant que les producteurs reçoivent sous la forme de paiements directs, augmentés soit des prix du marché soit des prestations découlant du programme de prêts à la commercialisation, selon que les prix sont ou non inférieurs au taux du prêt.

Les paiements contracycliques sont fonction de la moyenne nationale des prix courants des cultures couvertes, leur montant variant en sens inverse du prix de la culture concernée. Le programme n'exige pas que les agriculteurs consacrent les superficies de référence à la culture sous programme. Aux yeux de certains agriculteurs, ces paiements compensent le faible niveau du prix du produit concerné. La formule de calcul est assez proche de celle qui était utilisée pour déterminer le montant des paiements compensatoires en vigueur jusqu'à la loi agricole de 1996, mais l'éligibilité et les paiements en eux-mêmes sont fondamentalement différents, car les producteurs ne sont pas tenus de semer pour percevoir les paiements contracycliques et n'ont pas la possibilité d'influer, à partir de leurs décisions de production, sur le volume des paiements qu'ils reçoivent.

Quatrièmement, la loi agricole de 2002 permettait aux agriculteurs d'actualiser leurs superficies de référence passées servant au calcul des paiements directs et des paiements contracycliques, ainsi que les rendements passés utilisés pour déterminer le montant des paiements contracycliques. Cette actualisation permettait aux producteurs de modifier la composition de leurs superficies de référence et d'accroître les paiements dont ils

bénéficiaient, et elle leur a peut-être fait espérer que de nouvelles actualisations seraient possibles ultérieurement.

Cinquièmement, un agriculteur n'est pas tenu de cultiver le produit sous programme pour bénéficier de paiements directs ou de paiements contracycliques pour ce produit de base (par exemple, une exploitation peut cultiver du soja sur des superficies de référence en maïs, et recevoir néanmoins des paiements directs ou des paiements contracycliques pour le maïs). Cette flexibilité dans le choix des cultures vise à permettre aux agriculteurs de répondre aux signaux du marché lorsqu'ils prennent leurs décisions de production. Les agriculteurs peuvent affecter leurs terres à un large éventail d'utilisations agricoles (et ils peuvent même les laisser en jachère) tout en conservant le droit de bénéficier des paiements directs et des paiements contracycliques, mais ils perdent toute possibilité d'en bénéficier s'ils affectent leur superficie de référence à d'autres usages que l'agriculture et peuvent être privés temporairement de ce droit s'ils la consacrent à la production de fruits, de fruits à coque, de légumes, de melons ou de riz sauvage.

Sixièmement, la loi agricole de 2002 a profondément modifié le programme de soutien des arachides. Les quotas de commercialisation et les programmes de soutien des prix, en vigueur depuis longtemps, ont été supprimés (« rachetés ») et les détenteurs de quotas – ceux ayant le droit de vendre le produit au prix de soutien réglementé – ont reçu des paiements temporaires en dédommagement de la perte de leur quote-part des quotas. À ce titre, les détenteurs de quotas ont perçu environ 1.3 milliard USD. La loi a en outre accordé aux producteurs d'arachides le droit de bénéficier des mêmes types de programmes de soutien des produits – prêts à la commercialisation, paiements directs et paiements contracycliques – que ceux applicables aux produits sous programme.

Un rachat a également eu lieu en 2004 dans le secteur du tabac, dans le cadre de la loi de 2004 sur la réforme équitable du tabac (Equitable Tobacco Reform Act), mais les producteurs de tabac n'ont pas obtenu le droit de bénéficier des prêts à la commercialisation, paiements directs et paiements contracycliques. Les détenteurs de quotas de tabac et les producteurs en activité ont reçu une somme totale de 9.6 milliards USD sur 10 ans, financée par les fabricants et importateurs de produits à base de tabac. (Pour de plus amples informations sur le processus de rachat dans les secteurs de l'arachide et du tabac, voir Dohlman, Foreman et Da Pra, 2009 ; Orden, 2003).

Septièmement, les précédents programmes de soutien des prix du lait et du sucre ont été maintenus, alors qu'un nouveau programme de paiements compensatoires pour les produits laitiers a été créé à la suite des bas prix en vigueur dans ce secteur. Les pouvoirs publics ont toutefois continué de renoncer aux mesures annuelles de mises hors production de terres, au soutien des prix du marché, ainsi qu'à l'accumulation de stocks publics. La loi agricole de 2002 reconduisait également le CRP et l'EQIP et instituait de nouveaux programmes environnementaux, dont notamment le programme de conservation et de protection (Conservation Security Program – CSP) (voir le chapitre 6 sur les politiques agroenvironnementales).

Notes

1. Le terme « taux de prêt » trouve son origine dans les programmes de soutien des prix agricoles, mis en place pour la première fois dans les années 30, dans le cadre desquels la possibilité pour les agriculteurs d'abandonner les récoltes garantissant les prêts publics établissait un plancher en-dessous duquel les prix du marché ne pouvaient pas tomber. Cette possibilité d'abandonner les

récoltes données en gage a été maintenue par la loi agricole de 1985 pour la majorité des cultures bénéficiant d'un soutien, mais une formule de calcul des taux a été mise en place en vue de maintenir dans la plupart des cas les taux de prêt à un niveau inférieur à celui des prix du marché. Cette formule permettait au ministre de l'Agriculture de fixer les taux futurs en fonction d'une moyenne mobile des prix des cinq années précédentes abstraction faite de la valeur la plus faible et de la plus haute.

2. Les paiements au titre des contrats de production flexible étaient versés sur 85 % de la superficie de référence pour chacun des produits de base, multipliée par le taux de paiement applicable, lui-même multiplié par le rendement retenu pour le calcul des paiements, qui correspondait au rendement obtenu pour la récolte de 1995.
3. Les dépenses de la CCC ne tiennent pas compte des paiements au titre de l'assurance récolte.
4. Les résultats des études de l'ERS indiquent que les modifications apportées aux taux de prêt par la loi agricole de 2002 ont eu une plus grande influence sur les choix de production que dans le cadre de la loi agricole de 1996 (Young et Westcott, 1996 ; 2000).
5. Le terme « autres oléagineux » recouvre les graines de tournesol, le colza/canola, le carthame, le lin, la moutarde, ainsi que toute autre graine oléagineuse désignée par le ministre de l'Agriculture des États-Unis. Un paiement direct de 36 USD par tonne est fourni aux producteurs d'arachides sur la base de leur production d'arachides au cours de la période de référence retenue (1998-2001).

ANNEXE B

Politiques de soutien au coton

Le coton fait partie des « produits sous programme » aux États-Unis, c'est-à-dire des produits qui font l'objet des politiques étudiées au chapitre 3, consacré aux politiques relatives au secteur des productions végétales. Il y a peu de temps encore, il ne faisait pas partie des produits pour lesquels l'OCDE calculait le soutien des prix du marché (SPM) et déterminait les transferts au titre d'un seul produit dans le cadre de l'estimation du soutien aux producteurs (ESP), encore que les dépenses budgétaires bénéficiant aux producteurs et consommateurs de coton aient toujours été prises en compte dans le calcul de l'ESP et de l'estimation du soutien aux consommateurs (ESC) aux États-Unis.

Cependant, depuis 2009, le coton figure sur la liste des produits des États-Unis pour lesquels on mesure le SPM dans ce pays, et ce dernier a été recalculé en remontant jusqu'à l'année 1986. Dans la nouvelle classification des ESP et selon la nouvelle présentation des données, les transferts au titre d'un seul produit (TSP) sont maintenant calculés aussi pour le coton. Étant donné ces changements et l'importance des États-Unis sur le marché mondial du coton, cette annexe examine plus en détail la politique de ce pays concernant le coton et l'évolution du soutien en sa faveur sur la période 1986-2009.

B.1. Toile de fond

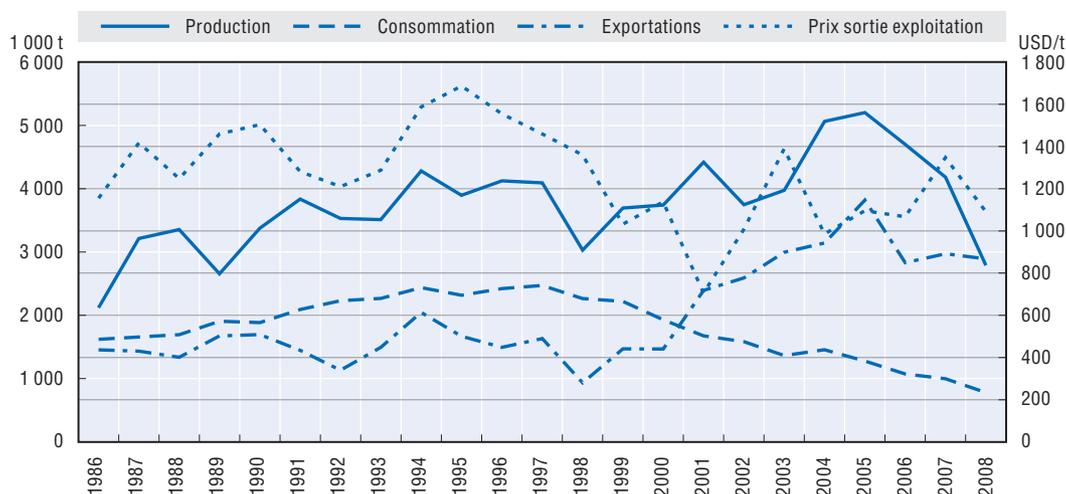
Les États-Unis sont un acteur majeur sur le marché mondial du coton : ils sont le troisième plus grand producteur au monde (après la Chine et l'Inde) ; le sixième consommateur ; et le principal exportateur mondial de coton brut. En 2009/10, 12 % de la production mondiale de coton était assurée aux États-Unis, et le pays comptait pour 33 % des échanges mondiaux de coton.

Le secteur du coton représente plus de 200 000 emplois dans les divers sous-secteurs qui vont de l'exploitation agricole jusqu'à l'usine textile, et les biens et services produits par la filière représentent 25 milliards USD par an¹. Cependant, ces dernières années, le coton a perdu de sa prépondérance sur le marché tout comme sous l'angle des superficies cultivées, cédant du terrain à d'autres produits de base concurrents, tels que le blé, le soja ou le maïs.

Le secteur a connu de spectaculaires évolutions de l'offre et de la demande au cours de la dernière décennie (Meyer, MacDonald et Kiawu, 2009). Bien que les technologies stimulent la productivité du secteur, la demande se détourne du marché intérieur, principalement approvisionné par du coton américain, au profit des marchés d'exportation, où le coton brut des États-Unis contribue à satisfaire la demande mondiale de produits à base de coton exprimée par les consommateurs.

Parallèlement aux changements technologiques (variétés de semences, engrais, pesticides et machines) et à l'évolution des pratiques culturales (travail minimum du sol, irrigation, rotation des cultures et systèmes de lutte contre les ravageurs), la production de coton a eu tendance à augmenter au fil du temps – passant de 2.1 millions de tonnes en 1986 à 5.2 millions de tonnes en 2005 (graphique B.1). Elle a toutefois diminué lors des campagnes suivantes, du fait principalement d'une chute des superficies consacrées à la culture du coton

Graphique B.1. **Production, consommation, exportations et prix de marché du coton aux États-Unis, 1997-2008**



Source : Calculs de l'OCDE, d'après le Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

La principale variété de coton cultivée aux États-Unis est le « coton upland » – qui compte pour environ 98 % de la récolte annuelle de coton au sein du pays –, les 2 % restants étant composés de « coton américain Pima », également appelé coton longue fibre. La production de coton aux États-Unis s'étend sur les 17 États du Sud, mais elle tend de plus en plus à se concentrer (par exemple dans les plaines du Texas ; dans les deltas du Mississippi, de l'Arkansas et de la Louisiane ; dans le centre de l'Arizona ; et dans le Sud de la Géorgie). Le coton longue fibre est principalement produit en Californie, de faibles quantités étant par ailleurs cultivées dans le Sud-Ouest du Texas, au Nouveau-Mexique et en Arizona.

Aux États-Unis, la consommation de tissus et de fils de coton produits dans le pays a eu tendance à diminuer rapidement depuis le milieu des années 90 – tombant d'un niveau record de 2.5 millions de tonnes en 1997 à 958 000 tonnes en 2008 – à la suite d'une spectaculaire intensification de la concurrence des importations de textiles et de vêtements, et de la relocalisation des industries mondiales du textile et de l'habillement².

Les exportations se sont par contre accrues au fil des ans et elles tendent à gagner en importance – comptant pour environ 75 % de la demande de coton américain en 2008 – au fur et à mesure que la restructuration de l'industrie textile des États-Unis se poursuit. À l'instar de la production, les exportations de coton des États-Unis ont enregistré une tendance générale à l'augmentation jusqu'en 2005 – date à laquelle elles ont atteint le chiffre record de 3.8 millions de tonnes – avant de commencer à diminuer. En 2008, les exportations sont restées au même niveau qu'au cours des deux années précédentes –

estimées à 2.8 millions de tonnes – et ont dépassé la production, la production et les stocks affichant une baisse sensible. La Chine en était le principal pays de destination. Les États-Unis ont exporté environ 32 % de leur coton vers ce pays en 2007/08. Les autres grands marchés sont la Turquie, le Mexique, l'Indonésie, la Thaïlande et le Vietnam.

La superficie consacrée au coton upland a représenté en moyenne environ 4.8 millions d'hectares au cours des 30 dernières années. Cependant – tout comme les volumes de production – les superficies et les rendements ont fluctué au fil du temps en raison des conditions météorologiques, des évolutions du marché et des réformes des politiques publiques. En 2008, la superficie récoltée a fortement diminué, passant à 3.1 millions d'hectares, soit le niveau le plus bas depuis le milieu des années 80. La diminution des superficies en coton peut être imputée au fait que les exploitants se tournent vers des cultures commerciales plus compétitives telles que les céréales ou le soja. De plus, des conditions météorologiques défavorables en 2008 ont entraîné un abandon de cette culture sans précédent depuis dix ans, en pourcentage, et ont fait chuter le rendement national moyen sous la moyenne des trois années précédentes. De ce fait, la production a considérablement baissé pour atteindre son niveau le plus bas en près de 20 ans (Meyer, MacDonald et Kiawu, 2009).

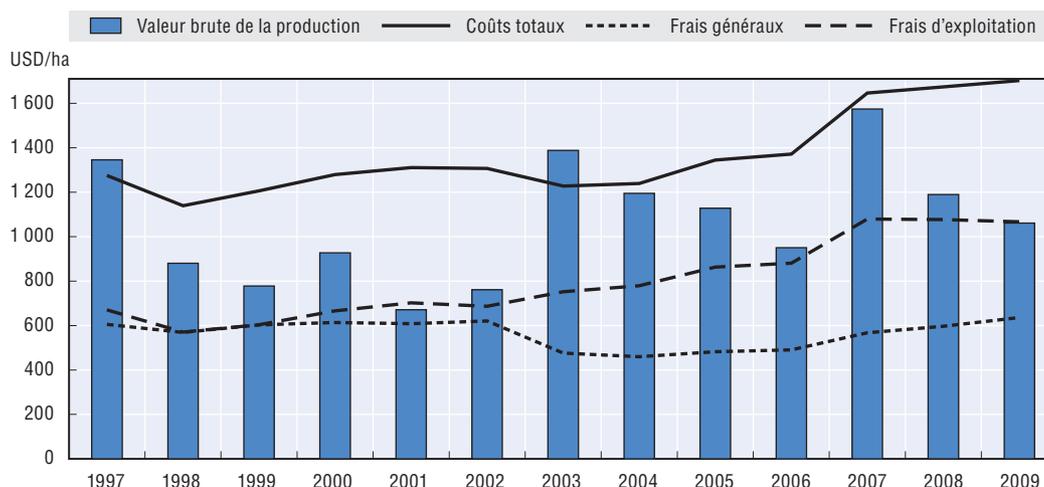
La production de coton est une activité à forte intensité d'intrants. Les pénuries d'eau ne constituent pas un problème généralisé puisque 31 % seulement des superficies sont irriguées, mais certaines zones n'en souffrent pas moins d'un manque d'eau. Les rendements ont augmenté au taux annuel moyen de 2 % au cours de la période 1986-2008, atteignant 985 kilogrammes par hectare en 2008.

L'industrie du coton souffre d'un problème majeur aux États-Unis : celui des coûts de production élevés, en particulier pour ce qui est des frais d'exploitation. Le graphique B.2 illustre l'évolution des coûts de production et des recettes des exploitations entre 1997 et 2009. Au cours de cette période, les frais d'exploitation (tels que ceux liés aux semences, aux engrais, aux produits chimiques, aux combustibles et aux réparations) ont représenté en moyenne environ 800 USD par hectare, alors que les frais généraux (qui recouvrent l'amortissement des équipements et des bâtiments, les coûts liés à la propriété et à la location des terres, les taxes et assurances, les frais généraux agricoles, la main-d'œuvre non rémunérée et salariée) ont représenté en moyenne 564 USD par hectare. Les frais d'exploitation ont dans l'ensemble été couverts par la valeur brute de la production, mais les coûts totaux ont été supérieurs à cette dernière (hors aides publiques). En outre, en 2001 et en 2009, la valeur brute de la production n'a pas suffi à couvrir les frais d'exploitation.

D'après le recensement agricole de 2007, le nombre d'exploitations productrices de coton a diminué de 80 % entre 1997 et 2007, alors que la superficie par exploitation a augmenté de 27 %. Les exploitations productrices de coton tendent en effet à être de plus grande taille que celles qui pratiquent d'autres cultures, et elles bénéficient de revenus agricoles bruts et de paiements publics supérieurs à la moyenne. Les exploitants qui les gèrent sont en outre plus susceptibles que les autres d'avoir suivi des études secondaires et supérieures et de déclarer que l'agriculture est leur activité principale.

Les exploitations productrices de coton étaient au nombre de 18 591 en 2007. Sur ce total, 71 % (13 232 exploitations) relevaient de la catégorie des exploitations cotonnières spécialisées (c'est-à-dire celles dont les ventes de produits de base, en valeur, sont constituées de coton pour moitié ou plus) et produisaient près de 98 % de la récolte totale de coton de l'année en question. Un quart de ces exploitations cotonnières spécialisées

Graphique B.2. **Coûts de production du coton et revenus des exploitations aux États-Unis, 1997-2009**



Source : Calculs de l'OCDE, d'après le Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

étaient classées parmi les « petites exploitations familiales », et près de 8 % des recettes totales leur ont été imputables. Les très grandes exploitations comptaient pour 43 % de l'ensemble des exploitations et 65 % de leurs recettes. Les exploitations cotonnières possèdent en moyenne 228 hectares chacune, contre 169 hectares pour les autres exploitations.

Le coton compte pour environ 4 % des recettes tirées de la totalité des productions végétales et 1.5 % de celles enregistrées par l'ensemble du secteur agricole (tableau E.1). En 2007, les exploitations cotonnières ont généré un revenu monétaire net moyen de 159 397 USD, chiffre bien supérieur aux 33 822 USD des exploitations qui pratiquent d'autres cultures dans les régions productrices de coton. Environ 82 % des exploitations cotonnières ont dégagé des gains nets, contre 47 % des autres exploitations.

Le montant total des paiements publics par exploitation s'est élevé en 2007 à 77 899 USD en moyenne pour celles productrices de coton, contre 3 948 USD pour celles qui pratiquent d'autres cultures dans les États cotonniers. Les paiements directs, les paiements contracycliques et les paiements compensatoires au titre des prêts composent la majeure partie de ces paiements. En 2007, les paiements publics ont contribué pour plus de 11 % au revenu monétaire brut des exploitations cotonnières, contre 4 % pour celles qui se consacrent à d'autres cultures (tableau E.9).

B.2. Principales politiques

Comme indiqué au début de cette annexe, le coton fait partie des « produits sous programme » aux États-Unis. La plupart des mesures décrites dans la présente section s'appliquent à l'ensemble de ces produits, comme nous l'avons vu au chapitre 3, consacré aux politiques relatives au secteur des productions végétales. Le secteur du coton fait partie depuis longtemps des secteurs les plus soutenus aux États-Unis. Les lois agricoles successivement adoptées comportaient diverses dispositions en faveur du coton et de nombreux programmes assurent un transfert de ressources des consommateurs et des contribuables aux producteurs de coton. Au cours de la période allant de 2002 à 2009, le

coton représentait plus de 5 % de la valeur de la production agricole aux États-Unis et 19 % des paiements publics alloués à l'agriculture.

Le coton étant l'un des « produits de base couverts », la loi agricole de 2008 permet aux producteurs de coton d'avoir accès aux prêts à la commercialisation et aux paiements compensatoires au titre des prêts, aux paiements directs, aux paiements contracycliques, aux paiements au titre du programme de garantie du chiffre d'affaires pour les productions végétales (*Average Crop Revenue Election – ACRE*) et aux mesures de protection contre les importations examinés dans le corps du rapport. Par ailleurs, les utilisateurs (filatures) de coton bénéficient du nouveau programme d'aide à l'ajustement économique pour les utilisateurs de coton upland, des programmes d'aide à l'exportation et des programmes de protection contre les importations examinés dans le corps du rapport.

De plus les producteurs de coton peuvent bénéficier de l'assurance des récoltes et des recettes dont ils pouvaient déjà disposer en vertu de la loi précédente, tout comme du nouveau programme d'aide en cas de calamité. Ils sont en outre concernés par les mesures de protection de l'environnement (écoconditionnalité) et par la politique commerciale (contingents d'importation ou garantie des crédits à l'exportation, par exemple). Certains de ces programmes sont spécifiquement destinés aux producteurs de coton, alors que d'autres sont plus larges et couvrent une liste définie de produits de base parmi lesquels figure également le coton (« produits de base couverts »).

Paiements au titre des contrats de production flexible

Le coton était l'un des sept produits de base susceptibles de bénéficier de paiements au titre des contrats de production flexible (*Production Flexibility Contract – PFC*), prévus par la loi agricole de 1996 (*FAIR Act*) et fondés sur les cultures pratiquées jusqu'à cette date. Au cours de la période couverte par cette dernière (1996-2002), les paiements PFC versés en fonction des superficies de référence historiques en coton ont atteint en moyenne 578.2 millions USD par an (soit 11 % de l'ensemble des paiements au titre des contrats de production flexible) (tableau B.1).

Paiements au titre des pertes de marché

Le coton était l'un des produits dont les superficies de référence historiques étaient susceptibles de donner droit à des paiements *ad hoc* au titre de l'aide pour pertes de marché (*Market Loss Assistance – MLA*), lesquels étaient destinés à compenser les pertes subies du fait des bas prix des produits de base au cours des exercices budgétaires 1999 à 2001. Les paiements au titre de l'aide pour pertes de marché dont ont bénéficié les titulaires de superficies de référence en coton se sont élevés en moyenne à 688.7 millions USD (soit 11 % du montant total des paiements en question).

Paiement direct, paiements contracycliques et programme de garantie du chiffre d'affaires pour les productions végétales (*Average Crop Revenue Election – ACRE*)

En vertu de la loi agricole de 2002, la production antérieure de coton upland donne droit à des paiements directs et à des paiements contracycliques. Les paiements contracycliques sont versés aux titulaires de superficies de référence en coton dès lors que le prix indicatif est supérieur au prix effectif du coton. Ce dernier correspond au paiement direct augmenté soit du taux de prêt, soit de la moyenne nationale du prix à la sortie de l'exploitation s'il elle est plus élevée.

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi (c'est-à-dire au cours des exercices budgétaires 2003 à 2008), les États-Unis ont versé environ 4 735.9 millions USD par an sous forme de paiements directs liés aux rendements passés et aux superficies de référence des produits sous programme (tableau B.1). Les paiements directs en faveur du coton ont compté pour environ 552 millions USD par an, soit 12 % du total. Ils sont répartis entre les producteurs ayant déjà cultivé du coton, et ils continuent de leur être versés même si ces superficies sont ensuite affectées à d'autres cultures ou au pâturage du bétail, ou laissées en jachère.

Bien qu'ils soient déterminés selon la même superficie de référence, à la différence des paiements directs, les paiements contracycliques pour le coton sont fonction inverse du prix de marché moyen du coton observé à l'échelle nationale, et ils enregistrent donc des variations à la hausse ou à la baisse d'une année sur l'autre. Les paiements contracycliques pour le coton se sont en moyenne élevés à 976.7 millions USD par an au cours de la période 2003-08 (ce qui représente 44 % de l'ensemble des paiements contracycliques).

Dans le cadre de la loi agricole de 2008, le taux des paiements directs en faveur du coton upland n'est pas modifié et demeure égal à 147 USD par tonne, alors que les prix indicatifs utilisés pour le calcul des paiements contracycliques ont été ramenés à 1 570.9 USD par tonne pour les campagnes agricoles 2008 à 2012, au lieu des 1 596.1 USD par tonne préalablement fixés par la loi agricole de 2002. À partir de la campagne agricole 2009, les producteurs exploitant des superficies de référence en coton donnant droit à des paiements directs et contracycliques ont pu choisir d'inscrire leur production végétale au nouveau programme ACRE (voir le chapitre 3), mais ils doivent alors renoncer à percevoir des paiements contracycliques et accepter une réduction des paiements directs et des taux de prêt à la commercialisation. Prêts d'aide à la commercialisation et paiements compensatoires au titre des prêts.

Tableau B.1. **Paiements au titre de produits de base, production facultative, exercices budgétaires 1996 à 2008**

	Millions USD													
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Paiements directs (DP)														
Coton upland								477	622	608	575	454	574	
Total produits de base								4 151	5 289	5 235	4 962	3 957	4 821	
Paiements contracycliques (CCP)														
Coton upland								1 264	217	1 421	1 410	1 281	267	
Total produits de base								1 743	809	2 772	4 356	3 159	359	
Paiements au titre de la flexibilité de la production (PFP)														
Coton upland		687	605	641	616	572	475	452						
Total produits de base		5 141	6 320	5 672	5 476	5 057	4 105	3 968						

Source : Calculs de l'OCDE, d'après la Division du budget de la FSA.

Programmes de prêts d'aide à la commercialisation et paiements compensatoires au titre de prêts

Comme dans le cas des autres cultures sous programme, les dispositifs de prêts à la commercialisation offrent aux producteurs de coton aux États-Unis un financement à court terme ainsi qu'un soutien des revenus lorsque les prix du coton sont bas. De même que les producteurs des autres cultures sous programme, les producteurs de coton peuvent bénéficier des avantages des prêts à la commercialisation de deux manières. i) Les producteurs peuvent donner leur production de coton en garantie au taux de prêt, cette garantie pouvant être abandonnée à la Commodity Credit Corporation (CCC), en lieu et

place du remboursement du prêt ; le prêt peut également être remboursé au cours mondial ajusté (*Far East price*, par exemple), qui est relié aux cours mondiaux par une formule définie dans la législation, lorsqu'il est inférieur au taux de prêt ; la différence entre le taux de prêt et le cours mondial ajusté est ce que l'on appelle le gain tiré des prêts à la commercialisation. ii) Les producteurs peuvent percevoir des paiements compensatoires au titre des prêts (*loan deficiency payments – LDP*) ; en l'occurrence, au lieu de contracter un emprunt garanti par leur récolte de coton, ils reçoivent un paiement unique au titre de la production prise en compte sous réserve que le prix mondial ajusté soit inférieur au taux de prêt ; le taux du paiement compensatoire au titre des prêts correspond à la différence entre le taux de prêt et le prix mondial ajusté.

Comme dans le cas des autres produits concernés, dans le cadre de la loi agricole de 1996 (*FAIR Act*), les prêts d'aide à la commercialisation du coton upland étaient limités au coton récolté sur les exploitations soumises à un contrat de production flexible (*Production Flexibility Contract – PFC*), quelle que soit la culture éligible pratiquée antérieurement faisant l'objet du contrat. Ce programme a été reconduit par la loi agricole de 2002 (*FSRI Act*), bien que celle-ci en ait modifié certains éléments³. Les paiements au titre des prêts à la commercialisation du coton se sont élevés à environ 1.0 milliard USD par an en moyenne au cours de la période 2002-07. Au titre de la loi agricole de 2008, le taux de prêt pour le coton upland (qualité de base) est fixé à 1 146.4 USD par tonne pour les campagnes 2008 à 2012, niveau inchangé par rapport au taux établi par la loi agricole de 2002.

Paiements aux utilisateurs au titre de la commercialisation (Step 2)

Le programme de certificats de commercialisation pour les utilisateurs de coton upland (*Upland Cotton User Marketing Certificate Program*), également connu sous le nom de « programme Step 2 », a été mis en œuvre de 1990 à 2006 en vertu des lois agricoles successivement adoptées, dont le *FAIR Act* de 1996 et le *FSRI Act* de 2002. Il visait à réduire l'écart entre les prix intérieurs américains, qui étaient plus élevés, et les cours mondiaux, afin de préserver la compétitivité des exportateurs et des filatures des États-Unis.

Les paiements étaient versés aux utilisateurs finals de coton réunissant les conditions requises à l'intérieur du pays, ainsi qu'aux exportateurs de coton des États-Unis, dès lors que i) les prix intérieurs des États-Unis étaient supérieurs d'un certain pourcentage aux prix caf en vigueur en Europe du Nord et ii) le prix mondial représentait un certain pourcentage du taux de prêt de base. Grâce aux paiements intérieurs au titre du programme Step 2, le coût net supporté par les utilisateurs de coton au sein du pays était moins élevé pour le coton produit aux États-Unis que pour le coton importé.

Au cours de la période 2002-05, les paiements au titre du programme Step 2 ont représenté en moyenne 363 millions USD par an, dont 253 millions USD étaient destinés à promouvoir les exportations. Le « programme Step 2 » a été abrogé au cours de la campagne de commercialisation 2006 à la suite de la procédure engagée par le Brésil auprès de l'OMC à l'encontre des dispositifs de soutien du coton upland des États-Unis⁴.

Paiements au titre de l'assurance des récoltes et des recettes

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, les producteurs de coton upland peuvent bénéficier d'une assurance couvrant les rendements annuels des cultures ou les recettes qui en sont tirées contre les pertes imputables aux catastrophes naturelles et aux fluctuations des marchés. Plus de 90 % des superficies de coton couvertes par l'assurance récolte fédérale bénéficient de taux de garantie d'au plus 70 % des rendements ou des

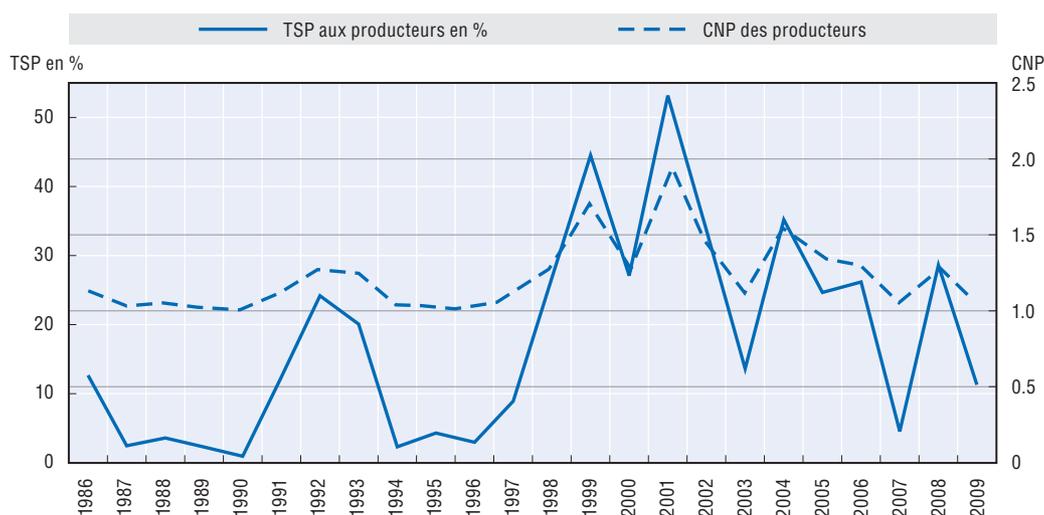
recettes escomptés. Les versements effectués par l'assurance récolte aux producteurs de coton, soit la différence entre les primes acquittées par les exploitants et les paiements reçus par eux, se sont élevés à environ 161 millions USD par an au cours de la période 2002-08.

B.3. Estimations du soutien au coton, 1986-2009

Le soutien budgétaire accordé aux producteurs de coton a toujours été inclus dans les calculs des ESP et des ESC aux États-Unis, et, depuis 2009, le coton est aussi intégré à la liste des produits de base bénéficiant du SPM dans ce pays. La composante SPM du soutien aux producteurs a été calculée rétrospectivement jusqu'en 1986⁵.

Tels qu'il est mesuré par les transferts aux producteurs au titre d'un seul produit (TSP aux producteurs), le niveau du soutien aux producteurs de coton a beaucoup varié dans le temps (graphique B.3). Depuis 1986, les TSP aux producteurs pour le coton ont connu deux pics, le premier en 1999 et le second en 2001. L'un et l'autre sont survenus alors que les prix de marché du coton étaient très faibles. Les niveaux de soutien ont par la suite fortement diminué en 2003 puis de 2004 à 2007.

Graphique B.3. **Évolution des indicateurs du soutien accordé au coton aux États-Unis, 1986-2009**

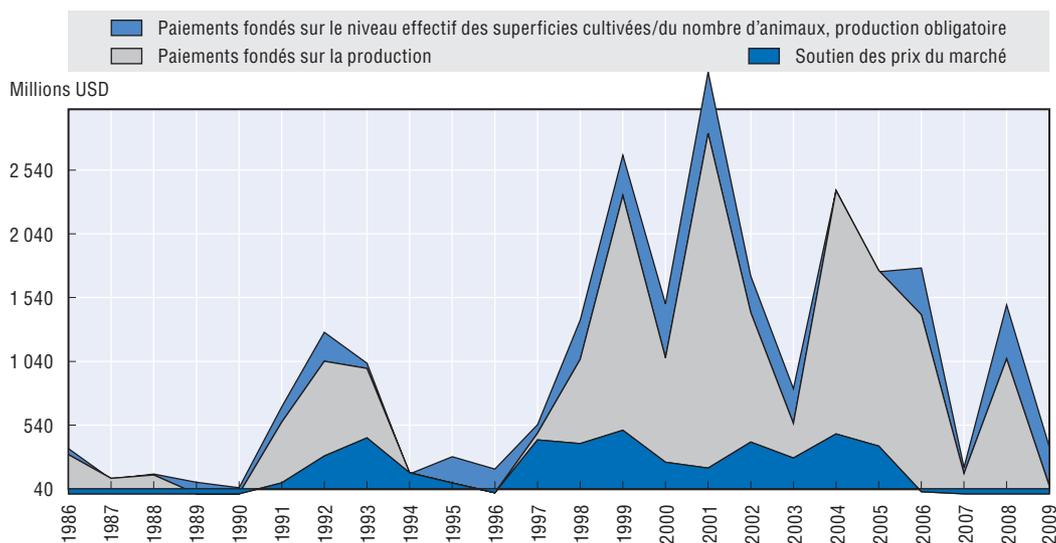


Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

Sur la période 2007-09, en moyenne, les producteurs de coton ont bénéficié de 7 % environ du montant des transferts au titre d'un seul produit versés aux producteurs agricoles, soit une somme de 686 millions USD sur un chiffre global de 9 432 millions USD. Le rapport entre le montant des TSP aux producteurs pour le coton et celui des recettes agricoles brutes (TSP en pourcentage) pour le coton (15 %) était supérieur à l'ESP en pourcentage moyenne de l'ensemble du secteur agricole (9 %), tandis que les prix aux producteurs étaient comparables aux prix mondiaux (CNP des producteurs égal à 1.00). Comme le montrent le graphique B.4 et le tableau B.2, les TPS dont bénéficient les producteurs de coton sont assurés principalement au travers de paiements au titre de la production et de la superficie (assurance récolte).

Le coût imposé aux consommateurs par les sommes versées dans le cadre des programmes aux producteurs de coton, tel qu'il est mesuré par les TSP aux consommateurs, a

Graphique B.4. **Composition des paiements au titre d'un seul produit pour le coton aux États-Unis, 1986-2009**



Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

Tableau B.2. **Transferts aux producteurs et aux consommateurs au titre d'un seul produit, coton, 1986-2009**

Millions USD

	1986-88	1996-2001	2006-09	2008	2009
Transferts aux producteurs au titre d'un seul produit (TSPp)	208	1 593	1 277	1 483	370
<i>Soutien au titre de la production des produits de base</i>	192	1 296	1 277	1 483	370
<i>Soutien des prix du marché</i>	0	296	5	0	0
<i>Paiements au titre de la production</i>	192	1 000	890	1 059	63
Paiements compensatoires au titre des prêts	57	315	84	130	13
Gains tirés des prêts à la commercialisation	136	195	9	0	3
Gains liés aux échanges de certificats	0	358	626	823	26
Bonification des intérêts sur les prêts aux produits	0	29	65	24	22
Paiements au titre du stockage	0	58	107	82	0
Paiements pour pertes sur le marché	0	45	0	0	0
<i>Paiements au titre de la superficie cultivée/du nombre d'animaux courants, production obligatoire</i>	16	297	381	423	307
Assurance récolte (coton)	16	297	381	423	307
Programme ACRE	0	0	0	0	0
TSPp en %	6	27	24	29	11
CNP des producteurs	1.06	1.39	1.16	1.29	1.02
Transferts aux consommateurs au titre d'un seul produit (TSPc)	0	-25	28	30	84
Transferts des consommateurs aux producteurs	0	176	1	0	0
Transferts des contribuables aux producteurs	0	119	3	0	0
Transferts des contribuables aux consommateurs	0	152	29	30	84
Composante intérieure du programme de certificats de commercialisation pour les utilisateurs de coton upland	0	151	0	0	0
Programme pour le coton longue fibre	0	1	10	30	10
Programme d'aide à l'ajustement économique pour les utilisateurs de coton upland	0	0	19	0	75

Note : Les transferts des contribuables aux producteurs correspondent à la part du soutien des prix du marché qui est financée par les contribuables (par exemple, la part des exportations en ce qui concerne les paiements aux utilisateurs au titre de la commercialisation à l'exportation).

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2010.

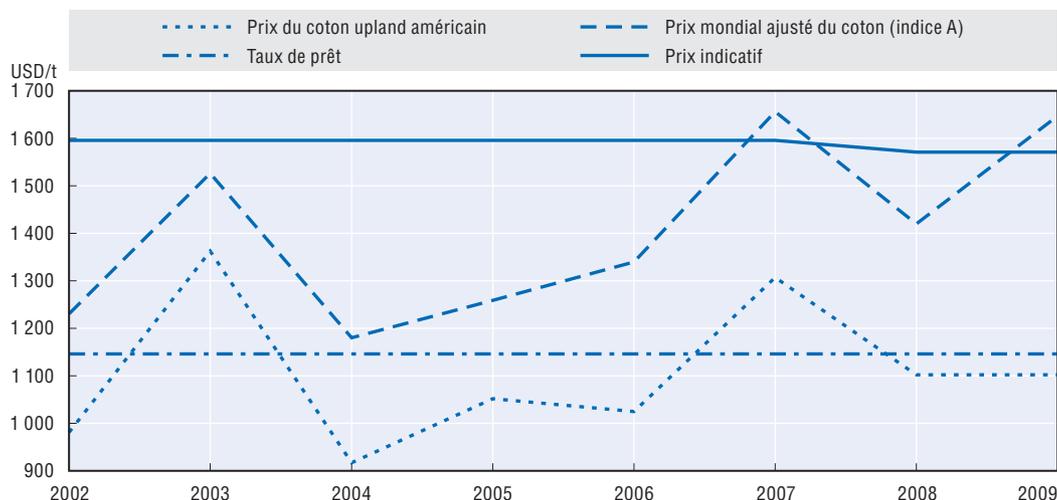
également enregistré de larges variations dans le temps (tableau B.2). Certaines années, les TSP aux consommateurs ont été positifs, indiquant que les dépenses au titre de dispositifs tels que le programme pour le coton longue fibre ou la composante intérieure du programme de certificats de commercialisation pour les utilisateurs de coton upland (*Upland Cotton User Marketing Certificate Program*) font plus que compenser les coûts que fait peser sur les consommateurs le soutien des prix du marché.

B.4. Principaux enjeux

Globalement, conjuguée à l'abrogation des paiements au titre du programme Step 2, la réduction des prix indicatifs a renforcé l'orientation par le marché dans le secteur du coton. Si le prix mondial ajusté devenait inférieur au taux de prêt, les paiements au titre des prêts à la commercialisation augmenteraient ; par contre, s'il restait au-dessus du taux de prêt, mais passait en-dessous du prix de déclenchement des paiements contracycliques (prix indicatif – taux des paiements directs), les paiements contracycliques, fondés sur la production passée, pourraient être vus par les producteurs comme un dédommagement des pertes dues à la baisse des prix, en faveur de ceux qui continuent de produire du coton.

Globalement, les faibles réductions des prix indicatifs prévues par la loi agricole de 2008 donnent à penser que les paiements versés aux détenteurs de superficies de référence en coton resteront élevés, à moins que les prix mondiaux du coton ne demeurent à des niveaux exceptionnellement hauts, en vertu de quoi il semblera moins intéressant d'opter pour le nouveau programme ACRE que de conserver le bénéfice des paiements contracycliques et des paiements directs (graphique B.5).

Graphique B.5. Prix du coton américain, 2002-09



Source : Calculs de l'OCDE, d'après le Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

Notes

1. Voir ministère de l'Agriculture des États-Unis/Service de recherche économique, *Cotton briefing* : www.ers.usda.gov/Briefing/Cotton/.
2. Les réformes du commerce du coton, telle la levée des quotas fixés par l'Arrangement Multifibres en décembre 2004, expliquent en partie le déplacement de la demande des filatures de coton.

3. En particulier, les prêts sont à présent accordés pour le coton upland produit sur n'importe quelle exploitation, la durée des prêts d'aide à la commercialisation du coton upland a été ramenée de dix à neuf mois, comme pour les autres produits, et le taux de prêt applicable au coton upland est fixé par la loi elle-même pour les campagnes agricoles 2002 à 2007.
4. En 2002, le Brésil a engagé une procédure à l'encontre des programmes de soutien du coton mis en œuvre aux États-Unis et un groupe spécial a été mis en place en mars 2003. Les principaux arguments invoqués par le Brésil étaient les suivants : les paiements Step 2 versés aux utilisateurs aux États-Unis constituaient une subvention au contenu d'origine national qui est de fait interdite ; les paiements octroyés aux exportateurs au titre du programme Step 2 représentaient une subvention à l'exportation, interdite ; les garanties de crédit à l'exportation étaient des subventions à l'exportation interdites ; et les paiements au titre des contrats de production flexible, les paiements directs, les aides en cas de pertes sur le marché, les paiements contracycliques, les paiements au titre des prêts à la commercialisation, le subventionnement de l'assurance récolte pour le coton, les paiements au titre du programme Step 2, ainsi que les garanties de crédit à l'exportation étaient autant de mesures de soutien du coton qui contribuaient à porter gravement préjudice aux intérêts du Brésil, du fait principalement qu'elles aboutissaient à des cours mondiaux du coton plus faibles qu'ils ne l'auraient été en leur absence et qu'elles accroissaient la part du marché mondial détenue par les États-Unis et la portaient à des niveaux supérieurs à ce qu'ils auraient été sinon.
5. L'écart de prix pour le coton est calculé à l'aide de la même méthode que celle qui est utilisée pour le blé, l'orge, le riz, la viande porcine, la viande de volaille et les œufs. On part du principe que l'écart de prix correspond à la valeur unitaire moyenne des subventions à l'exportation pour le coton (c'est-à-dire la valeur totale des subventions à l'exportation octroyées pendant la campagne agricole divisée par les exportations totales de coton).

ANNEXE C

Impact de la loi sur l'indépendance et la sécurité énergétiques sur les marchés des biocarburants et les marchés agricoles : analyse réalisée avec le modèle AGLINK

C.1. Contexte

On peut avancer que les obligations de consommation ou de production de biocarburants imposées par les pouvoirs publics soutiennent indirectement la production des matières premières agricoles utilisées pour fabriquer ces biocarburants, car elles font augmenter la demande, ce qui fait monter les prix des matières premières en question, mais aussi ceux d'autres produits. La loi sur l'indépendance et la sécurité énergétiques (*Energy Independence Security Act – EISA*) de 2007 a prévu des hausses significatives des obligations de consommation de biocarburants aux États-Unis. Auparavant, aux termes de la loi sur la politique énergétique (*Energy Policy Act – EPOA*) de 2005, l'objectif à atteindre était de 7.5 milliards de gallons d'ici 2012.

L'EISA a relevé ce chiffre à 36 milliards de gallons d'ici 2022. Les obligations fixées par les États-Unis en matière de consommation d'éthanol entraînent une forte augmentation de la production d'éthanol de maïs et ont contribué à hisser les prix du maïs à un nouveau palier plus élevé. Cependant, aux États-Unis, la demande totale d'éthanol dépend essentiellement des trois facteurs suivants : obligations légales de consommation, demande de composés oxygénés et demande des consommateurs ou des mélangeurs. La demande des consommateurs est fortement influencée par le prix de l'essence par rapport à celui de l'éthanol et, éventuellement, par le souci d'utiliser un carburant plus « respectueux de l'environnement ». Il est à noter que la demande de composés oxygénés et la demande des consommateurs peuvent toutes deux contribuer à répondre à l'obligation de consommation totale.

Pour déterminer l'effet des obligations de consommation de biocarburants prévues par l'EISA sur les marchés agricoles, en particulier sur le marché du maïs, il est proposé dans la présente analyse de reprendre les niveaux qui avaient été proposés à l'origine dans le cadre de la loi de 2005 sur la politique énergétique (EPOA). L'analyse vise à mettre en évidence l'impact potentiel des différentes obligations de consommation, dans l'hypothèse où celles-ci déterminent la demande totale d'éthanol. Or, avant l'adoption de l'EPOA et au cours de sa mise en œuvre, la consommation totale d'éthanol aux États-Unis a dépassé d'en moyenne 38 % les obligations relatives aux composés oxygénés et aux biocarburants

prévues par les pouvoirs publics. Pour traduire la possibilité que la « demande des consommateurs » ait continué d'accroître la consommation d'éthanol au-delà des obligations fixées par l'EPA, nous nous proposons de suivre une procédure analogue à celle employée par l'EPA dans l'étude d'impact de la réglementation (AIR) qu'elle a consacrée au projet définitif de norme sur les carburants renouvelables (Final Renewable Fuel Standard Program, RFS2). Plus précisément, nous analysons la différence entre l'EISA et une consommation d'éthanol majorée de 38 % par rapport au niveau imposé par l'EPA, appelée ci-après « EPA Plus »¹.

Il est difficile de dire si la « demande des consommateurs » aurait poursuivi sa progression, dans la mesure où la flambée des prix du pétrole et de l'essence survenue à l'époque où l'EPA était en vigueur a incité les mélangeurs d'essence à assurer leur approvisionnement en éthanol afin de satisfaire aux obligations concernant les composés oxygénés. En outre, à cette même époque, l'éventualité qu'une nouvelle politique en matière de biocarburants (à savoir l'EISA) impose une hausse substantielle de la consommation de biocarburants alimentait les spéculations. Tous ces facteurs ont probablement fait enfler la « demande des consommateurs » au cours de cette période, et il est difficile de déterminer quel aurait été le niveau d'équilibre de la consommation à long terme. La situation est différente pour le biodiésel, car il semble que la consommation aux États-Unis aurait été inférieure presque toutes les années au niveau imposé par les obligations d'incorporation. C'est pourquoi nous n'avons pas élaboré de scénario prévoyant une augmentation de la « demande des consommateurs ».

La modèle AGLINK-COSIMO et les Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2010, qui servent de scénario de référence, sont utilisés ici pour déterminer l'impact sur les biocarburants et les marchés agricoles (OCDE-FAO, 2010). De toute évidence, sachant que la loi EISA a été promulguée le 19 décembre 2007, ses impacts se sont déjà fait sentir sur les marchés agricoles et sur le marché des biocarburants. Les projections présentées dans les Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2010 portent uniquement sur la période 2010-19, de sorte que cette analyse se contente de relever les évolutions en pourcentage des marchés auxquelles donnent lieu la réduction des obligations de consommation de biocarburants aux niveaux découlant de l'EPA de 2005 ou les niveaux de consommation qui découlent de l'hypothèse EPA Plus. Cette analyse et cette discussion portent essentiellement sur la différence entre les obligations d'incorporation imposées par l'EPA, d'une part, et par l'EISA, d'autre part. Les résultats sont susceptibles d'indiquer les effets sur les prix relatifs des obligations d'incorporation prévues d'abord par l'EPA de 2005, puis par l'EISA de 2007, mais ils ne doivent pas être considérés comme reflétant dans leur intégralité les répercussions de l'EISA sur les marchés agricoles et le marché des biocarburants aux États-Unis. L'étude prendra en compte les résultats de l'hypothèse EPA Plus, lorsqu'il sera question du niveau de la consommation d'éthanol et des impacts sur les prix des cultures, afin de montrer les effets relatifs dans le cas où la demande d'éthanol des consommateurs se maintient durablement à un niveau élevé, supérieur au niveau découlant de l'EPA.

L'EPA était moins complète que l'EISA, dans le sens où elle ne prévoyait pas d'obligations concernant les biocarburants de nouvelle génération ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cependant, comme l'EISA, elle fixait précisément les quantités de biocarburants à produire à partir des différentes matières premières. Le total s'élevait à 7.5 milliards de gallons de biocarburants, mais l'Agence de protection de l'environnement (Environmental Protection Agency- EPA) a ensuite estimé que le biodiésel et l'éthanol cellulosique² devaient se voir attribuer une équivalence énergétique nette

supérieure, ce qui ramenait alors le volume requis à 6.97 milliards de gallons³. Les tableaux C.1 et C.2 indiquent les obligations de consommation de biocarburants prévues par l'EISA et l'EPAct. Pour déterminer les trajectoires de croissance de chaque biocarburant, la part de chacun d'eux dans le total RFS en 2012 en équivalent énergie a été maintenue constante pour chaque année, puis extrapolée rétrospectivement.

Tableau C.1. **Norme RFS découlant de l'EPAct de 2005**

	Calendrier de la norme RFS découlant de l'EPAct (milliards de gallons)				
	Volume total RFS	Équivalent énergie total	Maïs	Cellulosique	Biodiésel
2006	4	4	4		
2007	4.7	4.370	4.024	0.157	0.190
2008	5.4	5.021	4.623	0.180	0.218
2009	6.1	5.672	5.222	0.203	0.246
2010	6.8	6.323	5.822	0.227	0.275
2011	7.4	6.881	6.335	0.247	0.299
2012	7.5	6.974	6.421	0.250	0.303

Note : Le total du cellulosique, du biodiésel et du maïs n'est pas égal à 7.5 parce qu'il n'est pas exprimé en équivalence énergétique nette.

Tableau C.2. **Norme RFS découlant de l'EISA**

	Calendrier de la norme RFS découlant de l'EISA (milliards de gallons)				
	Cellulosique	Diesel à base de biomasse	Biocarburants de nouvelle génération, total	Potentiel maïs	Total RFS
2008	s.o.	s.o.	s.o.	9.0	9.0
2009	s.o.	0.5	0.6	10.5	11.1
2010	0.01	0.65	0.95	12	12.95
2011	0.25	0.8	1.35	12.6	13.95
2012	0.5	1	2	13.2	15.2
2013	1	1	2.75	13.8	16.55
2014	1.75	1	3.75	14.4	18.15
2015	3	1	5.5	15	20.5
2016	4.25	1	7.25	15	22.25
2017	5.5	1	9	15	24
2018	7	1	11	15	26
2019	8.5	1	13	15	28
2020	10.5	1	15	15	30
2021,	13.5	1	18	15	33
2022	16	1	21	15	36

s.o. = sans objet.

Note : Le total des biocarburants de nouvelle génération tient compte de l'équivalence énergétique nette.

Comme le montre la comparaison des tableaux C.1 et C.2, l'EPAct exigeait des quantités de biocarburant sensiblement inférieures à celles prévues par la loi EISA en vigueur à l'heure actuelle. Cependant, l'EPA a beau avoir supposé, dans son scénario de référence, que la consommation d'éthanol cellulosique atteindrait 250 millions de gallons d'ici 2012 sous l'effet de l'EPAct, rien ne permet de dire si cet objectif aurait été atteint, sachant qu'à l'heure actuelle la production d'éthanol cellulosique est très limitée et que le scénario de référence actualisé indique que ce niveau de consommation ne sera pas atteint avant 2014. Par ailleurs, l'EPAct accordait un crédit d'impôt supérieur sur l'éthanol, de 0.51 USD par gallon), contre 0.45 USD désormais. C'est le niveau du crédit de l'EPAct qui a été retenu dans la présente analyse.

Aux fins de l'analyse des scénarios, on a considéré que la production et la consommation de biocarburants cellulosiques correspondraient à ce qu'indiquait déjà le scénario de référence. L'EPAct exigeait que le taux de consommation de biocarburants soit maintenu en proportion de la consommation totale de carburants une fois que l'ensemble des objectifs de la norme RFS auraient été atteints – c'est pour cette raison que la consommation de biocarburants augmente au-delà de 2012 dans le scénario. Le tableau suivant présente les hypothèses de consommation de biocarburants – sous l'effet de l'EPAct – qui ont été utilisées dans l'analyse. Pour le scénario EPAct Plus, les niveaux de consommation d'éthanol de maïs ont été relevés de 38 % par rapport aux niveaux indiqués dans le tableau, tandis que la consommation d'éthanol cellulosique a été maintenue constante étant donné qu'il sera difficile d'atteindre les objectifs fixés par l'EPAct.

Tableau C.3. Hypothèses des projections de la norme RFS découlant de l'EPAct de 2005

RFS découlant de l'EPAct de 2005		En millions de litres				
Année	2010	2011	2012	2013	2014	
Éthanol de maïs	22 038	23 982	24 306	24 576	24 840	
Éthanol cellulosique	858	934	946	957	967	
Biodiésel	1 040	1 132	1 147	1 160	1 172	
RFS, volume total	25 177	27 164	27 183	27 032	26 979	
RFS, équivalence énergétique nette totale	25 743	28 014	28 392	28 707	29 016	
RFS, équivalence énergétique nette totale (en millions de gallons)	6 800	7 400	7 501	7 584	7 665	

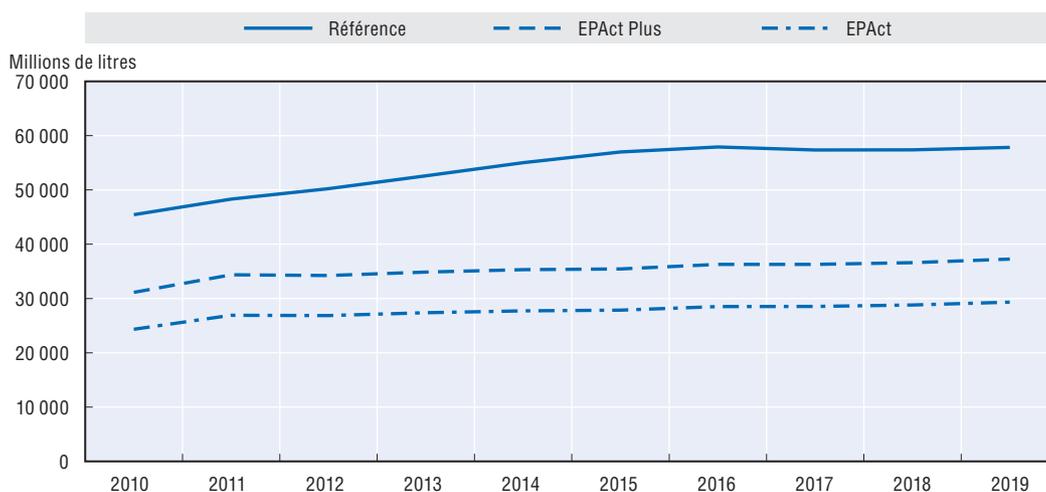
RFS découlant de l'EPAct de 2005		En millions de litres				
Année	2015	2016	2017	2018	2019	
Éthanol de maïs	25 093	25 337	25 567	25 784	25 990	
Éthanol cellulosique	977	986	995	1 004	1 012	
Biodiésel	1 184	1 196	1 206	1 217	1 226	
RFS, volume total	27 254	27 519	27 769	28 005	28 229	
RFS, équivalence énergétique nette totale	29 312	29 596	29 865	30 119	30 360	
RFS, équivalence énergétique nette totale (en millions de gallons)	7 743	7 818	7 890	7 957	8 020	

C.2. Production de biocarburants

En ce qui concerne la production d'éthanol de maïs, la capacité est déterminée de manière endogène, celle de l'année précédente servant de point de départ, puis allant en augmentant (étant donné les rendements relatifs de la production d'éthanol de maïs) de 2010 à 2019. Pour l'année 2010, la capacité de l'année précédente est le niveau de la consommation d'éthanol de maïs en 2009 défini par l'EPAct. Dans ce scénario, la production d'éthanol de maïs en 2010 atteint seulement 24.3 millions de litres, au lieu des 45.4 millions prévus dans le scénario de référence, ce qui correspond à une baisse de 21.1 millions, soit 46.5 %. Le graphique C.1 illustre la baisse de la production d'éthanol de maïs dans le scénario par rapport au scénario de référence.

Globalement, la réduction moyenne de la production d'éthanol de maïs est de 48.6 % sur la période 2010-19. Il convient néanmoins de noter que lorsque l'Agence de protection de l'environnement a rendu public le règlement définitif en 2007, elle a utilisé une projection de l'Energy Information Administration qui prévoyait que d'ici 2012, la consommation d'éthanol de maïs dépasserait le niveau prescrit et atteindrait 9.388 milliards de gallons. Pour le scénario « EPAct Plus », la réduction de la production d'éthanol de maïs est en moyenne de 34.5 % de 2010 à 2019 et l'écart de production avoisine en 2010 les 14.3 millions de litres, soit 31.5 %.

Graphique C.1. Réduction de la production d'éthanol de maïs

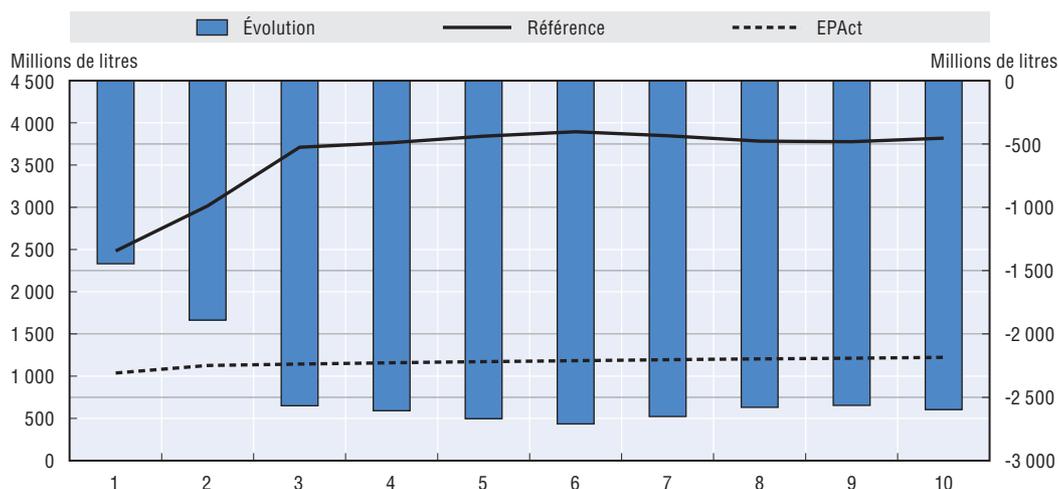


De la même manière, en ce qui concerne la production de biodiésel, la capacité est déterminée de manière endogène, celle de l'année précédente servant de point de départ, puis allant en augmentant (étant donné les rendements relatifs de la production de biodiésel) de 2010 à 2019. La production de biodiésel est réduite de 1.4 million de litres en 2010 et de 2.6 millions de litres en 2019, la moyenne s'établissant à -67 % entre 2010 et 2019.

Sachant que le biodiésel peut être produit à partir d'huile végétale ou de suif, on a considéré dans le scénario que les proportions de chacune de ces matières premières seraient égales aux proportions indiquées dans le scénario de référence et, par conséquent, leurs baisses respectives en pourcentage sont égales à la baisse en pourcentage de la production de biodiésel.

L'utilisation d'huile végétale dans la fabrication de biodiésel est réduite de 503 kt en 2010 et de 744 kt en 2019. Bien que cette diminution ne soit pas négligeable, elle est relativement modeste eu égard à la consommation totale d'huile végétale – 12 645 kt en 2019. Le graphique C.2 illustre le recul de la production de biodiésel dans le scénario par rapport au scénario de référence.

Graphique C.2. Réduction de la production de biodiésel



C.3. Le marché du maïs

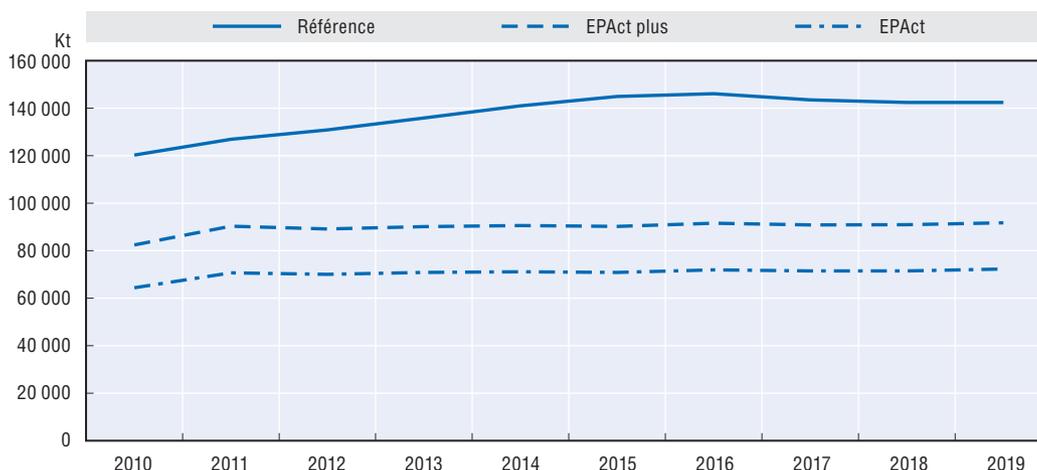
La réduction de la production d'éthanol de maïs a un effet à la baisse direct sur l'utilisation de maïs dans la production d'éthanol et entraîne une diminution significative de la demande de cette céréale. En 2010, la réduction est de 55.8 millions de tonnes, et en 2019 elle atteint 66.9 millions de tonnes (graphique C.3). Bien entendu, cela fait chuter les prix du maïs aux États-Unis.

Comme le montre le graphique C.4, la baisse la plus importante, de 16 %, survient en 2010, car dans le scénario de référence, le niveau de la production d'éthanol de maïs dépasse nettement l'objectif fixé par l'EPAct à cette échéance ; comme nous l'avons vu plus haut, l'EISA et les prix élevés du pétrole ont déjà hissé la production, à ce moment, à un niveau nettement supérieur aux objectifs de l'EPAct.

La baisse du prix du maïs avoisine alors 13 % en 2012 puis oscille légèrement sous ce niveau jusqu'en 2015. Dans le scénario de référence, la hausse de la production d'éthanol de maïs se stabilise en 2015 et augmente uniquement au rythme de la consommation de carburants après 2015. On constate une légère baisse des prix du maïs en 2015, parce que c'est à ce moment-là que la hausse de la consommation d'éthanol de maïs est la plus faible dans le scénario de référence. Puis la baisse du prix avoisine les 11 %, le marché se rapprochant d'un équilibre à long terme.

Globalement, si l'on retient les hypothèses de consommation de biocarburants découlant de l'EPAct, les prix du maïs sont en moyenne inférieurs de 13 % sur la période 2010-19. On aurait pu s'attendre à un impact plus important sur les prix, mais il ne faut pas oublier qu'avec une production d'éthanol de maïs inférieure, les distilleries produiront moins de drêches déshydratées pour l'alimentation animale. La réduction moyenne de la production de drêches de maïs est de 21.9 millions de tonnes, ce qui entraîne au final une hausse de 15.2 millions de tonnes de la consommation de céréales secondaires dans l'alimentation du bétail⁴. Cette demande accrue de céréales secondaires pour l'alimentation animale contribue à atténuer les effets à la baisse sur les prix du maïs. Dans le scénario « EPAct Plus », la réduction moyenne des prix du maïs est de 9 %, contre 13 % dans le scénario EPAct.

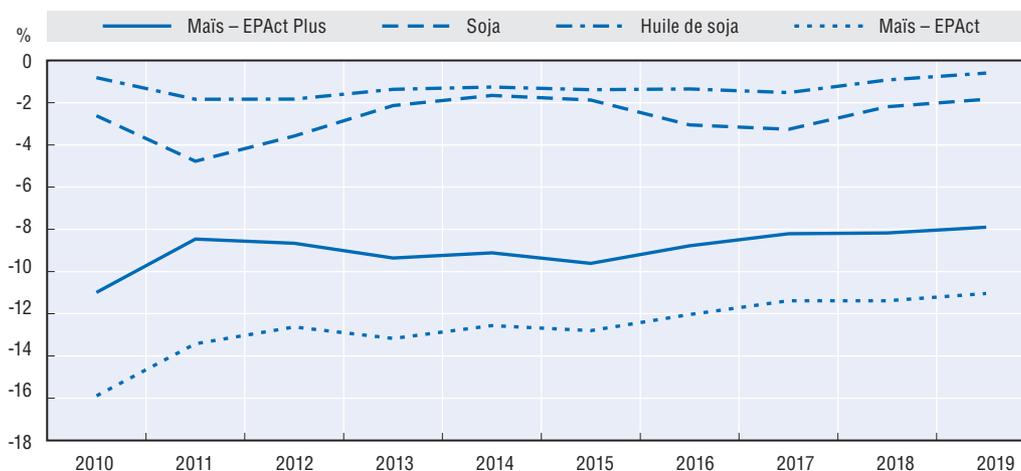
Graphique C.3. Réduction de l'utilisation de maïs dans la production d'éthanol



La baisse des prix du maïs, ainsi que la baisse des prix de l'huile de soja qui résulte d'une demande inférieure d'huiles végétales des fabricants de biodiésel, contribuent toutes deux à faire diminuer les prix du soja. En moyenne, de 2010 à 2019, les prix de l'huile de soja sont inférieurs de 1 % seulement et les prix du soja sont inférieurs de 3 %. Les effets négatifs sur les prix du maïs sont plus prononcés parce que l'éthanol de maïs représente une proportion plus grande de la production américaine de biocarburants que le biodiésel, qui utilise également des matières premières non issues de cultures telles que le suif. Dans l'hypothèse EAct Plus, l'impact sur les prix du soja et de l'huile de soja est presque identique à celui qui découle de l'EAct étant donné qu'aucune modification de la consommation de biodiésel n'est exigée.

Le but de ce scénario était d'analyser dans quelle mesure les nouvelles obligations de consommation de biocarburants imposées par l'EISA rejaillissent sur le marché des biocarburants et sur les marchés agricoles, en particulier celui du maïs. On peut voir que l'EISA a sensiblement accru la quantité de biocarburants requise pour respecter la norme sur les carburants renouvelables, celle-ci étant passée de 7.5 milliards de gallons en 2012 (au titre de l'EAct) à 15.2 milliards de gallons. Même si la norme RFS découlant de l'EISA plafonne à 15 milliards de gallons la consommation d'éthanol de maïs éligible à partir de 2015, cela correspond à 73 % de la consommation totale de biocarburants prévue par la norme cette année-là. C'est seulement en 2020 que l'obligation de consommation de biocarburants de nouvelle génération égale la consommation maximale d'éthanol de maïs de 15 milliards de gallons qui peut être mise au compte de la RFS dans son ensemble.

Graphique C.4. Réduction en pourcentage des prix du maïs, du soja et de l'huile de soja américains



L'EAct aurait exigé une production d'éthanol de maïs sensiblement moins importante et, de ce fait, cette production aurait demandé moins de maïs, ce qui se serait répercuté sur les prix de cette culture. Si l'on ramène les obligations de consommation aux niveaux de l'EAct, les prix du maïs, du soja et de l'huile de soja sont inférieurs en moyenne de 13 %, 3 % et 1 %, respectivement, à ceux du scénario de référence appliqué à l'EISA. Toutefois, si la demande d'éthanol des consommateurs ou des mélangeurs était restée supérieure aux niveaux d'incorporation prévus par l'EAct, comme c'était le cas avant l'EISA, la consommation d'éthanol aurait été plus élevée et les prix du maïs n'auraient baissé que de

9 % environ. Il est cependant difficile de savoir si la demande des consommateurs serait demeurée à long terme supérieure aux niveaux correspondant aux obligations d'incorporation. Globalement, cette analyse montre de quelle manière les politiques relatives aux biocarburants peuvent orienter indirectement les prix des matières premières utilisées pour produire ces biocarburants, en accroissant la demande des unes et des autres.

Notes

1. La consommation d'éthanol antérieure totale aux États-Unis sur la période allant de 2004 à 2007 a été comparée au niveau découlant des obligations d'incorporation de composants oxygénés et de biocarburants, afin de déterminer la hausse imputable à la « demande des consommateurs ». La comparaison montre que cette hausse a été en moyenne de 38 % au cours de ces quatre années. L'évaluation par l'EPA de la réglementation définitive se fondait sur un scénario de référence établi en 2004, et elle prévoyait que la consommation d'éthanol serait supérieure de 42.5 % environ, en 2012, au niveau résultant de l'obligation d'incorporation prévue par l'EPAct. Toutefois, à cette époque, l'EPA s'appuyait sur des hypothèses macroéconomiques qui n'intégraient ni la crise financière de 2009 ni la récession qui a suivi.
2. L'Agence de protection de l'environnement attribuait à l'éthanol cellulosique une équivalence énergétique de 2.5 pour 1, mais ce chiffre a été modifié dans le cadre de l'EISA, qui considère que tout éthanol dénaturé présente une équivalence énergétique de 1 pour 1 seulement, quelle que soit la matière première utilisée pour le produire.
3. Ce chiffre, qui indique le volume total exigé aux termes du scénario « RFS » (Renewable Fuels Standard – RFS), est tiré du document US EPA (2007).
4. Le cadre de modélisation AGLINK-COSSIMO part du principe qu'une tonne de drêches déshydratées remplace 0.94 tonne de céréales secondaires dans l'alimentation des ruminants et 0.7 tonne dans celle des non-ruminants.

ANNEXE D

Le Modèle d'évaluation des politiques de l'OCDE (MEP)

Le modèle d'évaluation des politiques (MEP) est un modèle d'équilibre partiel de la production agricole ayant pour but de mettre en relation de manière simplifiée les informations contenues dans la base de données sur les ESP, d'une part, et les grandeurs économiques que sont la production, les échanges et le bien-être, d'autre part. Il s'appuie sur le système de classification des mesures prises en compte dans les ESP pour structurer la représentation des politiques agricoles d'un certain nombre de pays, de manière à faire apparaître les caractéristiques économiques des mesures en question. En particulier, le modèle prend en compte l'objet initial d'une mesure – par exemple, les terres, l'utilisation des intrants ou la production – et son incidence éventuelle sur les décisions d'allocation des ressources, lesquelles sont principalement déterminées par l'obligation ou non de produire pour pouvoir bénéficier de la mesure.

Dans le cas des États-Unis, le MEP couvre le blé, les céréales secondaires (le maïs à plus de 95 %), les oléagineux (essentiellement le soja), le riz, le lait et la viande bovine. Il s'appuie sur la base de données des ESP sur la période 1986-2008, en ne retenant que les mesures dont la caractérisation est jugée suffisante pour permettre leur représentation dans le modèle. Ainsi, certaines mesures ne sont pas prises en compte, au motif que leur rôle dans la production agricole est incertain (catégorie F) ou que leur impact est difficile à évaluer du fait des restrictions à l'utilisation des intrants (ce qui est le cas de la plupart des mesures s'accompagnant de contraintes « facultatives » ou « obligatoires » sur les intrants). Pour cette raison, le terme « ESP modélisée » est employé pour désigner la partie de l'ESP qui est représentée dans le MEP.

D.1. Représentation des effets des mesures sur le risque

Pour simuler les dispositions étudiées ici, le MEP a été modifié de manière à prendre en considération une caractéristique importante de certaines mesures agricoles aux États-Unis : les paiements contracycliques, c'est-à-dire effectués pour neutraliser les variations des prix courants, réduisent les risques encourus par les producteurs. La réduction du risque est un des objectifs de la politique agricole dans de nombreux pays. À ce titre, les agriculteurs réticents à prendre des risques bénéficient de paiements quand les prix sont bas, d'où une réduction des effets nets des chocs ayant un impact négatif sur les prix. Ces paiements peuvent être effectués en fonction de la production courante, comme dans le cas des programmes reposant sur les taux de prêt (LR), ou sur la base de la production passée, comme c'est le cas pour les paiements contracycliques

(CCP), lesquels sont accordés sur la base d'une superficie de référence et en fonction des prix courants.

La démarche consiste à étudier l'incidence des deux principaux programmes de réduction des risques, LR et CCP, sur les décisions prises par un producteur en vue de maximiser son profit, sachant que ce producteur produit plusieurs produits de base et qu'il est susceptible de posséder une superficie de référence pour chacun d'eux. On part du postulat que les producteurs sont risquophobes et ont une fonction d'utilité compatible avec des préférences d'aversion au risque absolu constante (CARA), ce qui exclut l'effet de richesse lié au risque, facteur de complication. Une étude précédente (OCDE, 2002) a montré que l'effet de richesse était faible par rapport à l'effet d'assurance. La présente démarche s'appuie sur celle employée dans l'étude en question, à l'importante différence près qu'elle s'applique en l'occurrence à plusieurs produits de base.

Le point de départ de l'analyse est la fonction de profit d'une exploitation représentative :

$$\tilde{Y} = \sum_{i=1}^n [\tilde{P}_i Q_i - C(Q_i)] + \sum_{i=1}^n LR_i(\tilde{P}_i) Q_i^0 + CCP_i(\tilde{P}_i) Q_i^0 + \gamma \quad (1)$$

où Y est le revenu agricole, P_i , Q_i et $C(Q_i)$ sont respectivement le prix, la quantité produite et le coût de production du produit de base i , et où le tilde désigne une variable aléatoire. Le paiement au titre du LR est défini pour chaque produit et versé sur la base du prix courant par unité de production courante. Le paiement contracyclique est défini pour chaque produit comme étant une fonction du prix courant du produit de base i et versé sur la base de la superficie de référence du produit de base i , Q_i^0 . Le terme supplémentaire γ représente les autres sources de revenu. Pour simplifier, on suppose que la seule source de risque est le risque « prix », de sorte que le prix du produit de base est une variable aléatoire mais non la quantité produite. Une fonction d'utilité intégrant des préférences CARA définies par le paramètre α peut s'exprimer sous la forme d'une fonction d'utilité moyenne-variance comme suit :

$$\tilde{Y} = \bar{Y} + \frac{1}{2} \alpha V(\tilde{Y}) \quad (2)$$

autrement dit, le revenu équivalent certain est égal au revenu espéré moins la variance du revenu multipliée par la moitié du paramètre CARA. La variance du revenu s'obtient en appliquant à la variance de (1) la loi de la somme et du produit des variables aléatoires ; elle comprend plusieurs termes de covariance entre les différents produits de base, le taux de prêt et le CCP :

$$\begin{aligned} v(\tilde{Y}) = & \sum_i Q_i^2 v(P_i) + \sum_i Q_i^0{}^2 v(CCP_i(P_i)) + \sum_i Q_i^2 v(LR_i(P_i)) \\ & + \sum_i \sum_{j \neq i} Q_i Q_j \text{COV}(P_i, P_j) + \sum_i \sum_{j \neq i} Q_i Q_j \text{COV}(LR_i(P_i), LR_j(P_j)) \\ & + \sum_i \sum_{j \neq i} Q_i^0 Q_j^0 \text{COV}(CCP_i(P_i), CCP_j(P_j)) + 2 \sum_i \sum_j Q_i Q_j \text{COV}(P_i, LR_j(P_j)) \\ & + 2 \sum_i \sum_j Q_i^0 Q_j \text{COV}(CCP_i(P_i), LR_j(P_j)) + 2 \sum_i \sum_j Q_i Q_j^0 \text{COV}(P_i, CCP_j(P_j)) \end{aligned} \quad (3)$$

La variance étant maintenant définie, la condition de premier ordre par rapport à Q_i s'obtient en dérivant la fonction d'utilité de l'équivalent certain (2) après remplacement par (3) et simplification des termes :

$$\begin{aligned} \frac{\partial \bar{V}}{\partial Q_i} &= P_i - C'(Q_i) \\ &- \alpha \left[\underbrace{\sum_j \{Q_j [COV(\bar{P}_i, \bar{P}_j) + COV(LR_i, LR_j) + COV(\bar{P}_i, LR_j)] + Q_j^0 [COV(\bar{P}_i, CCP_j) + COV(CCP_i, LR_j)]\}}_{\phi} \right] \end{aligned} \quad (4)$$

Les effets sur le risque peuvent être considérés comme introduisant une distorsion dans la condition « prix sans risque = coût marginal ». Le terme ϕ comprend tous les termes de variance et covariance intéressants, multipliés par le paramètre CARA. En examinant de près les composantes de ϕ , on s'aperçoit qu'une augmentation de la covariance des prix, indiquant une variabilité accrue des recettes tirées du marché, réduit la quantité optimale produite. Le taux de prêt peut accentuer cette variabilité en ajoutant un flux de recettes par le biais de sa propre covariance, $Cov(LR,LR)$, qui est compensée par la covariance négative – par définition – du taux de prêt avec les prix, $Cov(P,LR)$. De même, en ce qui concerne le CCP, sa covariance négative avec les prix réduit la variabilité totale, et la covariance $Cov(CCP,LR)$ peut être positive. Les covariances dont le CCP est un terme sont multipliées par la superficie de référence et les autres covariances le sont par la production courante du produit de base dont on prend la covariance. Le producteur répond à une diminution de la variabilité totale par une augmentation de la production. Ce résultat tient à la nature même de l'aversion pour le risque – une moindre variabilité équivaut à une hausse de prix. En général, pour l'entreprise risquophobe opérant dans un contexte d'incertitude des prix, $C'(Q) > E(P)$ et la production est plus faible que dans un contexte de certitude des prix.

Considérer que les effets sur le risque, ϕ , sont un simple supplément de prix lié à la variabilité des prix permet d'inclure directement ces effets dans le MEP. En calculant les variances et covariances pour trouver la valeur explicite de ϕ , on peut recalibrer le modèle de manière à intégrer cet élément à l'équilibre initial du marché. Dans les simulations des mesures, les variations des covariances qui résultent d'une modification des mesures influent sur le prix incitatif pour les producteurs. L'équation (4) donne une prime, que l'on peut calculer pour chacun des produits considérés dans le modèle. La condition du modèle selon laquelle les profits doivent être nuls établit une relation entre la quantité offerte et le prix et permet d'insérer naturellement ϕ en utilisant simplement le prix incitatif découlant de (4) :

$$Q * (P - \phi) - \sum_i r_i X_i = 0 \quad (5)$$

La prime de risque n'apparaît que du côté « offre » du modèle – elle n'a pas d'effet sur les prix à la consommation.

Pour calculer ϕ , il faut estimer la valeur du paramètre CARA, α . Ce paramètre indique l'importance relative du revenu et de la variance du revenu dans la fonction d'utilité ; il sert à étalonner l'impact du risque en fonction du degré d'aversion pour le risque et de l'ampleur des variations de revenu. L'aversion pour le risque peut être quantifiée en spécifiant une prime de risque (montant qu'un individu risquophobe est prêt à payer pour éviter un pari équitable) ou une prime de probabilité (montant supérieur à la valeur

actuariellement équitable que la probabilité de gagner un pari doit atteindre pour que le risquophobe n'ait pas de préférence entre prendre le pari ou le refuser). Le paramètre CARA est une fonction de ces mesures de l'aversion pour le risque (exprimée en pourcentage) et de l'écart-type des rendements économiques – représentant essentiellement l'ampleur du risque pris. Babcock, Choi et Feinerman (1993) ont établi la relation suivante entre la prime de risque θ , le paramètre CARA α , et l'écart-type des rendements σ :

$$\theta = \frac{\ln \left[\frac{1}{2} (e^{-\alpha\sigma} + e^{\alpha\sigma}) \right]}{\alpha\sigma} \quad (6)$$

Cette équation doit être résolue implicitement pour α ; les résultats obtenus pour certaines valeurs typiques sont présentés dans le tableau D.1. Il est à noter que le paramètre CARA s'accroît exponentiellement avec la valeur de la prime de risque – une prime de risque plus élevée signifie que la variance du revenu est relativement plus importante dans (2). Le paramètre CARA, α , de la fonction d'utilité (2) peut être estimé à partir de la variation des rendements économiques de tous les produits couverts par le MEP et d'une valeur prédéfinie de θ . Pour calculer le paramètre CARA pour chaque année, il a été nécessaire de disposer de données remontant à 1979 pour les premières années de la période étudiée.

Tableau D.1. **Paramètres CARA pour une prime de risque de 1 % ($\theta = 0.01$), 1986-2008**

	Paramètre CARA α	Écart-type des revenus σ
1986	0.00000378	5 287.0
1987	0.00000380	5 270.1
1988	0.00000434	4 605.7
1989	0.00000413	4 838.7
1990	0.00000367	5 449.8
1991	0.00000364	5 489.2
1992	0.00000309	6 475.1
1993	0.00000319	6 275.2
1994	0.00000356	5 622.8
1995	0.00000335	5 971.1
1996	0.00000287	6 959.1
1997	0.00000278	7 190.2
1998	0.00000290	6 908.1
1999	0.00000347	5 765.3
2000	0.00000371	5 384.3
2001	0.00000584	3 422.1
2002	0.00000599	3 339.0
2003	0.00000323	6 200.3
2004	0.00000231	8 642.4
2005	0.00000203	9 851.6
2006	0.00000178	11 237.1
2007	0.00000078	25 533.1
2008	0.00000066	30 476.4

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, calculs de l'auteur.

La seconde composante de ϕ devant être calculée est l'ensemble des covariances identifiées dans (4). Les covariances des prix sont obtenues à partir des observations des huit années précédentes, tandis que les covariances entre LR, CCP et les prix le sont à partir de la distribution observée des prix ainsi que des taux de prêt et prix indicatifs spécifiés pour chaque

produit. Autrement dit, en prenant la moyenne et l'écart-type observés des prix pour chaque année, et en faisant l'hypothèse d'une distribution normale, une série de 3 000 prix a été constituée, et les paiements LR et CCP qui en découlent ont été calculés¹. Puis ces 3 000 observations synthétiques ont servi à calculer les covariances entre ces paiements et les prix.

Ni les prix observés ni les taux de paiement observés n'ont été utilisés pour effectuer ce calcul. En effet, aucun paiement contracyclique n'ayant été versé dans le cas de nombreux de produits et années, si l'on fondait le calcul sur les valeurs observées, on obtiendrait une covariance nulle, ce qui signifierait que le programme est sans incidence sur les producteurs. Or, le fait est qu'un paiement induit une réduction des risques intéressante pour les producteurs. Prenons l'exemple d'agriculteurs ayant une superficie de référence en blé. Même s'ils n'ont jamais bénéficié de paiements contracycliques sur la base du prix du blé, ils ne seront pas indifférents à leur suppression. L'effet d'assurance du programme reste valable dans leur cas. C'est pourquoi le modèle s'appuie sur les valeurs espérées concernant le programme et non sur les valeurs observées, qui dépendent de tel ou tel échantillon de prix antérieurs observés.

Aucun paiement CCP ou LR n'étant accordé pour le lait et la viande bovine, la covariance de ces programmes est nulle en ce qui concerne ces deux produits. Ces covariances et l'estimation de α , conjointement aux informations sur les superficies de référence et la production, suffisent pour calculer ϕ et calibrer le modèle en employant l'équation (5). ϕ peut prendre une valeur négative lorsqu'il existe une « couverture » naturelle entre des prix de produits dont les covariances sont négatives (tableau D.3). C'est

Tableau D.2. Matrices des covariances, 2008

Cov(Pi,Pj)	Blé	Céréales secondaires	Oléagineux	Riz	Lait	Viande bovine	Cov(LRi,LRj)	Blé	Céréales secondaires	Oléagineux	Riz	Lait	Viande bovine
Blé	3 133	1 875	3 771	4 749	2 393	12 389	Blé	0.8	0.6	1.1	2.5	0	0
Céréales secondaires	1 875	1 199	2 348	2 782	1 279	7 137	Céréales secondaires	0.6	1.4	2.5	2.3	0	0
Oléagineux	3 771	2 348	5 296	5 899	2 734	17 834	Oléagineux	1.1	2.5	19.5	15.2	0	0
Riz	4 749	2 782	5 899	8 322	3 589	25 567	Riz	2.5	2.3	15.2	73.9	0	0
Lait	2 393	1 279	2 734	3 589	3 310	12 388	Lait	0	0	0	0	0	0
Viande bovine	12 389	7 137	17 834	25 567	12 388	112 193	Viande bovine	0	0	0	0	0	0
Cov(Pi,LRj)	Blé	Céréales secondaires	Oléagineux	Riz	Lait	Viande bovine	Cov(LRj,CCPi)	Blé	Céréales secondaires	Oléagineux	Riz	Lait	Viande bovine
Blé	-11.1	-14	-69.9	-180.4	0	0	Blé	2.1	1.1	0.8	2.8	0	0
Céréales secondaires	-6.6	-10	-45.9	-104.0	0	0	Céréales secondaires	2.4	1.7	1.2	3.4	0	0
Oléagineux	-12.6	-18	-107.3	-223.9	0	0	Oléagineux	9.5	7.5	8.3	18.2	0	0
Riz	-15.7	-19	-107.7	-330.3	0	0	Riz	22.0	11.3	11.8	57.5	0	0
Lait	-8.1	-8	-45.3	-131.5	0	0	Lait	0	0	0	0	0	0
Viande bovine	-35.2	-43	-335.9	-1 040.5	0	0	Viande bovine	0	0	0	0	0	0
Cov(Pi,CCPj)	Blé	Céréales secondaires	Oléagineux	Riz	Lait	Viande bovine	Cov(CCPi,CCPj)	Blé	Céréales secondaires	Oléagineux	Riz	Lait	Viande bovine
Blé	-102.5	-72.3	-62.5	-333.1	0	0	Blé	16.7	9.2	6.4	26.7	0	0
Céréales secondaires	-61.7	-47.7	-40.1	-195.4	0	0	Céréales secondaires	9.2	8.0	5.1	16.8	0	0
Oléagineux	-121.7	-92.2	-92.1	-412.0	0	0	Oléagineux	6.4	5.1	7.3	14.6	0	0
Riz	-152.8	-104.8	-96.5	-578.3	0	0	Riz	26.7	16.8	14.6	103.7	0	0
Lait	-77.6	-46.8	-41.9	-254.6	0	0	Lait	0	0	0	0	0	0
Viande bovine	-384.0	-256.7	-287.8	-1 767.1	0	0	Viande bovine	0	0	0	0	0	0

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, calculs de l'auteur.

le cas du lait et de la viande bovine pour certaines années de la période étudiée, les prix du bétail pouvant évoluer en sens inverse de ceux des cultures. Dans le MEP, les prix des cultures ont fortement tendance à prendre la même orientation. La covariance des prix constitue la principale composante de ϕ – les covariances introduites par le taux de prêt et les CCP sont relativement faibles et représentent en conséquence une faible proportion de ϕ .

Le modèle ayant été recalibré de manière à inclure ϕ , on peut procéder à des simulations des effets des programmes sur le risque en modifiant de façon exogène la valeur des covariances présentées dans le tableau D.2. Par exemple, ramener à zéro la valeur des covariances liées aux mesures éliminera tout effet de réduction des risques induit par ces mesures, d'où une augmentation de la variance des rendements économiques telle qu'exprimée par ϕ et une baisse du prix incitatif pour le producteur. Les programmes fondés sur les taux de prêt et les CCP ont deux composantes dans le modèle. En plus de l'effet de risque, il y a un effet direct lorsque l'on procède à un paiement générant un transfert budgétaire en faveur des producteurs. Une simulation des politiques qui réduit ou élimine ces programmes modifiera ces deux éléments. Par exemple, les effets de risque illustrés dans le graphique 2.14 dans le chapitre 2 sont calculés en comparant un scénario « avec effets sur le risque », dans lequel le transfert budgétaire et toutes les covariances liées aux taux de prêt et au CCP sont ramenés à zéro, à un scénario « sans effet sur le risque », dans lequel seul le versement budgétaire est supprimé.

D.2. Calcul des indices de soutien

Les indices de soutien utilisés dans ce rapport, appelés indices d'iso-production, d'iso-échanges ou d'iso-revenu, sont une mesure de l'impact produit sur ces grandeurs par l'ensemble des mesures. Ils sont calculés en déterminant le niveau de soutien des prix du marché (SPM) qui aurait le même impact sur la grandeur étudiée que toute la panoplie de mesures en vigueur. Ce niveau de SPM sert d'indice pour mesurer l'impact de la panoplie de mesures sur la grandeur en question.

Considérons deux mesures, A et B, qui ont d'après le modèle des impacts différents sur la production (graphique D.1). Les différences d'impact tiennent au degré de soutien apporté par chacune de ces mesures et à leurs modalités de mise en œuvre. Par exemple, la mesure A peut consister en des paiements compensatoires accordés pour divers produits de base à des taux différents. La mesure B peut consister en une somme globale versée à tous les exploitants, éventuellement sans obligation de production. Comment comparer les effets de ces deux mesures ? La mesure A a un impact généralement plus large, mais pas toujours, et peut avoir parfois un effet négatif. La mesure B a généralement un impact plus modeste, mais plus systématique.

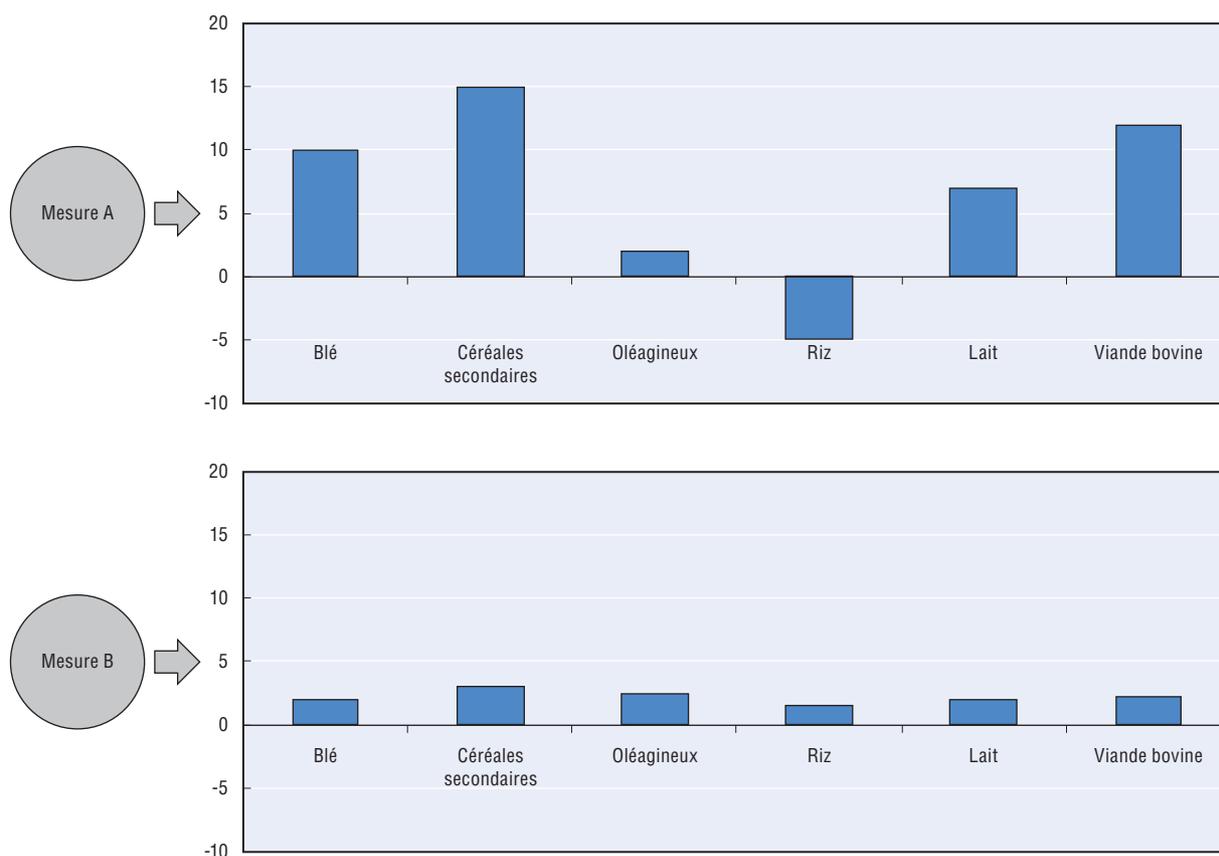
Pour procéder à une véritable comparaison, il faut trouver le moyen de décrire, de façon cohérente pour toutes les années et tous les pays, le profil d'impact retracé sur le graphique D.1. On peut y parvenir en prenant une autre mesure comme base de comparaison et en l'appliquant de manière à ce qu'elle reproduise le profil d'impact de la mesure A. En l'occurrence, on cherchera quel est le montant du SPM qui, appliqué au blé, a le même impact sur la production de blé que la mesure A ; puis on réitérera la recherche pour le montant du SPM applicable aux céréales secondaires, et ainsi de suite. On obtient ainsi les montants du SPM correspondant respectivement à chacun des produits qui, s'ils étaient appliqués dans le modèle, aboutiraient au même profil d'impact de la production que celui résultant de la mesure A. Il est important de noter que cela ne change ni la façon

Tableau D.3. **Surprix ϕ tel qu'utilisé dans le MEP**
USD/tonne, % du prix

	Blé	Céréales secondaires	Oléagineux	Riz	Lait	Viande bovine
1986	34.33 32.1%	176.49 246.0%	57.96 32.1%	10.12 6.2%	12.49 4.5%	87.83 4.6%
1987	33.25 31.9%	149.56 177.6%	58.68 27.1%	9.29 4.7%	18.63 6.7%	62.99 2.8%
1988	22.23 15.6%	71.39 66.9%	38.34 14.1%	4.87 3.0%	13.57 5.0%	42.44 1.7%
1989	32.80 23.5%	132.39 139.7%	54.82 26.2%	5.67 3.1%	16.39 5.5%	57.04 2.2%
1990	35.22 35.8%	127.47 140.1%	49.74 23.5%	4.65 2.6%	16.70 5.5%	66.90 2.3%
1991	17.42 15.7%	75.64 81.1%	25.91 12.6%	3.83 2.1%	7.94 2.9%	96.04 3.3%
1992	20.43 17.1%	86.91 106.4%	26.82 13.1%	3.54 2.1%	6.67 2.3%	95.33 3.5%
1993	19.97 16.6%	58.14 59.4%	19.95 8.5%	3.52 1.7%	5.95 2.1%	77.44 2.7%
1994	9.83 7.7%	37.84 42.4%	11.33 5.6%	0.41 0.2%	1.12 0.4%	25.20 1.0%
1995	9.93 5.9%	33.63 26.3%	11.84 4.8%	1.71 0.8%	-2.18 -0.8%	-10.10 -0.4%
1996	17.03 10.8%	52.38 49.3%	20.48 7.6%	3.09 1.4%	6.11 1.9%	-18.70 -0.8%
1997	19.94 16.0%	52.25 54.3%	26.12 11.0%	3.41 1.6%	7.06 2.4%	-19.32 -0.8%
1998	27.99 26.7%	77.77 94.2%	38.85 19.6%	2.91 1.5%	-6.70 -2.0%	-4.36 -0.2%
1999	34.76 32.6%	109.98 133.7%	50.47 24.1%	5.87 3.3%	-16.58 -5.2%	2.62 0.1%
2000	45.12 40.9%	148.26 175.9%	70.02 32.7%	7.30 3.7%	-7.20 -2.6%	-1.22 0.0%
2001	64.51 61.0%	220.73 266.0%	108.74 52.6%	11.71 6.8%	-9.96 -2.9%	-27.82 -1.0%
2002	40.97 31.2%	142.47 154.7%	99.12 48.7%	8.93 5.2%	-4.08 -1.5%	-26.42 -1.0%
2003	23.23 18.4%	61.03 63.4%	66.57 24.7%	3.38 1.4%	-5.46 -1.8%	37.65 1.2%
2004	12.19 9.6%	30.71 33.7%	53.77 25.1%	2.35 1.3%	0.08 0.0%	57.31 1.8%
2005	11.25 8.9%	15.76 16.7%	44.05 21.1%	2.81 1.6%	8.01 2.4%	69.10 2.1%
2006	15.62 10.0%	47.92 39.9%	47.45 20.0%	5.14 2.3%	3.84 1.3%	73.16 2.3%
2007	43.22 18.1%	177.48 107.2%	82.90 22.3%	8.84 3.1%	63.42 15.0%	59.26 1.7%
2008	65.94 26.4%	190.67 123.8%	99.66 29.1%	13.51 3.7%	71.22 17.6%	55.39 1.6%

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, calculs de l'auteur.

Graphique D.1. Impact hypothétique de deux mesures



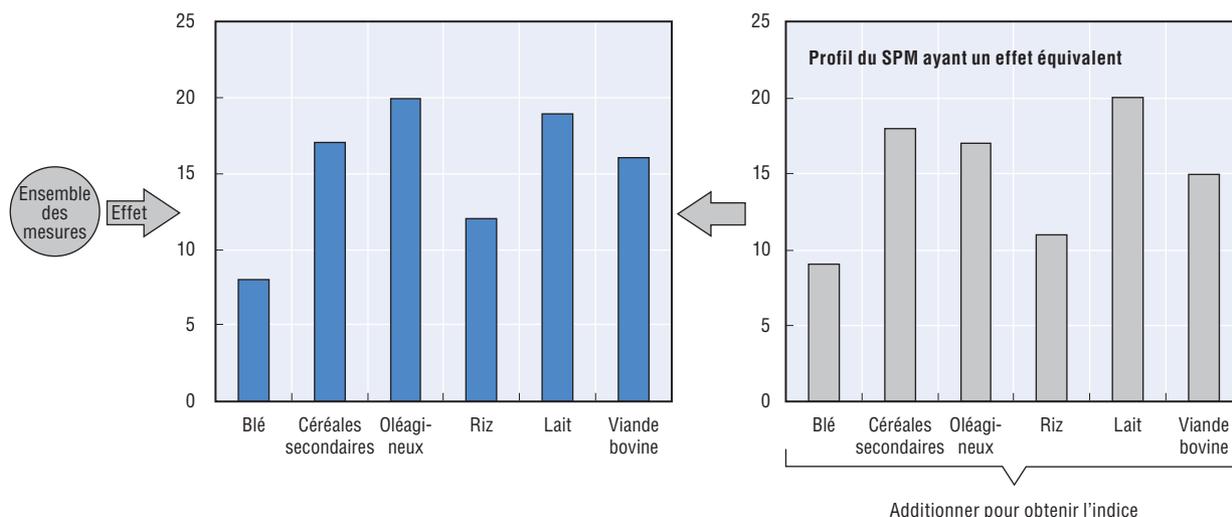
dont la mesure A est représentée dans le modèle, ni ses effets – c’est simplement un moyen de caractériser les résultats de la mesure. Si l’on répète cet exercice pour la mesure B, le montant du SPM nécessaire pour que cette mesure ait le même impact que la mesure A devient un moyen de comparer les deux.

Imaginons maintenant que la mesure A n’est plus une seule et unique mesure, mais représente toute la panoplie de mesures du pays, et que les impacts retracés dans le graphique D.1 représentent l’impact net de toutes les mesures opérant simultanément. On peut procéder exactement de la même manière, en déterminant pour chaque produit quel est le montant du SPM qui donnera le même résultat d’ensemble. En additionnant simplement le montant du SPM applicable à chaque produit, on obtient le montant total du SPM qui sert à mesurer l’impact de l’ensemble des mesures (graphique D.2).

Les deux grandes questions qui justifient cette analyse et déterminent les modalités des simulations sont : « comment les mesures ont-elles évolué dans le temps ? » et « quel a été l’effet de ces évolutions ? ». La démarche consistant à trouver le montant du SPM qui représente en quelque sorte l’impact de l’ensemble des politiques est un moyen d’y répondre. Cependant, la réponse à ces questions nécessite d’identifier au préalable « l’effet des politiques » que l’on mesure. Dans l’exemple précédent, nous avons étudié l’effet sur la production, mais on peut aussi analyser l’effet sur les échanges, le bien-être ou un autre paramètre. Dans chaque cas, le profil et l’ampleur de l’impact étant différents, le niveau du SPM qui reproduit cet impact le sera également. Il n’existe pas de niveau de SPM pouvant

répliquer tous les impacts simultanément, d'où la nécessité de répéter cet exercice pour les différents indicateurs. En l'occurrence, trois indicateurs ont été créés. Fondés respectivement sur les échanges nets, la production et le revenu agricole, ce sont les indices dits d'iso-échanges, d'iso-production et d'iso-revenu.

Graphique D.2. Ensemble de mesures hypothétique



Comment la valeur de l'indice est-elle calculée concrètement ? Dans un premier temps, le volume de production, la valeur des échanges ou le revenu agricole résultant de la mesure est maintenu constant dans le modèle. Dans un deuxième temps, les taux de soutien du marché doivent s'ajuster de manière à maintenir constante la grandeur choisie à la première étape. Autrement dit, si l'on « retirait » un peu du soutien d'un certain type dans le modèle, ce dernier « compenserait » en augmentant le SPM suffisamment pour maintenir constante la grandeur choisie à la première étape. La troisième phase consiste à introduire dans le modèle un « choc » résultant de l'action publique, en éliminant l'ensemble des mesures. Une fois que ce choc a supprimé l'intégralité du soutien, le SPM dans le modèle s'ajuste de manière à maintenir constante la grandeur étudiée. Le degré de variation nécessaire du SPM constitue une mesure de l'effet de l'ensemble des politiques, l'iso-indice². Si le résultat est au juste un indice des effets, il peut néanmoins s'interpréter comme étant une ESP « ajustée dans sa composition », comme on le verra ci-dessous.

Exprimé en pourcentage du niveau de l'ESP, l'indice peut s'interpréter comme mesurant la neutralité du soutien vis-à-vis de la production ou l'efficacité du transfert de revenu. Dans ce dernier cas, si, par exemple, l'indice montre que le SPM doit être porté à 200 % du niveau de l'ESP pour conserver le même niveau du revenu agricole, cela signifie que la panoplie de mesures en vigueur a une efficacité de transfert de revenu deux fois supérieure à celle du SPM. Un pourcentage inférieur indique une moindre efficacité de transfert. Une valeur de 100 % signifie que la panoplie de mesures en vigueur et le seul SPM ont la même efficacité de transfert. Il en est de même pour les distorsions de la production : un indice égal à 50 % de l'ESP, par exemple, signifie que l'effet de distorsion de la panoplie de mesures en vigueur est deux fois moins prononcé que celui du SPM.

Notes

1. L'écart-type des prix a été calculé en utilisant les données des huit années précédentes, tandis que le prix moyen l'a été en utilisant celles des trois dernières années, sous l'hypothèse que les agriculteurs ne fondent pas leurs anticipations sur des prix très anciens.
2. Dans le cas de la production et des échanges, leur profil pour chaque produit doit être le même avant et après ce choc. Dans le modèle, le revenu agricole résulte des rendements économiques de différents intrants que le ménage possède. Pour maintenir ce revenu constant, des équations représentant les variations du surplus des producteurs pour tous ces éléments sont introduites, et leur total pour chaque produit est maintenu constant. Ainsi, la distribution du total des revenus agricoles par produit reste constante, mais la distribution des diverses sources de revenu peut varier.

ANNEXE E

Tableaux

Tableau E.1. Valeur ajoutée agricole et autres indicateurs économiques, 1985-2009

Milliards USD

	1985	1990	2000	2007	2008	2009	Moyenne 1985-1990	Moyenne 1995-2000	Moyenne 2002-2009
Valeur de la production du secteur agricole	153.4	188.5	220.4	326.5	364.9	322.7	163.7	219.4	289.2
Valeur de la production végétale	73.7	83.2	94.8	150.9	182.5	164.2	72.6	102.3	132.9
Céréales vivrières	8.9	7.5	6.5	13.4	20.7	14.5	7.3	9.0	11.2
Céréales fourragères	22.3	18.7	20.5	42.3	62.0	49.7	17.3	23.6	35.5
Coton	3.7	5.5	2.9	6.5	5.7	3.3	4.4	5.6	5.3
Cultures oléagineuses	12.4	12.3	13.5	24.6	31.2	31.7	12.0	16.0	21.9
Fruits et fruits à coque	6.9	9.4	12.4	18.5	18.9	17.4	8.3	12.0	16.4
Légumes	8.6	11.3	15.5	19.3	20.4	21.0	10.0	14.9	18.3
Toutes autres cultures	11.1	15.6	21.0	25.3	24.2	26.0	12.8	19.8	23.9
Valeur de la production animale	69.0	90.0	99.1	138.5	139.7	117.4	77.9	94.1	120.5
Animaux de boucherie	38.7	51.1	53.0	65.1	64.7	57.2	44.4	46.8	60.3
Bovins adultes et veaux	29.8	39.4	40.8	49.7	49.5	50.2	34.2	40.8	47.3
Produits laitiers	18.1	20.2	20.6	35.5	34.8	23.9	18.4	21.9	26.7
Volaille et œufs	11.3	15.3	21.9	33.1	36.8	32.6	13.2	21.9	29.0
Recettes tirées des services et de la sylviculture	10.7	15.3	26.5	37.1	42.6	41.1	13.0	26.5	40.3
Intrants achetés	73.5	92.2	121.8	183.4	201.4	186.0	80.8	116.5	157.4
Origine agricole	29.3	39.5	47.9	73.4	79.5	76.7	34.5	44.9	63.4
Fourrages achetés	16.9	20.4	24.5	41.9	46.9	43.4	18.9	24.9	34.2
Semences achetées	3.1	4.5	7.5	12.6	15.1	17.2	3.8	6.7	11.8
Intrants manufacturés	20.2	22.0	28.7	46.3	55.0	44.2	19.7	28.0	38.4
Engrais et chaux	7.5	8.2	10.0	17.7	22.5	16.3	7.5	10.4	14.2
Pesticides	4.3	5.4	8.5	10.5	11.7	12.1	4.6	8.6	9.7
Huiles et combustibles minéraux	6.4	5.8	7.2	13.8	16.2	11.1	5.3	6.0	10.5
Électricité	1.9	2.6	3.0	4.3	4.5	4.7	2.2	3.0	3.9
Autres intrants achetés	24.1	30.7	45.2	63.7	66.9	65.0	26.6	43.6	55.6
Main-d'œuvre contractuelle	1.5	1.6	2.7	4.4	4.7	4.8	1.3	2.4	3.6
Valeur ajoutée brute	82.8	99.3	114.4	144.1	164.4	137.4	89.3	109.0	137.4
Valeur ajoutée nette	63.3	81.2	94.3	117.0	135.7	108.4	71.3	89.5	112.2
Revenu agricole net	28.5	46.3	50.6	70.9	87.1	57.0	38.3	49.2	67.3
<i>Autres statistiques d'intérêt général</i>									
Recettes tirées de toutes les cultures végétales	73.9	80.2	92.4	149.9	183.1	163.6	72.0	100.9	132.5
Recettes tirées de tous les produits de l'élevage	70.1	89.1	99.6	138.6	141.1	118.4	78.3	94.4	120.6
Recettes tirées de tous les produits de base	144.0	169.3	192.0	288.5	324.2	282.1	150.4	195.3	253.0
Revenu agricole brut	161.1	197.8	243.6	338.4	377.1	335.2	175.5	232.6	304.1
Dépenses de production	132.6	151.5	193.1	267.5	290	278.1	137.2	183.4	234.3
Fonds propres des exploitations	603.8	709.5	1 039.3	1 841.2	1 766.6	1 704.9	640.0	916.8	1 571.4
Taux d'endettement des exploitations	22.2	15.6	13.6	10.4	11.9	12.3	18.3	14.7	11.5

Note : Les données sont basées sur l'année civile. La valeur de la production indiquée pour l'ensemble du secteur comprend les revenus des services et de la sylviculture.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après le Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis, « United States and State Farm Income Data ».

Tableau E.2. Principaux exportateurs et importateurs de produits agricoles

Exportateurs	Parts (%)				Importateurs	Parts (%)			
	1980	1990	2000	2008		1980	1990	2000	2008
Union européenne à 27			41.8	42.2	Union européenne à 27			42.4	45.3
Exportations hors UE27			10.1	9.5	Importations hors UE27			13.2	12.2
États-Unis	17.0	14.3	12.9	10.4	États-Unis	8.7	9.0	11.5	8.2
Canada	5.0	5.4	6.3	4.0	Japon	9.6	11.5	10.4	5.7
Brésil	3.4	2.4	2.8	4.6	Chine	2.1	1.8	3.3	6.1
Chine	1.5	2.4	3.0	3.2	Canada	1.8	2.0	2.5	2.2

Source : OMC, Statistiques du commerce international 2009, tableau II.15.

Tableau E.3. Produit intérieur brut et emploi dans l'agriculture, 1985-2008

	PIB (milliards de USD) ¹	Emploi agricole total (milliers)	Travailleurs indépendants et travailleurs agricoles non rétribués (milliers)	Travailleurs agricoles salariés (milliers)	Part du PIB total (%)	Part de l'emploi total (%)
1985	77.1	2 760	1 753	1 007	1.8	2.8
1986	74.2	2 693	1 740	953	1.7	2.7
1987	79.8	2 681	1 717	964	1.7	2.6
1988	80.2	2 727	1 725	1 002	1.6	2.6
1989	92.8	2 637	1 709	928	1.7	2.4
1990	96.7	2 568	1 649	919	1.7	2.3
1991	89.2	2 591	1 682	909	1.5	2.4
1992	99.6	2 505	1 640	865	1.6	2.3
1993	93.1	2 367	1 510	857	1.4	2.1
1994	105.6	2 613	1 774	839	1.5	2.3
1995	93.1	2 597	1 730	867	1.3	2.2
1996	113.8	2 433	1 602	831	1.5	2.0
1997	110.7	2 432	1 557	875	1.3	2.0
1998	102.4	2 284	1 405	879	1.2	1.8
1999	93.8	2 239	1 326	913	1.0	1.7
2000	98.0	2 142	1 249	893	1.0	1.6
2001	97.9	2 081	1 211	870	1.0	1.6
2002	95.4	2 113	1 243	870	0.9	1.6
2003	114.4	2 067	1 181	886	0.8	1.6
2004	142.2	2 013	1 188	825	1.0	1.5
2005	128.8	1 988	1 208	780	0.8	1.5
2006	125.4	1 900	1 148	752	0.7	1.4
2007	161.4	1 829	1 082	747	0.7	1.3
2008		1 982	1 268	714		

1. Y compris la sylviculture, la pêche et la chasse.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après le Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis ; Bureau des statistiques du travail des États-Unis.

Tableau E.4. **Caractéristiques des exploitations et de leurs exploitants, 2007**

	Exploitations de résidence rurale			Exploitations intermédiaires		Exploitations commerciales		Exploitations non familiales	Total
	Ressources limitées	Retraite	Résidentielle/ mode de vie	Activité principale/ chiffre d'affaires faible	Activité principale/ chiffre d'affaires élevé	Familiales, grandes	Familiales, très grandes		
Nombre d'exploitations (milliers)	309	456	802	259	100	87	101	91	2 205
Part des exploitations (%)	14	21	36	12	5	4	5	4	100
Superficie des exploitations (millions d'acres)	42	90	121	87	104	123	211	143	922
Taille moyenne (acres)	137	196	151	337	1 040	1 420	2 085	1 572	418
Valeur totale de la production (milliards USD)	3	7	11	6	17	31	157	66	297
Moyenne par exploitation (milliers USD)	9	17	14	27	176	373	1 577	732	138
Part de la valeur de la production (%)	1	2	4	2	6	10	53	22	100
Distribution des exploitations par taille (milliers)									
Moins de 10 000	237	302	579	117	0	0	0	37	1 272
10 000-49 999	60	115	162	84	0	0	0	16	438
50 000-99 999	12	23	35	53	0	0	0	7	129
100 000-249 999	1	15	25	5	94	0	0	9	149
250 000-499 999	0	0	1	0	6	82	0	7	96
500 000-ou plus	0	0	0	0	0	5	101	15	121
Exploitations selon leur spécialisation									
Bovins adultes et veaux	99	162	264	108	54	42	45	24	798
Céréales et oléagineux	33	58	106	65	68	63	65	23	480
Fruits et fruits à coque	12	27	35	14	5	4	6	10	113
Ovins et caprins	23	20	51	16	4	2	2	3	121
Volaille et œufs	23	20	55	18	5	6	19	5	149
Produits laitiers	5	4	7	8	18	13	12	3	70
Pépinières, serres	7	7	14	8	4	3	4	6	51
Caractéristiques du chef d'exploitation									
Agriculture en activité principale (%)	50	57	0	100	100	90	91	57	45
Lieu de résidence (%)	78	77	75	80	85	84	79	55	77
Superficie possédée (millions d'acres)	36	91	104	65	59	64	102	127	646

Source : Calculs de l'OCDE, d'après l'Enquête sur la gestion des ressources agricoles (Agricultural Resource Management Survey – ARMS), Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

Tableau E.5. **Évolution de la distribution des exploitations et de la production selon la taille, 1982-2007**

Catégorie de chiffre d'affaire des exploitations	1982	2007	1982	2007
			Parts (%)	
Distribution des exploitations (en milliers)				
Moins de 1 000 USD	254	689	11.3	31.2
1 000 à 9 999 USD	700	630	31.2	28.6
10 000 à 49 999 USD	602	403	26.9	18.3
50 000 à 99 999 USD	253	125	11.3	5.7
100 000 à 249 000 USD	283	148	12.6	6.7
250 000 à 499 999 USD	98	93	4.4	4.2
500 000 à 999 999 USD	35	61	1.5	2.8
1 000 000 USD ou plus	16	56	0.7	2.5
Ensemble des exploitations	2 241	2 205	100.0	100.0
Distribution de la valeur de la production (millions USD 2007)				
Moins de 1 000 USD	86	84	0.0	0.0
1 000 à 9 999 USD	3 282	2 621	1.7	0.9
10 000 à 49 999 USD	14 640	9 441	7.7	3.2
50 000 à 99 999 USD	18 256	8 961	9.7	3.0
100 000 à 249 000 USD	44 326	24 213	23.4	8.1
250 000 à 499 999 USD	33 431	33 410	17.7	11.2
500 000 à 999 999 USD	23 308	42 691	12.3	14.4
1 000 000 USD ou plus	51 822	175 800	27.4	59.1
Ensemble des exploitations	189 151	297 220	100.0	100.0

Source : Recensement agricole, ajusté par le Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis pour tenir compte de l'évolution des prix agricoles à l'aide de l'indice des prix aux producteurs des produits agricoles.

Tableau E.6. Revenu des ménages d'exploitants agricoles, par type d'exploitation et catégorie de chiffre d'affaires, 2004-08

	Année					Moyenne
	2004	2005	2006	2007	2008	2004-08
Nombre d'exploitations familiales						
Nombre d'exploitations familiales (milliers)						
Ensemble des exploitations	2 061	2 034	2 022	2 143	2 130	2 078
Exploitations de résidence rurale						
Retraite	419	455	403	404	410	418
Résidentielle/mode de vie	860	874	895	990	927	909
Intermédiaire						
Activité principale/chiffre d'affaires faible	490	416	440	435	473	451
Activité principale/chiffre d'affaires élevé	134	134	126	111	110	123
Commerciales						
Grandes	86	84	86	94	94	89
Très grandes	72	71	72	110	116	88
Moins de 10 000 USD	1 183	1 169	1 174	1 267	1 268	1 212
10 000 à 249 999 USD	720	710	690	673	652	689
Revenu agricole						
Dollars par ménage agricole (milliers)						
Ensemble des exploitations	13	13	8	10	9	11
Exploitations de résidence rurale						
Retraite	2	1	0	-3	-3	-1
Résidentielle/mode de vie	-1	-3	-6	-7	-8	-5
Intermédiaire						
Activité principale/chiffre d'affaires faible	2	0	-1	-6	-6	-2
Activité principale/chiffre d'affaires élevé	33	36	24	25	23	28
Commerciales						
Grandes	77	81	42	64	58	64
Très grandes	223	251	203	217	196	218
Moins de 10 000 USD	-3	-4	-6	-8	-8	-6
10 000 à 249 999 USD	12	11	6	3	2	7
Revenu non agricole						
Dollars par ménage agricole (milliers)						
Ensemble des exploitations	67	67	73	77	70	71
Exploitations de résidence rurale						
Retraite	50	53	57	57	57	55
Résidentielle/mode de vie	95	90	91	108	94	96
Intermédiaire						
Activité principale/chiffre d'affaires faible	49	53	63	50	50	53
Activité principale/chiffre d'affaires élevé	36	36	42	47	43	41
Commerciales						
Grandes	45	36	60	47	41	46
Très grandes	47	48	60	43	54	51
Moins de 10 000 USD	72	74	77	81	73	75
10 000 à 249 999 USD	63	62	68	80	71	69
Revenu total						
Dollars par ménage agricole (milliers)						
Ensemble des exploitations	81	80	80	88	79	82
Exploitations de résidence rurale						
Retraite	52	54	57	54	54	54
Résidentielle/mode de vie	94	87	84	101	86	90
Intermédiaire						
Activité principale/chiffre d'affaires faible	51	53	62	44	44	51
Activité principale/chiffre d'affaires élevé	69	72	67	73	66	69
Commerciales						
Grandes	122	117	102	111	99	110
Très grandes	270	299	264	261	250	269
Moins de 10 000 USD	70	70	71	73	65	70
10 000 à 249 999 USD	75	73	73	83	72	75

Source : Calculs de l'OCDE, d'après l'Enquête sur la gestion des ressources agricoles (Agricultural Resource Management Survey – ARMS), Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

Tableau E.7. **Part de la valeur de la production par produit et par catégorie de chiffre d'affaires, 1989, 2002 et 2007**

%

Produit et année	Catégorie de chiffre d'affaires des exploitations (USD)			
	10 000-99 999	100 000-249 000	250 000-499 999	500 000 ou plus
Céréales et graines oléagineuses				
1989	27.9	35.7	22.0	10.9
2002	17.2	28.7	26.6	24.4
2007	7.4	14.3	21.4	56.6
Coton				
1989	6.3	18.9	25.1	40.7
2002	7.6	8.1	24.5	55.5
2007	2.4	7.6	15.2	74.8
Bovins				
1989	25.7	14.6	10.6	36.8
2002	22.2	18.0	15.3	27.2
2007	10.8	8.1	8.4	70.5
Porcs				
1989	23.7	32.4	24.6	14.0
2002	2.8	7.7	12.0	64.2
2007	0.9	2.1	5.2	80.0
Produits laitiers				
1989	24.1	32.7	14.7	25.7
2002	6.0	22.0	15.0	54.0
2007	1.8	8.9	11.5	67.1
Volaille				
1989	2.8	8.5	42.6	40.2
2002	2.0	10.4	13.3	67.7
2007	0.2	1.0	4.5	94.2

Source : Calculs de l'OCDE, d'après l'Enquête sur la gestion des ressources agricoles (Agricultural Resource Management Survey – ARMS), Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis ; recensement agricole de 2007.

Tableau E.8. **Indices de la production agricole, de l'utilisation d'intrants et de la productivité, 1985-2008**

	Production agricole			Quelques indices de l'utilisation d'intrants				Indicateurs de productivité	
	Total	Produits de l'élevage	Productions végétales	Ensemble des intrants agricoles	Capital	Travail	Intrants intermédiaires	Productivité de l'ensemble des facteurs dans l'agriculture	Productivité du facteur travail dans l'agriculture
1985	87	85	88	103	119	105	93	84	83
1986	84	86	83	101	115	106	91	83	79
1987	85	87	83	101	112	108	92	84	78
1988	81	88	73	100	109	110	92	81	73
1989	86	88	84	99	107	106	91	87	81
1990	90	90	89	99	106	99	96	91	91
1991	90	92	89	100	105	100	97	91	91
1992	96	95	97	97	104	97	94	98	98
1993	91	96	88	99	103	93	98	93	98
1994	102	101	104	102	102	107	101	99	95
1995	97	102	92	105	101	108	105	92	89
1996	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1997	105	103	105	103	100	99	105	102	106
1998	105	104	104	104	99	94	110	101	111
1999	107	108	105	105	99	93	113	102	115
2000	107	107	107	101	98	84	109	107	128
2001	108	107	106	100	98	84	108	108	128
2002	106	109	102	99	98	85	106	106	124
2003	108	110	106	98	97	82	105	110	131
2004	113	108	116	96	97	79	103	117	142
2005	111	110	112	97	98	79	106	114	141
2006	112	113	111	97	98	74	107	116	152
2007	114	113	115	102	97	76	116	112	151
2008	113	113	113	95	97	73	104	119	154

Note : 1996 = 100.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après des données du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

Tableau E.9. **Distribution des paiements publics selon divers critères, 2007**

	En pourcentage de l'ensemble des exploitations	En pourcentage des exploitations bénéficiant de paiements	En pourcentage de l'ensemble des paiements	En pourcentage du revenu monétaire brut
Exploitations bénéficiant de paiements	40.3	100.0	100.0	5.2
Types d'exploitations				
Exploitations de résidence rurale	31.0	49.0	20.0	12.8
Exploitations intermédiaires	50.6	32.0	21.3	7.1
Exploitations commerciales	73.7	18.0	58.7	4.0
Catégories de chiffre d'affaire des exploitations (USD)				
Moins de 10 000	23.5	33.3	6.9	20.7
10 000-49 999	50.2	24.1	11.6	15.1
50 000-99 999	67.1	11.3	9.0	9.1
100 000-249 999	76.7	15.2	15.4	5.9
250 000-499 999	80.2	8.9	19.4	5.9
500 000-ou plus	75.3	4.3	15.4	5.1
Catégories de paiements (USD)				
Moins de 25 000	38.2	91.5	44.2	4.2
25 000-49 999	100.0	4.8	16.7	4.4
50 000-74 999	100.0	2.0	11.9	7.6
75 000-99 999	100.0	0.7	6.2	6.6
100 000-149 999	100.0	0.6	6.8	8.8
150 000-ou plus	100.0	0.5	14.1	9.5
Catégories de taille des revenus (USD)				
Pas de revenus ou revenus négatifs	46.0	8.1	14.6	6.7
Positifs mais inférieurs à 25 000	34.0	16.0	9.3	7.8
25 000-49 999	39.7	23.1	13.8	8.6
50 000-99 999	39.2	27.0	17.2	5.9
100 000-149 999	41.4	11.5	12.0	5.5
150 000-199 999	45.7	4.0	4.7	4.8
200 000 ou plus	50.1	7.6	23.1	3.7
Exploitation non familiale	58.7	2.7	5.4	2.9
Type d'exploitation				
Céréales de rapport	96.1	9.7	13.6	5.5
Coton	99.0	0.8	6.7	11.4
Cultures de valeur élevée	8.7	1.3	1.6	1.4
Produits laitiers	79.5	6.3	4.8	1.4
Activité du chef d'exploitation				
Agriculture ou élevage	53.2	55.0	80.5	4.6
Travail non agricole	30.1	34.9	14.2	8.9
Actuellement inactif	35.1	10.1	5.3	19.0

Source : Calculs de l'OCDE, d'après l'Enquête sur la gestion des ressources agricoles (Agricultural Resource Management Survey – ARMS) 2007, Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

Tableau E.10. **Part de la production américaine de produits agricoles de base exportée, 1990-2007**

Groupe de produits	%							
	1990-94	1995-99	2000-04	2 000	2004	2005	2006	2007
Total agriculture	25.7	24.9	24.5	24.6	24.0	22.5	24.1	25.2
Élevage ¹	5.5	6.1	6.1	6.1	5.3	5.5	5.8	7.2
Viande rouge	4.1	7.1	8.0	8.1	5.8	7.4	8.7	9.4
Viande de volaille	7.4	15.5	14.9	15.5	13.7	14.4	14.3	15.7
Produits laitiers	3.5	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	2.6
Productions végétales ²	30.4	29.1	28.8	28.8	28.3	26.2	28.3	29.6
Céréales, alimentaires et fourragères	30.2	27.3	25.9	26.7	25.7	21.8	25.0	25.6
Graines et produits oléagineux ³	24.8	26.7	27.4	27.4	24.5	26.2	23.8	27.9
Fruits et fruits à coque	16.4	17.7	18.4	17.0	18.9	20.2	21.6	21
Légumes	4.9	5.6	5.8	5.6	5.5	6.3	6.5	6.1
Autres cultures de plein champ ⁴	24.9	22.6	25.5	19.0	32.4	32.6	37.0	29

1. Inclut les œufs, les graisses animales et les produits animaux non comestibles. Exclut les animaux vivants, les cuirs et les peaux.

2. Inclut le vin, la bière et les huiles essentielles ; exclut les produits de pépinières.

3. Inclut la graine de lin, l'huile de maïs, la farine et l'huile de lin, et l'huile d'olive.

4. Inclut le coton, le sucre, le tabac et les semences.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après le Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis ; annuaires des produits du ministère de l'Agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Trade of the US www.ers.usda.gov/data/fatus ; et base de données sur la production, l'offre et la distribution, www.fas.usda.gov/psd/.

Tableau E.11. **Exportations, importations et solde des échanges agricoles, 1980-2008**

	Solde des échanges	Exportations	Importations	Part du total des exportations	Part du total des importations
	Milliards USD			(%)	
1985	9.1	29.0	20.0	13	6
1986	4.8	26.2	21.5	13	6
1987	8.3	28.7	20.4	12	5
1988	16.1	37.1	21.0	12	5
1989	18.3	40.1	21.9	12	5
1990	16.6	39.5	22.9	11	5
1991	16.5	39.4	22.9	10	5
1992	18.3	43.2	24.8	10	5
1993	17.7	43.0	25.1	10	4
1994	19.2	46.2	27.0	10	4
1995	26.0	56.3	30.3	10	4
1996	26.8	60.3	33.5	10	4
1997	21.0	57.2	36.1	9	4
1998	14.9	51.8	36.9	8	4
1999	10.7	48.4	37.7	8	4
2000	12.3	51.3	39.0	7	3
2001	14.3	53.7	39.4	8	3
2002	11.2	53.1	41.9	8	4
2003	12.0	59.4	47.4	9	4
2004	7.4	61.4	54.0	8	4
2005	3.9	63.2	59.3	8	4
2006	5.6	70.9	65.3	8	4
2007	18.0	89.9	71.9	9	4
2008	36.0	115.3	79.3	10	4

Source : Calculs de l'OCDE, d'après des données du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

Tableau E.12. **Production et exportations de divers produits de base aux États-Unis et dans le monde, 1995-2008**

Produit	États-Unis				Monde				Parts			
	1995	2000	2005	2008	1995	2000	2005	2008	1995	2000	2005	2008
Millions de tonnes métriques									(%)			
Production¹												
Blé	59	61	57	68	538	581	620	682	11	10	9	10
Maïs-grain	188	252	282	307	517	590	698	786	36	43	40	39
Soja	59	75	83	81	125	176	221	219	47	43	38	37
Riz blanchi	5.6	5.9	7.1	6.5	371	398	418	441	2	1	2	2
Coton ²	19.7	17.0	23.3	19.2	85.9	87.7	121.4	120.6	23	19	19	16
Exportations⁴												
Blé ⁵	33.8	28.0	27.4	26.5	99.2	104.0	113.9	130.6	34	27	24	20
Maïs	52.8	48.3	56.1	44.0	64.7	76.4	82.6	76.1	82	63	68	58
Soja	23.1	27.1	25.6	32.9	31.9	53.9	63.8	74.1	72	50	40	45
Riz blanchi	3.0	2.8	3.9	3.4	20.8	22.8	29.2	29.4	14	12	13	12
Coton ³	9.4	6.8	14.4	13.7	28.4	27.1	35.0	38.4	33	25	41	36

1. Les campagnes de production varient selon les produits. Dans la plupart des cas, sont incluses les récoltes intervenues entre le 1^{er} juillet de l'année indiquée et le 30 juin de l'année suivante.
2. Pour les campagnes de production et de commercialisation finissant au cours de l'année indiquée.
3. Millions de balles de 480 livres en poids net.
4. Les campagnes de commercialisation varient selon les produits. Les données relatives au blé, au maïs et au soja correspondent à la campagne commerciale commençant au cours de l'année indiquée. Les données relatives au riz correspondent à l'année civile.
5. Inclut la farine de blé, en équivalent grains.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après des données du Foreign Agricultural Service du ministère de l'Agriculture des États-Unis, www.fas.usda.gov/commodities.asp.

Tableau E.13. Valeur des exportations agricoles des États-Unis, par grandes catégories de produits, 1990-2008

Produit	Valeur (millions USD)							Parts (%)			
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	1990	2000	2005	2008
Total des exportations agricoles	39 495	56 206	51 265	63 182	70 948	89 990	115 278	100.0	100.0	100.0	100.0
Animaux vivants et produits animaux ¹	6 636	10 863	11 600	12 226	13 497	17 188	21 831	16.8	22.6	19.4	18.9
Viande et produits carnés	2 558	4 519	5 276	4 299	5 185	6 122	8 783	6.5	10.3	6.8	7.6
Viande bovine	1 580	2 646	2 986	930	1 512	2 005	2 665	4.0	5.8	1.5	2.3
Volailles et produits avicoles	910	2 345	2 235	3 138	2 932	4 092	5 053	2.3	4.4	5.0	4.4
Produits laitiers	353	795	1 018	1 685	1 887	3 035	4 032	0.9	2.0	2.7	3.5
Céréales et fourrages ¹	14 386	18 632	13 620	16 364	19 142	27 896	36 952	36.4	26.6	25.9	32.0
Blé et produits du blé	4 035	5 740	3 578	4 520	4 359	8 616	11 604	10.2	7.0	7.2	10.1
Maïs	6 037	7 292	4 469	4 789	6 992	9 763	13 454	15.3	8.7	7.6	11.7
Fruits et préparations	2 007	2 660	2 743	3 468	3 760	4 155	4 841	5.1	5.4	5.5	4.2
Fruits à coque et préparations	978	1 411	1 322	2 992	3 153	3 387	3 781	2.5	2.6	4.7	3.3
Légumes et préparations ²	1 836	2 693	3 112	3 571	3 913	4 307	5 130	4.6	6.1	5.7	4.4
Graines oléagineuses et leurs produits ¹	5 725	8 942	8 584	10 229	11 307	15 601	23 712	14.5	16.7	16.7	20.5
Soja	3 550	5 398	5 258	6 274	6 936	9 992	15 469	9.0	10.3	9.9	13.4
Huiles et cires végétales	832	1 851	1 259	1 656	1 832	2 503	3 892	2.1	2.5	2.6	3.4
Tabac non manufacturé	1 441	1 397	1 204	990	1 141	1 208	1 238	3.6	2.3	1.6	1.1
Coton à l'exclusion des linters	2 783	3 678	1 873	3 921	4 502	4 578	4 829	7.0	3.7	6.2	4.2
Autres	3 702	5 929	7 207	9 421	10 533	11 671	13 125	9.4	14.1	14.9	11.4
<i>Produits en vrac</i>	<i>19 739</i>	<i>25 624</i>	<i>15 272</i>	<i>18 642</i>	<i>22 392</i>	<i>29 143</i>	<i>39 766</i>	<i>50.0</i>	<i>45.6</i>	<i>29.8</i>	<i>29.5</i>
<i>Produits de valeur élevée</i>	<i>19 755</i>	<i>30 582</i>	<i>35 993</i>	<i>44 539</i>	<i>48 556</i>	<i>60 849</i>	<i>75 511</i>	<i>50.0</i>	<i>54.4</i>	<i>70.2</i>	<i>70.5</i>

1. Inclut des produits qui n'apparaissent pas séparément.

2. Inclut les légumes secs.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après des données du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis ; Foreign Agricultural Trade of the United States (FATUS), www.ers.usda.gov/data/fatus/ et ministère de l'Agriculture des États-Unis/Foreign Agricultural Service, US Trade Internet System, www.fas.usda.gov/ustrade.

Tableau E.14. **Indices des échanges agricoles, 1985-2006**

%

	Valeur des importations	Valeur unitaire des importations	Volume des importations	Valeur des exportations	Valeur unitaire des exportations	Volume des exportations
1985	55	111	49	60	79	75
1986	58	121	48	54	79	68
1987	56	116	48	60	72	83
1988	56	111	51	78	84	92
1989	59	105	56	85	89	96
1990	62	106	58	86	98	87
1991	62	103	60	83	96	86
1992	66	101	65	90	98	92
1993	67	96	69	89	98	90
1994	71	92	77	97	114	85
1995	79	103	76	118	109	107
1996	88	104	84	125	125	100
1997	95	103	92	116	124	93
1998	96	101	95	105	115	91
1999	98	100	97	95	96	98
2000	100	101	99	102	101	100
2001	101	98	102	102	101	100
2002	100	94	106	99	101	98
2003	119	110	108	112	113	98
2004	133	116	115	115	115	100
2005	135	114	118	116	118	98
2006	150	115	130	127	120	106

Note : 1999-2001 = 100.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après des données de la Base de données FAOSTAT.

Tableau E.15. Volume des exportations et des importations agricoles des États-Unis, par grandes catégories de produits, 1990-2008

Produit	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
	Exportations (tonnes métriques)						
Jus de fruit et vin ¹	7 703	10 688	14 356	13 982	14 438	14 470	14 977
Viandes de bœuf, porc, agneau et volaille ²	1 451	3 723	4 935	4 343	4 617	5 103	6 574
Blé, non moulu	27 384	32 317	27 568	27 040	23 208	32 991	30 066
Produits du blé	863	1 142	844	313	281	448	389
Riz, paddy, blanchi	2 534	3 275	3 241	4 388	3 779	3 477	3 937
Céréales fourragères	61 066	66 795	54 946	50 865	62 555	63 215	59 861
Produits de céréales fourragères	1 430	2 018	2 062	3 442	4 153	4 002	1 478
Fourrages et aliments du bétail ³	10 974	13 338	13 065	11 422	11 372	11 823	15 833
Fruits et fruits à coque frais	2 648	3 323	3 450	3 675	3 569	3 553	4 040
Produits à base de fruits	390	462	471	394	419	460	540
Légumes frais	1 297	1 708	2 029	2 077	1 982	1 938	2 022
Légumes congelés et en conserve	529	892	1 112	1 086	1 150	1 261	1 603
Tourteaux et farines d'oléagineux	5 079	6 404	6 462	6 905	7 943	8 272	8 445
Graines oléagineuses	15 820	23 596	28 017	26 462	29 373	31 077	35 097
Huiles végétales	1 226	2 532	2 043	1 937	2 222	2 539	2 900
Tabac, brut	223	209	180	154	180	187	169
Coton, à l'exclusion des linters	1 696	2 039	1 485	3 405	3 507	3 258	3 011
Importations (tonnes métriques)							
Jus de fruits ¹	33 116	21 922	31 154	41 488	39 002	49 710	47 387
Vin	2 510	2 781	4 584	7 262	7 950	8 615	8 488
Boissons maltées	10 382	13 251	23 464	29 947	34 356	34 749	33 667
Café et produits du café	1 214	989	1 370	1 307	1 359	1 393	1 393
Caoutchouc et gommes assimilées, bruts	840	1 044	1 232	1 169	1 012	1 028	1 053
Viandes de bœuf, porc, agneau et volaille ²	1 169	1 050	1 579	1 778	1 608	1 610	1 394
Céréales ⁴	2 071	4 553	4 622	3 726	4 718	5 576	6 435
Biscuits et pâtes alimentaires	300	489	711	1 001	1 033	1 084	1 038
Fourrages et aliments du bétail ³	959	1 247	1 224	963	1 022	1 236	1 299
Fruits, fruits à coque et préparations ⁵	5 401	6 530	8 354	9 570	9 897	10 706	10 546
Légumes, frais ou congelés	1 898	2 777	3 763	5 183	5 404	5 965	6 125
Tabac, brut	173	190	216	233	249	243	220
Graines et noix oléagineux	509	713	1 056	818	1 091	1 276	1 555
Huiles et cires végétales	1 204	1 509	1 846	2 386	2 897	3 117	3 708
Tourteaux et farines d'oléagineux	316	805	1 254	1 541	1 663	1 716	1 964

1. Hectolitres.

2. Inclut les abats.

3. À l'exclusion des farines d'oléagineux.

4. Inclut le blé, le maïs, l'avoine, l'orge et le riz.

5. Inclut les bananes et les bananes-plantains.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après des données du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis et du Foreign Agricultural Trade of the United States (FATUS).

**Tableau E.16. Les 13 principaux marchés de destination
des exportations agricoles des États-Unis**

Pays	Valeur (millions USD)							Parts (%)						
	1990	2000	2002	2005	2006	2007	2008	1990	2000	2002	2005	2006	2007	2008
Total	39 495	51 265	53 143	63 182	70 949	89 990	115 439	100.0						
Canada	4 214	7 643	8 662	10 618	11 951	14 062	16 240	10.7	14.9	16.3	16.8	16.8	15.6	14.1
Mexique	2 560	6 410	7 238	9 429	10 881	12 692	16 027	6.5	12.5	13.6	14.9	15.3	14.1	13.9
Japon	8 142	9 292	8 384	7 931	8 390	10 159	13 265	20.6	18.1	15.8	12.6	11.8	11.3	11.5
Chine	818	1 716	2 068	5 233	6 711	8 314	12 165	2.1	3.3	3.9	8.3	9.5	9.2	10.5
Union européenne 27	7 474	6 515	6 398	7 052	7 408	8 754	10 095	18.9	12.7	12.0	11.2	10.4	9.7	8.7
Corée	2 650	2 546	2 673	2 233	2 851	3 528	5 568	6.7	5.0	5.0	3.5	4.0	3.9	4.8
Taipei chinois	1 663	1 996	1 966	2 301	2 477	3 097	3 419	4.2	3.9	3.7	3.6	3.5	3.4	3.0
Indonésie	301	668	810	958	1 102	1 542	2 230	0.8	1.3	1.5	1.5	1.6	1.7	1.9
Égypte	687	1 050	863	819	1 022	1 801	2 050	1.7	2.0	1.6	1.3	1.4	2.0	1.8
Fédération de Russie	n.d.	580	552	972	820	1 329	1 838	n.d.	1.1	1.0	1.5	1.2	1.5	1.6
Philippines	381	901	776	798	888	1 112	1 734	1.0	1.8	1.5	1.3	1.3	1.2	1.5
Hong-Kong, Chine	702	1 264	1 091	872	977	1 168	1 714	1.8	2.5	2.1	1.4	1.4	1.3	1.5
Turquie	226	658	675	1 062	1 030	1 496	1 704	0.6	1.3	1.3	1.7	1.5	1.7	1.5

Source : Calculs de l'OCDE, d'après des données du Foreign Agricultural Service du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

**Tableau E.17. Les 10 principaux marchés d'exportation des États-Unis
pour divers produits de base, 2008**

Maïs		Blé		Soja		Viande de volaille	
(1 000 tonnes métriques)							
Total	53 879	Total¹	30 066	Total	33 894	Total	3 564
Japon	15 181	Japon	3 676	Chine	16 516	Russie	836
Mexique	9 153	Mexique	2 804	Mexique	3 552	Mexique	484
Corée	7 950	Nigeria	2 607	Japon	2 815	Chine	376
Taipei chinois	3 245	Égypte	2 161	Taipei chinois	1 886	Ukraine	179
Canada	2 644	Irak	2 018	Allemagne	1 750	Canada	165
Colombie	2 567	Philippines	1 775	Indonésie	1 323	Cuba	146
Égypte	2 438	Iran	1 645	Égypte	772	Angola	106
Venezuela	1 142	Corée	1 321	Espagne	657	Lithuanie	90
République dominicaine	1 042	Colombie	954	Pays-Bas	601	Hong-Kong, Chine	69
Israël	812	Indonésie	927	Turquie	497	Turquie	68
Reste du monde	7 705	Reste du monde	10 177	Reste du monde	3 525	Reste du monde	1 046

1. Non moulu.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après des données du Foreign Agricultural Service du ministère de l'Agriculture des États-Unis, www.fas.usda.gov/ustrade/USTExFatus.asp.

**Tableau E.18. Importations agricoles des États-Unis,
pour divers produits de base, 1990-2008**

Produit	Valeur (millions USD)					Parts (%)				
	1990	2000	2005	2007	2008	1990	2000	2005	2007	2008
Bovins sur pied	978	1 152	1 039	1 878	1 761	4.3	3.0	1.8	2.6	2.2
Viande bovine	1 872	2 399	3 651	3 285	3 057	8.2	6.2	6.2	4.6	3.8
Porc	938	997	1 281	1 162	1 060	4.1	2.6	2.2	1.6	1.3
Produits laitiers	891	1 671	2 686	2 883	3 138	3.9	4.3	4.5	4.0	3.9
Céréales et fourrages	1 188	3 075	4 527	6 422	8 260	5.2	7.9	7.6	8.9	10.3
Fruits et préparations	2 167	3 846	5 842	7 439	7 896	9.5	9.9	9.9	10.3	9.8
Légumes et préparations ¹	1 979	3 958	6 410	7 713	8 314	8.6	10.2	10.8	10.7	10.3
Sucre et produits connexes	1 213	1 555	2 494	2 592	2 967	5.3	4.0	4.2	3.6	3.7
Vin	917	2 207	3 762	4 638	4 635	4.0	5.7	6.3	6.4	5.8
Boissons maltées	923	2 179	3 096	3 625	3 668	4.0	5.6	5.2	5.0	4.6
Graines et produits oléagineux	952	1 847	2 998	4 329	6 767	4.2	4.7	5.1	6.0	8.4
Café et ses produits	1 915	2 700	2 976	3 768	4 412	8.4	6.9	5.0	5.2	5.5
Cacao et ses produits	1 072	1 404	2 751	2 662	3 299	4.7	3.6	4.6	3.7	4.1
Caoutchouc, naturel brut	707	842	1 552	2 119	2 857	3.1	2.2	2.6	2.9	3.6
Total²	22 918	38 974	59 291	71 913	80 465	100	100	100	100	100

1. Inclut les légumes secs.

2. Inclut d'autres produits de base qui n'apparaissent pas séparément.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après des données du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis et du Foreign Agricultural Trade of the United States (FATUS).

**Tableau E.19. Importations agricoles des États-Unis,
pour divers pays d'origine**

Pays	Valeur (millions USD)							Distribution en pourcentage					
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	1990	2000	2005	2006	2007	2008
Total	22 918	30 255	38 974	59 317	65 326	71 937	80 465	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Canada	3 171	5 629	8 661	12 270	13 432	15 245	18 009	13.8	22.2	20.7	20.6	21.2	22.4
Union européenne ²⁷	5 016	6 183	8 303	13 413	14 465	15 287	15 505	21.9	21.3	22.6	22.1	21.3	19.3
Mexique	2 614	3 835	5 077	8 331	9 391	10 169	10 900	11.4	13.0	14.0	14.4	14.1	13.5
Chine ¹	273	492	812	1 872	2 265	2 918	3 454	1.2	2.1	3.2	3.5	4.1	4.3
Brésil	1 563	1 154	1 144	1 975	2 231	2 644	2 616	6.8	2.9	3.3	3.4	3.7	3.3
Australie	1 174	850	1 592	2 421	2 487	2 632	2 424	5.1	4.1	4.1	3.8	3.7	3.0
Indonésie	683	1 421	998	1 702	2 042	2 081	2 816	3.0	2.6	2.9	3.1	2.9	3.5
Chili	481	547	1 026	1 521	1 777	1 841	2 049	2.1	2.6	2.6	2.7	2.6	2.5
Nouvelle-Zélande	855	759	1 132	1 712	1 669	1 734	1 828	3.7	2.9	2.9	2.6	2.4	2.3
Colombie	790	1 135	1 123	1 437	1 480	1 540	1 769	3.4	2.9	2.4	2.3	2.1	2.2
Thaïlande	470	902	779	1 094	1 330	1 507	1 917	2.0	2.0	1.8	2.0	2.1	2.4
Inde	285	444	826	923	1 042	1 164	1 603	1.2	2.1	1.6	1.6	1.6	2.0
Malaysia	308	427	353	666	829	1 139	1 867	1.3	0.9	1.1	1.3	1.6	2.3
Argentine	389	494	672	831	992	1 084	1 257	1.7	1.7	1.4	1.5	1.5	1.6
Guatemala	497	641	710	920	924	1 067	1 313	2.2	1.8	1.6	1.4	1.5	1.6

1. Inclut le Taipei chinois.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après des données du Service de recherche économique et du Foreign Agricultural Trade of the United States (FATUS).

Tableau E.20. **Produits faisant l'objet de contingents tarifaires, 2007**

Produits	Taux de droits moyens 2007 (%)		Contingent d'importation consolidé	Partenaires bénéficiant d'un accès réservé (% du contingent de l'OMC)
	Dans la limite du contingent	Hors du contingent		
Viande bovine, fraîche, réfrigérée ou congelée (t)	4.5	26.4	696 621	Canada et Mexique (sans limite), Australie (57.6), Nouvelle-Zélande (32.5), Japon (0.03), autres (9.9)
Crème (milliers de litres)	3.5	6.5	6 695	Nouvelle-Zélande (87.3)
Lait concentré sucré/non sucré (t)	2.9	22.4	6 857	UE (21.8), Canada (17.0), Australie (1.5)
Lait dégraissé en poudre (t)	3.7	26.9	5 261	Global, pas d'attribution par pays
Lait entier en poudre (t)	3.7	31.7	3 321	Global, pas d'attribution par pays
Crème en poudre (kg)	9	109.9	99 500	Global, pas d'attribution par pays
Lactosérum/babeurre en poudre (t)	6.7	42.9	296	Global, pas d'attribution par pays
Beurre (t)	4.4	19.1	6 977	Global, pas d'attribution par pays
Huile de beurre/produits de substitution (t)	8	67	6 080	Global, pas d'attribution par pays
Mélanges laitiers (t)	12.8	29.5	4 105	Australie (27.7), UE (4.2)
Fromage persillé (t)	14.4	34.4	2 911	UE (96.1), Chili (2.3), République tchèque (1.5), Argentine (0.07)
Cheddar (t)	12	20.4	13 256	Nouvelle-Zélande (56.8), Australie (25.4), UE (8.5), Canada (6.4), autres (2.8)
Fromage de type américain (t)	14.3	49.7	3 523	Nouvelle-Zélande (57.0), Australie (28.5), UE (9.6), Canada (6.4), autres (4.8)
Edam et Gouda (t)	12.1	33.9	6 816	UE (81.2), Costa Rica (10.2), Argentine (2.9), Uruguay (2.8), autres (3.0)
Fromage de type italien (t)	13.9	48	13 481	Argentine (51.2), UE (33.5), Uruguay (7.1), Roumanie (3.5), Hongrie (2.8), Pologne (1.8), autres (0.1)
Emmenthal/fromage suisse (t)	6.4	33.6	34 475	UE (62.6), Norvège (20.3), Suisse (10.6), Australie (1.5), Rép. tchèque (1.0), Hongrie (1.0), autres (3.0)
Fromage de gruyère fondu (t)	9.3	30.4	7 855	UE (74.1), Suisse (16.0), autres (1.0)
Autres fromages non dénommés (t)	10	41.5	48 628	UE (56.7), Nouvelle-Zélande (25.2), Suisse (3.6), Australie (3.3), Pologne (2.7), Canada (2.5), Israël (1.5), autres (4.3)
Fromage allégé (t)	10	22.7	5 475	UE (74.2), Nouvelle-Zélande (17.5), Australie (4.4), Pologne (3.1), Israël (0.9)
Arachides (t)	9.1	139.8	52 906	Argentine (84.0), autres (16.0)
Brisures de chocolat (t)	4.5	13.6	26 168	UE (32.1), Australie (8.3)
Brisures de chocolat à faible teneur en gras (t)	5.9	14	2 123	Irlande (80.1), Royaume-Uni (19.9)
Préparations pour nourrissons contenant des oligosaccharides (t)	17.5	33.2	100	Global, pas d'attribution par pays
Olives vertes mûres (t)	7	1.6	730	Global, pas d'attribution par pays
Olives farcies rangées (t)	1.1	1.2	2 700	Global, pas d'attribution par pays
Olives vertes, autres (t)	2	2.4	550	Global, pas d'attribution par pays
Olives vertes, entières (t)	2.4	1.7	4 400	Global, pas d'attribution par pays
Mandarines (Satsuma) (t)	0	0.3	40 000	Global, pas d'attribution par pays
Beurre et pâte d'arachides (t)	0	131.8	20 000	Canada (73.1), Argentine (15.4), autres (9.3)
Crèmes glacées (milliers de litres)	20	36.5	5 668	UE (20.0), Nouvelle-Zélande (11.4), Jamaïque (0.7)
Aliments pour animaux contenant du lait (t)	7.5	26.9	7 400	UE (75.1), Nouvelle-Zélande (24.1), Australie (0.8)
Sucre de canne brut (milliers de t)	3.1	59.9	1 117	Mexique (2.1), autres (95.3)
Autres sucres ou sirops de canne ou de betterave (milliers de t)	3.3	45.4	22	Canada (29.4), Mexique (8.6), autres (62.1)
Autres mélanges contenant plus de 10% de sucre (t)	9.2	20.6	64 709	Canada (91.6), autres (8.4)
Cacao en poudre édulcoré (t)	6.7	13.5	2 313	Global, pas d'attribution par pays
Mélanges et pâtes (t)	10	29.5	5 398	Global, pas d'attribution par pays
Condiments et assaisonnements composés (t)	7.5	14.1	689	Global, pas d'attribution par pays
Tabac (t)	17.7	350	150 700	Brsil (53.3), Malawi (8.0), Zimbabwe (8.0), Argentine (7.1), UE (6.6), Guatemala (6.6), autres (10.5)
Coton courte soie (t)	0	13.7	20 207	Global, pas d'attribution par pays
Coton grossier (t)	2.7	1.6	1 400	Global, pas d'attribution par pays
Coton moyenne soie (t)	1.4	6.8	11 500	Global, pas d'attribution par pays
Coton longue soie (t)	0.7	14.9	40 100	Global, pas d'attribution par pays
Déchets de coton (t)	0	0.7	3 335	UE (26.3), Japon (5.7), Canada (4.0), Inde et Pakistan (1.2), Chine (0.3)
Coton, transformé mais non filé (kg)	5	67.3	2 500	Global, pas d'attribution par pays

Source : OMC (2008a).

Tableau E.21. Achats (complémentaires) de divers produits de base dans le cadre du dispositif « Section 32 », entre les exercices budgétaires 1995 et 2008

Millions USD

	Valeur des achats	Nombre d'années d'achat
Saumon	111.7	11
Abricots	72.6	11
Pêches	164.4	10
Cerises	120.3	10
Noix	65.9	8
Viande bovine	125.8	7
Pommes de terre	102.8	7
Pommes	96.4	7
Poires	50.6	7
Agneau	28.7	7
Viande porcine, jambon	178.8	6
Raisins secs	88.7	5
Canneberges	73.8	5
Tomates	26.7	5
Oranges	69.5	4
Dinde	66.4	4
Fraises	14.6	4
Produits à base d'œuf	10.0	1
Maïs	5.1	1
Fromage	5.0	1

Source : Becker (2009), tableau 2. Section 32 Contingency Fund (Bonus) Purchases, by Commodity FY1995-FY2008.

Bibliographie

- Abbot, P. (2007), « Overview of the 2007 USDA Farm Bill – Food Aid and the Farm Bill », Purdue University, EC-750-W, www.ces.purdue.edu/extmedia/EC/EC_750_W_Food_Aid.pdf.
- Aillery, M. (2006), « Contrasting Working-Land and Land Retirement Programs », *Economic Brief*, n° 4, Washington DC : ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique. Disponible en ligne : www.ers.usda.gov/Publications/EB4/.
- Alston, J. (2007), « Benefits and Beneficiaries from US Farm Subsidies », *AEI Agricultural Policy Series: The 2007 Farm Bill and Beyond*, American Enterprise Institute, www.aei.org/farmbill.
- Alston, J. et D. Sumner (2007), « Perspectives on Farm Policy Reform », *Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 32, n° 1, pp. 1-19.
- Anania, G., D. Bohman et C. Carter (1992), « US Export Subsidies in Wheat: Strategic Trade Policy or Expensive Beggar-Thy Neighbor Tactic? » *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 74, août.
- Anderson, J. et P. Neary (1996), « A New Approach to Evaluating Trade Policy » *Review of Economic Studies*, vol. 63, pp 107-125.
- Anderson, J. et P. Neary (2003), « The Mercantilist Index of Trade Policy », *International Economic Review*, vol. 44, n° 2, pp. 627-649.
- Babcock, B., E. K. Choi et E. Feinerman (1993) « Risk and Probability Premiums for CARA Utility Functions », *Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol 18, n° 1, pp 17-24.
- Balagtas, J. (2007), « US Dairy Policy: Analysis and Options », in Gardner and Summer (2007), *The 2007 Farm Bill and Beyond*, American Enterprise Institute.
- Balagtas, J., A. Smith et D. Sumner (2007), « Effects of Milk Marketing Order Regulation on the Share of Fluid-Grade Milk in the United States », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 89, n° 4.
- Ball, E., J.P. Butault, C. Mesonada et R. Mora (2007), « Productivity and International competitiveness of European Union and United States Agriculture, 1973-2002 », document non publié, www.uky.edu/Ag/AgEcon//seminars/ball-may07txt.pdf.
- Barrett, C. (2007), « US International Food Assistance Programs: Issues and Options for the 2007 Farm Bill », in Gardner and Summer (2007), *The 2007 Farm Bill and Beyond*, American Enterprise Institute, www.aei.org/event/1518.
- Barrett, C. et D. Maxwell (2005), *Food Aid After Fifty Years*, Routledge, New York, États-Unis.
- Batie, S. et D. Schweikhardt (2007), « The Green Payments Debate: Alternative Paradigms and Resulting Tradeoffs », in *Perspectives on 21st Century Agriculture: A Tribute to Walter J. Armbruster*, Oak Brook, IL: Farm Foundation, 2007.
- Becker, G. (2009), « Farm and Food Support under USDA's Section 32 Program », *Congressional Research Service*, CRS Report RS 20235, 20 février, www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS20235.pdf.
- Blandford, D. et D. Orden (2008), *United States: Shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), *Discussion paper 00821*, novembre, www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpri00821.pdf.
- Blandford, D., R. Boisvert et S. Davidova (2008), « Infrastructure and Rural Development: US and EU Perspectives », *EuroChoices*, vol. 7, n° 1.
- Blayney, D. et M. A. Normile (coordinateurs) (2004), *Economic Effects of US Dairy Policy and Alternative Approaches to Milk Pricing*, rapport au Congrès du Service de recherche économique du ministère de l'Agriculture des États-Unis, juillet, www.usda.gov/documents/NewsReleases/dairyreport1.pdf.

- Capehart, T. (2009), *Renewable Energy Policy in the 2008 Farm Bill*, CRS Report for Congress, RL34130, www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL34130.pdf
- Cattaneo, A., R. Claassen, R. Johansson et M. Weinberg (2005), *Flexible Conservation Measures on Working Land: What Challenges Lie Ahead?*, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Economic Research Report* n° ERR5, juin, www.ers.usda.gov/publications/ERR5/.
- Chite, R. et D. Shields (2009), *Dairy Policy and the 2008 Farm Bill*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, stuff.mit.edu/afs/sipb.mit.edu/contrib/wikileaks-crs/wikileaks-crs-reports/RL34036.pdf.
- Claassen, R. (2002), « Farm Bill Side by Side: Conservation Programs, Details and Analysis », ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, document web, www.ers.usda.gov/features/farmbill/analysis/conservationoverview.htm, mai.
- Claassen, R. (2007), « Emphasis Shifts in US Conservation Policy », *Amber Waves*, Perspectives on Food and Farm Policy, Volume 5, Washington DC : ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, www.ers.usda.gov/AmberWaves/May07Special-Issue/Features/Emphasis.htm.
- Claassen, R. (2009), *Conservation Policy*, Briefing Rooms, Washington DC : ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, www.ers.usda.gov/Briefing/ConservationPolicy/.
- Claassen, R. et M. Morehart (2006), *Greening Income Support and Supporting Green*, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Economic Brief* n° EB1, mars, www.ers.usda.gov/Publications/EB1/.
- Claassen, R., et autres (2001), *Agri-Environmental Policy at the Crossroads: Guideposts on a Changing Landscape*, AER-794, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique.
- Claassen, R., et autres (2004), *Environmental Compliance in US Agricultural Policy: Past Performance and Future Potential*. Ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Agricultural Economic Report* n° AER832, mai, www.ers.usda.gov/Publications/aer832/.
- Collins, K. (2008), « The Role of Biofuels and Other Factors in Increasing Farm and Food Prices », 19 juin, étude réalisée à l'appui d'un examen effectué par Kraft Foods Global, Inc. www.foodbeforefuel.org/files/Role%20of%20Biofuels%206-19-08.pdf.
- Commission européenne (2009), « The New US Farm Bill: Zooming in on ACRE », *Monitoring Agri-trade Policy*, n° 01-09, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/01_09.pdf.
- Congressional Budget Office (CBO) (2009), « The Impact of Ethanol Use on Food Prices and Greenhouse-Gas Emissions », A CBO Paper, avril, www.cbo.gov/ftpdocs/100xx/doc10057/04-08-Ethanol.pdf.
- Cooper, J. (2009), *Economic Aspects of Revenue-Based Commodity Support*, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Economic Research Report* n° 72, avril, www.ers.usda.gov/Publications/ERR72/ERR72.pdf.
- Cowan, T. (2001), *The Changing Structure of Agriculture and Rural America: Emerging Opportunities and Challenges*, CRS Report for Congress, RL31172, www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL31172.pdf.
- Cowan, T. (2008), *An Overview of USDA Rural Development Programs*, CRS Report for Congress, RL31837, <http://ncseonline.org/NLE/CRSreports/04aug/RL31837.pdf>.
- Cowan, T. (2009), *Rural Development Provisions of the 2008 Farm Bill*, CRS Report for Congress, RL34126, web.mit.edu/longpd/MacData/afs/sipb/contrib/wikileaks-crs/wikileaks-crs-reports/RL34126.pdf.
- Cox, T. et J.-P. Chavas (2001), « An Interregional Analysis of Price Discrimination and Domestic Policy Reform in the US Dairy Sector », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 83, n° 1.
- Dimitri, C., A. Effland et N. Conklin (2005), *The 20th Century Transformation of US Agriculture and Farm Policy*, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Economic Information Bulletin* n° 3 (EIB-3), juin, www.ers.usda.gov/publications/EIB3/EIB3.pdf.
- Dismukes, R. et R. Durst (2006), *Whole Farm Approaches to a Safety Net*, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Economic Information Bulletin* n° 15, juin, www.ers.usda.gov/publications/EIB15/eib15.pdf.
- Dohlman, E., L. Foreman et M. Da Pra (2009), *The Post-Buyout Experience*, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Economic Information Bulletin* n° 60 (EIB-3), novembre, www.ers.usda.gov/Publications/EIB60/EIB60.pdf.
- Edmondson, W. (2008), « US Agricultural Trade Boosts Overall Economy », ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, FAU-124, août, www.ers.usda.gov/Publications/FAU/2008/04Apr/FAU124/FAU124.pdf.

- Effland, A. (2000), « US Farm Policy: The First 200 Years », *Agricultural Outlook*, AGO-269, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, mars, pp. 21-25, www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/Mar2000/ao269g.pdf.
- Federal Home Loan Bank of Des Moines (FHLBDM) (2005), *Crafting a Competitive Future: Capitalizing on Rural America*, SRI International, avril, www.sri.com/policy/csted/reports/economics/Capitalizing_on_Rural_America.pdf.
- Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) (2010), « US Biofuel Baseline Briefing Book: Projections for Agricultural and Biofuel Markets », mai, www.fapri.missouri.edu/outreach/publications/2010/FAPRI_MU_Report_04_10.pdf.
- Fox, M., W. Hamilton et L. Biing-Hwan (2004), *Effects of Food Assistance and Nutrition Programs on Nutrition Health*, vol. 4, Executive Summary of the Literature, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Food Assistance and Nutrition Research Report* n° 19-4, Washington DC.
- Gardner, B. (1992), « Changing Economic Perspectives on the Farm Problem », *Journal of Economic Literature*, vol. 30, n° 1, pp. 62-101, mars.
- Gardner, B. (2002), *American Agriculture in the Twentieth Century: How it Flourished and What it Cost*, Harvard University Press.
- Gardner, B. (2007), « Does the Economic Situation of US Agriculture Justify Commodity Support Programs? », in Gardner and Summer (2007), *The 2007 Farm Bill and Beyond*, American Enterprise Institute, www.aei.org/event/1518.
- Gardner B. et D. Summer (2007), *The 2007 Farm Bill and Beyond*, American Enterprise Institute, AEI Agricultural Policy Series, Washington.
- Gehlar, M., et autres (2007), *Global Growth, Macroeconomic Change and US agricultural Trade*, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Economic Research Report*, n° 46, www.ers.usda.gov/publications/err46/err46.pdf.
- Gibson, P., J. Wainio, D. Whitley et M. Bohman (2001), *Profile of Tariffs in Global Agricultural Markets*, AER-796, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, Washington DC.
- Glauber, J. (2004), « Crop Insurance Reconsidered », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 86, n° 5, pp. 1 179-95.
- Glauber, J. (2007), « Double Indemnity: Crop Insurance and the Failure of US Agricultural Disaster Policy », AEI Agricultural Policy Series: *The 2007 Farm Bill and Beyond*, American Enterprise Institute, www.aei.org/farmbill.
- De Gorter, H. et D. Just (2009), « The Economics of a Blend Mandate for Biofuels », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 91, n° 3.
- Gouvernement des États-Unis (2006a), « Rural Business Co-operation Service Value-Added Producer Grants – Program Assessment », www.whitehouse.gov/omb/expectmore/detail/10002036.2006.html.
- Gouvernement des États-Unis (2006b), *Commodity Purchase Services (Section 32) – Program Assessment*, www.whitehouse.gov/omb/expectmore/summary/10003002.2006.html.
- Hallberg, M. (2001), *Economic Trends in US Agriculture and Food Systems since World War II*, Iowa State University Press, Ames.
- Hanrahan, C. (2008), *International Food Aid and the 2007 Farm Bill*, CRS Report for Congress, mis à jour le 25 janvier, www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL34145.pdf.
- Hansen, L. et D. Hellerstein (2006), « Better Targeting, Better Outcomes », ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Economic Brief* n° EB2, mars 2006, www.ers.usda.gov/Publications/EB2/.
- Hanson (2009), « Economic Linkages Between the WIC Program and the Farm Sector », ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Economic Brief*, n° 12, mars, www.ers.usda.gov/Publications/EB12/.
- Harris, J., et autres (2009), *Agricultural Income and Finance Outlook*, Service de recherche économique, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Report AIS-88, <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/current/AIS/AIS-12-22-2009.pdf>.

- Harris, J., et autres (2008), « The Food, Conservation, and Energy Act of 2008: Summary and Possible Consequences », établi pour l'Extension National Farm Bill Train the Trainer Conference Kansas City, Missouri, 8-9 juillet, DAERS-WP-1-72008.
- Hennessy, D. (1998), « The Production Effects of Agricultural Income Support Policies Under Uncertainty », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 80.
- Hoppe, R., et autres (2007), *Structure and Finances of US Farms: Family Farm Report*, 2007 Edition. *Economic Information Bulletin* n° 24, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique.
- James, S. (2006), *Milking the Customers: The High Cost of US Dairy Policies*, Trade Briefing Paper n° 24, Centre for Trade Policy Studies. CATO Institute, Washington DC, http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=6764.
- James, S. and D. Griswold (2007), *Freeing the Farm: A Farm Bill for All Americans*, Trade Briefing Paper No. 34, Trade Policy Analysis, CATO Institute, Washington DC, www.freetrade.org/files/pubs/pas/tpa-034.pdf.
- Johnson, R. (coordinateur) (2008), « The 2008 Farm Bill: Major Provisions and Legislative Action Title II: Conservation 3 octobre 2008 », *CRS Report for Congress*, Order Code RL34696.
- Johnson, R. et G. Becker (2009), « Animal Agriculture: 2008 Farm Bill Issues », Congressional Research Service, Report RL33958, 9 janvier, <http://ncseonline.org/NLE/CRSreports/08Aug/RL33958.pdf>.
- Jones, Y., C. Hanrahan et J. Womach (2001), « What Is a Farm bill? », *CRS Report for Congress*, Order Code RL30956, Congressional Research Service, Library of Congress, 5 mai, Washington.
- Jonson, J. (2009), « Rural Economic Development in the United States: An Evaluation of the US Department of Agriculture's Business and Industry Guaranteed Loan Program », *Economic Development Quarterly*, vol. 23, n° 3.
- Kirwan, B. (2007), « The Distribution of US Agricultural Subsidies », AEI Agricultural Policy Series: *The 2007 Farm Bill and Beyond*, American Enterprise Institute, www.aei.org/farmbill.
- Lubowski, R., et autres (2006), *Environmental Effects of Agricultural Land-Use Change: The Role of Economics and Policy*, *Economic Research Report* n° ERR-25. Ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, www.ers.usda.gov/Publications/ERR25/.
- MacDonald, J., P. Korb (2008), « Agricultural Contracting: Update, 2005 », ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Economic Information Bulletin* n° 35, www.ers.usda.gov/Publications/EIB35/.
- MacDonald, J., R. Hoppe et D. Banker (2004), « The Evolution of Structural Change in the US Farm Sector », International Agricultural Trade Research Consortium Conference, Philadelphie, 6 juin, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/15759/1/cp04ma01.pdf>.
- Malcolm, S., M. Aillery et M. Weinberg (2009), *Ethanol and a Changing Agricultural Landscape*, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Research Report Number* 86, novembre, www.ers.usda.gov/Publications/ERR86/.
- Manchester, A. et D. Blayney (2001), *Milk Pricing in the United States*, *Agriculture Information Bulletin* n° 761, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, www.ers.usda.gov/publications/aib761/aib761.pdf.
- Meyer, L. S. MacDonald et J. Kiawu (2009), *Cotton and wool Outlook*, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, CWS-09i, décembre, www.cottonusa.org/files/economicData/CWS-12-11-2009.pdf.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis (2001), *Food and Agricultural Policy: Taking Stock for the New Century*, septembre.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis (2006a), « 2007 Farm Bill Theme Paper: Risk Management », www.usda.gov/documents/FarmBill07riskmgmtrev.doc.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis (2006b), « 2007 Farm Bill Theme Paper: Strengthening the Foundation for Future Growth in US Agriculture », www.usda.gov/documents/FarmBill07foundationsf.doc.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis (2006c), « Rural Development », *2007 Farm Bill Theme Paper*, juillet, www.usda.gov/documents/FarmBill07ruraldevelopment.pdf.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis (2006d), *2005-2006 Progress Report*, décembre, www.rurdev.usda.gov/rd/pubs/2005_06_Prog_Report.pdf.

- Ministère de l'Agriculture des États-Unis (2007b), *Farm Household Economics and Well-Being: Income Forecast and Income in Perspective*, Service de recherche économique, www.ers.usda.gov/Briefing/WellBeing/farmhouseincome.htm.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis, *Census of Agriculture*, recensements agricoles de 1987, 1992, 1997, 2000, 2002 et 2007, www.agcensus.usda.gov/.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis, National Agriculture Statistics Service (2009), recensement agricole de 2007, www.agcensus.usda.gov/Publications/2007/Full_Report/index.asp.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis/Farm Service Agency (FAS) (2007a), « Nonrecourse Marketing Assistance Loan and Loan Deficiency Program », *Fact Sheet*, juin, http://future.aae.wisc.edu/publications/farm_bill/nonrecmktg.pdf.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis/FAS (2007b), « Fact Sheet: Export Credit Guarantee Program », mars, www.fas.usda.gov/info/factsheets/gsm102-03.asp.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis/Rural Business Co-operation Service (RBS) (2005), « Co-operatives in the Dairy Industry », *Cooperative Information Report Section 16*, www.rurdev.usda.gov/rbs/pub/cir116.pdf.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis/Service de commercialisation des produits agricoles (AMS) (2003), « Mandatory Country of Origin Labeling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Wild and Farm-Raised Fish and Shellfish, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng and Macadamia Nuts; Final Rule », *Federal Register*, vol. 74, n° 10, 15 janvier, Rules and Regulations, www.ams.usda.gov/AMSV1.0/getfile?dDocName=STELPRDC5074925.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis/Service de recherche économique (ERS) (2002), *Agricultural Resources and Environmental Indicators*, 2000, www.ers.usda.gov/Emphases/Harmony/issues/arei2000/.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis/Service de recherche économique (2007a), *Farm Income and Costs: Farm Sector Income Forecast*, www.ers.usda.gov/briefing/farmincome/data/nf_t2.htm.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis/Service de recherche économique (2008), « 2008 Farm Bill Side-by-Side », www.ers.usda.gov/FarmBill/2008/.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis/Service de recherche économique (2009), *Dairy Policy*, Briefing Rooms, www.ers.usda.gov/Briefing/Dairy/Policy.htm.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis/Service de recherche économique, « Farm Policy: Title II – Conservation », www.ers.usda.gov/Features/FarmBill/Titles/TitleIIConservation.htm.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis/Service de recherche économique, « Rural Development Strategies: Federal Funds and Development Policy », www.ers.usda.gov/Briefing/RuralDevelopment/FederalFunds.htm.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis/Service de recherche économique, « Rural Development Strategies: Designing an Effective Rural Development Strategy », www.ers.usda.gov/Briefing/RuralDevelopment/RuralDevelopment.htm.
- Ministère de l'Agriculture des États-Unis/Service de recherche économique, *Agricultural Resource Management Survey*, www.ers.usda.gov/Data/ARMS/.
- Monke, J. (2008), *Farm Commodity Programs in the 2008 Farm Bill*, CRS Report for Congress, Order Code RL34594, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington (mis à jour le 20 septembre).
- Nair, R., et autres (2007), *Trade Implications of the 2007 US Farm Bill*, ABARE, Research Report 07.77, Canberra, www.abareconomics.com/publications_html/trade/trade_07/US_FarmBill.pdf.
- Nord, M. et A. Golla (2009), « Does SNAP Decrease Food Insecurity? », ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Economic Research Report n° 85*, octobre, www.ers.usda.gov/Publications/ERR85/ERR85.pdf.
- Nord, M., M. Andrews et S. Carlson (2009), *Household Food Security in the United States, 2008*, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Economic Research Report n° ERR-83*, www.ers.usda.gov/Publications/ERR83/ERR83.pdf.
- O'Donoghue, E., et autres (2009), *Exploring Alternative Farm Definitions: Implications for Agricultural Statistics and Program Eligibility*, EIB-49, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, mars, www.ers.usda.gov/Publications/EIB49/EIB49.pdf.
- OCDE (2002), « Effets de risque des mesures ESP » [AGR/CA/APM(2002)13/FINAL], OCDE, Paris.

- OCDE (2003), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE – Suivi et évaluation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), Section consacrée aux États-Unis in *La performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990*, Paris, www.oecd.org/tad/env/indicators.
- OCDE (2008b), *Soutien à l'agriculture, valeur des actifs fonciers et ajustement sectoriel - Conséquences pour la réforme*, OCDE, Paris.
- OCDE-FAO (2010), *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2010-2019*, Paris.
- Oltmer, K., R. Florax (2001), « Impacts of Agricultural Policy Reform on Land Prices: A Quantitative Analysis of the Literature », document présenté à la reunion annuelle de l'American Agricultural Economics Association et de la Société canadienne d'agroéconomie, Chicago, du 5 au 8 août, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/20507/1/sp01ol03.pdf>.
- Orden, D. (2003), *US Agricultural Policy: The 2002 Farm Bill And WTO Doha Round Proposal*, International Food Policy Research Institute, Washington, 20006, USA., TMD Discussion paper n° 109, www.cgiar.org/ifpri/divs/tmd/dp.htm.
- Orden, D., R. Paarlberg et T. Roe (1999), *Policy Reform in American Agriculture: Analysis and Prognosis*, University of Chicago Press.
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (2006), *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : L'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire ?* Rome, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0800e/a0800e.pdf>.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2008), *Examen des politiques commerciales : États-Unis*, Genève.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2008b), « États-Unis – Subventions concernant le coton upland – Recours du Brésil à l'article 21:5 du *Mémoire d'accord sur le règlement des différends* », *Rapport de l'Organe d'appel*, ABb-2008-2, Genève.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2009), « Committee on Agriculture: Notification – United States – Tariff Quotas », *G/AG/N/USA/68*, 23 mars, Genève.
- Paarlberg, R (1990), « The Mysterious Popularity of EEP », *Choices* 5, vol. 2, n° 4.
- Paggi, M. (2007), « US Specialty Crops: Industry Structure and Linkages to Federal Farm Policy », *AEI Agricultural Policy Series: The 2007 Farm Bill and Beyond*, American Enterprise Institute, www.aei.org/farmbill.
- Pease, J., D. Schweikhardt et A. Seidl (2008), « Conservation Provisions of the Food, Conservation and Energy Act of 2008: Evolutionary Changes and Challenges » *Choices* , n° 3, vol. 23.
- Peterson, C. (2009), « Evaluating the Success of the School Commodity Food Program », *Choices*, 3rd Quarter, www.choicesmagazine.org/magazine/article.php?article=84.
- Price, M. (2004), *Effects of US Dairy Policies on Markets for Milk and Dairy Products*, *Technical Bulletin n° TB1910*, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, www.ers.usda.gov/Publications/TB1910/.
- Rapport économique au président des États-Unis (2006), *Economic Report to the President*, Washington DC.
- Renkow, M. (2007), « Infrastructure Investment and Rural Development », in Gardner et Summer (2007), *The 2007 Farm Bill and Beyond*, American Enterprise Institute, www.aei.org/event/1518.
- Roberts, I. et N. Andrews (2009), *Major US Farm Support Policies and their Links to WTO Domestic Support Commitments*, ABARE, *Research Report 09.1*, Canberra, www.abareconomics.com/publications_html/crops/crops_09/USFarmSupport.pdf.
- Roberts, I., C. Haseltine et N. Andrews (2008), *The 2008 US Farm Bill: What is in it and what will it change?* ABARE, *Research Report 08.14*, Canberra, www.abareconomics.com/publications_html/crops/crops_08/USFarmBill.pdf.
- Roth, D., A. Effland, D. Bowers (2002), « Federal Rural Development Policy in the Twentieth Century », ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique Liens modifiés en juillet 2008, www.nal.usda.gov/ric/ricpubs/rural_development_policy.html.
- Shane, M., et autres (2009), « The 2008/2009 World Economic Crisis: What It Means for US Agriculture », *OutlookReport*, n° WRS-09-02, www.ers.usda.gov/Publications/WRS0902/.
- Sissine, F. (2008), *Energy Independence and Security Act of 2007: A Summary of Major Provisions*, CRS Report for Congress, RL34294, www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL34294.pdf.

- Stubbs, M. (2009), *Environmental Quality Incentives Program (EQIP): Status and Issues*, CRS Report for Congress, Order Code R40197, http://assets.opencrs.com/rpts/R40197_20090205.pdf.
- Sullivan, P., et autres (2004), *The Conservation Reserve Program: Economic Implications for Rural America*, *Agricultural Economic Report n° AER-834*, Washington DC : ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique. Disponible en ligne : www.ers.usda.gov/Publications/AER834/.
- Sumner, D. et F. Buck (2007), *US Farm Policy and the White Commodities: Cotton, Rice, Sugar and Milk*, International Policy Council (IPC) Policy Focus, *Farm Bill Series n° 5*, www.agritrade.org/Publications/PolicyFocus/Farm_Bill_5_white_commodities.pdf.
- Sumner, D. et J. Baltgas (2002), « United States' Agricultural Systems: An Overview of US Dairy Policy », www.aic.ucdavis.edu/research1/DairyEncyclopedia_policy.pdf.
- The White House (2006), *Economic Report of the President, The Annual Report of the Council of Economic Adviser*, www.gpoaccess.gov/eop/2006/2006_erp.pdf Washington, D.C.
- Todd, J., C. Newman et M. Ver Ploeg (2010), *Changing Participation in Food Assistance Programs Among Low-Income Children After Welfare Reform*, www.ers.usda.gov/Publications/ERR92/ERR92.pdf.
- United States Census Bureau, *Definitions of Rural and Urban Areas*, www.census.gov/geo/www/ua/ua_2k.html.
- US Environmental Protection Agency (EPA) (2007), « Regulation of Fuels and Fuel Additives: Renewable Fuel Standard Program; Final Rule », *Federal Registry*, 40 CFR Part 80, mai, www.epa.gov/fedrgstr/EPA-AIR/2007/May/Day-01/a7140a.pdf.
- US EPA (2010), « Regulation of Fuels and Fuel Additives: Modifications to Renewable Fuel Standard Program; Final Rule and Proposed Rule », *Federal Registry*, 40 CFR Part 80, mai, www.epa.gov/otaq/fuels/renewablefuels/regulations.htm.
- US Government Accountability Office (GAO) (1990), *Export Enhancement Program's Recent Changes and Future Role*, GAO/NSLAD-90-204, juin, <http://archive.gao.gov/d23t8/141716.pdf>.
- GAO (2007a), « Foreign Assistance: Various Challenges Impede the Efficiency and Effectiveness of US Food Aid », *Report to Congressional Committees*, GAO-07-560, avril, www.gao.gov/new.items/d07556sp.pdf.
- GAO (2007b), *Crop Insurance: Continuing Efforts Are Needed to Improve Program Integrity and Ensure Program Costs are Reasonable*, Témoignage devant la Subcommittee on General Farm Commodities and Risk Management, Committee on Agriculture, Chambre des représentants, www.gao.gov/new.items/d07944t.pdf.
- GAO (2009), « International Food Assistance – Key Issues for Congressional Oversight », *Report to Congressional Committees*, GAO-09-977, septembre, www.gao.gov/new.items/d09977sp.pdf.
- US International Trade Commission (USITC) (2007), *The Economic Effects of Significant US Import Restraints – Fifth Update 2007*, Investigation n° 332-325, Publication 3906, février, www.usitc.gov/publications/abstract_3906.htm.
- Weinberg, M. et R. Claassen (2006), *Rewarding Farm Practices versus Environmental Performance*, *Economic Brief n° EB5*, mars, www.ers.usda.gov/Publications/EB5/.
- Westcott, P. (2005), « Counter-Cyclical Payments Under the 2002 Farm Act: Production Effects Likely to be Limited », *Choices*, vol. 20, n° 3, www.choicesmagazine.org/2005-3/grabbag/2005-3-05.htm.
- Westcott, P. et M. Price (2001), *Analysis of the US Commodity Loan Program with Marketing Loan Provisions*, AER-801, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, avril.
- Westcott, P., E. Young et M. Price (2002), *The 2002 Farm Act, Provisions and Implications for Commodity Markets*, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, Washington, novembre.
- Womach, J. (coordinateur) (2007), *Previewing a 2007 Farm Bill*, mis à jour le 3 janvier 2007, CRS Report for Congress, RL33037, www.fpc.state.gov/documents/organization/78546.pdf.
- Yacobucci, B. et T. Capehart (2009), « Selected Issues Related to an Expansion of the Renewable Fuel Standard (RFS) », CRS Report for Congress, R40155, http://assets.opencrs.com/rpts/R40155_20090123.pdf.
- Young, E. et A. Woolverton (2009), « Factors Influencing ACRE Program Enrollment », ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, *Economic Research paper 84*, décembre, www.ers.usda.gov/Publications/ERR84/ERR84.pdf.

- Young, E. et P. Westcott (2000), « How Decoupled is US Agricultural Support for Major Crops? », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 82, n° 3.
- Young, E. et P. Westcott (1996), « The 1996 Farm Act Increases Market Orientation », *Agricultural Information Bulletin* n° 726, ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique, Washington.
- Zulauf, C. et D. Orden (2009), *ACRE in the US Farm Bill and the WTO*, International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC), Document de travail 09-2, <http://iatrc.software.umn.edu/publications/workingpapers/IATRCWorkingPaper09-2.pdf>.
- Zulauf, C., M. Dicks et J. Vitale (2008), « ACRE (Average Crop Revenue Election) Farm Program: Provisions, Policy Background and Farm Analysis », *Choices*, vol. 23, n° 3, 3rd Quarter.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Évaluation des réformes de la politique agricole aux États-Unis

Les États-Unis sont l'un des plus importants producteurs de produits agricoles du monde. Ils disposent d'un très vaste marché intérieur et sont le premier exportateur mondial de produits agricoles. En effet, la part de la production qui est exportée est plus de deux fois plus élevée dans l'agriculture que dans n'importe quel autre secteur aux États-Unis et l'excédent commercial agricole est un important stimulant pour l'économie du pays. Par conséquent, les politiques agricoles américaines exercent une forte influence sur les marchés agricoles mondiaux.

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

Cette étude analyse et évalue les politiques agricoles des États-Unis, et plus particulièrement la loi de 2008 sur l'alimentation, la conservation des ressources et l'énergie, en la replaçant dans le contexte de l'évolution de la politique agricole enregistrée aux États-Unis depuis 1985. Elle examine de près cinq lois agricoles : la loi sur la sécurité alimentaire de 1985 ; la loi sur l'alimentation, l'agriculture, la conservation des ressources et les échanges de 1990 ; la loi fédérale sur l'amélioration et la réforme de l'agriculture de 1996 ; la loi sur la sécurité agricole et l'investissement rural de 2002 ; et la loi sur l'alimentation, la conservation des ressources et l'énergie de 2008. Cette étude examine aussi plusieurs problèmes et défis qui se font jour auxquels devront répondre les politiques agricoles des États-Unis et propose des recommandations importantes à l'intention des pouvoirs publics.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Évaluation des réformes de la politique agricole aux États-Unis*, Éditions OCDE.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096752-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.