

Politique agricole américaine : vers la suppression des aides découplées et la maîtrise de l'offre dynamique pour le lait ?

Tout comme l'Europe, les États-Unis préparent également leur future politique agricole et alimentaire. Le vote au Sénat du futur *Farm Bill* 2013-2017, le 21 juin dernier, tout comme le vote en commission Agriculture à la Chambre des représentants le 12 juillet 2012, confirment l'orientation anticyclique de cette politique américaine et la quasi-stabilité des moyens budgétaires alloués. Si la suppression des aides découplées, le renforcement du rôle des dispositifs assurantiels et la refonte des soutiens anticycliques ont focalisé l'attention, le texte témoigne d'une volonté d'intervention renforcée et innovante pour le secteur laitier, avec l'intégration d'un dispositif de gestion dynamique de l'offre. Un accord entre les deux chambres doit désormais être trouvé d'ici la fin septembre.

Si le futur *Farm Bill* n'est pas encore arrêté, les discussions témoignent d'ores et déjà d'une volonté affirmée de renforcer encore l'orientation anticyclique de la politique agricole américaine. C'est ce que traduit le vote de la future loi-cadre le 21 juin dernier au Sénat¹ qui prévoit la suppression totale des aides directes découplées, à l'instar de ce qu'avait proposé la Maison Blanche dans un souci d'économies budgétaires². Ces aides, versées indépendamment des prix, des rendements, des revenus et de la production agricoles, sont en effet devenues difficilement justifiables pour le gouvernement et les *congressmen*, d'autant plus dans un contexte où les revenus agricoles ont atteint des niveaux records.

Le vote du Sénat témoigne aussi d'une volonté de renforcer les dispositifs assurantiels, déjà particulièrement développés aux États-Unis³, tout en cherchant à améliorer leur articulation avec les autres soutiens à caractère anticyclique. L'arsenal assurantiel existant est en effet globalement reconduit, tandis que de nouveaux programmes sont proposés (notamment pour le coton ou l'arachide) et de nouveaux enjeux pris en compte (subvention additionnelle pour les agriculteurs récemment installés, meilleure prise en compte des spécificités des productions biologiques). Le Sénat propose également un nouveau dispositif additionnel de soutien, de type assurantiel, qui permettrait à un exploitant de compléter la prise en charge de ses risques en bénéficiant d'indemnités supplémentaires couvrant une partie de la franchise imposée par l'assureur. Versée en cas de pertes significatives au niveau du comté et non au niveau individuel, cette forme de couverture additionnelle, *Supplemental Coverage Option (SCO)*, serait même subventionnée à 70 % (contre 62 % en moyenne pour les dispositifs existants). Plusieurs programmes nouveaux seraient également mis à l'étude ou expérimentés, tels une assurance sur indice climatique ou encore une assurance sur le revenu global des exploitations⁴.

Sans toutefois les remettre en cause, l'administration Obama proposait plusieurs ajustements significatifs destinés à améliorer l'efficacité de ces programmes⁵, considérés comme particulièrement coûteux⁶, promettant une

1. Voir <http://www.ag.senate.gov/newsroom> ; bill S. 3240, 112th Congress, 2^d session.

2. Septembre 2011, *Living Within Our Means and Investing in the Future, The President's Plan for Economic Growth and Deficit Reduction*, 67 p., les propositions ont été réactualisées en février 2012. Voir <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2012/assets/jointcommitteereport.pdf>

3. Déjà plus de 107 millions d'hectares couverts. Source : <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2013/assets/agr.pdf>

4. Actuellement, les programmes assurantiels au revenu concernent majoritairement le revenu par culture.

5. 2012, USDA, *FY 2013, Budget summary and annual performance plan*, 126 p.

6. Le gouvernement verse aujourd'hui annuellement environ 3 milliards de dollars aux compagnies privées d'assurance et 7 milliards aux producteurs pour subventionner le coût des primes d'assurance (Fiscal year 2013, *Cuts, consolidations and savings, Budget of the US government*, 203 p.). L'USDA a également conduit une étude sur le « taux de retour » pour les assureurs des dispositifs existants, taux particulièrement avantageux ce qui traduit, en creux, la possibilité d'une diminution du soutien public : 2009, *Historical Rate of Return Analysis*, sur <http://www.rma.usda.gov/pubs/2009/millimanhistoricalrate.pdf>

économie de plus de 8 milliards de dollars sur 10 ans. Le Sénat a choisi une autre voie⁷, refusant de fragiliser ce qui devient *de facto* la clé de voûte de la protection contre la variabilité intra-annuelle. Toutefois, en vue d'assurer une meilleure cohérence entre les différents dispositifs, le Sénat a introduit deux inflexions pour ces programmes assurantiels. Il s'agit, d'une part, d'une certaine dégressivité des soutiens, avec un taux de subvention des primes d'assurance réduit (de 15 points), dès lors que le produit brut de l'exploitation dépasse le seuil de 750 000 \$. D'autre part, la perception des soutiens serait soumise à une conditionnalité environnementale, par la mise en œuvre de programmes de « conservation » environnementale.

Parallèlement, le Sénat propose de fusionner plusieurs aides anticycliques existantes, dont les paiements contracycliques et le dispositif ACRE (*Average Crop Revenue Election*), qui avait été initié lors du précédent *Farm Bill*⁸. Un nouveau dispositif viendrait les remplacer, ARC (*Agriculture Risk Coverage*), qui reprendrait le principe d'une aide compensant, pour partie, une baisse du chiffre d'affaires interannuel des différentes cultures couvertes, en complément des dispositifs assurantiels qui couvrent uniquement les pertes intra-annuelles. De loin l'innovation la plus coûteuse du projet sénatorial, ce nouvel outil se verrait doté d'un budget de plus de 28 milliards de dollars. En termes d'articulation entre programmes, les niveaux de franchises pris en charge par le dispositif SCO tiendraient compte de la souscription à ce programme ARC afin d'éviter les doubles paiements.

Le vote du Sénat témoigne par ailleurs d'une volonté d'intervention renforcée et innovante pour le secteur laitier. Les producteurs bénéficieraient d'un nouveau dispositif d'aides anticycliques composé de deux niveaux : un *paiement de base*, couvrant un niveau minimal de marge (différence entre la valeur de la production de lait et le coût de l'alimentation des vaches laitières) ; et un *paiement complémentaire*, pour ceux désirant une couverture supérieure de leur marge, avec possibilité de choisir le niveau de marge sécurisé et le volume de production couvert (entre 25 % et 90 % de la production).

Ce programme anticyclique serait conditionné à la participation à un *programme de stabilisation du marché* des produits laitiers. En cas de baisse des prix et des marges, les producteurs seraient incités à réduire leur production par rapport à une référence évolutive dans le temps (moyenne des 3 mois précédant la date d'activation du programme ou, au choix du producteur, de la production du mois de l'année n - 1 par rapport à la date d'activation du programme). Concrètement, à mesure que les marges baissent, les producteurs ne seraient plus payés sur les volumes dépassant entre 92 % et 98 % de leur référence selon l'intensité des déséquilibres. Les laiteries qui transformeront néanmoins ces volumes surnuméraires seraient alors tenues de reverser les montants correspondants à l'État fédéral, afin d'être utilisés pour dynamiser la consommation de produits laitiers. Le programme serait désactivé en cas de remontée des marges ou des prix des produits laitiers.

Le calendrier se resserre pour le futur *Farm Bill*, la majorité des dispositions actuelles arrivant à échéance le 30 septembre. La Chambre des représentants étant à majorité républicaine, on peut s'attendre à une forte pression sur le budget agricole et alimentaire dans la mesure où le chiffrage des impacts budgétaires de la version émanant du Sénat conduirait à une quasi-stagnation par rapport au niveau actuel⁹. C'est d'ailleurs ce dont témoigne déjà le vote en *commission agricole* de la Chambre du 12 juillet. S'il confirme les orientations émanant du Sénat, d'importantes réductions pour les programmes alimentaires sont aussi proposées. Les interférences probables avec la campagne présidentielle américaine pourraient également conduire au *statu quo* avec, à défaut d'accord, la prorogation du *Farm Bill* actuel au moins pour une année.

Toutefois, bien que non terminées, les discussions confirment d'ores et déjà les options actées précédemment, à savoir une reconfiguration des soutiens au secteur agricole autour d'une orientation résolument anticyclique. Et elles soulignent également que les contraintes OMC, qui poussent au contraire à davantage de découplage, ne constituent pas un élément déterminant de l'évolution de la politique agricole américaine.

Marie Sophie Dedieu
Pierre Clauquin
Centre d'Études et de Prospective

7. Un amendement en ce sens, du sénateur Kirsten Gillibrand, visant à réduire de 825 millions de dollars le programme fédéral d'assurance (FCIP) a été largement rejeté.

8. Voir Debar J.-C., *États-Unis : le programme ACRE, nouvelle étape dans l'orientation anticyclique de la politique agricole*, sur <http://agriculture.gouv.fr/Etats-Unis-le-programme-ACRE> et la note d'analyse du CEP sur <http://agriculture.gouv.fr/Analyse-no33-septembre-2011-ACRE>

9. Les analyses du *Congressional Budget Office* (CBO) estiment à 23,6 milliards de dollars sur 10 ans les économies générées par la proposition du Sénat, soit à peine plus de 2 % d'économies. La nature des instruments conduit qui plus est à rendre très incertaine une estimation du budget tant les soutiens dépendront des niveaux des prix.