

## L'AGRICULTURE AMÉRICAINE EN TRÈS MAUVAISE POSTURE

L'agriculture américaine est reconnue pour ses performances et pour son positionnement sur les marchés mondiaux. Elle souffre toutefois depuis plusieurs années d'une érosion de ses résultats économiques, tant du côté du revenu que de celui des échanges commerciaux. Exposés à une âpre concurrence sur les marchés mondiaux, les agriculteurs américains subissent depuis mai 2018 une guerre commerciale que leur Président a engagée avec la Chine. Ce conflit a un effet sur leurs résultats, mais a surtout amplifié le niveau de leur endettement, déjà en progression depuis la crise de 2007. Passage en revue des facteurs de la vulnérabilité des exploitations agricoles américaines.

Il a souvent été dit ces dernières années que l'agriculture française connaissait une crise structurelle, le secteur laitier incarnant à lui seul les difficultés rencontrées par les agriculteurs. Les éleveurs de bovins viande ont subi quant à eux les effets induits de la crise laitière, par le truchement d'un processus continu de décapitalisation. Les producteurs de céréales ont été confrontés à des aléas climatiques ayant occasionné des baisses de rendements, de productions et d'exportations. Prix en baisse, concurrence exacerbée, les agriculteurs français ont de ce fait affiché un réel désarroi quant au devenir de leur profession, à un moment où ils étaient invités à opérer une mutation de leur système de production.

Un panorama des différentes agricultures dans le monde indique toutefois qu'ils ne sont pas un cas isolé. A se pencher sur la situation de leurs homologues américains, on remarque que la dégradation des résultats économiques est similaire et, somme toute, préoccupante pour une économie de la dimension de celle des Etats-Unis. Quels sont les paramètres ayant précipité le secteur agricole américain dans ce marasme économique ? Comment peut-il en sortir ? Comment cette crise est-elle perçue de l'autre côté de l'Atlantique ?

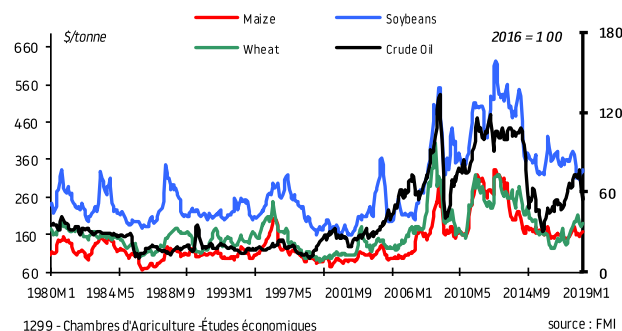
### L'ÉROSION TENDANCIELLE DES PERFORMANCES DE L'AGRICULTURE AMÉRICAINE

Ce n'est pas la première fois que l'agriculture américaine traverse une crise de cette importance. Un regard rétrospectif permet d'en repérer plusieurs. Outre celle qui fut occasionnée par la grande dépression des années 1930, qui ouvra la voie à une politique très interventionniste appliquée dès 1933, et dont l'esprit et les instruments n'ont depuis guère changé, on peut procéder à une périodisation de ces crises agricoles en partant de 1980, c'est-à-dire depuis le début d'une mondialisation

qui promettait de bouleverser le profil des économies et leurs rangs dans la production et les échanges commerciaux.

La crise de l'agriculture américaine durant les années 1980 s'est déroulée lors du premier mandat de Ronald Reagan. Plusieurs facteurs ont participé à son déclenchement. D'abord le repli conséquent du prix des céréales, et du blé plus particulièrement (graphique 1).

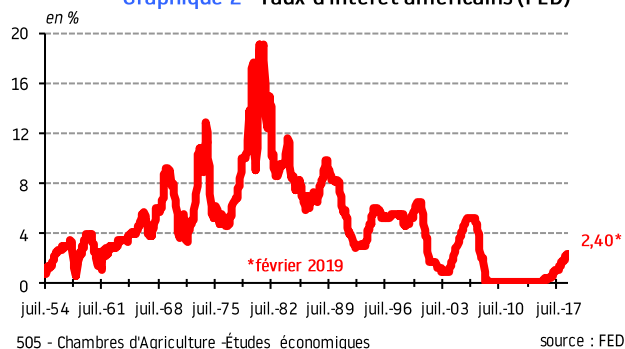
Graphique 1 - Prix des principales matières premières



Ensuite, l'appréciation de la devise américaine sur les marchés des changes, notamment face au franc français de l'époque. L'envolée du dollar a amputé la compétitivité-prix des exportations de produits agricoles et alimentaires, faisant plonger le solde excédentaire des échanges extérieurs à 7,5 milliards de dollars en 1985 contre 25 milliards de dollars six ans auparavant. Le troisième facteur ayant favorisé la crise des agriculteurs a trait à la politique monétaire pratiquée par la Banque Centrale (*Federal Reserve* ou FED). Le redressement du taux d'intérêt directeur de la FED s'est transmis aux taux proposés par les banques commerciales (graphique 2).

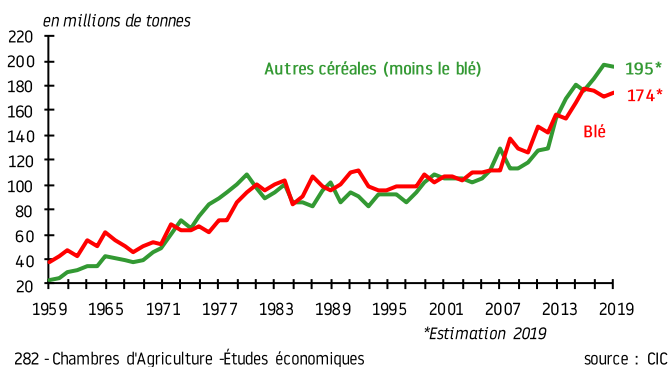
Il s'en est suivi non seulement une appréciation du billet vert à l'instant évoquée, mais aussi un alourdissement des

Graphique 2 - Taux d'intérêt américains (FED)



charges financières pour des agriculteurs ayant procédé à des investissements massifs lors de la phase d'expansion des échanges mondiaux de céréales (graphique 3). Le renouvellement des emprunts contractés s'est révélé plus coûteux, au moment même où le marché mondial des céréales se retourne.

Graphique 3 - Exportations mondiales de céréales



La conséquence de cette crise fut un fort recul des parts de marché américaines dans le commerce mondial des céréales, passant de 56% en 1980 à 36% en 1986. L'UE, le Canada et l'Australie ont récupéré les parts de marché américaines perdues, poussant Washington à inscrire d'une part le dossier agricole lors de la négociation de l'Uruguay round, afin notamment de faire en sorte que l'UE désarme son arsenal de soutiens aux agriculteurs, et, d'autre part, à élaborer un système de subventions aux exportations, le *Bonus Incentive Commodity Export Program* (BICEP).

La phase suivante se distingue par un redressement de la situation économique des agriculteurs. Ce n'est que dans le cadre de la crise asiatique de 1997 qu'une nouvelle crise surgit. Elle passe notamment par un ralentissement prononcé des exportations de produits agricoles et alimentaires vers l'Asie, zone de débouchés importante pour les Etats-Unis, du fait des dévaluations successives des devises nationales face au dollar. L'excédent commercial a fondu, passant de 27 milliards de dollars en 1996 à 11 en 2000. Cela explique que l'expérimentation du découplage des aides ait tourné court. Avec un revenu en baisse conséquente, le Congrès américain a rétabli le couplage de ces aides, au mépris des Accords commerciaux de Marrakech signés en 1994.

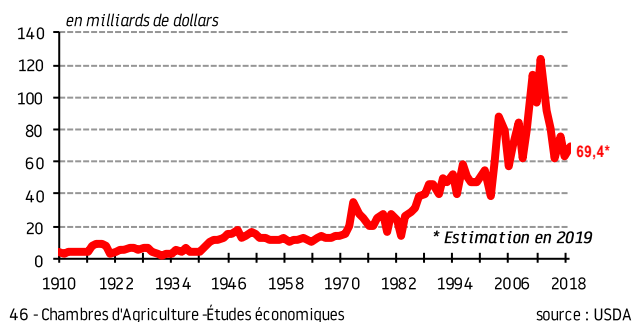
La troisième phase de la crise agricole américaine est concomitante de la récession de 2007-2008, voire la précède légèrement. La crise économique et financière s'accompagne d'une

flambée des prix agricoles qui profite aux agriculteurs, pour leur revenu et pour leurs exportations. Ces deux indicateurs se redressent au point d'atteindre des sommets. Cette expansion de l'agriculture américaine se retourne dès 2013, c'est-à-dire lorsque prend fin la hausse des prix des matières premières agricoles. Une période difficile s'ouvre alors pour les Farmers. Depuis près de cinq ans, tous les observateurs américains ont souligné leur degré d'anxiété et leur perception de l'incertitude radicale dans laquelle ils évoluent au quotidien. Deux indicateurs fondamentaux le montrent.

## REVENU AGRICOLE : UNE BAISSE PRÉOCCUPANTE

D'abord le revenu agricole, qui s'effondre depuis 2013. Même si les prévisions de revenu pour 2028 le situent dans la moyenne de ces vingt dernières années – autour de 80 milliards de dollars – son érosion est indéniable (graphique 4).

Graphique 4 - Revenu agricole net des Etats-Unis (Net Farm Income)



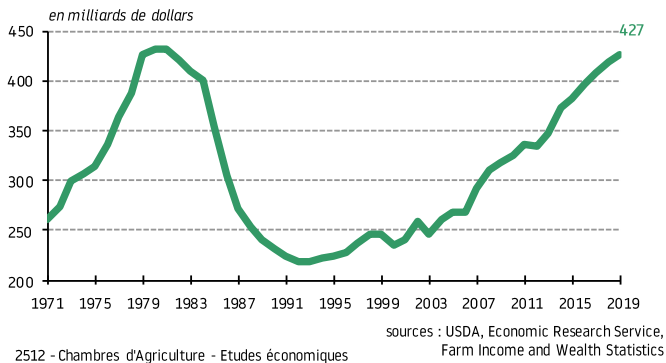
Il faut y voir un effet décisif de la baisse des prix agricoles, imputable à l'abondance de l'offre mondiale, et notamment des céréales et autres grandes cultures comme le soja, sur le marché de Chicago depuis 2013-2014, invalidant les perspectives de hausse durable, qui avaient été annoncées par l'OCDE et la FAO<sup>1</sup>. La détérioration du revenu des agriculteurs est à l'origine d'une dégradation importante des trésoreries des exploitations agricoles, affectant non seulement l'état des liquidités mais également la capacité de remboursement des prêts antérieurement contractés. L'une des conséquences directes est la multiplication des cas de faillites dans trois des Etats les plus agricoles des Etats-Unis (Illinois, Indiana et Wisconsin). Comparé à la situation prévalant avant la crise de 2008, le nombre de dépôts de bilan a doublé dans ces trois Etats, devant l'Arkansas, le Dakota du Nord et le Kansas.

Le retournement du prix du soja depuis le déclenchement de la guerre commerciale entre Pékin et Washington au printemps 2018 n'a fait qu'exacerber la dynamique infernale de l'endettement et des faillites. Avec les risques d'escalade de conflit commercial entre les deux géants économiques de la planète, associés à la hausse des prix de l'énergie et le recul des exportations de soja, les recettes des agriculteurs américains sont en baisse. Il en découle que l'endettement des exploitations agricoles atteint un niveau jusque-là jamais vu

<sup>1</sup> Se reporter à USDA (2019), USDA Agricultural Projections to 2028, USDA, Washington, March.

depuis le début des années 1980. Pour l'année 2019, il devrait frôler les quelque 430 milliards de dollars. La nette remontée – pour ne pas dire l'explosion – de l'endettement des Farmers débute au moment de la crise de 2007, et est ainsi ramenée au niveau des années 1980 (graphique 5).

**Graphique 5 - Endettement des agriculteurs américains**



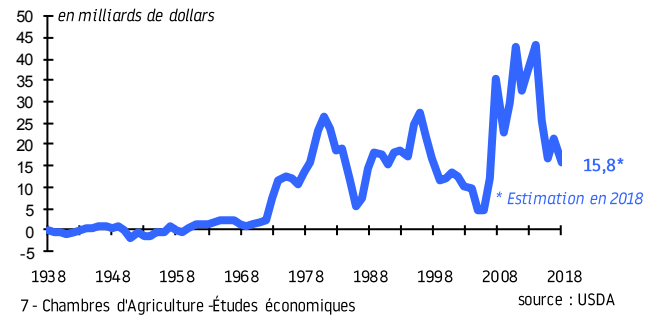
Selon le dernier *Recensement* agricole américain, venant de paraître en avril 2019 et comparant les années 2017 à 2012, la valeur de la production agricole a diminué de – 1,5% (elle avait fortement augmenté entre 2007 et 2012, de l'ordre de +32%), et plus de la moitié des quelque deux millions d'exploitations ont dégagé un revenu négatif durant l'année 2017.

### UNE PUISSANCE EXPORTATRICE EN PANNE

Le second indicateur est le solde du commerce extérieur américain en produits agricoles et alimentaires. Rapporté au solde extérieur de l'économie globale qui se situe depuis plusieurs années au voisinage des – 800 milliards de dollars, dont 46% proviennent des flux bilatéraux avec la Chine, le secteur agricole et alimentaire est l'un des rares à être excédentaire. Après avoir lourdement chuté durant une décennie, c'est-à-dire juste après la signature des Accords de Marrakech, l'excédent commercial agroalimentaire américain s'est durablement redressé à la faveur de la flambée des prix des matières premières agricoles. Les exportations libellées en valeur ont en effet propulsé le solde vers des sommets. Le repli des prix, déjà mentionné plus haut, a eu comme conséquence un effondrement de l'excédent, largement entretenu par ailleurs par une concurrence émanant du Brésil, de l'UE, de la Fédération de Russie. L'excédent est ainsi passé de près de 40 milliards de dollars en 2014, à 15,8 en 2018, et devrait se situer à 13,5 en 2019 selon l'USDA. Sur plus longue période, le décrochage des exportations américaines est impressionnant, et il s'est réalisé au profit des principaux concurrents, dont l'UE, laquelle est devenue la première puissance exportatrice de produits agricoles et alimentaires (graphique 6).

L'amplitude de la baisse sur la période 2018-2019 a pour origine les répercussions de la guerre commerciale déclarée par Donald Trump à la Chine, en particulier sur l'acier et l'aluminium. L'alourdissement des droits de douane sur certains produits agricoles importés par Pékin renforce la contrainte qui pèse depuis plusieurs années sur les agriculteurs américains, et parti-

**Graphique 6 - Solde du commerce extérieur des USA (Produits agroalimentaires - année fiscale)**



cipe de l'érosion du revenu et de l'effritement de l'excédent des échanges avec le reste du monde. Sur un an (octobre 2017 -octobre 2018), les exportations américaines vers la Chine sont passées de 6,2 milliards de dollars à 0,9 milliards de dollars, témoignant de la violence de ce qu'il faut désormais bien appeler une guerre commerciale entre les deux premières économies du monde, dont la signification est à rechercher dans le processus de basculement du centre de gravité de l'économie mondiale des Etats-Unis vers la Chine?. Un Etat comme le Minnesota, qui exporte un tiers de sa production de soja, et qui constitue l'un des quatre plus importants exportateurs de produits agricoles des Etats-Unis, souffre de cette spirale dépressive.

C'est la diminution des exportations de soja qui, sur la période 2018-2019, tire vers le bas le solde excédentaire américain. Le repérage des ventes de graines de soja entre octobre 2018 et octobre 2019 montre qu'elles ont diminué de près de 50% en valeur, et de 43,5% en volume. Or, il s'agit d'une culture phare, largement exportée, puisqu'elle a représenté 66% des exportations totales de produits bruts en 2018. Le préjudice économique subi par les agriculteurs est bien réel, corroborant les préoccupations de l'USDA. La hausse fulgurante des exportations de soja vers l'UE (+112% entre juillet et décembre 2018), ne semble manifestement pas stopper la dérive de l'appareil exportateur américain.

### UNE CRISE AGRICOLE BIEN PARADOXALE À PLUS D'UN TITRE

La situation de l'agriculture américaine apparaît donc anxieuse et préoccupante non seulement pour les producteurs eux-mêmes, mais aussi pour les autres acteurs des filières, jusqu'aux emplois induits. Le Secrétaire à l'Agriculture a d'ailleurs récemment reconnu la gravité de la crise, estimant même que ce ne sont que les signes annonciateurs d'un approfondissement de celle-ci dans les mois à venir si la guerre commerciale entre la Chine et les Etats-Unis se prolonge. La guerre commerciale a donc bien amplifié une tendance engagée depuis la crise de 2008. La parité du dollar pourrait aggraver cette tendance à l'érosion des exportations agroalimentaires avec, par voie de conséquence, un approfondissement de la baisse du revenu. La presse américaine souligne toutefois que le crédit politique de Donald Trump auprès des agriculteurs n'est pas endommagé pour le moment (ils avaient

<sup>2</sup>Voir sur ce sujet L. Fontagné (2019), « Chine-Etats-Unis : le terme de « guerre » est désormais justifié », CÉPII – Le Blog, 18 mars. Lire également S. Boisseau du Rocher et E. Dubois de Prisque (2019), *La Chine e(s)t le monde. Essai sur la sino-mondialisation*, éditions Odile Jacob.

voté pour le candidat Républicain à 78% lors de la dernière élection). C'est le premier des paradoxes qu'il convient de soulever. Plus la crise s'installe, plus les producteurs s'en remettent à leur Président, voyant en lui un garant de la survie de l'agriculture américaine par le truchement de l'éventail des mesures protectionnistes qu'il a adopté. Le Président Trump n'est toutefois pas épargné par les critiques émanant des agriculteurs, lesquels s'interrogent sur la légitimité d'une telle guerre commerciale.

Le second paradoxe a trait à l'impact de la politique agricole américaine en général et aux mesures de soutien accordées depuis le déclenchement de la guerre commerciale. La politique agricole américaine est reconduite dans son esprit et dans ses outils de régulation depuis fort longtemps, à quelques aménagements près. Le *Farm Act* 2014-2018 vient de s'achever, et le prochain a été voté sans encombre en fin d'année 2018 pour la période 2019-2023 (428 milliards de dollars). Les prix de référence dédiés aux paiements contra-cycliques ont été globalement conservés par rapport au précédent *Farm Act*. Les dépenses agricoles n'ont toutefois pas empêché une dégradation de la situation des agriculteurs américains depuis une décennie. A contrario, on peut imaginer quelle serait la situation économique réelle des agriculteurs sans ces dépenses agricoles inscrites dans les *Farm Act* successifs.

Pour ce qui est de la guerre commerciale entre la Chine et les Etats-Unis, on a vu qu'elle avait accentué le marasme économique dans lequel se trouvent les producteurs. C'est pourquoi il a été prévu de leur verser 12 milliards de dollars par le biais de la *Credit Commodity Corporation* (CCC), essentiellement sous la forme d'aides couplées, ce qui place Washington en infraction à la législation commerciale internationale, d'aide alimentaire et de promotion des exportations. Ces aides, puisées dans une enveloppe de 30 milliards sans accord préalable du Congrès, devraient soulager temporairement les agriculteurs américains. Temporairement dans la mesure où les prix des produits agricoles continuent de baisser, en particulier en céréales. L'état des stocks, les prévisions de surfaces consacrées au maïs en hausse, l'appréciation du dollar qui entrave la compétitivité des exportations américaines, ont fait chuter récemment le cours du maïs. Le blé se situe toujours sur une tendance baissière, tandis que le soja est également en baisse. Les marchés ne laissent entrevoir aucune amélioration réelle dans les prochains mois, exacerbant les inquiétudes des producteurs et du Ministère américain de l'agriculture.

### QUELLES PERSPECTIVES À COURT TERME ?

Les perspectives agricoles des Etats-Unis sont étroitement conditionnées par l'issue que Pékin et Washington vont donner à leurs négociations commerciales pour stopper le conflit commercial qui les oppose depuis le printemps 2018. Car depuis le déclenchement de cette guerre, les concurrents brésiliens ont accru leurs parts de marché en soja sur la Chine, au détriment des américains. Elles le sont tout autant par l'évolution de la

parité du dollar face à l'Euro et par la dynamique de la demande mondiale qui sera adressée aux productions américaines, elle-même subordonnée à la robustesse de la croissance dans un certain nombre de pays.

Le panorama de l'agriculture américaine qui vient d'être établi peut être lu comme un nouvel épisode de crise de ce secteur, qui, historiquement, en a connu bien d'autres. Cette crise intervient toutefois dans un contexte différent. La mondialisation qui démarre au début des années 1980 a porté un préjudice important à l'agriculture américaine, qui, perçue sous l'angle des échanges mondiaux de produits agricoles et alimentaires, connaît une érosion de ses performances. La confrontation avec l'UE s'est depuis considérablement élargie à d'autres concurrents qui menacent l'hégémonie agricole américaine. L'ambition qui était celle de l'ancien sénateur Zobrinski en 1986, d'éradiquer tous les obstacles et toutes les formes de concurrence envers les exportations des Etats-Unis, apparaît aujourd'hui révolue.

Les séquelles de la crise économique et financière ont également affecté les producteurs américains, en particulier parce qu'elle les a conduits à s'endetter davantage. Plus récemment, la guerre commerciale sino-américaine occasionne des pertes de revenu et une dégradation de l'excédent commercial. L'agglomération de ces paramètres conduit à émettre l'hypothèse que le *Food Power* américain connaît une certaine érosion. Les Etats-Unis ont-ils encore les moyens de préserver leur puissance agricole ? Au-delà des résultats et des performances économiques des exploitations agricoles américaines, c'est aussi cet enjeu fondamental qui se dresse devant Washington. Illustration supplémentaire qu'un basculement de l'hégémonie des Etats-Unis sur le monde est en préparation, et qu'il pourrait aussi passer par le secteur agricole, mais au bénéfice de qui, sachant que la Chine, candidate au statut de puissance hégémonique, reste structurellement dépendante de l'extérieur pour son approvisionnement alimentaire ?

On peut toutefois terminer ce panorama préoccupant de l'agriculture américaine sur une note plus positive. Les données figurant dans le recensement 2017 indique en effet que les perspectives peuvent être lues comme favorables. D'abord par l'attractivité du métier chez les jeunes. Ceux entrés récemment dans la profession – moins de dix années d'expérience – forment près de 30% des exploitations agricoles. Ensuite, le secteur agricole se distingue par la montée en puissance des productions d'énergies renouvelables, puisqu'elles ont doublé par rapport à 2012. Enfin, on constate une croissance de la production de produits issus de l'agriculture biologique et des ventes de proximité. Sont-ce pour autant des leviers du redressement de l'agriculture nationale ? Les *Farmers* attendent en tout cas un revirement dans la politique commerciale de Donald Trump.

Contact : Thierry Pouch



<sup>2</sup> Lire E. Bosserelle (2011), « La guerre économique : forme moderne de la guerre ? », Revue française de socio-économie, numéro 8/2, p. 167-186.