

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.

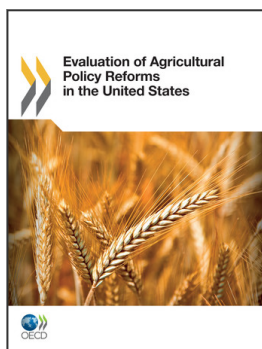
Programme de transformation du sucre en éthanol

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.



Extrait de :

Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264096721-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Politiques relatives au secteur des productions végétales », dans *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264096752-5-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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.