

LE FARM BILL 2018, L'AVANT ET L'APRÈS

Aux États-Unis, la politique agricole est régie par une loi omnibus, nommée Farm Bill, qui balise les interventions du gouvernement fédéral dans les secteurs agricoles et agroalimentaires. Renouvelée tous les quatre à six ans, elle encadre un large éventail de domaines, allant des subventions agricoles à la conservation des sols, en passant par l'aide alimentaire et le développement rural.

Ses origines remontent aux années 1930, en pleine crise économique. Le premier texte, adopté en 1933, visait à appuyer les agriculteurs américains, durement touchés par la Grande Dépression, en mettant en place des mécanismes de soutien des prix et de contrôle de la production agricole. Au fil des décennies, le Farm Bill a évolué avec ses multiples objectifs en fonction des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, faisant de son renouvellement une négociation complexe. La loi agricole en vigueur, soit l'Agriculture Improvement Act de 2018, signée le 20 décembre 2018, a été prolongée *in extremis* jusqu'en 2025.

Compte tenu de son influence sur les marchés agricoles nord-américains, et par conséquent sur le commerce agroalimentaire entre le Canada et les États-Unis, il est dans l'intérêt de l'industrie agroalimentaire canadienne et québécoise de suivre de près le renouvellement du Farm Bill 2018.

HISTORIQUE ET FONDEMENTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE AMÉRICAINE

Le premier Farm Bill, a été signé en 1933. Il s'inscrivait dans un cadre plus large, soit le New Deal, dont l'objectif était de supporter l'ensemble de la population américaine, alors confrontée à la Grande Dépression.

Cette crise économique sans précédent avait été provoquée par le krach boursier de 1929. La faillite du système économique avait provoqué un effondrement des prix et une augmentation massive du nombre de chômeurs. Cette situation avait été aggravée par le Dust Bowl. Cette crise environnementale majeure observée dès 1931 dans le Midwest et les Grandes Plaines, résultait d'une combinaison de facteurs naturels, dont une sécheresse prolongée et des températures extrêmes, et de facteurs humains, comme de mauvaises pratiques culturales.

En appui aux fermiers américains, le Congrès avait adopté l'Agricultural Adjustment Act de 1933 afin, notamment, de limiter la volatilité des prix, par le biais du contrôle des volumes produits, et d'assurer des revenus aux entreprises agricoles.

Ce premier Farm Bill, ainsi que le suivant, l'Agricultural Adjustment Act de 1938, représente les fondements de cette loi omnibus dont l'idée maîtresse est de préserver les agriculteurs des aléas du marché tout en maintenant les capacités exportatrices des États-Unis. Son renouvellement a lieu tous les quatre à six ans, à la suite de rondes de négociation au Congrès américain.

Depuis 1965, 10 des 13 lois adoptées auraient été signées avant la fin de leur année d'expiration. Les débats, portant sur des enjeux agricoles et alimentaires, auraient tendance, selon les observateurs, à devenir plus compliqués et délicats d'un point de vue politique. Le débat le plus court, portant sur le projet de loi agricole de 1973, s'est conclu environ trois mois après son dépôt. En revanche, le Farm Bill de 2014 aurait nécessité plus de 21 mois de négociation entre son dépôt et sa signature, un délai au cours duquel il a été examiné par deux Congrès.

LE FINANCEMENT DU FARM BILL

Cette loi omnibus prévoit des mesures destinées à :

- Soutenir les revenus des exploitants de certaines grandes cultures;
- Protéger l'environnement et assurer la conservation des terres et des eaux;
- Soutenir le développement rural;
- Prévenir les risques au moyen de l'assurance des cultures et des revenus;
- Offrir une aide alimentaire aux populations locales et étrangères.

Cela se concrétise via deux types de financement, soit :

Obligatoire : ces crédits ne sont pas soumis aux décisions annuelles du Congrès. Ce dernier peut modifier le niveau de financement obligatoire à tout moment par le biais d'une nouvelle législation, mais il n'y a pas de réexamen automatique pendant la durée du Farm Bill. L'aide alimentaire ainsi que la plupart des programmes de produits de base et de conservation reçoivent un financement dit obligatoire.

Discrétionnaire : le niveau des crédits versés est prévu par la loi. Ainsi, dès que le niveau alloué pour l'année en question est atteint, aucun fonds supplémentaire ne peut être accordé, à moins que le Congrès n'octroie des crédits supplémentaires. Le budget des mesures recevant un financement discrétionnaire peut être révisé chaque année. De nombreux programmes de recherche et de développement rural sont financés de cette manière.

La loi agricole actuellement en vigueur, soit l'Agriculture Improvement Act, signée le 20 décembre 2018, a été prolongée *in extremis* jusqu'en 2025, car, en l'absence d'un accord, la loi permanente s'appliquerait automatiquement selon des règles et des critères datant du début du 20^e siècle. Cela provoquerait une cascade de conséquences jugées dramatiques non seulement par les agriculteurs américains, mais également par les consommateurs, particulièrement les ménages à faible revenu.

L'AGRICULTURE IMPROVEMENT ACT DE 2018

Le texte législatif de ce Farm Bill s'articule autour de 12 mesures qui prévoient une gamme d'interventions visant, par exemple, l'adoption de bonnes pratiques culturales, l'approvisionnement alimentaire des populations vulnérables, la conservation des sols, ou le soutien du revenu des agriculteurs. Son budget, au moment de son adoption, était estimé à 428 milliards de dollars américains (G\$ US) pour une période de 5 ans, s'étalant de 2019 à 2023.

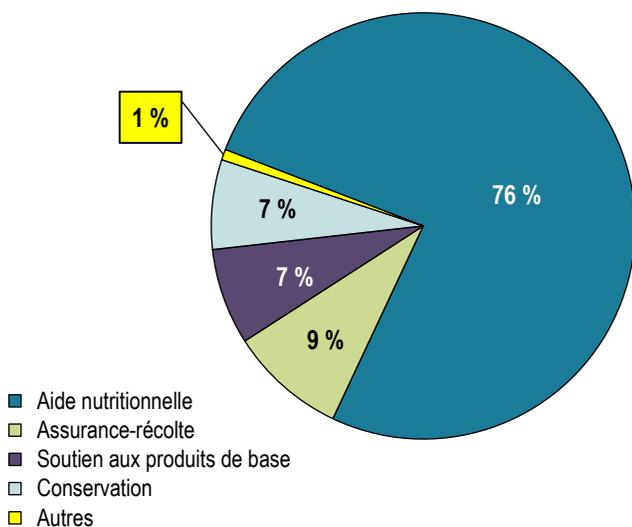
Ces interventions sont réparties entre quatre domaines de politiques, soit :

La **nutrition**, qui représentait 76 % des dépenses et dont le financement est de type obligatoire. L'aide alimentaire, d'un Farm Bill à l'autre, obtient la plus grande part de financement. Cette intervention, qui remonte à 1936 avec le programme Food Stamps, a été renommée Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) en 2008. Le SNAP bénéficie à plus de 40 millions d'Américains comprenant, par exemple, des familles à faible revenu avec enfants ainsi que des personnes âgées et handicapées. Au cours de la prochaine décennie, son financement est estimé à 120 G\$ US par année.

L'**assurance-récolte**, qui reçoit environ 9 % du budget, soutient entre autres les compagnies d'assurance, responsables de la livraison des services et de l'adhésion des membres ainsi que des primes versées aux agriculteurs.

Viennent ensuite des programmes de **conservation** et de **produits de base**, avec chacun 7 % du budget. Le reste du budget, soit 1 %, est consacré aux autres interventions visant le commerce, le développement rural, la recherche et la vulgarisation, le secteur forestier, etc.

Figure 1. Répartition du budget de l'Agriculture Improvement Act de 2018, pour la période de 2019 à 2023



Source : United States Department of Agriculture, Economic Research Service, *Farm & Commodity Policy - Farm Bill Spending*; compilation du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

L'INCIDENCE D'UNE PROLONGATION DU FARM BILL 2018

Devant l'impossibilité d'adopter à temps un nouveau texte de loi avant l'échéance de l'Agriculture Improvement Act, prévue le 30 septembre 2023, le gouvernement américain a dû la prolonger d'une année. Par la suite, toujours dans une impasse, le Congrès a signé une deuxième prolongation, en vigueur jusqu'au 30 septembre 2025.

Le projet de loi de 2024 envisageait une augmentation des dépenses, notamment pour les versements des primes d'assurance pour certains produits de base comme le maïs ou le soja. À l'inverse, le projet de loi de 2025 prévoit une réduction des dépenses, incluant une baisse des montants alloués à l'assurance-récolte. Au-delà des divergences budgétaires, le financement du SNAP cristallise les tensions. Certains le considèrent comme un filet de sécurité sociale indispensable, d'autres comme une aide injustifiée profitant principalement à une population des centres urbains. Cette deuxième prolongation permet d'éviter l'expiration de certaines mesures actives en vertu du Farm Bill et, par conséquent, le retour de la loi permanente.

Cette loi demeure en vigueur tant qu'un nouveau Farm Bill n'est pas adopté, et plusieurs programmes prévus au Farm Bill seraient mis en application en vertu de la loi permanente. Celle-ci est en fait une loi sans date d'expiration qui assurerait le fonctionnement de programmes essentiels, tels que l'assurance-récolte et l'aide alimentaire, sans toutefois qu'il y ait la possibilité de les réviser ou d'effectuer les mises à jour nécessaires.

L'application de la loi permanente entraînerait un retour aux règles datant des années 1930, à l'époque de la Grande Dépression. Les experts estiment que ces dispositions sont archaïques et que leur retour pourrait entraîner des perturbations majeures. Ce risque d'un retour à des règles jugées archaïques a pour objectif d'inciter les parties à trouver un accord afin d'éviter la suspension du financement de secteurs clés, tels que les biocarburants, et une forte hausse des prix de produits essentiels comme le lait. En effet, la loi permanente est liée au concept de « Dairy Cliff » selon lequel, en l'absence d'un nouveau Farm Bill, le gouvernement serait contraint d'acheter des produits laitiers et de déboursier le double des prix actuellement en vigueur sur le marché, le soutien étant calculé sur la base des prix de référence de la période de 1910-1914.

Ce retour fait également craindre aux consommateurs une augmentation des prix des aliments. Si les producteurs agricoles réduisent les volumes produits en réponse à une diminution des subventions, l'offre diminuera, tout comme celle des banques alimentaires.

Parallèlement, la nouvelle administration américaine souhaite réduire le soutien direct aux agriculteurs tout en assouplissant la réglementation et en diminuant le contrôle des agences fédérales. Cette approche vise à stimuler l'innovation, à moderniser les entreprises agricoles et à accroître la compétitivité mondiale de l'agriculture américaine par une simplification, par exemple, des exigences environnementales ou du processus d'approbation d'une culture génétiquement modifiée.

À l'issue des négociations entourant le renouvellement du Farm Bill, les producteurs agricoles américains pourraient, par exemple, devoir composer avec une baisse des montants qui leur sont versés ainsi qu'une diminution de l'offre de service des agences fédérales.

Les grands producteurs ont accueilli favorablement ces annonces, citant la diminution des coûts d'exploitation combinée à une efficacité accrue des opérations. En revanche, les petites entreprises agricoles dénoncent quant à elles un manque de ressources nécessaires à leur adaptation et appréhendent des fermetures qui laisseraient les grandes entreprises dominer le secteur.