

Libre pour échouer*

Comment la politique agricole américaine a aidé les industries agro-alimentaires et à poussé les familles d'agriculteurs vers l'extinction

La famille de Georges Naylor a quitté l'Angleterre dans les années 1880 pour s'installer dans comté de Green dans l'Iowa. Ils ont cultivé la terre appartenant à d'autres agriculteurs jusqu'en 1919 où ils achetèrent leur propre terres. Actuellement, face à la crise agricole croissante, Georges Naylor se bat pour faire survivre l'exploitation familiale de 227 hectares. « Maintenant que les prix sont descendu en enfer, nous ne touchons plus du tout d'argent » dit Naylor. « Nous achetons seulement les choses utiles. »

L'expérience de Naylor est typique de celle de la plupart des agriculteurs américains qui ont été trahit par une politique agricole américaine calculée qui a directement profité aux très grandes industries agro-alimentaires et à l'agriculture industrielle aux dépend des familles de cultivateurs. La crise agricole a vraiment touché les foyers des agriculteurs, qui suite à l'effondrement des prix (le fléau des familles agricoles depuis des siècles), sont obligés pour la plupart de travailler en dehors de l'exploitation agricole pour survivre. Selon le Ministère de l'Agriculture (USDA), actuellement presque 90% du revenu total des propriétaires de ranchs et des familles agricoles provient de salaire extérieur à l'exploitation de la ferme.

« Nous recherchons d'autres travaux » dit Naylor. « Presque tout le monde dans mon voisinage a un autre travail ».

La politique agricole américaine actuelle est menée par rapport au programme de 7 ans, décidé en 1996, intitulé Loi fédérale pour l'amélioration et la réforme de l'agriculture : « *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* » (l'abréviation anglaise est ironique car elle signifie juste). La loi, surnommée « Liberté pour

cultiver », « Freedom to Farm » par ses partisans et ses initiateurs met fin au système de la Nouvelle Donne (the New Deal) de contrôle de la production et élimine le soutien fédéral des prix. Les agriculteurs ont la garantie de toucher un montant fixe, mais les paiements diminuent jusqu'en 2002 où ils seront supprimés. Cela permet une certaine flexibilité pour les cultivateurs qui peuvent planter ce qu'ils désirent.

Avant la loi Liberté pour cultiver « Freedom to farm », si le prix des denrées telles que le blé, le maïs ou le soja baissaient subitement en-dessous du prix plancher, le gouvernement couvrait la différence. De cette manière, cela garantissait que le prix ne puisse pas tomber en-dessous du coût de production. La loi « Freedom to farm » élimine les prix planchers et fait disparaître les contrôles de la production qui consistaient pour les cultivateurs à mettre des terres en jachère et de faire des réserves de leurs céréales. En donnant aux agriculteurs la possibilité de limiter la quantité de denrées sur le marché, ces politiques ont donné à ces derniers un peu de contrôle sur le prix de leur récolte. Finalement, la législation FAIR est une transition progressive à la disparition des programmes agricoles après 2002.

Les effets de Freedom to farm ont été immédiats et dévastateurs. Les initiateurs avaient vanté le programme comme la possibilité d'augmenter les exportations et les prix des récoltes. Mais le programme a échoué misérablement sur ces deux points. Les exportations de blé, de maïs, de soja, et de sorgho ont baissé de près de 10% depuis la promulgation de la loi Freedom to farm. Plus important encore, les cours se sont effondrés : le prix du maïs est passé de 3.24\$ par boisseau en 1995-1996 à 1.90\$ en 1999-2000, le blé est passé de 4.55\$ pour

* Ben Lilliston, Niel Ritchie travaillent à L'Institut de politique agricole et commerciale (IATP) situé à Minneapolis, USA.

* Freedom to Fail

atteindre 2.50\$, de même le prix du soja à 6.75\$ est maintenant à 4.70\$ et pour finir le cours du sorgho a littéralement chuté passant de 3.19\$ à 1.60\$.

Cette loi Freedom to Farm s'est avéré être un tel échec que le Congrès a du, pendant chacune de ces trois dernières années, attribué une aide massive aux agriculteurs pour qu'ils restent sur leur terre. En 1998, l'aide d'urgence aux cultivateurs s'est élevée à 15 milliards de dollars. En 1999, elle a augmenté pour atteindre 23 milliards de dollars. Cette année, encore 15 autres milliards de dollars seront dépensés. En analysant ces chiffres, John Hansen, président de l'Union des agriculteurs du Nebraska, dit que le coût total des programmes agricoles en 1996 était de 4.6 milliards de dollars.

Exportation américaine de blé, de maïs, de soja et de sorgho depuis la promulgation de la loi Freedom to Farm en 1996.

(exportation en milliards de boisseaux)

Années, Marché	Maïs	Blé	Soya	Sorgho
1995/96	2.228	1.241	0.851	0.198
1996/97	1.797	1.002	0.882	0.205
1997/98	1.504	1.04	0.873	0.212
1998/99	1.981	1.05	0.80	0.197
1999/2000	1.95	1.05	0.91	0.225

Source : Ministère de l'Agriculture (USDA), Service des recherches économiques (ERS) , Avril 2000, l'avenir agricole (Agricultural Outlook) .

Une politique qui omet certains facteurs, et fait des suppositions incorrectes

Freedom to Farm a été conçu pour soumettre les agriculteurs au dénommé marché libre. Freedom to Farm a réduit le niveau des interférences gouvernementales ce qui en théorie devrait permettre aux agriculteurs de réussir sur le marché ouvert et particulièrement sur le marché de l'exportation considéré comme croissant.

Kevin McNew, un des auteurs de la loi et professeur assistant dans le département agricole et ressources économiques de l'université de Maryland, a déclaré, lors d'une rencontre de la Fondation pour le patrimoine (Heritage Foundation) au public en août 1999 «c'est le marché qui décidera quels sont les cultivateurs qui resteront dans ce secteur et ceux qui devront choisir un autre chemin. Cela s'effectuera exclusivement sur la base des coûts et des rendements. Ceux qui ont du rendement et qui peuvent produire à des coûts plus bas resteront sur

le marché. Comme dans tous autres secteurs commercial compétitif, la concurrence n'est pas toujours bienveillante, mais elle est toujours loyale. »

Selon Naylor, depuis qu'il n'y a ni de taux d'emprunt juste ni de programme de réserve, la loi Freedom to farm a encouragé la production extensive sans contrôler l'offre. Chaque boisseau produit est vendu à des prix de dumping peut importe combien les prix sont bas. Promouvoir le marché ouvert pour l'agriculture a été interprété de telle sorte que la disparition des prix de soutien et du contrôle de production doivent se traduire par des prix bas.

Les grands négociants en céréales soutiennent la loi Freedom to Farm. Peu après la promulgation de la loi, Dan Pearson de Cargill a déclaré au Financial Post (journal financier canadien) que Freedom to Farm a vraiment bien positionné les Etats-Unis pour profiter des opportunités du marché mondial. Les supporters de FAIR affirment que les prix plus bas rendraient les prix des céréales et des graines oléagineuses américaines concurrentielles sur les marchés d'importations mondiaux et augmenterait les exportations américaines. Par conséquent, le revenu des agriculteurs américains augmenterait et le coût des programmes agricoles fédéraux diminuerait. Les initiateurs ont aussi prétendu que le faible soutien des prix américains et le bas prix des récoltes serviraient à décourager les concurrents étrangers d'étendre la superficie de leur semences de céréales et graines oléagineuses, ce qui bénéficierait aux agriculteurs américains.

Mais selon Sheila Ehrich, une agricultrice d'Elmore dans le Minnesota, ce sont les grands acheteurs de céréales qui ont tiré profit des bénéfices de Freedom to Farm et non les agriculteurs. «Cargill achète le maïs vraiment pas cher. Nous recommandons à surproduire» dit Ehrich.

Ehrich et son mari cultivent à la fois du maïs et du soja sur 405 ha de terrain et ils vendent des semences aux autres cultivateurs. Ils ont trouvé récemment un marché pour vendre leur récoltes à deux usines d'éthanol. Cependant, depuis que cette loi est passée, leur possibilités pour vendre leur récoltes ont dramatiquement été réduites, reflétant ainsi la concentration de plus en plus importante des industries agro alimentaires. Autrefois, la famille Ehrich avaient le choix entre cinq silos à grains, qui appartenait chacun à des companies différentes, pour pouvoir sélectionner celui qui offrait le meilleur prix pour leur récolte.

Maintenant les cinq silos sont détenus par seulement deux industries.

L'histoire de la famille Ehrich n'est en aucun cas unique. Le service d'information et de recherche sur l'agriculture de l'université de Minnesota (Extension service) a réalisé en août 1999, un sondage sur l'opinion de 300 agriculteurs et directeurs d'industries agro-alimentaire sur la loi Freedom to Farm. Près de 50% de sondés ont donné à cette loi la note « 2 sur 10 » (soit F en anglais) et 20% la note « 4 sur 10 » (soit D en anglais). De plus, 97% des sondés pensent que des changements sont nécessaires.

Prix américain du blé, du maïs, du soja et du sorgho depuis la promulgation de la loi Freedom to Farm en 1996.

(prix en dollars par boisseaux)

Années, Marché	Maïs	Blé	Soya	Sorgho
1995/96	3.24	4.55	6.72	3.19
1996/97	2.71	4.3	7.35	2.34
1997/98	2.43	3.38	6.47	2.21
1998/99	1.94	2.65	4.93	1.66
1999/2000	1.9	2.5	4.70	1.60

Source : Ministère de l'Agriculture (USDA), Service des recherches économiques (ERS), Avril 2000, l'avenir agricole (Agricultural Outlook).

Les critiques montrent comment la loi a supprimé la Nouvelle Donne pour les programmes agricoles qui avait été conçu pour protéger les agriculteurs des fortes fluctuations qui avaient ruiné les cultivateurs pendant la crise de 1929.

L'expérience Freedom to Farm a oublié de prendre en compte certains facteurs : l'augmentation de la production de certains pays exportateurs, le fait que les denrées moins chères n'augmentent pas la demande totale, que les terres productives ne restent jamais longtemps en jachère, et pour finir le manque de marchés concurrentiels.

Les industries agro-alimentaires et les négociants en céréales, qui prospèrent grâce à la volatilité des marchés et aux bas prix des récoltes, ont attaqué pendant près de 50 ans les approches de la Nouvelle Donne de la politique agricole américaine. Les familles d'agriculteurs racontent, dans tous le pays, que le succès des industries agro-alimentaires grâce à Freedom to Farm a contribué à ce que les agriculteurs se retrouvent dans les mêmes conditions que pendant la période de la crise de 1929, ce qui a remis la Nouvelle Donne du programme agricole à l'ordre du jour.

Freedom to Farm a accéléré le long et abrupte déclin des familles agricoles. Le nombre total d'exploitations agricoles aux Etats-Unis a diminué, passant de 6.5 millions en 1935 à 2.05 millions en 1997. Selon Willard Cochrane, professeur émérite de l'université de Minnesota, le déclin concerne en particulier les exploitations familiales. Plus de 60% des exploitations agricoles restantes sont des fermes résidentielles, de divertissement, ou des maisons de retraites. Depuis la promulgation de la loi FAIR le nombre d'exploitations familiales est en chute libre.

La lutte contre le marché

La politique agricole a été une question politique effervescente pour la plupart de l'histoire américaine et plus particulièrement à la fin du 19^{ème} siècle lorsque le mouvement politique des insurgés populaires avaient une influence sur la politique américaine. Le mouvement agraire populiste, qui fut présent jusqu'au début des années 1930, s'est battu pour obtenir un certain contrôle sur les prix, l'offre et les crédits. Selon Daryll E. Ray, directeur du centre d'analyse de politique agricole à l'université de Tennessee, durant les années trente, la production agricole a augmenté très rapidement dépassant la demande, ce qui a provoqué la baisse des prix.

Les efforts des agriculteurs furent récompensés par la politique de la Nouvelle Donne qui a succédé à la crise agricole illustré par «the Grapes of Wrath» (les raisins de la colère). Les agriculteurs n'avaient pas réagi à la baisse des prix en diminuant d'une manière significative leur production et de même les consommateurs n'avaient pas augmenté de manière significative leur consommation. Les stocks étaient devenu donc de plus en plus important et les prix ont continué de diminuer. La crise s'est seulement terminée par la mise en oeuvre des règles de la politique de la Nouvelle Donne.

Mark Ritchie, président de l'Institut de politique agricole et commerciale, explique dans son livre de 1986 «Crisis by design: A brief review of U.S Farm Policy» que la politique agricole du président Roosevelt a été conçue pour restaurer le pouvoir d'achat agricole de denrée par rapport au reste de l'économie, en utilisant trois outils : les contrôles de la production, le soutien des prix, et les crédits agricoles.

«Le programme de parité, comme il fut appelé, a trois caractéristiques principales » écrit Ritchie. La première, est la création de la Corporation de Crédit pour les Denrées (CCD) (Commodity Credit Corporation, CCC) pour faire

des prêts aux agriculteurs lorsque le prix proposé par le préparateur alimentaire ou par le négociant en céréales se trouve en-dessous du coût de production. Cela permet aux agriculteurs de ne pas mettre leur récolte sur le marché forçant ainsi éventuellement les prix à augmenter. Une fois que les prix ont retrouvé un niveau normal, les cultivateurs vendent leur récoltes et rembourse les CCC avec les intérêts. En permettant aux agriculteurs de contrôler leur marketing, le programme d'emprunt CCC donne la possibilité aux cultivateurs d'obtenir un prix plus juste du marché sans dépendre de subventions. La deuxième est que le programme a permis la régulation de la production agricole pour équilibrer l'offre et la demande, évitant ainsi les excédents. Depuis que le stockage des surplus étaient devenu très cher, cette caractéristique était importante pour réduire les coûts du gouvernement. La dernière caractéristique est que le programme a permis la création d'une réserve nationale de céréales empêchant les prix aux consommateurs d'augmenter fortement lorsqu'il y a une sécheresse ou d'autres catastrophes naturelles. Lorsque les prix dépassent un niveau prédéterminé, les réserves gouvernementales de céréales sont mises en circulation sur le marché, ce qui contraint les prix à retrouver leur niveau normal.

Mark Ritchie affirme « bien que cette législation de la parité était essentielle pour sauver les exploitations agricoles familiales, elle a créé un conflit avec les intérêts économiques d'un certains nombres de corporations et de banques puissantes. Par exemple, les interventions du gouvernement pour stabiliser les prix a nuit aux spéculateurs de céréales qui ont profité des grandes fluctuations de prix pour acheter les produits agricoles quand les prix étaient bas, les stockaient pour finalement les revendre quand les prix augmentaient. En plus la gestion efficace des provisions en réduisant le nombre d'hectares cultivé a réduit les ventes de pesticides, d'insecticides et d'engrais des entreprises agricoles chimiques et des entreprises pétrolières. Les corporations de céréales ont été aussi touché car elle recevaient la même marge de profit sur chaque boisseau de céréales vendus. Leur intérêt consiste à réaliser des ventes de fort volume avec prix du marché agricole bas, ce que le programme de parité essaie d'empêcher ».

Exploiter sans avoir de réseau

Freedom to Farm a conduit à un grand mouvement de partenariat entre les industries agro-alimentaires et les grandes corporations

agricoles, éloignant ainsi les petits et moyens producteurs. Les subventions du gouvernement en disent plus long sur cette histoire. Selon une étude du mois d'avril 2000 du « Environmental Working Group », il aurait été distribué approximativement 22,9 milliards de dollars en subventions durant les trois premières années de Freedom To Farm (1996-1998) . Le un pourcent des bénéficiaires qui ont reçu le plus de cette subvention ont perçu en moyenne 249 000 dollars pendant les trois ans, soit à peu près 83 000 dollars par an. Puis 10% des bénéficiaires, incluant le 1% précédent, c'est à dire 144 000 personnes concernées, ont reçu 61% de la subvention totale soit en moyenne un paiement de 32 000 dollars par an. En même temps, la majorité des bénéficiaires de cette allocation ont vu peu d'avantages de la loi de 1996. La moitié de tous les bénéficiaires de cette aide ont été payé moins de 1 200 dollars par an. De plus, l'étude montre que beaucoup de petit agriculteurs ont vu une perte de leur revenu agricole net .

Sheila Ehrich dit « si on payait les agriculteurs sur la base de leurs besoins plutôt que de payer tous le monde cela aurait beaucoup plus de sens pour la population urbaine. Je ne comprends pas pourquoi le congrès continue comme cela. Si la situation économique devait changer alors nous serions les premiers à être touché car les subventions seront réduites».

Bien qu'il y ait d'autres facteurs pour déterminer le montant des subventions, il est principalement attribué en fonction de la taille de l'exploitation, favorisant ainsi les grandes industries au détriment des petits producteurs familiaux. La subvention est ni déterminé par les profits réalisés par l'exploitation ni par le besoin qu'elle peut avoir. Des propriétaires de terre, qui ne les cultivent pas, ont été éligibles pour recevoir des paiements importants exclusivement parce qu'ils possèdent un certain nombre d'hectares.

Qui fait le pain ?

Le bas prix des produits agricole de Freedom to Farm n'a pas été interprété comme un avantage pour les consommateurs. Selon, C. Robert Taylor professeur de politique agricole à l'université de Auburn, depuis 1984 le prix réel d'un panier de produits alimentaires a augmenté de 2,8% pendant que la valeur agricole des produits alimentaires a diminué de 35,7%. Il ajoute qu'il y a un écart de plus en plus important entre le prix de détail et la valeur agricole pour de nombreux produits d'un panier du marché tels que la viande, la volaille, les oeufs, les produits laitiers, les

céréales, les fruits et légumes frais et aussi les fruits et légumes traités.

Les problèmes de l'OMC

Selon Kathy Ozer, de la coalition nationale des familles agricoles, les engagements américains auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce et de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (G.A.T.T.), qui éliminent les politiques de soutien des prix agricoles, ont aidé à faire passer la loi Freedom to Farm. Les Etats-Unis avaient besoin de supprimer progressivement leur propre système de subventions agricoles ainsi que leur programmes pour faire pression sur les autres pays pour qu'ils fassent la même chose.

Peu après le passage de la loi Freedom to Farm les Etats-Unis critiquent sévèrement les programmes de subventions agricoles européens, en affirmant que les européens ne respectent les règles de l'OMC. Mais en juin, le commissaire européen à l'agriculture Franz Fischler a lancé des critiques similaires concernant les paiements par le Congrès aux agriculteurs américains ces trois dernières années. Fischler déclare dans le «Farm Progress Magazine» que les américains ont maintes et maintes fois dénoncé d'autres pays et en particulier l'Union Européenne de fournir un soutien à leurs agriculteurs alors qu'au même moment, années après années, ils fournissent des financements spéciaux à leur propres agriculteurs qui sont supérieurs à ce qui avait été prévu dans la loi de 1996.

L'OMC crée donc des obstacles pour ceux qui font pression pour obtenir une politique qui avantagerait les familles agricoles aux Etats-Unis. L'OMC interdit une large série de politiques de non subventions pour assister les agriculteurs qui débütent ou les petits agriculteurs. Par exemple, les règles de l'OMC empêche qu'un Etat favorise les entreprises locales pour fournir les produits alimentaires pour une école parce qu'une telle préférence discriminerait les fournisseurs se trouvant hors de l'Etat ou les fournisseurs de produits alimentaires étrangers. Des politiques similaires que l'OMC pourrait trouver illégale inclut les traitements fiscaux préférentiels pour les petits agriculteurs ou pour ceux qui débütent, l'étiquetage des produits alimentaires quant au pays d'origine ou à l'Etat d'origine ou fournir des prêts avec des intérêts faibles pour les petites exploitations agricoles.

— B.L. & N.R.

Lors d'une importante manifestation agricole à Washington, D.C, les agriculteurs ont servis aux législateurs un repas "agricole". Le repas, qui comprenait du boeuf grillé au barbecue, des haricots cuit au four, une salade de pommes de terre, salade de chou cru, du lait et un cookie, est équivalent normalement à un repas de 8 dollars. Les cultivateurs ont seulement fait payé 39 cent pour le repas représentant ainsi ce que les agriculteurs et les propriétaires de ranch recoivent pour faire cultiver les aliments pour un tel repas.

Reprendre sa place

Freedom to Farm a permit à beaucoup d'agriculteurs de se rendre compte comme jamais auparavant à quel points leur intérêts divergiaient de ceux des industries agro-alimentaires. Dr. Richard Levins, un économiste de l'agriculture à l'université de Minnesota, constate que le système alimentaire américain est constitué de 6 secteurs dépendants l'un des autres : les **matières premières de la ferme**, la production agricole, la transformation des aliments, la vente de gros et de détail et la restauration. Les industries-agro-alimentaires et leur défenseurs au gouvernement veulent décrire l'agriculture comme monolithique avec tous les secteurs égaux et indépendants. Mais la réalité est différente, il y a d'énormes inégalités entre les secteurs.

Les prix des produits agricoles bas avantageux pour les industries agro-alimentaire détruisent la viabilité des fermes familiales. Une coalition de plus de 60 organisations d'agriculteurs, de travailleurs, d'organisations pour l'environnement et des organisations ecclésiastiques ont conclut dans un communiqué émit lors du concert pour l'aide à l'agriculture de Willie Nelson en 1999 que « la crise à long terme de l'agriculture continuera jusqu'à ce que le gouvernement traite le problème fondamental des prix du marchés fixés en dessous du coût de production des agriculteurs. »

Les défenseurs des exploitations agricoles et d'une agriculture durable commence à formuler des propositions pour répondre à cette crise. La loi agricole, qui met en place le programme agricole qui dure en général de cinq à sept arrive à terme en 2002. **Les groupes commencent à prendre des vues à long terme car ils souhaitent une réforme complète de l'agriculture américaine.** Ces derniers travaillent pour créer des coalitions pour renverser cette puissante et riche concentration d'industries agro-alimentaire.

OK

Plus de 3000 agriculteurs sont venus à Washington DC, le 21 mars 2000 pour ce que l'on a appelé la manifestation pour l'Amérique rurale. Une coalition, récemment créée, d'associations de protection pour l'environnement, de consommateurs, de travailleurs, de paroissiens, d'agriculteurs ont approuvé un programme pour remplacer l'actuelle politique agricole qui a échoué. La coalition réclame l'adoption immédiate d'une nouvelle loi agricole qui :

- Fixe les prêts non garanti du gouvernement le plus près des coûts de production pour garantir que le revenu agricole provient du marché et non pas des contribuables.
- Décrète des mesures pour la conservation à court terme pour éviter la surproduction, pas rentable, qui déprime le marché .
- Crée une réserve de céréales détenu par les agriculteurs pour garantir la sécurité alimentaire en période de pénurie et la stabilité des prix en période d'abondance.
- Maintient la flexibilité de plantation.
- Crée une politique nationale pour les produits laitiers pour garantir aux agriculteurs la rentabilité du coût de production plus des investissements.

De plus, la coalition réclame des négociations d'accords commerciaux juste ce qui signifie l'assurance que tous les pays conservent le droit de développer des programmes agricoles qui répondent aux besoins de leur agriculteurs et de leur consommateurs. Ils demandent aussi que les pays arrêtent le dumping (vente de denrées à un prix inférieur au coût de production) qui dégrade les économies nationales. Ils insistent pour que chacun des accords comprennent la protection de l'environnement, des salaires justes, les droits des salariés. Et pour terminer, ils veulent la restauration de la concurrence sur le marché grâce à l'application stricte des lois anti-trust et un moratorium immédiat sur les fusions et les acquisitions des industries agro-alimentaires, des entreprises de transports, de traitements alimentaire, de fabrication et de détail.

Freedom to Farm a été dénommé dérisoirement liberté pour échouer par les critiques. Beaucoup d'experts agricoles croient qu'ils ne restent seulement quelques années aux Etats-Unis pour sauver ses familles agricoles avant qu'ils soient absorbés par de plus grandes exploitations ou qu'ils quittent leur exploitation ruinés financièrement. La prochaine loi agricole, qui est attendu pour l'année prochaine, sera décisive quand à l'avenir de la plupart des petits

agriculteurs américains qui pourront peut être cultiver leur terre le siècle prochain.

Naylor dit « étant donné la structure de Freedom to Farm, il n'y a aucune façon d'envisager l'agriculture, autrement que cela s'est avéré. » Un avenir durable pour l'amérique rurale dépend complètement de la création d'une nouvelle structure agricole, dit Naylor et des agriculteurs comme lui.