
Soixante ans de politique agricole en France. Un volontarisme politique dans un contexte favorable

Sixty years of agriculture policy in France. Voluntary politics in a favourable context

Lucien Bourgeois



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2120>

DOI : 10.4000/economierurale.2120

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 10 septembre 2007

Pagination : 35-41

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Lucien Bourgeois, « Soixante ans de politique agricole en France. Un volontarisme politique dans un contexte favorable », *Économie rurale* [En ligne], 300 | Juillet-août 2007, mis en ligne le 12 novembre 2009, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2120> ; DOI : 10.4000/economierurale.2120

Soixante ans de politique agricole en France

Un volontarisme politique dans un contexte favorable

Lucien BOURGEOIS
Ancien président de la SFER

L'auteur dresse un panorama des soixante dernières années de politique agricole pour montrer dans quelles conditions la France s'est relevée de la situation catastrophique d'Après-guerre, en tirant les leçons du passé. Il donne un bilan de la politique agricole de la période en faisant la part entre le volontarisme politique, les opportunités géostratégiques et les mythes plus ou moins erronés. Restent un certain nombre de défis que l'Union européenne doit relever.

On ne pouvait rêver meilleur contexte que la situation économique actuelle pour faire le bilan de soixante ans de politique agricole en France, au moment où les gouvernements des grands pays européens et la Commission européenne semblent partager l'idée d'en finir avec la spécificité de cette politique sectorielle. La sécurité alimentaire de l'Europe paraissant acquise, la restructuration des agricultures des pays industrialisés étant à peu près terminée, il resterait à compléter la libéralisation du secteur en abandonnant les dernières protections à l'importation et en supprimant les subventions, après les avoir «découplées» de la production.

Or, depuis peu, tout ne va pas pour le mieux. En 2006, un premier indice de crise a surpris, avec la décision américaine de quitter la table de négociation à l'OMC, alors qu'on croyait ce pays ardent défenseur des thèses libérales. L'année 2007 et le début de 2008 bouleversent le paysage agro-alimentaire, en raison d'une flambée des prix des céréales et des oléagineux comparable à celle de 1973, au moment du premier choc pétrolier, et cela dans un contexte économique général où les autorités monétaires ne semblent pas certaines de contrôler la situation. La valeur du dollar s'effondre, alors que cette monnaie sert d'instrument de réserve international. Les risques de faillite

des plus grandes banques augmentent, l'envolée des prix alimentaires relance le spectre de l'inflation. Crise passagère ou profonde ? Réponse dans quelques mois.

Alors qu'on en finirait par oublier que le premier objectif des politiques agricoles a toujours été d'assurer la sécurité alimentaire de nos pays, la crise actuelle remet l'alimentation et son impact sur l'inflation au centre du débat de société. Dans ce contexte, la politique agricole reprend du sens, après les dérives de type « Marie-Antoinette » de ces dernières années.

À la Libération une agriculture à reconstruire

En France, à la Libération, la victoire a un goût amer. Autrefois, banquier du monde, le pays se retrouve avec des caisses vides, des infrastructures dévastées. Avec ses colonies, il se veut pourtant encore une grande puissance mondiale.

L'agriculture avait été moins touchée que pendant la Première Guerre mondiale et certains pensaient même que l'idée chère à Hitler était valable : la France devait se spécialiser dans la production agricole, laissant à l'Allemagne l'industrie. La guerre avait d'ailleurs redonné du lustre à une production agricole gravement perturbée par les effets de la forte crise de 1929. À la

sortie de la guerre, il y avait encore près d'un tiers de la population active dans le secteur agricole mais l'autosuffisance alimentaire n'était pas assurée, ce qui rappelait qu'avant la guerre la France était obligée d'importer deux mois de sa consommation annuelle de blé. Durant l'occupation, les Français avaient eu faim et les tickets de rationnement n'avaient toujours pas disparu en 1947.

Dans l'Après-guerre, les agronomes, comme René Dumont, ainsi que les agro-économistes connaissaient le retard technique accumulé dans les campagnes françaises et ils avaient appris qu'on ne peut espérer une modernisation de la production sans un minimum de sécurité apporté à celui qui réalise des investissements, ce que ne garantissaient pas les rapports entre fermiers et propriétaires, encore très favorables à ces derniers. Ils savaient enfin qu'il fallait tout faire pour éviter de retomber dans les ornières d'après le premier conflit mondial, quand il avait fallu sept ans pour passer de la pénurie à l'abondance, et ils avaient pu observer ce qui se passe si on laisse les marchés opérer sans intervenir : les fortes baisses de prix, les tentations protectionnistes, avec leur cortège de réactions hostiles des partenaires commerciaux, aboutissant à l'asphyxie des échanges et, parfois, plus grave encore, à des conflits armés.

Mais, fort heureusement, pour cette génération qui aurait pu être désespérée, elle n'avait pas le choix. Il fallait agir. La France n'avait pas d'autres solutions que d'augmenter son potentiel de production puisqu'on ne pouvait compter ni sur les revenus des capitaux ni sur ceux des colonies pour couvrir nos besoins.

La complicité américaine et le rôle du mur de Berlin

Une conjonction d'opportunités extérieures assez étonnantes, par contraste avec la situation qui avait suivi la Première Guerre mondiale, a présidé à la reconstruction de la France agricole. Comme le Royaume-Uni, la France a perdu son statut de grande puis-

sance mondiale après 1945 et a accepté le leadership américain. Cela ne s'est pas passé sans soubresauts à cause des guerres coloniales mais cela a favorisé la politique agricole et la naissance de l'Europe

Par ailleurs, la guerre froide fut une chance inespérée, une aubaine pour l'agriculture française car elle a coupé « enfin » nos partenaires européens de leurs approvisionnements agricoles traditionnels, aussi bien en Hongrie, qu'en Ukraine ou en Russie. Elle apportait en même temps l'aide américaine pour une construction plus rapide et mieux concertée.

Le rôle des États-Unis

La reconstruction européenne a pu se faire avec la complicité américaine. À la fin de la guerre, les Américains se sont trouvés « obligés » de s'impliquer en Europe en raison de l'existence de l'Union soviétique. Pour éviter l'expérience catastrophique des dommages de guerre de la Première Guerre mondiale, ils ont pensé que le fardeau de la reconstruction serait moins lourd si les pays européens se développaient rapidement. C'est pourquoi, non seulement les États-Unis n'ont pas été des concurrents économiques acharnés mais ils ont fortement contribué au développement, grâce en particulier au Plan Marshall.

La construction du mur de Berlin

Un autre événement, la construction du mur de Berlin, a, paradoxalement, facilité la cohésion européenne face à la menace soviétique. Fait significatif, le Traité de Rome a été signé en 1957 et les premiers règlements européens pour la régulation des marchés agricoles datent de 1962, soit un an après la construction du mur. Pendant toute la période 1961-1989, la ligne de fracture entre les deux grandes puissances du monde passait en Europe entre les deux Allemagnes. On comprend mieux pourquoi les produits agricoles ont pu échapper si longtemps au démantèlement des droits de douane dans le cadre des négociations du Gatt.

Les trois lignes de force des politiques agricoles

L'imitation du système américain

La première ligne de force concerne nos rapports avec les Etats-Unis, sous le règne de l'ambiguïté. À l'occasion des deux guerres mondiales, ceux-ci nous ont permis de rester un pays libre et nous ont aidés à reconstruire notre économie, tandis que notre stratégie s'alignait sur leurs techniques. En particulier, notre politique agricole s'est inspirée de celle appliquée par Franklin Roosevelt pour sortir de la grande crise de 1929. D'ailleurs, depuis cette époque, toutes les politiques agricoles empruntent les mêmes voies, selon des orientations qui n'ont guère changé. La première concerne les échanges extérieurs, la deuxième le stockage public des récoltes. Il s'avère que celui-ci n'est guère utile si l'on continue à produire trop, car il faut alors réguler la production par le gel des terres, les quotas ou les droits de plantation. Mais cette régulation ne peut se faire n'importe où et être mise à profit pour résoudre en même temps des problèmes environnementaux comme l'érosion des sols, la préservation des zones humides ou la qualité des eaux.

Ainsi, nous avons eu depuis 75 ans maintenant une politique suiviste vis-à-vis des Etats-Unis. De ce point de vue, la réforme de la PAC de 1992 est un bel exemple de la difficulté européenne à inventer son chemin propre. L'entente entre filières de production et surtout entre pays fut difficile. Copier le modèle américain a été une solution de facilité qui n'a pas entièrement donné satisfaction mais cela a mis tout le monde d'accord en Europe et a permis d'éviter le conflit dans les négociations du Gatt, au moins avec la puissance dominante que sont les Etats-Unis. D'ailleurs, cette clef de lecture de nos problèmes agricoles, à travers nos liens avec l'Amérique, est-elle bien différente de celle des autres domaines de la vie publique comme la monnaie ou la défense ?

La montée en puissance des industries agroalimentaires

La deuxième ligne de force de cette période a été la montée en puissance d'une industrie très performante dans le domaine agroalimentaire. Alors que les IAA étaient à peu près inexistantes au sortir de la guerre, la France et les autres pays européens disposent aujourd'hui d'une des industries les plus performantes au monde. Si ce secteur est resté le premier secteur industriel de nos pays, c'est que la politique agricole l'a permis, en particulier en diminuant la volatilité des prix agricoles. Le bénéfice de matières premières à bas coût et d'une qualité homogène, l'UE a dépassé les Etats-Unis pour les exportations agroalimentaires, même en Europe qu'il n'y avait aucun avenir pour les ventes de produits bruts et que la seule marge de manœuvre se situait sur les produits transformés.

La difficulté de construire l'Europe

La troisième ligne de force des politiques agricoles provient, paradoxalement, de la très grande difficulté des pays européens à construire une Europe unie. La Politique agricole commune a longtemps été la seule politique économique mutualisée. Dire que cette politique nécessite 40 % des dépenses budgétaires de l'UE n'est pas une critique. Les dépenses en Europe sont tout à fait comparables à celles que l'on observe dans les pays industrialisés, aussi bien aux Etats-Unis qu'au Japon, en Suisse ou en Norvège. En revanche, ce pourcentage fait apparaître que l'Europe n'a toujours pas les moyens politiques de sa puissance économique. L'UE à 27 réalise, chaque année, la même part du PIB mondial que les Etats-Unis, soit un peu plus de 20 %. Pour assurer la gouvernance d'une telle richesse, les Etats-Unis mettent à disposition du gouvernement fédéral environ 19 % de leur PIB total quand l'UE cherche par tous les moyens à ne jamais dépasser 1 %.

Un chiffre aussi dérisoire ne permet pas d'avoir une stratégie à long terme crédible.

Il faudrait au minimum des règles communes sur le plan économique, fiscal et social très contraignantes si l'on voulait éviter les distorsions de concurrence trop flagrantes. Mais cela n'exclurait pas des moyens communs beaucoup plus considérables pour combattre les inégalités de niveaux de vie qui se sont encore notablement accrues avec les derniers élargissements communautaires. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la PAC soit la cible de nombreuses critiques car elle apparaît toujours comme la seule politique commune. On ne peut pas critiquer les autres politiques car elles n'existent pas ! Ce n'est pas une raison cependant pour accepter que cette politique agricole ne soit pas améliorée. La récente flambée des prix mondiaux montre à l'évidence l'inanité du «découplage des aides» mis en place depuis quelques années.

Les politiques agricoles Pas seulement des actions économiques

On oublie souvent aujourd'hui qu'une politique agricole n'est pas seulement constituée de mesures budgétaires. C'est le cas en France : d'importantes décisions ont été prises dans le domaine juridique, avec un accueil mitigé du côté agricole.

Première décision importante : la loi sur le statut du fermage

Votée dès la fin de la guerre, elle donnait au fermier en place la stabilité indispensable à tout effort de modernisation. Fait significatif, cette loi, inspirée par la gauche pour des motifs de défense des «petits» a, comme la création de l'Office du blé en 1936, beaucoup plus profité aux grandes exploitations du Bassin parisien qu'aux exploitations de polyculture-élevage, souvent trop petites pour permettre d'amortir de gros investissements. Rappelons, à ce sujet, que la France comptait en 1939, moins d'exploitations de plus de 100 ha qu'en 1914. Cela démontre

que les grandes exploitations avaient plus souffert des guerres et surtout de la crise de 1929 que les petites. Dit autrement et contrairement à une idée reçue, les exploitations agricoles les plus importantes ont encore plus besoin que les petites de la sécurité offerte par la loi sur le fermage ! Il n'est pas impossible que l'on puisse mettre à l'actif de cette loi, le fait que le prix de la terre en France reste aujourd'hui un des plus bas de l'UE et que la proportion des terres exploitées en fermage soit parmi les plus importantes, avec un peu plus des deux tiers de la superficie agricole.

Deuxième loi sociale démocratique : l'assurance maladie et la retraite

Cette loi a été mal acceptée au départ par les organisations agricoles. À l'image de ce qui s'était généralisé pour les salariés, il a fallu attendre 1954 pour que les agriculteurs acceptent la mise en place de cotisations sociales. Auparavant, un accident du travail ou une maladie grave était une catastrophe familiale et la retraite était assurée par le patrimoine accumulé pendant la vie professionnelle. La naissance de ce nouveau régime social fut difficile. Pour éviter de payer des cotisations élevées, le niveau des prestations est resté faible, les agriculteurs ayant remporté une victoire importante en limitant les cotisations. Cependant, à l'heure de leur retraite, ils découvrent avec effroi la faiblesse des pensions auxquelles ils ont droit.

Troisième loi majeure : la création des SAFER

La loi visait à limiter le droit de propriété et à favoriser l'usage agricole du territoire ainsi que l'installation des jeunes. Elle a été votée, curieusement, par une majorité de droite au Parlement, en faveur de l'entreprise par rapport au droit de propriété. On peut citer, aussi, dans ce domaine, l'acceptation par les organisations agricoles dominantes d'un schéma de développement qui permettait l'émergence d'entreprises modernisées,

en contrepartie d'une forte restructuration des exploitations agricoles, facilitée par une opportunité favorable, la forte demande de main-d'oeuvre des entreprises industrielles. Il y a eu peu de faillites d'agriculteurs. Le mécanisme de recomposition des exploitations a pu se faire pour l'essentiel par le non-remplacement d'une partie des agriculteurs partis à la retraite. Leurs enfants n'ont pas alimenté les rangs des chômeurs car ils ont pu trouver du travail dans les autres secteurs de l'économie.

Mythes et politique agricole

On a vu que la PAC a bénéficié de nombreuses opportunités favorables, que les décisions de politique agricole purement françaises n'ont pas été seulement économiques. On constate aussi que les discours politiques au nom desquels on a construit les politiques et en particulier la politique agricole se sont souvent révélés assez farfelus et porteurs de nombreux mythes

Le mythe de la France agricole et de l'Allemagne industrielle

Rien n'est plus faux que ce mythe qui circule encore dans certains milieux. Fort heureusement, la France est devenue un des premiers exportateurs de produits industriels du monde et l'Allemagne est restée un grand pays agricole.

Le mythe du pétrole vert

Au moment du premier choc pétrolier, le gouvernement français avait adopté une idée qui paraissait séduisante : la France n'a pas de pétrole mais elle va pouvoir utiliser l'arme alimentaire et payer son pétrole grâce à ses céréales. C'était oublier qu'aucun pays ne s'est développé en vendant des matières premières. À partir de 1986, le contrechoc pétrolier a bien montré l'inanité d'un tel raisonnement. Fort heureusement, la France a décidé de faire des économies d'énergie et de lancer un vaste programme d'électricité à base d'énergie

nucléaire. Quant aux produits agricoles et alimentaires la France, en se spécialisant dans les produits transformés, est devenue une rivale des Pays-Bas pour la place de premier exportateur mondial. Il faut pourtant relativiser ce succès : ce qui fait la puissance de la France, ce sont les vins et boissons. Sans ces produits, le solde agroalimentaire dont on est si fier serait à peine excédentaire.

Le mythe «Marie-Antoinette»

Depuis la chute du mur de Berlin, la notion de sécurité alimentaire est tombée en désuétude. Pour certains, le secteur agricole apparaît comme un secteur archaïque dont il faudrait savoir accompagner la disparition. À l'image des secteurs comme la construction navale, la sidérurgie ou les mines de fer, ils pensent qu'il faut accélérer la restructuration. C'est pourquoi il a été décidé que les aides de la PAC ne doivent plus avoir de rapport avec la production agricole et satisfaire essentiellement des objectifs environnementaux (c'est le « découplage »). Ce mythe fort sympathique aurait beaucoup plu à notre reine Marie-Antoinette qui aimait jouer à la fermière en son château. Au nom de ce principe de « découplage », on a distribué en 2007 des milliards d'euros à des agriculteurs qui n'avaient jamais réalisé pareille recette depuis des années, sans pouvoir secourir les éleveurs qui souffraient. Ce mythe apparaît comme un privilège d'enfants gâtés dans un monde toujours aussi préoccupé par son alimentation. La vraie légitimité des politiques agricoles reste encore aujourd'hui la sécurité alimentaire, comme la flambée des prix sur les marchés vient une nouvelle fois nous le rappeler.

Soixante ans après des résultats impressionnants

Dans la période de complicité américaine et de guerre froide, l'Europe a atteint rapidement l'autosuffisance agricole. Pour cela, les techniques étaient disponibles, restait à les

mettre en œuvre. Les industries mécanique et chimique en France et en Allemagne étaient parmi les meilleures du monde et, quant à la recherche, on ne manquait pas de savants. Ils avaient été mobilisés pour la recherche militaire. Rien n'empêchait de les reconvertir sur les utilisations civiles et de développer en particulier la recherche génétique. En quelques années, les rendements agricoles allaient exploser, aussi bien pour les plantes que pour les animaux.

Après la guerre, le gouvernement français, comme la plupart des gouvernements européens, a pris un certain nombre de décisions destinées à relancer la production dans tous les domaines. Il fallait permettre aux Français de revivre normalement. Il fallait aussi combattre les inégalités et favoriser l'esprit d'entreprise en apportant des sécurités.

Soixante ans plus tard, la métamorphose paraît surprenante. Ce pays, qui avait découvert les méthodes de limitation des naissances avant les autres, a connu un « baby-boom » après la guerre et est encore aujourd'hui le seul grand pays européen à assurer sa descendance. La population s'est accrue de 50 %, avec désormais 63 millions d'habitants. Le pays peu « industriel » est devenu le 5^e exportateur mondial de produits manufacturés. Qui aurait cru, il y a soixante ans que les exportations par Français seraient, un jour, nettement supérieures à celles des Américains ou des Japonais ?

À la sortie de la guerre, la moitié de la population française habitait en zone rurale. Aujourd'hui, la population active agricole constitue à peine 4 % de la main-d'œuvre totale et les exportations agroalimentaires sont supérieures d'environ 40 % à nos importations, dégageant un solde positif de plus de 9 milliards d'euros.

Comment expliquer une mutation aussi fondamentale ? Il est de mode, aujourd'hui, de railler toutes les initiatives politiques au motif qu'il faudrait laisser le marché agir en toute liberté. Les acteurs politiques français et européens de cette époque n'ont pas adopté cette position, ils ont agi avec volon-

tarisme et le plus souvent avec pertinence.

Dans la période récente, il n'y a pas toujours eu une liaison entre les mythes fondateurs des actions politiques et le résultat obtenu. Il y a eu des hasards heureux et des résultats plus favorables qu'on ne le prévoyait. Peut-être parce que le traumatisme de l'entre-deux guerres était suffisamment fort pour que le « plus jamais cela » ait poussé une génération d'hommes à éviter la majeure partie des erreurs fatales de cette période.

En définitive, la mutation profonde de l'agriculture française a pu se faire en douceur grâce aux opportunités politiques évoquées ci-dessus, qui se sont révélées favorables aussi bien au niveau intérieur qu'extérieur.

Conclusion Géopolitique et politique agricole

Depuis la Libération, les agricultures française et européenne ont connu, en quelques décennies, des changements quelquefois plus importants qu'au cours des siècles précédents. Ceux-ci ont pu se faire grâce à un volontarisme politique qui s'explique par le traumatisme de la Seconde Guerre mondiale et la guerre froide qui a suivi. La coupure de l'Europe a constitué une aubaine pour la mise en place de politiques agricoles nationales efficaces et, à partir de 1962, pour une coopération entre les pays européens dans le cadre de la PAC. D'autres éléments favorables ont aussi joué, dont le niveau élevé la croissance économique pendant les Trente Glorieuses. Il est d'ailleurs intéressant de rapprocher cette période faste de la construction du mur de Berlin. À travers l'exemple de la politique agricole, ne pourrait-on dire, au risque de paraître provoquant, que ces Trente Glorieuses sont précisément dues à la construction du Mur ?

Cette période aurait été effectivement « glorieuse », pour l'agriculture, pour deux raisons. La première est que les respon-

sables politiques et économiques auraient eu assez de mémoire pour éviter de retomber dans les erreurs du passé. La deuxième raison serait que ces mêmes responsables auraient été suffisamment intelligents pour tenir compte des rapports de force extérieurs et intérieurs afin de garder un juste équilibre entre Etat et marché et ne pas confondre libéralisme et « laisser-faire n'importe quoi au nom des « lois » du marché ».

*
* *

L'étude de cette riche période des soixante dernières années montre ainsi que nous ne sommes pas démunis pour faire face à de grands défis, en l'occurrence la transformation en profondeur de l'agriculture, et que lorsque nous avons la volonté politique d'agir, nous savons le faire. Il est certain que nous avons su assurer, enfin, notre autoapprovisionnement alimentaire et mettre sur pied une des industries de transformation parmi les plus performantes au monde.

De nos jours, des obstacles persistent néanmoins, le principal d'entre eux venant de la difficulté de construire l'UE depuis la chute du mur de Berlin. Ainsi, le récent élargissement à l'Est complique beaucoup la situation car la moitié des 14 millions d'exploitations agricoles que compte désormais l'UE

sont situées dans trois pays «pauvres» : la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie qui ont encore 7 millions de micro-exploitations ne pouvant pas assurer un revenu satisfaisant.

Sur le plan extérieur, l'UE a beaucoup de mal à parler d'une seule voix et l'écart est important entre sa puissance économique et agro-alimentaire réelle et sa capacité de gestion politique. Elle souffre cruellement de ne pouvoir élaborer une stratégie à long terme. À cet égard, les défis concernant le secteur agro-alimentaire ne manquent pas, par exemple à propos des pays méditerranéens. Sujets à une forte croissance démographique et à une production agricole en faible progression, ils ne peuvent laisser indifférente l'UE, notamment devant les risques accrus d'émigration. D'autres défis, planétaires ceux-la, existent. Comment nourrir les 3 milliards de personnes supplémentaires que l'on prévoit d'ici 2050 ? Comment éviter que les prix des produits alimentaires ne soient progressivement liés au prix du pétrole par le biais des agrocarburants ?

Depuis la chute du mur en 1989, la PAC et l'ensemble de la construction européenne connaissent plus de difficultés. Souhaitons que la période de la guerre froide n'apparaisse pas comme une heureuse exception dans l'histoire compliquée de l'unité européenne. ■