
La politique agricole française: l'État et les organisations professionnelles

Mr Pierre Muller

Abstract

French farm policy: state and professional organizations - During the last fifty years, French farm policy went along with the transformation of French agriculture. So, during the sixties, the implementation of a new policy encouraging modernization of the farms leads to an increasing participation of the farmers'unions in the new policy. But, since the eighties, with the change of the European context and the increasing requirements of competitiveness on the one hand, the growing importance of environmental protection on the other, the partners of farm policy have to elaborate a new «référentiel».

Résumé

Depuis 50 ans, la politique agricole française a accompagné les transformations de l'agriculture française. Ainsi, au cours des années soixante, la mise en place d'une politique d'encouragement à la modernisation des exploitations agricoles débouche sur une participation croissante de la profession agricole à la mise en œuvre des mesures gouvernementales. Mais à partir des années 1980, avec la transformation du contexte européen et l'accroissement de l'exigence de compétitivité d'une part, la volonté de plus en plus forte de prendre en compte les spécificités des territoires et la protection de l'environnement d'autre part, les acteurs de la politique agricole sont confrontés à la nécessité d'élaborer un nouveau référentiel.

Citer ce document / Cite this document :

Muller Pierre. La politique agricole française: l'État et les organisations professionnelles. In: Économie rurale. N°255-256, 2000. Les cinquante premières années de la sfer. Quel avenir pour l'économie rurale ? pp. 33-39;

doi : 10.3406/ecoru.2000.5153

http://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_2000_num_255_1_5153

Document généré le 16/06/2016

La politique agricole française: l'État et les organisations professionnelles

Pour comprendre l'évolution de la politique agricole française au cours des cinquante dernières années, il faut prendre en compte deux éléments fondamentaux dont l'articulation a constitué le modèle français de politique agricole: une certaine conception du métier

d'agriculteur et de la représentation du monde rural; une certaine vision du rôle de l'agriculture dans la société. Ce sont les transformations de ces deux dimensions qui permettent de mesurer les changements successifs du référentiel de la politique française depuis 1945.

Une politique à l'image de la place de l'agriculture dans la société

Au début de ce siècle, la politique agricole française se caractérise d'abord par une volonté politique de présence dans les campagnes, comme l'atteste la création, en 1881, du ministère de l'Agriculture. Dès lors que, dans le modèle de développement adopté par la France, l'agriculture n'était pas considérée comme un débouché industriel ou un réservoir de main d'œuvre, une politique visant à maintenir les équilibres ruraux s'imposait. Traumatés par le bain de sang de la Commune de Paris, les gouvernements de la III^e République privilégient l'alliance avec

la paysannerie. Dans ces conditions, l'objet de la politique agricole est à la fois la *maintenance* des équilibres socio-économiques ruraux et la *socialisation progressive* des couches paysannes au nouveau régime présenté comme protecteur de la petite exploitation. En cohérence avec cette matrice normative, la politique agricole allait se structurer autour d'un *référentiel de maintenance* visant à maintenir le maximum de paysans à la terre, même si le prix à payer était celui d'une moindre modernisation de l'agriculture.

Le temps des modernisations

Cette politique agricole est celle de la France jusqu'en 1940 même si un certain nombre d'évolutions se sont fait sentir avant. Mais avec le traumatisme de la Seconde guerre mondiale, le rapport global-sectoriel caractéristique du début du siècle va être progressivement déstabilisé. En effet, à la Libération, la

société française abandonne la recherche de l'équilibre et le malthusianisme de l'avant guerre pour faire le «choix» de l'expansion et de la modernisation. Dans ces conditions, le rôle économique et social de l'agriculture doit changer: elle devient un secteur productif intégré à l'économie nationale dont on attend

qu'il soit à la fois un débouché de l'industrie et un réservoir de main d'œuvre susceptible d'alimenter l'industrialisation. Conséquence inévitable: la politique agricole, toujours structurée par le référentiel de maintenance, est de plus en plus en porte à faux par rapport aux politiques économiques de l'après guerre.

Les transformations de la société française, en effet, n'allaient pas rester sans conséquences sur l'agriculture elle-même, et les années cinquante apparaissent comme une période d'intense foisonnement d'initiatives individuelles ou collectives. Le métier d'agriculteur se transforme profondément, l'exploitant familial en polyculture-élevage peu intensif cède progressivement la place à l'exploitant spécialisé dans une production et intensifiant ses méthodes d'élevage ou de culture. En d'autres termes, le paysan se *professionnalise*, ce qui veut dire qu'il se situe de moins en moins dans un espace territorial et de plus en plus dans un espace professionnel ou sectoriel dans lequel les organisations agricoles définissent de nouvelles règles d'excellence et donc une nouvelle identité paysanne fondée non plus sur le rapport au terroir mais sur la compétence technique.

Ces «nouveaux paysans» ont souvent été formés par les mouvements d'action catho-

que (JAC) alors à leur apogée. Convaincus de la valeur de l'action collective, ils sont à l'origine d'une multitude d'organisations qui militent en faveur de la modernisation agricole, comme les Centres d'études techniques agricoles (CETA). Surtout, ils investissent les organisations syndicales agricoles en commençant par les organisations de jeunes (le CNJA) pour finir par prendre les commandes au milieu des années soixante, de la FNSEA.

Par là, ils vont achever la transformation de ces organisations en un syndicalisme de profession et surtout, modifier les revendications du syndicalisme agricole à l'égard de l'État. Désormais, l'objectif assigné au syndicalisme est de promouvoir la modernisation de l'agriculture, y compris en encourageant l'exode agricole et l'agrandissement foncier, ce qui dans le contexte de l'époque, revient à enfreindre le tabou le plus profondément ancré dans les consciences paysannes. À la fin des années cinquante, le porte-à-faux entre le référentiel de la politique agricole (qui reste, malgré quelques ajustements, dominé par une logique de maintenance) et l'évolution du rapport global-sectoriel devient proprement gigantesque: l'heure d'une nouvelle politique a sonné.

1960-1962

Un changement de référentiel

C'est le changement de régime de 1958, avec l'arrivée du général de Gaulle au pouvoir, qui va constituer la «fenêtre politique» décisive. Dès le début de la V^e République, de très violentes manifestations paysannes obligent le nouveau Premier ministre à prendre position sur le problème agricole. Or Michel Debré a une idée directrice: assurer la modernisation de l'économie française. Dans ce contexte, l'agriculture apparaît avant tout comme un obstacle à la croissance. La nouvelle politique agricole devra être en conformité avec les ob-

jectifs de modernisation assignés à l'ensemble de l'économie.

C'est alors qu'intervient la «découverte» par le gouvernement des thèses du CNJA, une organisation dont la légitimité dans le milieu paysan n'est pas contestable et qui propose une vision de l'agriculture exactement conforme à ce dont le Premier ministre a besoin: priorité à la modernisation et à l'agrandissement foncier, encouragement au départ des agriculteurs en «surnombre», des thèmes qui s'intègrent parfaitement dans les perspectives générales définies par le gouvernement. Il n'est pas étonnant,

dans ces conditions, que l'accord se soit fait rapidement entre le pouvoir et les représentants de la nouvelle génération paysanne, accord qui va être sanctionné par la reconnaissance, au bénéfice du CNJA, d'une représentativité égale à celle de la FNSEA, ce qui n'empêche pas, il faut le souligner, le CNJA de rester au sein de la FNSEA.

Le gouvernement désigne donc, au sein du milieu agricole, son partenaire privilégié en lui conférant par la même occasion un surcroît de légitimité considérable. Dès lors, les choses peuvent aller très vite. Au printemps 1960, une série de réunions confidentielles réunissent les représentants du gouvernement et l'état-major du CNJA (en particulier Michel Debatisse qui deviendra par la suite président de la FNSEA). De ces réunions va naître un projet de loi d'orientation qui, adopté par le Parlement le 5 août 1960, modifie de fond en comble les données de la politique agricole française (Muller, 1984). En premier lieu, la nouvelle loi affirme que l'objet de la politique agricole consiste à favoriser la mise sur pied d'exploitations agricoles « viables » (ce qui veut dire que toutes ne le sont pas) que l'on définit comme celles procurant un revenu satisfaisant à deux per-

sonnes. En second lieu, la loi met en place un certain nombre d'outils destinés à favoriser la transformation des structures des exploitations agricoles, notamment en matière d'encouragement à l'agrandissement foncier (SAFER). Ces mesures vont être complétées, avec la loi du 8 août 1962, par la mise en place d'un système d'encouragement au départ des agriculteurs âgés afin que leurs terres puissent servir à des agrandissements fonciers: c'est « l'indemnité viagère de départ » (IVD).

Il s'agit bien d'un renversement complet du référentiel de la politique agricole. Dans le discours de l'État et des organisations professionnelles, les appels à la mobilité sociale vont prendre le pas sur l'exaltation des valeurs d'équilibre. Cela signifie aussi que les organisations agricoles se sont substituées à l'administration de l'Agriculture dans la définition de la nouvelle politique agricole. Le CNJA a en quelque sorte intégré son rôle de médiateur sectoriel dans un processus plus vaste d'accession d'une nouvelle catégorie paysanne à la direction du secteur agricole, les deux processus se confortant mutuellement. C'est pourquoi ces événements n'allaient pas être sans effet sur les relations entre l'État et la profession.

La recomposition des relations État-profession

Lorsque le nouveau ministre de l'agriculture, Edgard Pisani, prend ses fonctions en 1961 avec pour objectif de mener de front la négociation sur la mise en place de la politique agricole commune et la mise en œuvre de la nouvelle politique de modernisation, il ne peut que constater que les services du ministère ont peu participé à la définition de la nouvelle politique. En réalité, chacun avait intérêt à mettre en place une formule de « cogestion ». Pour le gouvernement, cela revenait à confier à une profession le soin de se « restructurer » elle-même, et donc d'en assumer les risques tenant au mécontentement que cette politique

n'allait pas manquer de provoquer. Pour les syndicats, en revanche, la prise en charge de cette politique avec son cortège de subventions et d'avantages divers était évidemment une excellente occasion de renforcer leur leadership sectoriel, d'autant plus que l'idée de cogestion était en phase avec l'idéal de responsabilité hérité, notamment, de la JAC.

La politique de modernisation est donc mise en œuvre à travers un dispositif original faisant une place importante aux organisations agricoles, notamment pour ce qui concerne la politique des structures au niveau départemental. De ce fait, la boucle

est bouclée : nouveau rapport global-sectoriel, nouvelle politique (nouveau référentiel centré sur la modernisation), nouveau système d'intervention fondé sur la cogestion et une nouvelle structure de pouvoir dans le secteur. C'est à partir de cette époque que, pour une quinzaine d'années, se met en place un système de *cogestion corporatiste de la politique agricole* fondé sur une collaboration extrêmement étroite entre le pouvoir

politique et les organisations professionnelles (Keeler, 1987). Plus tard, le symbole de cette cogestion devient la *conférence annuelle* qui réunit chaque année les principales organisations agricoles et les représentants du pouvoir afin de débattre des orientations de la politique agricole (Coulomb, 1990). Ce n'est qu'à partir de 1981 que ce système de relation État-profession allait être ébranlé.

1981

La médiation inachevée

Lorsque, à la suite de l'élection de François Mitterrand, la nouvelle ministre de l'Agriculture, Édith Cresson prend ses fonctions, son objectif est d'appliquer strictement le projet agricole du PS. Outre la mise en place d'offices fonciers qui ne verront finalement pas le jour, ce programme se propose d'introduire plus de justice sociale en agriculture grâce à un système de prix différenciés, de freiner l'exode rural qui est perçu comme un facteur de chômage et de remettre en cause le monopole de représentation des quatre grandes organisations agricoles (FNSEA, CNJA, Chambres d'Agriculture et CNMCCA), héritage de la période précédente.

Un tel programme correspond à un renversement de la hiérarchie normative du référentiel de la politique agricole, dans la mesure où la norme d'adaptation y est hiérarchisée par une norme de solidarité. Pour le mettre en œuvre, la ministre va chercher à s'appuyer sur le syndicalisme agricole de gauche en reconnaissant d'emblée la représentativité de l'ensemble des syndicats minoritaires exclus jusque-là du jeu de la cogestion. Le problème est que la situation de 1981 diffère de celle de 1960, dans la mesure où le syndicalisme de gauche est loin d'avoir l'influence dont béné-

ficiaient à l'époque les porte-parole du CNJA. Au niveau global, c'est le problème de l'adéquation de la politique agricole avec les objectifs macro-économiques du gouvernement qui est posé. À partir de 1983 en effet, prenant acte du poids de la contrainte extérieure, le gouvernement se résout à adapter sa volonté de réforme au rythme des transformations économiques. C'est le triomphe du référentiel de marché : l'opération de médiation a échoué.

Il reste que, même si ce n'est pas dans le sens qu'imaginaient les responsables socialistes, la place de l'agriculture dans la société s'est transformée depuis 1960 et les responsables professionnels commencent eux aussi à se trouver en porte à faux. Lorsque furent votées les lois d'orientation de 1960 et 1962, le Marché commun n'en était qu'à ses débuts et l'ouverture des frontières était une perspective lointaine. Il était possible de négocier, entre l'État et la profession, un compromis permettant, grâce à la protection de l'État, d'ajuster les transformations agricoles de façon à ne pas déstabiliser le système tout en maintenant le leadership de la couche dominante. Mais à partir des années 1980, ce système fonctionne moins bien.

La transformation du contexte communautaire

À partir du début des années 1980 en effet, l'explosion des dépenses agricoles et l'affrontement de plus en plus sévère avec les États-Unis dans le cadre du GATT conduisent à l'inscription, sur l'agenda communautaire, de la question de la réforme de la PAC. En une dizaine d'années, une série de réformes de plus en plus importantes va progressivement modifier le sens de la politique agricole commune: quotas laitiers en 1984, mesures agri-environnementales à partir de 1985 (article 19 du règlement 795 ouvrant la possibilité d'accorder des primes aux agriculteurs mettant en œuvre des pratiques respectueuses de l'environnement), stabilisateurs budgétaires (à partir de 1986)... En 1992, la réforme Mac Sharry introduit une forte baisse du niveau des prix garantis pour les grandes cultures et la viande bovine tout en introduisant un système d'aides directes compensatoires (Fouilleux, 1998).

Cette réforme marque une spectaculaire inflexion de la perception du problème agricole au niveau des instances européennes, puisque l'on distingue désormais les objectifs économiques et les objectifs sociaux de la PAC. D'un côté, il s'agit de laisser jouer le marché en diminuant les soutiens à l'agriculture économiquement performante, ce qui devrait permettre à la fois de réduire le poids financier de la PAC et de se mettre en confor-

mité avec les exigences formulées par nos partenaires du GATT. De l'autre, on cherche à mettre en place un système de «solidarité financière» au profit des autres agriculteurs, afin de freiner leur départ au nom de la protection de l'environnement et du refus de la désertification.

Le problème est que cette réforme conduit à la remise en cause de cette forme «d'État providence agricole» (Servolin, 1989) qui consistait à échanger une modernisation technique contre un certain droit à produire indépendamment des fluctuations du marché. Ce sont donc les fondements mêmes du compromis entre l'État et les organisations professionnelles françaises qui sont remis en cause. Mais le plus grave sans doute, est l'extraordinaire passivité dont font preuve, dans cette période, les partenaires français de la politique agricole. Cela tient au fait que, cette fois, l'opération de médiation (de construction d'un nouveau référentiel) a très largement échappé à la profession agricole et aux autorités politiques françaises. C'est pour cette raison qu'ils sont aujourd'hui contraints d'accepter, plus ou moins passivement, les remèdes que leur impose un médiateur d'un autre type, dont le pouvoir s'accroît vertigineusement: la Commission européenne.

Crise de leadership

On assiste donc à une véritable crise du modèle français de politique agricole dans la mesure où les outils essentiels qui avaient été mis au point pour gérer la modernisation de l'agriculture montrent leurs limites, compte tenu du nouvel environnement économique international. La politique agricole française a produit une génération d'agriculteurs performants sur le plan technique mais

qui n'a d'autre recours, lorsque les choses vont mal, que de s'en remettre à l'État: *la politique agricole a construit une agriculture administrée*. L'État, appuyé sur des organisations agricoles bénéficiant – de moins en moins – d'un monopole de représentation, a conduit une politique volontariste de modernisation de l'appareil productif pour laquelle l'administration et les OPA collaborent tout

en se légitimant mutuellement. Une telle politique ne fonctionne bien qu'en circuit fermé, c'est-à-dire tant que les différents acteurs parviennent à contrôler suffisamment les effets du marché, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. La crise ne porte donc pas seulement sur une certaine conception du métier

d'agriculteur conçue exclusivement autour de la fonction de production, mais également sur le rapport de leadership qui s'était instauré entre l'agriculture productive spécialisée et les autres catégories sociales à la campagne, c'est-à-dire le fondement même du corporatisme agricole.

Politiques sectorielles ou politiques locales?

En effet, les schémas forgés au cours de la période de modernisation triomphante des années cinquante et soixante ne permettent plus d'apporter une réponse cohérente aux difficultés de l'agriculture française et, plus largement, à la question du développement de l'emploi en milieu rural. Ces transformations du monde rural (convergence des modes de vie, renversement des flux démographiques, diversification croissante de la population rurale, cf. Kayser, 1990) signifient qu'il n'est plus possible d'assimiler développement rural et développement de l'agriculture de production. Cela implique donc bien une remise en cause des schémas de pensée mis en place au cours des années de modernisation qui, à partir de l'acceptation du déclin démographique, privilégiaient le renforcement technico-économique (mais pas en nombre d'emplois créés) de la filière agricole.

C'est ainsi que, depuis une quinzaine d'années, on voit se multiplier à la campagne de nouvelles formes de combinaison d'activités qui tranchent résolument avec le modèle de l'agriculture spécialisée. Ces formes d'exploitation rurale (Muller, Gerbaux, Faure, 1989) posent le problème de la diversification des modèles professionnels agricoles et donc celui d'une prise en compte, par l'État et les organisations agricoles, d'autres modèles d'agriculture, d'autres formes d'excellence professionnelle. C'est dans ce sens que va la création du contrat territorial d'exploita-

tion défini dans le cadre de la dernière loi d'orientation agricole. Affichant sans ambiguïté la nécessité de définir un nouveau « contrat » entre les agriculteurs et la société, cette mesure comporte ainsi une reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture et de son inscription territoriale.

En définitive, la question posée est bien celle de la finalité des politiques publiques en direction de l'agriculture et du monde rural. Il est clair que l'appui au développement d'une forme d'agriculture territorialisée et soucieuse de son environnement aura beaucoup de difficulté à se situer dans le cadre d'une politique sectorielle articulée sur la filière agro-alimentaire. L'agriculture de services est, par définition, en prise sur le développement local. De ce fait elle est, beaucoup plus que l'agriculture de production, susceptible de faire l'objet de *politiques locales ou régionales* associant les élus ruraux soucieux du développement économique de leur localité.

Accroissement de l'exigence de compétitivité d'un côté, prise en compte croissante des exigences liées au territoire et à l'environnement, tel est le nouveau contexte de la politique agricole française (Hervieu, 1996). Ces deux évolutions définissent le nouveau cadre conceptuel de cette politique, celui à partir duquel se construit un nouveau référentiel.

■ Pierre MULLER • CNRS-CEVIPOF

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Coulomb P. *La cogestion : une nouvelle tentative corporatiste*. In Coulomb P., Delorme H., Hervieu B., Jollivet M., Lacombe Ph., Les agriculteurs et la politique, Presses de la FNSP, Paris, 1990, 594 p. + index.
- Fouilleux E. *Idées, institutions et dynamiques du changement de politique publique. Les transformations de la politique agricole commune*. Thèse de science politique, Grenoble, 1998, 395 p. + bibliog.
- Hervieu B. *Les agriculteurs*. PUF, coll. Que sais-je? Paris, 1996, 128 p. + bibliog.
- Kayser B. *La renaissance rurale*. A. Colin, Paris, 1990, 316 p.
- Keeler J.T.S. *The Politics of Neocorporatism in France*. Oxford University Press, New York-Oxford, 1987, 319 p. + bibliog. + index.
- Muller P. *Le technocrate et le paysan*. Économie et Humanisme, les éditions Ouvrières, Paris, 1984, 173 p.
- Muller P., Gerbaux F., Faure A. *Les entrepreneurs ruraux*. L'Harmattan, Paris, 1989, 289 p.
- Servolin C. *L'agriculture moderne*. Le Seuil, coll. «Points», Paris, 1989, 320 p. + bibliog.