

La France : Les difficultés d'une réussite France : The Difficultes of Success

Pierre Coulomb et Hélène Delorme

Volume 12, numéro 1, 1981

Production et politiques agricoles dans les pays industriels : du dedans au dehors

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701163ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701163ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Résumé de l'article

Since 1970 the government brings differrenciated pressure to bear on production prices but this policy goes with the emergence of France as a big world food exporter. However since 1974 the instability of external trade and the sensible drop in agricultural income has led, 20 years after the i960's laws, to a new agricultural policy. Despite the large current debates, the definition of this new policy seems to have to await the post-crisis phase.

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Coulomb, P. & Delorme, H. (1981). La France : Les difficultés d'une réussite. *Études internationales*, 12(1), 143–161. <https://doi.org/10.7202/701163ar>

LA FRANCE: LES DIFFICULTÉS D'UNE RÉUSSITE

Pierre COULOMB et Hélène DELORME*

ABSTRACT — France: The Difficulties of Success

Since 1970 the government brings differrenciated pressure to bear on production prices but this policy goes with the emergence of France as a big world food exporter. However since 1974 the instability of external trade and the sensible drop in agricultural income has led, 20 years after the 1960's laws, to a new agricultural policy. Despite the large current debates, the definition of this new policy seems to have to await the post-crisis phase.

INTRODUCTION

1 — Une modernisation réussie: 1945-1969.

À la fin des années soixante, l'agriculture française peut considérer qu'elle a rempli le programme fixé en 1948 par le 1^{er} plan de modernisation et d'équipement puis repris et systématisé à partir de 1960 par la V^e République. Elle est sortie à un rythme accéléré de l'économie paysanne pour devenir une agriculture « moderne » en adaptant le modèle de production/consommation mis au point aux États-Unis¹.

Un exode rural rapide (la population active agricole passe de 30 % des actifs en 1950 à 15 % en 1968) assure une nouvelle polarisation de la production autour de l'exploitation familiale dont la mise en valeur est assurée principalement par la force de travail de l'exploitant qui la dirige et par celle de sa famille².

L'exploitant familial moderne est étroitement intégré au complexe d'industries et de commerces qui en amont l'approvisionnement et en aval transforment et commercialisent sa production. L'augmentation de la productivité de son travail, qui est forte³, passe par des achats croissants de consommations intermédiaires: ceux-ci étaient de 7,9 milliards en 1960, atteignent 19,6 milliards en 1970 (28,7 % des recettes globales) et poursuivent depuis leur progression (en 1979, 66,6 milliards soit 38 % des recettes globales de l'agriculture). La baisse régulière (-0,52 % par an entre 1959 et 1970) du taux de la valeur ajoutée confirme, par delà les variations qui affectent les rapports entre prix agricoles et prix industriels, cette intensification des liens marchands de l'agriculture avec les secteurs d'amont et d'aval. La production agricole brute (PAB) s'élève à un rythme moyen de 3,3 % par an entre 1949 et

* Respectivement Maître de recherche à l'Institut national de recherche agronomique (INRA) et Attachée de recherche à la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.

1. Le Plan Marshall est un des facteurs qui lancent cette modernisation. Voir sur cette période M. GERVAIS, M. JOLLIVET, Y. TAVERNIER, *La fin de la France paysanne*, Tome IV de Histoire de la France Rurale, sous la direction de G. DUBY, A. WALTON, Paris, Éd. du Seuil, 1976.
2. En 1970, la main-d'oeuvre salariée permanente avec 335.000 personnes forme 8,7 % des actifs agricoles. Les ouvriers agricoles sont employés dans 13,5 % des exploitations.
3. Les gains de productivité de 1949 à 1962 ont été de 6,8 % par an, soit un taux supérieur à celui de l'industrie (+ 5,5 % par an). Selon une autre série statistique établie par l'INSEE pour la période 1959-69, les gains de productivité de l'agriculture s'élèvent à 7,3 % par an, et restent supérieurs à ceux de l'industrie.

1962, puis de 2,5 % par an de 1952 à 1972, grâce surtout à la hausse des rendements, tandis que parallèlement l'agriculture accroît fortement ses achats de produits industriels. En même temps que l'auto-consommation diminue (on l'évalue aujourd'hui à moins de 20 % de la production), s'accroît la part de la production vendue aux industries transformatrices et aux commerces : autour de 55 à 60 % de la valeur de la production. Aussi l'agriculture est-elle sur le point de devenir durablement une branche exportatrice nette.

Le modèle de consommation s'est modifié en relation avec le changement du modèle de production. Si elle conserve sa variété, la ration alimentaire des Français évolue conformément à la tendance longue qui caractérise le modèle de consommation occidental. En valeur elle augmente plus vite qu'en quantité. Le coût de la ration alimentaire moyenne, qui est à peu près stable autour de 2500-2700 calories/tête/jour (boissons exclues), augmente en francs constants de 7 % par an entre 1960 et 1970. Deux mécanismes interviennent : la progression des protéines animales au dépens des protéines végétales ; l'augmentation des produits alimentaires élaborés par les industries alimentaires par rapport aux produits achetés en l'état et élaborés dans le cadre de l'économie domestique.

2 — La politique agricole face à la crise

La politique agricole qui a suivi et favorisé ce mouvement de la production/consommation agricole comporte deux volets principaux dont la mise en place est achevée. Le premier concerne la « réforme des structures » que les lois d'orientation de 1960-62 organisent, clôturant ainsi la période de crise des années 1953-62. Le second concerne l'extension à l'Europe de la politique nationale de prix et de marché : proposée en 1950, amorcée par la CEE le 14 janvier 1962, la politique agricole commune entre en vigueur à partir du 1^{er} juillet 1967.

Dans la phase de crise des années 1970-80, l'État conserve le cadre et les objectifs généraux de sa politique antérieure, se bornant à en adapter certains instruments. La loi d'orientation, qui en avril 1980 clôt la période étudiée, est essentiellement conservatoire, tandis que le « franc vert », introduit en août 1969, permet d'accorder le mouvement des prix agricoles aux exigences de l'équilibre général du pays tout en maintenant un grand marché européen dont la protection fait l'objet d'un financement partagé entre les pays de la CEE. La crise en effet accentue les deux contraintes que la politique agricole doit respecter.

La crise d'abord redonne la priorité à la politique de stabilisation des prix sur la politique de réforme des structures à laquelle une large place avait été donnée entre 1960 et 1965 avec l'appui de l'opposition syndicale animée par la « nouvelle génération » d'exploitants moyens en voie de modernisation. Dans la conjoncture d'inflation à deux chiffres que frôle ou atteint la France depuis 1969, la pression sur les prix agricoles à la production que l'État administre devient l'un des outils essentiels de la politique de déflation. La règle qui régit depuis les débuts de la croissance industrielle les rapports entre l'agriculture et l'industrie reprend toute sa force.

La stabilisation des prix agricoles et alimentaires est nécessaire pour limiter la hausse des salaires ouvriers. La baisse des revenus agricoles qui en résulte participe de l'effet déflationniste de la demande en biens industriels et en matières premières utilisés par les agriculteurs. Un certain nombre de ces biens étant importés, cette réduction des consommations intermédiaires contribue au rétablissement de l'équilibre de la balance extérieure. La restriction de l'aide aux investissements, en limitant le déficit budgétaire, sert aussi au ralentissement général de la demande.

La crise ensuite renforce l'objectif assigné à l'agriculture d'accroître les surplus exportables. Depuis Octobre 1973 la hausse des prix du pétrole alourdit la facture pétrolière. L'agriculture étant une des branches où le développement de l'exportation a un coût en importations relativement bas, elle reste comme dans le plan de 1948 un « secteur stratégique » pour l'expansion de l'économie nationale dans sa totalité. L'instabilité et la tendance haussière des prix agricoles internationaux, qu'illustre la flambée des années 1972-1974, autorise à y voir le « pétrole vert » de la France, pays pauvre en matières premières mais gros consommateur. Certes la rigidité de certaines industries agro-alimentaires, encore peu insérées dans les circuits d'échanges internationaux et mal outillées pour tirer parti à l'exportation, se protéger à l'importation des mouvements des prix relatifs des monnaies et des marchandises, peut être, au moins à court terme, un handicap mais ne peut dispenser de poursuivre l'aventure de l'exportation.

Pour apprécier comment cette politique a tenu ces objectifs, nous analyserons d'abord la stabilisation des prix qu'elle a conduite. Nous étudierons ensuite l'expansion de la production/consommation nationale qu'elle a accompagnée. Nous présenterons enfin les difficultés et les débats que suscite son succès même.

I — LA STABILISATION DES PRIX : LES AGRICULTEURS « CHAMPIONS INCONTESTÉS DE LA LUTTE CONTRE L'INFLATION »⁴.

Dans les années soixante, certains parmi les plus éminents « pères fondateurs » de l'Europe verte justifiaient leur action en démontrant que la CEE pouvait être considérée comme la plus conséquente des entreprises de stabilisation des prix agricoles de l'histoire. L'analyse de la politique française depuis 1969 vérifie la justesse de cette interprétation. Un point fait l'unanimité des commentateurs : le « franc vert » a très efficacement limité la hausse des prix agricoles français, surtout depuis l'application en 1976 de la politique de déflation du plan Barre. L'évolution des termes de l'échange externe (prix agricoles français par rapport aux prix agricoles des autres pays de la CEE, et d'abord de l'Allemagne Fédérale qui reste, comme avant le Marché Commun, le point de référence) et celle des termes de l'échange interne (prix perçus et prix payés par les agriculteurs français) montrent que la pression sur les prix agricoles à la production s'alourdit à partir des années 1973-74, le « franc vert » servant à ralentir le relèvement des prix agricoles à la production (et aussi, mais avec moins d'efficacité, celui des prix alimentaires à la consommation) pour contre-balancer les effets inflationnistes de la décote du franc.

4. Selon l'expression de François GUILLAUME, Président de la FNSEA dans son discours du Congrès de Bordeaux (Février 1980).

La différence moyenne entre les niveaux de prix français et allemands, qui était restée inférieure à 20 % entre 1969 et 1973 (montant de l'écart moyen entre les prix des deux pays avant l'application en 1967-68 des prix uniques européens), a varié entre 20 et 30 % en 1974, année où le franc quitte le « serpent » monétaire européen tiré vers le haut par le deutschemark, puis de nouveau entre 1976 et 1978.

L'évolution des prix perçus et des prix payés par les agriculteurs suit le même calendrier, l'indice des prix perçus progressant depuis 1973 moins rapidement que celui des prix payés. Trois mouvements qui se poursuivent contribuent à cette dégradation des termes de l'échange interne: la hausse des prix du pétrole; l'accélération de l'inflation interne; la baisse des prix agricoles internationaux à partir de Janvier 1975. La politique déflationniste française, sur la base de prix garantis qui, en francs réels, se situent parmi les plus bas de la CEE, a essentiellement permis de « décrocher » l'évolution des prix à la production de celle des charges et des coûts d'approvisionnement. En sept ans, de 1970 à 1977, l'indice Pinea (prix industriels nécessaires aux exploitations agricoles) passe de 100 à 210,2, tandis que l'indice correspondant des prix agricoles à la production ne passe que de 100 à 175,3.

Le graphique A montre cependant que l'évolution des prix diffère sensiblement selon les produits. Si on compare cette évolution 1974-78 à celle qui affecte les prix des mêmes produits depuis 1950 on peut constater :

1) les prix de la viande de boeuf et du lait continuent à croître comme l'indice général des prix à la consommation. Cette évolution des prix au rythme de l'inflation, compte tenu du faible accroissement de la productivité du travail pour ces productions, maintient en moyenne une rémunération « normale » du travail des producteurs. Cependant, alors qu'en 1970-73, le soutien des prix et la bonne tenue du marché (pour les bovins viande surtout) avait permis une amélioration nette des prix, la chute des prix de 1974 pour les bovins et le ralentissement de la hausse pour le lait ne seront pas de 1974 à 1978 « rattrapés » alors que les charges continuent à augmenter.

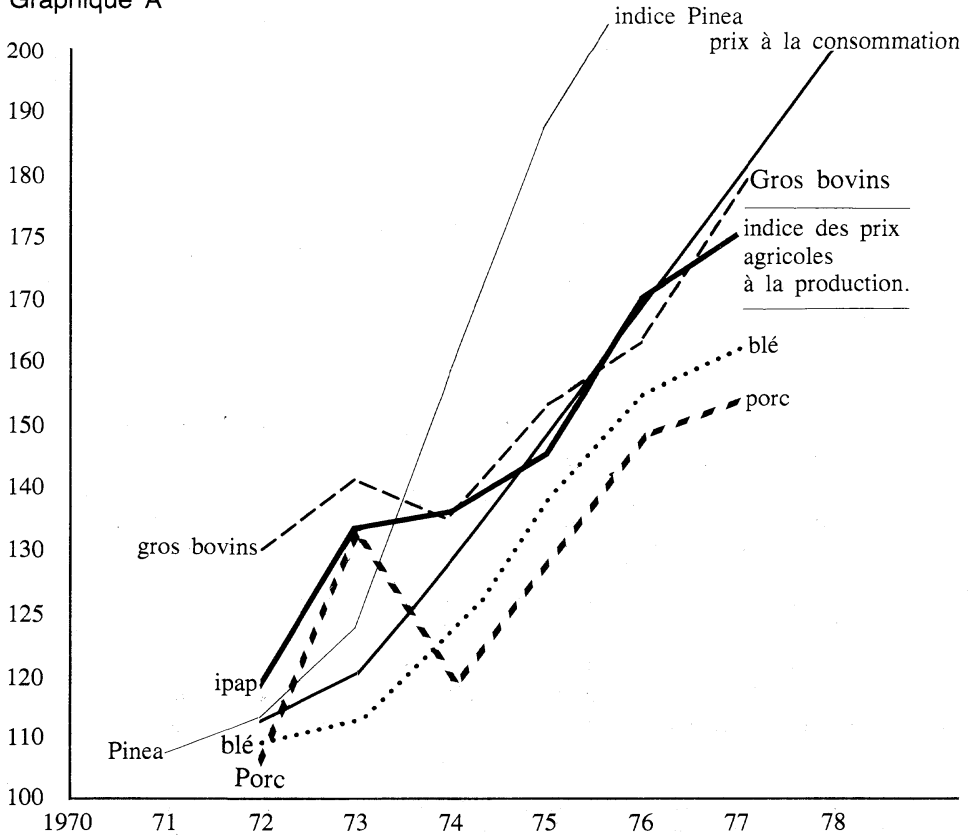
2) le prix des céréales qui depuis 1960 suivant, grosso modo celui de l'indice Pinea s'en éloigne nettement après 1974. Les céréaliers perdent ainsi une part des gains de productivité qu'ils avaient réussi auparavant à conserver dans le jeu de la fixation du prix des céréales.

3) pour les porcs et les poulets (produits à forts gains de productivité sur la longue période 1950-1980), les prix, qui avaient déjà pu évoluer moins vite que l'indice Pinea, s'en décrochent encore plus en 1974, puis se stabilisent dans une croissance dont le taux reste toujours inférieur à celui du coût de la vie.

Ainsi depuis, 1973, la hiérarchie des prix s'est-elle légèrement modifiée, principalement aux dépens des branches où sont réalisés les plus forts gains de productivité. Cette politique de blocage des prix, si elle s'est traduite par une diminution du revenu agricole comme nous le verrons plus loin, n'est en tout cas pas

une pure et simple politique de récession agricole⁵; elle n'a pas empêché l'agriculture française de développer sa production et par conséquent sa capacité exportatrice.

Graphique A



ÉVOLUTION DES PRIX AGRICOLES (indice 100 = 1970)

SOURCE: Scea

II — LA FRANCE EXPORTATEUR NET

Élément stabilisateur largement utilisé par l'État, la politique de pression sur les prix agricoles ne stoppe pas mais accompagne le développement de la production/consommation agro-alimentaire française. La crise mondiale accompagne l'émergence de la France comme pays exportateur net de produits agro-alimentaires. Ce résultat est acquis en 1971, où, après deux années d'équilibre, la balance agricole présente un solde positif. Celui-ci s'améliore jusqu'en 1977, où il se dégrade à cause

5. Comme le pensent notamment L. MAHE et M. ROUDET, dans « La politique agricole française et l'Europe verte: impasse ou révision? », *Économie rurale*, 135, janvier-février 1980, pp. 12-27.

des conséquences sur la production de la sécheresse de l'été 1976 ; puis il remonte à partir de 1978. On peut considérer désormais que la bataille de l'exportation, lancée à la libération, est gagnée : avec 7 à 8 % des exportations agricoles mondiales, la France entre dans le groupe restreint des grands exportateurs mondiaux où elle dispute aux Pays-Bas la seconde place, à distance des États-Unis mais devant le Canada, le Danemark et le Brésil. Ce résultat commercial s'appuie d'une part sur la consolidation des secteurs exportateurs traditionnels, d'autre part sur l'expansion d'une nouvelle base exportatrice autour de l'élevage bovin et de la production de lait.

A — Les céréales et les produits de « grande culture » du Nord

En 1978, la « grande culture » (céréales, betteraves à sucre, oléagineux, etc..) et ses produits de transformation assurent près du tiers (31,6 %) des exportations agricoles totales (dont 22 % pour les seules céréales) et forment toujours la base de la balance agricole française⁶.

Le solde céréalier exportable, apparu en 1950, structurel à partir de 1956, croît fortement de 1970 à 1978 en passant de 9,8 millions de tonnes à 15,2, cette hausse de 55 % en volume correspondant à un triplement en valeur. Les exportations de blé (en grains) doublent de 1970 à 1978 (de 3,4 à 6,3 millions de tonnes), celles d'orge oscillent entre 3-4 millions de tonnes, celles de maïs entre 2 et 4 millions de tonnes. Cette progression est due moins aux surfaces (stables, sauf pour celles du maïs qui s'accroissent de 26 %) qu'à l'amélioration des rendements moyens.

Le blé élargit sa place (sa production passe de 12,3 millions de tonnes en 1970, soit 39 % de la production de céréales, à 20,7 millions en 1978, soit 46 % du total) ; l'orge représente une proportion stable du total (25 %), la récolte passant de 8,2 millions de tonnes à 11,4 en 1978 ; le maïs, plus sensible aux conditions climatiques, baisse légèrement en pourcentage (de 24 % en 1970 à 21 % en 1978), mais augmente en valeur absolue (de 7,5 à 9,5 millions de tonnes).

L'expansion céréalière s'appuie sur une bonne organisation du marché, nationale depuis 1936, européenne depuis 1967. Mais elle repose surtout sur la croissance de la consommation animale (la consommation humaine stagnant autour de 76 kg/hab./an), qui, pour le blé, s'accroît de 80 % entre 1965-66 et 1978-79 (de 2,5 à 4,5 millions de tonnes). Depuis 1977 cependant, s'observe un ralentissement de cette forme de consommation des céréales, les firmes d'aliments du bétail (contrôlées à 70 % par des firmes transnationales)⁷ s'efforçant d'utiliser des produits de substitution qu'elles peuvent importer en dehors des réglementations protectrices de la PAC⁸. Les firmes françaises (dont certaines sont aussi transnationales) opèrent surtout dans la filière traditionnelle blé-farine-pain. Les coopératives, qui commer-

6. Nous nous contentons ici - en raison du volume imparti à cette contribution - d'étudier le cas des céréales. Il faudrait pour être complet examiner, outre l'évolution de la production de betterave à sucre, celles des oléagineux tempérés (colza, navette, tournesol...), et autres cultures industrielles (pommes de terre etc...) qui sont cultivées dans le même système de production que les céréales, et dont la production s'accroît depuis 1970.

7. Voir notamment JP. CHABERT, *Le complexe français du blé*, Paris, INRA-FNSP 1976.

8. Le taux d'incorporation des céréales passe de 52 % en 1977 à 46,5 % en 1978.

cialisent 70 % de la collecte, tendent à se spécialiser à l'exportation, comme les filiales des principaux groupes multinationaux opérant sur le marché international.

B — Les vins

Les vins et spiritueux forment régulièrement depuis 1970 le deuxième poste excédentaire de la balance agricole⁹. Il convient de distinguer deux marchés différents. Pour les vins de qualité (A.O.C.), la demande croît surtout à l'exportation (5 millions d'hl exportés en 1978), la consommation nationale plafonnant depuis 1975-76 autour de 7,5 millions d'hl. Cette production ne représente que 21% de la production française de vin; elle s'est accrue rapidement de 1970 à 1978 (de 9 millions d'hl à 12,5 millions) à cause surtout du reclassement de vignobles améliorés (comme les Côtes de Provence). Les vins courants, avec 80% de la production totale (46,6 millions d'hl en 1978), posent des problèmes aigus d'écoulement concentrés sur le Languedoc-Roussillon, principale zone productrice. Malgré sa forte diminution (moins de 26% entre 1970-78), la production de vins ordinaires reste supérieure à la consommation qui décroît dans la période de 40,4 à 38,5 millions d'hectolitres. Le déséquilibre du marché est accru par le maintien du mode d'approvisionnement hérité de la période coloniale. Reposant sur le « coupage » des vins français par les vins d'Algérie, ce mode d'approvisionnement préservait les intérêts respectifs et la hiérarchie existant entre le grand négoce des vins (qui contrôle la distribution intérieure et les échanges extérieurs), la grande exploitation coloniale et l'appareil coopératif (qui vinifie les deux-tiers de la production méridionale). L'organisation européenne du vin à partir de 1970 reprend ce compromis, les vins d'Italie se substituant aux vins d'Algérie. Ainsi s'explique un des paradoxes de la balance des vins: en quantité, elle est généralement déficitaire (pour 1978, 7,4 millions d'hl d'importations contre 7,2 millions d'exportations). Cette organisation de la surproduction, en pesant sur les prix, dévalorise en permanence le travail paysan et assure par la crise la restructuration de l'appareil productif. Entre 1973 et 1976, la dévaluation de la lire italienne, plus rapide que celle du franc accentue la rigueur de cette politique jusqu'à créer en 1977 une situation d'émeutes dans le Midi viticole. Les mesures d'intervention supplémentaires décidées à Bruxelles en mai 1978 ont depuis lors stabilisé cette régulation.

C — La viande bovine

Bien avant 1970, la France est exportatrice nette de viande bovine sous deux formes. Elle exporte d'abord des animaux vivants pour lesquels existe un client privilégié avec lequel la CEE va renforcer et élargir les liens: l'Italie. Les ventes d'animaux vivants croissent de façon relativement régulière de 1970 à 1978: avant 1974, le solde créditeur se situait en moyenne autour de 85.000 tonnes; après 1974, il varie légèrement au-dessus de 100.000 tonnes (109.600 tonnes en moyenne).

9. Si les eaux minérales assurent un solde exportable croissant (qui double en valeur de 1970 à 1978 en passant de 79 millions à 166 millions de francs), par contre le déficit s'accroît pour les jus de fruits (1970: - 29,5 millions; 1978: - 64 millions de F.); la bière (1970: - 70 millions; 1978: - 147 millions); enfin ... la limonade (1970: - 7,2 millions; 1978: - 4,4 millions).

Le solde de la balance de viande foraine (viandes abattues), seconde forme sous laquelle est exportée la viande bovine, est beaucoup moins stable de 1970 à 1978. Crédeur et nettement supérieur à celui des animaux vivants sur les trois bonnes années de 1974, 1975 et 1976, il devient négatif en 1972 et 1973 puis en 1978. Ainsi en moyenne entre 1970 et 1978 le solde crédeur n'atteint-il que la moitié de celui des animaux vivants (soit 48.000 tonnes/an).

Cette situation doit être rapportée d'abord à la structure et à l'évolution du cheptel. Si le cheptel bovin augmente beaucoup depuis la libération (de 15,5 millions de têtes en 1949, il passe à 20,7 millions en 1966 et culmine à 24,3 millions en 1974), il tend à se stabiliser depuis six ans autour de 23,5 millions de têtes, dont 7,7 millions de vaches. Mais la structure de troupeau de vaches se modifie: le nombre de vaches allaitantes (races à viande) s'accroît (de 270.000 unités entre 1974 et 1978) et celui des vaches laitières diminue (de 255.000 unités entre ces deux dates). La décroissance du troupeau laitier depuis 12 ans explique la faible croissance de la production de viande bovine de 1969 à 1978: alors que la production mondiale augmente de plus de 20 % et celle de la CEE d'environ 10 %, celle de la France ne passe que de 1,6 million de tonnes en 1969-70 à 1,76 million en 1978, après un maximum de presque 2 millions entre 1974 et 1976.

Mais l'instabilité de la balance de viande foraine traduit aussi, par delà l'effet du cycle de production, l'importance des importations qui s'accroissent dès que la production tend à baisser. Peu élastique et élevée (32 kg/tête/an), la consommation de viande bovine occupe une place importante dans les attentes des Français du 20^{ème} siècle, pour qui « le problème du pain cher a [...] été remplacé par celui du bifteck auquel il a légué son caractère symbolique dans les luttes sociales »¹⁰. Cette place privilégiée explique que le gouvernement organise avec ses partenaires de la CEE l'ouverture du marché intérieur aux importations extra-européennes (surtout d'Argentine et d'Afrique) dès qu'un fléchissement de la production menace de faire monter les prix plus rapidement que l'indice général des prix. Cependant la bonne tenue de ces prix (qui suivent ou même quelquefois précèdent l'indice du coût de la vie), la hausse moyenne de la production depuis dix ans et la croissance manifeste quoique encore naissante du nombre d'élevages spécialisés et agrandis (plus de 50 bovins) dans les régions « désertifiées » font que la part de cette production dans la PAB tend à croître depuis dix ans et permettent de penser que le montant des exportations s'élèvera encore dans l'avenir.

D — Les produits laitiers

Commentant en février 1980 l'excédent record de la balance des produits laitiers en 1979 (5,1 milliards de francs), le Ministre de l'Agriculture annonçait que « le grand dossier de l'année 1980 » serait celui du lait. Depuis 1970, le solde crédeur dégagé par les échanges extérieurs de produits laitiers double, passant de 2 milliards de francs en moyenne en début de période à 4,4 milliards en fin de période. Ce résultat est atteint grâce à la progression des exportations de fromage qui, multipliées par un peu plus de 4 entre 1970 et 1978 (elles passent de 675

10. M. GERVAIS, M. JOLLIVET, Y. TAVERNIER, *op. cit.*; p. 125.

millions de francs en 1970 à 2,9 milliards en 1978) sont désormais le premier poste exportateur de la branche (les exportations de fromage forment 48,5 % des exportations de produits laitiers en 1978 contre 33 % en 1970), celui qui réalise les soldes excédentaires les plus élevés et réguliers. La part des produits frais est plus modeste (moins de 10 % des exportations de la branche), mais s'accroît nettement plus vite (triple depuis 1970) que celle des produits conservés (poudre de lait, beurre, etc..) pour lesquelles les exportations ne font que doubler depuis 1970 (2,5 milliards en 78) et dont la part diminue (41,8 des exportations totales de la branche en 1978 contre 59,4 en 1970)¹¹.

L'évolution de la balance extérieure reflète le modèle de consommation nationale, qui explique à son tour les formes du développement de l'industrie. Les produits laitiers, après les viandes et avant les bovins, forment le 2^{ème} poste du budget alimentaire des ménages (presque 15 %); s'ils boivent peu de lait et consomment beaucoup de beurre (9,8 kg/tête/an), les Français augmentent rapidement (+ 3,5 % par an) leur consommation de produits transformés frais (89 kg/tête/an) et de fromage dont ils sont les plus gros amateurs du monde (18,4 kg/tête/an).

Sur cette base, l'industrie laitière, première des industries françaises¹², a réussi à diversifier ses activités vers des produits à forte valeur ajoutée comme les fromages, qui sont en outre moins dépendants que la poudre de lait écrémé et le beurre de la politique européenne de ralentissement de la production laitière. Ainsi ont pu être évités les effets de la politique européenne qui, à cause des correctifs monétaires, a fortement pénalisé les exportations françaises, de beurre et de poudre de lait¹³. L'industrie laitière privée a su par ailleurs reporter l'essentiel du poids de la politique européenne sur les producteurs et s'assurer une part croissante de la production au détriment de la coopération (76,6 % en 1978 contre 70 % en 1970).

La production laitière française s'intègre, dans cette période, plus étroitement encore au marché de la transformation industrielle : le taux annuel de disparition des livreurs de lait (-5 %) est très inférieur à celui des exploitations ayant des vaches laitières (-16 %)¹⁴, la collecte s'accroît plus vite (+21,7 %) que la production (+11,33 %). De même augmentent les rendements moyens par vache, le nombre d'étables contrôlées, équipées de réfrigérateurs, etc...

-
11. Ainsi la balance du beurre en vrac, positive en 1977 (+ 420 millions de francs), accuse un solde négatif de 508 millions de francs en 1978. La balance de la poudre de lait écrémé en vrac passe de + 908 millions de francs en 1977 à + 518 en 1978, soit une baisse de 44,8 %.
 12. Ceci se vérifie à l'examen du chiffre d'affaires de l'industrie laitière (27 % du chiffre d'affaires total des industries alimentaires en 1977), du montant des investissements (1,2 million par personnes employées en 1977), du degré de concentration (sur les 602 entreprises dont l'activité principale en 1977 est la transformation du lait, on compte les 3 premières firmes agro-alimentaires françaises : BSN-GERVAIS-DANONE et NESTLE-ALIMENTANA, qui sont des sociétés privées et SICA-OUEST lait issu d'un groupe coopératif animé par l'Union laitière Normande).
 13. C'est le cas des mesures favorisant l'incorporation de la poudre de lait dans les aliments d'allaitement des veaux, ainsi que de l'aide alimentaire. Les subventions à l'exportation hors de la CEE (vente de beurre à l'URSS essentiellement), partout l'effet inverse, ont partiellement compensées l'effet des premières mesures.
 14. Le nombre d'exploitations livrant du lait à l'industrie passe de 850.000 en 1969 (sur 928.300 exploitations détenant des vaches laitières) à 544.200 en 1977 (sur un total de 574.000).

E — Des importations croissantes et irrégulières

L'émergence de la France comme exportateur net ne s'est pas accompagnée, contrairement au projet de développement initial, d'un ralentissement des importations agro-alimentaires. Depuis 1969 celles-ci s'accroissent à un rythme annuel plus irrégulier mais aussi plus élevé que pendant la phase précédente (cf. tableau 1).

TABLEAU 1: Taux de variation annuelle des importations alimentaires

| 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|-------|-------|------|------|-------|-------|------|------|-------|------|------|
| +27,2 | +14,2 | +5,9 | +12 | +24,6 | +19,5 | +7,3 | +22 | +32,3 | +7,5 | +5,3 |

Ne faut-il pas voir dans cette évolution la rançon du succès de la stratégie de développement mise en oeuvre depuis 30 ans ? Celle-ci, en assurant l'expansion de la production et du surplus exportable, a aussi inséré plus étroitement l'agriculture dans les échanges internationaux. Cette évolution n'implique-t-elle pas que soient réorganisés les équilibres prévalant tant entre l'agriculture et les autres secteurs qu'à l'intérieur de l'agriculture entre les différentes branches, régions et producteurs ?

L'analyse des tendances nouvelles qui se manifestent dans le commerce extérieur et dans la production, comme celle des débats qui préparent l'élaboration d'une nouvelle politique agricole montrent que telles sont bien les questions que soulève le processus de restructuration économique en cours.

III — À LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE

C'est dès la fin de l'année 1974 que s'amorce la réflexion sur la réforme de la politique agricole. L'équipe giscardienne, portée au pouvoir par les élections présidentielles de Mai 1974, demande alors à quelques experts de réfléchir sur la « compétitivité » de l'agriculture française, sur le protectionisme pratiqué jusqu'alors, sur les liens entre l'agriculture et les secteurs d'amont et d'aval, sur le rôle de l'État dans la gestion du complexe agro-industriel, etc... Les débats se poursuivent en gardant un caractère semi-confidentiel jusqu'à la fin en 1977 où ils s'élargissent enfin aux organisations professionnels agricoles et aux assemblées représentatives pour préparer une nouvelle « Loi d'Orientation » conçue, à l'image des lois de 1960-1962, comme « la charte » qui devra conduire l'agriculture française à l'aube de l'an 2.000. Pourquoi ces doutes, ces interrogations, ces inquiétudes, au moment même où le pays récolte les fruits de la politique menée pendant les 30 ans précédents ?... Une question nouvelle, découlant du passage d'une phase d'expansion à une phase de crise, domine ces débats : de la compatibilité entre la politique de stabilisation des prix et des marchés poursuivie en coordination avec les partenaires de la CEE et l'instabilité croissante du système économique mondial avec lequel l'agriculture intensifie ses relations. Cette question surgit à la suite des deux évolutions interreliées qui marquent les années soixante-dix. La première est celle des échanges extérieurs dont le contrôle tend à échapper à l'État ; la seconde concerne l'appareil productif, les aléas des échanges extérieurs tendant à le restructurer dans un sens qui, ne coïncidant pas toujours avec les projets de l'État, complique sa gestion.

A — La déstabilisation des échanges extérieurs

Les analyses qui précèdent montrent que les années 1974-75 marquent un tournant dans la période étudiée, l'instabilité du contexte international se confirmant en se renforçant. Les écarts entre les monnaies européennes d'abord tout à la fois s'amplifient et varient à un rythme plus rapide. L'effet de fractionnement du marché européen découlant du recours généralisé aux « parités vertes » est ensuite renforcé à partir de 1975 par le retournement des prix agricoles internationaux qui connaissent des baisses brusques et soudaines et sont ramenés à des niveaux 1,5 à 2 fois inférieurs aux prix européens (l'écart est de 4 à 5 pour le beurre et la poudre de lait), alors qu'entre la fin de 1972 et 1974 ils les avaient dépassés ou rejoints. Les mouvements qui affectent depuis les échanges de produits agro-alimentaires avec la CEE comme avec les pays tiers révèlent la fragilité de la politique commerciale française quand elle est confrontée à des marchés instables.

Avec la CEE d'abord, la dégradation des résultats obtenus est nette. À partir de 1975, les importations en provenance de cette zone s'accroissent plus rapidement que les exportations qui plafonnent depuis 1970 autour de 66 % des exportations totales, malgré l'entrée en 1973 de trois pays supplémentaires, dont le gros importateur net qu'est le Royaume-Uni. Du fait de cette double évolution, le taux de couverture baisse et reste depuis 1975 inférieur à ce qu'il était en 1965 (ce taux est en 1979 de 155,7 % contre 175,8 % en 1965 et 218 % en 1974). Cette situation résulte de la saturation des marchés des pays partenaires, et surtout de ceux qui disposent de monnaies fortes. Dans ces pays, le système des parités vertes et des MCM permet la poursuite de politiques protectionnistes favorisant aussi la modernisation de la production agricole. Si dans presque tous les pays de la CEE le degré d'auto-provisionnement s'élève, le mouvement est particulièrement accentué en RFA, qui conserve les prix à la production les plus élevés de la CEE, et qui n'est plus que notre 2^{ème} client, ayant cédé la première place à l'Italie, mais devient notre deuxième fournisseur ; le taux de couverture avec la RFA baisse fortement, passant de 656 % en 1965 à 310 % en 1974 et 188,4 % en 1978. Sur ces marchés où la concurrence s'intensifie, les exportations deviennent aussi irrégulières que sur les marchés extra-européens. Les retouches perpétuelles apportées aux correctifs monétaires laissent certes subsister partiellement l'« avantage de change » résultant de la dépréciation du franc, mais n'entament pas complètement non plus les avantages comparatifs découlant de la productivité plus élevée que permet aux industries agro-alimentaires des pays à monnaies fortes le faible taux d'inflation interne, et leur plus grande insertion dans les marchés internationaux qui leur facilite des approvisionnements à coûts plus bas.

Aussi la France accorde-t-elle de plus en plus d'importance à la conquête des marchés extra-européens avec lesquels elle entretient déjà des relations intenses, 53,4 % des importations en provenant et 35 % des exportations s'y écoulant en 1979. De 1978 à 1979 la progression sur ces marchés tiers (+ 20 %) est plus élevée que sur les marchés de la CEE (+ 13 %). Mais si les exportations s'accroissent hors de la CEE, c'est d'une manière qui reste aléatoire : en 1979 le taux de couverture (73 %) est meilleur qu'en 1965 (50 %) et 1970 (57 %) mais inférieur à celui de 1974 (79 %). L'expansion commerciale sur les marchés extra-européens, souvent difficile car il faut surmonter la concurrence des États-Unis (pour les céréales) ou la faiblesse

de la demande solvable (pour les produits laitiers), souffre de l'absence d'une politique commerciale « dynamique » dont la définition relève de la compétence de la CEE. Celle-ci, globalement importatrice nette, se préoccupe peu de régulariser et d'accroître les exportations qu'elle considère généralement comme des moyens de dégager ses marchés internes, soit au coup par coup (cas des exportations périodiques de beurre vers l'URSS), soit en fin de campagne une fois satisfaite sa propre demande (cas des céréales). Les exportations sous forme d'aide alimentaire, qui se sont accrues pour l'huile de beurre et la poudre de lait écrémé depuis 1973, ont jusqu'ici peu bénéficié aux entreprises installées en France, les correctifs monétaires ayant placé ces entreprises en situation défavorable par rapport à celles opérant à partir des   tats à monnaies fortes.

Deux évolutions récentes à l'importation depuis les pays tiers sont révélatrices de la fragilité du protectionnisme français face à de brusques mouvements de prix absolus ou relatifs. La première affecte les importations « habituelles » de produits tropicaux et d'abord de café, dont le coût est multiplié par deux en 1976 (6,4 milliards de francs, soit l'équivalent du solde excédentaire des céréales la même année). Du fait de la rigidité de la demande nationale, la balance agricole accuse lourdement la hausse des prix internationaux découlant de la politique de contrôle de l'offre pratiqu  e par les pays exportateurs de café sous l'égide du Brésil, qui émerge aussi depuis 1970 comme grand exportateur mondial et devient en particulier, devant les   tats-Unis, le premier fournisseur de tourteaux de soja de la France.

C'est précisément dans les produits utilisés par l'alimentation animale qu'a lieu la deuxième évolution significative de la période. Celle-ci concerne les produits de substitution des céréales (le manioc expédié de Thaïlande étant le plus utilisé) dont les importations s'accroissent nettement depuis 1977, les effets de l'appréciation du franc à partir de la fin de 1978 s'ajoutant aux faibles droits de douane¹⁵ pour rendre le prix de ces produits importés compétitifs par rapport aux prix des céréales locales.

TABLEAU 2 —   volution des importations « aliments pour animaux »

| Années | Valeur millions de francs | Quantités millions de tonnes |
|---------|---------------------------|-------------------------------|
| 1960 | 144 | 463 |
| 1970 | 1.004 | 1.679 |
| 1974 | 2.164 | 2.078 |
| 1975 | 1.759 | 2.168 |
| 1977 | 3.264 | 2.680 |
| 1978 | 3.343 | 3.200,9 |
| 1979 | 3.913 | — |

Ce contournement des mécanismes de la PAC s'ajoute à celui qu'autorisent depuis 1962 les accords Dillon passés au GATT entre les   tats-Unis et la CEE pour la soja et les tourteaux de soja¹⁶. Marque-t-il une progression de la part prise dans le

15. Les droits sur les importations de manioc, consolidés au GATT, sont de 6 %.

16. Ces accords consolident l'importation à droits faibles ou nuls par la CEE du soja et des tourteaux de soja. Du fait des écarts de prix entre les oléo-protagineux importés sous ce régime et les céréales européennes, les premiers tendent à être utilisés autant comme des substituts que comme des compléments aux seconds par l'industrie de l'alimentation animale.

commerce extérieur et dans l'alimentation animale par les groupes transnationaux qui sont déjà largement installés dans le secteur, ou plus exactement sans doute une réorganisation des relations que ces groupes entretiennent avec leurs concurrents nationaux, privés ou coopératifs, ainsi qu'avec les producteurs? Les informations disponibles permettent de supposer cette restructuration mais sont trop partielles pour la préciser. Les statistiques nationales permettent mieux en revanche de repérer les effets directs qu'ont ces échanges sur la production : par la concurrence qu'elles font peser sur les céréales, ces importations contribuent à modifier les rapports existant entre l'élevage et la céréaliculture, et par là les relations entre la moyenne et la grande exploitation.

B — Les revenus agricoles : des disparités renouvelées

L'évolution des revenus agricoles a été particulièrement cahotique au cours de la décennie 1970-80. Cette évolution a en effet été marquée par le passage brutal de trois bonnes années (1971, 1972, 1973) dont une exceptionnelle (1973 : + 21 % d'augmentation du revenu brut agricole, + 23 % du revenu net agricole par rapport à 1972) à trois mauvaises années (1974, 1975, 1976) dont une catastrophique (1976, année d'accident climatique). Le revenu brut par exploitation retrouve en 1977 son niveau de 1972 en valeur réelle, mais continue à décroître en 1978. Quant au revenu net, il est en 1978 égal celui de l'année 1970. Au total de 1970 à 1978, le revenu agricole n'augmente que de 2,6 % en valeur réelle mais diminue depuis 6 ans de 1974 à 1979 de 1,2 % par an. Cette augmentation moyenne depuis 70 reste inférieure à celle des revenus des salariés et des entrepreneurs individuels non agricoles, le « décrochement » s'opérant en 1974. Les agriculteurs constituent bien en effet le seul groupe socio-professionnel qui ait vu son revenu se dégrader en termes absolus, aussi longtemps (six ans) et aussi nettement¹⁷. Cette situation est due bien sûr pour une large part à la hausse des coûts d'approvisionnement que n'a pas suivie celle des prix agricoles à la production. Mais l'évolution des revenus et la hausse des coûts d'approvisionnement n'a pas eu le même effet selon les différents types d'exploitants : en raison d'abord de la forte disparité initiale des revenus, ensuite des différences d'orientations technico-économiques. En 1970, 15 % seulement des actifs familiaux percevaient la moitié (49,6 %) du revenu brut d'exploitation total, 22,2 % des actifs se partageaient 26,5 % du RBE ; les deux tiers des actifs (62,7 %) devaient se contenter du quart du RBE (23,9 %).

TABLEAU 3 — Disparités des revenus (1970)

| RBE moyen par actif (en milieu de francs) | % d'actifs familiaux | Répartition du RBE total |
|--|----------------------|-----------------------------|
| — < 15 | 62,7 | 23,9 |
| 15 < 30 | 22,2 | 26,5 |
| 30 < | 15,1 | 49,6 |

17. En 1980 la commission des comptes de la nation révisé en baisse les estimations faites sur les revenus de 1976, 77, 78, 79. Elle fait apparaître sur six années (1974-79) une baisse moyenne de 1,2 % par an. En 1979 le revenu brut moyen ne progresse que de + 0,3 %.

Cette forte disparité des revenus a sans aucun doute été légèrement atténuée, au moins jusqu'en 1978¹⁸. En effet, les gros producteurs de « grandes cultures » ont vu de 1974 à 1978 leur prix s'élever légèrement moins vite que ceux des autres producteurs, tandis qu'ils connaissaient des récoltes relativement médiocres, qu'ils devaient faire face aux hausses de prix de l'énergie et des engrais, mais aussi à celles des salaires ouvriers et affronter enfin la concurrence due à des importations croissantes de produits substitués. Ce sont en effet les exploitations à spécialisations végétales qui ont connu la plus forte hausse relative de leurs charges réelles totales, en raison principalement de la hausse des coûts salariaux¹⁹. Pour les approvisionnements, l'augmentation des charges de la grande culture n'est pas proportionnellement supérieure à celle que subissent les producteurs de lait. La réaction de ces grandes entreprises a été du reste de réduire leurs coûts d'approvisionnement, en particulier en diminuant leurs achats d'engrais.

TABLEAU 4 — Part des charges réelles dans le produit brut
(en % du produit brut)

| | CHARGES TOTALES | | CONSOMMATIONS INTERMÉDIAIRES | |
|---|--------------------|------|---------------------------------|------|
| | 1970 | 1977 | 1970 | 1977 |
| Agriculture générale 20 — 50 ha | 57,0 | 71,3 | 32,5 | 41,9 |
| Bovins — lait 20 — 50 ha | 56,1 | 64,5 | 33,0 | 42,3 |
| Bovins — viande 20 — 50 ha | 54,4 | 60 | 29,3 | 35,7 |
| Porcins (BRETAGNE, PAYS DE LOIRE, CHARENTE) | 86,6 | 85,9 | 72,7 | 70,6 |

SOURCE: *Scees* — *RICIA*

Les producteurs familiaux intensifiés ont bénéficié - à l'exception importante des producteurs de « hors sol » - d'une meilleure tenue de leurs prix. Mais l'augmentation de ceux-ci, qui grossièrement, nous l'avons vu, est indexée de fait sur le coût de la vie, ne compense pas et de loin la hausse des charges en 1974. De ce fait, le revenu agricole brut et, plus encore, le revenu agricole net de ces producteurs fléchit en francs constants. La réaction de ces producteurs a été en général celle que l'on doit attendre de cette forme de production: ils ont poursuivi alors, pour rattraper leur perte relative de revenu, un effort d'intensification de la production. Ainsi, par exemple, à l'inverse de la consommation d'engrais, la consommation d'aliments du bétail s'est accrue depuis 1974; et la collecte de lait augmente

18. Les exploitations qui bénéficiaient en moyenne d'un RBE de plus de 4 fois supérieur à la moyenne en 1970, n'obtiennent plus en 1978 qu'un RBE moyen triple du RBE moyen de l'ensemble des producteurs.

19. Sous la forme directe de l'emploi de salarié ou sous la forme indirecte de recours à des entreprises.

au cours de cette période de 21,6 %. Du reste, les investissements d'équipement, dont une large part sert à la rénovation des bâtiments d'élevage, sont passés de 8 milliards de francs en 1970 à 18 en 1977²⁰.

Les producteurs de porcs et de volailles se sont aussi modernisés durant cette période. Mais leur revenu a été le plus laminé par l'écart entre des prix de vente insuffisants et des charges réelles croissantes dont la hausse les affecte d'autant plus que ces charges absorbent 86 % de leur produit brut. Beaucoup d'entre eux - et plus particulièrement les plus spécialisés et les plus « récents » dans cette voie, qui doivent supporter d'importantes charges de remboursement - ont été aux limites de la faillite. Ce sont eux qui ont ressenti le plus durement la concurrence des producteurs hollandais, non seulement avantagés par une meilleure structure et un moindre coût de leur approvisionnement, mais encore « aidés » par le jeu des MCM à l'importation en France²¹.

Aussi bien pour les producteurs de lait que pour les producteurs de « hors sol », la modernisation récente, et surtout tardive comparativement à celle des pays du Nord-Est européen, a contribué à accentuer les effets de la crise de 1974, d'autant plus que cette modernisation, de l'avis de nombreux experts, est passée par des modèles de production coûteux en consommations intermédiaires²². Celles-ci augmentent en volume et par an de 5,3 % entre 1967 et 1974, plus rapidement que la PAB qui ne s'accroît en volume que de 1,76 % par an. Cette évolution s'oppose à celle de la plupart des pays européens: ainsi en Allemagne, l'augmentation des consommations annuelles intermédiaires est de 1,6 % et celle de la production de 1,85 %; aux Pays-Bas, elles sont respectivement de 5,8 et 5,18 %; en Grande-Bretagne, de 0,2 et 1,83 %.

Cette évolution explique le surendettement des jeunes éleveurs. 14 % seulement des agriculteurs français supporteraient 50 % de l'endettement total de l'agriculture, alors qu'à l'inverse, la moitié des agriculteurs seraient « sous-endettés » en ne supportant que 10 % de cet endettement²³. Si l'on extrapole ces résultats à la France entière, ce serait 120.000 exploitants (de jeunes éleveurs de porcs et de volailles, arboriculteurs, viticulteurs, ayant acheté des terres, rénové leurs structures ou procédé à de forts investissements de hors sol) qui auraient un endettement supérieur à 200.000F et des charges de remboursement insupportables au vu de leurs revenus. Cet endettement atteint en effet en moyenne 16.000F par ha en 1976 pour les producteurs de porcs (de 10 à 20ha), 14.000F/ha pour les producteurs de fruits, soit environ 4 fois plus que l'endettement moyen à l'hectare (4.000F).

20. En raison de la loi sur l'élevage de 1967.

21. De 1977 à 1979 de nombreuses manifestations de producteurs de porcs de Bretagne, du Poitou-Charente, des Pays de la Loire et du Nord ont lieu contre l'effet des MCM sur le renforcement de la concurrence hollandaise. Un comité « anti-MCM » est ainsi créé en Bretagne en 1978.

22. Cf. sur ce sujet le rapport de Jacques POLY, Directeur Général de l'INRA, qui souhaite « une agriculture moins fragile plus économe, plus raisonnée dans ses pratiques, plus soucieuse de son avenir à longue échéance » (« Pour une agriculture plus économe et plus autonome », INRA, 1977).

23. Résultat d'une étude de la Caisse Nationale de Crédit Agricole sur l'échantillon RICA 1976. *L'endettement de l'agriculture*, CNCA, Paris 1978.

Le renouvellement des disparités entre les agriculteurs conduira-t-il pour autant à des affrontements d'intérêts susceptibles de rompre l'unité syndicale maintenue depuis la Libération? Plusieurs raisons conduisent à une réponse négative. L'inflation « à deux chiffres » allège d'abord progressivement la charge de l'investissement et permet de le considérer plus facilement comme un moyen d'accéder dans l'avenir à la « rentabilité ». Celle-ci dépend en second lieu, quelle que soit l'orientation technico-économique, des rapports existant entre les prix de vente et ceux des approvisionnements. De ce fait, certes, des conflits d'intérêt peuvent opposer les éleveurs de hors sol, et d'abord de porcs qui sont les plus gros utilisateurs, aux céréaliers, les premiers cherchant, pour abaisser le coût des rations à remplacer (comme leurs concurrents du Nord de l'Europe) les céréales par des produits de substitution importés à des prix inférieurs à ceux que l'application des règles européennes garantit aux seconds.

Cependant, deux facteurs tendent à limiter les conflits. Le premier tient à ce que les céréaliers ont conscience que leur intérêt premier dans la phase actuelle est de défendre le marché qu'ils trouvent auprès des éleveurs français. La CEE, du fait de son fractionnement, leur permet de moins en moins de négocier les conditions de leur alliance avec les éleveurs français en s'appuyant sur une alliance alternative avec les producteurs de céréales allemands et/ou avec les éleveurs néerlandais et belges. Le second facteur est que les agriculteurs français dans leur ensemble sont confrontés depuis 1974 à une dégradation constante de leur revenu qui tend tout à la fois à les pousser à faire front commun et à se satisfaire, provisoirement au moins, d'une amélioration linéaire de la grille de prix existante. La renaissance en 1980 d'un mouvement national de revendication qui s'adresse autant aux responsables français qu'européens pour obtenir une hausse de l'ensemble des prix agricoles vient vérifier cette interprétation.

La dégradation du revenu agricole, rappelons-le, n'a en rien freiné la croissance, tout au contraire, elle a permis de nouveaux gains de productivité et d'intensification. En 1978 puis en 1979, la production agricole finale s'est accrue chaque fois de plus de 5%. Le maintien de cette tendance longue de l'appareil productif renforce la nécessité d'élaborer une nouvelle politique agricole.

C — Les débats actuels

Quelles réformes effectuer dans cette conjoncture mouvante? Au-delà des polémiques souvent confuses que cette question suscite entre les partisans du protectionisme et ceux du libre-échange, un consensus nous semble s'établir sur deux points.

Le premier, et c'est le coeur de l'argumentation des organisations agricoles, est que la crise agricole n'est pas une crise de la production mais une crise des relations entre la croissance de l'agriculture et celle de l'industrie, et qu'elle ne se résoudra qu'au terme du processus de restructuration du système économique mondial. En effet, depuis 1970 ni les quantités vendues, ni les investissements n'ont cessé de croître. Seul le revenu agricole moyen s'est dégradé en décrochant du salaire moyen avec lequel il avait pu auparavant maintenir la parité. Ces deux mouvements ont été à la fois la cause et la conséquence d'une participation accrue de l'agriculture aux

échanges européens et mondiaux. Cette participation, nous l'avons vu, devient un des principaux mécanismes utilisés par l'État pour stabiliser les prix intérieurs (par la modulation des taux de change, le contournement ou l'application des réglementations européennes de marchés) et donc pour élargir la base d'accumulation de l'industrie. Les prix agricoles et alimentaires restent en effet un des déterminants des salaires ouvriers et deviennent, dans le modèle de production/consommation occidental, un des éléments qui conditionnent l'ouverture des marchés rentables pour les firmes qui approvisionnent l'agriculture et lui achètent ses produits. Ceci explique que la place de l'agriculture dans l'économie française ne pourra être précisée que quand la place de celle-ci dans le monde aura été redéfinie, à la fin de la phase de composition/recomposition du système productif mondial.

Le deuxième point, et c'est le seul acquis de la phase antérieure d'expansion, est que l'agriculture restera un secteur exportateur, le « pétrole vert » désigné par le Président de la République en Décembre 1977 comme un des principaux atouts que la France devra continuer à faire valoir dans l'avenir²⁴ la crise, sauf changement politique de fond possible mais imprévisible, devant conduire à une dépendance accrue de l'appareil productif national à l'égard des débouchés et des approvisionnements extérieurs. Cette certitude partagée explique que l'essentiel du débat sur la politique agricole porte non sur la question de savoir s'il sera possible ou raisonnable d'exporter, mais sur les modalités à suivre pour exporter et notamment :

1) comment exporter : par un « board » européen ou national ; ou par une ouverture conduite par les industries transformatrices ;

2) quels produits exporter et donc comment repenser les formes de la production nationale : en les concentrant autour des produits, des exploitations et des régions les plus compétitives dans la concurrence mondiale ; ou en remodelant leur hétérogénéité pour élever en même temps le taux d'auto-approvisionnement et les surplus exportables ;

3) vers quels pays exporter : faut-il centrer l'effort sur l'Europe, de l'Ouest et de l'Est, du Nord et du Sud ; ou vers les pays en développement des anciens empires coloniaux qui forment la zone d'expansion extérieure avec laquelle les accords de Lomé et la politique d'aide alimentaire ont déjà renouvelé les relations ; ou vers les récents pôles économiques (tels le Brésil avec qui des liens se tissent) ou financiers (comme les pays pétroliers).

D — Une politique d'attente.

Toutes ces questions restent pour le moment ouvertes : la politique française de réponse à la crise est une politique d'attente qui cherche à préserver les acquis de la période antérieure mais sans engager l'avenir. Les mesures prises dans les dernières années sont significatives puisqu'elles visent avant tout à limiter les coûts internes afin de maintenir le potentiel exportateur dont l'expansion semble remise à l'après-crise.

24. Discours de Vassy (Calvados) en Décembre 1977 à quelques mois des élections législatives de 1978.

Le Gouvernement a d'abord poursuivi la politique de blocage des prix à la production, en l'accompagnant à partir de 1976 de subventions qui en atténuent les effets sur les revenus. En 1976, 1977 et 1978 presque ou plus de 4 milliards par an ont été ainsi distribués aux exploitants. Si en 1979, le niveau des subventions baisse, on peut penser qu'en 1980, le Gouvernement français, s'il n'obtient pas à Bruxelles les moyens de satisfaire les revendications de prix des agriculteurs, est prêt à subventionner les producteurs à un niveau proche ou supérieur à celui des années 1976 et 1977²⁵.

TABLEAU 5 — Subventions bénéficiant aux exploitations agricoles
(en millions de F)

| | 1970 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|-----------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Calamités agricoles | 47 | 142 | 210 | 1.318 | 153 |
| Subventions ordinaires | 374 | 1.307 | 1.560 | 1.907 | 2.447 |
| Subventions exceptionnelles | — | 2.624 | 2.625 | — | — |
| TOTAL | 421 | 4.073 | 4.395 | 3.225 | 2.600 |

La politique suivie a ensuite, et tout aussi classiquement, visé à réduire le poids que fait peser la rente foncière sur les exploitants agricoles²⁶. La nouvelle Loi d'Orientation d'Avril 1980 est ainsi avant tout une loi foncière dont l'objet est de relancer la concentration en allégeant la charge foncière qui pèse sur les jeunes exploitants quand ils reprennent les exploitations de leurs parents: le principe étant d'« exproprier » en partie les co-héritiers. Cette loi se propose aussi d'établir une propriété sociétaire du sol qui permettrait d'étendre le fermage jugé économiquement plus rentable. Enfin elle vise, en favorisant la « libération » de terre par le découragement de l'agriculture à temps partiel, à obtenir une baisse relative du coût des terres.

La politique d'exportation est encore plus conservatoire. La Loi d'Avril 1980, dans son « volet économique », se borne à créer deux organismes nouveaux. Le Conseil Supérieur d'orientation de la production agricole remet à l'interprofession la mission d'assurer la gestion de la politique alimentaire, le but étant de décharger l'État du financement du soutien des marchés (par un système de taxes para-fiscales) et de soumettre les producteurs aux disciplines déterminées par les besoins des IAA. Le Fonds de promotion des produits agricoles a la charge de gérer les crédits qui seront dégagés pour favoriser les exportations. À supposer que le Conseil Supérieur parvienne à éviter la paralysie des interprofessions du même type qui existent déjà (comme le CNIEL) et que le Fonds de promotion reçoive des crédits suffisants pour être mieux qu'un « voyageur de commerce » de l'agriculture française, l'efficacité de cette nouvelle politique d'expansion extérieure demeure très problématique quand on la compare aux politiques modernes de libre-échange dont la politique américaine forme le modèle. Face aux mesures de contrôle de l'offre interne (gel des terres et

25. La conférence annuelle prévoit en décembre 1980 des subventions « exceptionnelles » de 4,5 milliards de francs pour compenser la baisse du revenu agricole qui survient encore en 1980.

26. La régression de la rente foncière comme revenu détournant au nom de la seule propriété une part du revenu national est considérée plus ou moins explicitement comme une condition nécessaire à de bas prix agricoles, et surtout comme une condition indispensable à la croissance industrielle.

soutien des prix), à la politique de stockage qui assure la permanence sur les marchés extérieurs, à la politique de crédit qui garantit la position concurrentielle des exportateurs américains, à la politique d'aide alimentaire qui leur ouvre des marchés nouveaux, les dispositions de la Loi d'Orientation apparaissent soit comme une panoplie d'un autre âge, celui où les marchés internationaux (et intérieurs) étaient concurrentiels et non pas régulés comme ils le sont actuellement par les interventions articulées des États et d'un petit nombre de firmes transnationales privées et coopératives, soit plus vraisemblablement comme une mesure d'attente qui prépare un compromis nouveau, mais sans en choisir les termes ni abandonner le compromis antérieur.

Effectivement, la politique française se concentre sur la restauration de « l'acquis communautaire », en s'efforçant de faire coïncider l'application du système monétaire européen (en Mars 1979) avec un retour au moins partiel à l'unité des prix agricoles européens (surtout par la dévaluation du franc vert, l'Allemagne ayant refusé de réduire ses MCM existants et de s'engager pour l'avenir). Dans le même temps, la France a préféré reporter au terme d'une période de transition mal définie l'élargissement de la PAC aux trois pays méditerranéens candidats. Elle n'a pas accepté non plus de s'engager en 1979 dans la politique de stockage coordonnée au plan international proposée par les États-Unis pour stabiliser le marché international du blé, et n'a signé que pour un an (1980-81) la nouvelle convention d'aide alimentaire.