

## **Le syndicalisme agricole face aux réformes de politique agricole des 30 dernières années**

Jean Vercherand  
Bruno Lemery  
Claude Compagnone  
Éric Doidy

INRA-LISTO Dijon

Adresse : 26, bd du Dr Petitjean, BP 87 999, 21 079 Dijon cedex

Tél. 03 80 77 25 48 ; Fax. 03 80 77 25 74

Mél : [Jean.vercherand@enesad.inra.fr](mailto:Jean.vercherand@enesad.inra.fr)



**3èmes journées de recherches en sciences sociales**

**INRA SFER CIRAD**

09, 10 & 11 décembre 2009 – Montpellier, France

**3<sup>èmes</sup> Journées de recherche en sciences sociales  
Montpellier les 9-10-11 décembre 2009**

## **Le syndicalisme agricole face aux réformes de politique agricole des 30 dernières années**

**(Quotas laitiers de 1984, réforme de la PAC de 1992, loi d'orientation agricole de 1999,  
réforme « à mi-parcours » de la PAC en 2003)**

Jean Vercherand  
Bruno Lemery  
Claude Compagnone  
Éric Doidy

INRA-LISTO Dijon

Adresse : 26, bd du Dr Petitjean, BP 87 999, 21 079 Dijon cedex

Tél. 03 80 77 25 48 ; Fax. 03 80 77 25 74

Mél : [Jean.vercherand@enesad.inra.fr](mailto:Jean.vercherand@enesad.inra.fr)

### **Résumé**

Ce texte décrit l'attitude du syndicalisme agricole face à quatre réformes de politique agricole qui ont constitué des épreuves critiques pour la profession agricole, dans la mesure où elles se sont traduites par une forte remise en cause de la logique productive dans laquelle celle-ci se situait ; des réformes durant lesquelles la tendance majoritaire a été plus réactive qu'active contrairement à la période précédente des années 1960 et début 70.

### **Mots clés**

Syndicalisme agricole, politique agricole, quotas, multifonctionnalité

Octobre 2009

## Introduction

Ce texte constitue la restitution de l'un des volets d'un programme collectif de recherche sur les formes actuelles de l'engagement social et professionnel des agriculteurs, et sur la manière dont cet engagement se traduit dans leur participation à la définition de ce que doit être le rôle de l'agriculture aujourd'hui. Le volet en question porte sur la production des mots d'ordre –au sein de l'appareil professionnel– touchant à la définition de ce que doit être l'agriculture. Pour cela, nous nous sommes convenus d'analyser quatre moments correspondant à des épreuves critiques pour la profession agricole, dans la mesure où ils se sont traduits par une forte remise en cause de la logique productive dans laquelle celle-ci se situait :

- les quotas laitiers, instaurés en 1984 pour réduire les coûts induits par la résorption d'excédents laitiers de plus en plus importants, et qui constituent la première rupture brutale avec cette logique ;
- la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de 1992, avec la baisse des prix agricoles et l'introduction du gel des terres, mesure ayant, cette fois, directement affecté – de par la réintroduction du thème de la jachère, dont la disparition avait symbolisé l'entrée de l'agriculture dans le « Progrès » au XIX<sup>e</sup> siècle– le socle imaginaire de la grande modernisation engagée par ce secteur aux lendemains de la deuxième guerre mondiale ;
- la loi d'orientation agricole de 1999 – annoncée en 1996 par le président de la République au congrès du 50<sup>ème</sup> anniversaire de la FNSEA comme devant conforter la capacité exportatrice de l'agriculture française et s'étant traduite, à l'arrivée, par une réorientation vers la prise en compte de ses effets externes (cf. la thématique de la « multifonctionnalité ») –, loi marquant une volonté de rupture explicite avec certains aspects de cette modernisation ;
- enfin, la réforme à mi-parcours de la PAC (accord de Luxembourg de 2003 dont l'application en France est en cours depuis 2006) qui, en instaurant un découplage total entre production et soutien au revenu (les aides directes étant déconnectées des volumes produits et des facteurs de production), amène à revoir radicalement la question de la signification et de la valeur sociales des activités agricoles.

Ce sont donc ces quatre moments que nous allons présenter, vus depuis le niveau national. Aussi, les évolutions plus globales chez les agriculteurs dans leur conception du métier ne seront pas traitées ici ni, également, le mode de fonctionnement interne du syndicalisme dans ses prises de position. Sur le plan disciplinaire, notre approche relève avant tout de l'histoire<sup>1</sup> avec néanmoins des éclairages importants du point de vue de l'analyse économique. La présentation sera donc principalement chronologique à ceci près que nous traiterons de la loi d'orientation de 1999 en dernier dans la mesure où celle-ci est de nature nationale alors que les trois autres décisions relèvent de la Politique agricole commune de l'Union européenne (U.E.).

---

<sup>1</sup> Ce travail est basé sur une confrontation des sources pour établir la véracité des faits : témoignages d'acteurs, presse professionnelle, ouvrages... De plus, il s'appuie sur une recherche précédente, plus vaste, consacrée à l'histoire du syndicalisme agricole sur un siècle dans le département de la Loire (thèse d'histoire contemporaine soutenue en 1989 et publiée en 1994) réalisée par le premier signataire de ce texte, qui, par ailleurs, a été lui-même un témoin en tant qu'acteur salarié de ce syndicalisme entre 1974 et 1983.

## **Le contexte de politique agricole après la Seconde guerre mondiale**

L'intervention publique dans l'agriculture est une très longue histoire qui remonte à l'Antiquité. Sa raison profonde est la forte instabilité des marchés agricoles. La plupart d'entre eux combinent une demande très inélastique et une offre qui peut fluctuer en raison des aléas naturels mais aussi des choix sur-réactifs des agriculteurs<sup>2</sup>. La pléthore peut succéder à la pénurie et réciproquement : un problème majeur pour les populations que le pouvoir politique s'est toujours échiné à résoudre tant bien que mal. Longtemps l'Etat a agi sur la réglementation du commerce intérieur des denrées alimentaires et sur l'ouverture ou la fermeture des frontières. Puis, lors de la grande crise des années 1930, dans la plupart des pays développés, il s'est obligé à intervenir directement sur les marchés pour les régulariser. Cela a contribué au dynamisme exceptionnel de l'offre agricole après la Seconde guerre mondiale. Les agriculteurs, réputés historiquement pour leurs comportements routiniers, voire malthusiens, une fois sécurisés face à l'aléa de marché, ont investi massivement dans le progrès technique et la production. Toutefois, la pertinence de cette intervention, dans son principe et surtout dans ses modalités, reste très discutée chez les économistes, selon les écoles de pensée et selon les individus. Bien entendu, les différents points de vue qui en résultent ne sont pas sans incidence auprès des acteurs professionnels, au gré des affinités idéologiques ou des rencontres...

Le Traité de Rome, qui institue en 1957 la Communauté économique européenne (CEE), devenue depuis l'Union européenne, prévoyait l'élaboration d'une Politique agricole commune (PAC) afin de faire converger les différentes politiques agricoles hétérogènes des États-membres. À cette période, la CEE est globalement déficitaire pour toutes ses productions agricoles, sachant que la République fédérale allemande est alors le premier importateur mondial de produits agricoles et que la France et les Pays Bas sont excédentaires pour certains d'entre eux. Par ailleurs, le souvenir des pénuries alimentaires de la guerre et de l'après guerre reste vivace. Et, hormis cette période de la guerre, si les dernières famines catastrophiques et les dernières disettes en Europe occidentale remontent, respectivement, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle (Irlande) et seconde moitié de ce même siècle, la couverture des besoins alimentaires ne fut assurée ensuite que grâce aux importations d'outre mer. Aussi, les objectifs premiers de la PAC, définis par l'article 39 du Traité, étaient de « garantir la sécurité des approvisionnements » des consommateurs à des « prix raisonnables » et ce, par une « stabilisation des marchés » et un « accroissement de la productivité » des agriculteurs. À l'époque, l'alimentation pèse environ pour un tiers dans le budget moyen des ménages...

Les grands principes de la PAC sont fixés à la Conférence de Stresa, en 1958 : unicité de marché ; préférence communautaire ; solidarité financière. Quant aux Organisations communes de marché (OCM), elles sont adoptées en 1962 (ou à partir de 1962 pour certains produits) et consistent, bien souvent, en la reprise de dispositifs qui existaient déjà dans les États membres. La réalisation effective du « Marché commun » agricole, avec la suppression définitive des barrières douanières intra communautaires, intervient en 1967 (céréales, ...) et en 1968 (lait, viande bovine...).

Durant les années 1960 – début 70, la PAC est financée par le consommateur, dans la mesure où l'Europe est déficitaire et où la protection de son marché agricole (par le biais de droits de

---

<sup>2</sup> Ces choix sur-réactifs des agriculteurs viennent du fait que, d'une part, l'offre des agriculteurs est relativement élastique à moyen terme (davantage que la demande en valeur absolue) et, d'autre part, du décalage de temps qui existe entre la décision de faire varier la production et l'arrivée effective de cette dernière sur les marchés compte tenu des cycles biologiques.

douane variables : les « prélèvements ») induit des prix communautaires supérieurs au prix mondial<sup>3</sup>. En revanche, la politique agricole américaine l'est par le contribuable. En effet, les États-Unis, qui sont excédentaires, sont ouverts sur les marchés extérieurs, ce qui induit des prix intérieurs alignés sur les prix mondiaux. Sur cette base, leurs agriculteurs bénéficient de compléments de prix (deficiency payments) –plafonnés par exploitation depuis 1970– afin de compenser l'écart entre le prix mondial et le prix d'objectif (target price) censé correspondre à leur prix de revient. En outre, étant les principaux exportateurs mondiaux de céréales, les États-Unis régulent leur offre par un gel des terres (instauré en 1933 et supprimé en 1996), dont le taux varie par période quadriennale selon la situation du marché mondial.

Cette première PAC a été efficace et même remarquablement efficace : au début des années 1980, l'Europe occidentale atteignait son autosuffisance alimentaire tout en ayant vaincu le spectre de la disette. Au regard de l'histoire, cela ne date que d'hier. Dès lors que cette autosuffisance était atteinte, la PAC se devait d'être réformée : l'Europe ne pouvait continuer à garantir des prix agricoles pour des quantités illimitées alors que les excédents devenaient croissants et devaient être exportés sur le marché mondial moyennant des « restitutions » (c'est-à-dire des subventions compensant l'écart avec des prix mondiaux bas) de plus en plus élevées.

---

<sup>3</sup> Cependant, la protection du marché agricole européen n'a jamais été absolue. En particulier, aucune protection n'est instaurée pour les oléo-protéagineux. Cette absence de protection résulte d'un compromis interne à l'Europe avec les Pays Bas (qui, avant la création de la CEE, importaient massivement des aliments du bétail depuis le marché mondial pour produire intensivement du lait, des porcs et de la volaille exportés ensuite dans le reste de l'Europe) et d'un compromis externe avec les USA (pénalisés par la protection du marché européen des céréales). Cette entrée libre des oléo-protéagineux dans la CEE sera le cheval de Troie de la PAC, d'autant que vont s'engouffrer dans la brèche, à partir des années 1970 et surtout 80, des produits de substitution des céréales (PSC) à savoir : les divers sous-produits des industries agroalimentaires américaines, puis le manioc.

# 1. L'instauration des quotas laitiers en 1984

## 1.1. Apparition des excédents laitiers

Dès la réalisation effective du « Marché commun », des excédents apparaissent dans le secteur laitier, ce qui entraîne : un blocage des prix institutionnels nominaux du lait pendant quatre campagnes de 1966-67 à 1969-70 (les prix réels baissent compte tenu de l'inflation), l'octroi de primes d'abattement et des incitations à la reconversion vers d'autres productions déficitaires (viande bovine).

Cette situation conduit le Commissaire européen à l'agriculture, Sicco Mansholt, à rendre public, en décembre 1968, un premier plan de réforme de la PAC qui fait grand bruit au sein de la profession agricole. L'APCA<sup>4</sup> et le MODEF<sup>5</sup> le rejettent vivement tandis que le CNJA<sup>6</sup> l'approuve. Quant à la FNSEA<sup>7</sup>, divisée à son propos, elle se déclare partagée entre les points qu'elle juge positifs et ceux négatifs. Ce *Plan Mansholt* est suivi, en 1970, du *Rapport Vedel* qui envisage pour la France, une restructuration encore plus radicale de l'agriculture.

Ces plans suscitent différentes contre-propositions syndicales. Des départements, tel celui de la Loire, proposent une maîtrise de la production laitière. Cependant la proposition la plus construite émane de la FRSEA<sup>8</sup> de l'Ouest, qui considérait que la PAC régularisait mal les marchés et aggravait les inégalités de revenu entre agriculteurs et entre régions. Elle élabore, en 1969, un contre-projet de réforme de la PAC qu'elle présente au Commissaire européen. Celui-ci consiste : à restaurer le libre jeu du marché –offre / demande– à l'intérieur d'une Europe protégée de la concurrence extérieure grâce au principe de la préférence communautaire ; puis à verser aux agriculteurs des compléments de prix, plafonnés par exploitation (c'est le « quantum financier »), et correspondant à la différence entre les prix libres de marché et des prix d'objectifs (institutionnels) fixés par les autorités européennes. Ces prix d'objectifs sont censés couvrir les coûts de production des agriculteurs. Enfin, s'ajoute une condition pour bénéficier de ces compléments, celle de commercialiser la production agricole par les circuits organisés sur le plan interprofessionnel, ce qui s'inscrit dans la logique des lois d'orientation agricole de 1960 et 62.

Ces contre-propositions, notamment celles de la FRSEA de l'Ouest, sont rejetées par la FNSEA, lors de son congrès à Lyon, en 1970. La grande centrale syndicale oppose alors, comme orientation syndicale alternative, celle d'une meilleure hiérarchie des prix en faveur des productions animales.

Quoi qu'il en soit, après une période de rééquilibrage des marchés durant la première moitié des années 1970, les excédents laitiers réapparaissent en force à partir de 1975.

---

<sup>4</sup> APCA : Assemblée permanente des chambres d'agriculture.

<sup>5</sup> MODEF : Mouvement de défense des exploitants familiaux.

<sup>6</sup> CNJA : Centre national des jeunes agriculteurs.

<sup>7</sup> FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles.

<sup>8</sup> FRSEA : Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles.

## 1.2. La taxe de coresponsabilité laitière

Pour les résorber, la Commission européenne, hostile –à l’instar de la plupart des économistes<sup>9</sup>– à l’idée de quotas, propose en 1976 d’instaurer une taxe de co-responsabilité sur les livraisons de lait. Cette proposition participe d’un souci budgétaire visant à faire contribuer les agriculteurs mais aussi d’un raisonnement économique consistant à baisser les prix pour réduire l’offre.

Les dirigeants de la FNSEA et du CNJA refusent également toute idée de quota ou de quantum. Les uns, parce qu’immergés depuis la fin de la guerre dans une modernisation agricole forcenée, trouvent totalement inconcevable que les décideurs politiques puissent les bloquer dans leur élan productif. D’autres, un peu plus lucides sur la réalité des problèmes, veulent gagner du temps pour que les producteurs laitiers français puissent rattraper leur retard de développement par rapport aux hollandais ou danois<sup>10</sup>. Dans un premier temps, la FNSEA refuse cette taxe et met comme préalable à son acceptation la taxation des matières grasses végétales qui entrent librement dans la CEE et la réduction du contingent d’importation de beurre en provenance de Nouvelle Zélande (suite à l’entrée du Royaume Uni dans la CEE en 1973). Dans un deuxième temps, elle l’accepte en contrepartie d’une réduction de son taux et de l’assurance que les sommes collectées servent à la recherche de débouchés extérieurs à la CEE pour les produits laitiers (en réalité, moins de 10% des sommes collectées auront cette affectation).

La nouvelle gauche paysanne –apparue à la fin des années 1960– qui reprochait à la PAC de sous rémunérer le travail paysan et de maintenir de fortes inégalités entre agriculteurs et entre régions, sinon de les accuser, trouve dans cette situation excédentaire une raison pour faire valoir ses revendications « d’une répartition plus équilibrée de la production entre les hommes et entre les régions ». Elle conteste l’efficacité de cette taxe et revendique une maîtrise de la production mais elle n’est pas entendue. Depuis 1972, la direction de la FNSEA s’est lancée dans une opération de mise au pas visant à l’écartier de ses rangs ou, tout au moins, à la réduire au silence. Après l’alternance politique de 1981, cette gauche paysanne n’est pas davantage entendue par le nouveau pouvoir. D’ailleurs, elle est divisée entre deux organisations, la CNSTP<sup>11</sup> et la FNSP<sup>12</sup>, résultat des conflits idéologiques dans lesquels elle s’est enlisée durant les années 1970. Dans cette décennie post soixante-huitarde, se sont opposés les tenants d’une stratégie de rupture et ceux qui optaient pour une voie progressive de conquête du pouvoir et d’édification du socialisme. C’est-à-dire, ceux qui entendaient donner la priorité absolue aux luttes à la base et refusaient toute forme de négociation considérée comme de la cogestion compromettante, et ceux qui entendaient conduire des luttes syndicales mais aussi proposer et négocier en jouant le jeu des institutions ; bref, en

---

<sup>9</sup> Les quotas permettent de pallier les déséquilibres de marché et de stabiliser les prix. Beaucoup d’économistes leur sont hostiles car ils considèrent qu’ils ont un effet malthusien sur l’offre ce qui occasionne des rentes pour les producteurs au détriment des consommateurs. En réalité, tout dépend à quel niveau les quotas sont fixés. L’idéal serait qu’ils correspondent aux volumes d’équilibre du marché en l’absence de fluctuation. Cependant, quand bien même entraîneraient-ils une légère rente pour les producteurs, celle-ci doit être comparée au coût pour la société engendré par les fluctuations du marché.

<sup>10</sup> C’est la position de Michel Debatisse, président de la FNSEA de 1971 à 1979 mais aussi, selon Philippe Neeser, de Marcel Deneux président de la Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL) de 1970 à 1982 [cf. Philippe Neeser, *40 ans d’histoire agricole*, Éditions France Agricole, tome 2, p. 105-106]. En réalité, jusqu’à l’instauration des quotas en 1984, non seulement la production laitière française (surtout des zones de montagne) n’a pas rattrapé son retard, mais celui-ci s’est accentué.

<sup>11</sup> CNSTP : Confédération nationale des syndicats de travailleurs paysans constituée en 1981.

<sup>12</sup> FNSP : Fédération nationale des syndicats paysans constituée en 1982.

deux mots, les « révolutionnaires » et les « réformistes ». Le poids politique de cette gauche est donc faible. De plus, des désaccords existent en filigrane sur le type de maîtrise à mettre en œuvre. D'un côté, il y a ceux qui militent pour des prix différenciés selon les volumes produits ou pour un système de type « *quantum* » (un même volume de production pour tout le monde, ce qui aurait un effet redistributif immédiat et radical). On les rencontre principalement à l'ANPT<sup>13</sup>, puis à la CNSTP. De l'autre côté, il a ceux qui, étant donnée la grande hétérogénéité des structures de production laitière en Europe, penchent par « réalisme » pour une maîtrise de type « *quota* » (un volume basé sur les situations acquises) quitte à jouer ensuite sur la redistribution de nouvelles références de production pour corriger les inégalités de départ. Ils considèrent également que les prix différenciés ou le système des *quantum* ne permettent pas vraiment de maîtriser les volumes globaux. On les retrouve principalement à la FNSP. Cependant, des responsables des deux tendances étaient conscients des avantages et des inconvénients de chaque système et recherchaient des compromis entre les deux<sup>14</sup>.

### 1.3. Le refus d'une maîtrise des productions

Les réserves de productivité étant fortes, la taxe de coresponsabilité n'enraye en rien l'accroissement des excédents laitiers et du coût de leur résorption. En 1980, ces excédents représentaient en volume 7 à 8% environ de la collecte laitière européenne tandis que le coût de leur résorption représentait 25% de la valeur de cette même collecte (estimée sur la base du prix moyen du lait payé aux producteurs)<sup>15</sup> ! Au vu de ces chiffres, la gauche paysanne estime que les producteurs de lait disposent d'une marge substantielle de négociation pour obtenir des contreparties en matière de rémunération de leur lait en échange d'une maîtrise des volumes produits.

Si certains responsables syndicaux de la FNPL<sup>16</sup> convenaient discrètement de la nécessité de maîtriser la production laitière, en revanche, la direction de la FNSEA ne voulait pas en entendre parler. De la fin des années 1970 où la question des excédents agricoles devient

---

<sup>13</sup> ANPT : Association nationale des paysans-travailleurs constituée en 1974.

<sup>14</sup> Des projets relativement élaborés de maîtrise de la production laitière ont été proposés par cette gauche paysanne « réformatrice » : ainsi le dossier d'une soixantaine de pages d'analyses et de propositions, réalisé en 1980 par le syndicalisme agricole de la Loire (FDSEA, FDPL et CDJA), alors en désaccord profond avec la direction de la FNSEA. Le projet consistait à fixer des quotas nationaux, modulés par pays. Puis, pour la France, le quota national était réparti auprès des producteurs sous forme de quota-quantums individuels. Les producteurs non spécialisés en lait et ceux qui dépassaient les 120 000 litres par an (pour un couple d'agriculteurs) se voyaient imposer une certaine réduction de production, tandis que les autres bénéficiaient d'une expansion réglementée. Enfin, les producteurs étaient indemnisés sous forme de compléments de prix, financés à partir de la redistribution des fonds européens de soutien du marché du lait. Repris par la Fédération régionale laitière de Rhône-Alpes, ce projet fut adressé à toutes les structures agricoles nationales et départementales. Les seules à réagir –positivement– furent les départements qui seront à l'origine de la FNSP en 1982 et une partie des « paysans-travailleurs » (lesquels se regroupent en 1981 dans la CNSTP). La FNSP reprit à son compte ce projet à partir de 1982. [Cf. Jean Vercherand, *Un siècle de syndicalisme agricole. La vie locale et nationale à travers le cas du département de la Loire*, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 1994, p 312].

<sup>15</sup> Ce coût de résorption peut devenir rapidement très élevé dans la mesure où les surplus de lait sont transformés en beurre et en poudre de lait pour être stockés, puis vendus sur le marché mondial. Comme la demande pour les principaux produits laitiers (en particulier ces deux-là) est très inélastique, les prix mondiaux peuvent tomber à un niveau si bas qu'ils ne couvrent ni les frais de transformation du lait ni même ceux de collecte !

<sup>16</sup> Marcel Deneux, alors président de la FNPL et responsable du groupe Lait à la FIPA (Fédération internationale des producteurs agricoles) était allé au Canada (en 1979 ?) étudier les quotas laitiers instaurés dans la seconde moitié des années 1970. Il en conclut que le système fonctionne et peut être appliqué en Europe (témoignage recueilli le 30/09/2009).

cruciale jusqu'en 1986 où le président de la FNSEA, François Guillaume, devient ministre de l'Agriculture, le syndicalisme majoritaire martèle le même leitmotiv :

le « *seul choix possible pour l'agriculture française : l'expansion dans le cadre de la politique agricole européenne* »<sup>17</sup>. Presque à tous les numéros de son mensuel d'information, le thème de « *l'expansion* » est développé<sup>18</sup>. En conséquence : « *toute politique agricole malthusienne en France et en Europe doit être rejetée* »<sup>19</sup>.

Deux arguments sont plus spécifiquement avancés par les dirigeants agricoles pour justifier leur refus d'une maîtrise de la production.

Le premier, peut-être le plus puissant, est la faim dans le monde. C'est un devoir chrétien de produire. François Guillaume affirme en mars 1980 que « *ceux qui veulent limiter la production sont des égoïstes* »<sup>20</sup>. Au 36<sup>e</sup> congrès de la FNSEA au Touquet, en février 1982, le secrétaire général adjoint, Louis Lauga, explique dans son *Rapport moral* que :

« *la production agricole (...) a une dimension humanitaire, presque morale, puisque pour quelques-uns qui connaissent la pléthore, il y a beaucoup de sous-alimentés* ».

Le second justificatif est la contribution des exportations agricoles à l'équilibre de la balance commerciale de la France. De fait, au cours des années 1970, la balance agro-alimentaire devient positive et, à partir de 1979, elle l'est de plus en plus. Elle passe devant les Pays-Bas comme deuxième exportateur agro-alimentaire mondial, derrière les USA (mais reste troisième, derrière les deux pays précédents, pour le solde). La classe politique met volontiers en avant ce résultat pour valoriser le rôle des agriculteurs dans la société et les séduire. À la veille de élections législatives de 1978, le président de la République, Giscard d'Estaing, avait parlé de l'agriculture comme devant constituer notre « *pétrole* » (discours de Vassy (Calvados) en décembre 1977). Même si elle n'a pas été expressément prononcée, la formule du « *pétrole vert* » fait florès... Alors que la gauche est au pouvoir, la FNSEA interroge le ministre de l'Agriculture à son 37<sup>e</sup> congrès à Grenoble, en avril 1983 :

« *La France, deuxième exportateur mondial : en aura-t-elle les moyens ?* »<sup>21</sup>. Le 40<sup>e</sup> congrès de la FNSEA à Brest, en 1986, proclame que « *Chaque paysan français est un exportateur* » et le *Rapport moral* est consacré à ce thème<sup>22</sup>.

Les dirigeants de la grande centrale syndicale considèrent, d'une part, que les besoins mondiaux solvables et non solvables sont considérables et vont aller croissants et, d'autre part, que la France dispose d'atouts exceptionnels qui n'ont pas encore exprimé tout leur potentiel. Bref, les agriculteurs français peuvent se voir comme les nourriciers d'un monde, aux besoins colossaux et où sévit la faim. En même temps qu'il rejette catégoriquement toute idée de quantum ou de quota, François Guillaume propose que l'agriculture assure « la relance tant attendue de l'économie occidentale », en plein marasme depuis le second choc pétrolier de 1979. Il défend l'idée d'une sorte de Plan Marshall – ce sera le « Plan Guillaume », qui ne semble avoir été défendu que par son auteur<sup>23</sup> – pour mieux alimenter les populations miséreuses des pays sous développés. Il serait financé conjointement par les pays

---

<sup>17</sup> *L'information agricole*, juin 1981.

<sup>18</sup> *Idem*, pour l'année 1981 : les numéros de janvier, mai, septembre et novembre, et sans compter les années suivantes...

<sup>19</sup> *Idem*, mai 1983.

<sup>20</sup> Lors de la manifestation régionale de la FNSEA à Bourgoin le 18 mars (cf. *Paysans de la Loire* (hebdomadaire des organisations professionnelles agricoles de la Loire) du 29 mars 1980).

<sup>21</sup> *L'information agricole*, mai 1983.

<sup>22</sup> *Idem*, mai 1986.

<sup>23</sup> François Guillaume rencontrera, en tant que ministre de l'Agriculture, le pape Jean Paul II pour lui présenter son plan.

pétroliers et par les pays développés avec, chez ces derniers, une participation des agriculteurs sous la forme d'une taxe de co-responsabilité généralisée, à l'instar de celle qui est appliquée sur les producteurs de lait<sup>24</sup>.

De son côté, la gauche paysanne contre argumente en expliquant que les excédents laitiers ne sont aucunement une solution pour pallier les problèmes de malnutrition dans le monde. Les problèmes de sous-alimentation viennent moins, soutient-elle, d'une insuffisance de l'offre mondiale de nourriture que de situations de guerres civiles en certains pays et, dans d'autres, d'un manque de revenu chez certaines populations particulièrement déshéritées. Ensuite, dit-elle, les performances agro-alimentaires françaises sont pour partie « artificielles ». Certes, certains secteurs sont très compétitifs sur les marchés mondiaux, tels les vins et spiritueux, très réputés, qui ne bénéficient d'aucune subvention à l'exportation. En revanche, pour la plupart des autres produits agricoles, les résultats très positifs sont obtenus, principalement, sur un marché européen protégé de la concurrence extérieure et, plus secondairement, sur le marché mondial grâce aux subventions compensant la différence de prix (européen et mondial). De fait, à la fin des années 1980, le coût du soutien des marchés agricoles pour la France était presque du même ordre que son excédent commercial agro-alimentaire ! Or, si les agriculteurs étaient très largement informés de ce dernier chiffre par la presse professionnelle, ils ignoraient généralement le premier...

#### 1.4. L'instauration des quotas

Cependant, devant l'importance des excédents laitiers et de leur coût –et alors que l'Europe atteint le plafond de ses recettes légales et que tous les États membres se sont engagés dans des politiques d'austérité budgétaire–, le Conseil des ministres de la Communauté se résout à appliquer des quotas en mars 1984.

C'est peu dire que la FNSEA réagit très négativement à cette décision. Les titres des articles de son mensuel, *L'information agricole*, au cours de l'année 1984, donnent le ton : « *Les apprentis sorciers* » (avril), « *De mal en pis* » (mai), « *Le carcan* » (juin), « *La proie pour l'ombre* » (juillet-août), « *Un sentiment d'oubli* » (septembre), « *L'avenir en gris* » (octobre), « *Drame en cinq actes* » (décembre). Cela se poursuit les années suivantes, bien qu'à un rythme moins soutenu : « *Non au malthusianisme* » en février 1985, ou encore « *D'abandon en abandon* » en janvier 1986... Son président, François Guillaume refuse que les producteurs participent au côté des entreprises à la gestion des quotas dans le cadre de l'interprofession laitière : « on ne collabore pas avec un gouvernement socialiste » soutient-il<sup>25</sup>. Les producteurs laitiers, qui étaient prêts à gérer les quotas dans le cadre du CNIEL –comme les betteraviers le faisaient depuis fort longtemps pour leur production– et qui avaient élaboré un logiciel à cette fin, doivent remiser leur projet<sup>26</sup>. Le ministre de l'Agriculture de l'époque, Michel Rocard, témoignera qu'il a « dû hélas, jouer les quotas par laiterie<sup>27</sup> ». Ce sont donc les entreprises qui les gèrent dans un premier temps. Cependant, la FNPL s'emploie à obtenir de l'État des aides à la cessation de l'activité laitière plus importantes pour restructurer la production. Puis, assez rapidement, par le biais des interprofessions régionales et des

---

<sup>24</sup> *Agra France* des 5 et 26 juillet 1980.

<sup>25</sup> Témoignage de Marcel Deneux, ancien président de la FNPL, cité p. 284 dans : Denis Pesche, *Le syndicalisme agricole spécialisé en France*, L'Harmattan, 2000.

<sup>26</sup> Témoignage de Marcel Deneux recueilli le 30/09/2009.

<sup>27</sup> *L'information agricole*, juin 1999.

commissions mixtes préfectorales<sup>28</sup> et avec le soutien des Pouvoirs publics, elle s'implique de plus en plus dans la gestion des quotas. Il s'agit de prévenir une restructuration libérale du secteur laitier sous l'égide de l'industrie laitière (privée en particulier) pour qui le lait est une matière première alors que pour les producteurs –toutes tendances confondues– il est un outil fondamental d'aménagement du territoire.

Enfin, en décembre 1986, neuf mois après la nomination de son président, François Guillaume, comme ministre de l'Agriculture, la FNSEA convie dans son journal mensuel que :

*« si la nécessité de maîtriser la production est aujourd'hui admise par tous, les trois premières années (...) ont montré combien la mise en application a été difficile et la prise de conscience douloureuse »<sup>29</sup>.*

Il est vrai qu'avant sa nomination, le président de la FNSEA n'avait cessé de parcourir la France –effectuant une sorte de campagne électorale parallèle à celle de sa future majorité parlementaire– martelant le même discours :

*« les excédents sont une chance pour la France, il faut continuer à produire et les quotas laitiers ne sont que le résultat d'une politique malthusienne et sans ambition des socialistes au pouvoir »<sup>30</sup>.*

Une fois parvenu à la tête du ministère, non seulement il ne les supprime pas –ce que beaucoup de producteurs espéraient, pensant qu'avec ce changement politique l'agriculture reprendrait son expansion– mais il doit accepter une nouvelle et encore plus forte réduction de la production laitière ! Le retour aux réalités a été brutal pour le monde agricole...

### **1.5. La défense des quotas**

Par la suite, la FNPL de même que la FNSEA, se font les défenseurs convaincus des quotas quand, lors des négociations de réforme de la PAC dites d'« Agenda 2000 » (conclues en mars 1999) et « à mi-parcours » (conclues en juin 2003), leur maintien est menacé. Par rapport aux autres productions dont les prix baissent, les quotas ont montré leur capacité à assurer aux éleveurs laitiers des prix stables et rémunérateurs, même si c'est à un niveau modeste. La FNPL se prononce d'ailleurs pour un système de double quota, inspiré à la fois par ce qui existe pour le secteur betteravier européen [qui fonctionne relativement bien à la satisfaction des acteurs de la filière] et par l'organisation des marchés laitiers en Amérique du Nord. De son côté, la gauche paysanne accepte en général de participer aux Commissions mixtes chargées de la gestion des quotas, en particulier de la réattribution des quotas libérés par la cessation d'activité, afin de veiller à ce que les petits producteurs et les zones défavorisées soient prioritaires. Auparavant, la FNSEA avait obtenu au moment de l'instauration des quotas que cette priorité soit inscrite dans la réglementation : un plafond fut fixé à 200 000 litres par exploitation qu'elle ne put davantage abaisser.

Au sein de la profession agricole, il est convenu depuis les lendemains de la Seconde guerre mondiale que le syndicalisme agricole dispose d'une prééminence dans l'expression et la défense des intérêts généraux des agriculteurs. Aussi, les autres organisations agricoles ne se sont guère exprimées publiquement sur la question des quotas. Notons cependant que le président de la Fédération nationale des coopératives laitières (et par ailleurs président de la

---

<sup>28</sup> Ces « Commissions mixtes », réunissant l'administration départementale et les représentants de la profession agricole, verront leur composition et leurs compétences s'élargir avec la loi de modernisation agricole de 1995 et prendront le nom de Commissions départementales d'orientation agricole (CDOA).

<sup>29</sup> *L'information agricole*, décembre 1986.

<sup>30</sup> Jean Vercherand, *op. cit.*, p. 351.

CNMCCA<sup>31</sup>) –Fréjus Michon, éleveur laitier dans la montagne iséroise– était discrètement favorable à l’instauration d’une maîtrise de la production. Discrètement également, il avait rencontré les responsables de la FNSP au moment de la mise en place des quotas en leur suggérant de tenir ferme sur un plafond de 200 000 litres de lait en dessous duquel les agriculteurs seraient prioritaires dans l’attribution de références supplémentaires de production et leur avait indiqué qu’un plafond plus bas (150 000 l) n’avait aucune chance de passer dans les négociations<sup>32</sup>. Par ailleurs, des entreprises, dont les activités étaient fortement dépendantes des mécanismes d’intervention, ont été mises en difficulté pour ne pas avoir su anticiper l’instauration des quotas (ainsi en a-t-il été de l’Union laitière normande, alors le plus gros groupe coopératif du secteur, qui fera faillite).

---

<sup>31</sup> CNMCCA : Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles.

<sup>32</sup> Témoignage de Paul Deloire, ancien secrétaire général de la FNSP (de 1984 à 1987).

## 2. La réforme de la PAC de 1992

### 2.1. Le refus d'une voie alternative de réforme

Le coût très élevé de résorption des excédents laitiers, le renforcement de l'autosuffisance alimentaire de l'Europe qui annonce une aggravation à terme de ses difficultés budgétaires, les risques de confrontation avec les grands pays agro-exportateurs sur le marché mondial, interrogent les dirigeants agricoles spécialement chargés des questions européennes et internationales. L'APCA saisit l'occasion d'une grande journée nationale, le 5 juin 1980, en présence du président de la République, Giscard d'Estaing, accompagné du Premier ministre et de dix ministres du gouvernement, pour présenter ses réflexions. Son vice-président, Gérard de Caffarelli, [ancien président de la FNSEA (1963-71) et ancien président du COPA<sup>33</sup> (1977-79)], propose un « *Pacte de rénovation de la PAC* » dont l'engagement principal est le suivant :

« *les agriculteurs pourraient consentir à ne pas obtenir la garantie de prix pour la totalité de leur production* »,

pour autant que certaines contreparties soient obtenues, en particulier une taxation des produits de substitutions qui entrent sans droits de douane dans la Communauté et prennent la place des productions agricoles européennes, notamment des céréales en alimentation animale.

« *Au-delà de ces quantités et en fonction de la situation des marchés, les agriculteurs pourraient assurer une part des risques financiers des exportations sur les marchés mondiaux* »<sup>34</sup>.

Cela revenait à instaurer une sorte de double marché des produits agricoles : un marché avec des prix garantis pour des volumes correspondants aux débouchés internes à l'Europe, un autre avec des prix non garantis correspondant aux opportunités accessibles sur le marché mondial.

Cette proposition suscite une réaction très vive du président de la FNSEA, François Guillaume, qui la juge « inopportune ». Le conseil d'administration de la grande centrale syndicale, réuni dans les jours suivants, rejette l'initiative de l'APCA en estimant que « *la révision de la PAC était prématurée* ». Selon l'ancien président de l'AGPB<sup>35</sup> (de 1974 à 1986), Philippe Neeser :

« *F. Guillaume par sa position attentiste (...) a fait perdre à l'agriculture française l'occasion d'une véritable réforme de la PAC, favorisant une expansion raisonnée. Nous allons subir les conséquences de cette attitude néfaste dans les années suivantes* »<sup>36</sup>.

De fait, la profession agricole ne prendra aucune initiative dans ce sens et restera dans une attitude attentiste jusqu'aux premières propositions de réformes de la Commission européenne, en 1991. La seule exception est venue de la gauche paysanne, avec son projet de quantum financier, mais elle fut tardive et ses interventions timides<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> COPA : Comité des organisations professionnelles agricoles (au niveau européen).

<sup>34</sup> *L'information agricole*, juin 1980 ; *Agra France* du 7 juin 1980 et des semaines suivantes.

<sup>35</sup> AGPB : Association générale des producteurs de blé.

<sup>36</sup> Philippe Neeser, *op. cit.*, tome 1, p. 371. En revanche, Michel Debatisse, alors Secrétaire d'Etat aux Industries agricoles et alimentaires et prédécesseur de François Guillaume à la tête de la FNSEA, approuve les propositions « de Caffarelli » compte tenu « des dures et implacables réalités du marché international » [cf. *Agra France* du 28 juin 1980].

<sup>37</sup> Le projet de « quantum financier » avancé par la FRSEA de l'Ouest en 1969 a été repris et retravaillé, en 1981-82, par la FDSEA de la Loire (dont les dirigeants rejoignent la FNSEA en 1983) puis, à la charnière des années 1980-90, par la Confédération paysanne. Ce projet consistait à étendre le système des quotas au secteur des céréales et des oléo-protéagineux (en substitution au gel des terres), puis, dans les secteurs où la maîtrise de

La première moitié des années 1980 voit la situation excédentaire de la Communauté s'étendre à la viande bovine et aux céréales. Pour cette première production, l'instauration tardive des quotas laitiers engendre des abattages importants de vaches laitières qui déstabilisent le marché de la viande. Pour la seconde, ce sont les importations croissantes de produits de substitution des céréales (PSC) qui chassent les céréales européennes du marché intérieur de l'alimentation animale. La CEE est donc contrainte à les exporter sur le marché mondial à coup de restitutions. Ce secteur de production devient –après la résolution du problème laitier par les quotas– l'écueil majeur de la PAC.

Parallèlement, les États-Unis, pénalisés par leur propre embargo décrété contre l'Union soviétique pour son invasion de l'Afghanistan, puis par la cherté du dollar après la purge monétariste de leur Président, Ronald Reagan, dénoncent de plus en plus vivement la PAC. Par son système de restitutions (subventions variables) à l'exportation, elle est accusée d'être responsable de la diminution des parts de marché de l'agriculture américaine dans le monde. Il s'ensuit un bras de fer entre les responsables politiques et professionnels des deux rives de l'Atlantique que rapporte la presse. En France où la propension à dénoncer « l'impérialisme américain » est forte, la profession agricole s'indigne de ces attaques contre la PAC et met en avant les subventions que les États-Unis accordent également à leurs agriculteurs. Cela est exact mais il convient d'intégrer le fait que les prix agricoles intérieurs y sont plus faibles qu'en Europe et, surtout, que les États-Unis sont les seuls à réguler leur offre sur le marché mondial par la pratique du gel des terres (dans la seconde moitié des années 1980, ce gel des terres était équivalent à la Surface agricole utile de la France : 30 millions d'hectares). Or, dans les années 1980, ils commençaient à être concurrencés par de nouveaux intervenants sur le marché mondial, dont l'Europe.

## 2.2. L'introduction de l'agriculture dans les négociations du GATT

En novembre 1982, à la Conférence ministérielle du GATT<sup>38</sup>, l'Europe affiche sa cohésion face aux attaques américaines contre la PAC et propose la mise en place d'un comité d'étude chargé d'examiner les problèmes que pose le soutien des marchés agricoles : une « enceinte agricole ». Cette initiative, somme toute assez logique vue de l'extérieur, suscite quelques inquiétudes dans *L'information agricole* qui titre : « *GATT : une victoire ambiguë* » à propos de cette Conférence<sup>39</sup>. L'économiste de la FNSEA, signataire de l'article, semble redouter que, dans une perspective visant à promouvoir des échanges internationaux plus loyaux, la justification de toutes les dispositions de la PAC ne soit pas aussi solide et inattaquable que les dirigeants syndicaux le pensent. La PAC aurait peut-être du mal à soutenir une analyse

---

la production est difficile (viandes, fruits, légumes...), laisser jouer le jeu du marché. Ensuite, une grille de compléments de rémunération était appliquée, selon la production réalisée et la zone d'handicap naturel, dans la limite d'un « quantum financier ». L'originalité du mécanisme venait de ce qu'il était basé sur la déclaration du chiffre d'affaire détaillé par production des agriculteurs, selon un ordre qui allait des productions bénéficiant de rentes ou de prix garantis à celles n'en disposant pas. Ce mécanisme tenait compte, également, du nombre d'actifs de l'exploitation, inscrits à la Mutualité sociale agricole. Enfin, le quantum financier correspondait, non pas à un montant donné d'aides reçues, mais à un montant donné de chiffre d'affaire éligible à compléments –ce qui supposait l'application de coefficients d'équivalence entre productions. Ce dispositif restait simple en terme de déclaration pour les agriculteurs (proche de celle qu'ils réalisent pour la régularisation de la TVA). Il était souple d'application, selon d'état des différents marchés, et riche de potentialités. En particulier, il permettait d'éviter que les agriculteurs spécialisés en viande bovine et en maraîchage ne soient déstabilisés par les diversifications massives entreprises par de gros producteurs sous quotas laitiers ou céréaliers. Il permettait aussi d'unifier en un seul système toutes les aides aux agriculteurs. [Cf. Jean Vercherand, *op. cit.*, p 312-314].

<sup>38</sup> General Agreement on Tariffs and Trade; en français: accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

<sup>39</sup> *L'information agricole*, décembre 1982.

comparative rigoureuse et intellectuellement honnête avec les autres politiques des pays agro-exportateurs, en particulier des États-Unis...

Finalement, en septembre 1986, à Punta del Este, Europe, États-Unis et, au total, 92 pays conviennent de lancer un nouveau cycle de négociation dans le cadre du GATT dans lequel l'agriculture est intégrée en totalité : le cycle de l'Uruguay qui s'achèvera en avril 1994 avec les accords de Marrakech. Cette introduction, pour la première fois depuis l'origine du GATT en 1945, de l'agriculture dans son ensemble, avec tous les dispositifs de subventions directes et indirectes, se traduit à nouveau par des inquiétudes dans le mensuel de la FNSEA : « *Un succès ambigu* » est-il titré en novembre 1986 :

*« C'est la première fois que (...) la spécificité de l'agriculture n'est pas préservée. Jusqu'à présent, en effet, le secteur agricole avait bénéficié, au cours des précédentes négociations internationales, d'un statut particulier. Une analyse séparée et particulière des problèmes posés semblait être la règle. La pression de ceux qui veulent soumettre l'agriculture aux règles de « droit commun » en sera sans doute renforcée »<sup>40</sup>.*

En revanche, pour le nouveau ministre de l'Agriculture, François Guillaume, la déclaration d'ouverture du cycle est un texte « *correct* » et elle « *implique les Américains dans les négociations, ce qui est essentiel* »<sup>41</sup>. « *Les prochaines négociations du GATT (...) devraient consacrer le caractère intangible de la PAC*<sup>42</sup> » considérait-il.

À la suite de cela, un débat entre experts économistes, mené principalement à l'OCDE<sup>43</sup>, s'ouvre afin de comparer les niveaux de soutien à l'agriculture entre les pays, et d'étudier la légitimité des différentes formes de soutien. Il en ressort que les soutiens peuvent se justifier afin régulariser le revenu des agriculteurs et de rémunérer ici ou là les externalités positives de l'activité agricole, mais que leur incidence sur les quantités produites doit être neutralisée au maximum. En d'autres termes, les soutiens doivent être « *découplés* » des volumes produits mais aussi des facteurs de productions employés (nombre d'hectares ou de têtes de bétail). Il convient d'ajouter que ce débat se déroule dans un contexte de retour en force des idées libérales ou néolibérales en matière d'économie avec, sur le plan politique, les arrivées au pouvoir de Margaret Thatcher et Ronald Reagan, respectivement au Royaume Uni et aux États-Unis. Jusque là et à la suite de la grande dépression des années 1930 et des analyses qui s'en étaient suivies, notamment de Keynes<sup>44</sup>, on considérait que l'agriculture était un secteur compliqué et instable, susceptible d'entraîner l'ensemble des économies en crise. C'était l'une des raisons de la création, en 1945, au sein de l'Organisation des nations unies, de la FAO<sup>45</sup> chargée de l'agriculture et de l'alimentation dans le monde, mais aussi de la non introduction de l'agriculture dans les négociations commerciales du GATT sauf de façon très ponctuelle et limitée.

### **2.3. Une réforme de la PAC sous influence américaine**

Dès l'instant où l'Europe devenait excédentaire pour ses productions agricoles et entendait jouer un rôle sur le marché mondial, deux voies alternatives de réforme de la PAC s'imposaient à elle pour éviter une guerre commerciale des autres intervenants sur ce marché :

---

<sup>40</sup> *Idem*, novembre 1986.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Philippe Neeser, *op.cit.*, tome 2, p. 343.

<sup>43</sup> OCDE : Organisation de coopération et de développement économique.

<sup>44</sup> Dans la *Théorie générale* [chapitre 22, § VII], Keynes se rallie au point de vue exprimé auparavant par Jevons recherchant l'origine des crises cycliques de l'économie dans les fluctuations de la production agricole.

<sup>45</sup> FAO : Food and agriculture organization.

soit aller dans le sens esquissé par la proposition « de Caffarelli » au nom de l'APCA, ce qui permettrait de sauvegarder le modèle européen de régulation du secteur agricole ; soit s'aligner sur la politique agricole des États-Unis, les principaux exportateurs mondiaux et accusateurs de la PAC. La première voie –qui aurait pu recueillir l'appui de l'Allemagne, favorable à un système de quotas– ayant été fermée par la direction de la FNSEA et notamment François Guillaume, c'est la seconde qui s'est imposée de façon, dans l'esprit des négociateurs européens, à « couper l'herbe sous les pieds des Américains ». Cette seconde voie s'impose d'autant plus que la FNSEA, après le départ de François Guillaume, reste très divisée. Elle l'est sur la stratégie à adopter : faut-il prendre l'initiative de réformer la PAC avant que les négociations du GATT n'entrent dans le vif du sujet ? C'est-à-dire abattre son jeu d'entrée, Ou attendre que les autres, en l'occurrence les États-Unis, dévoilent le leur ? Elle surtout divisée sur les orientations à prendre : quota ?, quantum ?, double marché ?, co-responsabilité généralisée des producteurs ?, sur l'ensemble de leur production ou sur le dépassement d'un éventuel quota individuel ?... Ces divergences reflètent des différences de situations entre producteurs et entre régions et renvoient à des visions différentes de ce que doit être l'agriculture dans la société. La FNSEA reste donc attentiste.

Quant aux céréaliers, en butte avec des importations croissantes de PSC, ils hésitent. Ils veulent avant tout éviter tout système qui pourrait porter atteinte à ce qu'ils jugent être leur avantage compétitif par rapport à la plupart des pays européens, voire du monde. Ainsi, rejettent-ils les quotas<sup>46</sup> qui auraient pour effet, selon eux, de renforcer les revendications d'autosuffisance des différents États-membres et donc empêcheraient à ce qu'une spécialisation intra-européenne se développe à leur profit et ce, d'autant plus que la France est de loin le plus gros producteur européen. À tout prendre, ils préfèrent un gel des terres en espérant que celui-ci concernera en premier lieu les régions les moins compétitives d'Europe. Considérant qu'il n'y a pas de réelle volonté politique pour limiter les importations de PSC, que les Pays Bas en particulier s'y opposent, ils s'orientent, par leur organisation l'AGPB, vers une certaine baisse des prix des céréales européennes pour les rendre plus compétitives en alimentation animale. Cette baisse devrait leur permettre également de faire prévaloir leur avantage comparatif sur les autres pays. En outre, ils espèrent que les débouchés énergétiques se développeront et demandent pour cela le soutien des pouvoirs publics. Au final, ils envisagent un système de soutien à l'américaine : prix intérieur aligné sur le prix mondial, compensé par des compléments de prix payés par le contribuable européen. Cependant ils redoutent que cette compensation ne soit pas intégrale...

Les premières propositions de réforme de la PAC sont annoncées par le Commissaire européen à l'agriculture en janvier 1991. Elles consistent principalement en une baisse des prix institutionnels –assurant une garantie de prix à l'intérieur de l'Europe– pour les grandes cultures (céréales et oléo-protéagineux) et la viande bovine, et en un gel des terres en grandes cultures. Cette baisse des prix et ce gel sont compensés par des aides directes à l'hectare ou à la tête de bétail : première application du principe de « découplage ». De plus, ces aides directes sont plafonnées par exploitation mais à un niveau relativement bas. Le syndicalisme, surpris par ces annonces qu'il n'attendait pas si tôt, réagit de façon contrastée. Pour la FNSEA, –qui hésite encore à s'engager pleinement en faveur d'une maîtrise des productions– il s'agit « d'élucubrations » de la Commission européenne. Elle en appelle au respect du Traité de Rome et se déclare attachée à ce que le revenu des agriculteurs soit assis sur les prix. La Confédération paysanne apprécie positivement le principe du plafonnement des aides directes : elle espère alors qu'elle pourra faire valoir son projet de « quantum financier ». Le

---

<sup>46</sup> Le président de l'AGPB publie en mai 1990 un article qui reprend les critiques habituelles des économistes libéraux contre les quotas : cf. *L'information agricole*, mai 1990.

CNJA se déclare dans un second temps « ouvert » à ces propositions, rassuré sur le fait que la fonction marchande des agriculteurs reste, dans l'esprit de la Commission, prioritaire sur la fonction non marchande de « jardiniers de la nature ». En revanche, l'APCA, n'entend pas « se laisser enfermer dans le ghetto des aides directes » et défend toujours l'idée d'un double prix et marché. Quant au MODEF, il adopte une position proche de celle de la FNSEA en se déclarant attaché à des prix rémunérateurs pour les agriculteurs et au respect de la préférence communautaire<sup>47</sup>. Enfin, c'est à l'occasion de la contestation de cette réforme qu'apparaît un nouveau mouvement syndical : la Coordination rurale<sup>48</sup>. D'emblée, elle fait parler d'elle en tentant deux blocus routiers de Paris en 1991 et 1993.

Finalement, ces premières propositions de la Commission européenne sont entérinées le 21 mai 1992, mais sans le plafonnement des aides qui était vivement dénoncé par les producteurs concernés, en particulier les céréaliers. Par la suite, les divergences entre syndicats se sont poursuivies à propos du mode de calcul des aides directes entre partisans (la FNSEA) d'un calcul basé sur les rendements individuels à l'hectare et ceux (la Confédération paysanne) qui entendaient atténuer les écarts d'aides entre producteurs. Le gouvernement français opte alors pour une solution intermédiaire entre rendement moyen national (25%) et rendement moyen de petite région (75%). En mars 1999, cette réforme de la PAC est poursuivie (avec les accords de Berlin qui clôturent la négociation dite « d'Agenda 2000 »), dans le sens d'un nouvel abaissement des prix institutionnels pour les rapprocher des prix mondiaux, compensé partiellement par un accroissement des aides directes.

En fait, la PAC a été réformée selon les modalités qui permettent d'anticiper les accords du GATT conclus l'année suivante et qui n'ont apporté que quelques ajouts supplémentaires. Dans ce processus de réforme, la « profession agricole » n'a pas été associée et elle ne le sera pas davantage par la suite en 1999 (accords de Berlin) et 2003 (compromis de Luxembourg). Le contraste est fort avec la période antérieure, de 1957 au début des années 1970, où la concertation était de mise. Cela illustre la modification des rapports de forces au sein de la société et au niveau politique...

---

<sup>47</sup> *Agra France* des 26 janvier et 2 février 1991.

<sup>48</sup> Il est malaisé de définir le positionnement idéologique et politique de cette organisation. Structurée en syndicat en 1994, elle absorbe à cette occasion la Fédération française de l'agriculture (FFA) située à la droite de la droite et constituée en 1969. La Coordination « a souvent été considérée comme une organisation ultralibérale située à l'extrême droite. Si cohabitent en son sein des sensibilités fort variées, dont certaines d'ultra-droite, son profil est cependant nettement différent de celui traditionaliste de la FFA [...] Elle considère au contraire incarner une agriculture moderne et son idéologie, plutôt populiste, emprunte volontiers des accents unanimistes » (Serge Cordellier et Roger Le Guen, « Elections professionnelles et conceptions de l'entrepreneuriat (1983-2007) », à paraître dans Bertrand Hervieu, et *al* (s. l. d.), *Mondes agricoles et politique*, Presses de Sciences Po., Paris, 2010 ; Voir également : Serge Cordellier : « La Coordination rurale, un objet syndical mal identifié », *Transrural initiatives*, n° 310 du 23 mai 2006).

### 3. La réforme à « mi-parcours » de la PAC en 2003

Après les accords du GATT, signés en avril 1994 à Marrakech, en conclusion du cycle dit de l'Uruguay (1986-1993), le débat sur l'harmonisation des politiques commerciales et la libéralisation des échanges internationaux se poursuit désormais au sein de l'OMC<sup>49</sup> qui a pris le relais au 1<sup>er</sup> janvier 1995. Un nouveau cycle de négociations, dit du développement », est ouvert en décembre 2001 à Doha au Qatar. Les subventions à l'agriculture accordées par les pays développés, en premier lieu par l'Union européenne et les États-Unis, sont à nouveau sur la sellette pour les distorsions de concurrence qu'elles entraînent. Des débats entre experts économistes, il ressort qu'il convient de neutraliser davantage encore leur influence sur les volumes de production réalisés par les agriculteurs.

Afin d'anticiper les résultats finaux de ces négociations, la Commission européenne entreprend une nouvelle réforme dite « à mi-parcours » de la PAC. Des propositions sont formulées en juillet 2002. Elles poursuivent le chassé-croisé avec la politique agricole des États-Unis entrepris avec la réforme de 1992. Les aides directes à l'hectare ou à la tête de bétail doivent désormais être totalement « découplées » des volumes de production réalisés et de la quantité de facteurs de production utilisée. Cela, à l'image de la réforme de la politique agricole américaine entreprise en 1996<sup>50</sup>. Désormais, les agriculteurs devraient recevoir un chèque global, indépendant des productions réalisées et correspondant au montant total des différentes primes PAC perçues auparavant. Ensuite, le secteur laitier devra peu à peu s'aligner sur les autres marchés agricoles : si les quotas sont temporairement prorogés, ils sont augmentés ; et surtout, les prix d'intervention, qui constituaient un filet de sécurité en matière de prix et de rémunération au sein de la filière, en particulier pour les éleveurs, sont fortement abaissés et compensés par des aides directes.

Les organisations agricoles, unanimes, se déclarent opposées à cette réforme. Les critiques portent sur le démantèlement des mécanismes de stabilisation des marchés qui se poursuit et sur le découplage des aides directes qui écorne encore un peu plus la signification sociale du travail des agriculteurs et qui est lourd de menaces à venir en matière d'effets pervers. Dans le compromis final entre États membres, conclu à Luxembourg le 26 juin 2003, il est principalement convenu que certaines aides directes pourront, à l'initiative des États, rester couplées (à l'hectare ou à la tête de bétail), en totalité (élevage allaitant...) ou en partie (grandes cultures...).

Ensuite de quoi, la France met en pratique cette possibilité pour la plupart des aides (hormis en lait où le découplage est total). La raison de ce maintien d'un certain découplage des aides est la crainte que les prix de marché deviennent si bas que, dans les zones les plus défavorisées, les agriculteurs cessent toute activité productive tout en continuant à percevoir des aides totalement découplées désormais d'une quelconque activité. Cependant, en France, cette réforme est appliquée de telle sorte que les exploitations agricoles ne perdent rien en montant d'aides par rapport à la situation antérieure où ces aides étaient couplées. Les inégalités de répartition sont donc gelées. Ainsi, les agriculteurs qui avaient pris l'initiative d'être vertueux en mettant en œuvre des systèmes moins intensifs et moins agressifs à l'égard de l'environnement (par exemple des prairies permanentes en élevage laitier) sont nettement moins aidés que ceux qui avaient fait le choix de rester très productivistes (par exemple avec

---

<sup>49</sup> OMC : Organisation mondiale du commerce.

<sup>50</sup> Toutefois, à partir de 1998, étant donnée l'effondrement des prix agricoles mondiaux, les USA augmentent fortement les aides directes à leurs agriculteurs, puis recourent une partie de celles-ci avec les volumes produits... Il n'est donc pas interdit de penser qu'à l'avenir l'U.E. puisse recoupler ses aides directes...

du maïs irrigué pour l'ensilage). De même, la France optera pour une modulation minimale des aides en faveur du Second pilier<sup>51</sup> de la PAC, c'est-à-dire en faveur d'une utilisation plus « écologiste » et « environnementaliste » des aides.

Finalement, cette adaptation de la réforme en France est conforme aux orientations dominantes de la FNSEA. Certes, depuis dix ans, le débat sur « une meilleure répartition des aides » y avait été récurrent entre les régions et entre les responsables syndicaux mais il avait toujours été tranché en faveur du statu quo. De même, au sein de la FNSEA, la fonction marchande de l'agriculture a toujours été largement privilégiée par rapport aux fonctions non marchandes, de gestion des territoires et des paysages, considérées ne concerner que les régions marginales. Cela explique qu'en France, la part des aides relevant du Second pilier de la PAC soit très réduite. La Confédération paysanne, de son côté, considérait cette réforme comme intrinsèquement pernicieuse et qu'il était sans intérêt de se battre pour des aménagements qui ne pouvaient être que cosmétiques. Elle n'est donc pas intervenue, se contentant d'une condamnation générale de l'ensemble du dispositif. À vrai dire, elle a toujours été traversée par un clivage entre les tenants d'une ligne syndicale classique visant à défendre un projet ou une orientation, puis, la décision politique étant prise, à arracher tout ce qui peut l'être, même si c'est peu de chose, par la négociation et éventuellement la manifestation, et ceux, plus radicaux qui privilégient une dénonciation plus politique des choix gouvernementaux aux niveaux français et européen par le biais d'actions très médiatiques. Quant à la Coordination rurale, elle adopta la même attitude de rejet de cette réforme que la Confédération paysanne.

---

<sup>51</sup> L'accord de Berlin, en mars 1999, promeut le « développement rural » Second pilier de la PAC, lequel regroupe désormais, dans un cadre unique, toutes les mesures socio-structurelles et agro-environnementales existantes. Ce Second pilier de la PAC est censé se distinguer du Premier pilier consacré au soutien des marchés.

#### 4. La loi d'orientation agricole de 1999

Un an après son élection à la présidence de la République, Jacques Chirac annonce au congrès du cinquantenaire de la FNSEA, le 14 mars 1996, la mise en chantier d'une loi d'orientation agricole, qu'il voit comme « un nouveau pacte entre la Nation et ses paysans », un « contrat de confiance ». Il répond ainsi à la demande de Luc Guyau, président de la centrale syndicale, d'une « volonté politique déterminée » capable de « démultiplier les efforts de la profession ». Cette présence du premier personnage de l'État et cette réponse concertée illustre une nouvelle fois la proximité idéologique et politique entre le parti néo-gaulliste et les dirigeants de la FNSEA. Préparée par le ministre de l'Agriculture Philippe Vasseur, cette loi se veut très volontariste et vise à conforter « la vocation exportatrice » de l'agriculture française en renforçant sa compétitivité.

Cette orientation s'inscrit dans la continuité de la politique agricole « productiviste » soutenue jusque là par la FNSEA, bien que cette dernière devienne de plus en plus divisée sur la marche à suivre, entre les défenseurs d'une agriculture présente sur l'ensemble du territoire et ceux soucieux avant tout de compétitivité économique. C'est-à-dire entre ceux qui considèrent qu'il faut prendre en compte les fonctions non marchandes de l'agriculture – lesquelles correspondent aux attentes en émergence dans la société– et ceux qui ne veulent considérer que la fonction marchande. Raymond Lacombe, durant sa présidence de la centrale syndicale (de 1986 à 1992), a cherché à mettre l'accent sur le rôle de l'agriculture dans l'aménagement du territoire et la gestion des paysages. Cependant il ne sut (ou ne put) influencer sur la réforme de la PAC de 1992. Ensuite, il échoue à faire élire le dauphin –Gérard Lapie– qu'il souhaitait pour sa succession sans cependant rendre publique sa préférence. C'est plutôt un partisan de la logique de compétitivité, en la personne de Luc Guyau, qui fut élu président. Or, au congrès du cinquantenaire, quatre dirigeants de premier plan de la FNSEA<sup>52</sup> quittèrent spectaculairement leurs responsabilités nationales, lassés de militer en vain pour une réorientation de leur organisation syndicale vers la prise en compte des attentes de la société à l'égard de l'agriculture.

Cependant, la dissolution anticipée –et ratée– de l'Assemblée nationale, en 1997, amène une nouvelle majorité législative, celle de la gauche plurielle associant socialistes, communistes et verts. Le chantier de la loi d'orientation est repris par le gouvernement Jospin, plus précisément par son ministre de l'Agriculture Louis Le Pensec. Ce dernier explique que « l'avenir de l'agriculture française ne réside pas dans la production de matière première à bas prix, mais dans sa capacité à produire et à commercialiser des produits à haute valeur ajoutée ». De fait, le secteur exportateur le plus important et de loin le plus rentable est celui des vins et spiritueux. En revanche, les prix mondiaux des céréales, des viandes bovines et ovines, du sucre, du beurre, de la poudre de lait, etc., ont été, à quelques exceptions près, toujours inférieurs aux prix européens et ce, depuis la seconde guerre mondiale au moins. Ces produits ne peuvent être écoulés sur le marché mondial que grâce à des subventions à l'exportation ou bien, à condition que le prix mondial encaissé par les producteurs européens soit complété par des aides directes substantielles. Aussi, la Confédération paysanne estime qu'à moins de bâtir une agriculture française avec quelques dizaines de milliers « d'agri-managers », en faisant disparaître 80 à 90 % des exploitants existants, notre pays n'est pas compétitif sur le marché mondial pour la plupart des grands produits agricoles de base, face à

---

<sup>52</sup> Gérard Lapie (Marne), secrétaire général ; Michel Teyssedou (Cantal), secrétaire général adjoint ; Michel Fau (Aveyron) ; Daniel Grémillet (Vosges). Sur ce conflit, voir : G. Luneau, *La forteresse paysanne. Une histoire de la FNSEA*, Fayard, 2004.

la concurrence des pays où la terre est très abondante et où la main d'œuvre est parfois beaucoup moins coûteuse.

A l'arrivée, cette loi, promulguée le 9 juillet 1999, marque une rupture radicale avec les schémas de pensée « productivistes » qui avaient inspiré la politique agricole depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, en particulier avec les lois d'orientation de 1960 et 1962.

Cette loi entend sceller « un nouveau contrat entre les agriculteurs et la société ». Son thème central est la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'activité agricole, c'est-à-dire, outre sa fonction marchande traditionnelle (l'accent est mis, toutefois, sur la qualité des produits), ses fonctions non marchandes : sociale, territoriale et environnementale. Cette reconnaissance s'effectue dans le cadre d'une démarche contractuelle, liant l'agriculteur à la société, avec la conclusion de Contrats territoriaux d'exploitation (CTE). Il s'agit ainsi de réorienter et de relégitimer les soutiens publics à l'agriculture. Même si ce dispositif des CTE est, à bien des égards, passablement complexe et insatisfaisant pour répondre entièrement aux objectifs visés, il s'agit bien là d'un virage fondamental de la politique agricole, riche de potentialités. Au reste, il est envisagé par certains, qu'à l'avenir une part croissante des aides publiques à l'agriculture, y compris européennes, soit subordonnée à la signature d'un CTE.

La Confédération paysanne accueille favorablement cette loi tout en regrettant le décalage entre les objectifs ambitieux affichés et ses dispositions concrètes. En outre, elle considère que cette loi ne saurait faire contrepoids à la PAC qui reste à ses yeux encore très fortement marquée par des orientations productivistes. Quant au syndicalisme majoritaire, il est divisé. Le CNJA approuve la réorientation de la loi d'orientation par Louis Le Penec : « il faut passer d'une logique de guichet à une logique de projet » et il convient de « matérialiser les attentes de la société » à l'égard de l'agriculture estime sa présidente Christiane Lambert<sup>53</sup>. En revanche, la FNSEA est fortement divisée entre ceux qui entendent toujours conforter « la vocation exportatrice de l'agriculture française » et ceux « qui font valoir que l'alignement sur les cours mondiaux pour des productions vendues à 80% en Europe ne rime à rien »<sup>54</sup>. Les CTE suscitent une grande méfiance de la direction de la FNSEA qui y voit le risque d'une « sur-administration de l'agriculture » alors que le ministre a refusé sa proposition « d'une prime de base à l'hectare liée à l'occupation de l'espace »<sup>55</sup>. Il est clair que cette loi ne correspond pas au projet initial de la direction de la FNSEA, mais elle ne peut s'y opposer et aller à l'encontre des attentes de la société. Aussi, approuve-t-elle la prise en compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture mais, mezza-voce, elle en conteste la prééminence. Cependant, c'est le financement des CTE par le biais de la modulation<sup>56</sup> des aides PAC, permise par les accords de Berlin en mars 1999, clôturant la négociation dite « d'Agenda 2000 », qui suscite le plus de critiques, en particulier des céréaliers.

Après le retour de la droite au gouvernement en 2002, le nouveau ministre de l'Agriculture, Hervé Gaymard, pensant satisfaire les attentes de la FNSEA, suspend les CTE et la modulation des aides PAC. L'embarras de la direction de la centrale syndicale illustre ses divisions. Si les céréaliers sont satisfaits, les départements qui s'étaient engagés fortement dans la mise en place de CTE manifestent leur inquiétude. Les CTE sont finalement remplacés par les Contrats d'agriculture durable (CAD), plus territorialisés et avec un financement beaucoup plus faible, ce qui en réduit fortement le nombre. Et à leur tour, ces

---

<sup>53</sup> *Agra Presse Hebdo* du 16 février 1998.

<sup>54</sup> *Idem* du 13 avril 1998.

<sup>55</sup> *Idem*.

<sup>56</sup> Il s'agit d'une reprise partielle et de taux progressif des aides PAC, au-delà de 30 000 euros par exploitation.

derniers sont remplacés en 2007 par des Mesures agro-environnementales territorialisées (MATER) à l'impact tout autant circonscrit.

## Conclusion

La réforme majeure des trente dernières années a été celle de la Politique agricole commune en 1992. Elaborée dans un contexte productif déficitaire, cette PAC devenait inadaptée quand la situation s'est inversée dans la seconde moitié des années 1970. Dès lors, deux voies alternatives de réforme s'offraient à l'Europe :

- soit maintenir le modèle européen de politique agricole dans lequel la rémunération des agriculteurs passe par des prix (payés par les consommateurs) –supérieurs aux prix mondiaux– mais en limitant les quantités sous garantie de prix aux débouchés internes à l'Europe ;
- soit s'aligner sur le modèle américain dans lequel la rémunération des agriculteurs passe par des compléments de prix (payés par les contribuables) –en sus des prix mondiaux– mais en limitant là également les quantités sous compléments de prix aux débouchés internes à l'Europe.

L'attachement incontestable des agriculteurs et de leurs dirigeants à la PAC originelle, en particulier à ce que leur rémunération passe par les prix, aurait dû les conduire à opter sans hésitation pour la première voie. Or, c'est la seconde qui s'est imposée !

Nous avons décrit l'enchaînement des faits qui ont conduit au résultat que l'on connaît. La question préalable qu'il est nécessaire d'examiner est de savoir s'il y avait des raisons économiques fortes qui ne pouvaient conduire qu'à cette seconde voie.

Tout d'abord, il convient de dire que la plupart des économistes ruraux admettent que les marchés agricoles sont instables et que l'intérêt bien compris de la société est de les régulariser. Comment ? C'est là que commencent les divergences... En revanche, les économistes sont unanimes pour condamner les subventions à l'exportation. Celles-ci sont coûteuses pour la société et leur persistance ne peut que déboucher en guerre commerciale ruineuse pour tout le monde. D'ailleurs, pour les concepteurs de la PAC, le système des restitutions ne devait fonctionner qu'à titre exceptionnel pour résorber des excédents conjoncturels. Cela dit, l'analyse économique montre que les deux voies de soutien à l'agriculture sont finalement équivalentes en terme de coût pour la société<sup>57</sup>. Cependant, en situation d'excédents structurels, la première voie est difficilement applicable, en tout cas coûteuse en frais administratifs, si elle implique la généralisation des quotas à toutes les productions. Autant leur mise en œuvre ne pose pas de grands problèmes pour des produits homogènes pour lesquels il y a un goulot d'étranglement qui sert de passage obligé (industries laitières et sucrières par exemple), autant cela devient difficile pour des filières telles que les viandes, les fruits et les légumes. A vrai dire, les plus chauds partisans d'une maîtrise des productions, comme la Confédération paysanne, n'ont jamais envisagé une généralisation des quotas car cela n'était nullement nécessaire ; tout au plus leur extension aux céréales et aux oléo-protéagineux en substitution au gel des terres. D'ailleurs, dans les années 1950 et jusqu'à la mise en œuvre de la PAC, existait pour la production céréalière française un système de quantum au-delà duquel s'appliquaient des taxes de résorption. Quant au « découplage » des aides, censé avoir un effet neutre sur les volumes produits, il est très controversé parmi les économistes<sup>58</sup>... Bref, on ne peut pas dire qu'il y avait des raisons économiques fortes qui interdisaient cette première voie.

---

<sup>57</sup> Butault J.-P., *Les soutiens à l'agriculture*, INRA Editions, 2004, chapitre 1.

<sup>58</sup> En réalité, les aides directes « découplées », dans la mesure où elles abaissent les coûts fixes de production, donc les coûts moyens et marginaux de long terme, exercent nécessairement un effet positif sur les volumes produits.

La période cruciale où les réformes de la PAC se sont jouées a été le tournant des années 1970-80. Les difficultés de la PAC n'ont fait qu'empirer par la suite : les excédents, leur coût de résorption, les importations de PSC, la contestation des pays tiers agro-exportateurs, l'augmentation des pays membres de l'Union qui complique les prises de décision, etc. En 1980, la France dispose encore d'une influence majeure sur les questions agricoles dans une Europe à 9, tandis que la RFA se montre très favorable à la première voie de réforme de la PAC. Une protection du marché communautaire de l'alimentation animale –qui était le préalable indispensable pour que les céréaliers français tolèrent la première voie– aurait sans doute été possible mais il aurait fallu en payer le prix à l'égard des Pays Bas et des USA sous forme d'une baisse de prix des céréales et, surtout, d'un abandon des restitutions à l'exportation... ce qui est presque réalisé aujourd'hui.

En fait, le syndicalisme était divisé sur l'analyse de la situation, entre ceux qui considéraient qu'il fallait continuer à produire en invoquant diverses justifications, en particulier la faim qui sévit dans le monde et la contribution du secteur agroalimentaire à l'équilibre de la balance commerciale de la France, et ceux pour lesquels les coûts de résorption des excédents ne peuvent continuer à croître indéfiniment sans mettre en péril la PAC. Il l'était également sur les solutions à apporter (taxe de co-responsabilité généralisée, quotas, quantum, prix différenciés, double marché...) et sur la stratégie de négociation à adopter (abattre son jeu en premier ou attendre que les autres pays le fassent). Tout cela renvoyait, en outre, à des visions différentes du rôle de l'agriculture dans la société : une fonction purement marchande ou, en outre, une fonction non marchande sur le plan environnemental, social, etc.

C'est finalement la position du syndicalisme majoritaire qui a prévalu par défaut et, en l'espèce, celle-ci relevait, du point de vue de l'analyse économique, d'un mercantilisme Colbertien<sup>59</sup> : exporter à coup de subventions dans les autres pays, tout en se protégeant de ceux-ci grâce à des frontières douanières. Évidemment un tel commerce asymétrique ne pouvait durer bien longtemps... Tout cela a débouché sur une réforme de la PAC qu'aucun des protagonistes dans les organisations agricoles n'envisageait et que chacun déplore aujourd'hui. Unanimes, les agriculteurs et leurs dirigeants syndicaux déclarent préférer « des prix [sous entendu rémunérateurs] plutôt que des primes ». De même, ceux qui se voyaient, il y a 25 ans, conquérir le monde entier avec leurs exportations agricoles sont désormais soucieux de préserver d'abord leur marché intérieur européen<sup>60</sup>.

Au cours de ces différentes réformes de politique agricole, le syndicalisme majoritaire est resté cantonné, très essentiellement, dans une posture réactive, ne formulant aucune contre proposition. Le contraste est total avec la période antérieure des années 1960 où les mêmes dirigeants, alors au CNJA et en train de conquérir le pouvoir à la FNSEA, ont joué un rôle éminemment actif dans l'élaboration d'une politique moderniste avec, en particulier, les lois d'orientation de 1960 et 62. La nouvelle gauche paysanne a essayé de jouer un rôle actif dans ces réformes mais elle ne fut pas en mesure de peser sur les décisions –sauf sur la loi d'orientation de 1999– en raison de la faiblesse de son poids politique.

---

<sup>59</sup> Cependant, si Colbert cherchait avant tout à encourager les exportations de produits de luxe, ce n'était pas le cas ici...

<sup>60</sup> Ainsi, le président de la FNSEA, Jean-Michel Lemétayer, déclarait, au moment de son accession à la tête de la grande centrale syndicale, en 2001, que « la politique des prix est pour moi une priorité majeure » [*L'information agricole*, juin 2001]. La même année, les Jeunes agriculteurs tiraient leur Rapport d'orientation présenté à leur congrès national : « L'avenir des paysans du monde passe par les prix », tandis que le président de la FNPL affirmait que « les producteurs de lait ne sont pas attachés à la vocation exportatrice de l'Europe » [*Idem*, avril 2003].

On peut invoquer une certaine inertie des esprits. S'agissant d'économie, on constate que les acteurs s'adaptent toujours et s'habituent au jeu des marchés et, le cas échéant, à l'intervention politique les concernant. A la longue, ils peuvent en arriver à oublier les raisons (et les limites) de cette intervention. Ainsi, l'ancien président de l'AGPB, Philippe Neeser, qui n'était pas le moins averti des questions économiques, a confessé : « nous avons par trop sous-estimé le problème des restitutions au niveau du GATT »<sup>61</sup>. Certes. Cependant, d'autres « héritages » peuvent conduire à des dynamiques opposées. Ainsi, la nouvelle gauche paysanne, qui revendiquait au départ une maîtrise des productions dans un but égalitariste, la réactive ensuite en raison de la situation excédentaire de la Communauté.

La raison principale de cette situation nous semble provenir de la façon dont se sont déroulées, puis conclues, les divergences d'orientation qui ont commencer à apparaître, dans la seconde moitié des années 1960, au sein du syndicalisme moderniste. Ces divergences opposent, d'une part, ceux qui entendent poursuivre la restructuration moderniste de l'agriculture et qui seront majoritaires à la FNSEA et au CNJA et, d'autre part, ceux qui se montrent déçus par les résultats de cette politique et qui entendent revenir à une défense plus directe des agriculteurs en tant que travailleurs au travers de prix agricoles différenciés selon les volumes produits (les « quantum ») ou au travers de l'accès aux moyens de production (en particulier pour le foncier). Les quantum deviennent alors le mot-clé identifiant cette nouvelle gauche paysanne en émergence. Après Mai 68, les clivages se radicalisent sur les plans idéologique et politique. A partir de 1971, les directions de la FNSEA et du CNJA, inquiètes de la progression des idées marxisantes dans les campagnes et de la radicalisation des positions syndicales qui en découle, mais aussi sous la pression du pouvoir politique<sup>62</sup>, décident d'éradiquer cette contestation de gauche et d'extrême gauche. Il s'en suit une reprise en main massive des appareils syndicaux<sup>63</sup>, des organismes de formation et d'études économiques, de la presse professionnelle... Dans le syndicalisme majoritaire, cette reprise en main a eu pour conséquence de faire émerger des responsables « anti quantum » et volontiers productivistes. Parallèlement, la circulation descendante de l'information est renforcée au sein de la FNSEA et, durant plusieurs congrès nationaux, l'accent est mis sur la discipline syndicale à tel point que les opposants parlèrent de pratiques s'apparentant au « centralisme démocratique » du Parti communiste<sup>64</sup>. L'ancien directeur de la FNSEA a témoigné qu'en éradiquant cette contestation de gauche, « la majorité au pouvoir dans le syndicalisme a assourdi le débat d'idées (...) C'est le centre (la direction) qui choisit et la périphérie est appelée à adhérer aux choix effectués (...) seuls les dirigeants pouvant lancer des idées »<sup>65</sup>. Ce fut là, le résultat le plus lourd de conséquences. Le syndicalisme majoritaire fut dès lors incapable de faire preuve de souplesse d'esprit pour s'ouvrir à des idées en émergence dans la société ou provenant de milieu sociaux et politiques différents de ceux qui avaient alors sa sympathie et, à plus forte raison, quant ces mêmes idées étaient reprises par ses concurrents syndicaux honnis.

---

<sup>61</sup> Philippe Neeser, *op. cit.*, t. 1, p. 302.

<sup>62</sup> Cf : le témoignage de l'ancien directeur de la FNSEA, François Clerc dans P. Coulomb et al. *Les agriculteurs et la politique*, 1990, p 349.

<sup>63</sup> Au Congrès du CNJA à Blois en 1970, la moitié au moins des départements (mais 44,6% des voix) s'était prononcée en faveur du rapport *Pour un syndicalisme de travailleurs* présenté par cette nouvelle gauche paysanne. Or, cette dernière, sept ans plus tard, ne dirigeait plus que neuf départements. (Vercherand J., *op. cit.*, p. 293).

<sup>64</sup> Sur ces reprises en main voir : G. Luneau, *op. cit.* ; J.-P. Martin, *Histoire de la nouvelle gauche paysanne*, La Découverte, 2005 ; J. Vercherand, *op. cit.*

<sup>65</sup> François Clerc dans P. Coulomb et al, *op. cit.*, p 351-353.

Cette radicalisation des clivages syndicaux entre modernistes s'est accompagnée également d'un renforcement très net de la sensibilité néo gaulliste au sein d'un syndicalisme majoritaire, séduit par la sollicitude de Jacques Chirac à son égard depuis son passage au Ministère de l'agriculture en 1972-73. Selon Philippe Neeser –qui n'est pourtant pas un homme de gauche– la FNSEA était devenue « *la courroie de transmission du RPR* »<sup>66</sup>. Après la démission de J. Chirac de son poste de Premier ministre en 1976 et sa rupture fracassante avec Giscard d'Estaing, la direction de la FNSEA semble épouser les critiques systématiques de son champion tout en faisant preuve du même volontarisme gaullien en matière d'interventionnisme économique. Ainsi, peut-on considérer que l'opposition de F. Guillaume au Pacte de rénovation de la PAC présenté par G. de Caffarelli au Président de la République Giscard d'Estaing en 1980 participe de cette posture intransigeante. Après l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, l'opposition de la direction de la FNSEA n'a fait qu'empirer à la suite de la remise en cause de son monopole de représentation syndicale des agriculteurs (avec la reconnaissance de la pluralité syndicale dans l'agriculture).

Enfin, ajoutons que la fameuse cogestion de la politique agricole, qui a commencé à s'instaurer dans les années 1960, semble avoir créé beaucoup de confusion et de méprise au sein du syndicalisme agricole majoritaire. Cette cogestion a culminée dans les années 1970, avec la « Conférence annuelle » : le principal syndicat agricole négociait directement cette politique avec le gouvernement et court-circuitait ainsi le parlement et toutes les composantes de la société intéressées par celle-ci. L'ancien président de l'AGPB la dénonce en ces termes dans son ouvrage publié en 1998 :

« Le syndicalisme agricole, depuis de nombreuses années, ne remplit plus son rôle essentiel : réfléchir, prévoir, concevoir et coordonner. [...] On a vu s'instaurer dès le vote de la loi d'orientation de 1960-62 ce qu'on appelle la co-gestion, c'est-à-dire une mise au point commune avec les pouvoirs publics de la politique générale. [...] En réalité, cette cogestion a parfois servi de tremplin politique à certains élus, alors que la doctrine fondamentale du syndicalisme est l'incompatibilité des mandats politiques avec les mandats syndicaux. Mais dans la réalité, depuis une quinzaine d'années au bas mot, on s'aperçoit qu'un fil vert reliait la FNSEA et ses principaux dirigeants avec le parti le plus important de la majorité de droite. » Jugeant que les différentes lois d'orientation agricoles et autres mesures prises dans le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle « n'ont rien amélioré », il conclut : « Nous nous sommes englués dans une concertation stérile. Il semble clair que c'est aux organisations agricoles de proposer, de critiquer, mais c'est au gouvernement de trancher »<sup>67</sup>.

De cette relation incestueuse entre syndicalisme et politique, en particulier entre Jacques Chirac et la direction de la FNSEA, a résulté sans doute une double méprise. D'un côté, l'ancien président de la République faisait confiance à la capacité d'expertise de la grande centrale syndicale sur la base du rôle actif que ses dirigeants ont joué, durant les années 1960, dans l'élaboration de la politique agricole. De l'autre, ces dirigeants, ayant l'écoute privilégiée, depuis 1972, de l'un des tout premiers dirigeants politique du pays, aspirant aux plus hautes responsabilités, ne pouvaient que se sentir confortés dans leurs positions. Toujours est-il qu'après son élection à la Présidence de la République, il fut incapable d'inverser le cours de la PAC et resta lui-même dans une posture réactive, y compris à propos de la prise en compte de la dimension multifonctionnelle de l'agriculture.

---

<sup>66</sup> Philippe Neeser, *op. cit.*, tome 2, p. 19 : « J'ai su plus tard, trop tard, que malheureusement la FNSEA était la courroie de transmission du RPR ». [RPR : Rassemblement pour la République].

<sup>67</sup> Idem, p. 555-558. Autre illustration : quand J. Chirac était Ministre de l'Agriculture, il recevait à dîner tous les mercredi soir les principaux dirigeants agricoles (témoignage de Philippe Neeser recueilli le 20/10/2009).

Quant à la gauche paysanne, elle n'a pu rééditer la stratégie des jeunes agriculteurs du CNJA dans les années 1950 et 60, opérant par entrisme au sein de la FNSEA. Le contexte de radicalité de la période post 68 ne s'y prêtait sans doute guère. En tout cas les dirigeants en place, instruits des conditions de leur propre conquête du pouvoir, ont agi vigoureusement pour en verrouiller l'accès. Divisée jusqu'en 1987, cette gauche ne fut en mesure de peser que sur la loi d'orientation de 1999, grâce à son ouverture sur les sensibilités environnementalistes et consuméristes de la société.

## Références bibliographiques et sources

### Presse professionnelle :

*Agra France*, puis *Agra presse*  
*Chambres d'agriculture* (Chambres d'agriculture)  
*Jeunes agriculteurs* (CNJA, puis JA)  
*L'information agricole* (FNSEA)  
*Le travailleur paysan* (CNSTP)  
*Pays et paysan* (FNSP)  
*Campagnes solidaires* (Confédération paysanne)  
*CR infos* (Coordination rurale)  
*Trans rural express* devenu *Trans rural initiatives* (AFIP, FNCIVAM)  
*Vent d'Ouest* (CRJA de l'Ouest, puis Paysans-travailleurs)

### Témoignages

Paul Deloire, ancien secrétaire général de la FNSP (de 1984 à 1987).  
Marcel Deneux, ancien président de la FNPL de 1970 à 1982 (recueilli le 30/09/2009)  
Louis Collaudin, ancien président de la FNB de 1984 à 1990 (recueilli le 14/10/2009)  
Philippe Neeser, ancien président de l'AGPB de 1974 à 1986 (recueilli le 20/10/2009)

### Ouvrages

Pierre Barral, *Les agrariens français de Méline à Pisani*, Armand Colin, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1968.  
Jean-Pierre Butault (éd.), *Les soutiens à l'agriculture, Théorie, histoire, mesure*, INRA éditions, 2004.  
Serge Cordellier et Roger Le Guen, « Elections professionnelles et conceptions de l'entrepreneuriat (1983-2007) », à paraître dans Bertrand Hervieu, Nonna Mayer, Pierre Muller, François Purseigle et Jacques Rémy (s. l. d.), *Mondes agricoles et politique*, Presses de Sciences Po., Paris, 2010.  
Pierre Coulomb, Hélène Delorme, Bertrand Hervieu, Marcel Jollivet et Philippe Lacombe, *Les agriculteurs et la politique*, Presses de la FNSP, Paris, 1990.  
Guy Debailleul, *L'évolution de la politique agricole américaine : une approche régulationniste*, thèse INA-PG, 1989.  
Ève Fouilleux, *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, L'Harmattan, 2003.  
Jean-Christophe Kroll, *Agriculture : Changer de politique*, Éditions Syros, 1990.  
Raymond Lacombe, *Pas de pays sans paysans*, Éditions du Rouergue, 2005.  
Gilles Luneau, *La forteresse paysanne. Une histoire de la FNSEA*, Fayard, 2004.  
Jean Philippe Martin, *Histoire de la nouvelle gauche paysanne*, La Découverte 2005.  
Philippe Neeser, *40 ans d'histoire agricole*, 2 tomes, Éditions France Agricole, 1998.  
Denis Pesche, *Le syndicalisme agricole spécialisé en France*, L'Harmattan, 2000.  
Jean Vercherand, *Un siècle de syndicalisme agricole. La vie locale et nationale à travers le cas du département de la Loire*, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 1994.