



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

L'évolution des politiques agricoles

Michaël Tracy

Citer ce document / Cite this document :

Tracy Michaël. L'évolution des politiques agricoles. In: Économie rurale. N°71, 1967. L'Europe et ses échanges agricoles. pp. 27-36;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1967.1961>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1967_num_71_1_1961

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

Vers 1880, par suite de l'arrivée massive en Europe des céréales américaines, les politiques agricoles de divers pays ont évolué de façon bien différente.

Protectionnisme défensif en France et en Allemagne, « laissez-faire » en Grande-Bretagne, s'opposent à l'attitude constructive du Danemark, qui a su utiliser ainsi des céréales à bas prix pourries transformer, en produits animaux.

La crise des années 30 a durement touché l'agriculture, provoquant l'intervention accrue des gouvernements. France, Allemagne, Grande-Bretagne et même Danemark ont renforcé les mesures de protection et multiplié les méthodes de soutien.

Depuis 1945, les mesures de soutien des prix et des revenus ont dû être adaptées, et les politiques agricoles sont devenues encore plus complexes.

Mais on a enfin reconnu que la politique des prix ne suffit pas à résoudre le problème agricole. L'exode rural est une condition nécessaire. Les programmes de développement agricole entrepris par les divers gouvernements ne semblent guère capables d'adapter l'agriculture aux conditions modernes.

Abstract

Around 1880, the arrival of large quantities of American corn made the agricultural policies of European countries develop in different ways.

The defensive protectionism in France and Germany and the « laissez-faire » of Great Britain contrast with, the constructive attitude of Denmark, transforming corn, at low prices into animal products.

The crisis of the thirties affected, agriculture very hard and brought about a greater state intervention. France, Germany, Great Britain and even Denmark' increased their protection and ways of support.

Since 1945, price and income support has been adopted, which make agricultural policies still more complexe.

However, it has finally been admitted that price policy is not sufficient to resolve, the agricultural problem. Rural migration is necessary. Agricultural development programs undertaken by, the various countries do not seem capable of adapting agriculture to modern conditions.

L'EVOLUTION DES POLITIQUES AGRICOLES (*)

par Michael TRACY

Chef de la Division des Politiques Agricoles à l'O.C.D.E.

Vers 1880, par suite de l'arrivée massive en Europe des céréales américaines, les politiques agricoles de divers pays ont évolué de façon bien différente.

Protectionnisme défensif en France et en Allemagne, « laissez-faire » en Grande-Bretagne, s'opposent à l'attitude constructive du Danemark, qui a su utiliser ainsi des céréales à bas prix pour les transformer en produits animaux.

La crise des années 30 a durement touché l'agriculture, provoquant l'intervention accrue des gouvernements. France, Allemagne, Grande-Bretagne et même Danemark ont renforcé les mesures de protection et multiplié les méthodes de soutien.

Depuis 1945, les mesures de soutien des prix et des revenus ont dû être adaptées, et les politiques agricoles sont devenues encore plus complexes.

Mais on a enfin reconnu que la politique des prix ne suffit pas à résoudre le problème agricole. L'exode rural est une condition nécessaire. Les programmes de développement agricole entrepris par les divers gouvernements ne semblent guère capables d'adapter l'agriculture aux conditions modernes.

THE EVOLUTION OF AGRICULTURAL POLICIES

Around 1880, the arrival of large quantities of American corn made the agricultural policies of European countries develop in different ways.

The defensive protectionism in France and Germany and the « laissez-faire » of Great Britain contrast with the constructive attitude of Denmark, transforming corn at low prices into animal products.

The crisis of the thirties affected agriculture very hard and brought about a greater state intervention. France, Germany, Great Britain and even Denmark increased their protection and ways of support.

Since 1945, price and income support has been adopted, which make agricultural policies still more complexe.

However, it has finally been admitted that price policy is not sufficient to resolve the agricultural problem. Rural migration is necessary. Agricultural development programs undertaken by the various countries do not seem capable of adapting agriculture to modern conditions.

(*) Cet article est tiré en grande partie du livre de l'auteur publié en anglais, « Agriculture in Western Europe - Crisis and Adaptation since 1880 » (Cape, London, 1964). La responsabilité des vues exprimées incombe entièrement à l'auteur et en aucune façon à l'OCDE.

Les politiques agricoles se sont formées progressivement dès la fin du 19^e siècle, et l'étude de cette formation permet de mieux comprendre les mesures gouvernementales actuelles en matière d'agriculture. Il est d'ailleurs intéressant de comparer l'évolution dans divers pays, car dans certains cas, les voies suivies, ainsi que leurs conséquences pour le secteur agricole, ont été bien différentes.

LA GRANDE DEPRESSION, 1880-1900

La cause principale des premières mesures d'une politique agricole moderne a été l'arrivée massive en Europe, vers 1880, des céréales américaines. Il est cependant nécessaire de regarder un peu plus en arrière, afin de bien comprendre quelle était la situation à cette période.

Une tendance libre-échangiste est partie du Royaume-Uni, où les droits à l'importation des céréales (les « Corn Laws ») sont abolis en 1846. Le Royaume-Uni, cherchant à gagner d'autres pays à la cause du libre-échange, trouve un allié en France : en 1860, Napoléon III, malgré l'opposition du Parlement français, signe le Traité de Commerce franco-britannique. D'autres accords entre les pays européens suivent, qui, par le jeu du principe de la « Nation la plus favorisée », ont pour résultat de réduire ou d'abolir les droits de douane sur presque tous les courants d'échanges, y compris les produits agricoles. Les céréales, notamment, deviennent exemptes de droits dans presque tous les pays.

A cette époque, le commerce agricole se pratique pour l'essentiel entre pays européens, et n'est en général que peu important par rapport à la production. Le Royaume-Uni, à la suite de la croissance rapide de sa population urbaine, importe déjà des produits alimentaires en quantité importante, mais ces importations ne constituent pas encore une menace sérieuse pour l'agriculture du pays. La France

importe certaines céréales, notamment du blé, et en exporte d'autres. L'Allemagne importe des céréales destinées à la partie ouest du pays, alors que les grands domaines de l'est produisent pour l'exportation. Le Danemark, à cette époque, est également exportateur de céréales : les produits de l'élevage ne figurent guère encore dans ses exportations. La Russie est la principale exportatrice mondiale de céréales.

L'arrivée des céréales américaines

Cependant, des transformations profondes se préparent. Aux Etats-Unis et au Canada, les chemins de fer pénètrent jusqu'aux grandes plaines où se développe la culture du blé ; en Russie également, les chemins de fer permettent l'acheminement accéléré des céréales. En même temps se développent les transports maritimes, et le coût du transport du blé à travers l'Atlantique diminue de moitié.

Les exportations nord-américaines et russes vers l'Europe occidentale augmentent donc rapidement. Dès 1879, la crise de l'agriculture européenne commence. Les prix des céréales tombent, et les mauvaises récoltes ne sont plus compensées par des hausses de prix. Une dépression économique générale aggrave encore la situation.

Les mesures adoptées

Les pays européens choisissent alors des voies différentes. La France et l'Allemagne, notamment, adoptent le protectionnisme. Le Royaume-Uni maintient, malgré tout, sa politique de libre-échange. Le Danemark, et dans une certaine mesure, les Pays-Bas, procèdent à une adaptation profonde de leurs agricultures.

Ces différentes politiques ont exercé une influence profonde sur l'évolution ultérieure du secteur agricole. Il est donc intéressant d'examiner de plus près les mesures prises par chacun des principaux pays, leurs motifs et leurs conséquences.

En France

En France, le retour au protectionnisme, amorcé en 1881, a ensuite été poursuivi. Le droit sur le blé est passé ainsi de zéro à 0,60 F par quintal en 1881, 3 F par quintal en 1885, 5 F par quintal en 1887 et finalement à 7 F par quintal en 1894. Parallèle-

ment, les droits sur les autres céréales, ainsi que sur les produits de l'élevage et sur le vin, ont été fortement augmentés.

Le désir d'une protection contre la concurrence étrangère s'est fait sentir d'abord non pas dans l'agriculture, mais dans l'industrie : cependant, le début de la crise agricole, en 1879, a amené la puissante et aristocratique Société des Agriculteurs à rallier le camp protectionniste. Le relèvement des droits n'a pas été sans controverses, mais l'opposition libre-échangiste au Parlement s'est trouvée progressivement réduite. Contrairement à l'Angleterre, la France n'a jamais connu un fort mouvement libre-échangiste dans la théorie économique ou dans l'opinion publique.

Le rôle de la Société des Agriculteurs — « les marquis du pain cher », comme on les appelait dans le camp adverse — a été essentiel. La Société était cependant loin d'être représentative de l'agriculture française : la voix prépondérante dans ses conseils

était celle des grands propriétaires du Bassin parisien, intéressés surtout par la culture céréalière. Le petit paysan, davantage intéressé par l'élevage, n'était guère représenté.

L'autre influence essentielle a été celle d'un homme : Méline. Ministre de l'agriculture de 1883 à 1885, grand responsable de la législation tarifaire de 1892, premier ministre et ministre de l'agriculture de 1896 à 1898, et ministre de l'agriculture encore une fois pendant la première guerre mondiale, Méline a joué un grand rôle pendant toute cette période. Sa philosophie s'est le mieux exprimée dans son ouvrage publié en 1912, dont le titre même est éloquent : « le retour à la terre et la surproduction industrielle ».

Qu'est-il advenu en réalité de l'agriculture française sous le régime protectionniste ? Les importations, notamment celles de blé, ont en effet été limitées et les prix maintenus. Citons cependant l'admirable étude de Dijol, « Situation économique de la France sous le régime protectionniste de 1892 » (Paris, 1911) : « [Le tarif] a produit d'excellents résultats tant qu'il a favorisé le développement normal de la production, mais son efficacité a été nulle ou même fâcheuse quand on a voulu diriger les forces productives du pays dans une branche de culture pour laquelle nous étions moins aptes que d'autres, ou quand la protection a poussé à un accroissement exagéré de la production » (p. 337).

On ne connaît qu'approximativement l'évolution des revenus agricoles : il semble y avoir eu entre 1882 et 1892, une détérioration qui était cependant loin d'être une catastrophe ; après 1900 la situation s'est sans doute améliorée. La population agricole active semble avoir augmenté entre 1881 et 1896, mais les recensements n'étaient peut-être pas comparables. Ce qui est certain, c'est que l'agriculture française n'a pas connu un exode comparable à celui qui a eu lieu au Royaume-Uni, et dont on parlera ci-dessous.

La critique la plus grave que l'on puisse formuler au sujet de la politique suivie à cette époque, c'est que l'intérêt excessif porté par tous (et notamment par Méline) aux mesures protectionnistes a empêché la formulation d'une politique constructive, à long terme, dont l'agriculture française avait bien besoin. Les structures agraires sont restées pratiquement inchangées — rien n'a été fait pour résoudre le problème des exploitations trop petites et parcellées. Citons Augé-Laribé : « Certainement, vers 1880, l'agriculture se trouvait dans une situation difficile et avait besoin d'être aidée. Du moment que les ministres des finances lui refusaient les canaux d'irrigation, les drainages, les chemins vicinaux, les stations de recherches et d'enseignement qui étaient la condition de son progrès par la science et l'esprit d'entreprise, il ne lui restait plus que la ressource de se faire protéger par la douane,

remède moins efficace, plus coûteux pour la nation, mais avantageux pour le Trésor, donc plus facile à faire accepter au Ministre des Finances » (1).

En Allemagne

Nous passerons plus rapidement sur le cas de l'Allemagne, qui présente bien des analogies avec celui de la France. Là également, la concurrence des céréales étrangères a provoqué une réaction de défense et, dès 1879, les droits de douane ont été relevés sur la plupart des produits agricoles. Là également, une organisation agricole aristocratique, le *Bund der Landwirte*, dominée par les Junkers, propriétaires des grands domaines céréaliers de la Prusse, a joué un rôle prépondérant. Là aussi, un homme — Bismarck — a apporté tout son prestige au camp protectionniste. Le débat a cependant été plus âpre qu'en France, en même temps que plus approfondi : aux thèses des économistes « nationaux » de l'école de Friedrich List s'est opposé un groupe d'économistes libéraux non négligeables. La question : « Agrar- oder Industriestaat ? » a animé de nombreux débats et ouvrages : fallait-il que l'Allemagne poursuive la voie de l'industrialisation, ou cela comportait-il des dangers pour son équilibre économique et social, ainsi que pour sa sécurité militaire ?

En Allemagne, comme en France, la protection instaurée a empêché une baisse excessive des cours des produits agricoles. La surface cultivée en céréales a même augmenté, ainsi que la production, conduisant après 1900 à un fort accroissement des exportations, notamment celles de seigle.

En Grande-Bretagne

Le Royaume-Uni présente un contraste frappant avec le protectionnisme de la France et de l'Allemagne. Malgré la baisse des cours consécutive à la concurrence étrangère, malgré la réelle détresse d'un secteur important de l'agriculture britannique, la politique de « laissez-faire » a été maintenue, sans aucune concession importante. Le plus étonnant, c'est que les agriculteurs eux-mêmes n'ont pas exercé une pression importante en faveur d'une protection.

Pourquoi ? On pense évidemment au fait que le pourcentage de la population travaillant dans l'agriculture était déjà fortement réduit vers le milieu du 19^e siècle. Le pouvoir politique de l'aristocratie rurale avait d'ailleurs été sérieusement entamé par le Reform Act de 1832 — il ne subsistait aucun groupement semblable à la Société des Agriculteurs

(1) AUGE-LARIBE (M.). — La Politique agricole de la France de 1880 à 1940. — Paris, 1950, p. 227.

ou au Bund der Landwirte. D'autre part, l'influence politique de la population industrielle s'était sans cesse accrue, et pour ce secteur de la population, le prix du pain — facteur essentiel dans l'abolition des « Corn Laws » — était toujours un point essentiel. Dans ces conditions, peu d'hommes politiques oseraient se prononcer en faveur d'un droit de douane sur le blé.

Les conséquences de la politique de « laissez-faire » sur l'agriculture britannique ont certainement été graves à plusieurs égards, mais méritent d'être examinées attentivement. Le prix du blé a diminué de moitié au cours de la dépression. Les producteurs de céréales ont durement ressenti la crise : dans les régions céréalières, fermiers et propriétaires ont été appauvris, et leurs ouvriers ont quitté la campagne pour s'installer dans les villes ; les pratiques de culture, qui auparavant avaient atteint le niveau le plus élevé au monde, ne pouvaient que se détériorer.

Le secteur de l'élevage, cependant, a été beaucoup moins affecté. Pour les produits de l'élevage, la baisse des prix a été bien moins importante, et ce secteur a continué à se développer.

Au Danemark

Prenons maintenant le cas extrêmement intéressant du Danemark. Comme le Royaume-Uni, le Danemark s'est refusé à la réaction protectionniste et défensive. Mais contrairement au Royaume-Uni, le Danemark n'a pas suivi une politique de laissez-faire. Ce pays, par contre, a adopté une attitude positive en face de la concurrence étrangère et en a tiré profit. En quelques décennies, l'agriculture danoise s'est transformée : au lieu de produire et d'exporter les céréales, elle s'est mise à importer les céréales, devenues très bon marché, et à les utiliser pour alimenter son bétail. L'exportation des produits de l'élevage est alors devenue la caractéristique essentielle de l'agriculture danoise, contribuant fortement au développement économique du pays en général.

Pour quelles raisons le Danemark a-t-il suivi une voie si différente ? Il faut chercher les causes d'abord dans l'évolution politique et sociale qui avait commencé déjà vers la fin du 18^e siècle, lorsqu'un gouvernement réformiste avait pris des dispositions abolissant la structure féodale de l'agriculture et favorisant la création d'exploitations individuelles de dimensions raisonnables. Ces réformes agraires ont été suivies par la mise en place d'un système démocratique où la paysannerie exerçait une influence essentielle — situation sans équivalent dans les autres pays d'Europe. Il faut ajouter l'heureuse influence d'un système scolaire remarquablement étendu. L'agriculteur danois s'est ainsi trouvé, pour s'adapter, à la fois plus disposé et mieux équipé que ses confrères dans d'autres pays.

Dans l'expansion de l'élevage, le développement d'un système coopératif extrêmement poussé a joué un rôle essentiel. Les coopératives laitières, les sociétés pour la fabrication du « bacon », pour l'exportation des œufs et pour l'achat des aliments, etc., ont connu un essor rapide.

Quelques comparaisons internationales permettront de conclure cette partie de l'analyse. Le graphique 1 indique clairement l'évolution du prix du blé. A partir de 1880 environ, l'évolution des cours aux Etats-Unis et en Angleterre est presque identique. En France et en Allemagne, l'institution des droits de douane (dont les montants sont également indiqués sur le graphique) a permis de dissocier le cours intérieur de ces pays du cours international : les prix français et allemand, vers 1887, ont été relevés et sont ensuite restés nettement au-dessus des prix américain et anglais.

Tableau 1

Population active dans l'agriculture et dans tous les secteurs

	Agriculture	Tous secteurs	Agriculture en % du total
<i>Grande-Bretagne</i>			
	Millions		%
1881	1,50	12,80	12
1901	1,33	16,31	8
Changement en %			
1881 - 1901	- 12 %	+ 28 %	
<i>France (1)</i>			
1881	7,89	16,54	48
1906	8,86	20,72	43
Changement en %			
1881 - 1906	+ 12 %	+ 25 %	
<i>Allemagne (2)</i>			
1882	8,21	19,0	43
1895	8,29	20,1	41
1907	9,88	26,2	38
Changement en %			
1882 - 1907	+ 20 %	+ 38 %	
(1) L' « Agriculture » comprenant sylviculture et pêche.			
(2) L' « Agriculture » comprenant la sylviculture.			
Source : Sources nationales diverses dont on trouvera les références dans l'ouvrage de l'auteur précité, « Agriculture in Western Europe ».			

Le tableau 1 indique l'évolution de la population, toute réserve étant faite sur l'exactitude des chiffres, notamment pour la France. Il apparaît cependant qu'en Grande-Bretagne, la population acti-

ve dans l'agriculture, déjà relativement réduite, a encore subi une forte baisse entre 1881 et 1901. En France et en Allemagne, la population active agricole semble avoir augmenté au cours de la même période.

Ensuite sont présentés quelques éléments concernant les conséquences pour les consommateurs. Le tableau 2 montre les résultats d'une étude effectuée entre 1908 et 1910, indiquant que les ouvriers industriels en France et en Allemagne payaient plus cher leur nourriture (bien que leurs salaires fussent moins élevés). Les conséquences du protectionnisme pour le coût de la vie semblent donc claires ; si ce phénomène n'a pas donné lieu à des protestations plus vigoureuses, la raison a sans doute été que le protectionnisme a eu pour effet de limiter la baisse des prix plutôt que de provoquer une hausse. Autre-

ment dit, les consommateurs français et allemands ont été en grande partie privés des bénéfices qu'ils auraient pu tirer de l'importation de produits étrangers relativement peu chers.

Le vrai débat n'est cependant pas engagé entre libre-échange et protectionnisme, mais entre une politique constructive et une politique défensive. Le Royaume-Uni a laissé dépérir un secteur important de son agriculture — processus humainement pénible, et qui ne serait pas acceptable de nos jours, où l'on a une autre conception de la justice sociale. La France et l'Allemagne ont cherché à préserver leur agriculture : plus tard, elles ont payé le prix de l'inadaptation qui en a résulté. Le Danemark, presque seul, a construit son agriculture, et les bénéfices ont été ressentis jusqu'aux temps modernes.

Tableau 2

Budget moyen consacré à la nourriture par un ouvrier dans différents pays en 1905

(en pence)

	Niveaux de consommation anglais mais prix étrangers			Niveaux de consommation et prix étrangers	
	Angleterre et Pays de Galles	France	Allemagne	France	Allemagne
Pain	27 1/2	31 3/4	39 3/4 (a)	41 3/4	35 1/4 (a)
Farine	12 3/4	19 3/4	18	..	3 1/2
Pommes de terre	7 1/4	7 1/4	6 1/4	6 3/4	9 3/4
Sucre	10 3/4	15 1/4	12 3/4	5	4 3/4
Bacon	12	..	14 3/4	..	7 1/2
Fromage	5 1/2	..	4 1/4	..	3
Beurre	26 1/2	25	27 3/4	15 3/4	17 1/4
Lait	17 1/2	12 1/2	13 1/4	10	17
Bœuf	30 1/2	33 1/4	37	22 1/8	18 1/4
Mouton	9 1/2	12 1/2	13 1/4	8 3/8	—
Porc	4	4 5/8	5	7	15 3/4
<i>Total</i>	163 1/2	(161 1/8) (b)	192	(116 3/4) (b)	132

(a) Montant équivalent en farine de blé. (b) Total incomplet. .. Pas disponible. — Nul ou négligeable.

Source : Board of Trade (Royaume-Uni), « Cost of Living in foreign towns » (Cd. 4032, 1908 ; Cd. 4512, 1909 ; et Cd. 5065, 1910).

La partie gauche du tableau 2 montre le coût qui serait applicable dans chaque pays aux quantités consommées en Angleterre, et représente donc uniquement les différences de prix. La partie droite indique le coût des quantités réellement consommées dans chaque pays, reflétant donc aussi bien

les différences du niveau de consommation que les différences de prix : il apparaît alors que le coût de la ration alimentaire moyenne française et allemande était inférieur à celui de la ration moyenne anglaise, mais que ceci était dû à une consommation moins élevée de la plupart des produits.

LA CRISE DES ANNEES 1930

La crise économique qui a débuté en octobre 1929 a été durement ressentie par l'agriculture. Le prix mondial du blé a diminué de moitié entre 1927-1929 et 1931 ; les prix des produits de l'élevage sur les marchés internationaux ont mieux résisté pendant quelque temps, mais dès 1931, ils ont également souffert à la suite de la diminution générale

du pouvoir d'achat. Les pays importateurs ont réagi en relevant leurs barrières douanières et en instituant une série d'autres mesures qui ont eu pour effet d'isoler de plus en plus leurs marchés intérieurs ; les pays exportateurs, de leur côté, s'efforçaient de se débarrasser de leurs excédents, souvent à l'aide de subventions à l'exportation.

Les nouvelles mesures

Le relèvement des *droits de douane* constituait la première ligne de défense. Vers 1931, les droits français et allemands sur les céréales étaient d'un montant deux ou même trois fois plus élevé que le prix mondial des produits en question. Mais à une époque où les exportateurs cherchaient à vendre presque à n'importe quel prix, les tarifs, même aussi élevés, ne suffisaient plus à assurer la protection. Le besoin s'est fait sentir de contrôler les importations de manière plus directe et, à cet effet, de *nouvelles mesures* ont fait leur apparition. Citons parmi elles, en ce qui concerne le blé, l'obligation imposée aux meuniers d'utiliser une certaine proportion de blé national. Cette proportion pouvait à l'occasion être relevée jusqu'à 100 %, éliminant pratiquement les importations. Ainsi, en France, la proportion a été établie à 97 % en décembre 1929, puis, après avoir été quelque peu réduite entre temps, relevée jusqu'à 100 % en 1933. En Allemagne, la proportion, fixée d'abord à 30 % en 1929, a atteint 97 % en 1931. En Italie, la proportion a atteint 95 % ; en Suède 100 %.

L'usage des contingents

Puis ce fut le tour des mesures de *contingement de l'importation*. La France a été le premier pays à en faire un grand usage, les appliquant tout d'abord, en 1931, à quelques produits agricoles, pour les étendre ensuite à presque tous les produits agricoles et à un certain nombre de produits industriels également. D'autres pays ont suivi et, en 1939, 19 pays européens faisaient un grand usage des contingents, notamment pour les produits agricoles.

Cependant, de toutes les mesures introduites à cette époque, les plus significatives ont été celles portant sur *l'organisation des marchés agricoles*. Ainsi, en France, à la suite d'une série de bonnes récoltes, le marché du blé a été saturé, et le contrôle des importations n'a plus suffi à maintenir les prix. Après plusieurs tentatives plus ou moins heureuses pour remédier à la situation, le Gouvernement du Front populaire a institué en 1936 l'Office national interprofessionnel du blé. L'Office déter-

minait le prix du blé, détenait le monopole du commerce extérieur, décidait des mesures nécessaires pour résorber les excédents. Le marché du vin se trouvant également excédentaire, une organisation du marché, comportant une limitation et un échelonnement des ventes, a été instituée en 1935.

En Allemagne

C'est cependant en *Allemagne* que l'organisation de l'agriculture a été poussée le plus loin. Dès 1933, la production et la distribution des produits alimentaires ont été soumises à l'autorité du Reichsnährstand, tandis que les importations ont été réglementées par les Reichsstellen. La quasi-totalité des importations de produits alimentaires était soumise à l'autorisation de la Reichsstelle responsable, qui pouvait soit appliquer un prélèvement correspondant à la différence entre les prix à l'importation et le prix intérieur souhaité, soit acheter les denrées en question et les revendre à un prix plus élevé. Les Reichsstellen étaient aussi habilitées à acheter et à revendre les produits de l'agriculture allemande, et pouvaient détenir des stocks pour régulariser les marchés. Le rôle de ce dernier moyen d'intervention s'est progressivement accru.

En Angleterre

La gravité de la crise a été telle que même le *Royaume-Uni*, abandonnant ses principes de laissez-faire, est intervenu en faveur de ses agriculteurs. Les droits de douane appliqués dès 1931 n'ont apporté à l'agriculture qu'une aide limitée, plusieurs produits agricoles ainsi que presque toutes les importations en provenance des pays de l'Empire étant exempts. Mais dans le cadre de deux lois, celle de 1931 et surtout celle de 1933, des mesures d'organisation du marché sont devenues possibles. Ainsi, les producteurs de blé ont été assurés de recevoir un certain prix, au moyen d'un versement compensatoire (« deficiency payment »), comblant tout déficit éventuel entre le prix réalisé et le prix garanti. D'autres mesures ont été prises en faveur du lait, de la viande bovine et porcine, ainsi que du sucre.

Au Danemark et aux Etats-Unis

Au Danemark également, rompant avec les traditions, des mesures de soutien ont été prises en faveur des produits de l'élevage.

Aux Etats-Unis, l'agriculture a été touchée à la fois par la crise économique qui réduisait le pouvoir d'achat de la population et par la diminution des exportations. Dans le cadre du « New Deal », l'Agricultural Adjustment Act de 1933 visait à restaurer l'équilibre du marché intérieur et à garantir aux agriculteurs le « prix de parité » : des indemnités étaient offertes aux agriculteurs pour les inciter à réduire leurs emblavures, et les porcs excédentaires ont été achetés par les autorités pour être abattus. La Commodity Credit Corporation était instituée, chargée d'acheter et de revendre les produits agricoles pour soutenir les cours, accordant aux agriculteurs des « prêts » en contrepartie de la valeur des produits offerts. Les stocks excédentaires ont été écoulés, aux Etats-Unis et à l'étranger, de diverses façons.

Conséquences de ces mesures de protection

Ainsi, pendant la crise des années 1930, dans des pays tels que la France, l'Allemagne, l'Italie, où l'agriculture était déjà protégée, les barrières douanières ont été complétées par d'autres mesures, bien plus efficaces ; les pays tels que le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et la Belgique, par contre, ont abandonné leur politique de libre-échange traditionnelle et sont intervenus en faveur de leurs agriculteurs.

L'adoption de ces mesures a donné lieu à bien moins de controverses que celles du 19^e siècle. La protection accordée à l'industrie se justifiait par la nécessité de combattre le sous-emploi et il aurait été difficile de refuser à l'agriculture une aide semblable. Devant l'ampleur de la crise, les théories libre-échangistes n'avaient plus de portée. Cependant, parmi ceux qui ont accepté l'inévitabilité de mesures protectionnistes, beaucoup l'ont fait en croyant que la protection serait temporaire et pourrait disparaître dès le retour de conditions économiques normales. Ces espoirs ont été déçus : les mesures de protection sont demeurées et ont même été renforcées au cours des années 1930. Dans une certaine mesure, ceci se justifiait par le fait que les prix mondiaux sont restés bas jusqu'au milieu de la décennie. Cependant, les mesures d'intervention étaient en elles-mêmes une cause importante des déséquilibres persistants des marchés mondiaux :

les limitations à l'importation et les subventions à l'exportation abaissaient les prix. Seule une action internationale efficace aurait permis de résoudre ce problème, mais les tentatives de la Société des Nations pour réduire les obstacles au commerce n'ont eu que peu de succès. Le premier Accord international du blé, signé en 1933, engageait les pays exportateurs à limiter leurs ventes, et les pays importateurs à ne pas augmenter leur production ; mais la plupart des pays n'ont pas respecté leurs engagements.

Un des résultats les plus significatifs des mesures prises au cours de cette période a été la séparation faite entre les cours du marché mondial et les cours à l'intérieur de chaque pays. Ainsi que le montre le graphique 2, la chute du prix international du blé en 1930 et 1931 a été sans effet sur le prix intérieur en France et en Allemagne, et n'a eu que peu d'effet en Italie. (La chute du prix français à partir de 1932 a été beaucoup plus due à la pression exercée par la production intérieure qu'aux pressions du marché international.) Ainsi, les agriculteurs, dans la plupart des pays européens importateurs, n'ont ressenti que partiellement la crise des marchés. En général, la production agricole a continué à s'accroître. Mais la valeur du commerce mondial des produits agricoles en 1937 n'était que les trois-quarts de sa valeur en 1929 : en ce qui concerne les produits des zones tempérées, tels que les céréales et les produits de l'élevage, cette diminution a porté à la fois sur le volume des échanges et sur les valeurs unitaires.

Enfin, la multiplication des mesures de protection et l'élaboration de nouvelles méthodes de soutien des cours pendant les années de crise ne sont pas accompagnées d'une action efficace sur les problèmes fondamentaux de l'agriculture. Dans les premières années de crise, des dispositions ont été improvisées pour parer à l'immédiat ; ensuite, ces dispositions ont été renforcées. Mais dans la plupart des cas, aucune ligne directrice n'a été élaborée en ce qui concerne la place de l'agriculture dans l'économie : des questions essentielles quant aux rôles respectifs de la production et des importations, quant à la répartition de la population active entre l'agriculture et les autres secteurs, quant au niveau souhaitable du revenu agricole, ont été laissées de côté. Ce n'est qu'en Allemagne, sous le régime national-socialiste, qu'une politique agricole a été clairement définie et vigoureusement appliquée : mais cette politique ne visait qu'à renforcer la puissance de la nation, et les intérêts des autres pays, en agriculture comme en d'autres domaines, n'ont pas été pris en considération.

DEPUIS LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE

Il serait superflu d'analyser ici en détail l'évolution des politiques agricoles depuis 1945. Il existe à ce sujet une abondante documentation, notamment dans les rapports sur la politique agricole de l'OECE et de l'OCDE (*). On peut donc se contenter de résumer brièvement les grandes lignes.

Pendant la guerre, ainsi que pendant la période de reconstruction qui a suivi, le premier objectif en matière d'agriculture a été d'accroître au maximum la production. Il fallait donc accorder aux agriculteurs les garanties nécessaires, et les mesures de soutien de prix ont été consolidées. Citons en exemple l'Agriculture Act de 1947 au Royaume-Uni, qui donnait aux agriculteurs l'assurance que le Gouvernement interviendrait sur les marchés pour maintenir les prix à un niveau raisonnable.

Le soutien des revenus agricoles

Au cours des années 1950, la situation agricole s'est transformée : la production devenait suffisante, parfois excédentaire. Le soutien des revenus

agricoles — accorder aux agriculteurs des revenus « justes », en tenant compte de l'amélioration générale du niveau de vie — est devenu alors le premier souci des gouvernements. A cet effet, le soutien des prix a été maintenu et parfois renforcé. (Le tableau 3 donne une impression approximative du niveau de soutien vers 1956.)

Mais les difficultés se faisaient de plus en plus sentir. On ne pouvait guère confier aux prix un double rôle — assurer aux revenus agricoles un niveau suffisant, et en même temps assurer le volume et la répartition souhaitables de l'offre agricole. Dans plusieurs pays, le niveau des prix était tel que, compte tenu des progrès technologiques, une surproduction devenait inévitable — néanmoins, on ne pouvait diminuer sensiblement les prix sans porter atteinte aux revenus. Le problème est apparu de la façon la plus évidente aux Etats-Unis, où des stocks excédentaires se sont accumulés ; dans d'autres pays, les difficultés se manifestaient surtout par des fluctuations et des baisses observées sur divers marchés agricoles.

Tableau 3

Le degré de soutien de prix, vers 1956

	Valeur estimée du soutien (*)	En % de la valeur de la production agricole	Par tête de la population active agricole	Par tête de la population totale
	millions de £	%	£	£
Finlande	90	42	98	21,0
Suisse	53	30	147	11,2
Royaume-Uni	308	24	251	6,3
Suède	57	21	90	7,8
Allemagne de l'Ouest	274	18	53	5,1
Norvège	20	17	54	5,5
France	381	15	69	8,2
Italie	254	14	31	5,3
Belgique	17	5	41	1,9
Pays-Bas	21	5	28	1,9
Autriche	8,9	4	9	1,3
Irlande	8,6	4	17	3,1
Danemark	9,7	3	19	2,2

(*) Calculée selon la différence entre la valeur réelle de la production agricole et la valeur théorique supposant pour chaque produit le prix à l'importation en Europe.

Source : Gavin McCrone, « The Economics of Subsidising Agriculture » (London : Allen & Unwin, 1962).

(*) L'OECE a publié à ce sujet cinq rapports entre 1956 et 1961 ; de l'OCDE, voir notamment « Les faibles revenus dans l'agriculture », publié en 1964. Un nouveau rapport de l'OCDE,

analysant l'évolution des cinq dernières années, sera publié en mars 1967, sous le titre : « Les politiques agricoles en 1966 - Europe, Amérique du Nord, Japon ».

Les mesures de soutien de prix ont dû être adaptées aux nouvelles circonstances, et les politiques agricoles sont devenues encore plus complexes. Ainsi, aux *Etats-Unis*, après avoir vainement essayé de résoudre le problème des excédents en abaissant les prix, le gouvernement a lié les garanties de prix à l'observation de règles concernant les surfaces emblavées et les quantités vendues par chaque exploitant. Le *Royaume-Uni* a institué pour plusieurs produits des « quantités standard », qui — sans être précisément un moyen de contrôler l'offre — ont pour effet de réduire le prix moyen dès que l'offre totale dépasse la quantité prescrite. Le « quantum » en *France* a des effets semblables pour le blé.

Les problèmes fondamentaux

Mais l'événement le plus significatif a été la reconnaissance, tardive, des problèmes fondamentaux de l'agriculture. Il est devenu de plus en plus évident que la politique des prix ne suffit pas à résoudre le problème des revenus agricoles ; notamment, cette politique n'apporte qu'un bénéfice limité et de court terme aux petits exploitants à faible revenu. On s'est rendu à l'évidence que le secteur agricole n'est pas un tout homogène, mais présente bien des problèmes différents, exigeant chacun une solution appropriée. On s'est rendu compte également que le transfert progressif de la main-d'œuvre agricole vers d'autres secteurs n'est pas un mal contre lequel il faut lutter, mais un processus inévitable qui peut être profitable aussi bien à ceux qui restent dans

l'agriculture qu'à ceux qui s'en vont, et qu'il faut « humaniser » pour réduire au minimum les problèmes d'adaptation.

La rationalisation

Une plus grande attention est donc portée aux mesures permettant une amélioration durable des conditions de travail et de vie dans l'agriculture. La rationalisation interne des exploitations est poursuivie à l'aide de crédits publics et d'un effort accru de vulgarisation des méthodes modernes de gestion des entreprises. Le regroupement des parcelles est poursuivi dans presque tous les pays où le problème du morcellement existe. Plus significatif encore, on s'attaque au problème essentiel des structures agricoles en favorisant le regroupement des petites exploitations afin de créer des entreprises viables : la *Suède* a ouvert la voie, en accordant à des organismes publics la possibilité d'acheter les exploitations devenues libres et de les utiliser pour améliorer la structure agraire ; les *Pays-Bas* ont suivi, par des programmes comportant une action intégrée dans les zones défavorisées ; la *France*, par les lois de 1960 et 1962 créant les SAFER et le FASASA, et tout dernièrement le *Royaume-Uni*, par une loi accordant notamment des indemnités aux agriculteurs acceptant de quitter leurs exploitations, ont suivi la même voie. Dans presque tous les pays, y compris les *Etats-Unis*, des programmes de développement rural ont été lancés dans les régions déshéritées, afin de créer de nouveaux emplois et, de façon plus générale, d'en faciliter l'adaptation aux conditions de la vie économique moderne.

Conclusion

L'agriculture, peut-être plus que tout autre secteur, est un domaine où l'adaptation aux conditions modernes est inévitablement lente et difficile, et ne peut être accomplie sans une intervention positive des gouvernements. Presque tous les pays payent aujourd'hui le prix de l'absence de toute action constructive depuis le dernier quart du 19^e siècle. Les mesures les plus utiles ne portent généralement leurs fruits qu'après bien des années ; or, la tendance des responsables de la politique agricole a souvent été de donner la priorité aux mesures offrant des avantages immédiats. Les représentants professionnels de l'agriculture eux-mêmes, à quelques exceptions près, ont naturellement tendance à rechercher les palliatifs à court terme que la masse des agriculteurs réclament, au détriment, parfois, des actions en profondeur aux résultats plus lointains.

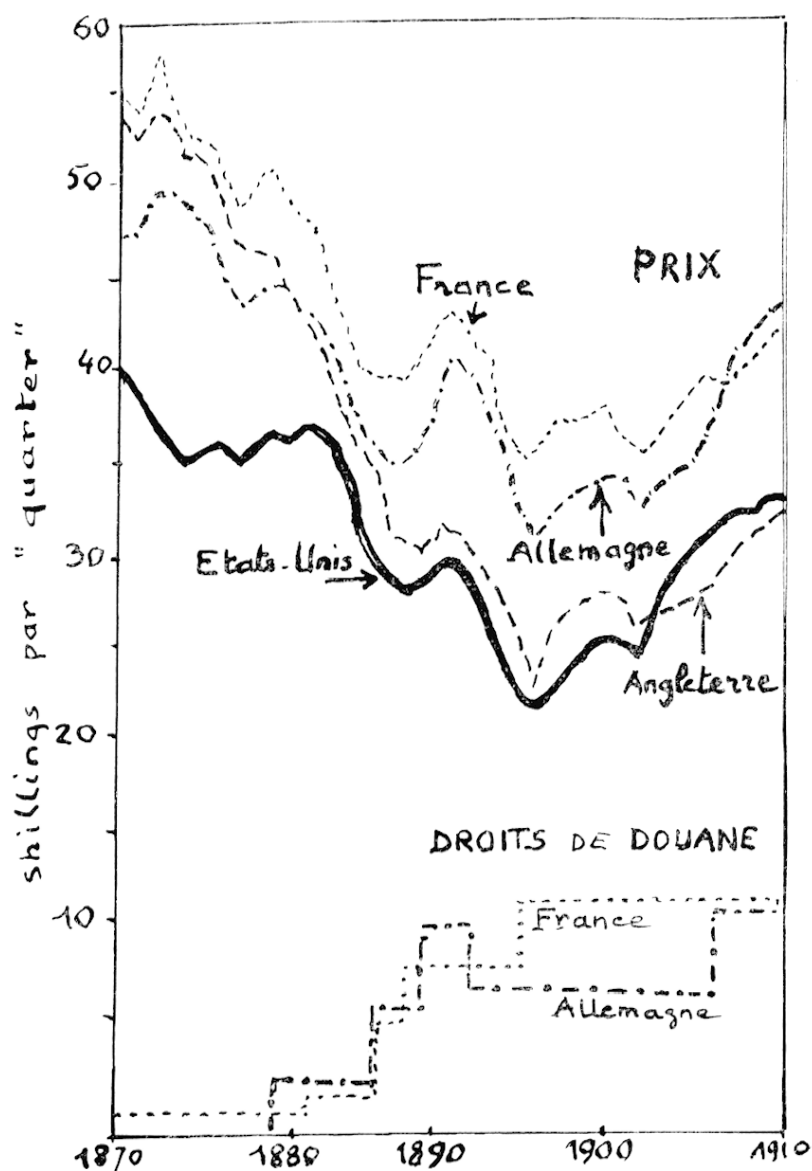
Les retards à rattraper sont donc énormes, et déjà de nouvelles perspectives s'ouvrent. Une entreprise agricole moderne, pour donner à son exploitant un

revenu satisfaisant, comparable aux revenus des autres secteurs, doit faire appel à des techniques sans cesse en amélioration et doit, pour atteindre un chiffre d'affaires suffisant, utiliser des capitaux dépassant très largement ce qu'on a l'habitude d'employer actuellement dans l'agriculture européenne. D'importantes améliorations s'imposent également dans les circuits de commercialisation. Si l'action en commun des agriculteurs, tant au stade de la production qu'à celui de la commercialisation, offre d'utiles avantages, le problème des structures n'est pas pour autant résolu.

L'adaptation nécessaire de l'agriculture demande donc des efforts comparables de la part aussi bien des agriculteurs eux-mêmes que des autorités publiques. Ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, plusieurs pays ont réalisé ces dernières années, des progrès importants dans la recherche d'une nouvelle solution. On peut espérer que ces efforts seront poursuivis et amplifiés, permettant l'amélioration souhaitable des conditions économiques et sociales de l'agriculture.

GRAPHIQUE 1

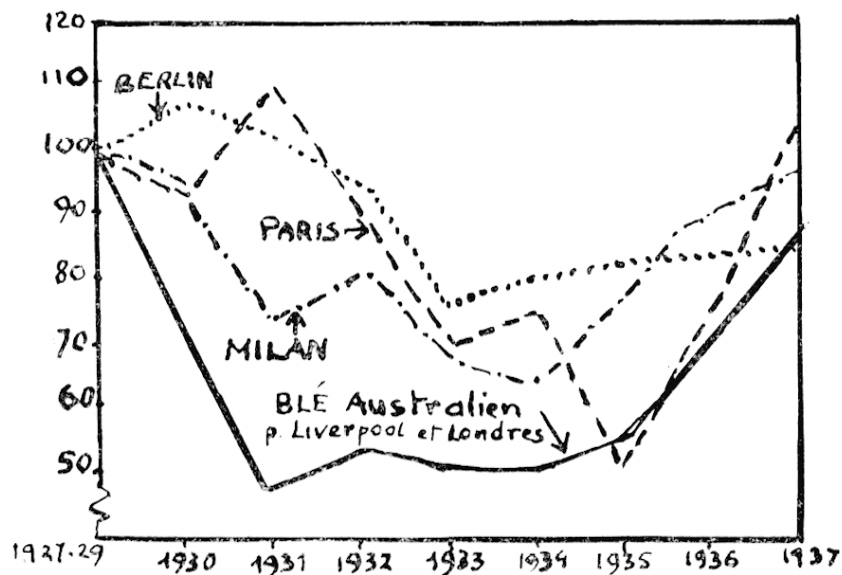
Prix du blé et droits de douane
(Pour les prix, moyenne mobile de cinq ans)



Source : Board of Trade (Royaume-Uni) **British and Foreign Trade and Industry** (Cd. 4954, 1909 ; pour les dernières années, données complétées par des sources nationales).

GRAPHIQUE 2

Prix du blé (1927-29 = 100)



Source : Institut International d'Agriculture, « Annuaire International de Statistiques Agricoles ».