



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.

La politique agraire de la RFA

Théodore Bergmann

Résumé

- Les profonds changements de la période d'après-guerre.
- Les contradictions de la croissance individuelle.
- Différenciation socio-économique et solidarité syndicale.
- La politique agricole gouvernementale.
- Les problèmes des ouvriers agricoles.
- Les raisons du «miracle allemand».
- Le syndicat des agriculteurs en face des mutations structurelles.

Abstract

- The deep changes in the postwar period
- The contradictions of individual growth
- The socio-economic différenciation and union solidarity
- The farm policy of the Government
- The problems of farm wage earners
- The reasons of the german miracle
- The farmers' unions facing structural mutation.

Citer ce document / Cite this document :

Bergmann Théodore. La politique agraire de la RFA. In: Économie rurale. N°140, 1980. pp. 38-44;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1980.2746>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1980_num_140_1_2746

Fichier pdf généré le 08/05/2018

LA POLITIQUE AGRAIRE DE LA RFA

Pr Dr Theodor BERGMANN

Division de politique agricole comparée, Université de Stuttgart-Hohenheim

- Les profonds changements de la période d'après-guerre.
- Les contradictions de la croissance individuelle.
- Différenciation socio-économique et solidarité syndicale.
- La politique agricole gouvernementale.
- Les problèmes des ouvriers agricoles.
- Les raisons du «miracle allemand».
- Le syndicat des agriculteurs en face des mutations structurelles.

THE FARM POLICY OF THE G.F.R.

- *The deep changes in the postwar period*
- *The contradictions of individual growth*
- *The socio-economic differentiation and union solidarity*
- *The farm policy of the Government*
- *The problems of farm wage earners*
- *The reasons of the german miracle*
- *The farmers' unions facing structural mutation.*

Deux phénomènes dominent le développement du secteur agricole après la deuxième guerre mondiale : changement profond des structures agraires et croissance rapide de la production.

Mutation des structures

Depuis la normalisation économique et politique, dès 1949, le nombre des exploitations de plus d'un hectare de SAU passant de 1.646.800 à 815.200 en 1979, a constamment diminué (50,5 %). Les petites exploitations (moins de 20 ha) ont diminué de 60 % pendant que les autres augmentaient de 63 % (+ 80.400 unités). Diminution et croissance différent selon les classes de SAU. Cette course pour la survie touche même les exploitations à temps complet dont 110.000 (22 %) ont disparu les quinze dernières années. Parallèlement les unités de travail humain (UTH) ont diminué plus rapidement dès 1949 (72 % entre 1949 et 1979). Les troupeaux de bovins et de porcins se sont agrandis fortement, à l'inverse du nombre d'éleveurs. En effet, la concentration de la production animale semble plus rapide que celle de la production végétale. La SAU n'a perdu que 14 %, mais la production a énormément augmenté, surprenant les observateurs tant allemands qu'étrangers. Considérant le point de départ : catastrophe de la politique hitlérienne, destruction des forces et moyens de production, quasi-famine de 1945, on est stupéfait de la situation inimaginable d'aujourd'hui : moins d'hommes sur moins de

terre, par un travail réduit, produisent plus pour une population accrue. Ils produisent même des surplus qui préoccupent les administrateurs, les pays voisins, la Communauté Economique Européenne.

Rendement accru, statut affaibli

Par ailleurs, ces processus de mutation des structures et de modernisation de la production ont affecté la position du secteur agricole, le statut des exploitants, leurs institutions, la cohésion interne du syndicat des agriculteurs, en aggravant les disparités socio-économiques et en accentuant les contradictions intrinsèques du développement et de l'innovation rapide. Sans doute, les agriculteurs étaient capables d'adopter rapidement les innovations offertes par la science et par la technique, et de rattraper ainsi le retard pris sur les pays voisins, retard dû au troisième Reich. Mais la décroissance de la population agricole active et l'afflux de réfugiés citadins dans les villages jusqu'alors agricoles, a fait des exploitants une minorité infime, même dans leurs villages, actuellement en pleine urbanisation. Ces grandes mutations se sont faites sans troubles graves, ni révoltes déchirantes, grâce à l'industrialisation. Reprenant dès 1950 et s'accéléralant dans les années soixante, celle-ci a offert des alternatives d'emplois à tous ceux qui souhaitent une mobilité professionnelle et intersectorielle.

Ainsi se sont vues réfutées beaucoup de vieilles idées

«géopolitiques» du nazisme, partagées par les fonctionnaires des organisations paysannes : déficit de terres, nécessité de conquête et de colonisation à l'étranger pour l'approvisionnement d'une nation en expansion. Cependant le bouleversement des conditions de vie et de travail n'a pas immédiatement changé la mentalité des porteparole et des agriculteurs ; ce processus en effet prend du temps.

Les facteurs des mutations structurelles

Citons cinq des principaux facteurs de changement :

- croissance de la population, naturelle et politique (vaste migration de réfugiés d'ethnies allemandes, allant de l'Europe de l'Est et du Sud-Est vers l'Ouest),
- croissance rétablie des agglomérations urbaines et des industries attirant la main-d'œuvre agricole,
- exode d'abord rural et ensuite agricole, mobilité résidentielle professionnelle, sectorielle,
- nouvelles méthodes et nouveaux moyens de production dans toutes les branches d'activité agricole, dans la collecte et la transformation des produits premiers,
- restructuration des marchés alimentaires par les grandes chaînes, les supermarchés et les entreprises multinationales, d'où détérioration de la position de négociation du petit producteur. Nous examinons plus loin les facteurs économiques extérieurs au secteur agricole.

Les contradictions de la croissance individuelle

Le développement de la famille et celui de l'entreprise agricole ne coïncident plus ; au contraire, ils divergent de plus en plus. L'ancienne communauté de production, de consommation est devenue obsolète.

Le développement technologique se heurte aux possibilités de croissance de l'exploitation individuelle. L'industrie de l'équipement agricole ne cesse d'offrir de nouveaux instruments et des machines de dimension grandissante. Elle multiplie la capacité de production dans des délais beaucoup plus rapides que ceux nécessaires à l'exploitant le plus actif pour acquérir de nouvelles terres. L'effet en est une surcapitalisation et la sous-utilisation d'un équipement coûteux.

Technologie, monopolisation des marchés, tendance à la monoculture, séparation entre production végétale et animale, échanges énergétiques et matériel, accrus entre exploitations... tout cela devrait conduire à une coopération grandissante, entravée par la compétition accrue due à une structure agraire atomisée.

Les processus mentionnés requièrent une planification au moins au niveau du village, parfois au niveau de la région, et non plus à celui de l'exploitation individuelle. L'évolution entraînée par les nouvelles techniques agricoles remettent en question l'organisation traditionnelle. La taille minimale des exploitations et l'atomisation de l'offre s'opposent à toute planification dans ce secteur.

Afin de limiter l'insécurité ou l'instabilité des marchés et des prix, causées par l'absence de planification de la production, les organisations professionnelles agricoles demandent à l'Etat de fixer les prix, de stabiliser les marchés par stockage et exportation subventionnés, de soutenir les prix intérieurs ; mais en même temps chaque producteur voudrait maintenir sa liberté entière de produire davantage. En fait, c'est la seule voie ouverte au petit cultivateur pour augmenter son revenu, sur un marché dont les prix sont stables. Il réagit «à l'envers».

Les agriculteurs, qui prétendent être considérés comme entrepreneurs, ne le sont pas. La liberté de produire est unilatérale et fortement protégée par l'Etat. L'économie du marché n'est qu'une mystification.

Les institutions, particulièrement le syndicat (Deutscher Bauernverband), appelées à vrai dire à guider leurs membres, sont en retard culturel par rapport à ceux-ci. L'organisation «politique», syndicale des exploitants perd des membres et donc des emplois, ce qui conduit à une attitude défensive et conservatrice des responsables. Ils cherchent de nouvelles fonctions, parfois en contradiction avec leurs tâches initiales. Et ils s'opposent à l'exode agricole, mais par un égoïsme étroit, à courte vue. Au lieu d'expliquer aux membres les problèmes à venir, ils ferment les yeux sur les processus inévitables, tandis que les cultivateurs eux-mêmes sont exposés à une réalité socio-économique presque coercitive et prennent leur décision, soi-disant individuelle et libre, d'exode massif.

Différenciation socio-économique et solidarité syndicale

Le passage de l'immobilité à la mobilité sociale s'est fait dans des conditions économiques généralement favorables. Des occupations alternatives étaient offertes pour un revenu compétitif et attractif. Les terres étaient vendues à des prix croissant au-delà de toute attente. Et même le petit paysan âgé qui décidait d'exploiter jusqu'à sa mort, participait modestement à la croissance de la production et des ventes. La prolétarianisation n'était pas une paupérisation, un appauvrissement en termes absolus. Malgré cela, il y a eu des périodes de radicalisme, surtout (pas exclusivement) radicalisme de droite, qui s'était déjà manifesté dans les années 1920 - 1930. Le radicalisme de droite était particulièrement répandu chez les gros et moyens exploitants. Il a été analysé par A.T.J. Nooij aux Pays-Bas et Denton E. Morrison aux Etats-Unis, et expliqué par E.W. Hofstee (Pays-Bas) par l'anomie, l'appauvrissement relatif : insécurité, recours à l'assistance des pouvoirs publics, désillusion en face de vaines attentes.

Dans ce domaine, il y a des variations régionales marquées. La grande majorité des exploitants ont accepté les changements structurels et la «détérioration» de leur statut. Mais une réaction s'exprime dans la volonté de solidarité de tous les agriculteurs pris dans la même bourrasque. Mendras et Tavernier ont trouvé une attitude similaire chez les agriculteurs français :

«La conscience que l'agriculture soit un secteur en déclin crée un réflexe corporatif d'unité qui empêche souvent ces conflits d'apparaître sur le plan politique...

Ces sentiments (de frustration, d'injustice, d'abandon et d'angoisse) constituent un facteur de mobilisation particulièrement efficace pour les organisations agricoles. Ils leur permettent d'affirmer l'unité de la paysannerie en dépit de toutes les oppositions de situation et d'intérêt» (pp. 54-56).

On pourrait distinguer certaines réactions spécifiques à une même couche sociale, même si les limites sont un peu floues.

LA POLITIQUE AGRICOLE GOUVERNEMENTALE

Les **trois phases** de la politique agricole d'après-guerre sont caractérisées par la croissance, la stabilisation et la diminution de la main-d'œuvre agricole.

Dans la phase initiale de pénurie alimentaire, de démontage des industries, du plan de réorganisation (Morgenthau), de l'afflux des millions de rescapés de la catastrophe nazie, la première tâche a été l'accroissement de la production alimentaire «à tout prix», l'installation d'un maximum de paysans déracinés, la colonisation interne. Mais le but visé était aussi d'empêcher une réforme agraire et de rétablir les

fonctionnaires de l'administration agricole du troisième Reich.

Les allocations du gouvernement ont servi à réduire les prix des moyens de production et à installer de nouveaux exploitants, même à temps partiel. Les responsables ont cru sérieusement que la République Fédérale Allemande, avec un territoire réduit de moitié par rapport au Reich de 1937, pourrait compter plus d'agriculteurs qu'en 1949.

Dans la deuxième phase, les objectifs deviennent plus réalistes. L'industrie montre sa vitalité ; le degré d'industrialisation croît avec une modernisation rapide et fondamentale. La part des actifs du secteur agricole diminue fortement, tandis que la main-d'œuvre totale croît. L'alimentation s'améliore. Les salaires réels augmentent et grâce à la productivité accrue des ouvriers, la R F A commence à mieux se situer sur le marché mondial et à conquérir une place presque privilégiée dans les économies industrielles-capitalistes. D'où l'obligation d'importer des produits agricoles ; les revenus des ventes à l'étranger en offrent les moyens. Le gouvernement fédéral d'Adenauer vise à une stabilisation du paysan en tant qu'élément politico-social stable, conservateur, contrepoids au prolétariat oppositionnel et proche du parti social-démocrate. Le Ministère de l'agriculture déclare : chaque paysan qui le veut peut rester dans l'agriculture.

Dans ces deux premières phases, l'exploitation familiale indépendante est l'image-guide de la politique agricole. Le départ, hors du village, des grandes exploitations viables, et leur construction sur les champs (Aussiedlung) est de la forme pilote, l'idéal proposé à l'exploitation familiale.

Dans la troisième phase, l'exode agricole et la différenciation socio-économique deviennent de plus en plus marqués. Croissance ou abandon, tel est le choix inéluctable du changement capitaliste des structures. Cela implique que dix petits exploitants soient exclus en faveur de la survie économique d'un exploitant plus riche. La combinaison de revenus agricoles et non-agricoles se multiplie parmi les agriculteurs. En outre, les surplus agricoles se cumulent et, en conséquence de la politique agricole traditionnelle, les subventions augmentent. La difficulté de maintenir la ligne agricole traditionnelle, les subventions augmentent. La difficulté de maintenir la ligne des prix élevés croît en même temps qu'il est impossible de satisfaire tous les producteurs agricoles de façon équitable. Le marché commun demande quelques accommodements, les subventions attribuées selon la production n'étant pas conformes aux règlements de la CEE.

A la recherche d'une nouvelle image-guide

Une analyse des rapports agraires successifs du gouvernement fédéral montre une érosion continue des vieilles idées et idéologies.

Dès l'année 1969, on ne trouve plus mention de l'exploitation familiale dans les rapports. On l'a oubliée tacitement. Une tendance de la politique agraire, dominante aujourd'hui, favorise la croissance individuelle, la grande exploitation capitaliste équipée avec beaucoup de capital qui emploie de nombreux salariés, et combine un grand potentiel de production, utilise la technique optimale, croît sans cesse en liquidant les petits agriculteurs et vise à la maximisation du produit. On pourrait la nommer la solution capitaliste.

Le processus de croissance individuelle connaît des barrières et des seuils posés par l'inélasticité de la main-d'œuvre et par la capacité financière du petit exploitant. Celui-ci est capable d'acheter ou louer, et de cultiver, un ou deux hectares de plus mais rarement une exploitation entière ; ce qui permettrait d'évoluer vers une entreprise à

deux UTH. Ce seuil reste largement inaccessible. La politique agraire d'autres pays de l'Europe de l'Ouest vise au moins théoriquement à l'exploitation à deux UTH (Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, France). Adoptant les idées de Hofstee dans son plan, Mansholt considérerait cette taille comme un minimum social. La coopération dans la sphère productive (Coopératives de travail agraire) permettrait d'atteindre ce seuil de croissance, sans que la dimension croisse au-delà des limites fixées par un plan d'ensemble. La chance serait alors offerte de progresser par «grands bonds en avant» de l'exploitation à une UTH à une autre de 2 à 3 UTH, sans recours aux méthodes capitalistes d'expropriation des petits propriétaires. Cette solution coopérative serait une alternative réaliste à la solution capitaliste, et ressemblerait à celle des GAEC français, analysée par Rambaud.

Dès 1970, le gouvernement fédéral offre une chance presque égale à la coopérative de production dans ses subventions. Des formes variées de coopération se sont développées. Mais en général, une coopération intégrale est rejetée et par l'administration et par les agriculteurs, en dépit du fait que les tendances nouvelles devraient conduire dans cette direction. La résistance est due en partie aux facteurs subjectifs (idéologiques, retard culturel), en partie aux facteurs «objectifs». On constate un traumatisme psychologique causé par la collectivisation en Allemagne orientale (RDA) et une aversion héritée contre toute forme de socialisme, manifestée par les vieux fonctionnaires. Ce traumatisme est peut-être en train de disparaître.

Mais le partisan de la coopération ne peut pas ignorer les barrières réelles. La première est la compétition, imminente aux procès de la croissance individuelle, qui oppose les agriculteurs les uns aux autres ; les voisins deviennent des ennemis. L'autre est l'inégalité entre les coopérateurs potentiels, inégalité de taille d'exploitation, du nombre et de la qualité du cheptel, de l'état des bâtiments, de l'âge de l'exploitant, du nombre d'aides familiaux, etc.

En face de ces difficultés, la politique agricole se tait ; elle a sans mot dire abandonné la vieille image-guide, mais n'ose en offrir une autre.

La propriété des terres

Contredisant et négligeant la Constitution fédérale de 1949 l'organisation des exploitants se bat pour la libre disposition de la propriété terrienne. Le leader Heereman, croit en une identité totale d'intérêts avec les entrepreneurs industriels et leur libre disposition des moyens de production. Hofstee (1972), à l'inverse, a prouvé que la notion même de cette liberté de propriété terrienne n'est nullement traditionnelle mais d'origine très récente, et que cette liberté est devenue un handicap pour le développement spatial dans les pays hautement industrialisés et très peuplés.

Sur ce problème, des coalitions d'intérêts très spécifiques se forment. A la planification de l'espace s'opposent les propriétaires ; les jeunes agriculteurs cherchant à s'établir ou à étendre leur exploitation, affrontent les vieux qui veulent tirer le maximum de la vente de leur terre, et les non agriculteurs riches. Le successeur trouve en face de lui ses frères et soeurs qui se sentent lésés. A l'intérieur du gouvernement fédéral, cette contradiction d'intérêts s'exprime dans les différences entre les parties prenantes de la législation terrienne.

Nouvelles fonctions pour le secteur agricole ?

Nous avons mentionné la perte de fonctions et la diminution du statut de l'agriculture dans une société, composée à 94 % de non-agriculteurs et à 85 % de salariés. Cela a poussé les porte-parole du secteur à chercher de nouvelles

tâches pour l'agriculture : transférer les surplus agricoles aux pays sous-développés pour nourrir les masses affamées du tiers-monde ; protéger au mieux la nature et le paysage, au moindre coût. Pour des motifs humanitaires faciles à comprendre, personne n'est opposé à une aide alimentaire aux pays tiers ; mais nos surplus sont minimes en face des besoins immenses de centaines de millions d'asiatiques.

Les nouvelles technologies et méthodes de production vont à l'encontre de la protection de la nature. L'agriculture n'est plus cette gardienne de la nature qu'elle était autrefois. La technique donne aux agriculteurs une capacité largement accrue d'interventions rapides et rationnelles, les grands troupeaux, la «production hors sol», les exploitations sans bétail, troublent le difficile équilibre écologique de la production animale. La phytopathologie chimique, les remembrements des vignobles, posent le même problème pour la production végétale intensive.

On constate un conflit d'objectifs entre le profit maximal de l'exploitant-entrepreneur, recherché par les micro-économistes, et la fonction écologique. Ce conflit est aggravé par les agents commerciaux de l'industrie chimique et pharmaceutique, intéressés par des ventes maximales mais nullement par l'usage optimal des moyens chimiques nécessaires. En fait, le secteur agricole moderne se trouve dans une position similaire à celle de l'industrie en ce qui concerne l'environnement, même s'il y a une différence de degré.

LE PROBLEME DES SURPLUS

En temps normal, les importations de la RFA susceptibles d'être remplacées par une production interne, concernent surtout les grains et les matières grasses. La RFA importe aussi des fruits et légumes primeurs, des fourrages riches en protéines, du café, du thé, du tabac. En même temps, l'agriculture produit des surplus en lait, beurre, sucre, porc, etc. Le stockage et l'exportation causent des frais croissants. Les conditions sont largement similaires dans la CEE. L'harmonisation des prix implique une tendance permanente à la hausse des prix qui provoque une production accrue, particulièrement en France, en Angleterre et en Irlande. Les subventions croissantes en provenance de Bruxelles facilitent et encouragent les fraudes et la destruction de produits alimentaires à grande échelle. Par rapport à la situation désespérée de 1945 et aux estomacs vides, le problème posé par les exploitations prospères est assez bénin. Mais comment la politique agricole pense-t-elle résoudre le problème de l'abondance ?

1) Les prix payés aux producteurs sont-ils trop élevés ? Une baisse nominale causerait des oppositions politiques. En outre, les petits producteurs réagiraient à l'inverse et essaieraient de produire davantage pour répartir les dépenses fixes sur une production élevée.

2) Les prix aux consommateurs sont-ils trop élevés, au moins pour ceux d'entre eux, qui ont un revenu bas et une famille nombreuse ? On suppose bien qu'il y a encore des réserves latentes de débouchés sur le marché intérieur. Les coefficients d'élasticité des aliments de base ne sont pas uniformes, mais différent selon les couches sociales.

3) La répartition de quotas ne peut pas limiter ou restreindre la production, au moins pendant une hausse des prix. Un système de quotas pourrait d'autre part contribuer à renforcer la structure agraire ; ou alors la conséquence serait un commerce de quotas. Ces deux effets sont indésirables.

4) La restriction de la production par une banque de terre (USA) ou par une prime d'abatage (CEE) a prouvé son échec et a produit de grands revenus sans travail.

5) La limitation des importations et la répartition des fourrages substitutifs concentrés se heurteraient à une opposition vigoureuse.

L'UTILISATION DU BUDGET DE L'AGRICULTURE

Une analyse détaillée et précise n'est pas possible pour nombre de raisons. Mais quelques observations et calculs très grossiers peuvent être faits.

1) Le volume total du budget agricole du gouvernement de Bonn a augmenté sans cesse, tandis que le nombre des bénéficiaires a diminué fortement. En 1960, pour 1,4 million d'exploitants ayant plus d'un ha de SAU ou pour 2,2 millions d'UTH, le gouvernement versait 1,5 milliard DM. En 1979, on se proposait de dépenser 6,4 milliards DM pour 815.000 exploitants ou 1,1 million l'UTH. En 1960, on versait en moyenne par exploitant 1.062 DM et 7.842 DM. En tout, de 1956 à 1979, 84,2 milliards DM ont été versés. En outre, pendant la décennie de 1970-79, 12,1 milliards DM ont été employés par le gouvernement fédéral pour dédommager les agriculteurs des effets de la revalorisation.

Malgré cela, les calculs du Rapport agraire de l'agriculture, et ceux des syndicats semblent indiquer qu'une majorité des exploitations ne fournissent pas de profit. Trois conclusions sont possibles :

a. La masse des agriculteurs est professionnellement incapable.

b. La masse des revenus substantiels n'est pas prise en compte.

c. La politique agricole et l'allocation des fonds n'ont pas atteint les buts visés, parce que les moyens étaient insuffisants ou parce que l'utilisation des moyens était mauvaise.

2) Dès 1968, on ne publie plus de statistiques sur la répartition des fonds selon les classes d'exploitations (ou selon les couches sociales). Les statistiques antérieures ont montré l'avantage accordé aux grandes exploitations. Les montants versés par exploitation augmentent avec la surface cultivée, même si les montants par ha de SAU décroissent légèrement. Nous disposons de chiffres pour les Etats-Unis ; les grandes exploitations y recueillent la part du lion des paiements gouvernementaux, soit pour le soutien des prix, soit pour l'abandon des terres cultivables. Ce privilège des gros agriculteurs ne s'explique ni par une habileté spécifique, ni par une meilleure information ; il est simplement dû au système des subventions, qui sont liées à la production ou aux moyens de production. En période de surproduction, elles sont préjudiciables pour deux raisons : elles augmentent les dépenses de stockage, administration, distribution ou destruction. Et les subventions vont à ceux qui n'en ont besoin. Ce gaspillage de fonds publics rares, en outre, creuse la différence de revenus entre secteurs.

3) Les fonds peuvent être versés pour différentes tâches : pour une politique structurelle, pour la promotion de la production, pour l'organisation des marchés, pour la sécurité sociale. Selon les orientations, les couches sociales bénéficiaires sont différentes. Les grandes fermes profitent plus des subventions et de la promotion de la production, moins des mesures structurelles (remembrement des terres). Une politique de sécurité sociale

originale bénéficierait aux plus pauvres, tandis que le système existant favorise les agriculteurs (cotisations et subventions étant égales pour tous) (2).

Le choix des instruments de la politique agricole est fortement influencé par les rapports des forces dans le secteur agricole lui-même. Actuellement la minorité constituée par les gros exploitants a plus d'influence que la majorité des moyens et petits paysans.

L'utilisation d'un budget agricole croissant, ayant des effets redoutés dans les sphères de la politique agricole et sociale et de la production, a provoqué plusieurs propositions pour changer la distribution des fonds. Tangermann et Köster (1976), par exemple, proposent de remplacer les subventions aux produits par un système mixte de soutien des prix et de transferts directs de revenu liés à la personne du producteur. Mais ils passent sous silence la question d'un plafond pour les bénéficiaires, ainsi que les critères sur lesquels se baseraient les versements.

Il nous semble plus rationnel et raisonnable d'établir une échelle de paiements liés à la personne, décroissant rapidement dans la grandeur de l'exploitation, et qui disparaît si une limite supérieure de revenu est atteinte. L'objectif raisonnable de toute politique financière, agricole et sociale serait de ne plus verser de subvention, mais de répondre à tout besoin social par une assurance sociale le couvrant entièrement. Une telle restructuration radicale du budget de l'agriculture est rejetée par les «intéressés», jugée «irréaliste» et non réalisable.

Ceux qui critiquent l'utilisation des fonds suggèrent que les subventions diffèrent dans leur application, selon les différents objectifs partiels et selon les différentes couches sociales. La répartition aussi reflète donc les rapports des forces sociales à l'intérieur de l'agriculture.

PROBLEMES DES OUVRIERS AGRICOLES

La politique agricole n'a porté, ni dans l'administration ni dans la recherche, une attention suffisante aux ouvriers agricoles qui forment un groupe important de la population agricole active. Leur diminution en raison des changements structurels pose des problèmes qui ne sauraient être ignorés.

En 1978-1979, après une forte réduction ils formaient 8,3% de la main-d'œuvre agricole. Probablement, leur contribution aux travaux réalisés est un peu plus importante que ces 8%, et leur responsabilité vis à vis des moyens de production a augmenté à cause de l'équipement nouveau avec lequel ils travaillent. Mais ils semblent défavorisés à de nombreux égards. La loi de l'agriculture (1955) oblige le gouvernement à «rendre la position sociale des actifs agricoles égale à celle de couches professionnelles comparables». Cette obligation n'est pas remplie en ce qui concerne les ouvriers agricoles. Ils forment toujours un groupe mal rétribué ; le retard entre leurs salaires moyens et ceux des autres secteurs est de 25 à 27%. En 1979, un ouvrier agricole permanent moyen gagnait 1.523 DM brut par mois. Dans la réglementation de leur travail, ils continuent à être soumis à des mesures exceptionnelles et défavorables. Les opportunités de formation professionnelle ne sont pas suffisantes. Le plus souvent, ils vivent dans le logement de leur employeur, ce qui limite leur liberté d'action syndicale. Parfois, leur droit d'association est plus formel que réel. Les allocations vieillesse sont plus basses que la moyenne, du fait que leurs salaires sont trop faibles. Les opportunités de formation de leurs enfants sont moindres que celles des enfants des autres couches villageoises ou des ouvriers urbains.

Nombre de gros exploitants se plaignent de la pénurie de main-d'œuvre. En effet, celle-ci diminue encore parce que la productivité du travail s'accroît. En revanche, le syndicat patronal n'est pas prêt à tirer les conséquences de la responsabilité accrue d'un côté, et des revenus croissants des gros propriétaires de l'autre, ni à adapter les salaires agricoles au niveau normal. La part du budget agricole destinée aux ouvriers est minime, et nullement en proportion de leur part dans la population agricole. Le changement des structures les touche plus durement parce qu'ils ne disposent pas d'actif à mobiliser. Ainsi, après un

changement professionnel, ils commencent au niveau zéro en ce qui concerne l'épargne, le logement, la formation. Une assistance de transition serait plus nécessaire pour eux que pour les exploitants moyens, disposant d'une propriété terrienne valable.

LES RAISONS DES SUCCES

Quelques-uns s'interrogent sur les causes profondes du miracle de la production agricole allemande et de sa compétitivité inattendue sur le marché communautaire (4). Pour la production végétale et animale, le développement ouest-allemand démontre la capacité des agriculteurs à rattraper le retard technologique hérité du troisième Reich, et à innover. La mutation des structures a contribué à alléger l'utilisation de toutes les innovations offertes par une industrie redirigée vers la production civile. La potentialité des terres, des plantes, des animaux et de l'homme est beaucoup plus élevée que ne l'imaginaient les géopoliticiens nazis, et à peine épuisée même aujourd'hui. Les subventions généreuses de l'Etat, et l'assurance de débouchés à prix élevé ont incité chacun à produire davantage. La position forte de la monnaie ouest-allemande face aux pays exportateurs de matières premières, et les termes de l'échange favorables d'un pays hautement industrialisé, ont contribué à faire baisser le prix des matières premières importées par et pour le secteur agricole. Les versements des MCM ont eu le même effet qu'une subvention à l'exportation vers les pays partenaires de la CEE.

LE SYNDICAT DES AGRICULTEURS EN FACE DES MUTATIONS STRUCTURELLES

En face des grandes mutations radicales le syndicat se heurte à trois problèmes principaux.

La représentation d'intérêts divergents

Contrairement à la situation d'avant 1933, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale il y a une organisation syndicale unique, de structure fédérative, le Deutscher Bauernverband ; mais la différenciation socio-économique de sa clientèle s'est accusée (voir chap. 3). Des tentatives pour former des syndicats compétitifs ont échoué. Le mécanisme de représentation démocratique est fortement limité par les règlements et modalités de cotisation. «Naturellement», les grands exploitants sont souvent aux postes de direction, favorisés par leur disponibilité. Seulement, au fur et à mesure que les différences régionales — même limitées et nivelées — reflètent des différences sociales, celles-ci peuvent s'exprimer dans et par la structure fédérative. De tels conflits d'intérêts entre gros et petits agriculteurs se sont souvent manifestés. En général, le DBV s'efforce de se présenter comme le porte-parole de tous les agriculteurs, même des ouvriers-paysans. Ce respect de chacun reste dans la ligne de l'organisation unique du troisième Reich, qui voulait rassembler les couches sociales les plus disparates.

Diminution de clientèle et mutation des fonctions

La diminution du nombre d'actifs agricoles (7% de l'ensemble des actifs) limite l'influence et les tâches de l'organisation. Son rôle dans les négociations sur l'attribution des fonds publics versés décroît. Cela va à l'encontre de toutes les idées reçues sur les valeurs morales, l'importance militaire, le rôle de réservoir de population, etc., du paysannat. L'expérience négative qu'a faite la population urbaine des temps de guerre et après-guerre, a terni l'image du bon paysan, qui nourrit tout le monde.

Vu la situation économique apparente des agriculteurs, et les chiffres généralement favorables des rapports agraires annuels, leurs doléances ne sauraient être prises au sérieux.

En principe, dans cette situation deux réponses sont possibles : la fuite en avant ou la retraite dans une utopie paysannale. Des évolutions similaires en Suède par exemple ont conduit à une rationalisation de l'organisation et à un changement radical des relations publiques. Le syndicat allemand, quant à lui, n'était guère capable de dépasser sa position surannée et de présenter à la majorité non-agricole une nouvelle image de l'agriculture et de ses tâches vitales.

Pour maintenir et financer la structure et éviter sa diminution, le DBV cherche de nouvelles activités : animation socio-économique, caisses-maladie et autres institutions sociales (dans certains Etats du Sud-Ouest).

En fait, ces tâches sont étrangères au syndicat et ne peuvent être remplies sans conflits. En particulier, l'animation de transition socio-économique présupposerait une attitude entièrement différente des fonctionnaires. Dans certains cas, la recherche de nouveaux champs d'activités a conduit à des conflits sérieux avec les mutualités.

De nouveaux alliés

Pour imposer ses vues, il faut que le DBV cherche des partenaires. Rehwinkel, ancien président du DBV, avait pensé à former un bloc des classes moyennes en face de l'industrie urbaine (les industriels et leurs ouvriers). Selon Rehwinkel, l'industrie exploiterait les rendements prioritaires du secteur agricole, mais ne serait pas prête à payer le juste prix. Il semble que Heereman représente et réalise un point de vue tout à fait différent. D'après lui, l'agriculteur en tant qu'entrepreneur indépendant et propriétaire foncier, serait très proche de l'entrepreneur industriel dans sa position sociale et dans ses intérêts. C'est pourquoi les industriels seraient les alliés naturels des agriculteurs, tandis que les socialistes et les syndicats ouvriers en seraient les adversaires. Ceci explique les activités de Heereman, actuel président du syndicat, et ses proclamations en faveur du parti de l'opposition (CDU).

QUEL AVENIR ?

Chercheurs et administrateurs devraient penser toutes les alternatives —possibles et «impossibles»— du développement agricole et ne pas se contenter d'une extrapolation des lignes discernables jusqu'ici. La recherche ne peut se contenter de l'analyse du passé. Il faut qu'elle élucide l'avenir autant que possible et qu'elle l'explique aux hommes concernés, pour qu'ils puissent s'y préparer. De la sorte, les chercheurs contribueraient à humaniser des mutations structurelles inévitables, ou à éviter celles qui sont évitables.

Les projections ne dépassent aucune agriculteur de sa terre, ce que l'on reprochait au plan Mansholt.

1) On pourrait imaginer une culture des terres sans production agricole. Une telle culture ne contribuerait guère à la réduction des excédents, mais elle serait apte à la protection du paysage.

2) La production d'aliments est également possible sans terre mais ne présente pas d'intérêt pour nous et pour le moment ; elle coûte plus cher que l'utilisation plus intensive des terres.

3) Une nouvelle image-guide semble souhaitable. Dans la discussion, chaque économiste rural, chercheur, administrateur ou politicien serait invité à exposer ses valeurs, ses hypothèses, ses préférences politiques (idéologiques).

A mon avis, la poursuite de la croissance individuelle provoque une compétition désastreuse parmi les agriculteurs, mais aussi une compétition des non-agriculteurs riches face aux petits cultivateurs, une spéculation et une concentration des terres indésirable du point de vue social. Pour deux raisons, la coopération apporterait une solution à cette compétition dévastatrice :

a. Le développement technologique demande l'utilisation commune de l'équipement, sur une grande échelle ;

b. La disparition du système de recyclage interne de l'exploitation éloigne de plus en plus l'agriculture de la production animale. Il devient plus difficile pour certains de se débarrasser des lisiers, tandis que des terres manquent de fumier organique. Au lieu de planifier au niveau de l'exploitation individuelle il faudrait le faire au moins à l'échelle du village, l'agriculture étant vue comme un système interdépendant plutôt que comme une agrégation d'exploitations indépendantes.

En face des surplus —peut-être temporaires?— on ne saurait oublier les aléas des récoltes, la dépendance du climat, les maladies des plantes et des animaux. Tous ces facteurs de risques sont difficiles à prévoir. C'est pourquoi une planification agraire devrait opérer avec des marges de sécurité substantielles. Elle devrait prévoir des réserves financières suffisantes pour conserver, stocker, et pour fournir une aide alimentaire en cas de catastrophe dans d'autres pays.

4. Une législation foncière moderne devrait bloquer la spéculation en terres. Cette législation ne serait efficace qu'en liaison étroite avec une assurance vieillesse satisfaisante.

5. Les actifs agricoles devraient être intégrés économiquement et socialement, et avoir un statut semblable à celui des autres secteurs. Désavantages et privilèges disparaîtraient automatiquement.

6. Une révision des instruments de la politique agricole devient nécessaire, ainsi qu'un changement qui corresponde à la différenciation socio-économique et à la disparité intrasectorielle des revenus. L'agriculture serait divisée en quatre groupes principaux à qui serait fournie une assistance spécifique :

a. Les exploitations rentables, n'ayant aucun besoin d'aide de l'Etat,

b. Un premier groupe d'exploitations en difficulté (de grandeur moyenne, avec un désir de croissance) qui ont besoin d'assistance en investissements, en reorganisation et en vulgarisation.

c. Un deuxième groupe d'exploitations en difficulté qui visent à diminuer leur activité, qui ont besoin d'une assistance variable selon l'âge de l'exploitant (conseil socio-économique, éducation des enfants, recyclage professionnel pour la main-d'œuvre d'âge moyen, assurance-vieillesse pour les vieux agriculteurs).

d. Les ouvriers-paysans enfin, qui ont besoin d'une aide pour leur intégration dans le secteur industriel (formation professionnelle, infrastructure, communication, autres emplois).

7) Les subventions à la production seraient réduites ou abolies, et remplacées par un système intégral de sécurité sociale pour tous.

8) Il faut concevoir une nouvelle politique agraire, dessiner de nouveaux modèles, ne pas exclure la voie de la coopérative de travail, et en discuter au grand jour avec tous ceux qui sont touchés par les changements structurels profonds de l'agriculture.

Tableau 1 — La pyramide sociale de la population agricole active en 1979

	Exploitants (+ d'1 ha)		S A U		Salariés permanents	
	(en milliers)	%	(en milliers ha)	%	nombre	%
1. Propriétaires capitalistes						
2. Grandes exploitations (+ de 50 ha)	30,2	3,7	2.383,5	19	33.000	25,6
3. Exploitations familiales	375,9	46,1	7.328,9	60	96.000	74,4
4. Petits paysans avec revenu non-agricole	90,6	11,1	948,8	8		
5. Ouvriers-Paysans	318,5	39,1	1.571,3	13		
6. Ouvriers agricoles					129.000	
Total	815,2	100,0	12.232,5	100	129.000	100

Source : Agrarbericht, 1980.

Tableau 2 — Dépenses du budget agricole fédéral de R.F.A. par exploitation et par UTH

	Exploitations de + de		Dépenses UTH	Dépenses (millions)	Dépenses en DM par exploitation de + de	
	0,5ha	1ha			0,5ha	1ha
	(en milliers)				(en milliers)	
1956	1.815,9	(1)	2.997	615,5		205
1958	1.744,4		2.748	1.341,0	769	488
1960	1.617,7	1.385,4	2.219	1.471,0	909	1.062
1965	1.451,6	1.252,4	1.855	3.289,6	2.266	2.627
1970	1.243,8		1.434	4.369,3	3.513	3.047
1971	1.161,7	1.017,7	1.355	4.853,0	4.180	4.769
1972	1.140,1	996,7	1.311	4.685,1	4.109	4.701
1975		904,7	1.197	5.051,4		5.584
1978		843,6				
1979		815,2	1.088	6.179,0		7.348
				6.393,2		7.842
						5.410
						5.876

(1) En 1955

Source : Agrarberichte, calculs de l'auteur.

NOTES

1. Les données correspondent aux dépenses réelles ou prévues. Les frais de l'administration ne sont ni déduits ni connus. Les dépenses des Etats fédéraux ne sont pas calculées, ni celles de la CEE.

2. Cf. HAGEDORN et SCHMITT (1978).

3. Cf. GUTACHTEN (1978).

4. Cf. GRALL (1979), qui discute les raisons des succès des producteurs de l'agriculture ouest-allemande.

BIBLIOGRAPHIE

1. BERGMANN Th. (1978) Agrarstrukturwandel und Agrarpolitik. In : Stark, J. und M. Doll (Hrsg). Strukturwandel und Strukturpolitik im ländlichen Raum. Festschrift für Helmut Röhm. S. 157-189. Stuttgart.

2. GRALL J. (1979) La montée en puissance de l'agriculture. In : une enquête du Monde. Vingt ans de réussite allemande, pp. 47-57. Paris.

3. HAGEDORN K. und G. SCHMITT (1978), Ein Vorschlag zur Reform der Alterssicherung für Landwirte in der Bundesrepublik Deutschland. Working Paper Nr. 42. Göttingen.

4. HOFSTEE E.W. (1968), Soziologische Betrachtungen zur Zukunft des Familienbetriebes. In : Hohenheimer Reden und Abhandlungen, Nr. 24, S. 100-115. Stuttgart.

5. HOFSTEE E.W. (1972). Land ownership in densely populated and industrialized countries. In : Sociologica Ruralis, 12, 1, pp. 6-26. Assen-Niederlande.

6. MENDRAS H. et Y. TAVERNIER (directeurs) (1969). Terre, paysans et politique, t. I et II, Paris.

7. MORRISON D.E. (1971). Some notes toward theory on relative deprivation, a social movement and social change. In : American Behavioural Scientist, 14,5, May/June, pp. 675-690.

8. NOOIJ A.T.J. (1969). De boerenpartij - desorientatie en radicalisme onder de boeren. Meppel/Niederlande.

9. RAMBAUD R. (1974). Les coopératives de travail agricole en France. Paris.

10. TANGERMANN S. und U. KOESTER (1976). Alternativen der Agrarpolitik. Münster-Hiltrup.

11. Agrarberichte der Bundesregierung (annuels), Bonn.

12. Gutachten zur Einkommensbesteuerung der Landwirtschaft (1978), Bonn.