



HAL
open science

Orienter et réguler les marchés agricoles : entre pilotage national et politique agricole commune

Alain Chatriot, Fabien Conord, Édouard Lynch

► To cite this version:

Alain Chatriot, Fabien Conord, Édouard Lynch (Dir.). Orienter et réguler les marchés agricoles : entre pilotage national et politique agricole commune. FranceAgriMer / Comité d'histoire des offices agricoles, pp.242, 2017, 9782956323617. hal-04313807

HAL Id: hal-04313807

<https://sciencespo.hal.science/hal-04313807v1>

Submitted on 29 Nov 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Sous la direction de
Alain Chatriot, Fabien Conord, Édouard Lynch

ORIENTER ET RÉGULER

les marchés agricoles : entre pilotage national
et politique agricole commune

Des années 1960 au début des années 1980



*Sous la direction de
Alain Chatriot, Fabien Conord, Édouard Lynch*

Orienter et réguler les marchés agricoles
Entre pilotage national et politique
agricole commune, des années 1960 au
début des années 1980

FranceAgriMer
COMITÉ D'HISTOIRE DES OFFICES AGRICOLES
2016

Remerciements

Au directeur général de FranceAgriMer, Éric Allain, pour le soutien apporté à la tenue de notre colloque, et à l'édition de ce livre,

Aux équipes de FranceAgriMer, et plus particulièrement à Frédéric Brun, Chef du service Arborial, à Gina Ikken, secrétaire du service, et à Catherine Louche, chargée d'édition au sein de l'unité documentation, pour leur disponibilité et leur travail dans l'organisation du colloque et la réalisation de cet ouvrage,

Aux membres et membres associés du Comité d'histoire des offices agricoles, pour leur implication dans la préparation du colloque et pour leurs précieuses propositions quant aux modalités de publication des travaux,

À nos auteurs et témoins, pour la qualité de leur contribution, et pour leur engagement et leur réactivité en réponse à l'aimable mais constante pression du Comité de rédaction dans la relecture des textes et le respect des plannings,

À Alain Chatriot, Fabien Conord, et Édouard Lynch, pour leur attention vigilante dans les choix éditoriaux,

Sans lesquels cet ouvrage n'aurait pas vu le jour.

Le Comité de rédaction : Françoise Langevin-Mijangos, secrétaire du Comité d'histoire des offices agricoles, avec Edgar Leblanc, président du Comité

Les auteurs

Antoine Bernard De Raymond

Sociologue, INRA - RiTME (UR 1323),
Ivry-sur-Seine

Lucien Bourgeois

Économiste, membre de l'Académie
d'agriculture de France

Jean-Paul Charvet

Professeur émérite à l'université de
Paris Ouest – Nanterre – La Défense,
Correspondant national de l'Académie
d'agriculture de France

Alain Chatriot

Professeur d'histoire contemporaine,
Sciences Po Paris, Centre d'histoire de
Sciences Po

Fabien Conord

Maître de conférences HDR en histoire
contemporaine, Université Blaise-Pascal
Clermont-Ferrand II - CHEC

Stéphane Le Bras

Maître de conférences en histoire
contemporaine, Université Blaise Pascal –
Clermont-Ferrand II – CHEC

Edgar Leblanc

Inspecteur général (honoraire) de
l'agriculture, président du Comité
d'histoire des Offices agricoles

Édouard Lynch

Professeur d'histoire contemporaine,
Université Louis Lumière – Lyon II,
Laboratoire d'études rurales

Pauline Marty

Docteur en aménagement du territoire
et géographie, chercheur associé, UMR
Géographie Cités – Université Paris I
Panthéon-Sorbonne

Egizio Valceschini

Économiste, directeur de recherche à
l'INRA, président du Comité d'histoire
INRA - CIRAD

Les témoins

Georges Beisson

Directeur adjoint du FORMA (1972-1983), directeur de l'ONIFLHOR (1983-1988), inspecteur général (honoraire) de l'agriculture

Christian Bernadat

Assistant à la division des produits laitiers du FORMA (1974-1983), chef de division à l'ONILAIT (quotas laitiers, agence comptable, audit interne) (1984-2006), chef de mission audit interne à l'Office de l'Élevage (2006-2009) puis à FranceAgriMer (2009-2012)

Marcel Deneux

Ancien vice-président de la FNSEA, président de la Fédération nationale des producteurs de lait (1970-1982), ancien sénateur de la Somme, président fondateur du CNIEL (1975-1983), ancien président de la société INTERLAIT (1976-1994)

Anne-Marie Gonin

Ancienne directrice-adjointe des services régionaux de l'ONIC (1983-2009), puis de l'Agence de services et de paiement (2009-2011) à Bordeaux

Maxime Gotesman

Ancien fonctionnaire de l'ONIC, syndicaliste, ancien chef de bureau au Ministère de l'agriculture.

Bernard Grinfeld

Assistant au FORMA (1971-1983), chef de division, puis directeur-adjoint de l'ONIFLHOR (1984-2006), directeur de cabinet de VINIFLHOR (2006-2009)

Bernard Le Roy

Assistant, puis chef de division Lait et produits laitiers au FORMA (1963-1979), attaché agricole à La Haye (1979 – 1984), directeur-adjoint de l'ONILAIT (1984-2000)

Pierre Lelong

Directeur du FORMA (1967-1968), ancien député du Finistère, ancien ministre

Jean-Marie Pascal

Assistant au FORMA (1976-1983), puis à l'ONILAIT (1984-1993), responsable du secteur Banane à l'ODEADOM (1993-2000), chargé de mission au Ministère de l'agriculture, Bureau de l'organisation économique (2001-2010)

Christian Prieur

Directeur de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (1968-1979), directeur du FORMA (1980-1982), directeur général de l'ULN (1986-1991), conseiller maître à la Cour des comptes en service extraordinaire (1994-1997). A partir de 1994, président ou membre de Conseils d'administration d'instances liées aux domaines de la santé ou de l'assurance maladie

Préface

Éric Allain

directeur général de FranceAgriMer

Les marchés agricoles constituent, au moins depuis la seconde moitié du XVIII^e siècle, une source de querelles voire de conflits, non seulement parmi les historiens et les économistes, mais d'abord au sein de la société française, entre les différents acteurs, producteurs, consommateurs, intermédiaires, hommes politiques.

Les débats furent souvent vifs, les actes parfois violents entre partisans de l'intervention des pouvoirs publics et adeptes du laisser-faire. Lentement, avec des soubresauts et des reculs lors des deux conflits mondiaux en particulier, ou en France, après la défaite de 1870, tout au long des XIX^e et XX^e siècles, le marché libre l'emporte sur la réglementation, sans que les interrogations provoquées par la nécessité de nourrir les villes aient trouvé des réponses unanimes ou durables : comment nourrir des populations urbaines en croissance démographique, et à quels prix ? Comment rémunérer au mieux les producteurs de produits alimentaires ? Comment articuler production intérieure et importations ? Comment échapper aux aléas climatiques et aux irrégularités de volumes produits ?

Le premier colloque organisé en 2012 par le Comité d'histoire des Offices agricoles et FranceAgriMer avait étudié la question de l'organisation des marchés agricoles depuis la crise des années 1930 jusqu'à l'entrée dans le Marché commun. Il avait montré comment, dès la sortie du premier conflit mondial, l'organisation des marchés des produits agricoles, les céréales en première urgence, était devenue une question de politique internationale autant que nationale majeure.

L'Office du blé représentait alors – en dépit de tentatives en Tchécoslovaquie ou, sur un autre registre, dans les régimes totalitaires – une exception française visant à concilier liberté de production, garantie des prix aux producteurs et coûts supportables pour les consommateurs, dans un cadre réglementaire et institutionnel où l'intervention de la puissance publique équilibre la liberté des acteurs.

Le second colloque, en avril 2015, était consacré à la période 1960-1980, dans laquelle certains ont pu voir le triomphe de l'interventionnisme étatique, au sein même d'une Communauté européenne d'essence libérale. Comment, alors, organiser et orienter les marchés agricoles nationaux soumis à la politique agricole commune, sans qu'un pilotage national ait été abandonné ? Les communications apportent des éclairages sur des aspects qui étaient jusqu'alors restés dans l'ombre, comme par exemple : la filière des fruits et légumes transformés, le rôle structurant des transports ou l'impact de l'organisation de la filière de la viande bovine corrézienne sur le tissu urbain local. Et les témoignages rassemblés constituent autant d'apports précieux pour les chercheurs et les experts.

En 2016, FranceAgriMer célèbre, à l'occasion de l'anniversaire de l'Office du blé, 80 ans d'accompagnement des filières agricoles par ces instruments d'intervention publique, les Offices, si présents dans le fonctionnement du secteur agricole français. L'Établissement d'aujourd'hui en est l'héritier direct, en ayant conservé les mêmes traits originaux. L'occasion se présente donc de mettre en perspective l'action de l'État et des autres acteurs institutionnels - organisations professionnelles, syndicats agricoles - dans l'orientation des productions et la gestion des marchés au service de l'agriculture, des agriculteurs et plus généralement des consommateurs et citoyens français.

Ce sera l'occasion de s'interroger à nouveau sur la question, essentielle pour l'ensemble des paysans de la planète, de savoir si le libre-échange doit être, ou non, et dans quelles conditions, encadré et contenu par l'action des États, et si oui, quel rôle peuvent jouer des institutions comme les Offices ou leurs successeurs, avec quelles limites et quels atouts.

Car il est un fait acquis, historiquement démontré : la puissance publique ne peut se désintéresser des marchés agricoles et de leur fonctionnement.

Un colloque organisé par le Comité d'histoire des Offices agricoles

Le comité d'histoire des offices agricoles a engagé depuis plusieurs années, avec le soutien de FranceAgriMer, un travail d'inventaire et de valorisation de l'histoire et des archives des différents offices agricoles. L'un de ses objectifs est d'encourager de nouvelles recherches sur l'histoire des différentes politiques agricoles en France au XX^e siècle.

Un premier colloque a été organisé par le comité en avril 2012, et dont les travaux ont été publiés la même année sous le titre *Organiser les marchés agricoles. Le temps des fondateurs. Des années 1930 aux années 1950* (Alain Chatriot, Edgar Leblanc, Édouard Lynch (dir.), Armand Colin, 2012).

Un deuxième colloque, à l'origine du présent ouvrage, s'est tenu en avril 2015, afin de traiter la période suivante (des années 1960 aux années 1980), marquée par la mise en place de la PAC ; deux décennies représentant pour beaucoup « l'âge d'or » des politiques nationales et communautaires d'orientation et de régulation des marchés agricoles. Avec, bien entendu, un ancrage dans les années 1950, où ont été posées, avec les décrets de 1953, les bases des politiques d'intervention sur les marchés.

L'ambition de ce colloque : réunir différentes approches disciplinaires (historiens, géographes, économistes, sociologues ...), couvrir différentes filières, évoquer les acteurs, dans leurs parcours collectifs ou individuels (professionnels, personnels des établissements, politiques, hauts fonctionnaires...), en croisant les communications scientifiques et les témoignages d'acteurs de cette période.

Le programme des travaux, construit sous la direction d'Alain Chatriot, de Fabien Conord et d'Édouard Lynch, s'est ouvert par une première matinée d'introduction avec des interventions brossant le contexte et faisant le point des recherches et publications réalisées sur cette période. Les communications et témoignages qui ont nourri les trois

demi-journées suivantes ont permis de couvrir la plupart des dimensions sollicitées dans l'appel à contributions : évolution des marchés internationaux, structures d'intervention, approches par produit, évolutions de la consommation et de la distribution, implication des professionnels, études locales ou régionales.

Quelque cinquante personnes (chercheurs, experts, responsables de structures administratives ou d'organisations professionnelles....) ont participé à ce colloque scientifique. Des commentaires recueillis à l'issue des travaux, il ressort qu'il a rempli ses objectifs : un travail de mise en contexte et de présentation thématique des sources, des problématiques nouvelles sur des secteurs encore mal couverts, le recueil de nombreux matériaux pour l'histoire (iconographie, articles de presse, cartes, tableaux et graphiques...), notamment des témoignages avec la précieuse contribution d'anciens fonctionnaires de l'ONIC et de deux acteurs publics de premier plan : Marcel Deneux, ancien vice-président de la FNSEA, et Pierre Lelong, ancien directeur du FORMA.

Un témoignage nous a malheureusement manqué : celui de Claude Chéreau, haut-fonctionnaire référent dans le domaine des politiques agricoles, membre de notre Comité, et qui nous a quittés le 11 avril 2014. Un hommage lui a été rendu avant de commencer les travaux, présentant sa carrière et sa personnalité.

Pour mettre en valeur l'acquis du colloque, le Comité d'histoire a décidé de publier les communications et témoignages de ces deux journées, avec le soutien de FranceAgriMer. Cet ouvrage reproduit également plusieurs témoignages d'anciens directeurs et collaborateurs du FORMA, qui avaient été recueillis en octobre 2012 lors d'une session du Comité d'histoire consacrée à cet établissement.

L'ouvrage sera également disponible en version électronique sur le site du Comité d'histoire www.histoire-offices.com

INTRODUCTION

Alain Chatriot, Fabien Conord, Édouard Lynch

La politique agricole de la France au XX^e siècle, et tout particulièrement après la seconde guerre mondiale, bascule de manière définitive du côté du dirigisme et de l'intervention de l'État. Après une première poussée dans les années trente, en réponse à la crise qui frappe durablement les producteurs, aboutissant à la mise en place du « statut du vin » et de l'Office National Interprofessionnel du Blé (ONIB), la désorganisation des marchés agricoles liée à la guerre et à l'occupation allemande, la prise en charge du ravitaillement, suscitent une phase de très fort engagement de l'État, qui se maintient pendant plus de 10 ans. Si l'encadrement des marchés par l'État s'assouplit au début des années 1950, une transformation profonde est à l'œuvre, celle d'une révolution agricole qui bouleverse les conditions de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles. L'insertion croissante dans les marchés internationaux, les importations croissantes de céréales des « pays neufs », qui succèdent à une stratégie d'échanges basée sur l'empire colonial, les nouvelles perspectives ouvertes par la construction européenne constituent autant de défis, l'impact de la révolution agricole sur les sociétés rurales créent des conditions favorables à des formes renouvelées d'intervention de l'État.

Ces problématiques sont au cœur de la période qui court du début des années 1950 à la fin des années 1970 choisie pour ce second colloque organisé par le comité d'histoire des offices agricoles en avril 2015, dans le prolongement direct de celui de 2012¹. Celui-ci avait porté toute son attention sur la « figure de proue » que constitue l'ONIB, sa genèse et sa mise en place, en 1936, ainsi que ses transformations durant la seconde guerre mondiale. L'un des éléments les plus novateurs avait été de rappeler que ces expériences s'exerçaient déjà dans une dynamique supranationale, entre logique de coopération européenne - à travers des institutions comme la commission agricole internationale - et affrontements protectionnistes.

1. CHATRIOT Alain, LEBLANC Edgar, LYNCH Édouard (dir.), *Organiser les marchés agricoles. Le temps des fondateurs*, Paris, Armand Colin/Recherches, 2013, 280 p.

Ce premier colloque avait également été l'occasion de rappeler combien l'organisation des marchés, à travers des produits essentiels comme la viande, le vin et le lait, avait été le théâtre, dès les années 1920, d'initiatives, notamment sous l'influence de la profession, pour faire pression sur l'État et imposer une meilleure régulation des prix. Déjà explorés par les travaux de Geneviève Gavignaud-Fontaine, pour le vin, prolongés par la thèse de Jean-Marc Bagnol, des éclairages stimulants ont été proposés sur d'autres produits comme la viande ou le lait².

Enfin, ces différents travaux ont bien mis en évidence le rôle tenu par les organisations professionnelles et leur structuration progressive, notamment autour des réseaux élaborés autour des chambres d'agriculture, mais aussi des interprofessions, qu'il s'agisse de l'Association générale des producteurs de blé, ou des producteurs de lait. Certes, il n'existe toujours pas de travaux de grande ampleur sur l'Union nationale des syndicats agricoles ou les grandes associations agricoles, mais un certain nombre de jalons ont pu être posés, en particulier à partir des travaux de David Bensoussan³.

Ce premier tour d'horizon n'était pas sans poser des problèmes d'articulation d'un point de vue chronologique. D'une part, il pouvait sembler trop réducteur de ne s'en tenir qu'aux années trente, où les réalisations étaient somme toute limitées ; et, d'autre part, l'irruption de la seconde guerre mondiale et de l'occupation ouvre une longue période de déstabilisation des marchés et pèse durablement sur le processus d'organisation de la profession.

Même après le retour à la normale, marqué par une surproduction chronique sur de nombreux marchés, la deuxième moitié de la IV^e République est dominée par de grandes incertitudes, liées notamment aux contraintes imposées par la guerre d'Algérie, mais aussi à l'homogénéisation rapide d'un marché national qui bouleverse l'ensemble des produits. Dans le domaine professionnel, c'est aussi un temps de réorganisation et de restructuration syndicale, avec la montée en puissance de la FNSEA et du CNJA, pour lesquels on ne dispose pas d'étude récente de grande ampleur, même si la thèse de Mélanie Atrux⁴ sur l'APCA permet de disposer d'informations précises jusqu'au début des années 1970.

Cette période d'incertitude et de recomposition n'a pas, dans le domaine de l'histoire rurale et agricole, attiré massivement les chercheurs. On le constatait déjà lors de la préparation du précédent colloque : la seconde guerre mondiale, du point de vue de l'organisation des marchés, n'a été étudiée que sous l'angle, certes essentiel, mais restrictif

2. LETEUX Sylvain, *Libéralisme et corporatisme chez les bouchers parisiens*, thèse de doctorat d'histoire, sous la dir. de Jean-Pierre HIRSCH, Université Lille III, 2005 ; DELBAERE Nicolas, *L'économie laitière dans le Nord-Pas-de-Calais, de l'âge rural à l'âge des marques*, thèse de doctorat d'histoire, sous la dir. de Jean-François ECK, Université Lille III, 2007.

3. BENSOUSSAN David, *Combats pour une Bretagne catholique et rurale. Les droites bretonnes dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Fayard, 2006.

4. ATRUX-TALLAU Mélanie, *Histoire sociale d'un corps intermédiaire : l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (1924-1974)*, thèse de doctorat d'histoire sous la dir. de C.-I. BRELOT, Université Lumière Lyon 2, 2010, 1304 p.

du marché noir et du ravitaillement⁵. Des études précises sur les comités d'organisation⁶ et les liens qu'ils entretiennent avec l'administration seraient indispensables, tant cette période généralise des modes de gestion croisée entre l'État et la profession et ce pour l'ensemble des grands secteurs de production. Mais même pour les années 1950, où sont jetées les bases de la modernisation agricole, les entrées par l'agricole et l'économique restent relativement limitées, à quelques exceptions près, comme les travaux de Fabien Conord⁷.

Si l'histoire de la IV^e république reste une histoire quelque peu délaissée, dès lors qu'elle peut parfois apparaître comme l'histoire des « perdants » et des « archaïques », tant sur le plan économique que politique, le grand saut en avant de la révolution agricole gaulliste a en revanche suscité un nombre important de travaux qui permettent au présent colloque de s'appuyer sur un socle historiographique conséquent. Toutefois, les études d'histoire économique ne sont pas les plus nombreuses, à la différence de celles portant sur l'histoire politique.

On dispose tout d'abord des publications des sociologues, des politistes et des économistes, qui ont livré très rapidement des études sur la révolution agricole en cours. Dès le milieu des années 1960, l'ouvrage de Gordon Wright propose une analyse d'ensemble de la mutation en cours⁸. Des revues comme la *Revue Française de Science Politique*, *Économie rurale*, fournissent des points d'appui essentiels, notamment dans l'observation et l'analyse des mutations des politiques agricoles et des recompositions des organisations professionnelles⁹. Cette tradition s'est prolongée, à la fois sous la forme de monographies de grande ampleur¹⁰, comme la thèse de Pierre Muller, ou à travers la série des colloques sur l'agriculture et la politique, initiée en 1956 par Jacques Fauvet et Henri Mendras et perpétuée jusqu'à aujourd'hui par leurs « héritiers »¹¹.

5. GRENARD Fabrice, *Les scandales du ravitaillement. Détournements, corruption, affaires étouffées en France, de l'Occupation à la guerre froide*, Paris, Payot, 2012.

6. JOLY Hervé (dir.), *Les comités d'organisation et l'économie dirigée du régime de Vichy*, Caen, Centre de recherche en histoire quantitative, 2004

7. CONORD Fabien, *Rendez-vous manqués. La gauche non communiste et la modernisation des campagnes françaises*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2010.

8. WRIGHT Gordon, *La révolution rurale en France. Histoire politique de la paysannerie au 20^e siècle*, Paris, L'Épi, 1967.

9. TAVERNIER Yves, « Le syndicalisme paysan et la politique agricole du gouvernement (juin 1958- avril 1962) », *Revue française de science politique*, 1962, 12, 3, pp. 599-646.

10. MULLER Pierre, *Le technocrate et le paysan. Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture, de 1945 à nos jours*, Paris, Les éditions ouvrières, 1984.

11. FAUVET Jacques et MENDRAS Henri [dir.], *Les paysans et la politique dans la France contemporaine*, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, Librairie Armand Colin, 1958, 526 p., TAVERNIER Yves, GERVAIS Michel, SERVOLIN Claude (dir.), *L'Univers politique des paysans dans la France contemporaine*, Paris, Armand Colin, 1972 ; COULOMB Pierre, DELORME Hélène, HERVIEU Bertrand, JOLLIVET Marcel, LACOMBE Philippe, (dir.), *Les agriculteurs et la politique*, Paris Presses de la FNNSP, 1990; HERVIEU Bertrand, MAYER Nonna, MULLER Pierre, PURSEIGLE François, REMY Jacques (dir.), *Les mondes agricoles en politique*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2010.

La géographie rurale propose également des analyses très détaillées des processus de développement rural¹².

Parmi les travaux des politistes, la thèse de Bernard Bruneteau¹³ sur les relations entre la profession et l'État sous la V^e République publiée en 1994, constitue une référence centrale, analysant en détail le basculement qui s'opère à partir du milieu des années 1960. Chez les historiens, la série de colloques organisée par Gilles Richard et Jacqueline Sainclivier sur les transformations des partis politiques fournit des éclairages ponctuels sur les questions agricoles¹⁴. Plusieurs thèses d'histoire régionale abordent, à leur échelle, les enjeux de la modernisation agricole¹⁵. Enfin, les recherches sur des grandes figures de l'exécutif de la V^e République, Michel Debré ou Georges Pompidou¹⁶, n'ont pas totalement ignoré le terrain agricole.

Nombre de ces travaux, et le présent colloque n'échappera pas à cette règle, bénéficient de surcroît de l'éclairage des témoignages et des récits des acteurs, qu'ils soient spontanés ou qu'ils s'inscrivent dans des dynamiques de collectes initiées par des institutions ou des chercheurs. Ils peuvent également mobiliser les nombreux ouvrages publiés par les protagonistes de cette période, soit au cœur même de leur action, comme le livre emblématique de Michel Debatisse¹⁷, ou plus classiquement dans une dynamique mémorielle.¹⁸

La période couverte par ce colloque s'inscrit ainsi pleinement dans cette dynamique historiographique, marquée par une double rupture décisive, celle d'une forte inflexion de la politique agricole nationale, dans le cadre institutionnel rénové de la V^e République, mais dans le cadre toujours plus contraint de l'intégration européenne.

12. HOUEE Paul, *Les étapes du développement rural. Volume 1 : Une longue évolution (1815-1950). Volume 2 : La Révolution contemporaine (1950-1970)*, Paris, Éditions ouvrières, 1972, 191 et 295 p.

13. BRUNETEAU Bernard, *Les paysans dans l'État : le gaullisme et le syndicalisme agricole sous la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 1994, 282 p.

14. RICHARD Gilles et Jacqueline SAINCLIVIER (dit.), *La recomposition des droites en France à la Libération, 1944-1948*, Collection "Histoire", Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, 389 p.

15. BOUGEARD Christian, *Le choc de la guerre dans un département breton : les Côtes-du-Nord des années 1920 aux années 1950*, Thèse d'État, Rennes 2, 1986 ; BOUGEARD Christian, *Tanguy Prigent, paysan ministre*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002 ; FLAURAUD Vincent, *La JAC dans le Massif central méridional (Aveyron, Cantal) des années 1930 aux années 1960*, thèse pour le doctorat d'histoire sous la direction de CHASTAGNARET Gérard, Université Aix-Marseille 1, 2003, 3 volumes, 706 p^e ; BERGER Suzanne, *Les paysans contre la politique, l'organisation rurale en Bretagne, 1911-1974*, Paris, Le Seuil, 1975, 352 p. (traduction française de *Peasants against Politics*, 1972) ; BRUNIER Sylvain, *Conseillers et conseillères agricoles en France (1945-1983). L'amour du progrès au temps de la « révolution silencieuse »*, thèse de doctorat d'histoire sous la dir. d'Anne-Marie Granet-Abisset, Université de Grenoble, 2012.

16. NOËL Gilbert et WILLAERT Émilie, *Georges Pompidou et le monde des campagnes, 1962-1974. Actes du colloque organisé par l'Association Georges Pompidou au Conseil général d'Aurillac, les 8 et 9 juin 2006*, Bruxelles/Berlin/Berne, P. Lang, 2007, 347 p. ; NOËL Gilbert et WILLAERT Émilie (dir.), *Georges Pompidou, une certaine idée de la modernité agricole et rurale*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2007.

17. DEBATISSE Michel, *La révolution silencieuse. Le combat des paysans*, Paris, Calmann-Lévy, 1963.

18. PISANI Edgard, *Persiste et signe*, Paris, Odile Jacob, 1992.

Nouveaux cadres et nouveaux acteurs de la politique agricole

Les deux césures choisies pour le colloque (années 1960/années 1980) apparaissent largement évidentes, en matière politique (du début de la V^e République à l'alternance de 1981) et économique et sociale (des mouvements paysans des années 1960 aux effets de la crise durant les années 1970). La période retenue correspond à un changement de paradigme que résume Antoine Richard, paysan travailleur : « Le paysan vivant en autarcie, tirant tout de la nature, n'existe plus. Le monde paysan n'est pas un monde autonome, ayant sa propre logique. Pour le présent, comme pour l'avenir, l'agriculture est étroitement liée au reste de l'économie¹⁹ ». Les enjeux auxquels sont confrontés les acteurs du monde politique sont donc articulés autour de la prise en compte de cette mutation, qu'ils peuvent s'efforcer d'accompagner, voire de guider, non sans la décrire à leur façon si l'on considère comme Pierre Muller qu'élaborer une politique publique suppose de justifier son intervention par la réalité sur laquelle on veut intervenir²⁰. La période envisagée ici peut être subdivisée en trois moments. De 1960 à 1966, une phase de législation dynamique prend à bras le corps les enjeux qui affectent le monde agricole, non sans limites et contestations. Elle se manifeste principalement par l'adoption successive de la loi d'orientation agricole de 1960 puis de la loi complémentaire de 1962, dans un contexte d'agitation paysanne endémique. Plusieurs personnalités incarnent assez bien ce moment, Michel Debré puis Edgard Pisani notamment. En 1966, le remplacement de ce dernier au ministère de l'Agriculture par Edgar Faure signe le changement, sinon d'orientation générale, du moins de pratiques politiques, du pouvoir exécutif, désormais plus sensible aux médiations classiques. Cette inflexion est poursuivie par les successeurs d'Edgar Faure, Michel Cointat et Jacques Chirac principalement, jusqu'en 1974. Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing constitue un troisième moment où les questions agricoles apparaissent moins centrales dans le débat politique, en raison du contexte économique international qui place la crise énergétique et les mutations de l'industrie au premier plan des préoccupations, et car les changements décisifs ont largement eu lieu dans les deux moments précédents. Il est marqué par la sécheresse de 1976 mais aussi de manière plus structurelle par la distorsion entre les prix et les coûts de production (engendrée par la hausse des montants compensatoires monétaires après 1975) et par une dégradation du revenu agricole.

Durant la période 1960-1980, plusieurs types d'acteurs interviennent dans la politique agricole de la France, de manière évolutive et inégale. À l'échelle nationale, le pouvoir exécutif, les cabinets ministériels, le Parlement et les syndicats agricoles jouent des partitions parfois désaccordées mais qui concourent tout de même à perpétuer une surreprésentation des questions agricoles dans l'agenda politique.

La centralité du Parlement, évidente à la fin de la IV^e République et encore présente dans les esprits au début de la V^e République, s'efface assez rapidement au profit de l'exécutif comme l'illustre le refus par Charles de Gaulle de convoquer une session extraordinaire en 1960 alors que la majorité de l'Assemblée Nationale le souhaitait. Les parlementaires de l'opposition sont réduits à l'impuissance et les porte-parole agricoles

19. HOUSSEL Jean-Pierre (dir.), *Histoire des paysans français du XVIII^e siècle à nos jours*, Roanne, Horvath, 1976.

20. MULLER Pierre, *Le technocrate et le paysan. Op.cit.*

de la majorité sont cantonnés à un rôle limité par rapport au pouvoir exécutif et ce d'autant plus que leur profil semble parfois en décalage avec les réformes promues. Il en va ainsi pour René Le Bault de la Morinière, châtelain angevin qui défend la loi d'orientation. C'est donc le pouvoir exécutif qui joue un rôle décisif. Trois Présidents de la République se succèdent de 1958 à 1981. Leur rapport au monde agricole est divers. Si Charles de Gaulle n'est est guère familier, il permet néanmoins, quelque peu contraint par le contexte, les grandes lois des années 1960. Ses deux premiers Premiers ministres, Michel Debré²¹ puis Georges Pompidou s'y impliquent d'ailleurs largement. Le second, élu du Cantal rural à partir de 1967, joue volontiers le registre du paysan matois²². Devenu président de la République, il prononce un important discours sur l'agriculture et la ruralité en juin 1971 à Saint-Flour, mais son attention se fait toutefois moins vive à l'égard de ces questions, si l'on en croit les mémoires de Pierre Lelong²³. Valéry Giscard d'Estaing, en dépit de quelques images auvergnates, est un élu des villes autant que des champs (il était maire de Chamalières avant d'accéder à l'Élysée). Durant son septennat, les questions agricoles n'apparaissent pas comme prioritaires, même si quelques jalons sont posés, tel le rapport Deniau qui envisage en 1975 la spécialisation pour affronter le marché mondial. Significativement, le projet de VIII^e Plan propose en 1980 de diminuer les aides de l'État à l'agriculture tandis que la loi-cadre d'orientation agricole du 4 juillet 1980 n'apparaît pas comme très ambitieuse et novatrice. Si Jacques Chirac demeure populaire dans le monde agricole, c'est plus en tant qu'ancien ministre de l'Agriculture de Georges Pompidou, puis comme chef de parti, que comme Premier ministre de Valéry Giscard d'Estaing. En 1981, les candidats issus du gaullisme obtiennent trois fois plus de voix agricoles que le président sortant...

Les ministres de l'Agriculture apparaissent quant à eux comme des acteurs souvent seconds, signant la centralisation du pouvoir de plus en plus prononcée sous la V^e République. Si Roger Houdet et Henri Rochereau semblaient un peu falots, leurs deux successeurs marquent durant les années 1960 leur passage rue de Varenne. Edgard Pisani se fait le champion du volontarisme gouvernemental et de la réforme²⁴. Edgar Faure, paré de son passé d'ancien chef de gouvernement, renoue de 1966 à 1968 le dialogue entre le pouvoir exécutif et le monde paysan dans ses composantes plus traditionnelles, heurtées par la méthode, voire les projets modernistes d'Edgard Pisani²⁵. Durant les années 1970, les ministres de l'Agriculture s'inscrivent eux aussi dans cette logique de médiateurs. Bernard Bruneteau estime que Michel Cointat et Jacques Chirac, « se voulant ministres des agriculteurs plutôt que de l'agriculture », s'illustrent « par une utilisation particulièrement inflationniste du thème de l'exploitation

21. LYNCH Édouard, « Le 'moment Debré' et la genèse d'une nouvelle politique agricole », dans BERSTEIN Serge, MILZA Pierre, SIRINELLI Jean-François (dir.), *Michel Debré. Premier ministre 1959-1962*, Paris, PUF, 2005, p.335-363.

22. NOËL Gilbert, WILLAERT Émilie (dir.), *Georges Pompidou et le monde des campagnes, 1962-1974, op.cit.*

23. LELONG Pierre, *Une expérience française : cinquante ans au cœur de la République*, Chaintreaux, France-Empire, 2012.

24. Il y insiste dans ses mémoires, notamment dans PISANI Edgard, *Persiste et signe*, Paris, Odile Jacob, 1992, p.135 et suiv.

25. CARREZ Maurice, *Edgar Faure. La robe, la plume et la politique*, Pontarlier, Éditions du Belvédère, 2012, p.149-155.

familiale²⁶ ». Leur rôle se cantonne toutefois de plus en plus à la défense des exploitants lors des fameux marathons de Bruxelles. Après le passage remarqué de Jacques Chirac rue de Varenne, les ministres de l'Agriculture font montre d'une relative discrétion.

Aux côtés des membres du gouvernement eux-mêmes, une nouvelle catégorie d'acteurs émerge et joue un rôle souvent considérable dans l'élaboration de la politique agricole. Il s'agit des conseillers ministériels et des technocrates en général, sans que le terme soit nécessairement connoté de manière négative. Antoine Dupont-Fauville exerce ainsi une influence jugée déterminante dans les années 1960 tout comme Jean Ravanel, directeur de cabinet d'Henri Rochereau. Plusieurs d'entre eux traversent d'ailleurs la période. C'est le cas de Jean-Claude Pasty, qui travaille à la *Revue française de l'agriculture* pendant le ministère d'Edgard Pisani, et qui est par la suite chargé de mission de Jacques Chirac. Pierre Lelong, conseiller de Georges Pompidou, dirige ensuite le FORMA et entame une carrière parlementaire et ministérielle. Les potentialités de ce type d'itinéraire sont illustrées par les parcours de Jacques Chirac et Michel Cointat, deux conseillers devenus ministres de l'Agriculture. Michel Cointat, ingénieur des Eaux et Forêts, PDG de la Société des friches et taillis de l'Est en 1961, est directeur de cabinet d'Edgard Pisani de 1961 à 1962. Il occupe ensuite les fonctions de directeur général de la production et des marchés au ministère de l'Agriculture de 1962 à 1967, année où il est élu député d'Ille-et-Vilaine. Il devient ministre de l'Agriculture en 1971. Il a pour successeur Jacques Chirac, conseiller de Georges Pompidou à Matignon devenu ensuite, sans avoir réellement siégé au Parlement (élu député en 1967, il est aussitôt nommé au gouvernement), secrétaire d'État puis ministre. Dans cette galaxie de conseillers, certains peuvent jouer un rôle d'entremetteur avec le syndicalisme agricole.

C'est principalement le cas de Jean Pinchon, choisi par Edgar Faure comme directeur de cabinet en 1966. Jean Pinchon²⁷, ancien collaborateur de René Blondelle à la FNSEA, est à même d'entretenir le dialogue avec l'aile la plus traditionnelle du syndicalisme agricole, un peu boudeuse durant les années précédentes, au cours desquelles les faveurs du gouvernement allaient plutôt à la jeune garde du CNJA. Les diatribes anti-technocrates deviennent alors coutumières dans le langage des élus gaullistes et pompidoliens²⁸, qui renouent en partie avec la culture des élites parlementaires²⁹. Une véritable cogestion s'instaure entre gouvernement et syndicalisme majoritaire, avec la mise en place de la Conférence annuelle en 1971. Elle atteste la réussite politique de la médiation entre le pouvoir et un groupe social déterminé, qui caractérise largement cette séquence des politiques agricoles sous la V^e République.

En dépit de leurs différences et de leurs différends, ces acteurs divers s'entendent toutefois sur un socle commun qui transcende les moments que l'on peut distinguer au cours de la période 1960-1980. La puissance du discours symbolique s'accompagne d'apories et de non-dits sur les conséquences sociales de la modernisation économique, largement critiqués

26. BRUNETEAU Bernard, *Les paysans dans l'État*, op. cit., p.200.

27. PINCHON Jean, *Mémoires d'un paysan: 1925-2009*, préface d' Edgard Pisani Paris, L'Harmattan, 2010.

28. *Ibidem*, p.204-208.

29. Edgar Faure lui-même avait été président de l'Amicale parlementaire agricole à l'issue des élections législatives de 1956 (*L'agriculture au Parlement. Ceux qui nous défendent : l'Amicale parlementaire agricole. Son activité au service du monde rural, législature 1956-1958*, p.8). René Blondelle pour sa part, dirigeant historique du monde paysan (y compris pendant l'Occupation), est aussi sénateur de l'Aisne depuis 1955.

par les chercheurs engagés de l'époque³⁰ mais aussi par des syndicalistes plus conservateurs³¹. L'intégration européenne fait l'objet d'un consensus politique qui n'excepte guère que le PCF voire le PSU, du moins à l'échelle nationale car les réactions locales sont souvent plus contrastées³². Elle révèle surtout un déplacement des enjeux qu'illustrent bien le décès de René Blondelle, alors président de l'Assemblée Permanente des Présidents de Chambres d'Agriculture, qui est victime d'un malaise à Bruxelles où il vient débattre dans les instances européennes, ainsi que le titre choisi par Jacques Chirac pour traiter dans ses mémoires la période où il est ministre de l'Agriculture (« Européen de raison »³³). Cette évolution qui dépossède partiellement les acteurs français de leurs prérogatives pose la question de la notion même de politiques agricoles à l'échelle nationale.

La politique européenne : un cadre de plus en plus contraignant

Les débuts de la Politique agricole commune sont au cœur d'analyses historiques pas toujours convergentes. Le phénomène est classique mais il est ici important car les acteurs défendent souvent des visions conformes ou à leurs combats ou à des reconstructions mémorielles. S'y ajoutent des oppositions strictes chez les chercheurs en fonction des approches disciplinaires ou théoriques³⁴. L'objectif est ici de revenir sur quelques-unes des recherches qui ont amené à mieux comprendre la complexité et la diversité des enjeux de la mise en place de la première PAC et à le faire dans une perspective qui ne soit pas seulement française³⁵ ni seulement sur les questions agricoles³⁶.

Dans sa première phase, la politique agricole commune a donc eu un visage double

30. SERVOLIN Claude, TAVERNIER Yves, « La France : réforme de structures ou politique des prix ? », dans MENDRAS Henri, TAVERNIER Yves (dir.), *Terre, paysans et politique*, Paris, SEDEIS, 1969, p.143-219, p.201-202.

31. NOVÉ-JOSSERAND Florent (qui déclare en préambule de son témoignage : « Je bénis le Ciel d'être né dans une famille rurale, agricole, chrétienne, attachée à sa région, à son métier, à ses devoirs sociaux, à sa religion »), président de la Chambre d'agriculture du Rhône estime : « nous n'avons jamais eu une politique agricole globale » (dans Jean-Pierre HOUSSEL (dir.), *Histoire des paysans français du XVIII^e siècle à nos jours*, *op. cit.*, p.516).

32. CONORD Fabien, « Le Parti socialiste et la PAC (années 1960 - années 2010) », dans *Mouvements paysans face à la politique agricole commune et à la mondialisation (1957-2011)*, Laurent JALABERT et Christophe PATILLON, Rennes, PUR, 2013, p.231-243.

33. CHIRAC Jacques, *Chaque pas doit être un but, Mémoires**, Paris, Nil éditions, 2009, p.141-156.

34. Cf. par exemple les propositions assez polémiques contenues dans MAHÉ Louis-Pascal, ORTALO-MAGNÉ François, *Politique agricole un modèle européen*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

35. PATEL Kiran Klaus (éd.), « The history of European integration and the Common Agricultural Policy », in PATEL K. K. (dir.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos, 2009, pp. 7-23. Le directeur de ce volume est l'auteur d'une importante étude sur la situation allemande K. K. PATEL, *Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955-1973*, Munich, Oldenbourg, 2009. Cf. également Piers LUDLOW, « The making of the CAP : Towards a historical analysis of the EU's first major policy », *Contemporary European History*, 24, 2005, pp. 347-371.

36. WARLOUZET Laurent, *Le choix de la CEE par la France. L'Europe économique en débat de Mendès France à de Gaulle (1955-1969)*, Paris, CHEFF, 2011.

comme le dieu romain Janus. D'un point de vue, elle a accompagné la modernisation agricole et elle a été soutenue pour cela par les céréaliers et le syndicalisme majoritaire en France. D'un autre point de vue, elle a pu être utilisée comme bouc émissaire, que ce soit par les agriculteurs ou par la puissance publique. Il est vrai que cette politique commune répondait à des objectifs pour partie contradictoires, bien résumés dans un rapport du Conseil économique et social en 1969 : « La politique agricole ne peut être que communautaire et, dans le cadre de la CEE comme dans le cadre national, elle doit tendre vers quatre objectifs : a) assurer un revenu convenable aux agriculteurs ; b) ne pas faire peser sur le consommateur de charges excessives ; c) collaborer à l'équilibre de la balance des comptes du commerce extérieur ; d) ne pas imposer aux États des charges financières insupportables pour soutenir leur agriculture³⁷».

L'historien Gilbert Noël avait bien étudié les différents projets qui ont précédé la PAC à partir de 1945³⁸. Il avait montré comment le choix d'une politique agricole à l'échelle européenne s'inscrivait dans un contexte spécifique de réponse à la dépendance américaine³⁹. Gilbert Noël avait surtout insisté sur les projets de « pool vert » entre 1950 et 1952. Les échecs des conférences de mars 1953 et juillet 1954 constituent autant d'éléments déterminants pour le système qui sera finalement mis en place presque une décennie plus tard.

Le système finalement progressivement adopté entre 1958 et le milieu des années soixante repose sur quelques principes qu'il faut rappeler : la libre circulation des produits à l'intérieur du marché européen, la fixation de prix indicatifs annuels mais les prix réels résultent du marché, l'intervention à un prix de référence fixé annuellement pour que les prix réels ne s'écartent pas trop des prix indicatifs et donc achat et stockage si chute importante des cours, la préférence communautaire (le marché est protégé des importations à bas prix par un mécanisme de prélèvements) et aussi une aide à l'exportation pour équilibrer les prix, enfin, la solidarité financière puisque le financement de cette politique se fait par le budget communautaire. Ces différents éléments rappellent précisément le système français établi à partir de 1936 pour réguler le marché du blé avec la création de l'Office national interprofessionnel du blé⁴⁰. Le système des prix garantis et l'intervention du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) rappellent le système français et le rôle du FORMA.

Ces mesures sont le produit d'une négociation assez longue depuis la conférence de Stresa en juillet 1958, les propositions de la Commission relatives au cadre général de la PAC en juin 1960, la résolution du Conseil relative à une Organisation commune

37. Conseil économique et social, *La politique agricole française et les évolutions nécessaires en fonction de la situation communautaire et mondiale*, Avis adopté sur le rapport présenté par Gaston du Douet de Graville, *Journal officiel de la République française*, Avis et rapports du Conseil économique et social, 13, 13 juillet 1969, p. 521.

38. NOËL Gilbert, *Du pool vert à la politique agricole commune. Les tentatives de la Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955*, Paris, Economica, 1988. Cf. aussi sur le même sujet dans une perspective allemande : THIEMEYER Guido, *Vom « Pool Vert » zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Europäische Integration, Kalter Krieg und die Anfänge der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik 1950–1957*, Munich, Oldenbourg, 1999.

39. Il notait très justement que « le poids des contingences nationales, européennes et mondiales exerce également une influence déterminante sur l'évolution du projet », in G. Noël, *Du pool vert à la politique agricole commune...*, *op. cit.*, p. 446.

40. CHATRIOT Alain, LEBLANC Edgar, LYNCH Édouard (dir.), *Organiser les marchés agricoles. Op. cit.*, pp. 109-125.

de marché en décembre 1960, la réunion marathon du Conseil de décembre 1961 à janvier 1962, et la fameuse « nuit du blé » en décembre 1964. Parmi les outils initiaux de la PAC, on trouve les instruments des organisations communes de marché (OCM) et les actions socio-structurelles, les premières dominant d'abord largement les secondes⁴¹. Les mises en place des OCM se font progressivement : céréales, lait et produits laitiers, viande bovine, sucre...

L'analyse traditionnelle de ce processus en fait une politique rendue possible par l'accord franco-allemand et particulièrement symbolique de la construction européenne.

La politiste Hélène Delorme résume en 2004 ces points très clairement : « La première PAC a demandé quatre ans de difficiles tractations pour voir le jour. Mais une fois conclu le « pacte franco-allemand » qui la fonde, elle devient une politique emblématique pour l'Europe dont elle est à la fois le ciment et le moteur. Ciment, car elle permet à l'Europe d'atteindre l'abondance alimentaire, de préserver les équilibres entre les économies nationales, par la participation du budget allemand au financement de la modernisation agricole française, de se constituer un soutien de masse, l'appui du monde agricole compensant l'hostilité du monde ouvrier ; de faire admettre par les partenaires extérieurs, et d'abord par les États-Unis, son droit à constituer un pôle autonome de décision et de croissance. Moteur, car la nécessité de faire fonctionner son système de prix et de financement communs oblige à régler toutes les questions générales que pose la construction de l'Europe. Les contraintes inhérentes à la gestion de la PAC, en même temps qu'elles entraînent le ralliement de toutes les forces politiques aux mécanismes de l'Europe supranationale, conduisent la CEE à traiter toutes les questions institutionnelles (vote majoritaire notamment), budgétaires et monétaires que soulève son fonctionnement quotidien⁴²».

Plus récemment, une historienne danoise a cependant relativisé l'explication par le couple franco-allemand⁴³. Pour elle, « la création de la PAC a fait l'objet d'un consensus politique bien plus large que la thèse d'un accord franco-allemand ne le laisse penser. En effet, cette thèse part du principe que dans ces deux pays, il existait un conflit au sujet d'intérêts sectoriels. Lorsque l'on compare la PAC et les politiques nationales de protection sociale des agriculteurs, on s'aperçoit que le processus politique a recherché le plus haut dénominateur commun et que grâce à cela, la PAC a pu recevoir l'adhésion de tous. Les motivations qui ont poussé à créer la PAC s'inscrivent dans le prolongement direct des politiques nationales de protection sociale dans le secteur agricole, la PAC étant

41. BUTAULT Jean-Pierre, GOHIN Alexandre, GUYOMARD Hervé, « Des repères historiques sur l'évolution de la politique agricole commune », in J-P BUTAULT (dir.), *Les soutiens à l'agriculture*, Paris, éditions Quae, 2004, pp. 85-118.

42. DELORME Hélène (dir.), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 15.

43. KNUDSEN Ann-Christina L. , *Farmers on welfare: the making of Europe's common agricultural policy*, Ithaca, Cornell University Press, 2009 et L. KNUDSEN A.C, « Ideas, welfare, and values. Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s », in PATEL K. K. (dir.), *Fertile ground for Europe?... op. cit.*, pp. 61-78

pour ainsi dire une survivance de ces politiques⁴⁴». Elle souligne ainsi l'importance de l'ajout du chapitre agricole au Traité instituant la Communauté européenne qui explicite l'idée d'« assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ».

La PAC devient alors de manière plus explicite et à l'échelle de plusieurs pays de l'Europe des six, une politique qui ne concerne pas seulement la régulation du marché mais bien l'ensemble des préoccupations des politiques agricoles, la modernisation des structures⁴⁵ et surtout la question du niveau de vie de la population agricole. C'est le grand thème au début des années soixante de la « parité économique et sociale⁴⁶ ».

À partir des années soixante-dix et au-delà de l'accroissement de la productivité et de l'autosuffisance alimentaire, des éléments de crise et des critiques se font jour. Aux critiques anciennes des États-Unis et de l'Angleterre⁴⁷, s'ajoutent des mises en cause plus théoriques comme le montre la création en 1975 de l'Association européenne des économistes agricoles sur un paradigme néolibéral⁴⁸. Mais la dénonciation de l'irrationalité de cette politique agricole commune ne tient pas suffisamment compte de son aspect redistributif : certains auteurs parlent ouvertement d'une « *welfare policy*⁴⁹ ». Il faut rappeler ici que les débuts de la construction européenne voient s'affronter des projets alternatifs plus ou moins dirigistes ou libéraux. En parallèle à la mise en place de la PAC, la politique de la concurrence inspirée par l'ordolibéralisme allemand s'applique non sans difficulté à partir du règlement 17/62⁵⁰.

Ces tensions avaient été bien perçues par les acteurs français de l'époque. Ainsi, un chargé de mission au commissariat général du Plan écrivait dès 1962 qu'il « est essentiel d'observer que le passage d'une politique agricole nationale à une politique commune est en voie de se réaliser dans un « schéma » totalement libéral qui n'est pas sans danger, par

44. KNUDSEN Ann-Christina L., « L'histoire de la politique agricole commune », in Éric BUSSIÈRE, Sylvain SCHIRMANN, Michel DUMOULIN (dir.), *Milieus économiques et intégration européenne au XX^e siècle*, CHEFF, 2002-2003, 23 avril 2003, p. 238.

45. BIVAR Venus, « Land reform, European integration, and the industrialization of agriculture in postwar France », in K. K. Patel (dir.), *Fertile ground for Europe?..., op. cit.*, pp. 119-137.

46. Conseil économique et social, *Recherche de la parité économique et sociale pour l'agriculture et conditions souhaitables de son évolution démographique, économique, technique et humaine dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole commune*, Avis sur le rapport présenté par Florent Nové-Josserand, *Journal officiel de la République française*, Avis et rapports du Conseil économique et social, 19, 31 juillet 1964.

47. Ces critiques s'exprimaient entre autres de manière vive dans les négociations commerciales internationales, cf. BOUKINDA Ange-Simplice, *L'Europe, la France et l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1960 à 1967*, thèse de doctorat d'histoire, sous la dir. de R. Frank, Université de Paris I, 2015.

48. KROLL Jean-Christophe, POUCH Thierry, « Régulation versus dérégulation des marchés agricoles : la construction sociale d'un clivage économique », *L'homme et la société*, 183-184, janvier-juin 2012, pp. 181-206, pp. 188-189 sur l'EAAE. L'article rend assez bien compte des oppositions internes au champ académique français sur le sujet.

49. Cf. la démonstration statistique de Mark SPOERER, « Agricultural Protection and Support in the European Economic Community, 1962-1992 : Rent-seeking or Welfare Policy », Paper presented at Rural History Congress, Berne, 2013.

50. WARLOUZET Laurent, *Le choix de la CEE par la France..., op. cit.*

ses incertitudes, pour l'avenir de l'agriculture française et de la construction européenne⁵¹).

Une série d'événements introduisent aussi des éléments déstabilisateurs. La crise monétaire mondiale conduit à la mise en place des montants compensatoires monétaires (MCM) en mai 1971, d'abord comme provisoires, puis maintenus en 1972. Les débats restent importants jusqu'au début du SME en 1979⁵². D'autres changements sont introduits à l'échelle de la construction européenne avec l'entrée en janvier 1973 du Danemark, de l'Irlande et surtout du Royaume-Uni.

Dans une synthèse sur les politiques publiques à l'échelle européenne, une politiste faisait récemment ce constat synthétique sévère : « Les organisations professionnelles nationales sont longtemps restées le principal canal d'expression des intérêts des producteurs, les administrations agricoles nationales leurs principaux interlocuteurs et relais, et les décisions prises dans ce cercle sont restées hermétiques aux considérations et intérêts qui n'étaient pas directement agricoles⁵³ ». C'est bien cette réalité qu'il faut aussi savoir interroger quand on s'intéresse à l'organisation des marchés agricoles.

C'est bien dans cette dynamique d'intensification de la politique d'encadrement des marchés, d'intervention accrue de la puissance publique dans le contexte fluctuant et parfois tendu de la mise en œuvre de la PAC que s'inscrivent les différentes communications et les témoignages qui leur font écho rassemblés dans cet ouvrage, qui s'attache à éclairer des pans encore largement méconnus de cette période centrale de la révolution silencieuse.

Un premier ensemble contribue à mettre en perspective le contexte politique, social et économique dans lequel s'inscrit cette nouvelle politique d'organisation des marchés. La vue d'ensemble proposée par Lucien Bourgeois sur l'évolution de la politique agricole commune entre 1960 et 1980 rappelle combien la gestion des marchés nationaux est désormais soumise à des contraintes externes toujours plus prégnantes. Un cadre d'action « européen » qui s'impose également à un autre acteur central des années 1960, les organisations syndicales, qui, après quelques réticences initiales, adaptent leur mode d'action et d'intervention, selon des modalités mises en évidence par Alain Chatriot. La dynamique syndicale opère dans un autre domaine, celui des mobilisations collectives, étudiées par Édouard Lynch, qui orientent durablement la politique d'intervention de l'État et notamment lors de la mise en place du FORMA. Cette période de développement des organismes publics met sur le devant de la scène de nouveaux acteurs, incarnation d'une gestion technocratique généralisée sous la V^e République et dont Edgar Leblanc interroge les relations avec la sphère politique.

Dans un second temps, les analyses se concentrent sur des approches sectorielles. Le secteur des fruits et légumes, qui a très largement servi de détonateur aux réformes

51. MALGRAIN Yves, « Les incidences de la politique agricole commune sur le « plan agricole », *Économie rurale*, 54, 1962, pp. 13-18, p. 13.

52. SAINT-PÉRIER Amaury de, *La France, l'Allemagne et l'Europe monétaire de 1974 à 1981. La persévérance récompensée*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2013.

53. GARZON Isabelle, « La politique agricole commune », in DEHOUSSE Renaud (dir.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 243-263, pp. 247-248.

d'intervention, fait l'objet de deux éclairages. Antoine Bernard de Raymond révèle l'importance décisive des interactions entre la reconfiguration des infrastructures de transport et l'organisation des marchés, dont l'impact est particulièrement sensible pour cette filière. Celle-ci est également l'objet d'un processus de réorganisation interne, analysé par Egizio Valceschini pour le secteur des légumes transformés, l'interprofession jouant désormais un rôle clé dans la stratégie de régulation et d'orientation des marchés, en relations avec l'État. Ce sont ensuite trois filières essentielles (blé, vin et viande) qui sont abordées, à des échelles différentes. Jean-Paul Charvet présente les transformations du marché du blé en France et en Europe, alors que la production française connaît une croissance exponentielle et devient un acteur clé du marché mondial des céréales. Stéphane Le Bras se penche sur la nouvelle donne que constitue l'intégration européenne, pour une filière viti-vinicole qui a fait l'objet d'une régulation précoce par les pouvoirs publics et qui connaît à nouveau, à partir des années 1950, d'importants excédents. Enfin, à partir de Brive et de la Corrèze, Pauline Marty offre une étude de cas exemplaire sur les enjeux et les modalités de réorganisation de la filière bovine, dans une région dominée par la polyculture-élevage.

La seconde partie de l'ouvrage est constituée d'un riche ensemble de témoignages, entendus et collectés lors de deux événements organisés par le comité d'histoire des offices, la « matinée FORMA » du 9 octobre 2012 et le colloque des 1er et 2 avril 2015.

Lors de ce dernier, deux acteurs majeurs de la mise en œuvre de la régulation ont apporté leur point de vue. Du côté « professionnel », Marcel Deneux, ancien vice-président de la FNSEA, ancien président du CNIEL, de la CNPL et de la société Interlait, ancien sénateur de la Somme, a évoqué les défis qu'a dû surmonter l'interprofession laitière. Pierre Lelong, au sein du cabinet du premier ministre Georges Pompidou, puis à la tête du FORMA entre 1967 et 1968, a participé à la création et aux premiers pas de cet organisme clé de la réorganisation des marchés agricoles. Les deux autres témoignages portent davantage sur les années 1970 et le fonctionnement des organismes d'intervention et notamment de l'Office du blé. Anne-Marie Gonin, qui été notamment directrice adjointe des services régionaux de l'ONIC à Bordeaux, livre une chronique vivante de la transformation des personnels dans un établissement public en pleine mutation. Maxime Gotesman revient sur l'épisode de la rédaction du « Livre Blanc » par la CGT en 1976, épisode d'une lutte syndicale qui reflète, en écho au récit précédent, les tentatives d'adaptation des salariés face aux bouleversements que connaît l'institution.

La matinée FORMA avait également été l'occasion de recueillir des témoignages complémentaires sur le fonctionnement des organismes d'intervention, des années 1960 aux années 1990, émanant tous de fonctionnaires impliqués dans leur gestion. Georges Beisson, qui a été notamment directeur-adjoint du FORMA entre 1972 et 1982, avant de prendre la direction de l'ONIFLHOR, présente les spécificités et les avantages des procédures financières du FORMA, lui permettant une grande souplesse d'action. Christian Bernardat a, lui, effectué l'essentiel de sa carrière à l'ONILAIT, dès sa création. Il revient dans son entretien sur la mise en place du « prélèvement de coresponsabilité » en 1977, imposé par la Communauté européenne et qui correspond à un changement radical dans certaines missions du FORMA. Bernard Grinfeld, entré

au FORMA en 1971, a principalement suivi les secteurs de l'horticulture et des fruits et légumes (au FORMA, puis à l'ONIFLHOR). Il développe dans son témoignage la gestion financière des aides européennes, les procédures d'apurement des comptes et l'importance du contentieux. Bernard Le Roy, qui a intégré le FORMA en 1963, au sein duquel il a particulièrement suivi la mise en place de la PAC, et les filières laitières et d'élevage, se penche sur la réalité de la concertation agricole avec la profession, à partir de l'exemple des produits laitiers. Jean-Marie Pascal, assistant au FORMA de 1976 à 1983 présente, dans son intervention, les principales caractéristiques et l'originalité du statut du personnel du FORMA, rattaché par la jurisprudence au secteur administratif. Enfin, Christian Prieur, administrateur civil qui a effectué une grande partie de sa carrière dans le domaine de la gestion des dépenses de santé, raconte le parcours original qui l'a conduit à la direction du FORMA entre 1980 et 1982.

Partie I

Colloque "Organiser et orienter les marchés agricoles" - avril 2015 Communications

1960-1980 : La PAC au cœur des enjeux géostratégiques mondiaux

Lucien Bourgeois

Légendes et réalités de la PAC

La politique agricole commune semble sortie tout droit du rêve d'une génération meurtrie par les désastres de la Deuxième guerre mondiale et même de cette guerre de Trente ans qui a commencé en 1914 et s'est terminée en 1945. Les nations européennes que l'on croyait parmi les plus civilisées du Monde ont à deux reprises mis la planète à feu et à sang. Exsangues à la sortie de la guerre, elles seraient enfin devenues sages pour oublier les morts et faire la paix. Si l'on veut que la paix soit durable, il faut avoir des projets communs. L'histoire de la PAC fonctionne souvent comme un symbole de cette Europe enfin vertueuse. Mais si l'on adopte ce schéma, on comprend difficilement les nombreuses crises qui affectent régulièrement le secteur agricole. Il peut être utile de chercher dans les enjeux géostratégiques des clefs de compréhension qui permettent de mieux comprendre les décisions prises en les resituant dans leur contexte. Mais cette approche n'a pas fait l'objet de travaux scientifiques élaborés auxquels on puisse se référer. Nous nous contenterons de pointer un certain nombre de faits et de les rapprocher sans prétendre établir des vérités. Nous avons juste l'objectif d'essayer de sortir la PAC de son contexte trop souvent limité à la seule sphère agricole pour ne pas dire agricole-agricole.

Les faits :

La construction européenne et la PAC, un long fleuve tranquille !

L'histoire de la PAC est souvent présentée comme une série de décisions politiques vertueuses qui convergent toutes vers une construction européenne intelligente. Ces décisions montrent qu'après les catastrophes de la Deuxième guerre mondiale, les gouvernements de quelques États européens ont fait preuve de sagesse en organisant la coopération dans certains domaines considérés comme stratégiques. Cela a commencé par la CECA pour accompagner un marché commun du charbon et de l'acier. Il y a eu un

essai avorté sur la Défense avec la CED (Communauté européenne de défense) refusée en 1954 par le parlement français. Mais il y a eu surtout le Traité de Rome qui définissait les fondements de l'Union européenne. En fait, il s'agit de deux traités. Ils posaient les grandes lignes d'une coopération économique sur l'agriculture et sur l'atome.

La naissance de la Politique agricole commune daterait ainsi du désir des peuples européens traumatisés par les désastres des deux guerres mondiales et enfin décidés d'en finir avec les conflits passés en privilégiant la voie de la coopération comme stratégie du « Plus jamais cela ». De Strasbourg à Luxembourg en passant par Messine, Rome et Stresa, les gouvernements auraient élaboré des institutions solides et efficaces pour mettre en œuvre la mutualisation des politiques nationales à laquelle chaque pays aspirait.

Il y a eu effectivement une génération d'hommes prêts à chercher des voies nouvelles. Leur recherche a été facilitée par le fait que la génération précédente était soit morte au combat soit déconsidérée par la collaboration.

La réalité est un peu différente

Une telle vision est en grande partie une vision reconstruite un peu idyllique et ne reflète pas complètement la réalité.

La première chose à ne pas oublier est le contexte de guerre froide. Le 8 mai 1945 était, certes, la fin des hostilités. Mais l'Europe était coupée en deux zones d'influence, fruit des accords de Yalta. Les pays de l'Ouest européen vivront pendant de très nombreuses années avec la crainte d'une invasion soviétique.

Les européens ont choisi le 9 mai comme date de la fondation de l'Union européenne par référence au 9 mai 1950, date à laquelle Robert Schumann a prononcé sa fameuse déclaration considérée comme le texte fondateur de la construction européenne. Cette déclaration, inspirée par Jean Monnet, alors Commissaire au Plan, proposait de mettre en commun les productions françaises et allemandes d'acier. On ne pouvait pas trouver symbole plus caractéristique que cet acier qui sert à fabriquer des canons pour montrer ainsi qu'on voulait mettre fin à ces guerres fratricides avec notre meilleur ennemi depuis 1871, c'est-à-dire trois générations. Mais six semaines plus tard, le 25 juin, la Corée du Sud est envahie, obligeant les Américains à s'engager dans un conflit important en Asie. Les Américains font alors la constatation qu'ils ne pourront pas assurer la sécurité de l'Europe face à ce qu'on appelait le péril soviétique si on ne réarme pas l'Allemagne !

Patronnée par notre allié américain, la construction européenne se tourne alors vers la Défense. Entre 1950 et 1952, la cause semble entendue, on pourrait mettre sous autorité fédérale une armée financée en partie par l'Allemagne. Le projet a failli aboutir mais la France fait un certain nombre de manœuvres dilatoires et le Parlement finit par voter contre en août 1954. Il faut dire qu'entre temps, Staline était mort.

La France était alors persuadée, comme le Royaume-Uni, de faire partie des grandes puissances de ce monde. Cette illusion tombe en 1956 quand les parachutistes français et anglais, qui occupaient une partie de l'Égypte pour faire revenir Nasser sur sa décision de nationaliser le canal de Suez, furent sommés par les deux véritables « Grandes

puissances » de regagner leur base. La France en retirera l'idée qu'il faut absolument devenir une puissance nucléaire et jouer la carte européenne et le Royaume-Uni l'idée inverse qu'il faut s'aligner systématiquement sur la position américaine.

Pas étonnant que le Traité de Rome ait pu voir le jour quelques mois après. Il y avait une volonté européenne affirmée et une vision stratégique sur deux secteurs clefs de la souveraineté que sont l'atome et la sécurité alimentaire d'une Europe qui ne pouvait plus compter sur ses sources d'approvisionnement traditionnelles des pays de l'Est (Pologne, Hongrie, Russie, Ukraine ...) ni sur ses colonies qui demandaient toutes leur indépendance. Après la défaite de Dien Bien Phu en 1954, ce sera celle du Maroc en 1955 et celle de la Tunisie en 1956 .

Ceci étant, les priorités n'étaient pas si évidentes car, au moment où un Membre du gouvernement français signait à Rome, le même gouvernement avait donné deux mois plus tôt les pleins pouvoirs à un de nos généraux pour engager la bataille d'Alger en pensant empêcher ainsi le dernier bastion du colonialisme français d'accéder à l'indépendance.

On ne se décidera réellement à mettre en œuvre la PAC que 5 ans après la signature du traité. Il faut dire qu'un événement majeur s'était produit en août 1961, la construction du Mur de Berlin. Jusque-là, les Européens vivaient avec le sentiment que cette coupure de l'Europe était provisoire et que chaque habitant pourrait reprendre un jour les mêmes chemins que Voltaire et aller rendre visite à ses cousins polonais, hongrois ou russes. La construction du Mur mettait fin à ce rêve et nous obligeait à réagir contre. Il ne fallait pas prendre le risque d'une pénurie alimentaire pour cette partie de l'Europe, qui n'avait pas beaucoup de terres agricoles, mais dont la population augmentait rapidement, même dans un pays comme la France qui avait vu sa population stagner pendant plusieurs décennies.

Les enseignements du passé : un long débat sur les moyens d'assurer la sécurité alimentaire dans chaque pays

Comment mettre en œuvre une politique agricole efficace ? Que savait-on ? Qu'avait-on appris des expériences passées ? Que pouvait-on tirer des politiques menées par les autres pays ?

Les droits de douane

Les pays européens et principalement le Royaume-Uni et la France ont depuis longtemps une expérience coloniale. Quand David Ricardo contribue à faire voter la fin des taxes sur le blé (Corn Laws) en 1846, il sait que le Royaume-Uni ne prend pas grand risque. Même si la production intérieure baisse, elle sera remplacée par une production coloniale meilleur marché.

Sous l'impulsion anglaise, les autres pays européens accepteront de baisser leurs tarifs sur les importations et il se mettra en place à partir de 1860 une première esquisse de « marché commun » européen avec les traités de libre-échange et la clause de la nation la plus favorisée. Mais cette expérience libérale prendra fin dans l'Europe continentale

dans les années 1890. En France, le Ministre Méline rétablira les droits de douane pour éviter de déstabiliser la République par des révoltes agricoles. Tous les autres pays se protégeront de la concurrence des nouveaux pays producteurs rendus plus compétitifs par la forte baisse du fret maritime grâce à la généralisation des bateaux à vapeur.

Les conflits posent le problème de la dépendance extérieure

Depuis la fin du XIX^e siècle, les famines avaient disparu et personne n'avait plus peur de la pénurie. Quand on fait partie des pays riches, on trouve toujours des pays pour vous approvisionner. Le seul problème est que cela n'est pas toujours possible en cas de conflit armé. Les sous-marins ennemis peuvent empêcher les bateaux d'arriver à bon port. Cela a été le cas pendant les deux guerres mondiales. Les européens qui se croyaient parmi les plus riches du monde ont eu faim et ont dû mettre en place des cartes d'approvisionnement. Cela signifie qu'en cas de conflit, la production locale reste un avantage.

Lutter contre les effondrements de prix

On savait depuis 1699 que, selon la formule célèbre de Gregory King, les prix agricoles réagissent plus que proportionnellement aux quantités produites. Dans le passé, la production était souvent insuffisante et cette « Loi » expliquait la fréquence des émeutes populaires devant la cherté du pain. Dans les périodes modernes, les surproductions sont plus fréquentes et cela conduit les agriculteurs les plus endettés à la faillite. La crise de 1929 en a fait une démonstration éclatante. Les prix ont été divisés par trois en quelques mois. Sous l'impulsion de Franklin Roosevelt aux États-Unis, on a appris les rudiments des politiques agricoles modernes, c'est-à-dire des pays où la production risque de dépasser la demande.

Il faut contrôler le commerce extérieur et en particulier limiter les importations.

Il faut stocker quand les prix baissent pour dégager les marchés.

Cela ne sert à rien de stocker si l'on continue à produire trop. Il faut limiter la production par des gels de terre ou des quotas.

Il faut protéger les terres de l'érosion en cultivant les jachères.

Ce sont ces mesures qui ont servi de modèle dans les pays européens comme la France et l'Allemagne, qui ont connu la crise et ce sont ces politiques qu'on a mis en place dans les pays qui voulaient reconstituer leur potentiel de production après la Deuxième guerre mondiale.

Moins de dix ans après la fin de la guerre, la France devra faire face en 1953 à la première crise de surproduction. On verra à cette occasion la création de deux sociétés interprofessionnelles de stockage de produits agricoles avec la SIBEV pour la viande et INTERLAIT pour les produits laitiers. Dans le secteur des céréales, le gouvernement mettra en place un système de quantums pour payer moins cher au-delà d'un certain tonnage par exploitation. Pendant de nombreuses années, le gouvernement de la IV^e République accordera un système d'indexation des prix agricoles jusqu'en 1959.

Encourager les investissements

Si l'on veut relancer la production, il faut que les agriculteurs puissent investir. Il faut qu'ils aient du temps, car les cycles de production sont longs en agriculture. Le droit du fermage est un préalable important. C'est pour cela que le droit a été changé en France juste après la guerre. Mais il faut aussi que les agriculteurs aient accès au crédit et qu'ils ne perdent pas leur exploitation en cas d'accident du travail ou de maladie grave. D'où l'intérêt des assurances sociales.

Les soubresauts de la mise en place

La PAC n'a réellement commencé que lorsque les pays européens étaient au pied du mur.

Le traité de Rome a été signé le 25 mars 1957. Le premier règlement européen est le Règlement céréalier. Il sera publié le 14 janvier 1962 mais il faudra attendre le 1^{er} juillet 1967 pour réaliser le marché commun des céréales. Il faudra attendre un an de plus pour que les productions bovines entrent dans le dispositif réglementaire. Il aura fallu la menace que constituait le Mur de Berlin pour faire accepter aux Américains la perte potentielle d'un marché important en Europe pour leurs céréales. Ils ont obtenu en échange le fait que leur soja puisse entrer sans droits de douane. Il faut reconnaître que les décisions européennes étaient provocatrices. On instituait des droits de douane variables appelés prélèvements sur toutes les importations européennes. Qui plus est, on se servait des cotations de la bourse de Chicago pour calculer la valeur de la taxe à appliquer !

Mais il a fallu du temps aussi pour s'accorder avec les Allemands sur le niveau de prix à fixer en Europe. Dans la CEE à six de cette époque, la France détenait la moitié des terres cultivables. C'est dire la peur qu'elle inspirait aux agriculteurs des autres pays et en particulier en Allemagne. Mais comme l'objectif principal assigné à la PAC était l'auto approvisionnement de l'Europe, il fallait que les prix du marché européen soient élevés pour augmenter la production de l'ensemble. Rappelons en effet que tous les pays, à l'exception des Pays-Bas, connaissaient un déficit de leurs échanges agro-alimentaires. Cela a facilité le financement de la PAC dans un premier temps car les prélèvements abondaient le budget européen. Il faudra attendre le milieu des années 1970 pour que la France connaisse un excédent structurel de ses échanges extérieurs. La décision prise a été de s'aligner sur les prix allemands. On a souvent expliqué que la PAC avait permis à la France de compenser une faiblesse industrielle par ses atouts agricoles.

Fort heureusement, ce n'est pas le schéma qui a prévalu. La France a réussi à être une des premières puissances industrielles du monde et l'Allemagne a veillé jalousement à garder son potentiel agricole. Les prix élevés des céréales ont cependant eu pour résultat de donner une rente excessive à la partie des agriculteurs français qui créaient le moins de valeur ajoutée en ne produisant que des matières premières. De plus, à cause de cet arbitrage sur les prix élevés des céréales, les éleveurs ne pouvaient bénéficier de l'avantage comparatif qu'aurait dû constituer leur proximité géographique avec cette source d'aliments du bétail.

Les montants compensatoires monétaires et l'absence de politique économique commune.

La mise en place de la PAC a été effective pour la campagne 1968-69.

Le 1^{er} juillet 1968, tous les droits de douane ont été supprimés entre tous les pays de la CEE. Malheureusement la PAC s'est heurtée dès le début à l'absence de politique économique commune en particulier dans le domaine monétaire. Le gouvernement français a pris la décision de dévaluer le franc de 11,1 % le 8 août 1969 après le départ du Général De Gaulle. Trois jours plus tard, le conseil des ministres de la CEE prend la décision de détacher les prix français des produits agricoles de l'ensemble par un système de montants compensatoires monétaires, qui sont des sortes de taxes à l'exportation et de subventions à l'importation.

Le 27 octobre, le gouvernement allemand décide de réévaluer le DMark et l'on procède alors au mécanisme contraire en accordant aux agriculteurs des Montants compensatoires monétaires positifs qui subventionnent leurs exportations et taxent leurs importations.

On est loin du Marché commun dont on rêvait ! Mais ces MCM, honnis des agriculteurs français, ont sauvé la PAC en neutralisant les effets néfastes qu'auraient pu avoir les dévaluations ou les réévaluations des monnaies européennes.

Les secousses monétaires venant des États-Unis

Mais la PAC sera mise à rude épreuve par les soubresauts de la monnaie américaine. Le dollar servait de monnaie internationale depuis les accords de Bretton Woods. Le dollar était convertible en or sur la base de 35 dollars l'once. Mais la plupart des pays ne demandaient pas la conversion. Cela permettait aux États-Unis d'émettre beaucoup de monnaie, en particulier pour financer les énormes dépenses de la guerre du Vietnam. Mais en 1971, pour la première fois au XX^e siècle, la balance du commerce extérieur des États-Unis est en déficit. On s'aperçoit alors que la masse des dollars en circulation est cinq fois supérieure au stock d'or détenu par les États-Unis. Le président Nixon décide le 15 août 1971 la non convertibilité du dollar en or. Puis il décide une première dévaluation du dollar de 7,9 % en décembre 1971, puis une deuxième dévaluation de 10 % en février 1973.

Ce brusque changement des règles du jeu créera une dépréciation des gains des pays producteurs de pétrole, accélérée par une brusque augmentation des cours des céréales suite à de mauvaises récoltes. Deux chocs pétroliers eurent lieu en 1973 et en 1979. Ces deux chocs ont montré qu'il n'y avait pas de fatalité contre les producteurs de matières premières. Mais le contre-choc de 1986 a montré aussi que la situation était très fragile.

Un bilan économique contrasté

Pendant toute la période 1960-1980, la forte progression de la productivité du travail s'est traduite par une augmentation des prix agricoles moins rapide que celle de l'ensemble des prix. Les prix agricoles ont baissé de 15 % en valeur réelle en 20 ans.

Jusqu'en 1973, les prix des produits nécessaires à l'agriculture, ce qu'on nomme les intrants, ont baissé aussi en valeur relative. Mais à partir du premier choc pétrolier de 1973, les évolutions des prix agricoles et des intrants ont divergé, créant ce qu'on a appelé le « ciseau des prix ».

Cela a provoqué une brusque augmentation des coûts de production et un retournement de tendance sur le revenu des producteurs. Ce revenu avait doublé entre 1960 et 1973. Mais la chute de la période 1973-1980 a atteint plus de 30 % malgré une forte augmentation des quantités produites. Cela est dû à la conjonction de plusieurs éléments. L'incapacité européenne à élaborer une stratégie monétaire commune face à la baisse du dollar a entraîné la mise en place de montants compensatoires qui ont pesé sur le niveau des prix. La forte inflation entraînée par le premier choc pétrolier a provoqué une forte augmentation des coûts de production. Ce « ciseau » des prix a fortement pesé sur les résultats économiques.

Cette dégradation des revenus agricoles n'a pas provoqué aussitôt un retournement dans la courbe du prix du foncier. Les terres agricoles ont vu leur valeur multipliée par deux en francs constants de 1960 à 1980. Mais le retournement se produira néanmoins dans les décennies suivantes alors que le revenu se redressait enfin. Leur valeur sera divisée par deux dans les vingt années qui ont suivi.

La forte augmentation de la production agricole de cette période a permis à la France de devenir enfin un pays exportateur net de produits agricoles. Jusqu'au milieu des années 1970 en effet, les importations dépassaient les exportations. Il est vrai que, comme pour le Royaume-Uni, cela n'avait pas beaucoup d'inconvénients car les importations venaient essentiellement de nos colonies. Ce n'est donc que depuis le milieu de cette décennie 1970 que la France connaît un excédent structurel de sa balance des produits agroalimentaires.

Par ailleurs, il faudra attendre la fin de cette période, en 1979, pour que l'Europe trouve un début de parade sur les problèmes monétaires avec l'institution du Serpent monétaire. Mais, dès le début des années 1980 et malgré l'élargissement de l'Europe en 1973 à trois nouveaux membres, l'autosuffisance sera atteinte, même dans le secteur des céréales. L'Europe des douze parvenait ainsi à son objectif initial, la sécurité alimentaire. Le résultat était spectaculaire car elle était parvenue en vingt ans à nourrir autant d'habitants qu'aux États-Unis avec trois fois moins de terres arables.

Belle prouesse technique, mais cela crée une vraie difficulté politique dans un ensemble de pays peu habitués à gérer des excédents. Il faudra attendre 1984 pour que l'on institue les quotas laitiers, et 1992 pour instituer le gel des terres.

Conclusion : *E pur si muove* !¹

La PAC reste aujourd'hui la seule politique économique mutualisée. Ce n'est pas un hasard. Dès son institution, l'ambiguïté était importante. La PAC apparaissait comme une stratégie incontournable pour cette partie de l'Europe qui connaissait une progression démographique très importante et qui avait perdu l'accès à ses greniers à blé historiques. Mais il semblait bien difficile aux États-Nations qui composaient la CEE, puis l'Union européenne, de passer à une gestion mutualisée de ce secteur, surtout si on ne prenait pas les moyens de faire une politique économique commune. C'était le point faible

1. « Et pourtant, elle tourne » selon l'expression qu'aurait employée Galilée après sa condamnation par l'Inquisition pour avoir dit que c'était la terre qui tournait autour du soleil et non le contraire.

de cette construction européenne voulue par Jean Monnet et volontairement limitée à un marché commun. Les Gouvernements américains successifs, qui avaient eu des difficultés à voir leur échapper leurs débouchés céréaliers, n'ont pas manqué d'exploiter ce point faible en troublant le jeu de la construction européenne par des problèmes monétaires redoutables.

Il n'empêche, l'Union européenne a surmonté de nombreuses difficultés en passant de six pays à vingt huit désormais, en passant de crises en crises mais en trouvant souvent des expédients efficaces².

2. Sources

BOURGEOIS Lucien, *Politiques agricoles*, Éditions Flammarion Collection Dominos 1993.

BOURGEOIS Lucien, « 50^e anniversaire de la PAC : Les leçons à tirer de son histoire mouvementée », Revue *Paysans* n° 334 de Juillet Août 2012.

BAIROCH Paul, *L'agriculture des pays développés, 1860 à nos jours*, Édition Economica 1999.

HOBBSAWN Éric, *Nations et nationalisme depuis 1780*, Éditions Folio Histoire 2001.

LIST Fiedrich, *Système national d'économie politique, 1841*, réédition Éditions Gallimard 1998.

Quelques dates significatives

- 1954** 30 août : rejet par l'Assemblée nationale Française de la CED
1^{er} novembre 1954 : Début de la guerre d'Algérie
- 1955** 1^{er} juin : Conférence de Messine, Paul Henri Spaak qui prépare le Traité de Rome
8 décembre : Le Comité des ministres adopte le drapeau européen à douze étoiles
1955 à 1975 - Guerre du Viet-Nam
5 novembre : Indépendance du Maroc
- 1956** 20 mars 1956 : Fin du protectorat en Tunisie
- 1957** 10 janvier : Le Général Massu commence la bataille d'Alger
25 mars : Traité de Rome entre les Ministres des Affaires étrangères des six pays membres, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg.
- 1958** 1^{er} janvier : Entrée en vigueur du Traité de Rome
- 1959** 20 novembre : Rencontre De Gaulle Adenauer. Début de l'amitié Franco allemande
- 1961** 2 août : demande de l'AELE (Association européenne de libre échange) et des États membres de la convention de Stockholm de réaliser avec la Communauté européenne un marché européen unique.
- 1962** 14 janvier : Candidature du Royaume-Uni refusée par la France
18 mars 1962 : Premiers accords sur la PAC
juillet 1962 : Accords d'Évian et indépendance de l'Algérie
- 1963** 14 janvier : nouveau refus de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE
- 1965/66** juillet 1965/9 janvier 1966 : Politique de la chaise vide de la France à Bruxelles. Sortie par le Compromis de Luxembourg qui accorde une possibilité de veto à un seul pays
- 1967** 1^{er} juillet 1967 : Fusion des trois institutions CECA, EURATOM et CEE avec Conseil et Commission uniques
- 1968** 11 août 1969 : le Conseil des ministres détache les prix français de l'ensemble par des Montants compensatoires monétaires négatifs (MCM)
27 octobre 1969 : Réévaluation du Mark
1^{er} décembre 1969 : Sommet de La Haye sur l'initiative de Georges Pompidou

- 1972** 22 janvier : CEE à neuf, Irlande, Royaume-Uni et Danemark adhèrent à la CEE et intégreront le marché commun le 1^{er} janvier 1973
- 1979** 3 mars : entrée en vigueur du système monétaire européen ; réuni à Paris, le Conseil européen prend la décision de créer un système monétaire européen, le SME. La nouvelle monnaie européenne est une unité de compte baptisée ECU.
10 juin 1979 : élection du parlement européen
- 1981** 1^{er} janvier : la Grèce est le 10^e pays de la CEE
- 1983** 25 mars : changement radical de politique économique. La France adopte la même politique que l'Allemagne, la désinflation compétitive, et renonce ainsi aux dévaluations régulières du passé.
- 1985** 12 juin : adhésion du Portugal et de l'Espagne dans une Europe de 320 millions d'habitants

Les syndicats agricoles français face aux débuts de la politique agricole commune

Alain Chatriot

« La politique agricole commune¹ a eu, depuis sa création, une résonance presque magique pour les agriculteurs européens, et plus spécifiquement dans les campagnes françaises. Elle a hissé, avec une organisation efficace des marchés, la Communauté économique au rang de grande puissance exportatrice de produits agricoles et agro-alimentaires. En adoptant cette politique, avec ses contraintes, les producteurs français ont eu la certitude de lendemains meilleurs qui les éloignaient, pour un temps, des crises de surproduction des années cinquante² ». Ainsi s'exprimaient deux économistes après l'adoption en 1992 de la réforme de la Politique agricole commune (PAC) qualifiant la relation des agriculteurs français à cette politique entre les années soixante et la fin des années 1980. L'historien qui s'intéresse à l'histoire de la PAC est tout de suite confronté à un discours qui présente celle-ci comme ayant été très favorable aux agriculteurs, et particulièrement aux agriculteurs français, avant que des réformes successives depuis le milieu des années 1980 ne transforment la situation : la PAC et « Bruxelles » comme personnification de la construction européenne constituant dès lors des figures diabolisées, responsables de tous les maux de l'agriculture française.

Les études des spécialistes du XX^e siècle ont été marquées par l'approche du lien privilégié entre monde politique et agriculteurs sous le terme intéressant mais un peu

1. Une première version de ce texte, assez différente, a donné lieu à CHATRIOT Alain, [« Les agriculteurs français et la politique agricole commune : entre soutien, défiance et adaptation »] (en japonais), *European Studies*, n°9, 2010, pp. 65-88. http://www.desk.c.u-tokyo.ac.jp/download/es_9_Chatriot.pdf. Je remercie les collègues japonais dont le professeur Hirota Isao pour leur demande qui est à l'origine de cette étude.

2. BOURGEOIS Lucien, POUCH Thierry, « La politique agricole commune : une politique réduite au marché », *Revue de l'OFCE*, 1993, 43, 1, p. 365-398, p. 396.

vague d'« agrarisme »³. La science politique française à partir des années soixante a aussi réfléchi aux mutations du monde agricole, sans doute davantage que l'histoire économique et sociale d'ailleurs. Deux traditions différentes mais complémentaires l'ont illustré : l'une marquée par la sociologie politique – avec la célèbre analyse sur « la fin des paysans »⁴ et des livres collectifs⁵, l'autre plus liée à l'analyse des politiques publiques⁶.

Enfin, les études des politistes sur la construction européenne, compte tenu du rôle majeur tenu par la PAC dans celle-ci, ont revivifié ces travaux et ont surtout étudié la phase entourant la réforme de 1992⁷. Dans ce texte, j'insiste en particulier sur les apports des travaux plus ou moins anciens qu'ils soient d'historiens⁸ ou surtout de politistes. Un renouvellement des débats scientifiques internationaux sur les débuts de la PAC a aussi eu lieu récemment⁹.

L'histoire du syndicalisme agricole français est assez compliquée derrière une apparence revendiquée de simplicité. Pour l'après 1945, la sociologue Rose-Marie Lagrave indiquait que « malgré, et peut-être en raison des preuves maintes fois attestées de la réalité du pluralisme syndical, le mythe de l'unité ne cesse pourtant de renaître et de s'affirmer contre cette intolérable réalité »¹⁰. Voulant décrypter ce rapport entre discours unitaire et existence d'un pluralisme, la sociologue insistait sur la stratégie de conquête institutionnelle du monde agricole par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles – FNSEA¹¹ – et le Centre national des jeunes agriculteurs – CNJA – en expliquant que : « Trois notions sont constamment liées – unité – représentativité – cogestion – noyau sémantique de la stratégie de conquête du monopole de représentation de la paysannerie par le syndicalisme

3. Cf. BARRAL Pierre, *Les agrariens français de Méline à Pisani*, Paris, Armand Colin, 1968 et CORNU Pierre, MAYAUD Jean-Luc (dir.), *Au nom de la terre. Agrarisme et agrariens en France et en Europe du 19^e siècle à nos jours*, Paris, La boutique de l'histoire, 2007.

4. MENDRAS Henri, *La fin des paysans*, Le Paradou, Actes Sud, Babel, 1992.

5. Cf. entre autres COULOMB Pierre, DELORME Hélène, HERVIEU, Bertrand, JOLLIVET Marcel, LACOMBE Philippe, (dir.), *Les agriculteurs et la politique*, Paris, Presses de la FNSEA, 1990 ; HERVIEU Bertrand, MAYER Nonna, MULLER Pierre, PURSEIGLE François, RÉMY Jacques (dir.), *Les mondes agricoles en politique*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2010 et HERVIEU B., PURSEIGLE F., *Sociologie des mondes agricoles*, Paris, Armand Colin, 2013.

6. MULLER Pierre, *Le technocrate et le paysan. Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture, de 1945 à nos jours*, Paris, Les éditions ouvrières, 1984 ; SERVOLIN Claude, « Les politiques agricoles », in LECA Jean, GRAWITZ Madelaine (dir.), *Traité de science politique*, 4, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1985, p. 155-260.

7. FOUILLEUX Ève, *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003, DELORME H. (dir.), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

8. NOËL Gilbert, *Du pool vert à la politique agricole commune. Les tentatives de la Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955*, Paris, Economica, 1988.

9. Cf. sur ce point les éléments présentés dans l'introduction de notre colloque et le travail de KNUDSEN, Ann-Christina L., *Farmers on welfare: the making of Europe's common agricultural policy*, Ithaca, Cornell University Press, 2009.

10. LAGRAVE Rose-Marie, « La force d'un mythe », *Annales ESC*, janvier-février 1993, pp. 121-134, p. 121.

11. LUNEAU Gilles, *La forteresse agricole. Une histoire de la FNSEA*, Paris, Fayard, 2004. Partiale, cette enquête est un des rares éléments existants sur une historiographie très lacunaire faute d'accès à des archives.

dominant »¹². À partir des années soixante la FNSEA et le CNJA vont bien constituer les pôles majeurs du syndicalisme agricole français¹³ et vont tenir un rôle actif dans la gestion des politiques publiques. Il ne faut pas oublier les syndicats alternatifs¹⁴ et surtout les associations spécialisées par culture dont les mieux organisées jouissent d'une large indépendance et de forts moyens financiers¹⁵.

L'historiographie du syndicalisme agricole français étant encore largement lacunaire, cette contribution se veut une première approche permettant d'essayer de dépasser les « légendes dorées » comme les « légendes noires ». Des travaux en archives et un recueil de témoignages plus systématiques¹⁶ seraient nécessaires pour avoir une vision plus complète du sujet¹⁷.

Une mise en place très politique de la PAC

Avant même l'instauration de la PAC, les syndicats agricoles ont pesé sur les choix possibles. L'historien Gilbert Noël au terme de son important travail portant sur la période 1945-1955 concluait ainsi : « Ce sont principalement les syndicats agricoles et quelques puissants groupes d'intérêts qui se chargent d'assurer la défense de l'ensemble ou d'une partie des producteurs nationaux auprès des milieux officiels. Dans leur grande majorité, partisans d'un protectionnisme national et européen jugé indispensable pour garantir le maintien et la défense de la petite exploitation familiale, ils s'opposent vigoureusement à tout dirigisme agricole supranational susceptible de remettre en cause les intérêts nationaux. C'est sous leur pression que les gouvernements européens, notamment ceux de la « petite Europe », renoncent à faire prévaloir le principe d'une véritable intégration agricole européenne dans la perspective d'une organisation de l'Europe agricole. Le contenu du projet de « pool vert » et les orientations de la Conférence agricole sont modifiés à leur instigation. Ils préconisent et réussissent à imposer l'idée d'une harmonisation, par étapes et en ménageant les transitions nécessaires, des politiques agricoles européennes. Ils inspirent fortement la définition d'une politique agricole européenne néo-libérale qui doit porter sur les échanges, les prix, la production et la consommation, sans remettre en cause les structures et les intérêts nationaux ».¹⁸

Dans le cadre français, la PAC s'inscrit dans un moment spécifique de la politique agricole qui doit être rappelé brièvement sous peine de ne pas comprendre les réactions des

12. LAGRAVE R.-M. « La force d'un mythe », *art. cit.*, p. 131.

13. TAVERNIER Yves, *Le syndicalisme paysan FNSEA CNJA*, Paris, Armand Colin, 1969.

14. MARTIN Jean-Philippe, *Histoire de la nouvelle gauche paysanne. Des contestations des années 1960 à la Confédération paysanne*, Paris, La Découverte, 2005.

15. ROUSSILLON Henri, *L'Association générale des producteurs de blé*, Paris, Armand Colin, 1970 et PESCHE Denis, *Le syndicalisme agricole spécialisé en France. Entre la spécificité des intérêts et le besoin d'alliance*, Paris, l'Harmattan, 2000.

16. Un acteur syndical et politique parle dans ses mémoires d'« acte de foi en l'Europe », in PINCHON Jean, *Mémoires d'un paysan (1925-2009)*, Paris, l'Harmattan, 2010, p. 59.

17. JALABERT Laurent, PATILLON Christophe (éd.), *Mouvements paysans face à la politique agricole commune et à la mondialisation (1957-2011)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.

18. NOËL Gilbert, *Du pool vert à la politique agricole commune...*, *op. cit.*, pp. 444-445. On ne peut que regretter que cette ample recherche ait été éditée sans aucune note de références...

milieux syndicaux¹⁹. À son retour au pouvoir en 1958, le général de Gaulle ne s'intéresse pas tellement aux questions agricoles, liées pour lui au clientélisme électoral de la IV^e République²⁰. Rapidement il appelle comme ministre une figure de la Résistance, le ministre Edgard Pisani qui joue un rôle majeur dans le changement de l'agriculture française et dont l'historien Fabien Conord a bien noté que son action « perturbe les clivages établis²¹. »

Comme Pisani en témoigne dans ses mémoires, il est alors confronté à une partie politique complexe : « Très vite, mes collaborateurs et moi avons compris que notre action politique devait se développer sur un double mode dialectique : politique agricole nationale – politique agricole commune ; jeunes agriculteurs – leaders de la profession traditionnelle. Que de réflexions il nous a fallu conduire pour jouer cette partie carrée en créant des tensions pour créer des dynamiques, en tirant argument de l'un pour être mieux placé face à l'autre !²². » Concernant les négociations européennes, il insiste de manière rétrospective sur la dureté de la négociation : « Autour de quelques principes simples, il a fallu parvenir à des compromis complexes. Ainsi la politique agricole commune fut-elle constituée d'autant de règles que d'exceptions négociées en quatre mois, du 15 septembre 1961 au 14 janvier 1962, après que les pendules eurent été arrêtées pendant quatorze jours pour tromper le calendrier et, ainsi, respecter les échéances²³. »

Étudiant en 1969 le rôle des forces paysannes dans l'élaboration de la politique agricole commune, Hélène Delorme a bien souligné l'implication des organisations agricoles : « L'ampleur des divergences d'intérêts, jointe aux larges possibilités d'action ouvertes à la Communauté, ont incité les groupements agricoles à participer le plus activement possible à l'élaboration de la politique agricole commune pour l'orienter dans

19. TAVERNIER Yves, « Le syndicalisme paysan et la politique agricole du gouvernement (juin 1958-avril 1962) », *Revue française de science politique*, 1962, 12, 3, pp. 599-646 et « Le syndicalisme paysan et la Cinquième République, 1962-1965 », *Revue française de science politique*, 1966, 16, 5, pp. 869-912 ; KEELER John T.S., *The Politics of Neocorporatism in France. Farmers, the State, and Agricultural Policy-making in the Fifth Republic*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1987 ; cf. aussi BENSOUSSAN David, « La FNSEA face à la recomposition politique et partisane (1956-1967) », in RICHARD Gilles, SAINCLIVIER Jacqueline (dir.), *Les partis et la République. La recomposition du système partisan 1956-1967*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, pp. 239-249.

20. Le point a donné lieu à des débats interprétatifs, cf. par exemple : MORAVCSIK Andrew, « Le grain et la grandeur : les origines économiques de la politique européenne du général de Gaulle », *Revue française de science politique*, 1999, 49, 4-5, pp. 507-544 et 2000, 50, 1, pp. 73-124 et WARLOUZET Laurent, « The deadlock : The choice of the CAP by de Gaulle and its influence on French EEC policy, 1958-1969 », in PATEL, Kiran Klaus, 2009 *op.cit* (dir.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos, 2009, pp. 99-117.

21. CONORD Fabien, *Rendez-vous manqués. La gauche non communiste et la modernisation des campagnes françaises*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2010, p. 229.

22. PISANI Edgard, *Persiste et signe*, Paris, Odile Jacob, 1992, p. 143.

23. Conseil Économique et Social, *L'agriculture française et la politique agricole commune*, étude présentée par la section de l'agriculture et de l'alimentation sur le rapport d'Edgard Pisani, *Journal officiel de la République française*, Avis et rapports du Conseil économique et social, 10, 25 mai 1994, p. 15. 24.

un sens conforme à leurs vœux²⁴». En insistant sur l'adaptation au nouveau régime de la V^e République, les groupements agricoles ont transformé leur pression parlementaire en un dialogue avec le pouvoir exécutif. Elle rappelle ainsi que « comme ses collègues dans les autres États membres, M. Pisani recevait tous les mois, avant chaque conseil des ministres à Bruxelles, les représentants des différents organismes de producteurs et examinait avec eux les problèmes à résoudre²⁵.» Elle en tire d'ailleurs les conséquences en soulignant que contrairement à la volonté du général de Gaulle qui avait dit à Pisani en le recevant lors de sa nomination : « Vous êtes ministre de l'Agriculture. Non des agriculteurs », « le ministre de l'Agriculture apparaît de plus en plus nettement comme le ministre des agriculteurs. Dans les négociations européennes, il se soucie peu de la création de l'Europe verte ; il défend plutôt les intérêts de sa clientèle comme celle-ci entend qu'ils soient défendus²⁶».

Cette proximité n'est pas d'ailleurs parfois sans tensions à l'échelle française²⁷ et à l'échelle européenne. Ainsi, lors de la célèbre « crise de la chaise vide », en septembre la FNSEA prend une position syndicale qui précise que l'agriculture subit les principales conséquences de la décision du président de la République. Elle annonce une très large campagne d'information à l'intention des agriculteurs et de l'opinion publique et l'élaboration d'un Livre Blanc sur la situation créée par la crise de Bruxelles : « Ainsi, l'ensemble des forces agricoles considérées comme représentatives s'engage, à la veille de l'élection Présidentielle, dans une action destinée à affaiblir la position du gaullisme dans les campagnes²⁸».

Le premier ministre Georges Pompidou en tire alors les conséquences et remplace Pisani par le fin tacticien politique Edgar Faure. Pompidou se montre en effet très attaché à la défense de l'agriculture française et à la place centrale de celle-ci dans le cadre européen. Il le dit dans beaucoup de discours que ce soit par exemple le 23 janvier 1963 : « Un Marché commun qui n'engloberait pas l'agriculture n'en serait pas un. Une Communauté économique européenne qui n'aurait pas de politique agricole n'en serait pas une et n'intéresserait pas la France²⁹», ou lors des négociations concernant l'entrée du Royaume-Uni dans la communauté européenne comme pour cet entretien du 22 décembre 1971 : « Qu'il s'agisse de la préférence communautaire, qu'il s'agisse de la solidarité financière, qu'il s'agisse de l'unité des prix, ce sont là des notions acquises et

24. DELORME Hélène., « Le rôle des forces paysannes dans l'élaboration de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 1969, 19, 2, pp. 356-391, p. 358.

25. *Ibid.*, p. 363.

26. *Ibid.*, p. 370.

27. QUIERS-VALETTE Suzanne, « Les causes économiques du mécontentement des agriculteurs français en 1961 », *Revue française de science politique*, 1962, 12, 3, pp. 555-598 ; DUCLOS Nathalie, *Les violences paysannes sous la V^e République*, Paris, Economica, 1998 et LYNCH Édouard, « Détruire pour exister : les grèves du lait en France (1964, 1972 et 2009) », *Politix*, 103, 2013, pp. 99-124.

28. NOËL Gilbert., « La pression professionnelle agricole en 1965 : politique agricole commune, « chaise vide » et élection Présidentielle », in RICHARD G. , SAINCLIVIER J. (dir.), *Les partis et la République...*, *op. cit.*, pp. 225-235, p. 233.

29. NOËL Gilbert. , WILLAERT Émilie (dir.), *Georges Pompidou, une certaine idée de la modernité agricole et rurale*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2007, p. 163.

pour le maintien desquelles la position française sera irréductible. Je le dis clairement pour que chacun le sache. En défendant le Marché commun agricole, nous ne défendons pas seulement les agriculteurs, tous les agriculteurs européens et les agriculteurs français, qui peuvent compter, croyez-moi, et sur l'intérêt que je leur porte et sur mon obstination : nous défendons aussi la construction européenne tout entière».³⁰

La complexité des réactions syndicales Les forces traditionnelles (FNSEA et APCA)

Le syndicat majoritaire et traditionnel, la FNSEA, s'intéresse à la construction européenne : « Les agriculteurs espèrent que l'Europe aboutira à la création d'un grand marché agricole déficitaire où ils auront la préférence et dont ils seront les principaux bénéficiaires, la France étant le plus important producteur européen. Mais ils y voient de nombreux obstacles et les risques de l'entreprise leur semblent plus nombreux et plus certains que les avantages. Aussi mettent-ils à leur approbation plusieurs conditions qui caractérisent leur attitude européenne. C'est une adhésion conditionnelle, fonction de la politique adoptée pour l'agriculture »³¹. Par la suite, à partir de 1962, la FNSEA se rallie clairement à la PAC. Les réactions sont plus réservées face au mémorandum Mansholt à la fin de 1968.

Bernard Bruneteau qui a étudié les liens entre le syndicalisme agricole et le pouvoir politique gaullien souligne que « réagissant d'abord favorablement aux objectifs de modernisation affichés par le mémorandum Mansholt et qui correspondaient à leur propre ambition de constituer une agriculture compétitive, les syndicalistes agricoles s'en détournent dès l'année 1969 pour se réfugier dans une position défensive et critique. Le plan Mansholt, comme le rapport Vedel, mettent en effet à nu les ambiguïtés propres à leur pensée. L'écho que rencontrent ces publications est un bon révélateur des difficultés auxquelles se heurte la stratégie hégémonique des organisations paysannes françaises. Comment concilier en effet pour celles-ci la stratégie économique de modernisation sélective et la stratégie politique d'unification du monde paysan ? »³²

L'Assemblée des Présidents des chambres d'agriculture s'intéresse également aux affaires européennes comme le montre l'ouverture d'un bureau à Bruxelles le 1^{er} octobre 1971³³.

30. *Ibid.*, p. 161.

31. DELORME Hélène, TAVERNIER Yves, *Les paysans français et l'Europe*, Paris, Armand Colin, 1969, pp. 18-19.

32. BRUNETEAU Bernard, *Les paysans dans l'État. Le gaullisme et le syndicalisme agricole sous la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 206 et « La « participation » paysanne : un héritage gaulliste », *Revue française de science politique*, 1992, 42, 6, pp. 964-980.

33. ATRUX-TALLAU Mélanie, *Histoire sociale d'un corps intermédiaire : l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (1924-1974)*, thèse de doctorat d'histoire sous la dir. de C.-I. Brelot, Université Lumière Lyon 2, 2010, p. 771. L'auteur rappelle d'ailleurs la mort à Bruxelles le 25 février 1971 de la figure du syndicalisme René Blondelle alors qu'il y était pour défendre les intérêts agricoles français (p. 792).

La nouvelle génération (CNJA)

Une autre structure syndicale prend sur cette période une importance renforcée. Il s'agit du CNJA créé en 1957, marqué par l'engagement de ses dirigeants dans le processus de modernisation³⁴. Ceux-ci sont quelque peu méfiants vis-à-vis de la PAC qu'ils voient pour partie comme un programme ne concernant que les très grandes exploitations. Dans cette première phase, il ne s'agit pas d'un refus en bloc de la PAC mais d'une crainte que la politique des prix fasse oublier les nécessaires changements de structure de l'agriculture française³⁵.

Michel Debatisse est un bon exemple. Né en 1929 dans un petit village d'Auvergne, fils d'agriculteurs, il quitte l'école à 14 ans, milite à la JAC, jeunesse agricole chrétienne dont il devient secrétaire général avant de l'être du CNJA de 1958 à 1964, il est par la suite le secrétaire général de la FNSEA de 1966 à 1970 et son président de 1971 à 1979³⁶. Il est enfin à la fin de sa vie député européen et meurt en 1997. Michel Debatisse a beaucoup écrit pour présenter son action syndicale et sa vision des dossiers et il est en particulier l'auteur d'un livre au titre célèbre publié en 1963 : *La révolution silencieuse. Le combat des paysans*. Dans cet ouvrage, il témoigne de la volonté du CNJA de ne pas se limiter à ce qui fait le cœur de la première PAC : « La question des prix agricoles ne doit plus constituer le seul pivot de l'action syndicale ».³⁷ Il explicite son propos en précisant : « Les interventions des jeunes à l'occasion des différentes manifestations précisent que le CNJA ne se désintéresse pas de la question des prix agricoles, mais que l'amélioration du revenu, pour un grand nombre d'exploitations, dépend en outre et surtout de l'aménagement des structures, de la diminution de la population, des débouchés, des transferts sociaux ».³⁸

Avec les années 1960, la contestation du CNJA portée par les mouvements paysans de l'ouest de la France³⁹ et les figures de Bernard Lambert⁴⁰ et Bernard Thureau s'oppose aux

34. CNJA dont l'histoire est encore à écrire, cf. pour une première approche : FLAURAUD Vincent, « Mémoire syndicale et « générations courtes » : usages du passé au sein du CNJA (1980-1999) », in FLAURAUD Vincent, PONSARD Nathalie (dir.), *Histoire et mémoire des mouvements syndicaux au XX^e siècle. Enjeux et héritages*, Nancy, Arbre bleu éditions, 2013, pp. 277-295 et PURSEIGLE François, *Les sillons de l'engagement. Jeunes agriculteurs et action collective*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 21-56.

35. Cf. le témoignage d'un ancien président du CNJA : BUCHOU Hubert, « Les jeunes agriculteurs des années 1960 et les lois d'orientation et complémentaire », *Économie rurale*, 108, 1975, pp. 31-37.

36. Cf. GOURE Claude, *Michel Debatisse ou la révolution paysanne. Biographie*, Paris, Desclée de Brouwer, 2008.

37. DEBATISSE Michel, *La révolution silencieuse. Le combat des paysans*, Paris, Calmann-Lévy, 1963, p. 171.

38. *Ibid.*, p. 177.

39. Cf. BOURRIGAUD René, « Le plan Mansholt pour l'agriculture européenne (1968) et les mouvements paysans de l'Ouest », in JALABERT Laurent, PATILLON Christophe (éd.), *Mouvements paysans...*, *op. cit.*, pp. 67-96 qui mobilise les fonds d'archives conservés au Centre d'histoire du travail de Nantes. Cf. aussi les réactions contemporaines de la publication du plan : HOUILLIER François, « Annotations sur le plan Mansholt », *Études*, 330, 1969, pp. 316-335 ; PETIT Michel, VIALON Jean-Baptiste, « Réflexions sur le plan Mansholt », *Économie rurale*, 86, pp. 43-50.

40. Il s'exprime clairement sur le sujet dans son ouvrage LAMBERT Bernard *Les paysans dans la lutte des classes*, Paris, Le Seuil, 1970, pp. 84-102. L'engagement de Lambert au PSU est rappelé par CONORD Fabien, « Le parti socialiste et la PAC (années 1960-années 2010) », in JALABERT L., PATILLON C. (éd.), *Mouvements paysans...*, *op. cit.*, pp. 231-243.

choix de Debatisse. La FNSEA et une partie du CNJA mènent alors une contre-offensive et renforcent leur contrôle sur les structures du syndicalisme majoritaire⁴¹.

Des opposants résolus et une diversité sectorielle

Quelques opposants stricts doivent être signalés à la PAC durant les années soixante. Il s'agit des militants du syndicalisme agricole de certains départements qui critiquent une politique d'aide à la « paysannerie la plus riche », une partie de ces acteurs est plus tard à l'origine de la Confédération paysanne. D'autre part, le MODEF⁴², mouvement de coordination et de défense des exploitations familiales, proche du parti communiste français, est surtout influent chez les petits exploitants et au sud de la Loire. Créé en 1959 et transformé en syndicat seulement en 1979, le MODEF représente une « gauche paysanne traditionnelle » pour reprendre l'expression de Jean-Philippe Martin⁴³. La PAC est ici dénoncée comme trop favorable aux céréaliers et le refus est énoncé d'une « Europe des trusts et des monopoles »⁴⁴. Yves Tavernier note sur ce point dès 1968 : « Le MODEF représente une agriculture qui a constamment besoin de l'aide et de la protection de l'État, et qui ne pourra pas survivre dans un ensemble économique essentiellement libéral. Les critiques qu'il adresse à la politique agricole commune rejoignent, en ce domaine, celle du Centre national des jeunes agriculteurs. Mais les organisations n'en tirent pas les mêmes conclusions, le CNJA demeure favorable à la construction d'un État européen».⁴⁵

Indépendamment du discours unitaire du syndicalisme agricole, des intérêts parfois divergents existent entre les différents types d'agriculture. Les producteurs de céréales⁴⁶ sont favorables car leur production est supérieure aux seuls besoins nationaux, l'Europe présente un déficit important en céréales et le prix français était le plus bas des prix européens ; mais les producteurs veulent la mise en place d'une organisation de marché qui conserve les sécurités que leur apporte la législation française. Avec les producteurs de blé, on peut noter la proximité de l'attitude des producteurs de betteraves, souvent cultures complémentaires ; la mise en place d'un « marché commun du sucre » étant toutefois assez délicate⁴⁷. La situation est différente pour les fruits et légumes car la concurrence est ici plus rude⁴⁸. De même que les éleveurs sont franchement hostiles pour les mêmes raisons : « le Marché commun, loin d'améliorer le sort des éleveurs, a révélé les faiblesses de l'appareil productif français : entreprises trop petites, coût de

41. MARTIN Jean-Philippe, *Histoire de la nouvelle gauche paysanne...*, *op. cit.*, pp. 93-98.

42. TAVERNIER Yves, « Le Mouvement de coordination et de défense des exploitations agricoles familiales (MODEF) », *Revue française de science politique*, 1968, 18, 3, pp. 542-563.

43. MARTIN Jean-Philippe, *Histoire de la nouvelle gauche paysanne...*, *op. cit.*, p. 18.

44. Cité in TAVERNIER Y., « Le Mouvement de coordination... », *art. cit.*, p. 557.

45. *Ibid.*, p. 558.

46. MARQUET Jeanine, *Les céréaliers français et l'Europe. L'histoire d'une ambition*, Paris, Economica, 1991.

47. SCHNAKENBOURG Christian, *Histoire de l'industrie sucrière en Picardie (1810-2006)*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 227-250.

48. Cf. BERNARD DE RAYMOND Antoine, *En toute saison. Le marché des fruits et légumes en France*, Rennes, Tours, Presses universitaires de Rennes, Presses universitaires François-Rabelais, col. Tables des Hommes, 2013.

revient élevé, éloignement »⁴⁹. Les politistes notent dès 1969 très justement que la PAC est plus difficile pour certaines parties de l'agriculture française : « Paradoxalement la politique agricole commune a choisi la voie la plus libérale pour les secteurs les plus fragiles ».⁵⁰ Une historienne ayant travaillé sur la filière bovine conclut pour sa part sur ce point : « Au fil des réformes, les « vaincus » sont poussés vers la sortie de la filière tandis que les « vainqueurs » perdent chaque fois un peu de leur liberté ».⁵¹

Le cas du vin est encore spécifique et a été bien analysé. Entre 1956 et 1970, on assiste à la genèse d'une intervention communautaire intergouvernementale⁵². La négociation est longue, elle révèle de fortes oppositions et des questions spécifiques comme celle du vin algérien pour la France. Un cadre réglementaire est établi en 1962 avec la distinction entre VDT (Vin de table) et VQPRD (Vins de qualité produits dans une région déterminée), cette dernière s'inspirant des AOC françaises (Appellation d'origine contrôlée) mais surtout laissant une grande marge d'appréciation à chaque pays. Entre 1970 et 1990 une progressive institutionnalisation de la politique communautaire concernant le vin voit le jour dans un contexte marqué par de forts conflits. Une organisation commune de marché (OCM) est mise en place en 1970 mais réservée aux VDT. Or, c'est le début d'une période de surproduction de VDT, avec pour la France la difficile reconversion du Midi français. Le phénomène intéressant ici est l'utilisation des pouvoirs publics de l'Europe pour mener une reconversion qui avait échoué en 1907 et 1930 ; cela se fait hélas au prix de manifestations violentes dans le Languedoc contre les importations de vin italien (2 morts en 1976)⁵³. Un nouveau règlement plus actif en 1976 recommande la distillation et l'arrachage puis progressivement y oblige, ajoutant en plus un contrôle des plantations.

Un paradoxe cependant

Ces tensions sont importantes, les attitudes sont différentes mais en fait comme l'a montré la thèse de science politique d'Ève Fouilleux, il faut comprendre la politique agricole commune comme un des éléments de l'accord entre des tendances syndicales divergentes : « La mise en place du Marché commun agricole aurait ainsi revêtu une fonction politique majeure dans la production du compromis fondateur du syndicalisme agricole « moderne » : en fournissant aux céréaliers des prix institutionnels nettement plus élevés que ceux précédemment en vigueur ainsi que des débouchés élargis pour leurs produits, elle a directement facilité leur abandon du leadership politique de la FNSEA au profit des jeunes modernistes. Mais malgré cette « victoire politique » apparente

49. DELORME Hélène, TAVERNIER Yves, *Les paysans français...*, *op. cit.*, p. 92.

50. *Ibid.*, p. 103.

51. FAYARD Dominique, *Le commerce du bétail charolais. Histoire d'une filière viande XIX^e-XX^e siècles*, Rennes, Tours, Presses universitaires de Rennes, Presses universitaires ; RABELAIS François, col. *Tables des Hommes*, 2014, p. 217. Cf. pour avoir également la perspective laitière : GUESDON Jean-Claude, CHOTTEAU Philippe, KEMPF Martine, *Vaches d'Europe. Lait et viande, aspects économiques*, Economica, 1995.

52. SMITH Andy, MAILLARD Jacques de, COSTA Olivier, *Vin et politique. Bordeaux, la France, la mondialisation*, Paris, Sciences Po les presses, 2007.

53. LE BRAS Stéphane, « Les viticulteurs languedociens face à la politique communautaire : l'impossible pas de deux (1957-années 2000) », in JALABERT L., PATILLON C. (éd.), *Mouvements paysans...*, *op. cit.*, pp. 211-230.

des jeunes modernistes au sein de la FNSEA, la mise en place du Marché commun a fortement renforcé le poids des céréaliers au sein de la représentation syndicale unitaire nationale». ⁵⁴ Elle parle même de « partage originel des politiques [qui] caractérise le syndicalisme agricole en France : marché commun (prix) pour les céréaliers et les spécialisés, politique nationale (structures) pour la FNSEA». ⁵⁵ Elle insiste aussi sur le fait que cet accord tacite permettait d'utiliser la PAC comme « bouc émissaire » : « En focalisant les critiques, il constituait une sorte d'ennemi virtuel contre lequel se mobiliser. Dans les années 70, il assurait ainsi une fonction unificatrice pour la FNSEA vis-à-vis de sa base, sans pour autant la contraindre à remettre en cause ses liens privilégiés avec le gouvernement national». ⁵⁶

Le difficile équilibre du COPA ou l'impossible européanisation syndicale

Parmi les réactions syndicales à la construction européenne, il convient aussi de dire un mot du COPA, le Comité des organisations professionnelles agricoles créé dès 1958 à Bruxelles. Hélène Delorme en 1969 se montre dubitative sur son avenir : « Le Marché commun n'a pas suscité la constitution d'un véritable syndicalisme agricole européen, capable de participer à l'élaboration de la politique agricole commune. Les structures du COPA sont trop faibles, ses dissensions internes trop prononcées pour qu'il puisse être un partenaire des institutions européennes. Le COPA a d'ailleurs moins pour fonction de faire pression sur la Communauté que d'accoutumer les paysans des six pays à vivre ensemble». ⁵⁷ Le COPA a très tôt réuni les organisations nationales majoritaires et peu à peu s'est construit une relation de type corporatiste avec la Commission ⁵⁸.

Le travail d'une politiste sur la période récente montre des évolutions dans l'action du COPA. Sa reconnaissance actuelle est moins liée au monde agricole et davantage à des techniques de lobbying « bruxellois » ⁵⁹. Cette transformation dans les pratiques européennes accompagne en fait la montée en puissance de nouveaux acteurs ⁶⁰. Un ancien des services économiques du COPA témoigne ainsi : « Il faut dire que dans les années 60, on était le seul lobby sur Bruxelles. Les syndicats ouvriers existaient, mais ils n'avaient pas de pensée européenne. Nous si, on était un vrai interlocuteur européen. Avec l'adhésion des Britanniques en 1972, on a eu l'arrivée du gros lobby des consommateurs, jumelée avec une pensée politique de prix bas. Et puis les problèmes se sont accumulés. Il y a eu les excédents, et puis comme la PAC était la seule politique

54. FOUILLEUX Ève, *La politique agricole commune...*, *op. cit.*, p. 91.

55. *Ibid.*, p. 94.

56. *Ibid.*, p. 118.

57. DELORME H., « *Le rôle des forces paysannes...* », *art. cit.*, pp. 379-380.

58. HERVIEU Bertrand, LAGRAVE Rose-Marie, *Les syndicats agricoles en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1992.

59. HRABANSKI Marie, « Le syndicalisme agricole européen. Vers une disjonction entre les organisations professionnelles et les associations spécialisées ? », *Économie rurale*, 317, mai-juin 2010, pp. 17-26.

60. MICHEL Hélène (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2006. Une autre politiste résume bien cette évolution dans le titre de sa contribution à un volume collectif : DELORME Hélène, « Les agriculteurs et les institutions communautaires : du corporatisme agricole au lobbying agro-alimentaire », in BALME Richard, CHABANET Didier, WRIGHT Vincent (dir.), *L'Action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 313-346.

commune et qu'elle utilisait 70 à 80 % du budget communautaire, ça a fait des envieux (d'autant plus qu'il n'y avait pas de progression sur les autres politiques), alors la politique agricole a été de plus en plus critiquée pour son coût. Et puis il y a eu l'émergence des Verts, la première vague des Verts, en particulier les Verts allemands, qui avaient un grand poids à Bonn ».⁶¹

Ces tensions qui ont existé durant les années soixante et soixante-dix dans le syndicalisme agricole français vis-à-vis de la politique européenne éclatent à l'occasion de la réforme de 1992 après la crise des années 1980 autour des quotas laitiers⁶². En mai 1992, malgré l'abstention de l'Italie, les ministres de l'Agriculture « des douze » adoptent une réforme qui prévoit le remplacement des prix garantis par un complexe système d'aides directes. L'opposition de la FNSEA fut immédiate. Dès 1983, Michel Debatisse insistait sur la centralité du rôle de Bruxelles pour les agriculteurs français et aussi sur la déstabilisation induite par l'élargissement de l'Europe « des six » : « Une part de notre existence se détermine à Bruxelles : niveau des prix, possibilité d'exportations, volume des importations, autorisation de distillations ; en somme, les éléments fondamentaux de ce qui constitue nos revenus. [...] Le malaise politique est bien connu. Il date précisément de l'ouverture des Six à l'Angleterre, au Danemark, à l'Irlande puis à la Grèce. Les règles du jeu établi par les pères fondateurs, et tout particulièrement par Sicco Mansholt, ce Hollandais tonitruant, adversaire public du Général et allié secret de la France, étaient établies pour tenir compte des intérêts respectifs des premiers membres du club ».⁶³

Concernant la réforme adoptée en 1992, il porte un regard critique sur le trouble entre les partenaires pendant la négociation : « Qu'est-ce qui a faussé le jeu ces dernières années, notamment dans l'élaboration de la réforme de la PAC ? Les ministres de l'agriculture ont tenu, à l'égard de Bruxelles, un discours plus syndical encore que la FNSEA. On a joué de cette triangulaire : Bruxelles, le Ministre, la Profession. Les ministres de l'agriculture ont trop souvent collé au discours professionnel en disant on défend les positions de la profession agricole – sous-entendu la réforme de la PAC est mauvaise – le chemin que prennent les négociations est inacceptable. Le pouvoir politique n'a jamais eu le courage d'assumer sa part de responsabilité. [...] Pour la PAC, la profession s'est peut-être trop satisfaite du discours politique, alors qu'il eût fallu qu'il soit, dès le départ, une force de proposition ».⁶⁴

Comme l'ont montré les politistes, 1992 est aussi un moment révélateur de la perte

61. Cité dans FOUILLEUX Ève, *La politique agricole commune...*, *op. cit.*, p. 281.

62. VERCHERAND Jean, LEMERY Bruno, COMPAGNONE Claude, DOIDY Éric, « Le syndicalisme agricole face à la réforme de la PAC », *Économie rurale*, 330-331, juillet-septembre 2012, pp. 5-26. L'article repose sur des entretiens et se conclut ainsi : « En définitive, l'origine première de l'évolution de la PAC au cours des trente dernières années que d'aucuns qualifient de démantèlement est à rechercher dans cette alliance politico-syndicale, quasi hégémonique, qui a empreint le monde agricole dans les années 1970-1980. Une alliance hostile à l'idée de maîtriser les productions et souvent agressive à l'égard des autorités européennes et autres pays membres ; bref, une orientation et une stratégie qui se sont révélées être une impasse ». (p. 21).

63. DEBATISSE Michel, *Le projet paysan*, Paris, Le Seuil, 1983, pp. 154 et 158.

64. DEBATISSE Michel, *Paysans dans la burle. Le courage de changer*, Paris, Economica, 1993, pp. 86-87.

d'influence des syndicats agricoles à Bruxelles : « L'analyse des stratégies des groupes d'intérêt économique a montré le rôle central des services de la Commission dans l'utilisation sélective de l'expertise. C'est à la Commission que revient le choix des experts, et après s'être appuyée longuement sur l'expertise technique des acteurs économiques, la Commission a changé de partenaires experts, suite à des critiques sévères venant de l'extérieur⁶⁵». Il faut aussi rappeler que la France n'est pas le seul pays où les syndicats agricoles ont pesé sur les choix de la politique agricole commune⁶⁶.

On peut s'accorder à l'analyse d'Ivan Bruneau quand il note que « la réforme de la Politique agricole commune de 1992 contribue également à accroître la visibilité des lignes de clivage » dans le paysage syndical agricole français⁶⁷.

Mais la PAC conserve un rôle spécifique dans les représentations qui entourent les politiques agricoles. Claude Servolin écrivait dès 1985 que la PAC « constitue un instrument commode pour chaque État dans ses rapports avec ses organisations agricoles nationales. Même si aujourd'hui les États mènent en fait des politiques nationales propres, faiblement coordonnées avec celles de leurs partenaires, ces politiques nationales sont en quelque sorte hypostasiées, transformées par leur appartenance formelle à la PAC, en une sorte d'absolu que les États imposent à leurs agriculteurs en feignant de se l'être vu préalablement imposer à eux-mêmes⁶⁸».

65. SAURRUGER Sabine, « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 2002, 52, 4, pp. 375-401, p. 382.

66. AVERYT William F., *Agropolitics in the European Community. Interest Groups and the Common Agricultural Policy*, New York, Praeger, 1977.

67. BRUNEAU Ivan, « L'érosion d'un pouvoir de représentation. L'espace des expressions agricoles en France depuis les années 1960 », *Politix*, 103, 2013, pp. 9-29, p. 21.

68. SERVOLIN Claude, « Les politiques agricoles », *art. cit.*, p. 231.

L'organisation et les interventions sur les marchés agricoles : un nouvel enjeu des mobilisations collectives dans les années soixante

Édouard Lynch

A-t-on jamais vu jacquerie s'entourer de conseillers techniques ? »¹ ; à quoi on peut répondre : "A-t-on jamais vu des conseillers techniques s'entourer de jacquou ?"

Si l'histoire de l'organisation des marchés agricoles s'enracine au cœur de l'histoire des politiques publiques et de leur développement au XX^e siècle, à travers la mise en œuvre de mécanismes de plus en plus élaborés d'intervention et de régulation par l'État, il importe de rappeler combien ces politiques sont en partie impulsées par des dynamiques sociales et professionnelles, elles-mêmes en pleine mutation et recomposition.

Dans le cycle des protestations agricoles contemporaines, qui s'amorce à la belle époque, l'appel à l'intervention de l'État et à la régulation des marchés devient une constante. Alors que la mise en place du protectionnisme dans les années 1880-1890 s'est réalisée sans mobilisation collective, mais bien davantage par la mobilisation de réseaux parlementaires, le XX^e siècle commence par une crise majeure et à bien des égards fondatrice du point de vue de l'organisation des marchés, celle de 1907, qui voit pendant plusieurs mois des centaines de milliers de viticulteurs méridionaux se rassembler pacifiquement dans la rue pour obtenir de l'État l'intervention sur le marché du vin et la lutte contre la fraude. En dépit de son issue violente, la mobilisation n'en aboutit pas moins à une première forme d'organisation et de délimitation du marché du vin qui, même si elle est loin d'être aboutie, témoigne de l'efficacité d'une action directe contre l'État, faute de voir fonctionner efficacement les mécanismes de la représentation parlementaire.

Après le choc de la première guerre mondiale, l'entre-deux-guerres confirme le

1. MENDRAS Henri et TAVERNIER Yves, « Les manifestations de juin 1961 », dans *Les paysans et la politique sous la V^e République — Revue française de science politique*, volume XII, n° 3, septembre 1962, p. 647.

lien désormais très étroit qui se noue entre les protestations collectives des agriculteurs et la réponse de l'État par l'intervention sur les marchés. Souvent « oubliée », la loi du 15 juillet 1933, première tentative pour tenter de fixer un prix minimum du blé s'inscrit dans un premier cycle de protestation conduit par les agriculteurs depuis quelques mois, marqué entre autres par la prise de la préfecture de Chartres, en janvier 1933, ou la manifestation parisienne qui suit le meeting organisé à la salle Wagram par le parti agraire vers l'Arc de Triomphe et dispersée dans la violence, deux modes de mobilisation d'une ampleur et surtout d'une forme largement inédite. Dans les années suivantes, les actions menées par le Front paysan et plus largement les organisations professionnelles, avec la multiplication de meetings et des rassemblements dans tout le pays créent un climat favorable à la mise en place de l'Office du blé.

Cette triple dynamique d'organisation des marchés : nouveau contexte économique, nouvelle forme d'intervention de l'État et nouvelles formes de luttes se reproduit de manière encore plus nette dans les années 1950-1960. Le contexte, c'est celui de la généralisation des tensions sur les marchés agricoles et de fortes variations des prix pour les producteurs. Cela s'accompagne de nouvelles formes d'intervention par l'expérimentation de nouveaux espaces de régulation, dans lesquels l'administration joue un rôle croissant, au détriment du Parlement. De nouvelles formes de lutte, enfin, car la profession agricole, largement unifiée, met sur pied des modes d'action inédits qui se révèlent particulièrement efficaces pour peser sur les modes de la régulation.

Les prémisses des nouvelles formes d'organisation : l'invention des barrages

1953, l'année fondatrice

L'année 1953 est marquée par une rupture importante dans le domaine des protestations collectives, avec l'émergence de nouvelles formes d'actions pour peser sur la politique agricole du gouvernement, alors que s'estompent les « bonnes années » de la période de l'occupation et de l'immédiat après-guerre. Déjà dans les années 1950, la gestion du prix du lait par l'État avait suscité des tensions, en particulier dans la région Rhône-Alpes, marquées par la condamnation des dirigeants syndicaux accusés d'avoir contourné la législation en vigueur et par des manifestations de protestations.

En 1953, des tensions se font jour au sein de la profession sur les modes d'action et de revendication. La FNSEA, qui a pris le contrôle de la CGA et retrouvé ses positions traditionnelles avec le réveil des chambres d'agriculture, suit désormais la ligne impulsée par René Blondelle, qui privilégie une mobilisation classique, à la fois politique dans le cadre de l'action civique, et par des meetings régionaux, au printemps 1953 et qui culmine par un rassemblement au « Vel d'hiv » le 17 juin 1953. Pour autant, cette stratégie va être doublement contredite en quelques mois. D'abord dans le midi viticole où, face à la dégradation du marché, c'est la stratégie de radicalisation qui l'emporte au sein de la profession, avec l'organisation de barrages sur l'ensemble des routes du Midi, afin d'accélérer l'intervention de l'État sur un marché du vin déjà très largement saturé, et sur lequel les modes de négociations et de pressions « traditionnelles » ne fonctionnent plus et sont remplacés par d'autres, plus efficaces, puisque les manifestations de début juillet entraînent un renforcement de l'intervention de l'État avec le décret du

30 septembre 1953 portant sur l'organisation et l'assainissement du marché du vin.

L'efficacité de ce nouveau répertoire, dont l'impact médiatique est bien plus considérable que les manifestations traditionnelles, explique qu'il soit à nouveau utilisé quelques mois plus tard par les fédérations du centre et du sud-ouest, regroupées au sein du comité de Guéret². Le contexte professionnel est cette fois plus tendu, dans la mesure où la FNSEA s'efforce de désamorcer un mouvement qu'elle ne contrôle pas en mettant en avant, sans succès, l'ardeur réformatrice du gouvernement : « Réunion agricole de Guéret organisée par Genin, secrétaire Général FNE pour exposer mesures favorables du gouvernement intervenues en accord avec fédération et invitant organisations à renoncer aux manifestations du 12 octobre, s'est heurtée à décision organisations locales de maintenir mouvements prévus. Toutefois, organisations professionnelles du Sud-Ouest groupant 11 départements ont décidé de ne donner suite ni au retrait de fonds, ni à la grève administrative, ni à érection barricade. ³ » La journée du 12 octobre est un succès et pousse le gouvernement à accélérer les réformes annoncées avec la mise en place de la SIBEV, le 15 décembre 1953, création permise par le décret du 30 septembre 1953. Le mois de décembre est marqué par de nouvelles mobilisations, en particulier sous l'égide des organisations communistes locales. Quelques semaines plus tard, ce sera le marché du lait qui sera pris en charge par une structure relativement similaire, INTERLAIT.

La généralisation des protestations

Loin d'être un mouvement de colère isolé, une « jacquerie » sans lendemain, de telles actions se généralisent, récupérées notamment après 1956 par la FNSEA qui, face à un gouvernement qui lui est politiquement beaucoup moins favorable, s'efforce d'amplifier la mobilisation des agriculteurs, autour d'une nouvelle revendication, celle de l'indexation des prix agricoles. En effet, les effets des sociétés d'intervention restent limités et ne jouent qu'à la marge, sans visibilité ou presque pour les producteurs.

Si elle utilise désormais les barrages et les convois de tracteurs sur les routes, comme lors des opérations organisées à la Pentecôte 1956, la FNSEA conserve en parallèle ses modalités « traditionnelles » d'intervention, celles qui visent à l'indexation des prix agricoles, en faisant pression sur le milieu parlementaire. C'est là que se situe, sous la IV^e République, l'épicentre du pouvoir décisionnel, et la FNSEA dispose de relais importants, tant à la Chambre des députés qu'au Sénat. Une stratégie qui aboutit au vote de la loi Laborde, en avril 1957, sur la fixation du prix du lait, puis l'indexation automatique des principaux produits agricoles à l'issue d'un gros travail de lobbying parlementaire, conjugué à la pression de la rue et porté par Jean Laborde, député du Rhône, un des artisans du « retour » à la tête de la FNSEA des anciens syndicalistes passés par la Corporation Paysanne ; René Blondelle⁴ occupe le poste de secrétaire général en 1946.

2. CONORD Fabien, « Mobilisation paysanne et relais politique : le comité de Guéret (1953-1974), dans ANTOINE Annie, MISCHI Julian (dir.), *Sociabilité politique en milieu rural*, Rennes, PUR, 2008, pp. 213-226

3. Archives Nationales (AN), F1A 4790 – Communication téléphonique de M. Duhamel (ministère des finances), 10 octobre 1953.

4. ATRUX-TALLAU Mélanie, *Histoire sociale d'un corps intermédiaire : l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (1924-1974)*, thèse de doctorat d'histoire sous la dir. de C.-I. Brelot, Université Lumière Lyon 2, 2010, p. 370.

C'est d'ailleurs autour de cette question de l'indexation des prix, et non pas des mécanismes d'intervention que se cristallisent les tensions lors du changement de régime et de politique économique. La remise en cause de l'indexation par le gouvernement Debré, puis les modalités de fixation des prix agricoles deviennent le principal moteur de la mobilisation paysanne dans laquelle s'engage très activement la FNSEA. On le sait, cette fuite en avant est pour partie nourrie par le changement de paradigme politique qui s'opère avec la V^e République, et la perte des traditionnels réseaux d'influence des responsables agricoles auprès des élus et des parlementaires, dépossédés de leur pouvoir par la montée en puissance de l'exécutif et même, au sein de l'exécutif, des ministères contrôlés par les gaullistes⁵. L'échec de la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée nationale, voulue par les députés mais refusée par l'exécutif en mars 1960 l'illustre parfaitement.

La mise en place du FORMA : dans le feu de la mobilisation paysanne, les interactions entre mobilisation collective et réforme administrative

Des réformes de structures aux interventions d'urgence

Il ne sera pas question de développer ici le détail de la mise en place des lois d'orientation mais simplement de rappeler que ces réformes de structures, dont celles du FORMA, ont été très largement un moyen de contourner les protestations paysannes contre la politique « déflationniste » imposée par le gouvernement dans le cadre de la fixation des prix des marchés réglementés, qu'il s'agisse des céréales ou du lait. Face au mécontentement paysan qui se matérialise dans la rue par des manifestations de plus en plus violentes, comme à Amiens, en février 1960, où un manifestant est tué après de longs affrontements avec les forces de l'ordre autour de la préfecture, le gouvernement doit trouver une issue acceptable, sans perdre la face. La FNSEA augmente la pression avec en particulier une grande journée de protestation organisée le 7 avril 1960 contraignant le gouvernement à accélérer ses consultations et la mise au point d'un vaste chantier législatif, mais où la question des structures (modernisation des exploitations, enseignement agricole) l'emporte assez largement sur la question des prix. Celle-ci demeure tout de même d'actualité, notamment à travers la réforme du Fonds de garantie mutuelle d'orientation de la production agricole qui est rapidement à l'ordre du jour, comme l'annonce, dès le mois d'avril, le ministre de l'agriculture : « Soutenir et régulariser le marché par la refonte du Fonds de garantie mutuelle. Le budget annexe permettra des interventions rapides et à tout moment. L'intégralité des crédits sera mise en effet à la disposition du fonds dès le 1^{er} janvier de chaque année. »⁶ Après de longs débats, cette réforme aboutit à l'été 1960, sanctionnée par un décret du 6 novembre 1960, qui renforce la présence des représentants de l'agriculture et de la profession, dont les sept membres sont désignés par les grandes organisations agricoles⁷.

5. LYNCH Édouard « Le "moment Debré" et la genèse d'une nouvelle politique agraire », dans BERSTEIN Serge, MILZA Pierre, SIRINELLI Jean-François (dir.), *Michel Debré Premier ministre, 1959-1962*, Paris, PUF, 2005, pp. 335-363.

6. *Le Figaro*, « H. Rochereau : l'effort de l'État en faveur de l'agriculture sera massif et permanent », 9-10 avril 1960.

7. ATRUX-TALLAU Mélanie, *Histoire sociale d'un corps intermédiaire*, op. cit. p. 634.

Pour autant, tout comme les lois d'orientation, dont les décrets d'application peinent à voir le jour, le nouvel organisme ne donne pas satisfaction y compris de l'intérieur, puisque même à travers le filtre des comptes rendus officiels, on sent poindre chez les représentants de la profession un mécontentement qui s'exprime lors de la réunion du comité de gestion, le 22 mars 1961. Alors que le représentant de l'État, Chapelle, se félicite de l'augmentation des crédits accordés par le FORMA sur l'année précédente, soit 106 millions de francs, deux représentants de la profession, Du Douet de Graville et Michon rétorquent que ces louables efforts sont loin de compenser la faiblesse maintenue des prix des produits agricoles. À la suite de la discussion, une motion proposée par les organisations professionnelles agricoles est adoptée : « Le comité de gestion s'inquiète des disponibilités insuffisantes du FORMA qui le mettent dans l'obligation d'ajuster constamment les affectations de crédits aux diverses sections. [...] Il demande instamment aux pouvoirs publics de mettre rapidement à la disposition du Fonds les crédits complémentaires qui sont nécessaires pour assurer en 1961 l'organisation des marchés agricoles, dont la responsabilité lui incombe. Le comité de gestion ne voudrait pas en effet être conduit à suspendre ses travaux, par suite de l'épuisement des crédits dont il a la gestion ⁸ ». Lors de la même session, une autre motion est votée concernant la fixation du prix du lait, dans laquelle le gouvernement est accusé de ne pas respecter ses engagements.

Il est vrai que la conjoncture agricole n'arrange pas les choses, et après une année 1960 marquée par la sécheresse et la contraction des récoltes, 1961 s'annonce au contraire pléthorique, dans de très nombreux secteurs. À la fin de l'hiver, la presse se fait l'écho de ces préoccupations nouvelles. « Un nouveau malaise gagne les campagnes : l'abondance fait peur aux paysans. Ils cherchent vers quelles productions s'orienter [...] Bien sûr, il y a 40 000 tonnes de beurre en stocks, 400 000 tonnes de sucre, 50 000 tonnes de viande, 22 millions d'hectolitres en excédent... ⁹ » De manière plus précise, certains observateurs pointent les difficultés à venir de certains secteurs, notamment celui de l'artichaut, déjà le théâtre d'une poussée de fièvre au printemps 1960, et dont la production attendue pour 1961 est encore plus importante. Les solutions proposées par le FORMA, notamment la subvention accordée aux tarifs SNCF afin d'améliorer la distribution et l'exportation ne semblent pas véritablement efficaces¹⁰, ce que les mois suivants vont rapidement confirmer.

Le poids de la mobilisation paysanne

La pression ne monte pas seulement dans les bureaux du ministère mais aussi sur le terrain, à partir du printemps 1961, où se confirment les craintes exposées quelques mois auparavant, en particulier dans le secteur des primeurs. En Bretagne, c'est d'abord le marché de la pomme de terre qui s'enflamme, en relation relativement étroite avec la stratégie jugée trop timide du FORMA, si l'on suit le récit d'Henri Mendras et d'Yves Tavernier¹¹, mobilisation marquée par des destructions de pommes de terre, suivie,

8. AN, 19900287, art 1, Comité de gestion du FORMA, compte rendu de la séance du 22 mars 1961.

9. *Forces nouvelles*, 22 février 1961, « Pour que l'abondance ne soit pas un fléau ».

10. *Combat*, 30 décembre 1960, « Les problèmes posés par la surproduction de certains produits agricoles ».

11. MENDRAS Henri et TAVERNIER Yves, « Les manifestations de juin 1961 », dans *Les paysans et la politique sous la V^e République — Revue française de science politique, volume XII, n° 3, septembre 1962, pp. 647-671*.

quelques semaines plus tard, par la destruction d'une urne électorale, le 4 juin 1961. Quelques jours plus tard, dans la nuit du 7 au 8 juin, c'est l'investissement de la sous-préfecture de Morlaix par les troupes de Gourvennec et de Léon¹². Si l'action se déroule sans heurt, tout comme l'évacuation des bâtiments dans l'après-midi, l'arrestation des deux leaders suscite en revanche une vague de mobilisation sans précédent, en Bretagne puis dans toute la France, selon des modes d'actions relativement novateurs. Outre les rassemblements accompagnés de défilés et de barrages de véhicules ou de tracteurs, on observe pendant plusieurs semaines des destructions de poteaux téléphoniques, mais aussi des rassemblements qui dégénèrent et se soldent par de violents affrontements avec les forces de l'ordre, en particulier dans le midi viticole.

Face à l'agitation qui persiste et s'étend, le gouvernement fait le choix de relancer le dialogue avec les organisations professionnelles, qui y sont d'autant plus favorables que l'explosion des manifestations a réactivé les tensions internes à la profession. D'abord entre les « anciens », partisans d'une politique des prix et les « jeunes » du CNJA, favorables aux réformes structurelles, mais aussi les oppositions régionales, avec une remise en selle du comité de Guéret. La FNSEA accepte donc de se rendre aux tables rondes organisées par le gouvernement qui cherche une solution de sortie : « Il était capital pour les pouvoirs publics, de donner satisfaction très rapidement au monde paysan « fusse le canon sur la tempe » comme l'a déclaré un chargé de mission du cabinet Debré.¹³ » Même si le gouvernement a mis comme préalable l'arrêt des manifestations, il préfère passer outre et entamer le dialogue¹⁴. La deuxième table ronde, qui se tient au début du mois de juillet est très largement axée sur la réforme de l'organe d'intervention, dont les faiblesses de fonctionnement sont évoquées, y compris par le Premier ministre : « Il a reconnu que le Fonds de soutien créé en août 1960 (le FORMA) n'avait pas toujours fonctionné et qu'il fallait le réformer. La lenteur administrative a enlevé parfois toute efficacité aux interventions qui arrivaient trop tard. ¹⁵ » Un autre axe de la réforme du fonds est le renforcement de la représentation professionnelle en son sein.

Dans l'immédiat, et pour apaiser les producteurs, le gouvernement débloque des crédits importants immédiatement mis à la disposition du FORMA, afin de venir en aide aux secteurs les plus en difficulté : la viande, les œufs, le vin, et le lait. Dès le 3 juillet, le comité de gestion est réuni d'urgence par le ministère de l'Agriculture pour proposer la répartition d'un crédit de 10 millions de francs, prévu mais toujours indisponible pour peser sur les marchés, et dans l'attente d'une nouvelle enveloppe de 15 millions¹⁶. Un ensemble de décisions qui sont plutôt bien accueillies par la profession, notamment dans le domaine des prix : « Interrogé à la sortie de cette « table ronde », M. Joseph Courau, président de la FNSEA, a déclaré que le calme reviendrait progressivement dans les campagnes si un certain nombre de mesures d'intérêt immédiat

12. Sur cet épisode et plus largement, sur la « crise bretonne », ELÉGOËT Fanch, *Révoltes paysannes en Bretagne à l'origine de l'organisation des marchés*, Plabennec, Éditions du Léon, 1984, p. 246. BRUNETEAU Bernard, « De la violence paysanne à l'organisation agricole. Les manifestations de juin 1961 en pays bigouden, » *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*. Tome 100, numéro 2, 1993. pp. 217-232.

13. *La Vie Française*, « À la table ronde, le gouvernement renonce à la taxe de résorption », 7 juillet 1961

14. *Le Monde*, « Tandis que les manifestations continuent. Une nouvelle « table ronde agricole » va examiner le soutien des marchés », 4 juillet 1961.

15. *Paris Presse – L'intransigeant*, 30 juin 1961.

16. AN, 19900287 art 1, Comité de gestion du FORMA, PV du 3 juillet 1961.

donne vite des résultats : « D'ores et déjà, au cours de nos échanges de vue, nous avons fait du travail, certaines décisions prises pour l'immédiat pour certains marchés sont bonnes »¹⁷. Le système de groupes d'études, utilisé pour négocier la réforme du FORMA est étendu à trois autres thèmes : la commercialisation et les groupements de producteurs, la question des prix et les mesures d'ordre social. À l'issue des négociations, début août 1961, la principale réforme structurelle a été celle du FORMA qui a de surcroît bénéficié d'un doublement de ses crédits pour l'année 1961, et de plus du triple promis pour 1962.

Un organisme au statut ambigu

C'est donc une nouvelle organisation, le FORMA qui est mise sur pied durant l'été 1961, un établissement public industriel et commercial, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Son conseil de direction, paritaire, est composé pour moitié des représentants de la profession (Dalle, Debatisse, Du Douet de Graville, Ferré, Ferté, Gourvenec, Lemaire-Audoire, Martin, Michon et Lamy). La présence de Michel Debatisse, président du CNJA, témoigne des nouveaux rapports de force au sein de la profession¹⁸. Et celle de Gourvenec, qui incarne en 1961 la génération montante des activistes agricoles, fait d'ailleurs grincer quelques dents au sommet de l'État, comme en témoigne cette note de Michel Debré à Edgard Pisani, quelques jours seulement après sa nomination : « Je vous signale une question de détail, mais qui a son importance politique et une valeur exemplaire. La mise sur pied du marché d'intérêt national de Saint-Pol-de-Léon intéresse au plus haut point les agitateurs et en particulier Gourvenec. L'idée de Gourvenec est que ce soit la SICA dont il assure la présidence, qui ait, à elle seule, ou d'une manière totalement majoritaire, la gestion du marché national. L'affaire mérite d'être étudiée de très près, et je crois qu'il serait dangereux de céder à cette tentation de donner satisfaction à Gourvenec. Le marché d'intérêt national ne doit être le monopole d'aucune société¹⁹». Quelques jours plus tard, c'est le processus de désignation des représentants de la profession qui hérisse le premier ministre, avec en toile de fond, la figure encombrante de Gourvenec : « L'arrêté interministériel nommant des membres du conseil d'administration du FORMA pose une question de principe. Les organisations professionnelles sont chargées, par la loi, de proposer des noms au gouvernement : le gouvernement, en aucune façon, n'est obligé d'accepter de telles propositions. Il peut, le cas échéant, demander aux organisations professionnelles d'autres noms s'il estime que des considérations importantes tirées du bien public ne lui permettent pas de donner suite aux premières propositions. D'autre part, la participation de certaines personnalités à la gestion d'organismes officiels exige, de la part de ces personnalités, un attitude conforme à l'intérêt public²⁰».

En dépit de ses réticences, c'est le ministre en personne, Edgard Pisani, qui vient ouvrir la première séance du « nouveau » FORMA, le 15 septembre 1961. Lui aussi s'attache à rappeler aux représentants professionnels les cadres de leur mission : « Je voudrais leur dire à tous et à

17. *Le Monde*, « La crise paysanne – deuxième table ronde agricole », 6 juillet 1961.

18. BRUNETEAU Bernard, *Les paysans dans l'État. Le gaullisme et le syndicalisme agricole sous la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 1994.

19. A.P. DEBRÉ Michel, 2 DE 21 – Correspondance ministères, note du 24 août 1961.

20. A.P. DEBRÉ Michel (FNPS), 2 DE 21 – Correspondance ministères, lettre de Michel Debré à Edgard Pisani, 14 septembre 1961.

chacun pris isolément qu'ils participent désormais et d'une façon très large et très positive, à la gestion de fonds publics ; que de ce fait, ils sont investis de responsabilités publiques et que de ce fait, ils doivent aborder la délibération en représentant bien ce qu'ils représentent, mais en teignant toujours leurs interventions de cette préoccupation fondamentale de « service public », service public tourné vers une profession, tourné vers la solution du problème, service public mis à la disposition de deux ministères, mais d'une seule politique ²¹».

L'observation des débats dans les années ultérieures confirme un net changement de ton de la part des représentants de la profession qui font souvent bloc contre les représentants des ministères, pour protester notamment contre les modalités de fixation des prix agricoles, qui restent un sujet de friction récurrent entre le gouvernement et les organisations professionnelles. C'est le cas à l'automne 1962, alors que le conseil délibère autour des subventions au marché laitier : « M. du Douet de Gravelle, au nom de la délégation professionnelle, a fait observer qu'en application des textes législatifs et réglementaires relatifs au FORMA, le conseil de direction aurait dû être consulté sur le prix du lait. Il a considéré qu'il était anormal de discuter des interventions à effectuer sur le marché des produits laitiers sur la base d'un prix du lait de 0,36 NF par litre, alors que le gouvernement était saisi d'une demande d'augmentation de ce prix par suite des conditions climatiques exceptionnelles ²²».

Le rôle central du FORMA dans la gestion conjoncturelle des crises oblige parfois le ministre de l'Agriculture à rappeler les règles de bonnes conduites : « Le président a donné connaissance d'une lettre du ministre de l'Agriculture, rappelant, à propos d'un article de presse relatif à l'activité du FORMA durant le premier trimestre 1962, que les documents communiqués au conseil de direction ont un caractère confidentiel et que chacun a le devoir d'observer la discrétion la plus absolue »²³.

Le FORMA, un nouvel acteur dans le jeu protestataire

Le cas des groupements de producteurs

Né ou tout au moins transformé au cœur des protestations paysannes de l'été 1961, le FORMA demeure au cœur des affrontements professionnels. En effet, le cycle ouvert par les violences de 1961 fait très largement école et le recours à la manifestation et à l'action directe devient un instrument de pression efficace sur l'État, et le FORMA l'organisme par lequel transitent ces demandes.

L'interaction croissante entre le mouvement social et le rôle du FORMA se manifeste tout particulièrement dans le cadre de la gestion du marché de l'artichaut, qui avait été l'un des détonateurs de la crise de 1961 et qui aboutit à la nomination de Gourvennec. Et l'un des premiers sujets abordés par le conseil de direction est celui des subventions accordées aux groupements de producteurs, dont le statut est envisagé par le gouvernement, dans un projet de loi toujours en discussion, ce qui soulève des questions juridiques complexes. Tout en s'en remettant au pouvoir législatif, le conseil n'en propose pas moins une solution transitoire qui permet d'apporter des financements spécifiques à la SICA de

21. AN, 19900287 art 1, Conseil de direction du FORMA, pv du 15 septembre 1961.

22. AN, 19900287 art 2, Conseil de direction du FORMA, PV du 26 septembre 1962.

23. AN, 19900287 art 2, Conseil de direction du FORMA, PV du 10 mai 1962.

Saint-Pol-de-Léon : « Toutefois, il ne serait peut-être pas anormal, compte tenu de l'urgence créée par la proximité de la mise en œuvre des dispositions des accords de Bruxelles dans le secteur des fruits et légumes, qu'à titre expérimental et pour la présente campagne, le ministre de l'Agriculture procède à quelques agréments ad hoc des groupements de discipline²⁴».

Moins que la stratégie réussie de Gourvennec, on retiendra ici les effets en terme de mobilisation collective, puisque la décision finalement prise d'accorder une aide à la seule SICA de Saint-Pol-de-Léon entraîne, durant la campagne 1962, de nouveaux désordres, notamment marqués par des violences interprofessionnelles, entre primeuristes « organisés » et « primeuristes indépendants » : destructions de plants d'artichauts, affrontement entre producteurs, bataille rangée autour du marché de Saint-Pol, le tout sur fond de « sabotage » de lignes téléphoniques. Si elles s'amplifient au mois de juin, suite à la décision du FORMA, ces actions violentes s'inscrivent dans une série d'incidents dont les premiers remontent au 31 mars 1962, à Santec, incident dans lequel Gourvennec est très largement engagé : « Vers 15 h, alors que le camion de Rousselot était chargé de 75.000 plants, 159 cultivateurs environ, conduits par Gourvennec et Saillour, Jean-Marie, entouraient le véhicule et mettaient Rousselot en demeure de le décharger. Ce dernier ayant refusé, Gourvennec donnait l'ordre aux individus qui l'accompagnaient de vider le véhicule et de détruire les plants qui s'y trouvaient. Malgré les protestations de Rousselot et de Le Guen, le camion était déchargé et les plants jetés à terre et coupés au couteau afin d'être rendus inutilisables. Avant de quitter les lieux un individu correspondant au signalement de Gourvennec avisait Rousselot que ce n'était qu'un avertissement et que s'il revenait « lui et son camion y passeraient »²⁵».

Cette stratégie efficace, conjuguant l'action directe en parallèle de négociations menées avec le préfet, suscite la réaction des primeuristes indépendants : « Le syndicat indépendant des primeuristes a adressé au général de Gaulle un télégramme dans lequel il déclare se mettre sous sa haute autorité pour maintenir leur sécurité mise en péril par le régime de terreur organisé par la SICA et proteste contre l'aide unilatérale et injuste accordée par le FORMA. Ils s'estiment en conséquence lésés dans leurs « droits de Français à part entière²⁶». L'intervention du FORMA ne règle pas toutes les tensions et en 1965, la région est le théâtre d'une nouvelle poussée de violence entre producteurs, avec à nouveau des destructions massives de drageons.

L'intégration d'un instrument de régulation

Le recours aux interventions du FORMA s'intègre ainsi aux processus de négociations entre les agriculteurs et l'État, en parallèle aux mobilisations collectives. Dans un autre secteur et dans un autre département, ce sont les producteurs de pruneaux qui, relayés par le Préfet, demandent une intervention spécifique. « Comme suite aux divers rapports et démarches concernant le problème du financement de la récolte 1962 de pruneaux, et en prévision de la réunion du FORMA du 7 novembre prochain, j'ai l'honneur de vous faire tenir, sous ce pli, copie d'une lettre du président du groupement d'étude et de défense de

24. AN, 19900287 art 2, Conseil de direction du FORMA, PV du 14 février 1962.

25. CAC, 198000175, art 63, rapport du Procureur général de Rennes au Garde des Sceaux, 7 juin 1962.

26. *Combat*, 23 juin 1962, « Relance de la « guerre » des artichauts à Saint Pol. Contre-attaque des primeuristes indépendants qui réclament à leur tour l'aide du FORMA ».

la Prune d'Ente. Je tiens à préciser que je fais miens certains arguments présentés par cet organisme ²⁷». Cette demande se heurte de nouveau à la question des groupements de producteurs, ou tout au moins des interprofessions en voie de constitution.

La « réactivité » des producteurs agricoles aux décisions du FORMA reste très forte, comme en témoigne ce télégramme du préfet du Finistère, le 22 novembre 1963 : « L'annonce de la suppression des aides du FORMA aux exportations des fruits et légumes en particulier des choux-fleurs provoque de très vives inquiétudes dans mon département STOP Responsables agricoles de la zone légumière St-Pol-de-Léon estiment en effet que la suppression de ces aides rendra impossible écoulement dans condition satisfaisante d'une production particulièrement surabondante [...] Je crains cependant qu'ordre public soit très rapidement et gravement troublé dans le Finistère [...] Je souhaiterai que des modalités d'aide susceptibles d'assurer un écoulement normal de la production des choux-fleurs soient étudiées dès maintenant pour éviter aux pouvoirs publics d'être dans l'obligation de trouver des solutions en période troublée. ²⁸ » Cette remarque du Préfet illustre bien la difficulté de gérer au coup par coup les marchés.

Dans la gestion d'urgence : la crise de l'été 1963

Mais l'anticipation des crises n'est pas toujours possible et le plus souvent, le recours au FORMA n'apparaît que comme une tentative d'apaiser une situation déjà très dégradée. Déjà en 1961, l'un des accélérateurs de la réforme du FORMA avait été l'extension des troubles à l'ordre public dans le Midi et le Sud-est, avec des destructions de fruits et légumes, des barrages routiers et des manifestations violentes.

Une nouvelle crise de grande ampleur se déroule au début de l'été 1963 qui frappe l'ensemble de produits, principalement les primeurs, les fruits et légumes. Les difficultés du marché des pommes de terre, dans le courant du mois de juin, provoquent une première intervention du gouvernement qui prolonge les aides apportées par le FORMA aux producteurs²⁹. Mais l'impact est limité et les actions collectives continuent à faire monter la pression, les agriculteurs menaçant le gouvernement : « En Bretagne, le comité de gestion des pommes de terre primeurs de la région a adressé un ultimatum au gouvernement expirant demain et exigeant un assainissement du marché local de la pomme de terre ». À Rennes, les responsables départementaux de la FNSEA « constatent avec amertume que les efforts réalisés par les producteurs ne trouvent en échange de la part du gouvernement que des méthodes de répression policière qui auront pour effet de déclencher une action syndicale généralisée et d'une portée sans précédent. En attendant, les producteurs continuent à jeter à la rue leurs pommes de terre : plusieurs tonnes ont été déversées le long des routes dans la région malouine³⁰. » Mais une fois encore, les regards se tournent vers le FORMA. « Le comité d'organisation des marchés a alerté le ministère de l'Agriculture pour demander que l'aide du FORMA soit portée

27. CAC, 19770128 art 58 rapport du préfet du Lot-et-Garonne au ministre de l'Intérieur, 5 novembre 1962.

28. CAC, 19770128 art 58, télégramme du préfet du Finistère au ministre de l'Intérieur.

29. *Combat*, 28 juin 1963, « le conflit de la pomme de terre s'élargit ».

30. *Combat*, 9 juillet 1963, « La crise de l'agriculture française ».

de 0,10 à 0,15 par kilo, sans prix-plancher (actuellement de 0,08 franc le kilo), demande qui comme toujours est assortie de menaces plus ou moins voilées « faute de quoi il serait dans l'impossibilité de poursuivre la tâche entreprise et déclinerait toutes responsabilités à partir du mardi 9 juillet ³¹».

Entre-temps, la situation s'est brutalement dégradée à la fin du mois de juillet dans la région du Sud-est avec l'effondrement des prix des tomates et des abricots qui aboutit à des affrontements très violents avec les forces de l'ordre. À l'issue d'un meeting, le 1^{er} juillet 1963 à Avignon, près de 4 000 personnes marchent vers la préfecture, où se déroulent des heurts violents avec plusieurs blessés³². En parallèle se produisent de nombreux incidents, sous la forme de barrages, de dégradations sur les voies ferrées ainsi que des destructions de produits agricoles. La mise en cause des importations venues du Maroc et de l'Italie provoque l'interception et la destruction de camions, une pratique mise en œuvre depuis quelques années dans le midi viticole.

Face à cette brutale poussée de manifestations, qui embrase tout le Sud-est, en particulier le Vaucluse et les Bouches-du-Rhône, le gouvernement propose des solutions d'urgence ; d'abord la suspension des importations, accusées par les producteurs de peser sur les cours mais aussi des interventions du FORMA : « Le ministère de l'Agriculture a précisé hier soir qu'une aide spéciale serait accordée aux producteurs qui transformeraient leurs abricots en pulpe et les stockeraient ainsi, afin de les livrer ultérieurement à la conserverie³³.» En parallèle, le FORMA est également sollicité pour financer une aide à l'exportation des abricots. L'organisme est aussi associé aux négociations qui se poursuivent dans les jours suivants, pour tenter de calmer la colère paysanne : « Les dirigeants des principales organisations commerciales de fruits et légumes (expéditeurs, grossistes et détaillants) ont été reçus à leur tour hier matin au ministère des affaires économiques en présence de M. Chapelle, directeur du FORMA, des fonctionnaires de la direction générale des prix et des enquêtes économiques ³⁴.»

Dans le département de l'Ardèche, quelques jours plus tard, c'est le préfet qui prend les devants et sollicite une intervention du FORMA en se basant sur son expérience passée : « Ainsi que prévu, la situation du marché de la pêche dans mon département se détériore rapidement [...] Prix à la production ont atteint ce matin le niveau à partir duquel les producteurs semblent n'avoir plus intérêt à vendre leurs produits [...] Je me permets de vous rappeler qu'une prime substantielle avait été accordée pendant une quinzaine de jours en 1961 lors de la crise de la pêche au profit des coopératives, et avait permis à ces organismes de décongestionner le marché et d'éviter un effondrement total des cours ³⁵.»

La presse ne se prive pas de souligner et de fustiger les risques d'une politique qui cède à la violence des manifestations : « Les mesures hâtives décidées hier risquent

31. *Combat*, 9 juillet 1963, « La crise de l'agriculture française ».

32. *Libération*, 2 juillet 1962, « Violentes bagarres à Avignon », 2 juillet 1963.

33. *Les Echos*, 2 juillet 1962, « Nouvelles décisions du gouvernement pour calmer la violence des agriculteurs ».

34. *Combat*, 11 juillet 1963, « Importantes manifestations paysannes, vendredi et dimanche prochains ».

35. CAC, 19770128 art 58 ; télégramme du préfet de l'Ardèche au ministre de l'Intérieur, 12 juillet 1963.

d'accréditer dans l'opinion l'idée selon laquelle l'action de masse à la hauteur du pavé est le seul langage que comprend et redoute le pouvoir ³⁶», même si de son côté le gouvernement s'en défend : « M. Peyrefitte, ministre de l'information, a tenu, à l'issue du Conseil, à préciser que « les mesures que le gouvernement prend en faveur de l'agriculture sont tout à fait indépendantes des manifestations de violence qui se sont déroulées ici et là et qui relèvent du maintien de l'ordre, lequel a été et restera assuré »³⁷».

La mise en place du FORMA dans les premières années de la V^e République est au cœur des recompositions qui s'opèrent entre l'État et la profession, celle-ci étant elle-même soumise à une mutation profonde, à un changement de générations et de paradigmes, dont les nouvelles formes de mobilisations collectives, loin d'être un épiphénomène, constituent au contraire, un des éléments structurants. C'est en effet à la faveur des tensions des années 1960-1962 que se met en place de manière durable un répertoire protestataire basé sur le recours à l'action directe et la violence contre les biens.

Ce nouveau mode de régulation, entre recours à la rue et cogestion qu'expérimente le FORMA devient l'un des instruments privilégiés de la politique agricole, d'autant plus nécessaire que les motifs de tensions demeurent, comme le montreront dès 1964 l'épisode de la grève du lait, ou la crise de 1967, provoquée par les premières conséquences de la mise en place du marché commun. En dépit de la volonté toujours affichée des dirigeants politiques d'échapper à la tyrannie de la régulation à court terme des marchés³⁸ (le soutien *vs* l'organisation), c'est bien la première qui demeure durablement au cœur des relations entre la profession et l'État, avant comme après la mise en œuvre du marché commun.

36. *Combat*, « Le pouvoir répond par une concession aux violences paysannes d'Avignon », 2 juillet 1963.

37. *La Croix*, « 27 agriculteurs arrêtés ce matin dans le Midi », 5 juillet 1963.

38. « Le FORMA n'interviendra plus systématiquement pour soutenir les excédents de production, a déclaré M. Pisani. Les règles du Marché commun le lui interdisent d'ailleurs, et les instances de Bruxelles ont condamné la France pour avoir subventionné cet été les exportations d'abricots. « L'aide de l'État a été jusqu'à présent la plus bête qui soit, a ajouté le ministre. Les agriculteurs disaient « Produisons, l'État se chargera du reste ». Désormais nos aides iront aux producteurs pas aux produits », *Le Monde*, « L'aide de l'État n'ira plus aux produits agricoles mais aux producteurs », 16 octobre 1963.

Les directeurs des organismes d'intervention, hauts fonctionnaires en politique ?

Edgar Leblanc

De la création de l'ONIB à l'Ordonnance du 25 mars 2009, se déroule une étape importante de l'intervention de l'État sur les marchés des produits agricoles appuyée, surtout à partir des années 1950, sur une impressionnante batterie d'outils juridiques. Les formes juridiques retenues par le législateur ont été multiples, associant constamment dans les conseils de direction des délégués des professions concernées, parfois des représentants des consommateurs, et des représentants de l'État nommés par le ministère des finances et les départements ministériels intéressés. Ces instances, dont les capacités d'intervention sur les marchés peuvent parfois représenter des sommes considérables, issues du budget de l'État, du budget communautaire ainsi que de taxes parafiscales et de « contributions obligatoires volontaires » des entreprises bénéficiaires, remplissent directement ou par délégation des fonctions régaliennes et exercent des activités de nature variée, commerce, stockage, gestion financière, qui induisent des formules de création différentes selon les contraintes juridiques existantes et les stratégies politiques du moment. Pour les trente-deux organismes recensés pendant les soixante-treize années que recouvre la période 1936-2009, on relève ainsi des établissements publics administratifs (EPA), des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), des sociétés anonymes de droit privé chargées de missions de service public. Entre ces catégories, les modalités d'administration et de gestion divergent, mais leurs organes de direction comportent toujours, sous des intitulés variables, un conseil d'administration, un président, un directeur, un commissaire du gouvernement, un contrôleur d'État.

Dans le cadre de cette communication, seuls les directeurs en fonction avant 1982 sont pris en considération. Et encore, de nombreuses lacunes demeurent. En effet, la stratégie suivie par ces organismes, la politique conduite ne sauraient être dissociées, ni de l'horizon communautaire, ni des positions et stratégies de l'État lui-même représenté par des ministères parfois en désaccord entre eux. Ne doit pas non plus être négligé le rôle du département en charge des affaires européennes ou celui du tout puissant

Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), créé en 1948 et placé sous l'autorité du président du conseil, puis du Premier ministre. Au gré des circonstances comme des capacités tactiques ou des forces d'influence des différents ministres, les oppositions, les heurts et conflits entre représentants ministériels au sein des séances d'élaboration des positions françaises peuvent prendre des allures de victoire ou de défaite à l'aune des arbitrages rendus par Matignon ou l'Élysée. Et la tâche des dirigeants des Offices n'en ressort pas facilitée, surtout lorsque s'opposent aux points de vue construits en partenariat, voire en complicité, entre administratifs et professionnels au sein des conseils de gestion, les choix et contraintes liés aux stratégies communautaires ou aux relations internationales.

La marge d'autonomie dont disposent les dirigeants est donc fonction à la fois de la plus ou moins grande autorité politique des gouvernements en place, de l'état des rapports de force entre représentants professionnels et administration, tout autant que de la conception qu'ils se font de leur propre capacité d'action. La qualité des hommes, leurs réseaux de relations, leur aptitude à la négociation, leur habileté managériale constituent donc des composantes majeures de leur action.

Contexte

Les années 1950-1980 constituent un moment décisif dans les rapports entre l'État et les acteurs de la vie économique agricole. Dès 1946, de nombreux textes, lois ou décrets, avaient construit un cadre d'intervention qui établissait les premières règles de fonctionnement d'une économie mixte fondée sur la collaboration des professions avec les pouvoirs publics. L'inspiration générale de ces textes vise à sortir des séquelles de « l'économie nationale » tout en maîtrisant l'évolution des prix des produits alimentaires.

L'année 1953, avec la série de décrets du 30 septembre, apparaît comme une véritable année charnière dans la structuration et la rationalisation des procédures fixant les relations entre l'État et les entreprises bénéficiant du soutien des finances publiques.

Il faut également prendre en considération le poids des négociations sur les projets de coopération en Europe. La conférence agricole de mars 1952, l'accord sur la création d'un « pool blanc » de la santé, le projet de « pool vert » porté par la France lors de la seconde conférence agricole de mars 1953, le projet Spaak de communauté politique européenne... renforcent la position des partisans de l'ouverture économique et politique.

Tous ces textes ont pour objet d'alléger le rôle de l'État dans la gestion de l'économie, tout en consacrant le système d'économie mixte, le « libéralisme organisateur » cher à Edgar Faure¹, avec la participation des représentants professionnels dans les conseils d'administration, le soutien financier de l'État aux secteurs économiques et aux entreprises, le contrôle de l'État sur les décisions prises par les mêmes conseils ainsi que sur les budgets qu'ils adoptent. Comparé à son rôle pendant la période de « l'économie nationale », le désengagement de l'État, réel, n'en demeure pas moins limité. Le secteur agricole, loin d'apparaître à part, soumis à un traitement spécifique, s'inscrit dans un plan plus large englobant l'ensemble de l'activité économique. En 1960-1962, face aux

1. FAURE Edgar, *Mémoires I, Avoir toujours raison c'est un grand tort*, Paris, Plon, 1982, p. 507.

oppositions des dirigeants traditionnels des organisations agricoles², Michel Debré et Edgard Pisani renforcent la politique de modernisation fondée sur la transformation des structures des exploitations et la régulation des prix et font alliance avec les jeunes agriculteurs modernistes pour engager une mutation du secteur agricole. Cette alliance est d'abord scellée dans la loi avant de s'exprimer dans les pratiques. La loi d'orientation agricole du 5 août 1960 énumère les sept « objets » de la loi et précise : « Cette politique sera mise en œuvre avec la collaboration des organisations professionnelles agricoles.³ » Les articles 25 et 26 définissent les missions du FORMA⁴ - « assurer une organisation satisfaisante des marchés des principaux produits agricoles » - et le statut de son comité de gestion : « assister le ministre de l'agriculture dans les tâches générales de l'organisation des marchés et de l'orientation des productions agricoles. ».

La stratégie d'association étroite des professionnels à la responsabilité de la gestion du secteur agricole est renforcée par deux autres textes votés à la suite de l'arrivée de Pisani. Le premier, la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole⁵ de 1962 crée les instruments juridiques de mise en œuvre de cette politique : groupements de producteurs, comités économiques agricoles par secteurs de produits, renforcement des pouvoirs des chambres d'agriculture, SAFER. Le triomphe des modernisateurs, tant au sein de l'administration (Finances et à un moindre degré, Agriculture) que de la profession agricole, est complet. Il est conforté par une seconde loi qui leur donne les outils du « comment faire » : la loi du 6 juillet 1964⁶ définit les principes du régime contractuel, crée des « accords interprofessionnels de long terme » qui peuvent être homologués et revêtir un caractère obligatoire, des « conventions de campagne » et des « contrats types », des « contrats d'intégration ». Pour faire bonne mesure, le titre IV crée un fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles, le FASASA, dont le succès va être éclatant. L'organisation interprofessionnelle de l'agriculture adoptée par la loi du 10 juillet 1975 prévoit également la possibilité d'extension des accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle (art. 2), et l'habilitation à « prélever des cotisations sur tous les membres des professions les constituant » (art. 3)⁷.

L'arsenal des mesures rassemblées depuis 1951 pour créer les instances de dialogue et de gestion des différents marchés des produits agricoles et alimentaires est maintenant particulièrement bien fourni, le FORMA apparaissant comme la clé de voûte du système. Des entreprises publiques, des sociétés privées ont progressivement été mises en place ou restructurées pour répondre au double défi du risque de surproduction des produits agricoles et de l'ouverture des frontières avec l'instauration de la politique agricole commune. La création d'établissements publics ou privés intervenant sur les marchés des

2. « La vieille garde très anciennement anti-gaulliste (René Blondelle, du Douet de Gravelle) et la jeune équipe plus ouverte à l'égard de De Gaulle et très pro-européenne avec Jean Deleau et Michel Debatisse » (PINCHON Jean, *Mémoires d'un paysan* (1925-2009), Paris, l'Harmattan, 2010, p. 67).

3. L. 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole, art. 2.

4. Le FORMA venait d'être créé par la loi 60-706 du 21 juillet 1960 de finances rectificative sous la forme d'un budget annexe.

5. L. 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole.

6. L. 64-678 du 6 juillet 1964 tendant à définir les principes du régime contractuel en agriculture.

7. L. 75-600 du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole.

produits agricoles se place ainsi dans un cadre législatif et réglementaire construit sur le fondement de stratégies politiques convergentes.

Statut de l'établissement

Même si la notion d'établissement public est régulièrement contestée⁸ par certains juristes comme source de démembrement de l'État, la multiplication des créations pendant la Quatrième et la Cinquième République exprime un réel succès de la formule. Les établissements publics sont des personnes morales de droit public disposant de la personnalité civile et de l'autonomie financière afin de remplir une mission d'intérêt général, sous le contrôle d'une collectivité publique. Les catégories d'établissement sont créées par la loi, qui en fixe la spécialité, la composition et les compétences du conseil d'administration, les règles de nomination des directeurs. Ils sont administratifs (EPA), à caractère industriel et commercial (EPIC), locaux d'enseignement, scientifiques et technologiques, parfois seuls de leur espèce... Ce rappel veut simplement souligner combien les créations sont encadrées, soit par souci de contrôler la gestion financière de l'établissement, soit par crainte de voir démembrer l'unité du service public. Le débat s'étend aux conséquences pratiques : quel est le statut des agents, agents publics – fonctionnaires ou contractuels – ou agents de droit privé ? Quel est le rôle du directeur, exécutif des délibérations du conseil d'administration, chef des services de l'établissement, représentant de l'État ? Mais la distinction n'est pas toujours immédiate. Le choix entre les catégories d'établissement relève parfois d'une tactique éprouvée : pour obtenir un compromis accepté par les parties, le choix du décideur peut déroger plus ou moins à l'application stricte du règlement. Dans le cas du FORMA, le statut d'EPIC autorisait plus de souplesse dans la composition du conseil d'administration, dans l'autonomie budgétaire qui permet d'échapper à l'annualité des crédits...

Les organismes d'intervention agricoles se répartissent en deux grandes catégories d'établissements, les établissements publics et les sociétés interprofessionnelles d'intervention. Le plus ancien, l'ONIC, a été profondément transformé par le décret du 30 septembre 1953⁹ qui reconstitue l'établissement sur des bases interprofessionnelles larges, avec un conseil central de quarante-trois membres, un comité permanent de quinze. Mais la prédominance de l'État est fortement affichée. L'article 1^{er} réaffirme avec force la responsabilité du ministre de l'Agriculture dans la détermination de la politique des céréales : il est d'ailleurs représenté auprès du conseil central et du comité permanent par un commissaire du Gouvernement. Et les délibérations du conseil central ne deviennent exécutoires qu'après approbation expresse du ministre de l'Agriculture. Un établissement public, donc, sous le contrôle étroit du ministre de l'Agriculture.

L'exemple de l'Institut des vins de consommation courante, l'IVCC, montre quelques différences significatives par rapport à l'ONIC. Créé par un décret du 30 septembre 1953¹⁰

8. cf. DRAGO Roland, *Les crises de la notion d'établissement public*, thèse de doctorat de droit, Paris, 1948 – publiée en 1950.

9. D 53-975 du 30 septembre 1953 relatif à l'organisation du marché des céréales et de l'office national interprofessionnel des céréales.

10. D 53-977 du 30 septembre 1953 relatif à l'organisation et à l'assainissement du marché du vin et à l'orientation de la production viticole (art. 23).

et organisé par celui du 16 avril 1954¹¹, l'IVCC est explicitement doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, « soumis au contrôle économique et financier de l'État dans les conditions prévues par l'ordonnance du 23 novembre 1944 et par les textes qui l'ont complétée » précisent les rédacteurs, dont l'aisance juridique ne semble pas aussi souple que celle des rédacteurs du décret ONIC. Bien que sous statut d'établissement public, l'IVCC se voit doublé d'un compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds d'assainissement de la viticulture », que le décret de 1954 va s'empresser de porter au budget de l'établissement. Celui-ci, en 1954, est soumis à la réglementation comptable des établissements publics à caractère administratif (art. 11), qui écarte la souplesse du statut d'EPIC. Les services de l'institut comprennent un service central « chargé de la préparation du travail du conseil et de la commission permanente, de la diffusion de leurs délibérations et du contrôle de l'exécution de celles-ci, de la gestion de l'ensemble des services de l'institut », et des services extérieurs « organisés en centres de contrôle technique des plantations de vignes et des pépinières » (art. 12). Au-delà d'une référence à une mission d'étude pour suggérer « toute mesure d'ordre économique et technique sur l'orientation de la production viticole », les rédacteurs semblent vouloir cantonner l'IVCC aux seuls aspects de la production, en dehors des dimensions technologiques, économiques et commerciales. Faut-il voir dans ces réticences l'influence des très puissants inspecteurs généraux de l'Agriculture¹², fervents partisans de l'intervention de l'État ? Sans doute retrouve-t-on là aussi les mêmes oppositions et les mêmes nuances qui ont pu être relevées entre les positions des céréaliers envers l'ONIC et celles des viticulteurs face aux aléas du Statut du vin. La tutelle ministérielle se fait plus pesante, puisque « lorsque la bonne marche du service l'exige, le ministre peut suspendre ou dissoudre le conseil interprofessionnel ou la commission permanente, suspendre le président ou le directeur, révoquer le directeur » (art. 9). Dans la même ligne, l'INAO est lui aussi doté d'un statut d'EPA. Les différences de traitement entre céréaliers et viticulteurs seraient-elles le reflet du positionnement dominé des viticulteurs au sein de la FNSEA et de leur perte d'influence politique ?

Un des décrets¹³ du 30 septembre 1953, reprenant l'article 58 de la loi de finances pour l'exercice 1951, prévoit la constitution de sociétés professionnelles ou interprofessionnelles, ainsi que d'entreprises agréées pour l'exécution, confiée par l'État, d'opérations d'approvisionnement, de stockage et de vente de produits agricoles. Ces sociétés passent avec le ministère des Finances des conventions stipulant la nature des produits qui font l'objet de la convention, les opérations qui peuvent être exécutées, les conditions générales de financement, ainsi que les modalités d'intervention de l'État, la garantie des opérations, les modalités de rémunération des entreprises ; les fonds disponibles de ces entreprises doivent être placés au Trésor. Constituées sous forme de sociétés anonymes à capital fixe ou variable, leurs statuts n'en sont pas moins « approuvés par arrêté concerté du ministre des finances, du ministre chargé des affaires

11. D 54-437 du 16 avril 1954 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'institut des vins de consommation courante.

12. Dont le Conseil était consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires – et dont les avis étaient souvent suivis.

13. D 53-933 du 30 septembre 1953 relatif au statut, à l'organisation et au fonctionnement des organismes d'intervention économique de caractère privé, art. 1.

économiques et du ou des ministres intéressés » (art. 9). Et si leurs personnels demeurent régis par « les lois, règlements et conventions applicables au personnel des branches d'activité intéressées », et donc relevant du droit privé, « la nomination du président du conseil d'administration, des administrateurs et du directeur général n'est définitive qu'après approbation du ministre des finances [...] et du ministre responsable [...] et] cette approbation peut être retirée à tout moment » (art. 12). Et l'agent comptable est nommé par le président « sur agrément du ministre des Finances ». Enfin pour boucler le dispositif, le ministre responsable nomme un commissaire du Gouvernement chargé de transmettre ses instructions et de s'assurer de l'exécution des opérations confiées à la société. De son côté, le ministre des Finances désigne un contrôleur d'État exerçant le contrôle économique et financier (art. 6). Commissaire du Gouvernement et contrôleur d'État peuvent « opposer leur veto à l'exécution des décisions qui leur seraient notifiées ». On comprend bien que l'État demeure réticent à confier l'exécution de missions de service public à des organismes de droit privé, dont les recettes, pourtant, sont abondées par des cotisations versées par leurs membres. Même si le secteur laitier refusa le régime de la convention et constitua INTERLAIT sous forme de société anonyme, un contrôleur d'État siégeait au conseil d'administration ; ce personnage était également le contrôleur d'État affecté au FORMA¹⁴. Trois sociétés, la SIBEV, la SNIPOT et la SIOFA, voient le jour en 1954. La SIOFA¹⁵, par exemple, est placée « sous le contrôle technique du ministre de l'industrie et du commerce [...] pour assurer, sur instructions du Gouvernement, les interventions nécessaires à la régulation du marché ». Son budget propre est en dehors du champ du contrôle financier de l'État, car les crédits affectés à ses actions sur le marché sont gérés par le Trésor au sein d'un « fonds de soutien et de régulation du marché des oléagineux fluides alimentaires » alimenté par des cotisations professionnelles, par des avances de l'État et par le solde créditeur des opérations effectuées par la Société en application des conventions passées avec le ministère des Finances. La marge de manœuvre et l'autonomie de ces sociétés privées encadrées et contrôlées par l'État dépendaient somme toute des plus ou moins bonnes relations que leurs dirigeants entretenaient avec les ministres et leurs proches collaborateurs, tout autant que des divergences dans les stratégies politiques des uns et des autres. Cette modalité a été confirmée et généralisée par un décret du 22 juillet 1963¹⁶ qui confie au FORMA la conclusion des conventions avec les organismes d'intervention de caractère privé. Comme y insiste Pierre Chancel, secrétaire général du FORMA, SNIPOT, INTERLAIT et SIBEV « n'agissaient que sur décisions du FORMA¹⁷ ». La continuité l'emporte sur la rupture.

Des secteurs aussi stratégiques pour les agriculteurs français que le marché du lait ou celui de la viande ont rejoint les organismes d'intervention plus tardivement. Il serait, de ce point de vue, utile d'étudier le fonctionnement du service technique

14. Témoignage de LE ROY Bernard, in Comité d'histoire des Offices agricoles, *Matinée FORMA travaux et dossier documentaire*, 9 octobre 2012, p. 17.

15. D 53-1136 du 13 novembre 1953 relatif à l'organisation du marché des corps gras fluides alimentaires, art. 9.

16. D 63-740 du 22 juillet 1963 relatif aux interventions de l'État sur les marchés agricoles.

17. Témoignage de Pierre Chancel (période FORMA) déposé au bureau de la recherche de l'IGPDE, in Comité d'histoire des Offices agricoles, *Matinée FORMA travaux et dossier documentaire*, 9 octobre 2012, p. 7.

interprofessionnel du lait, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière par un des décrets du 30 septembre 1953¹⁸, ou celui du fonds d'assainissement du marché de la viande ouvert par le décret suivant¹⁹. On peut retenir qu'avec le FORMA, l'ensemble des organismes d'intervention sur les marchés agricoles et alimentaires, hors ONIC et IVCC, jusqu'alors dispersés entre plusieurs départements ministériels, sont réunis sous le contrôle technique et économique du seul ministère de l'Agriculture : s'exprime là la volonté de Michel Debré et de son cabinet de moderniser, coordonner et mieux contrôler le fonctionnement des interventions de l'État sur les marchés agricoles. Pisani, arrivant au ministère de l'Agriculture le 24 août 1961, sut parfaitement utiliser le nouvel outil.

Avec M. Debré et E. Pisani, une politique globale des marchés agricoles oriente donc et structure le fonctionnement des organismes d'intervention en regard de la PAC qui s'installe. Le statut d'EPIC devient le mode commun d'organisation, bien adapté à la diversité des objets des différents organismes. Après les départs de Debré et de Pisani, les créations d'établissements en dehors du FORMA reprennent : en 1968 le FIRS, l'ONIBEV en 1972²⁰, le FIOM²¹ en 1975, l'ONIVIT par transformation de l'IVCC en 1976. Restent en dehors du statut d'EPIC, logiquement compte tenu de leurs activités et de leur nature, les deux établissements chargés du financement de la modernisation agricole, le FASASA (1962) et son successeur le CNASEA, EPA opérateurs financiers de l'État.

Le FORMA a donc, par son comité de gestion, pour mission d'assister le ministre de l'agriculture. Pour cela, « il associe étroitement les représentants professionnels à toutes les actions entreprises²² ». L'article 1^{er} du décret du 29 juillet 1961²³ précise que l'établissement « a pour mission de préparer les décisions gouvernementales relatives aux interventions de l'État sur les marchés agricoles et de les exécuter ». Ces missions conduisaient logiquement à un statut d'EPA, or le statut d'EPIC²⁴ relève d'un choix politique, sans doute peu goûté par les services des Finances. Comme l'écrit le rédacteur d'une notice de présentation du FORMA datée du 31 mai 1966, l'établissement est « un organisme capable de participer à la vie des marchés [qui] a permis de donner un cadre institutionnel à la collaboration des représentants de l'État et de ceux des

18. D 53-979 du 30 septembre 1953 relatif au lait et aux produits laitiers.

19. D 53-980 du 30 septembre 1953 relatif à l'assainissement du marché de la viande.

20. D 72-1067 du 1^{er} décembre 1972 portant création d'un Office national interprofessionnel du bétail et des viandes.

21. Mais sous tutelle du secrétariat d'État aux Transports.

22. Loi 60-808 du 5 août 1960 relative à l'orientation agricole, art. 26.

23. D 61-827 du 29 juillet 1961 relatif aux attributions et au fonctionnement du fonds d'orientation et de régulation des marchés agricoles.

24. Au terme d'un arrêt en date du 24 juin 1968, le Tribunal des conflits considère que le FORMA aurait dû recevoir la qualification d'EPA « puisqu'il exerce une activité purement administrative » et qu'en conséquence « les contrats qu'il passe avec les exportateurs, comportant l'allocation d'une subvention financée sur des ressources provenant exclusivement de l'État, ont pour objet l'exécution même du service public et sont des contrats administratifs ». Tribunal des conflits, arrêt n° 01917 du 24 juin 1968.

producteurs agricoles, des négociants et des industriels de l'alimentation²⁵ ». Administré par un conseil de direction paritaire de 24 membres et un directeur, le FORMA consacre bien l'association des professionnels au fonctionnement de ce régime d'économie mixte – que certains ont choisi, dans le secteur agricole, d'appeler la co-gestion –, sans qu'il soit possible pour autant de parler de démission de l'État : la parité dans la composition du conseil de direction protège les pouvoirs des ministres de l'Agriculture et des Finances qui seuls prennent les décisions. Là encore, la pratique a pu être sensiblement différente selon le degré d'autorité des ministres en place, les capacités de négociation des partenaires ou la qualité des relations, comme les témoignages de G. Beisson, C. Prieur et B. Le Roy ont pu le souligner²⁶.

Le FORMA et les organismes issus des lois de 1960-1962 ou des décrets de septembre 1953 perdurèrent jusqu'en 1982 lorsque la loi du 6 octobre²⁷ institue les Offices par produit, soit par démembrement des compétences exercées jusque là par le FORMA, soit par transformation des offices existants.

Que disent les textes à propos des organes de direction ?

L'organisation et le fonctionnement de chaque établissement relèvent alors du décret ou, suivant les visas retenus, de plusieurs textes de niveau plus général. Le décret de création d'un établissement public fixe ses missions, la composition du conseil d'administration et le mode de désignation du président, du directeur et de l'agent comptable, les ressources de l'établissement, les modalités d'élaboration du budget, la présence ou non d'un commissaire du Gouvernement et d'un contrôleur d'État. Les compétences du **président** du conseil d'administration peuvent varier d'un établissement à un autre. Ainsi, pour la période considérée, les compétences du président du conseil central de l'ONIC sont limitées à la présidence des réunions du conseil central et du comité permanent. Il conduit les débats du conseil, mais n'est pas le président de l'organisme. C'est le ministre de l'Agriculture qui est responsable de la politique menée en matière de céréales, pas le président du conseil central. Ce qui n'empêche pas que de bonnes relations entre président et directeur facilitent le travail et favorisent les compromis et l'adoption des délibérations.

La situation est différente avec l'IVCC. Créé en deux étapes – mais sous le même cabinet Laniel – l'établissement est doté d'un président qui se voit reconnaître une compétence dans l'exécution des missions de l'établissement au même titre que le conseil interprofessionnel, la commission permanente et le directeur (art. 1^{er}). L'article 7 va beaucoup plus loin en stipulant que « le président du conseil interprofessionnel assure la gestion de l'institut, [... qu'] il est responsable de l'exécution des délibérations de ces assemblées, [... qu'] il est assisté d'un directeur nommé par arrêté du ministre de l'Agriculture et à qui il peut déléguer ses pouvoirs ». Et pour lever toute ambiguïté, s'il en restait, « sous l'autorité du président, le directeur assure le fonctionnement des services de

25. Cité par C. BERNADAT dans la fiche consacrée au FORMA, p. 8.

26. Voir leurs témoignages dans Comité d'histoire des Offices agricoles, *Matinée FORMA travaux et dossier documentaire*, 9 octobre 2012.

27. L. 82-847 du 6 octobre 1982 relative à la création d'offices d'intervention dans le secteur agricole et à l'organisation des marchés.

l'institut et l'exécution des délibérations du conseil interprofessionnel et de la commission permanente». On peut imaginer qu'en cas de conflit entre les deux personnages, le président n'aurait aucune difficulté à faire rapporter le simple arrêté de nomination du directeur. La situation était d'autant plus piquante que le premier président fut Roland Maspétiol, conseiller d'État, spécialiste d'économie rurale, dont le célèbre *Ordre éternel des champs* n'exprimait pas plus que son *Économie paysanne*²⁸ une vision modernisatrice du secteur ; mais peut-être a-t-il créé, face à un directeur efficace et pragmatique, spécialiste de viticulture, une pratique constitutionnelle à la Grévy refusant d'utiliser les pouvoirs que lui conférerait son statut ? Situation limite donc, que la pratique quotidienne a sans aucun doute assouplie, sans que l'on puisse exclure oppositions et conflits dans les moments de crise qu'a connus la viticulture.

Le ministre de l'Agriculture désigne auprès de certains organismes publics un **commissaire du Gouvernement** qui le représente. Le décret du 11 mai 1953²⁹ fait de ce personnage un acteur clé du fonctionnement des entreprises nationales et, par extension, des établissements publics. Il assiste aux séances du conseil d'administration et à celles de tous les organismes consultatifs existant à l'intérieur de l'établissement. Il reçoit avant les séances tous les documents adressés aux membres de ces instances. Il fait connaître au conseil d'administration l'avis du Gouvernement sur les problèmes qui y sont évoqués. Il tient les ministres informés des délibérations. « Il peut demander dans les trois jours qu'il soit sursis à l'exécution de toute décision qui lui paraît contraire à l'intérêt général » et il rend compte aux ministres. Il est nommé par arrêté du ministre et reste donc entièrement dans sa main. Pour l'ONIC, la position du commissaire du Gouvernement est déterminée par le décret du 30 septembre 1953 qui précise dans son article 1^{er} : « Le ministre de l'agriculture, responsable de la politique menée en matière de céréales, est représenté par un commissaire du Gouvernement auprès du conseil central et du comité permanent de l'office national interprofessionnel des céréales ». Le commissaire du Gouvernement, dans ces instances sans doute plus qu'ailleurs, est bien l'homme de confiance du ministre, haut fonctionnaire ou membre de son cabinet.

Le **contrôleur d'État** apparaît comme le troisième personnage clé du dispositif, puisqu'il représente le ministre des Finances. Les contrôleurs d'État participent aux séances du conseil d'administration comme à toutes les instances de l'établissement. Ils rendent compte au ministre. Ils peuvent aussi « par l'intermédiaire du commissaire du Gouvernement, demander dans les trois jours qu'il soit sursis à l'exécution de toute décision de nature à modifier notablement les charges ou les ressources de l'établissement ou dont la régularité financière serait contestable ³⁰ ». Éventualité infiniment plus dissuasive que celle qui constaterait un manquement à l'intérêt général. Le duo peut donc verrouiller le fonctionnement d'un établissement qui s'éloignerait de l'exercice de ses missions, de la mise en œuvre de la politique ministérielle, ou s'écarterait de la régularité budgétaire et financière.

28. MASPÉTIOL Roland, *L'Ordre éternel des champs, Essai sur l'histoire, l'économie et les valeurs de la paysannerie*, Paris, Médicis, 1946 ; id., *Économie paysanne*, Paris Médicis, 1939.

29. D 53-413 du 11 mai 1953 relatif au contrôle technique, économique et financier d'Électricité de France, de Gaz de France, des Charbonnages de France et des Houillères de bassin, art 1, 2, 3.

30. D 53-413 du 11 mai 1953, *Ibid*, art. 4.

Dernier personnage dont font état les statuts des établissements publics et des sociétés d'intervention, le **directeur**. Fonctionnaire ou non, le directeur est généralement nommé par décret interministériel. Cette position le classe dans la catégorie des emplois d'encadrement supérieur ou de direction de la fonction publique « à la décision du Gouvernement » prévus dans le statut général des fonctionnaires du 19 octobre 1946 : il est donc révocable à tout instant. La nomination se fait en conseil des ministres et paraît au *Journal officiel*. Les décrets de création sont plus ou moins laconiques quand ils définissent les compétences administratives du directeur, qualifié de « général » le plus souvent. Ainsi, pour l'ONIC, le décret du 30 septembre est particulièrement bref : l'article 1^{er} dit simplement « le directeur général [...] est nommé et révoqué par décret pris sur le rapport du ministre de l'agriculture. Il rend compte de sa gestion au conseil central de l'office », mais l'article 5 – qui fixe les compétences du comité départemental des céréales – lui confère un pouvoir considérable, celui de « subordonner l'exécution des décisions du comité départemental à l'approbation du conseil central ». Une fois encore se profile l'ombre du commissaire du Gouvernement, en cas de conflit entre les instances. En l'absence de compétences particulières attribuées au directeur, la réglementation générale s'applique à ses fonctions. Il est le chef des services de l'établissement et assure sa gestion quotidienne, organisation des services, gestion des personnels sur lesquels il a autorité, exécution du budget... Il est l'ordonnateur des recettes et des dépenses de l'Office. Il représente l'établissement en justice. En tant que représentant de l'État, il lui revient de veiller à l'application et au respect du droit en général. Il est l'exécutif du conseil central pour la mise en œuvre des délibérations lorsqu'elles ont été approuvées.

À l'opposé de celui de l'ONIC, le directeur de l'IVCC apparaît comme un simple exécutant subordonné à l'autorité d'un conseil interprofessionnel et de son tout-puissant président. L'article 7 du décret du 16 avril 1954 déjà cité stipule sans détour que le président assure la gestion de l'institut et qu'il est « assisté par le directeur ». Il n'est même pas précisé que le directeur est l'ordonnateur de l'établissement, alors que la référence au décret du 10 décembre 1953 fait de l'institut un EPA... Au directeur, il n'est donc formellement accordé aucune autorité, ni sur les personnels des services centraux, ni sur ceux des services extérieurs qui peuvent être assermentés pour l'exercice de leurs missions « sur la demande du président de l'institut » (art. 12). La situation est plus claire avec le décret de création de l'ONIVIT³¹. La pratique quotidienne de l'IVCC avait-elle suffisamment démontré les insuffisances de la réglementation ? Les conflits d'attribution entre président et directeur avaient-ils parfois entravé la bonne marche de l'institut ? Plus simplement s'agit-il d'une victoire du directeur sur le président ? Le directeur, désormais, voit sa position alignée sur celle des directeurs d'EPIC. Il est nommé par décret, « dispose de tous les pouvoirs nécessaires pour assurer la gestion de l'établissement [...], assure le fonctionnement des services de l'office, prend toutes les décisions individuelles relatives au personnel et il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'office. »

Autre situation, fort éloignée de celles de l'ONIC et de l'IVCC, le FIOM créé le 30 décembre 1975³². Le rattachement du FIOM au secrétariat d'État aux transports

31. D 76-302 du 7 avril 1976 relatif à la création d'un office national interprofessionnel des vins de table, art. 7.

32. D 75-1291 du 30 décembre 1975 portant création d'un fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et de la conchyliculture.

explique-t-il le mode de direction retenu : pas de directeur, mais un secrétaire général qui « assiste le conseil de gestion » ? Nommé par simple arrêté du ministre des pêches maritimes et du ministre des Finances « sur proposition du président du conseil de gestion », son autonomie paraît fortement limitée, et il n'est plus le représentant de l'État au sein de l'établissement. Pour faire bonne mesure, « le comité central des pêches maritimes met en tant que de besoin son personnel à la disposition du fonds » (art. 6) : l'autorité du président apparaît sans partage.

Le FORMA relève d'une autre logique : le directeur est d'abord l'interlocuteur du conseil de direction, les tâches de gestion quotidienne relevant du secrétaire général : Pierre Chancel en porte le témoignage éclairant³³.

Pendant ce temps, les secteurs du lait, de la viande, des oléagineux fonctionnaient sous le régime des sociétés interprofessionnelles. Dans ces sociétés, le directeur n'est pas un agent public. Sa nomination, toutefois, comme celle du président du conseil d'administration et des administrateurs « n'est définitive qu'après approbation du ministre des finances [...] et du ministre responsable » (art. 12). La liberté de choix, là encore, est plus qu'encadrée. Des négociations préalables et discrètes entre les pouvoirs publics et les professionnels sont évidemment nécessaires pour parvenir à un accord avant la présentation officielle de la liste des pressentis. Des assouplissements, voire des renoncements, vont s'imposer avec la PAC et le poids grandissant de Bruxelles sur la « réforme » des relations entre l'État et « la libre entreprise », fondement du Traité de Rome.

Les conditions de nomination des directeurs des établissements publics – étant admis que des non fonctionnaires peuvent être nommés directeurs d'un EPIC – les classent donc dans les emplois d'encadrement supérieur et de direction. Ces emplois sont révocables *ad nutum*, sans motivation ni préavis. Le décret du 9 août 1953³⁴ stipule que dans les entreprises publiques, « le traitement du président et du directeur général sont fixés conjointement par le ministre des finances et des affaires économiques et le ministre intéressé. » Les fonctionnaires détachés perçoivent le traitement afférant à leur grade et échelon, complété par une prime de rendement versée à l'origine aux agents des Finances, étendue en 1950 à tous les ministères et plafonnée à 18 % du traitement indiciaire le plus élevé du grade des bénéficiaires³⁵. Deux anciens directeurs m'ont confirmé le montant de leur propre prime, 15 et 18 % (« pour obtenir l'équivalent de mon prédécesseur, qui n'était pas fonctionnaire »).

Entre ces quatre personnages situés au cœur du dispositif, où se trouve la réalité du pouvoir ? Pour l'ONIC, un cinquième personnage devrait sans doute être introduit, l'inspecteur général : on imagine mal, par exemple, qu'un ancien directeur des services agricoles aussi emblématique que Paul Renard se soit totalement tenu à l'écart du fonctionnement de l'établissement. Les témoignages de Pierre Chancel, de Christian Prieur, de Georges Beisson insistent cependant sur la bonne entente, ne soulignant que

33. Comité d'histoire des Offices agricoles, *Matinée FORMA*, o. c.

34. D 53-707 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social, art. 3.

35. D 45-1753 du 6 août 1945 et D 50-196 du 6 février 1950.

quelques rares cas de conflit ayant conduit à des décisions interministérielles, voire à un arbitrage du Premier ministre. Certes, des désaccords sont toujours possibles entre le directeur et le contrôleur d'État, comme le souligne G. Beisson pour la période suivante, mais conflits vraisemblablement aussi présents pour celle qui nous occupe³⁶. Toutefois, les témoins n'évoquent en rien la pratique quotidienne, ni les conditions concrètes de la concertation/négociation avec les professionnels – qu'ils qualifient de permanente, ni les aléas de la vie de l'établissement. Peut-être le dépouillement des procès-verbaux des conseils conduirait-il à nuancer ces propos par trop rassurants.

Il faut insister sur les procédures mises en place entre les ministères et les directeurs pour élaborer et arrêter les positions que l'État va exposer et soutenir sur les multiples questions techniques et financières dont les conseils des organismes ont à connaître. De la préparation des séances des conseils au sein de réunions techniques avec les services ministériels, aux réunions d'experts préparant les sessions des Comités de gestion de la PAC, la présence des directeurs aux réunions d'arbitrage interministérielles, le rôle du représentant permanent du FORMA au sein de la délégation française à Bruxelles... autant de marques de l'influence des experts des organismes d'intervention dans l'amont des décisions : on est loin de simples exécutants.

Une question centrale demeure : quelles relations entretiennent les directeurs avec les ministres et leurs cabinets ? Le témoignage de Christian Prieur montre une grande proximité avec les ministres ou même avec le Premier ministre, proximité qui naît de la fréquence des contacts d'un haut fonctionnaire avec le ministre et son cabinet. De cette proximité, qui n'exclut pas le franc-parler, naît la confiance sans laquelle la nomination dans un poste aussi stratégique que celui de directeur d'un organisme d'intervention de l'État par où transitent d'importants fonds publics ne serait pas envisageable. C'est là le fondement des emplois à la décision du Gouvernement, qui remontent à la plus haute tradition administrative française. Les Mémoires de Jean Pinchon nous réservent à ce propos quelques belles confirmations.

Ingénieur agronome, syndicaliste à la FNSEA auprès de René Blondelle, de Gérard de Caffarelli, de Jean Deleau dans les années 1950-1960 puis de Michel Debatisse ; chargé de mission au cabinet de W. Baumgartner, conseiller technique de V. Giscard d'Estaing aux Finances, Jean Pinchon est directeur du cabinet d'Edgar Faure à l'Agriculture de 1966 à 1968. C'est un familier de Jean Méo, conseiller économique à l'Élysée au début des années 1960, d'Antoine Dupont-Fauville, directeur du cabinet de Michel Debré à Matignon puis à Rivoli, de Jean Ravel le directeur de cabinet de Henri Rochereau à l'Agriculture³⁷, de Pierre Lelong conseiller pour les questions agricoles au cabinet de Georges Pompidou à Matignon, ou encore de Jacques Mayoux, conseiller technique d'Edgard Pisani à l'Agriculture. Dans les multiples réunions interministérielles auxquelles il participe, il côtoie aussi Georges Pompidou, Michel Debré, plus tard

36. Comité, Matinée, *o. c.*

37. « Comme le ministre de l'Agriculture d'alors passe pour être plus préoccupé par sa séance d'équitation matutinale que par les réformes à entreprendre, c'est le Premier Ministre Michel Debré qui dirige les opérations et qui préside lui-même les séances de travail et les réunions interministérielles. » (PINCHON, Jean, *Mémoires d'un paysan (1925-2009)*, Paris, L'Harmattan, 2010, 258 p., ici, p. 59-60)

Maurice Couve de Murville, Robert Boulin, François-Xavier Ortoli... Au cabinet de « Baum », il travaille avec Jacques Rool - « un ancien commissaire aux prix » et futur directeur du FIRS, avec Jean Chapelle - « le directeur du bureau C4 au Budget qui deviendra plus tard directeur du FORMA après le décès de Le Quééré » (PINCHON Jean, *Mémoires ... op. cit.*, p. 57). Son successeur au cabinet des Finances fut René Groussard, futur directeur du CNASEA.

Cette longue énumération souligne à la fois une des fonctions des cabinets ministériels, viviers de futurs hauts fonctionnaires qui y enrichissent leur expérience et leurs carnets d'adresses, et une des qualités individuelles indispensables pour accéder à ces emplois supérieurs de direction, la visibilité : appartenir à des réseaux en place au sein du pouvoir, et y être distingué. Mais à condition de venir du bon réseau au bon moment. Si dans les années 1945-1955, le réseau des ingénieurs et directeurs des services agricoles possède la haute main sur les désignations de hauts fonctionnaires à l'Agriculture, avec l'installation de la V^e République, les emplois stratégiques de direction du secteur agricole sont récupérés par les administrateurs civils, énarques venant du Budget, des Finances ou des Douanes, économistes et administrateurs, auxquels, pour conduire les réformes, Pisani fait plus confiance qu'aux historiques des services agricoles. Une étude exhaustive des nominations dans les fonctions de direction des organismes d'intervention de l'État dans le secteur agricole et agroalimentaire, permettrait sans doute de vérifier ce basculement du centre de gravité du ministère de l'Agriculture des techniciens vers les économistes. Les quelques exemples qui suivent plaident en tout cas en faveur de cette hypothèse.

Les directeurs

À l'ONIC, on peut distinguer trois périodes dans la nomination des directeurs. De 1936 à 1945, c'est le temps des inspecteurs généraux de l'Agriculture. Henri Mathonnet, le premier directeur, inspecteur général adjoint au service de l'Inspection générale des Associations agricoles et des institutions de crédit (IGAAC), chef du Service des importations et des exportations de 1931 à 1935, avait été promu chef du service de l'IGAAC en janvier 1936. Georges Monnet l'appelle aux fonctions de chef adjoint de son cabinet, avant de le placer à la tête du nouvel Office du blé. Henri Layeillon, également IG des Associations, avait accompagné H. Mathonnet à l'ONIB en tant qu'adjoint. Le second directeur, André Lurbe, Inspecteur régional de l'Agriculture, vit son mandat interrompu en octobre 1940, à la suite de la loi du 17 juillet³⁸ et alla rejoindre Charles Brasart au Ravitaillement général. Layeillon – toujours adjoint – assura l'intérim. Après diverses péripéties liées au vote de la loi transformant l'ONIB en ONIC et réformant les structures internes de l'établissement³⁹, et à la présidence de Charles Brasart puis à celle de Pierre Hallé, Layeillon exerça les fonctions de directeur jusqu'en août 1945. Tous les cinq sont ingénieurs agronomes, Layeillon et Hallé ayant suivi la même promotion⁴⁰. La confiance de G. Monnet et la compétence acquise dans le contrôle des institutions de crédit expliquent la nomination de Mathonnet comme

38. Loi concernant les magistrats et les fonctionnaires civils ou militaires de l'État relevés de leurs fonctions.

39. Loi du 19 novembre 1940.

40. Brasart 1907, Mathonnet 1912, Lurbe 1914, Layeillon et Hallé 1919.

lui membre de la SFIO ; celui-ci choisit pourtant comme adjoint un de ses collègues de l'inspection des associations, marqué à droite et proche de P. Hallé alors secrétaire général de l'AGPB. Quant à Lurbe, c'était un technicien des questions de production et de commercialisation des céréales. Le maintien de Layeillon après novembre 1940 est sans aucun doute lié à la proximité intellectuelle et idéologique entre lui-même et son condisciple P. Hallé.

Avec la Libération, le changement s'impose. André Durand, qui était chef de section à l'ONIB, de retour de captivité, est nommé par Tanguy Prigent directeur de l'ONIC⁴¹. Il va le rester jusqu'à sa retraite le 1^{er} novembre 1957. Avec A. Durand commence le temps des directeurs issus de la maison. Certains de ses interlocuteurs professionnels ne l'apprécient guère. Henri Mennesson, l'inusable directeur de l'AGPB, admirateur de P. Hallé il est vrai, porte sur lui un jugement grinçant : « Je n'avais pas beaucoup d'admiration pour cet homme. Il avait une tête d'enfant de chœur, mais il était très sectaire⁴³ ». Ses successeurs, Pierre Templier (27 novembre 1957-30 août 1969) puis Bernard Sala (1^{er} septembre 1969-16 mars 1975) avaient eux aussi accompli toute leur carrière à l'ONIB-ONIC. Enfin, la nomination de Henri Corson (17 mars 1975 – 21 juillet 1982) marque un tournant. Il avait été directeur des relations internationales, puis directeur de la production, des marchés et des échanges extérieurs au ministère de l'Agriculture ; en désaccord avec Christian Bonnet, il s'était replié sur la direction de l'ONIC à la retraite de Bernard Sala. Quatre directeurs en trente sept années (1945-1982), la longévité dans les fonctions constitue un signe distinctif de leurs compétences administrative et techniques, de leurs capacités de négociation autant que de leur art du compromis. Les appréciations portées par Pinchon sur Templier et Sala sont particulièrement élogieuses : « Templier, administrateur exceptionnel, ancien élève d'Éric Satie et merveilleux instrumentiste ; son adjoint, spécialiste éminent de Voltaire ! Ces deux grands hauts fonctionnaires rendent alors possible la réforme de l'ONIC recommandée par le rapport Rueff-Armand et exigée par les Finances⁴³ ». Dans l'entretien qu'il a enregistré en octobre 1997, H. Mennesson ne tarit pas d'éloges sur P. Templier, esthète, grand pianiste, intelligent, connaissant bien la réglementation. Bernard Sala également recueille l'unanimité pour sa courtoisie, ses compétences, ses qualités humaines. Entré à l'ONIB en 1936 comme rédacteur, il est chef de région à Avignon, délégué auprès du gouverneur général de l'Algérie, organise la SAONIC, puis est nommé adjoint du directeur général.

La situation est différente au FORMA. Cinq des sept directeurs sont administrateurs civils, issus des Finances, Paul Le Quéré (1961-1963), Jean Chapelle (1963-1967), Pierre Lelong (1967-1968), André Van Ruymbeck (1968-1971), Christian Prieur (1980-1982). Francis Ranc (1982-1983) n'était pas fonctionnaire mais venait du cabinet d'Édith Cresson ministre de l'Agriculture. A. Van Ruymbeck, dont la brillante carrière l'avait conduit des Affaires étrangères aux Affaires économiques et aux Finances, avait été en février 1968 directeur des industries agricoles et alimentaires au ministère de

41. Directeur le 1^{er} avril 1946, après avoir été promu directeur adjoint le 1^{er} août 1945, le temps d'une reconstitution de carrière.

42. Témoignage enregistré en 1997, archives FranceAgriMer

43. PINCHON Jean, *Mémoires... o. c.*, p. 58.

l'Agriculture, avant de succéder à Pierre Lelong en août suivant. Le chassé-croisé entre J. Chapelle, P. Lelong et A. Van Ruymbeck que relate Jean Pinchon⁴⁴, est assez savoureux et révélateur de pratiques de nominations liées tant aux stratégies ministérielles qu'aux tactiques personnelles. André Bord (1971-1979), ingénieur en chef du GREF, adjoint au directeur de Grignon, DSA du Maine-et-Loire, de l'Orne, de Loire-Inférieure, chef de cabinet de Pierre Pflimlin (1947), directeur de cabinet de Robert Boulin, était adjoint au directeur quand il succède à A. Van Ruymbeck. Un équilibre solide était établi entre les administrateurs et les ingénieurs, Georges Beisson, ingénieur agronome et administrateur civil, est nommé directeur adjoint ; Pierre Chancel, administrateur civil, secrétaire général. La position de directeur du FORMA représente alors (mis à part P. Le Quéré, décédé en fonctions) un passage apprécié dans une carrière de haut fonctionnaire. A. Bord fut promu ingénieur général, président de section au Conseil général du GREF. J. Chapelle⁴⁵ fut ensuite directeur des relations économiques extérieures, administrateur du CFCE, président de l'Institut géographique national. A. Van Ruymbeck, C. Prieur, F. Ranc ont fait ensuite un passage dans l'industrie privée. C. Prieur, conseiller maître à la Cour des comptes, retrouva de nombreuses activités dans le secteur de la santé. Le passage par un cabinet ministériel pour P. Le Quéré, P. Lelong, C. Prieur et F. Ranc constitue un élément supplémentaire de visibilité, mais n'exclut jamais une connaissance du secteur acquise par la formation ou l'expérience.

D'autres organismes mériteraient d'être examinés de près. Retenons quelques exemples. Le FIRS : créé en juillet 1968⁴⁶, ses équipes de direction font montre d'une longévité exceptionnelle. Deux présidents du conseil d'administration entre 1968 et 1981 ; un seul directeur, Jacques Rool, entre la création de l'établissement et 1987. Commissaire aux prix, inspecteur de l'économie nationale, il avait croisé J. Pinchon aux réunions du Comité des prix et les deux hommes étaient devenus amis. Leur coopération au cabinet du ministre des Finances V. Giscard d'Estaing en faisait un tandem compétent et apprécié. Tous deux fréquentaient également E. Pisani, le ministre de l'Agriculture qui appréciait leurs analyses.

En 1972, sur la pression de Marcel Bruel, alors président de la Fédération nationale bovine et de la Confédération nationale de l'élevage, Jacques Chirac ministre de l'Agriculture, décide la création de l'ONIBEV⁴⁷, dont il confie la direction à l'un de ses fidèles soutiens corréziens, Georges Pérol, alors ingénieur en chef du Génie rural des eaux et des forêts (ICGREF). Son adjoint, René Maury, est également ICGREF ; l'équilibre est respecté avec la désignation d'un Conseiller d'État, André Heilbronner, comme président du conseil de direction⁴⁸, et celle de Pierre Dufour, administrateur civil, comme secrétaire général. Le premier directeur du CNASEA fut Jean Barlet,

44. PINCHON Jean, *Mémoires ... a. c.*, p. 84.

45. Né en 1924, brillant résistant dans son département de l'Yonne – régiment « Verneuil » – IEP, ENA, ministère des Finances.

46. D 68-616 du 9 juillet 1968 portant création d'un établissement public pour l'organisation du marché du sucre.

47. D 72-1067 du 1er décembre 1972 portant création de l'Office national interprofessionnel du bétail et des viandes.

48. André Heilbronner est également président du conseil de direction du FORMA.

IGGREF (1967-1973). Après divers passages dans les cabinets de M. Debré, M. Couve de Murville, F.X. Ortoli et J. Chaban-Delmas, René Groussard, ancien élève de Grignon et chef de service au FORMA, assure les fonctions pendant treize ans, de 1973 à 1986, date à laquelle le Premier ministre Jacques Chirac nomma Jean Guellec, IGGREF, pour lui succéder. À l'IVCC, la direction est réservée à des ingénieurs. Le premier, Jean Long, directeur régional de la production agricole à Marseille et à Toulouse en 1943, inspecteur régional de l'Agriculture, puis, à la réforme de 1959⁴⁹, ingénieur général de l'agriculture et IGGREF, exerça son mandat pendant 18 ans. Son successeur, Michel Colonna (1972-1976) était ICGREF. Mais le premier directeur de l'ONIVIT, Pierre Murret-Labarthe (1976-1980), était énarque⁵⁰, membre du cabinet de Pierre Messmer à Matignon, de Christian Bonnet à l'Agriculture – et poursuivit sa carrière en devenant directeur de la production et des échanges, PDG de la SIDO, président du conseil de direction de l'ONIFLHOR. Son successeur fut Jean-Pierre Beysson (1980-1982)⁵¹. On le voit, chacun des deux ministères de tutelle place ses hommes – l'absence de femmes est remarquable – plutôt des énarques passés par le Budget au FORMA, des ingénieurs dans les organismes plus techniques. Certains déroulant une carrière mixte dans les deux ministères. Mais l'essentiel est ailleurs, dans le passage par un cabinet ministériel.

Ces quelques exemples, incomplets, permettent de tracer les chemins qui conduisent aux fonctions de directeur d'organisme d'intervention de l'État dans le secteur agricole. Il n'est pas nécessaire d'être fonctionnaire, mais les détachés sont les plus nombreux, sauf dans les sociétés d'intervention : dans INTERLAIT, par exemple, de G. Costa à J. Blériot, aucun fonctionnaire ; en revanche, P. Murret-Labarthe fut PDG de la SIDO de 1982 à 1986. Pour les fonctionnaires détachés, la formation est l'étape principale, INA ou plus rarement Grignon ou Rennes, IEP, ENA. Vient ensuite le choix du corps d'accueil, administrateurs civils, GREF, Inspection générale de l'Agriculture au temps de sa splendeur. L'expérience acquise dans les fonctions antérieures est la première manifestation de la visibilité indispensable : sous-directeur, chef de service dans l'un des deux ministères (ou dans les deux, comme H. Corson). L'examen des passages par les services bruxellois, au SGCI, dans les départements en charge des affaires européennes permettrait d'enrichir la connaissance des parcours professionnels et de mieux cerner les déterminants des nominations. L'appartenance à un ou à plusieurs cabinets ministériels est un passage obligé. Enfin il ne faut pas occulter la proximité politique ou l'adhésion partisane dans l'accession à ces fonctions de direction. Bref, la visibilité personnelle s'inscrit dans des réseaux de relations solides et organisés. Faut-il suivre la réflexion de J. Pinchon qui remarque que « le Général de Gaulle ne se préoccupe pas de savoir qui est directeur ou sous-directeur dans les ministères, et il laisse les hauts fonctionnaires travailler ; par la suite, tout passera par l'Élysée⁵² » ?

49. En décembre 1959, le Premier ministre M. Debré et le directeur de cabinet de H. Rochereau imposent une réforme du ministère de l'Agriculture (D 59-1356 du 2 décembre 1959 relatif à l'organisation des services du ministère de l'agriculture) et une réorganisation des corps d'ingénieurs et des inspections générales (D 59-1355 portant suppression et création d'emplois au ministère de l'agriculture).

50. Promotion Stendhal (1963-1965), avec Lionel Jospin et Jean-Pierre Chevènement comme condisciples.

51. Deux directeurs et un seul président, Jean-François Breton (1976-1983).

52. PINCHON Jean, *Mémoires ... op. cit.*, p. 106

Dans un système économique dont les racines se ramifient dans le programme du Conseil National de la Résistance autant que dans le régime corporatif, l'organisation et la gestion des marchés agricoles dans les années 1960-1980 associent au sein des organismes d'intervention des agents de l'État et des représentants des professions de l'agriculture et des industries de l'alimentation. Ils mettent en œuvre des politiques qu'ils ont fortement contribué à définir. Qu'ils soient établissements publics ou entreprises privées contrôlées par l'État, ces organismes sont administrés selon une réglementation qui, disparate dans les années 1950, tend à s'unifier à partir de 1960-1961.

Dans ce contexte, les règles de fonctionnement des établissements, strictement codifiées, encadrent l'action des directeurs, délimitent les rôles, partagent l'autorité entre présidents, directeurs, mais aussi commissaires du Gouvernement, contrôleurs d'État, sans toutefois installer la paralysie dans la prise de décision : le dispositif fonctionne et permet le plus souvent de construire des compromis satisfaisants pour toutes les parties. « Serviteurs de l'État ⁵³ » et de l'intérêt général, issus de l'INA ou de l'ENA, venus des Finances et de l'Agriculture, conseillers du Prince et familiers des allées du pouvoir, loin d'une pseudo et fallacieuse neutralité, ils assument pleinement la mise en œuvre des politiques tant qu'ils disposent de la confiance des ministres. Hauts fonctionnaires en politique, assurément : ce qui fait la difficulté et la grandeur de leur tâche.

53. BARUCH Marc-Olivier, DUCLERT Vincent, (dir.), *Serviteurs de l'État, une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, 587 p.

Les transports comme rationalité organisatrice d'un marché national

La modernisation du marché des fruits et légumes en France (1953-1980)

Antoine Bernard de Raymond

On appréhende souvent la question de l'organisation des marchés agricoles par le prisme de la ou des politique(s) agricole(s) et, plus particulièrement, de la PAC. Le modèle sous-jacent à ce type d'organisation des marchés est celui de l'intervention publique (ou collective) sur les marchés, consistant à pallier les défaillances qu'apporte le fonctionnement du marché quand il est laissé à l'initiative individuelle, notamment en raison des spécificités du secteur agricole (caractère saisonnier de la production, fortes variations cycliques des prix). Ce modèle correspond à une action volontaire, collective sur les quantités en vue de réguler les prix. Il s'incarne dans la figure des offices¹. On a ainsi affaire à un modèle de la régulation du marché par l'intervention sur certains paramètres (en particulier l'offre, que l'on modifie volontairement, par une décision collective, au lieu de la laisser à un hypothétique équilibre endogène par confrontation avec la demande et ajustement du prix). Ce modèle politique se fonde sur une vision particulière, consistant à faire des entorses à des principes libéraux, justement pour permettre à la liberté des échanges d'être efficace, d'apporter les bénéfices qu'elle promet. Dans cette perspective, le secteur des fruits et légumes occupe une place singulière, avec des interventions fondées sur les retraits de marché, l'édiction de normes de qualité communes, et la mise en place d'organisations de producteurs responsables de la mise en marché des produits (équilibrer des rapports de force asymétriques entre producteurs et commerçants et distributeurs).

Il ne s'agit pas ici de nier que ce modèle d'organisation des marchés a joué un rôle déterminant et central dans l'histoire des marchés agricoles, mais de nuancer ce modèle en le mettant en perspective avec d'autres formes d'organisation des marchés. Cette

1. CHATRIOT Alain, LEBLANC Edgar et LYNCH Édouard (dir.), *Organiser les marchés agricoles: Le temps des fondateurs*, Paris, Armand Colin, 2012.

mise en perspective permet de saisir que l'organisation du marché ne porte pas que sur les variables de l'échange (quantités, prix, et même qualités), mais aussi sur les infrastructures matérielles des échanges, sur les lieux d'échange, sur des sites et sur la mise en relation de ces sites, bref sur les transports et la circulation des produits. Il existe donc différents outils d'organisation des marchés, et la régulation du marché ne porte pas seulement sur la manipulation de paramètres macroéconomiques, mais aussi sur des dispositifs plus situés, ou encore sur les conditions matérielles de l'échange. À noter que ces outils émergent et se déploient (parfois) de manière coextensive à ceux de la régulation macroéconomique des marchés. Il n'y a donc pas nécessairement de contradiction ou d'opposition entre ces différents types d'outils, qui peuvent même être vus comme solidaires ou, à tout le moins, complémentaires.

Cette contribution aborde le cas des fruits et légumes pour montrer comment l'organisation de ce marché agricole a engagé non seulement la mise en place d'outils d'intervention sur le marché (procédures de retraits pour gérer les crises, édicton de normes de qualité, mise en place d'Organisations de Producteurs – OP – pour assurer la mise en marché) mais aussi un travail important et durable sur les infrastructures du marché, et que ce travail était aussi une manière d'organiser, de réguler le marché. On pourrait objecter que ces éléments sont certes intéressants, mais qu'ils renvoient à un autre ordre de réalité, sans rapport avec l'organisation des marchés « proprement dite », au même titre que, par exemple, la « politique des structures » renvoie à un autre pan des politiques agricoles². Dans cette contribution, j'essaierai de montrer qu'il y a un intérêt à ne pas regarder ces deux types d'action comme essentiellement hétérogènes, pour envisager leur articulation. Dans les deux cas, on travaille bien sur les conditions de l'échange, pour faire en sorte qu'il soit bénéfique pour le monde rural (et que le producteur ne soit pas dissuadé de jouer le jeu de l'économie de marché), sans pour autant pénaliser le consommateur (figure du juste prix ou du meilleur prix). Les deux approches partagent le même objectif de travailler collectivement le marché pour rendre viable le jeu du libre-échange. Dans les deux cas, on s'efforce d'agir sur la formation des prix, soit de manière correctrice, soit en agissant sur le processus de formation lui-même, pour faire en sorte de pouvoir garantir le revenu de l'agriculteur.

Cette contribution se focalise sur un élément relativement peu connu de la politique d'organisation des marchés agricoles, et pourtant censé à l'époque jouer un rôle central, la mise en place des Marchés d'Intérêt National (MIN). Cette réforme poursuivait un objectif clé, celui de créer un véritable marché national des produits agricoles et alimentaires, c'est-à-dire un espace marchand national, afin d'assurer une véritable confrontation de l'offre et de la demande sur l'ensemble du territoire, et voir émerger des cours représentatifs pour chaque produit. Il s'agit à travers cette réforme d'atteindre le meilleur prix des fruits et légumes. Cette réforme représente alors une innovation assez profonde, en ce que le régulateur vise désormais moins directement les lieux d'échange, les places de marché, que la mise en réseaux des lieux d'échange. C'est-à-dire que le travail de régulation porte désormais essentiellement sur la circulation des produits, ce qui engage deux types d'action, sur les infrastructures matérielles de transports, et sur la circulation de l'information. Ce changement de rationalité se traduit dans l'adoption du vocabulaire de la distribution, contre ou en plus de celui du commerce. Le développement de la distribution, comme rationalité organisatrice des échanges, est

2. Au demeurant, la dichotomie entre « politique des prix » et « politique des structures » serait elle-même contestable, mais ce n'est pas le sujet de cette communication.

donc à l'origine portée par l'État. La réforme des MIN verra sa portée néanmoins considérablement limitée par l'émergence de ce que l'on appelle la grande distribution, c'est-à-dire la rationalité de la distribution telle qu'elle est incarnée par des entrepreneurs privés du commerce de détail. Au-delà de ce cas historique précis, cette contribution invite à envisager l'organisation des marchés comme impliquant notamment un travail sur les conditions matérielles des échanges, sur la circulation des produits et les transports.

Des Halles de Paris aux Marchés d'Intérêt National

Avant et après la seconde guerre mondiale, plusieurs projets de réforme ou abrogation de la loi du 11 juin 1896 tendant à organiser les Halles centrales de Paris sont débattus au parlement. La raison pour laquelle les débats se focalisent sur cette loi tient à ce qu'elle a été pensée pour organiser un marché national, à partir de la place parisienne. En effet, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, l'augmentation de la population parisienne et de ses revenus réels s'est traduite par une augmentation des besoins en nourriture de la capitale, à laquelle celle-ci a répondu par l'élargissement de ses zones de chalandise. Cet élargissement a été permis par l'extension et l'amélioration du réseau ferré, incarné par l'ouverture de la ligne Paris-Lyon-Méditerranée en 1857, par exemple. Cet élargissement rend une part de plus en plus importante des provinces rurales dépendantes économiquement du bon fonctionnement des Halles de Paris, et tend à faire de celles-ci un enjeu national. Ainsi, l'évolution de l'approvisionnement de Paris instaure un compromis économique et politique de fait entre la capitale et la province. Or ce compromis menace de rompre à partir du moment où, dans les années 1870, éclatent des affaires de fraudes aux Halles de Paris, qui révèlent les abus dont sont très souvent victimes les producteurs de province qui ne peuvent vendre eux-mêmes leurs marchandises à Paris, de la part des intermédiaires des échanges des Halles. Ce sont précisément ces affaires de fraude qui suscitent l'intervention législative, qui se construit autour d'une logique de juste représentation aux Halles des intérêts des producteurs de province absents de la scène de l'échange. Le marché parisien est donc visé par une loi nationale. Il s'agit en effet d'organiser un marché national autour d'une place de marché (Paris), dont l'approvisionnement est garanti par un réseau de chemins de fer centralisé autour d'elle. La solution adoptée consiste en l'institution, à l'intérieur des pavillons des Halles, d'un corps d'intermédiaires officiels, les mandataires, révocables et dont l'activité est enserrée dans un ensemble de contrôles administratifs, visant notamment à interdire les ventes successives sur le marché parisien.

Cette solution soulève rapidement un certain nombre de problèmes, qui vont durablement structurer les débats autour du marché des fruits et légumes. La politique mise en œuvre à partir de 1953 rompt avec ce cadrage du problème, justement parce qu'elle refuse de centrer la réflexion sur le marché parisien et son organisation interne, parce qu'elle entend rompre avec la centralité parisienne pour se placer à un autre niveau, celui de la mise en place d'un véritable espace marchand national assis sur une circulation « rationnelle » des marchandises sur l'ensemble du territoire.

La naissance des MIN

Pour comprendre ce qui a permis ce « changement de paradigme », il faut prendre en compte le fait que les MIN ne trouvent pas leur origine dans les débats parlementaires (comme les précédentes propositions de loi tendant à réformer/abroger la loi de 1896) mais dans un rapport du Plan, plus précisément de la « commission d'étude des marchés-gares » qui remet son rapport au gouvernement Laniel au printemps

1953. Cette commission compte des fonctionnaires de différentes institutions, notamment de la SNCF. Son intitulé, en soi, rend compte de la philosophie qui l'anime. L'association/ assimilation d'un marché à une gare témoigne de ce que, désormais, c'est moins l'organisation interne d'une place de marché qui importe que sa connexion à un réseau de transports, en l'occurrence le réseau ferré. Les attendus du décret du 30 septembre 1953 qui inaugure la politique des MIN sont particulièrement explicites à ce sujet :

« L'allègement des circuits de distribution est l'un des objectifs primordiaux que s'est fixé le gouvernement. Le problème des produits agricoles et alimentaires ne constitue qu'un cas particulier à résoudre. Le but à atteindre est de rechercher le meilleur prix, c'est-à-dire un prix à la fois le plus bas possible pour le budget du consommateur et procurant au producteur une juste rémunération de son travail.

Ceci entraîne deux catégories d'action : allègement des frais matériels des circuits de distribution ; clarification des transactions successives des circuits.

L'allègement des frais matériels grevant les circuits doit être obtenu par une rationalisation des échanges et des transports selon des données économiques modernes. Un effort immédiat sera porté sur l'amélioration de l'emballage et de la manutention des denrées et sur l'organisation de la chaîne du froid.

Une concentration sur des points judicieusement choisis près des lieux de production facilitera en outre la confrontation entre les offres et les demandes présentées par les acheteurs, grossistes ou groupements de détaillants.

La clarification des circuits est fonction de la possibilité d'identifier qualitativement un produit tout au long du circuit de distribution.

Par un conditionnement conforme à des normes connues, les produits agricoles deviendront des produits marchands, ainsi se dissipera l'équivoque qui interdit au producteur de connaître le sort des fruits de son travail et constitue une tentation perpétuelle pour certains intermédiaires.

Le bulletin quotidien des nouvelles du marché, créé à l'initiative du ministère de l'Agriculture et du Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes, prendra toute sa valeur : à l'ancienne notion classique de l'unité de lieu du marché se substituera une unité d'ensemble de caractère national.

À ce moment, la libre concurrence pourra jouer entre les circuits de distribution au profit des moins coûteux³»

Il s'agit ainsi pour le gouvernement de moderniser le marché en favorisant l'émergence d'un véritable espace marchand national unifié, grâce à la mise en réseau des places de marché. Cet objectif engage deux types d'actions, l'une visant l'allègement des coûts de distribution, et l'autre la construction d'une information fiable permettant d'identifier perpétuellement les produits. Ces deux types de mesure traduisent le fait que pour le gouvernement, moderniser le marché consiste à mettre en

3. Décret n° 53-959 du 30 septembre 1953 relatif à la création d'un réseau de marchés d'intérêt national, *JORF*, 1^{er} octobre 1953, pp. 8617-8618.

place une économie des échanges à distance, à dématérialiser le marché. L'unification du marché à l'échelle nationale passe ainsi par la mise en concurrence les différents circuits d'approvisionnement, pour sortir d'une logique d'organisation locale des marchés, supposée offrir un pouvoir indu à une caste d'intermédiaires et laisser cours aux pratiques les plus opaques. Ce qui, en premier lieu, permettra de moderniser le marché, le rendre plus efficace et donc plus attractif aux yeux des producteurs, est donc moins un travail sur les principes d'organisation et de gestion interne des places de marché (même si, bien entendu, ce travail est engagé et qu'il doit permettre de soumettre toutes les places de marché à une réglementation unifiée), que la mise en réseau des places de marché, c'est-à-dire un travail d'optimisation de la circulation des produits entre les places de marché. L'usage de la notion de « distribution » reflète bien ce changement d'approche par rapport à celle, plus classique – et subsumée par la notion de « commerce [de gros] » – consistant à rationaliser l'organisation des places de marché. La distribution voit dans l'activité ordinaire du commerçant en gros une activité nocive en elle-même, car consistant essentiellement à « attendre le client », à acheter pour revendre, sans se soucier du devenir du produit, pour ne faire finalement qu'amplifier de manière spéculative les variations des cours de marché⁴. La distribution consiste justement à prendre pour objet et pour objectif l'ensemble des opérations qui jalonnent le parcours d'un produit depuis le producteur jusqu'au consommateur. Elle consiste à rendre connaissable ce schéma de circulation d'ensemble, et donc le rendre transformable et optimisable. L'enjeu d'une économie performante, de ce point de vue, est moins d'obtenir le meilleur prix par la confrontation de l'offre et de la demande en un lieu donné, que de diminuer au maximum les coûts de revient qui grèvent ce circuit qui relie le producteur au consommateur. La distribution se lie donc de manière forte à la question des transports, de la logistique, de la conservation, de l'emballage ou encore de la transformation des produits. Elle se pense d'emblée comme solidaire de la massification de la production qui a alors cours : elle vise à mettre en place des débouchés massifs à une production « industrialisée », ce qui implique notamment de pouvoir disjoindre autant que faire se peut acte de production et acte de consommation, tant d'un point de vue temporel que géographique.

Ainsi, la politique des MIN est solidaire de l'émergence de la distribution comme rationalité économique consistant à maîtriser l'ensemble d'un circuit, et focalisée sur des enjeux liés aux transports, à la logistique. De ce point de vue, le fait que sa conception soit liée au réseau ferroviaire et à la SNCF est très significatif. Vu depuis ce que sont devenus aujourd'hui les réseaux d'approvisionnement en France et dans la plupart des pays occidentaux, cette politique peut apparaître comme archaïque et comme ayant globalement favorisé le maintien de marchés de gros « traditionnels ». Mais si l'on porte un tel jugement, on confond en réalité deux choses différentes : la distribution et la grande distribution. La grande distribution correspond à l'appropriation de la logique de la distribution par des entrepreneurs de la vente au détail, et à toute une série de dispositifs associés, apparus généralement séparément, mais ayant fini par faire système :

4. BERNARD DE RAYMOND Antoine « Commerce et distribution », in *Dictionnaire sociologique de l'entrepreneuriat*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2014, p. 130-141.

super- puis hypermarchés⁵, caisses enregistreuses, vente en libre-service⁶, caddies⁷, etc. En France, ces innovations ont souvent été portées par des entrepreneurs indépendants, provinciaux, éloignés de la grande bourgeoisie d'affaires parisienne et de la planification étatique de l'économie⁸. En outre, elles sont beaucoup plus liées à la montée en puissance de la route qu'au développement du réseau ferroviaire. Pour autant, la politique des MIN constitue bien une innovation qui relève du même ordre de réalité que la grande distribution. Simplement, elle a été pensée par des acteurs différents (le Plan, la SNCF, bref, le capitalisme étatisé) et à destination d'acteurs différents (les grossistes, plutôt que les détaillants). Dès le début de sa mise en œuvre, elle se heurte à cette tension entre distribution et grande distribution.

Distribution et grande distribution

Le décret du 30 septembre 1953 ne fait que poser les grands principes d'une politique, dont les contours (à la fois règlementaires et matériels) se préciseront surtout entre 1958 et 1969. Bien que la réalisation des MIN ait été assez étalée dans le temps, on peut néanmoins repérer un certain nombre de régularités dans la mise en œuvre de cette politique. Tout d'abord, les MIN doivent être situés à proximité des grands bassins de production et des grands bassins de consommation, pour relier les seconds aux premiers. Ils doivent offrir une surface importante pour permettre la réalisation d'opérations modernes de logistique (stockage, mûrissage, tri, réassortiment, etc.). Enfin, ils doivent bénéficier d'une très bonne connexion au système de transports (chemin de fer, route), afin d'assurer la célérité de la circulation des produits. Ces deux dernières conditions permettent d'expliquer pourquoi, dans certaines grandes villes ayant d'anciennes halles (Paris, Bordeaux), on procède à un déménagement du marché et à la construction *ex nihilo* d'un MIN, plutôt qu'à un simple reclassement de la halle municipale en MIN. Sur le plan non plus des implantations de marchés, mais de la circulation de l'information, on peut là aussi repérer certains traits généraux. Tout d'abord, est créé un Service des Nouvelles du Marché, chargé de centraliser les prix enregistrés sur les différentes places de marché, pour établir et diffuser des cours sur l'ensemble des MIN, servant de référence à l'ensemble des opérateurs. Ensuite, il est prévu de procéder à la normalisation des produits : celle-ci permet à la fois de faciliter la conservation et le transport des produits sur des distances importantes et de réaliser des transactions à distance, grâce à des classifications établissant un cadre minimal commun de référence (espèce, variété, forme, coloration, état de l'épiderme, etc.). Concernant la réglementation des transactions et le statut des vendeurs, il importe de noter que (i) des périmètres de protection sont institués autour des MIN afin de favoriser la concentration des entreprises de gros sur ces marchés, et (ii) que l'ensemble des agents s'installant sur ces nouveaux marchés sont fondus dans une catégorie unique,

5. DAUMAS Jean-Claude, « L'invention des usines à vendre », *Réseaux*, 2006, no 135-136, p. 59-91.

6. DU GAY Paul, « Le libre-service : La distribution, les courses et les personnes », *Réseaux*, 2006, n° 135-136, p. 33-58.

7. GRANDCLÉMENT Catherine et COCHOY Franck, « Histoires du chariot de supermarché : ou comment emboîter le pas de la consommation de masse », *Vingtième Siècle*, 2006, vol. 91, no 3, p. 77-93.

8. CHESSEL Marie-Emmanuelle et CHATRIOT Alain, « L'histoire de la distribution : un chantier inachevé », *Histoire, économie et société*, 2006, vol. 25, no 1, p. 67-82.

celle « d'opérateur de marché », et donc à une réglementation unique⁹. Bien qu'étant des entreprises privées, les entreprises installées sur les MIN peuvent faire l'objet d'un certain nombre de contrôles, notamment en raison de la révocabilité de l'emplacement occupé (sur le domaine public).

C'est dans l'agencement concret du marché et l'organisation des transactions que l'on s'éloigne d'un modèle commun et que l'on observe une variété de solutions explorées dans le temps, qui témoignent de la tension évoquée entre distribution et grande distribution. On peut ainsi repérer trois formes concurrentes d'organisation des échanges, à l'œuvre lors de la construction des MIN dans les années 1960, à savoir le cadran, le carreau et la centrale¹⁰.

Le cadran est un dispositif de vente fondé sur un principe d'enchère (dégressive) centralisée. Déjà développé aux Pays-Bas et en Belgique, il a la faveur de certains producteurs modernisés, qui réclament sa mise en place, notamment lors des crises de l'artichaut et du chou-fleur qui frappent la Bretagne en 1958 et 1960¹¹. Le cadran a en effet l'avantage de défaire les transactions des relations bilatérales entre acteurs de l'échange, et de faire émerger un prix unique s'imposant à tous. Pour les producteurs, le caractère public et centralisé de ce dispositif d'échange permet clairement de déconstruire l'emprise des expéditeurs sur la mise en marché, et de mettre fin à l'opacité de leurs pratiques. Aussi le dispositif du cadran est-il implanté sur certains MIN situés dans des bassins de production, comme à Saint-Pol de Léon. Du point de vue des élites modernisatrices, le cadran présente aussi l'avantage, parce qu'il permet la vente sur échantillon, d'accélérer les ventes. Au début des années 1960, on envisage même que les progrès de la normalisation des produits rendent possible l'achat sur catalogue et la réalisation des transactions à distance. Dans une telle perspective, il deviendrait possible de mettre en réseau les criées par les télécommunications, et ainsi réaliser un vaste marché dématérialisé.

Néanmoins, le dispositif du cadran est généralement rejeté par les grossistes, qui non seulement y voient une remise en cause de leur pouvoir sur les filières, mais en outre ne le jugent pas satisfaisant pour une adaptation fine à la qualité de produits vivants et périssables. Aussi, sur certains MIN, une salle de vente aux enchères est construite mais néanmoins abandonnée très peu de temps après sa mise en service. C'est le cas en particulier pour le MIN de Paris-Rungis, ouvert en 1969. En conséquence, les grossistes (et donc les marchés de consommation, c'est-à-dire les plus importants) maintiennent le dispositif du marché physique traditionnel, parfois appelé marché de carreau, c'est-à-dire la vente de gré à gré, en présence des produits. À l'inverse du cadran, le carreau repose sur les relations bilatérales entre protagonistes de l'échange, et l'appréhension

9. BERNARD DE RAYMOND Antoine, « La construction d'un marché national des fruits et légumes : entre économie, espace et droit (1896-1995) », *Genèses*, 2004, no 56, p. 28-50.

10. BERNARD DE RAYMOND Antoine, « Dispositifs d'intermédiation marchande et politique des marchés. La modernisation du marché des fruits et légumes en France. 1950-1980 », *Sociologie du Travail*, 2010, no 52, p. 1-20.

11. MENDRAS Henri et TAVERNIER Yves, « Les manifestations de juin 1961 », *Revue française de science politique*, 1962, vol. 12, no 3, p. 647-671.

sensorielle de la qualité des produits. L'ensemble des paramètres de l'échange (prix, quantités, qualités, voire services associés) sont négociés simultanément¹². De sorte que les prix ne sont généralement pas affichés, mais négociés lors de chaque transaction. C'est pourquoi le carreau est souvent accusé de rendre difficile l'émergence des cours, et de favoriser les spirales spéculatives. Bien que la vente de gré à gré reste le principalement agencement matériel des échanges lors de la construction des MIN, les directions des nouveaux marchés prennent néanmoins soin de fixer une surface minimale pour les « cases » des grossistes (et donc un seuil minimal d'activité pour les entreprises), afin d'éliminer les entreprises dont l'activité est jugée trop faible pour participer à une économie moderne. De sorte que dans les années 1960-1970, le facteur principal de diminution de la population de grossistes en fruits et légumes sont les opérations d'ouverture de MIN¹³.

Mais dès le milieu des années 1960 se fait sentir un besoin pour une autre forme d'organisation des échanges, liée au développement de pratiques d'approvisionnement direct par les supermarchés et hypermarchés. Ainsi, lors d'un colloque sur « Le ravitaillement des grandes villes », organisé en mars 1965, le ministre des finances, Valéry Giscard d'Estaing, demande « comment concilier le fonctionnement de ces marchés de gros, [les MIN,] et le développement des circuits directs de commercialisation »¹⁴. Libert Bou, commissaire à l'aménagement du MIN de Paris-Rungis répond à cette question sur l'adaptation des MIN aux circuits directs qu'elle « ne souffrira pas de difficultés, [...] dans la mesure où les équipements prévus seront modifiés au fur et à mesure que se développeront les nouvelles formes de commercialisation »¹⁵. L'émergence de circuits directs, de même que la demande de produits transformés (salades en sachets, par exemple, et plus généralement, produits dits de « 4^e gamme »), amènent à considérer le besoin pour de vastes entrepôts de stockage, à partir desquelles organiser la livraison directe des produits au client, et où il soit possible de réaliser toute une série d'opérations (tri, assortiment, emballage, etc.). Il paraît en effet évident que faute de se doter de ce type d'installations, les MIN ne parviendront pas à attirer les nouvelles entreprises de distribution, dont le modèle d'affaires est fondé sur l'importance des volumes traités et la rapidité des délais de livraison. Dans le modèle de la livraison directe, en effet, l'efficacité économique tient moins à la transparence du processus de fixation des prix (comme dans le modèle du cadran), ou à la gestion fine du foisonnement des qualités (comme dans le modèle du carreau), qu'à l'importance des volumes traités et aux services associés au produit lui-même (délais de livraison, variété des produits offerts, assortiment, etc.). La nécessité d'attirer ces nouvelles entreprises pour assurer la pérennité des MIN suscite une inflexion de la politique des MIN. L'enjeu devient moins de mettre en place des espaces physiques assurant l'atomicité de l'offre et la confrontation en un lieu unique de l'offre et de la demande, que de construire de vastes zones d'entrepôts, permettant d'augmenter les volumes traités, et d'assurer toute une série d'opérations industrielles de stockage et de

12. Sur ce type de négociation, voir GEERTZ Clifford, *Le souk de Sefrou : sur l'économie du bazar*, Saint-Denis, Éditions Bouchene, 2003.

13. CTIFL, *La distribution des fruits et légumes, les circuits et les opérateurs*, Paris, CTIFL, 1979.

14. *Le Monde*, 6 mars 1965.

15. *Idem*.

transformation des produits. Cette inflexion se traduit immédiatement dans le choix du nombre de MIN à implanter, qui passe de cent initialement prévus à vingt-six finalement. On passe d'une logique de mise en concurrence à une logique de concentration, et d'une logique d'échange à une logique d'industrie et de services.

Néanmoins, en raison de l'investissement initial sur des places de marché, cette nouvelle orientation ne donne pas lieu au développement d'importantes entreprises de gros multi-services, mais à l'hybridation progressive entre les entreprises de gros traditionnelles et les activités de grossiste « à service complet ». Ces entreprises ne correspondent généralement pas aux besoins de la grande distribution, en termes de volumes notamment. En conséquence, celle-ci se voit progressivement obligée d'intégrer la fonction de gros, alors qu'elle y était initialement réticente, plutôt que de s'approvisionner en externe auprès de grossistes diversifiés et traitant des volumes importants¹⁶. À plus long terme, les MIN tendent à devenir un lieu de préservation d'une pluralité de formes de commerce, face à une grande distribution devenue hégémonique. Les MIN réorientent progressivement leur politique, pour revendiquer une défense des produits de qualité, face à l'industrialisation et la standardisation de l'alimentation.

Conclusion

On voudrait, dans cette conclusion, revenir à la question posée au début du texte, concernant l'articulation entre deux conceptions de l'organisation des marchés agricoles. Celle-ci se conçoit volontiers comme une action collective visant les paramètres globaux, macroéconomiques du marché (quantités, prix). L'Organisation Commune des Marchés (OCM) pour le secteur des fruits et légumes (1972) semble particulièrement être animée par cette philosophie. Pour régulariser le marché, elle met en place trois séries de mesures : édicton de normes de qualité des produits, mise en place d'Organisations de Producteurs (OP) pouvant bénéficier d'aides publiques et auxquelles les adhérents ont obligation d'apporter leur production, et enfin institution de procédures de retraits pour gérer les épisodes de crises de marché. Les OP jouent un rôle pivot dans cette OCM, dans la mesure où, sans elles, le morcellement de la production ferait que le marché ne pourrait fonctionner. Elles jouent à la fois un rôle d'homogénéisation de l'offre et d'équilibrage des relations d'échange entre l'amont et l'aval des filières, qui voit la montée en puissance de la grande distribution. De sorte que l'OCM porte une équivoque, que ses réformes ultérieures n'ont pas dissipé¹⁷, entre organisation de la production et concentration de la mise en marché. Pour régulariser le marché, on cherche à concentrer la mise en marché pour créer un rapport de force équilibré entre offre et demande. Le raisonnement implicite veut que plus les OP seront concentrées et canaliseront une part importante de la production, plus le marché sera favorable aux producteurs. La concentration de la mise en marché offre théoriquement un pouvoir

16. LEUSIE Marc, *Évolution récente des formes de commercialisation des produits frais : fruits et légumes, poisson*, Thèse pour le doctorat d'économie, Paris I, Paris, 1982.

17. Antoine BERNARD DE RAYMOND, *En toute saison, le marché des fruits et légumes en France*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013 ; Sophie DUBUISSON-QUELLIER, Mireille NAVARRETE et Jean PLUVINAGE, « Les organisations de producteurs au cœur de la valorisation de la qualité des fruits. Une diversité de stratégies en Rhône-Alpes », *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, 2006, n° 292, p. 18-34.

de négociation plus important aux OP. Mais en favorisant la concentration de l'offre, ne favorise-t-on pas paradoxalement l'hégémonie de la grande distribution ? En effet, la concentration en vue de la négociation avec la grande distribution tend à faire de celle-ci un interlocuteur unique et appelle à une simplification des circuits commerciaux. Dans une telle évolution, les propriétés des fruits et légumes (périssabilité, saisonnalité) deviennent un handicap pour l'offreur, le temps jouant toujours à son détriment. De ce point de vue, une bonne organisation des marchés ne devrait-elle pas favoriser, autant que l'équilibrage des paramètres macroéconomiques par la concentration de l'offre, la pluralité et la souplesse des circuits commerciaux ou encore, la diversité des services associés au produit¹⁸ ? Plus généralement, ne devrait-on pas concevoir l'organisation des marchés non seulement comme un travail de régularisation globale des prix, mais aussi comme un effort pour mettre en place des circuits, concevoir des sites, canaliser des flux, et penser l'articulation, la complémentarité entre différents circuits ?

18. Cécile PRALY et Carole CHAZOULE, « Les circuits de proximité en fruits, une économie de la variabilité complémentaire de l'expédition », *Revue d'Études en Agriculture et Environnement*, 2013, vol. 94, n° 1, p. 39-64.

Histoire de la régulation interprofessionnelle dans la filière des légumes transformés, des années 1960 aux années 1980

Egizio Valceschini

L'extension rapide des contrats entre les agriculteurs et les entreprises agro-alimentaires, dans l'aviculture et le secteur des fruits et légumes transformés en particulier, incitent les pouvoirs publics à la fin des années 50 et au début des années 60, à établir les grands principes d'une « économie contractuelle »¹. Économistes, responsables agricoles ou politiques, pour s'en féliciter ou le redouter², voient dans le contrat un mode d'organisation d'avenir. Posant comme nécessaire la régulation des marchés agricoles³, certains le considèrent comme un instrument au service d'une économie concertée réalisant « un nouveau compromis entre l'organisation et la spontanéité, entre le plan et le marché »⁴.

1. Pour différents points de vue à cette époque, voir : *Économie rurale*, 1964 - Groupements et contrats de commercialisation, 60, 123 pages.

2. Voir : SÉVERAC C., 1963 – *L'intégration verticale en agriculture*. Bilans et études. CEE, Informations internes sur les marchés agricoles, Série A, n° 10, 207 pages ; CNEEJA, 1964 - État des recherches portant sur l'industrialisation de l'agriculture. Université de Grenoble, Faculté de Sciences Économiques/IES, 314 pages ; LE BIHAN ET AL., 1966 - *Incidence du développement de l'intégration verticale et horizontale sur les structures de production agricole. Contributions monographiques*. CEE, Informations internes sur l'Agriculture, n° 11 ; BODIGUEL M.Y., JOLLIVET M., MAINIE Ph., 1971, *Structures agraires et diffusion de l'économie contractuelle en agriculture*. Tome IV : *Synthèse et conclusion*. CORDES/DGRST/CNRS/ Université Paris X-Nanterre, 422 pages. ; CEE *Informations internes sur l'Agriculture, 1975* - Intégration verticale en agriculture. Aperçu synoptique, n° 145, 117 pages.

3. Voir : VALCESCHINI E., 1988, *De l'intégration à l'économie contractuelle. Vers un renouvellement de la problématique*. in P. COULOMB et AL. (ed.), *Les agriculteurs et la politique*, Presses de la FNSP, 289-293 ; VALCESCHINI E., 1995 - Contrat, coordination et institutions. Problématiques et méthodologies de l'économie rurale. in ALLAIRE G. et BOYER R. (éd.) *La grande transformation de l'agriculture : lectures conventionnalistes et régulationnistes*, éditions INRA-Economica, 444 pages, 241-257.

4. BONADIEU G., 1978 - La régulation contractuelle de l'économie. *Économie appliquée*, 31(3-4), p.595.

Les pouvoirs publics, dès la loi d'orientation de 1960, ont cherché à établir les fondements institutionnels de cette économie contractuelle. Cette loi autorise le ministère de l'Agriculture à homologuer des « contrats-type » par produit. La création, en 1962, de la procédure des « groupements de producteurs » s'inscrit dans la même perspective. C'est cependant la loi de 1964 « tendant à définir les principes et les modalités du régime contractuel en agriculture⁵ » qui fixe l'architecture de cette économie contractuelle : « La présente loi définit les principes du régime contractuel pouvant être appliquée à la commercialisation des productions et à l'approvisionnement des producteurs agricoles en vue de promouvoir et réglementer les rapports entre producteurs, acheteurs et transformateurs⁶. »

Bien avant la loi de 1975 sur les interprofessions⁷, l'interprofession des légumes transformés et les outils de régulation qui lui sont octroyés par l'État entre 1960 et le milieu des années 1980, représentent un cas de figure particulièrement abouti d'un système contractuel.

Cette contribution met d'abord en évidence les caractéristiques de ce système contractuel interprofessionnel. Il analyse ensuite le fonctionnement du mode de régulation qui lui est associé. Enfin, il montre comment le changement de concurrence interne au secteur et les modifications de la réglementation de la concurrence se conjuguent pour rendre inefficace ce système de régulation, et conduire finalement à son démantèlement de facto.

L'analyse s'appuie sur l'étude des accords interprofessionnels et des contrats-type⁸ de la création de l'interprofession en 1961, jusqu'en 1990. Les documents éclairant leur élaboration, leur négociation et leur mise en œuvre ont également été analysés⁹.

5. Cette loi est analysée par : MOREAUX J., 1964 - Analyse critique de la loi sur l'économie contractuelle. *Économie rurale*, 60, 53-67, p. 56. Voir aussi : MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, 1965 - *Politique Agricole de Groupe. Revue française de l'Agriculture*, 4^e trimestre, 127-150 ; MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, 1979 - *Les relations contractuelles verticales en agriculture. Aspects économiques et problèmes juridiques. Les Cahiers de la DPE*, 99 p. ; CHOUILLOU J., 1965 - Les accords interprofessionnels à long terme, objectifs de l'économie contractuelle en agriculture, *Revue française de l'Agriculture*, 8, 25-37. Pour analyse très approfondie, voir : DANET J., 1982 - *Droit et disciplines de production et de commercialisation en agriculture. Thèse Doctorat d'État, Mention Droit, Université Paris I*, 2 tomes, 813 p. Voir aussi : MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, 1979 - *Les relations contractuelles verticales en agriculture. Aspects économiques et problèmes juridiques. Les Cahiers de la DPE*, 99 pages.

6. Loi du 6 Juillet 1964, citée par MOREAUX (1964), p.56.

7. Voir : CORONEL C., LIAGRE L., 2006 - *Les interprofessions agroalimentaires en France. Note de synthèse*, Ministère Français des Affaires Étrangères – DGCID DCT/EPS, IRAM / REDEV, 44 p. ; RIO Y., 2012 – Interprofessions et contractualisation La régulation des marchés au sein des filières. *DEMETER* 2012, 12 – 41.

8. Voir : VALCESCHINI E., 1991 - *Qualité des produits agricoles et formes de coordination entre exploitations agricoles et firmes agroalimentaires. Le cas du secteur des légumes de conserve. Appel d'offres Les changements techniques dans les industries liées à l'agriculture. MRES/INRA/CNRS.*

9. Documents de l'Interprofession, UNILEC (Union Nationale des Légumes de Conserve jusqu'en 1989, puis UNILET, Union Nationale des Légumes Transformés) : procès-verbaux des Commissions des accords et des Commissions de conciliation, comptes rendus des Conseils d'administration, rapports d'activité annuels, rapports économiques de l'Interprofession, comptes rendus des Assemblées générales du CENALDI (Comité Économique National des Légumes à Destination Industrielle). Ont été étudiées les clauses des accords (cahiers des charges, système de tarification, modalités de contrôle, etc.), leur mise en œuvre dans les relations (utilisations stratégiques dans la négociation ou pendant la réalisation du contrat), leur encadrement institutionnel (modalités de négociation et de contrôle de l'application du contrat...).

Ont également été étudiées la mise en œuvre des accords interprofessionnels et les négociations locales aux niveaux des sites industriels et celui des bassins de production agricole, essentiellement à partir du cas du leader sur le marché de la conserve de légumes, le groupe Bonduelle¹⁰.

I - L'architecture contractuelle de la filière des légumes transformés

La création de l'UNILEC anticipe sur la loi de 1964 et se trouve au centre des débats qui animent la préparation des textes législatifs. Historiquement le premier « contrat-type » élaboré et mis en œuvre par l'interprofession a concerné la culture du pois, légume aux techniques de production les plus industrialisées et qui est, de très loin, le légume qui porte alors la croissance du marché. Ce dernier a eu non seulement un rôle de précurseur, mais plus structurellement une fonction de modèle pour toutes les autres cultures légumières destinées à l'industrie. Par la suite la plupart des légumes destinés à l'industrie de transformation (appertisation et surgélation) ont donné lieu à l'élaboration de contrats du même type.

Analysant la politique de l'organisation patronale de l'industrie de la conserve en matière d'interprofession, Pierre Albert a mis en évidence les conditions socio-économiques qui ont soutenu l'élaboration des accords interprofessionnels¹¹. Il met en avant la crainte du patronat de la conserverie de voir l'État intervenir lui-même directement dans la restructuration en cours du secteur de la transformation industrielle. Dans une situation d'expansion continue des débouchés, le patronat des industries de la conserve préfère « se passer relativement de l'intervention de l'État en matière de régulation des marchés. » L'interprofession « semblait pouvoir constituer aux yeux de l'organisation patronale une alternative à la politique européenne de prix garantis à la production ». Albert voit également dans le soutien à une organisation interprofessionnelle « l'amorce d'une volonté de constituer une filière fruits et légumes transformés nettement différenciée de la filière des produits frais¹² ». C'est que les cadres juridiques et les instruments d'action mis à la disposition des acteurs du secteur ne visent pas seulement à régler à travers un contrat les rapports bilatéraux entre agents individuels, agriculteurs et industriels. Il leur donne la possibilité de réguler l'ensemble de la filière. Au travers d'une Interprofession, il leur est confié la coordination (stratégique, organisationnelle, opérationnelle) entre les agents économiques, c'est-à-dire le pilotage technique de la filière, sur la base d'un triple mécanisme : de délégation d'autorité du niveau individuel et local vers le niveau collectif central (système de représentation) ; de partage de l'autorité au niveau central (entre les représentants des différentes professions) ; de subordination hiérarchique des niveaux locaux et individuels vis-à-vis des instances collectives et centralisées.

10. Voir : SOLER L.G., VALCESCHINI E., 1995 - *Évolution des formes de coordination et maîtrise des changements organisationnels dans le secteur agro-alimentaire. Le cas du Groupe Bonduelle*. Rapport final. Groupe Bonduelle/ Ministère de la Recherche et de la Technologie (Appel d'offres Modernisation de l'entreprise. Technologie, innovation et société), 105 p. + annexes. Voir aussi : VALCESCHINI E., DELOFFRE P., 1995, *La maîtrise des changements organisationnels dans l'agro-alimentaire. Genèse et construction d'une recherche coopérative entre Bonduelle et l'INRA*. in : *Sciences de l'homme et entreprises : histoires de partenariat*, éditions L'Harmattan, Paris, 121-145.

11. ALBERT P.J., 1985 - L'élaboration de la politique patronale. *Société Française*, 17, 25-30.

12. ALBERT P.J., 1982 - *Formation de la politique de l'organisation patronale de l'industrie de la conserve en matière d'interprofession. Éléments d'histoire depuis 1942* - Document multigraphié, INRA-ESR, Dijon, 19 pages, p. 1, 14 .

Le fondement institutionnel de l'accord interprofessionnel

L'objectif de la loi de 1964 est d'organiser la négociation entre acteurs économiques sur la base de rapports de forces équilibrés entre agriculteurs et industriels. La clé de cet équilibre est l'organisation de la négociation à un niveau qui n'est pas bilatéral entre une exploitation et une entreprise industrielle, mais à un niveau collectif (régional et/ou national) entre les organismes représentatifs des professions en présence. « Dans le cadre des objectifs prévus par le plan en ce qui concerne la production et pour faciliter l'écoulement régulier des produits en cause, des accords interprofessionnels à long terme sont conclus, selon les modalités prévues par la présente loi, entre les acheteurs ou leurs groupements et les organismes les plus représentatifs des producteurs à l'échelon national ou à l'échelon régional. »¹³

L'accord interprofessionnel est élaboré sans l'intervention de l'État, qui a pourtant un rôle décisif car l'accord est soumis à une procédure d'homologation et d'extension par les pouvoirs publics : « Par l'extension de l'accord, un arrêté interministériel peut conférer à tout ou partie des clauses de l'accord un caractère obligatoire à l'égard des producteurs, acheteurs, transformateurs, quel que soit leur statut juridique »¹⁴.

Danet approfondit la discussion sur la nature juridique de l'accord interprofessionnel. « Ces conventions, écrit-il, n'ont pas principalement pour objet de faire naître des obligations, dès à présent précisées entre les signataires, mais de régler à l'avance et dans l'abstrait, les dispositions auxquelles devront se conformer les contrats individuels conclus entre les membres signataires des accords. Sous deux aspects, elles se rapprochent du règlement par leur caractère général et impersonnel d'une part, et par leur capacité d'extension qui accentue leur force obligatoire. Assimilables à des conventions collectives d'ordre économique, ces accords s'imposent aux groupements qui en sont signataires. Par contre, la procédure d'homologation étend leur champ d'application. Comparable à l'extension des conventions collectives du travail, ou d'ordre économique, l'accord interprofessionnel, une fois homologué, devient obligatoire pour l'ensemble des producteurs et conserveurs des secteurs industriels et coopératifs. Par la procédure d'homologation l'État joue un rôle capital, transformant de simples engagements volontaires en une organisation obligatoire des marchés »¹⁵.

L'accord interprofessionnel ne se veut donc pas uniquement le garant d'une négociation équilibrée entre des producteurs agricoles atomisés et des industries agro-alimentaires, mais aussi un instrument de régulation sectorielle. « L'État, indique Danet, a donné les moyens aux interprofessions d'organiser le marché en donnant à leurs accords la force obligatoire et le financement qui leur assurent une incontestable autorité »¹⁶.

La filière n'est pas considérée comme un simple lieu d'échange (un « marché »), mais aussi comme une structure productive. Elle est érigée en espace économique cohérent orienté vers un objectif qui transcende les intérêts strictement individuels des acteurs.

13. Loi du 6 juillet 1964, citée par MOREAUX J., 1964, p. 56.

14. MOREAUX J., 1964, *op. cit.*, p. 57.

15. DANET J., 1982, *op. cit.*, p. 139.

16. DANET J., 1982, *op. cit.*, p. 139.

L'accord interprofessionnel constitue un arrangement conventionnel dont le but est, d'une part de produire une valeur ajoutée grâce à un comportement coopératif entre des producteurs (agricoles et industriels), d'autre part de partager la valeur créée.

L'Interprofession n'assure pas seulement la gouvernance des transactions entre agriculteurs et industriels, elle est légitimée comme acteur collectif habilité à piloter la stratégie de la filière, en matière de production et de régulation du marché. Elle est dotée réglementairement, par délégation de prérogatives habituellement détenues par les pouvoirs publics, des moyens pour définir la stratégie de production et de répartition de la valeur. À cette fin, l'Interprofession agit comme un agent central qui impose une organisation hiérarchique. L'accord interprofessionnel est traduit dans un « contrat-type », identique pour tous et mis en œuvre au niveau de chaque bassin d'approvisionnement par les « groupements de producteurs » et l'usine, réunis au sein d'une « commission mixte » qui est le relais de l'Interprofession au niveau local. Les actions des producteurs individuels au niveau local, agriculteurs et industriels sont subordonnées aux décisions ou aux règles de décision édictées par l'Interprofession.

Une négociation contractuelle centralisée

Diverses dispositions législatives prévoient un système de représentation des agriculteurs et des transformateurs. Ce système codifie la délégation : (1) du pouvoir de négociation des agriculteurs et des industriels à leurs représentants professionnels; (2) leur pouvoir de décision à l'Interprofession. L'Interprofession est érigée en une instance de négociation centralisée : les négociations se déroulent à un niveau national et sont menées par les organismes représentatifs des professions concernées (les « collèges » professionnels).

Danet précise que du point de vue des industriels, « la condition préalable à tout accord résidait dans la constitution d'institutions représentatives de l'ensemble des producteurs agricoles »¹⁷. La représentation des agriculteurs s'organise produit par produit à un niveau régional autour de groupements de producteurs dont l'association au niveau national constitue l'Association nationale des producteurs de légumes de conserve (ANPLC). Cette représentation est modifiée en 1986 avec l'adoption du statut de comité économique (union des Groupements de producteurs), dénommé Comité économique national des agriculteurs de légumes à destination industrielle (CENALDI). Les acteurs habilités à négocier dans le cadre de l'UNILEC, puis de l'UNILET, sont les suivants : la CSC (Chambre syndicale de la conserve), qui représente les industriels privés et elle détient 40 % des sièges du conseil d'administration ; la FNCC (Fédération nationale des conserveries coopératives), qui représente les transformateurs au statut coopératif ou SICA, et possède 20 % des sièges ; le CENALDI représente les agriculteurs et détient 40 % des représentations.

L'Interprofession a pour principal objet l'élaboration d'accords, annuels ou pluriannuels. L'UNILEC élabore, lors des « Commissions des accords », les accords nationaux, parfois pluriannuels et concernant parfois en même temps plusieurs légumes ; par exemple pois, haricot vert et flageolet sont traités ensemble. Les accords contiennent principalement : la

17. DANET J., 1982, *op. cit.*, p.146.

définition des produits (critères d'aptitude à la transformation industrielle, définition des standards de qualité commerciale), le système de tarification des légumes bruts, les droits et les devoirs des parties et les modalités de contrôle du respect des accords.

L'accord national est traduit dans un « contrat-type » qui sert obligatoirement de modèle pour les contrats de culture signés au niveau local par l'industriel d'une part et par les représentants des agriculteurs d'autre part. Les contrats sont donc collectifs et définis par légume et pour chaque campagne. Au niveau de l'usine et de son bassin de collecte, des structures sont chargées de sa mise en œuvre. Dès 1962, l'UNILEC indique dans l'accord triennal : « Les représentants du groupement de producteurs pourront étudier avec le conserveur les problèmes de mise en place des contrats et leur réalisation ». Rapidement, avec la complexification des accords, cette structure devient insuffisante. Sont instituées, dès 1973, des Commissions mixtes d'usine (pour chaque légume), dont la constitution devient obligatoire. Elles sont composées à 50 % par des représentants de l'usine et à 50 % par des représentants des « planteurs », obligatoirement désignés par le groupement local de producteurs. Il faut remarquer que les modes d'organisation de l'interface usine-fournisseurs agricoles ne correspondent pas, selon les régions et le statut privé ou coopératif des entreprises en particulier, à des schémas strictement identiques.

Le degré de précision des contrats peut être plus ou moins fort selon les points de confrontation concernés. Certains objets de confrontation sont résolus entièrement au niveau national par les collègues : l'UNILEC prend la décision qui s'impose aux acteurs locaux. Pour d'autres points, le contrat national fait appel aux commissions mixtes, afin de négocier les prises de décision au niveau local. Les contrats fixent plus ou moins précisément le cadre de ces négociations, délimitant la marge de manœuvre des acteurs locaux. « L'UNILEC est obligatoirement saisie de tous les litiges posés par l'application du contrat ». Au niveau local, les conflits sont étudiés en commission mixte (depuis 1977). Avant la création de celles-ci et dès 1962, les accords indiquent la possibilité de créer une commission des litiges, composée d'un expert et de représentants du service agricole du département, des producteurs, du conserveur et de l'UNILEC. En cas de non-résolution au niveau local, les conflits peuvent être résolus au niveau national par la « commission d'arbitrage ». En cas de problèmes importants, les pouvoirs publics peuvent intervenir par l'intermédiaire de l'ONIFLHOR (Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture), ou de la direction des industries agroalimentaires (DIAA) au ministère de l'Agriculture. Cette intervention des pouvoirs publics est ressentie comme une menace par les collègues professionnels et, sur la période considérée, cette procédure n'a jamais été employée pour des litiges. Dès 1967, des étapes intermédiaires sont introduites entre le niveau local et le niveau national des procédures de conciliation. De 1967 à 1983, la Commission de conciliation est départementale et s'occupe de tous les litiges individuels. Si une solution n'est pas trouvée, les conflits sont alors pris en charge, soit par les tribunaux, soit par les Présidents des organisations professionnelles intéressées. Le choix des options fait partie des clauses particulières des contrats. Ensuite un tiers arbitre et prend une décision immédiatement appliquée. Cette commission est supprimée en 1983. À partir de 1981, une Commission nationale de conciliation est créée. Elle est composée de membres des trois collèges professionnels de l'UNILET et est présidée par le président de l'Interprofession.

II - La régulation de la demande de conserves et de l'offre de légumes

Pour assurer l'ajustement entre l'offre de légumes bruts destinés à la transformation

et la demande de conserves, la régulation par l'interprofession s'exerce dans deux grands domaines : la gestion des stocks de conserve d'une part, et d'autre part la fixation des tarifs payés aux agriculteurs. Elle développe une action sur l'élargissement de la demande par le marketing et la publicité mais ce rôle devient très vite mineur. Par rapport à l'offre, elle pratique une politique de prix visant à une production selon des standards de qualité commerciale élevée. L'étendue du pouvoir donné à l'interprofession est traduite en particulier à travers la possibilité qu'elle a de gérer les stocks de conserve et de contingerer la production. L'intervention de l'interprofession dans ce domaine est particulièrement prononcée lorsqu'une période de surproduction se prolonge au risque d'entraîner une chute du prix des conserves. Le contingentement tend à figer le partage du marché entre les industriels et à maintenir un certain niveau de prix.

Réguler l'offre en éliminant la concurrence dans l'accès à la matière première Maîtrise des stocks et contingents

La demande de légumes transformés évolue d'une année sur l'autre, sans grande discontinuité, elle est globalement prévisible avec exactitude, avec cependant une inconnue plus grande sur le niveau des exportations. Les désajustements entre l'offre et la demande, et en particulier les excédents, peuvent également provenir de la baisse des exportations, mais ils ont surtout pour origine des programmes de fabrication industrielle trop ambitieux ou une productivité agricole plus forte que prévu. L'interprofession met en place un dispositif d'ajustement fondé sur l'évaluation des stocks de conserves.

Les légumes transformés étant stockables, le déséquilibre est mesuré par l'ampleur des stocks. Il est du ressort de l'UNILEC dès son origine de calculer les stocks excédentaires et de déterminer ensuite des quotas de production par entreprise et leur attribution. Albert et al. ont expliqué le rôle central des stocks et de leur gestion : « La régulation assurée par les stocks dépasse le cadre annuel. Face à des livraisons évoluant de façon assez régulière, les fabrications sont fluctuantes d'une année sur l'autre, et l'on peut considérer que les stocks jouent un véritable rôle de régulation de l'offre. Cette régulation est si réelle que dans les périodes où les fabrications dépassent durablement les débouchés, elle s'inscrit comme disposition interprofessionnelle, imposant aux industriels le maintien d'une partie de leur fabrication en stocks¹⁸ ».

Dès l'accord de 1961, le contrat annuel fixe un objectif de production de conserves de pois au niveau national. Des normes sont précisées pour déterminer l'objectif de production au niveau de chaque entreprise (en fonction de ses stocks, de ses ventes...), qui le répercute alors au niveau de ses usines, à travers chaque programme de fabrication. Pour les campagnes de 1962 et de 1963, les producteurs agricoles ont un droit de regard sur les programmes de fabrication de leur usine, à travers une commission d'arbitrage.

Les usines ne respectant pas leur programme de fabrication font l'objet de redevances supplémentaires entièrement à leur charge : les productions excédentaires sont considérées comme fabriquées à partir d'approvisionnement hors contrat et sont donc

18. ALBERT P.J., LIAROUTZOS J.M., MARTIN M., 1987 - *Diversité des modes d'évolution de la rentabilité dans 13 secteurs des industries agro-alimentaires*. Document multigraphié., INRA-ESR, Dijon, 248 p. + Annexes, p. 133.

pénalisées à ce titre. L'objectif de fabrication est décidé au niveau national, l'UNILEC doit donc être informée des programmes de fabrication des usines. Elle a un droit de regard sur toutes les données statistiques nécessaires à l'application des accords sous la garantie du secret professionnel.

Ce système est reconduit jusqu'à l'accord de 1978/79/80. Désormais une assemblée distincte, la « Commission de régulation des marchés » se charge de définir les objectifs de fabrication avec des modes de calcul précis. Le système de contingentement est renforcé au cours de l'accord 1983/84/85 suite à des excédents importants ; on bloque des stocks pour limiter la mise en marché. Les contingentements s'appliquent donc, pour ces trois campagnes, aux quantités de conserves commercialisées et non plus à celles produites. Pendant ces campagnes, la fabrication est donc libre. Les quantités fabriquées en plus du quota de vente doivent être bloquées aux frais de l'entreprise sous peine de pénalités, les entreprises recevant une subvention de l'UNILEC. La subvention est financée grâce à un prêt du FORMA (Fonds d'orientation et de régulation des marchés agricoles), contracté par l'UNILEC et remboursable sur trois ans. Les entreprises subventionnées le sont sous la forme d'un prêt remboursable sans intérêts. En contrepartie, l'État exige que les entreprises adoptent un système de contingentement sévère pour les campagnes 1983 et 1984.

Malgré ces dispositions, les fabrications de conserves de pois présentent, en 1984, un excédent par rapport à l'objectif national prévu, excédent qui vient s'ajouter aux stocks rémanents de la surproduction de 1982. Face à cette situation, les acteurs de la filière ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les actions à entreprendre, au point que l'UNILEC saisit la DIAA (Direction des industries agro-alimentaires) « des difficultés rencontrées pour trouver un consensus interprofessionnel relatif aux mesures nécessaires à l'enrayement de la crise ¹⁹ ». La DIAA propose alors un compromis relatif aux programmes de fabrication à mettre en œuvre en 1985, qui concerne cette fois la production agricole, et non plus seulement la mise en vente des conserves. L'UNILEC voit alors son pouvoir renforcé et ses décisions se complexifier. Elle doit fixer non seulement les quantités de conserves à produire par entreprise pour 1985, mais aussi l'équivalent en produit frais et en nombre d'hectares que cela représente. De plus, les usines doivent faire parvenir à l'UNILEC tous les programmes de fabrication mettant en jeu du pois, ceci comprenant tous les mélanges et même les surgelés. Ces programmes précisent le rendement prévu en culture de pois. En cas de dépassement des programmes de fabrication, des pénalités sont à verser. Quant aux excédents de production de conserves, ils sont bloqués.

En 1985, le marché est assaini et les contingentements ne figurent plus dans les contrats de 1986. Lors des négociations les collèges parlent de laisser dorénavant plus de liberté aux entreprises. Les accords 1987/88/89 traduisent ce changement : l'objectif de fabrication national devient indicatif, il n'y a plus de quotas sur les ventes ni sur les fabrications. On se contente, avant chaque campagne, de fixer un objectif national (calculé sur les mêmes bases que lors des contingentements). L'UNILEC collecte les programmes de fabrication de chaque usine et émet un avis dont les entreprises sont libres de tenir compte ou pas.

19. Lettre envoyée à la DIAA par l'UNILEC en novembre 1984.

Une note interne de l'UNILEC explique ainsi ce changement d'orientation : « Les tentatives de régulation du marché par des moyens coercitifs ont plusieurs inconvénients essentiels : ils figent les positions respectives des entreprises (parts de marché) pénalisant les plus dynamiques. Ils provoquent, par leur simple possibilité de mise en œuvre, en cas de surproduction prévisible, une accentuation du phénomène (...) La situation économique nouvelle observée depuis 1984/85 rend les stocks plus lourds à supporter que dans notre passé inflationniste. Les entreprises ont donc intérêt à ne pas produire plus que leur marché, et pour cela l'information précoce (décembre-janvier) sur les intentions globales de fabrication de l'ensemble national permet à chacun d'ajuster ses positions en fonction du contexte général prévisible²⁰ ».

Le retour de la concurrence

Face au progressif ralentissement de la demande de conserves et aux capacités de production agricole excédentaires, l'UNILEC s'efforce à partir de la fin des années 70 de contrôler de façon de plus en plus stricte les quantités offertes. Elle restreint ainsi la concurrence sur le marché aval entre conserveurs et évite une baisse drastique des tarifs payés aux agriculteurs. La logique de cette action reste cohérente avec la vocation initiale de l'interprofession de limiter les mécanismes de concurrence en aval et ses effets sur l'amont agricole. Elle correspond à exclure l'accès au marché des conserves et l'approvisionnement en matières premières agricoles du champ de la concurrence entre industriels. La concurrence s'exerce avant tout au niveau des unités de fabrication industrielle, c'est-à-dire au niveau des économies d'échelle, des équipements de transformation et de la gestion de la main-d'œuvre. L'avantage concurrentiel est fondé essentiellement sur la performance en matière de coûts de production industriels. Les gains de parts de marché sont réservés aux entreprises qui ont les coûts de fabrication les moins élevés, et passent par l'acquisition de nouveaux contingents grâce au rachat des entreprises les moins efficaces.

Le milieu des années 1980 voit s'opérer une rupture dans la logique d'action de l'interprofession. L'activité de l'UNILEC en matière d'ajustement entre offre et demande se limite à la centralisation de l'information et à sa diffusion auprès des entreprises industrielles. Est ainsi octroyée aux transformateurs une autonomie d'objectif et de décision dans les domaines commercial et agricole, alors qu'au contraire les agriculteurs voient quasiment disparaître leurs prérogatives en matière de maîtrise des débouchés de la filière.

L'autonomie accordée aux conserveurs dans leurs stratégies vis-à-vis des marchés en aval aboutit à replacer les rapports entre les entreprises industrielles dans le champ de la concurrence commerciale. La concurrence par les coûts est immédiatement traduisible dans une concurrence par les prix et en une lutte directe pour des parts de marché. Une autre conséquence est l'incitation donnée aux transformateurs de soutenir cette concurrence sur les prix en faisant pression à la baisse sur le prix des légumes bruts. L'approvisionnement en matière première est également replacé dans le champ de la concurrence. Un éditorial du président de l'Interprofession dans UNILET Informations, en 1990, résume cette

20. Note du Directeur de l'UNILEC, datée du 11/07/1988.

situation : « Pendant un quart de siècle, les relations entre producteurs et transformateurs de légumes se sont situées dans le cadre d'une économie contractuelle dont la logique était d'éliminer les différences de prix d'achat du légume qui auraient pu exister entre les usines. En d'autres termes, il avait été décidé que le prix du légume ne devait pas constituer un élément de concurrence entre les entreprises. L'interprofession avait donc un rôle d'uniformisation des conditions d'achat des légumes. C'est dans cet esprit qu'ont été mis en place les mécanismes de fixation de prix nationaux, d'harmonisation des méthodes et des centres de réception, puis, plus récemment, de contrôles des réceptions²¹ ».

La tarification des légumes

Tel qu'il est construit par l'accord interprofessionnel, le prix des légumes destinés à la conserve n'est pas une variable d'ajustement entre offre et demande. Il joue le rôle de clé de répartition de la valeur ajoutée par la filière, entre les différents acteurs. Résultat d'une négociation, il s'apparente à un tarif, qui est fixé à partir de plusieurs composantes dont trois sont essentielles :

- la fixation d'un prix national minimum payé aux agriculteurs : c'est un tarif qui a la double fonction d'incitation à produire et de garantie de revenu ; afin de rendre attractives les cultures légumières, leur prix est déterminé en effet en grande partie en référence aux prix des cultures de substitution, principalement des céréales dont le prix et le marché sont stabilisés par la Politique agricole commune (PAC) ;
- la détermination de la grille de paiement des légumes bruts en fonction des classes de qualité et des niveaux de productivité agricole : l'accord est équivalent à un système de répartition de la valeur ajoutée, entre agriculteurs et industriels, entre agriculteurs eux-mêmes et entre régions de culture ; il représente aussi vis-à-vis des fournisseurs agricoles une incitation à produire en conformité aux standards de qualité préétablis ;
- la prise en compte des risques : est spécifié un mécanisme d'indemnisation partielle des surfaces de légumes non récoltées pour des raisons de rendements agricoles plus élevés que prévus ou de baisse des ventes de conserve ; le contrat assure un certain partage des risques économiques permettant un ajustement tactique à l'échelle de la campagne.

Le tarif minimum national

La détermination du tarif de la matière première agricole a lieu chaque année lors des réunions de la Commission des accords. Les tractations cependant s'étalent sur plusieurs mois et s'appuient sur un processus de recherche et d'échange d'informations à plusieurs niveaux. Au niveau national, à partir notamment des informations statistiques collectées par les services administratifs de l'interprofession, les collèges examinent les données relatives à l'état de la campagne précédente : production agricole, fabrication industrielle, stocks, productivité... Ils analysent la situation du marché national et international, la concurrence étrangère et les prix fixés par la Politique agricole commune pour les différentes productions végétales. Chacun argumente ensuite en fonction de ses objectifs « des efforts qu'il est prêt à faire ».

21. UNILET *Informations*, n° 67-68, Juin 1990.

À l'échelle des grandes régions de culture, les divers acteurs agricoles et industriels se renseignent sur la situation des autres cultures et également sur les intentions des usines concurrentes. Au niveau de chaque usine, les chefs de plaine ou les techniciens agricoles de l'usine ont commencé leur prospection auprès des agriculteurs pour évaluer le nombre d'hectares qu'ils sont prêts à consacrer aux cultures légumières et à quel niveau de prix.

La détermination du tarif ne se réfère donc pas à l'ajustement entre quantité de légumes offerte et quantité demandée, elle est étroitement connectée à l'offre d'hectares que les agriculteurs s'engagent à ensemercer en légumes. Une note de l'UNILET explique clairement cette référence à l'offre de surface. « Cette négociation nationale peut durer plusieurs mois, car elle fait jouer le jeu de l'offre et de la demande au niveau des surfaces que les producteurs accepteront de consacrer aux cultures légumières. (...) Ce mécanisme de négociation et de contractualisation a pour but d'éliminer les mécanismes d'achat à caractère spéculatif. Les quantités dont les usines disposeront sont donc déterminées avec précision avant campagne et les prix pratiqués sont insensibles aux variations climatiques. S'il en était autrement, et en particulier si les prix n'étaient pas convenus lors de la passation des contrats de culture, on encouragerait les tendances inflationnistes». (...) « De plus, la politique contractuelle a tendance à fidéliser les producteurs à la culture du légume de conserve et donc à améliorer leur savoir-faire, et par conséquent leur productivité. À l'inverse, sans organisation du marché, et plus particulièrement sans fixation de prix minima nationaux, les conditions d'achat des légumes par les usines deviendraient un facteur essentiel de compétition entre industriels et entraîneraient à une course aux producteurs nouveaux, chacun souhaitant trouver de nouveaux agriculteurs acceptant des prix toujours plus bas²² ».

Rémy indique qu'au début de la culture du petit pois sous contrat dans le Soissonnais (dans les années 1950), « le prix des pois est celui du blé de la campagne précédente »²³. La référence aux cultures de substitution est une constante dans le processus de fixation du tarif des « grands légumes » (pois, haricot vert, flageolet, épinard). « Le mécanisme de formation des prix dans les légumes de conserve repose, écrit l'UNILET, sur une négociation qui tient largement compte de l'évolution des prix des cultures concurrentes, prix qui sont fixés par la Communauté Européenne²⁴. »

Cette référence n'est pas explicitement indiquée jusqu'en 1987, dans les accords interprofessionnels. Durant la période précédente elle est utilisée par les représentants des agriculteurs, et les industriels ne peuvent faire autrement que de s'y soumettre alors qu'ils la dénoncent en argumentant qu'elle les met dans une position de devoir payer plus cher que leurs concurrents étrangers les légumes bruts. La multiplication des cultures de substitution, la variation du soutien européen aux prix selon les cultures et les années, ainsi que les différences dans les structures des coûts de production ont sensiblement compliqué cette référence. Au milieu des années 1970, l'ANPLC met en place un « indice de référence » qui vise à permettre la comparaison des prix de revient agricoles et des

22. Note du Directeur de l'UNILET datée du 12/10/1987.

23. RÉMY J., 1971 - *Structures agraires et diffusion de l'économie contractuelle en agriculture*, sous la direction de M. JOLLIVET. Tome III : *Le Soissonnais*. CNRS/CORDES/DGRST/Université Paris X Nanterre, 257 p, p. 153.

24. Note du Directeur de l'UNILET datée du 12/10/1987.

marges brutes par hectare de chacun des grands légumes et des cultures concurrentes. Un document du CENALDI - qui a succédé à l'ANPLC - résume le contenu de cet indice en 1990 : « L'indice de référence est mis en place en 1974 pour servir de poteau indicateur sur l'évolution des charges de production des cultures de pois, haricot mange-tout et flageolet. Afin de tenir compte de l'évolution du prix des produits directement concurrents des légumes, cet indice est pondéré par un poste appelé « Produits de substitution ». Chacun des postes affectant les charges de production : main-d'œuvre, produits nécessaires à l'agriculture, semences et récolte, sont repris dans l'indice en fonction de l'importance réelle qu'ils occupent dans le prix de revient²⁵ ».

Entre temps, l'accord triennal 1989/88/89 intègre et codifie la règle – jusque-là tacite – d'indexation du tarif du légume sur un « panier » de cultures concurrentes. L'accord cherche à rationaliser le processus de fixation des prix en introduisant des critères que les collègues ont qualifiés « d'objectifs ». Le principe est le suivant : on fixe un prix national pour la campagne 1987, et on détermine le prix de la campagne 1988 et celui de 89 à partir de celui-ci, en lui appliquant un coefficient d'indexation qui tient compte de l'évolution des prix des cultures concurrentes. Cet indice tient compte des cultures de blé tendre (un tiers), betterave (un tiers), colza (un neuvième), maïs grain (un neuvième), pois protéagineux (un neuvième). L'indice de chaque produit sera constitué par la moyenne de l'indice CEE et de l'indice annuel « prix du marché » fourni par l'INSEE.

Cette codification fait suite à un conflit qui s'aiguise en 1986 alors que la Communauté Européenne, accentuant sa politique de soutien aux prix agricoles, diminue drastiquement le prix des céréales. Les conserveurs privés proposent que les prix des légumes soient diminués d'autant, ce qui provoque en Picardie, selon l'expression d'un responsable professionnel, une « grève des semis ». Le conflit est provisoirement réglé cette année-là par la détermination locale des prix avec un prix national minimal (96 % du prix de 1985) à respecter.

À partir de la campagne 1990, la réglementation des prix prend une autre forme. La notion de prix national minimum obligatoire est condamnée par la Cour de justice des Communautés européennes. Les accords interprofessionnels ne peuvent plus être étendus s'ils comportent des prix minimum obligatoires²⁶.

Les accords pour la campagne 1990 précisent que les prix seront désormais décidés en commission mixte avec une seule obligation : conserver le système de rémunération de la qualité tenant compte de la tendérométrie. Quant à l'UNILET, elle émet un prix indicatif.

Un article du directeur de l'interprofession, paru dans *UNILET Informations*, sous le titre « Un prix par commission mixte », explicite le nouveau système de négociation décentralisé du prix des légumes. « Un prix de base propre à chaque usine, voilà la grande nouveauté des contrats de culture de légumes pour 1990. Ce prix de base se substitue au

25. Assemblée Générale du CENALDI, 09/03/90.

26. Voir : LORVELLEC L., 1991 - « Quel avenir pour les interprofessions en France ? Remarques sur une communication de la Commission des Communautés Européennes au Conseil ». *Revue de Droit Rural*, 189, 25-30.

prix minimum fixé au niveau national depuis 30 ans. La fixation des prix de base entre les producteurs et les transformateurs donne un rôle primordial à la commission mixte. Pour aider les commissions mixtes dans leur négociation, l'UNILET leur communique, avant la campagne, les moyennes et les extrêmes (nationaux ou régionaux) des prix payés aux producteurs lors de la campagne précédente. (...) De plus l'UNILET précise à chaque commission mixte sa position dans l'échelle des prix pratiqués »²⁷.

Face à cette nouvelle répartition des fonctions dans la négociation entre les acteurs au sein de l'économie contractuelle et face à la nouvelle manière de déterminer le tarif des légumes, le président du CENALDI tire en particulier deux conclusions : « 1) Les prix agricoles des productions de légumes d'industrie n'ont plus de rapport avec les prix de vente du produit transformé, pratiqués par les industriels. 2) Il n'est pas possible d'ignorer le contexte agricole général et les marges dégagées par d'autres productions agricoles. Toutefois, chacune des productions légumières doit à elle seule permettre de dégager des marges agricoles compatibles avec les coûts qu'elle génère et assurant un revenu décent pour le producteur²⁸ ».

L'abandon du prix national minimum implique la fin d'une économie contractuelle fondée sur la logique d'une régulation de filière. La référence, de plus en plus marquée, à la notion de marge agricole pour déterminer le tarif des légumes exprime, quant à elle, l'abandon du principe du partage de la valeur ajoutée par la filière. Ce sont là deux principes fondateurs de l'économie contractuelle sous sa forme interprofessionnelle qui sont démantelés.

Le partage de la valeur ajoutée : le paiement à la qualité

Dès la création de l'Interprofession, le tarif du légume intègre comme critère premier de qualité de la matière première, l'adéquation aux demandes différenciées des consommateurs. Rémy souligne que le « contrat fixe en effet les prix en fonction de la finesse des pois livrés. Ceci correspond à la pratique commerciale des conserveurs qui vendent le produit transformé en tenant compte de la catégorie de finesse. Il est apparu normal que le prix payé aux producteurs soit établi de la même manière. D'autre part, cette méthode permet d'inciter à la production de telle ou telle catégorie de finesse en modulant les prix respectifs de chacune des catégories selon le but visé »²⁹. Danet pour sa part, explique que « les dispositions sur le prix invitent, pour ne pas dire contraignent, à une "politique de qualité" par la différenciation des produits, la réfaction pour les apports de qualité moindre et la non-prise en compte des surplus de ces qualités³⁰ ».

Le principe de payer la matière première en fonction du prix du produit fini exprime l'objectif de partager "équitablement" la valeur ajoutée ensemble, par l'industriel et les livreurs agricoles. Ce principe implique de définir un indicateur de qualité qui synthétise le plus correctement possible la relation entre légumes bruts et légumes en conserve. A l'origine, l'indicateur de qualité commerciale du pois qui s'impose sans contestation

27. UNILET *Informations*, n° 67-68, Juin 1990.

28. Assemblée Générale du CENALDI, 9/03/90.

29. RÉMY J., 1971, *op. cit.*, p. 159.

30. DANET J., 1982, *op. cit.* p. 152.

est le calibre. Le prix est fixé en fonction de ce dernier, avec deux options possibles issues de pratiques régionales antérieures à l'Interprofession : paiement en deux cribles (Bretagne) ou en trois cribles. Cependant, de 1967 à 1968, les pois à "grains ridés" sont obligatoirement payés en deux cribles, et ceux à "grains lisses" au choix. A partir de 1969, les deux criblages sont possibles pour tous les types de grains. Avec la création des Commissions mixtes en 1974, la décision du type de criblage, et donc de la rémunération de la qualité, sont de leur ressort.

Vers la fin des années soixante, le calibre devient un indicateur de qualité commerciale inadapté du fait de l'introduction de nouvelles variétés de pois. Rémy explique cette situation : « Avec les variétés de semences traditionnelles, la finesse des pois constituait le principal critère de qualité. Les grains devenant plus farineux et plus durs en même temps qu'ils devenaient plus gros, le calibrage permettait d'apprécier leur qualité. Avec les variétés nouvelles, les grains peuvent être de petit calibre et cependant être durs ou farineux ; il convenait donc de rechercher un critère de qualité autre que la finesse. Après de multiples recherches pour trouver un critère mesurable et qui permette de jouer sur les prix pour inciter à la qualité, un appareil mesurant la résistance des pois à l'écrasement a été adopté. Aussi, depuis 1970, l'indice tendérométrique est devenu une des composantes du prix des pois à la production³¹ ».

L'introduction de ce critère de qualité répond donc à l'accroissement de l'utilisation de variétés nouvelles à fort potentiel qui ne grossissent plus en mûrissant. L'obtention de ces variétés, qui ne peuvent produire que des calibres fins, a rendu la mesure du calibre insuffisante pour estimer la qualité. En effet auparavant, plus un pois était petit, plus il était tendre car immature.

La valeur de l'indice tendérométrique module le prix des pois issus du crible le plus fin (les extra-fins et très fins, dits « sortes fines »). Trois classes de tendreté sont définies en 1970 ; elles seront subdivisées en onze, puis seize classes pendant l'accord triennal de 1973/74/75. Cette partition est encore en vigueur actuellement.

La tendreté est le paramètre le mieux corrélé, dans les tests d'analyse sensorielle, avec la satisfaction des consommateurs. Plus finement, c'est de la farinosité du grain dont dépend la satisfaction du consommateur, mais ce critère n'est mesurable qu'en laboratoire, et non par des processus de type industriel, contrairement à la tendérométrie. La farinosité étant corrélée à la tendreté, c'est ce dernier critère qui a été retenu par les collègues.

À chaque classe de tendérométrie correspond un prix à payer au producteur. Plus les pois sont tendres, plus ils sont chers. Cette augmentation du prix unitaire est calculée en fonction des objectifs suivants :

- sur une plage de tendérométrie correspondant à la qualité industrielle optimale, la rémunération du producteur doit être maximale et constante, en fonction de l'évolution de son rendement dans cette plage de tendérométrie ;
- en dehors de cette plage de tendérométrie, les évolutions de rendements étant

31. RÉMY J., 1971, *op. cit.*, p. 159.

connues, les différences de prix entre classes sont calculées pour que les récoltes contenant trop de pois dans les classes inférieures soient peu pénalisées, et que celles comportant beaucoup de pois dans les classes supérieures soient beaucoup pénalisées.

D'un point de vue pratique, l'UNILEC a réalisé une enquête sur six ans pour connaître l'évolution des rendements en fonction des cribles (quasi-nulle avec les nouvelles variétés), et en fonction de la tendérométrie. Ensuite, elle a mis cette évolution en équation de façon à pouvoir calculer le prix en respectant les objectifs ci-dessus. Les paramètres des équations sont actualisés chaque année en fonction des résultats agronomiques qui parviennent à l'UNILEC. Ces équations permettent lors des négociations de fixer un seul prix, le prix moyen des sortes fines (si cette modélisation n'avait pas été menée, il faudrait fixer le prix de chaque classe).

La tarification n'est pas conçue uniquement comme un système d'incitation à la production de légumes de qualité commerciale par les agriculteurs. Elle obéit aussi à l'objectif de ne pas décourager les conserveurs à payer la qualité. C'est pourquoi la grille des tarifs est élaborée de façon à ce que les transformateurs ne paient pas la tendérométrie. Les contrats fixent un prix national moyen pour les sortes fines (pois extra-fins et très fins), l'industriel débite alors de son compte ce prix moyen, quelle que soit la tendérométrie des lots. La différence entre ce prix débité et ce qui est effectivement versé aux agriculteurs (en plus ou en moins) va alimenter un fonds d'indemnisation des risques agricoles. Ainsi l'industriel a tout intérêt à obtenir des récoltes de bonne qualité, puisqu'elles n'augmentent pas le coût de l'approvisionnement. Avant la création du fonds d'indemnisation des risques agricoles, la différence entre le prix débité et le prix payé aux producteurs agricoles était versée en tant que primes aux agriculteurs ayant livré des pois à fort pourcentage de sortes fines.

La fixation d'un prix national minimal et la tarification en fonction des classes de qualité commerciale ont été utilisées par l'Interprofession pour mener une stratégie de filière sur la base de standards de qualité élevés qui se traduit, par exemple, par une augmentation de la part de marché des pois extra-fins de 31,4 % en 1970 à 55,7 % en 1988. Selon l'UNILET, « les conséquences de cette orientation, suivie pendant de nombreuses années par l'Interprofession sont vérifiables quantitativement. On constate en effet que le marché de la conserve de légumes progresse régulièrement en France (consommation par habitant : 13 kg en 1977/78, 15,8 kg en 1984/85) du fait de la qualité des produits offerts, alors que les États qui n'ont pas suivi cette orientation voient le consommateur se détourner des produits et le marché se dégrader (exemple : États-Unis et Grande-Bretagne)³² ».

Nouvelles concurrences et déstabilisation de la régulation interprofessionnelle

La régulation interprofessionnelle fige en grande partie la concurrence entre transformateurs dans l'accès à la matière première, et entre producteurs agricoles pour l'accès aux débouchés. Elle restreint aussi la concurrence en aval par la spécification de standards de qualité communs, ainsi que par la régulation des quantités et la gestion des stocks. L'adoption d'une organisation hiérarchique permet d'éliminer les

32. Note du Directeur de l'UNILET datée du 12/10/1987.

contingences locales, c'est-à-dire à marginaliser les relations interpersonnelles, les techniques traditionnelles, les produits régionaux, qui sont la source d'hétérogénéité, d'imprévis et d'incertitude sur l'efficacité des producteurs agricoles, la régularité des flux et l'homogénéité des approvisionnements³³. L'accord interprofessionnel insère donc les fournisseurs agricoles et les fabricants industriels dans des règles de comportement stratégique et organisationnel qui limitent fortement leur autonomie de décision individuelle et leur espace de calcul privé. L'accord interprofessionnel permet aussi l'élimination des stratégies opportunistes des agents économiques, génératrices d'événements perturbateurs et de situations imprévis. Il tend à rendre totalement transparente la transaction, à réunir en quelque sorte les conditions d'une information parfaite. À cette fin, l'accord cherche à recenser de manière la plus complète possible les sources d'incertitude, à édicter les dispositions permettant d'en circonscrire les effets et de tout régler par anticipation.

Jusqu'au milieu des années 1970, elle est d'une grande efficacité. Les nouvelles conditions économiques de la concurrence à l'échelle européenne, liées à la concentration industrielle, à l'entrée de nouveaux concurrents et à la saturation de la demande rendent, dans un premier temps moins efficace la régulation interprofessionnelle centralisée, puis dans un second temps remettent fondamentalement en cause les règles contractuelles dans deux grands domaines : la fixation des prix et le paiement à la qualité.

Innovation de procédé, nouveaux produits et nouveaux acteurs

La régulation interprofessionnelle contribue à l'industrialisation de la culture des légumes de grande consommation et à l'augmentation de la productivité agricole. L'homogénéisation des standards de qualité accélère la constitution d'un marché national de produits de masse qui se substitue aux marchés régionaux. La politique tarifaire et la stratégie de standards de qualité élevés de l'interprofession permettent à l'industrie française de la conserve de se concentrer. L'extrême atomisation du secteur industriel, constitué au début des années 1960 de plus d'une centaine de petites et moyennes entreprises régionales, donne la possibilité aux entreprises les mieux placées sur le plan de l'approvisionnement agricole et les plus innovantes en matière industrielle de mener une stratégie d'acquisition qui revient en fait à acheter des parts de marché d'un côté, à avoir accès à de nouvelles zones d'approvisionnement d'un autre côté.

La croissance du marché et les possibilités de croissance externe, ainsi que l'accès aux meilleures régions de culture, améliorent la rentabilité des investissements pour les leaders en émergence. Les hauts standards de qualité permettent également aux transformateurs français de dominer, voire d'éliminer leurs principaux concurrents européens sur le marché des produits appertisés, le Royaume-Uni et l'Allemagne en particulier. Ces gains de parts de marché soutiennent la croissance de la production nationale, par ailleurs périodiquement relancée par des innovations de procédés (surgélation essentiellement) et par le développement de nouveaux produits (mélange petits pois/carottes, etc.).

À partir du début des années 1980 cependant, le secteur de la transformation de

33. Voir : CAPILLON A., VALCESCHINI E., 1998 - La coordination entre exploitations agricoles et entreprises agro-alimentaires. Un exemple dans le secteur des légumes transformés. *Études et Recherches "Gestion des exploitations et des ressources rurales. Entreprendre, négocier, évaluer"*, 31, 259-275.

légumes rencontre des difficultés importantes liées aux transformations des structures industrielles, à une nouvelle dynamique de la demande et à la profonde modification des formes de la concurrence. L'architecture contractuelle et la régulation interprofessionnelle sont violemment remises en cause³⁴.

L'apparition et le développement du marché des surgelés tout d'abord, permettent à de nouveaux concurrents de s'introduire dans le secteur. Ces produits en effet ne sont pas soumis légalement à la gestion interprofessionnelle. Mais les surgélateurs français ont pour la plupart comme métier de base l'appertisation, ils tendent alors à aligner les conditions d'achat de tous les légumes, quel que soit leur mode de transformation, sur les règles interprofessionnelles. Les industriels étrangers, belges en particulier, non seulement ont développé plus tôt ce procédé, mais peuvent se démarquer complètement des dispositions interprofessionnelles. Des standards de qualité moins élevés et des niveaux de prix agricoles plus bas leur fournissent alors un avantage concurrentiel important. Les industriels et les agriculteurs nationaux ne contrôlent donc plus le marché aussi efficacement, ce qui entraîne notamment l'érosion de leur valeur ajoutée collective.

L'intrusion de la distribution modifie elle aussi les conditions de la réalisation et de la répartition de la rente dans la filière. Par la baisse des prix qu'elle provoque en exacerbant la concurrence entre fabricants d'un côté, par l'expansion de ses propres marques d'un autre côté, elle réduit la part de la valeur collective que se partagent agriculteurs et industriels.

En définitive, l'entrée de nouveaux concurrents, ainsi que celle de la distribution modifient la clé de répartition de la valeur coproduite. Ce qui entraîne la remise en cause du mode de fixation du prix des légumes au niveau central par l'Interprofession française. Les négociations interprofessionnelles prennent elles-mêmes acte d'une telle remise en cause, sans cependant aller jusqu'au démantèlement de la notion de tarif unique national. En 1987, un accord triennal introduit (pour le pois) la notion de « partage de productivité » qui est significative de l'infléchissement donné aux objectifs de la transaction et aux conditions de négociation du contrat.

Tout d'abord, cet accord modifie les critères de productivité pris en compte pour évaluer la performance des fournisseurs et le mode de calcul du tarif dans le sens d'une plus grande sensibilité des agriculteurs aux contraintes commerciales du transformateur, en particulier le critère de conformité au plan prévisionnel (donc de plus grande maîtrise de la régularité interannuelle des rendements agricoles). Ensuite, le nouveau contrat fait intervenir activement les « commissions mixtes » dans la fixation du tarif payé aux agriculteurs. Cet accord constitue ainsi un pas vers l'introduction de la compétition entre sites agro-industriels et exacerbe la concurrence entre régions agricoles françaises et, plus généralement européennes.

Les nouveaux entrants dans le secteur interviennent dans la définition des standards de qualité : les distributeurs directement à travers les cahiers des charges qu'ils fournissent aux fabricants, les industriels étrangers via le rapport qualité/prix de leurs produits dont la concurrence affecte la compétitivité des transformateurs français. Conjugée aux stratégies

34. Voir : VALCESCHINI E., 1993 - Conventions économiques et mutation de l'économie contractuelle dans le secteur des légumes transformés. *Économie rurale*, 218, 19-26 ; VALCESCHINI E., 2001 - Les transformations d'un modèle contractuel décentralisé. L'interprofession des légumes transformés en France. *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie / Économie et sociologie rurales*, 2, 13-32.

de diversification de l'offre, cette situation provoque une multiplication des standards d'entreprises. Elle a deux conséquences. La définition de la qualité est maintenant positionnée dans le champ concurrentiel. Elle ne peut plus s'accorder selon les mêmes conditions qu'auparavant avec une politique de qualité définie centralement et de manière coopérative par une interprofession. La régularité des flux et l'homogénéité des lots ne sont plus à elles seules les critères de qualité qui déterminent l'organisation de l'approvisionnement et les conditions de négociation avec les fournisseurs : d'une part, segmentation des marchés et différenciation des demandes marquent l'entrée dans une économie qui fait de la capacité à gérer la variété un critère essentiel de la qualité de l'organisation ; d'autre part, l'intensité de la concurrence, en prix et en qualité, implique de gérer rapidement des fluctuations inattendues et des modifications de court terme de la demande.

Les nouvelles règles de la concurrence : le marché devient le modèle

Dans le domaine des prix comme dans celui de l'adaptation de la qualité à leurs marchés, les fabricants cherchent à acquérir une autonomie de gestion complète. Cela se traduit par la pression à la baisse des prix agricoles et par la diversification des régions d'approvisionnement (implantation dans le Sud-Ouest de la France et, éventuellement en Europe centrale). De manière plus ou moins ouverte, certains industriels tendent à s'affranchir des règles interprofessionnelles, ce qui ne manque pas de développer la suspicion des agriculteurs, qui ne cessent alors de demander le renforcement des clauses contractuelles, en particulier celles concernant les contrôles.

Les industriels et les agriculteurs ne sont plus en position de maîtriser et de déterminer à eux seuls les règles de la production et des échanges. En particulier, en perdant la maîtrise des débouchés, ils n'ont plus la capacité d'anticiper de manière fiable le niveau de la valeur produite, ce qui remet fondamentalement en cause les méthodes antérieures de fixation des prix.

La distribution occupe maintenant une position de force vis-à-vis des industriels à qui elle sous-traite la fabrication de ses produits (activité dite de « remplissage »). Elle intervient dans la définition des standards de qualité, ce qui est en grande partie contradictoire avec une politique de qualité interprofessionnelle. Elle fait pression sur les prix, la concurrence entre industriels s'intensifie et est répercutée sur les fournisseurs agricoles. Sans intervenir directement dans la transaction entre agriculteurs et industriels, la distribution est en position d'accaparer la valeur coproduite.

La construction du Marché unique et la nouvelle réglementation européenne de la concurrence rendent illégal le principe de la fixation des prix par une interprofession³⁵. Pratique jugée anti-concurrentielle, elle est interdite en 1990, en même temps que les accords interprofessionnels ne sont plus rendus d'application obligatoire par les pouvoirs publics. De cette manière, l'accès à la matière première agricole est remis totalement dans le champ de la

35. Voir : BIECHE B., 1988-1992 : *Étude des conséquences pour les LAA de l'achèvement du marché intérieur. Recommandations concernant l'industrie de transformation des fruits et légumes*. Ministère de l'Agriculture (DGAL)/AND, Paris, 22 p. ; COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, 1989 - *Les industries alimentaires françaises face au défi européen*. La Documentation Française, Paris. Tome I: 131 p. ; Tome II: 227 p. ; LORVELLEC L., 1995 - L'application du droit de la concurrence au secteur agricole. In *Colloque de l'Institut argentin de droit rural, Rosario (Argentine), Revista Argentina de derecho agrario y comparado*, 6, 211-232.

concurrence puisque chaque industriel est libre désormais de négocier lui-même le prix des légumes.

La réforme de la politique agricole européenne est également un puissant facteur de déstabilisation. La baisse du prix des céréales, la modification des rapports de prix entre cultures et, maintenant, la mise en jachère et les aides directes au revenu agricole bouleversent totalement les rapports de prix entre productions. C'est le calcul des prix contractuels qui devient alors problématique faute de références stables et homogènes.

L'apparition de nouvelles régions agricoles productrices de légumes et la montée en puissance de régions plus anciennes (liée à la modification des rapports de prix des produits agricoles du fait de la réforme de la PAC, ainsi qu'aux stratégies de diversification des sources d'approvisionnement et d'internationalisation des marchés) exacerbent la concurrence entre régions agricoles, entre productions agricoles et finalement entre agriculteurs.

La concurrence est introduite à tous les niveaux du secteur. La réforme de la PAC, en modifiant considérablement les rapports des prix agricoles, pourrait constituer un facteur favorable au développement de l'opportunisme des agriculteurs, incités à réviser sans cesse l'affectation de leurs terres. Cependant, la saturation des marchés agricoles et la diminution des superficies emblavées en légumes (du fait de la restriction des débouchés et de la croissance de la productivité agricole) contrecarrent largement ce risque. Elles mettent en effet les agriculteurs en position de « demandeurs d'hectares » (au lieu d'offreurs comme alors). Le « libre accès » à la matière première (du fait de la réglementation de la concurrence) renforce encore cette inversion de la position de l'industriel, elle le met en situation de maîtriser l'offre de contrats. C'est désormais l'industriel qui cherche à préserver ses marges de manœuvre en matière de régions d'approvisionnement et d'implantation des sites agro-industriels, de sélection des fournisseurs et de tarification.

À l'origine, ils ont pour objectif de réguler la concurrence entre industriels sur les marchés en aval et d'exclure l'accès à la matière première agricole du champ concurrentiel. Sur les marchés des produits transformés d'abord, et ensuite dans le domaine de l'approvisionnement en légumes bruts, des procédures de concurrence ont été introduites. Il s'agit pour les industriels de diminuer le coût de leur approvisionnement en faisant baisser les prix agricoles et en diminuant le coût de production de la qualité « au champ ». Dans cette perspective, le principe qui guide la négociation sur le prix des légumes bruts n'est plus le partage de la valeur ajoutée, mais la diminution des coûts et le maintien d'une marge agricole.

L'organisation du marché du blé en France et en Europe, des années 1960 aux années 1980

Jean-Paul Charvet

Afin de mesurer les effets de l'organisation du marché du blé en France et en Europe des années 1960 aux années 1980 on peut comparer, à cinquante ans d'écart, la situation de deux exploitations agricoles beauceronnes productrices de grains. Je m'inspire, pour ce faire, d'exemples fournis par Jean-Marie Séronie dans le petit ouvrage qu'il vient de consacrer à l'agriculture française (SÉRONIE (J.-M.), 2014), en apportant quelques compléments.

Dans la période immédiatement postérieure à la Seconde Guerre mondiale une exploitation beauceronne « type » – plutôt que « moyenne » - disposait d'environ 80 hectares et était mise en valeur par un exploitant aidé de cinq commis et d'autant de chevaux de trait ainsi que par un petit troupeau de moutons. Le rendement par hectare était de l'ordre de 30 quintaux et, en supposant que l'exploitation ne produise que des céréales (ce qui n'était pas le cas) cela donnait une production par unité de main d'œuvre de l'ordre de 400 quintaux.

Dans les années 1990, un demi-siècle plus tard, cette exploitation beauceronne « type » spécialisée dans la production de grains peut couvrir, compte tenu de l'exode rural et de la concentration des structures d'exploitation, plus de 300 hectares (disons 320) et n'employer que deux personnes : l'exploitant et un salarié. Il n'y a plus d'animaux sur l'exploitation. Les rendements en blé sont de l'ordre de 90 quintaux par hectare, et parfois supérieurs. Ceci donne une production par unité de main d'œuvre de plus de 14 000 quintaux.

Ce chiffre signifie que cette exploitation (dont la taille est toutefois supérieure de près de trois fois à la moyenne des 110 000 exploitations professionnelles françaises à dominante céréalière) est désormais tout à fait compétitive sur le marché international

vis-à-vis de celles des autres grands pays exportateurs de blé alors que dans les lendemains immédiats de la Seconde Guerre mondiale la France était importatrice nette de blé. En 1947, année catastrophique, la récolte française de blé n'avait pas atteint de niveau plus bas depuis 1816.

Comment rendre compte de cette mutation ?

La première réponse qui vient à l'esprit est celle du progrès technique, qui fut effectivement de très grande ampleur dans de nombreux domaines sur la période étudiée.

Mais le financement de ce progrès technique n'a été rendu possible que par une organisation particulièrement efficace du marché du blé, organisation permettant d'assurer les agriculteurs d'un retour sur investissement suffisant. C'est ce que nous allons voir de plus près.

La situation de l'immédiat après-guerre

Depuis la création, en 1936, par le Front populaire, de l'ONIB (Office national interprofessionnel du blé) — devenu en 1940 ONIC (Office national interprofessionnel des céréales) — un prix uniforme était établi pour le blé sur l'ensemble du territoire national, ce qui avait mis fin aux cotations sur la Bourse de Commerce.

Les « OS » (Organismes Stockeurs), coopératives agricoles ou négociants privés, étaient seuls habilités à réceptionner les livraisons de blé des producteurs et l'Office disposait du monopole du commerce extérieur, pour les importations et comme pour les exportations.

En 1946, le gouvernement, soucieux de fournir du pain au meilleur prix aux populations urbaines (il y avait alors des tickets de rationnement) avait décidé de baisser le prix du blé. Mais, assez vite, par un décret du 22 mars 1947 – Paul Ramadier étant président du Conseil – complété par un nouveau décret du 1er octobre 1948, une garantie de prix plus favorable fut établie en faveur des livreurs de blé et maintenue jusqu'en 1952. En 1953 (décret du 30 septembre 1953) un nouveau conseil central de l'ONIC est mis en place ainsi qu'une indexation du prix du blé (cf Eveno P., 1999). A partir de 1955, grâce à une progression de la production et des rendements liée aux progrès techniques (moto-mécanisation, développement de la consommation d'engrais et de produits phytosanitaires, démonstrations de nouvelles techniques culturales dans le cadre de l'opération « villages témoins » mise en place au départ par l'AGPB (Association générale des producteurs de blé) la France devient capable d'exporter bon an mal an 2 millions de tonnes de céréales. Concernant le développement de la moto-mécanisation (entre 1945 et 1960 le nombre de tracteurs est passé en France de 35 000 à 660 000 et celui de moissonneuses-batteuses de 5 000 à 126 000) l'aide apportée par le plan Marshall d'aide économique à l'Europe (la France recevant dans ce cadre plus de 3 milliards de dollars entre avril 1948 et août 1953) a joué un rôle significatif.

La France était devenue apte à exporter du blé, en très faibles quantités il est vrai, dès le début des années 1950. Mieux : lors de la Conférence internationale portant sur le blé,

tenue à Washington en mars 1949, la France parvient à se faire inscrire sur la courte liste des pays exportateurs de blé, avec l'Australie, le Canada, les États-Unis ... Les échanges internationaux de grains sont toutefois encore modestes au début des années 1950 : ils portent en moyenne chaque année sur 25 millions de tonnes pour le blé et sur environ 45 millions de tonnes pour l'ensemble des céréales.

À titre de comparaison, en 2013/2014 les échanges mondiaux de blé ont porté sur plus de 160 millions de tonnes et ceux de l'ensemble des céréales sur plus de 340 millions de tonnes.

Les pays européens constituaient encore dans les années 1950 le premier pôle d'importations de céréales de la planète ; situation favorable pour les producteurs français de blé et qui allait le devenir encore davantage avec la mise en place progressive du Marché Commun au cours des années suivantes.

La mise en place de la PAC et l'élargissement au marché européen à partir des années 1960

Le traité de Rome du 25 mars 1957 constitue l'acte fondateur de la mise en place d'une politique agricole commune entre six États d'Europe de l'Ouest : l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Le projet est d'organiser à compter du 1er janvier 1958 un marché commun entre ces six États. Toutefois, si l'année 1959 voit la fin de l'indexation du prix du blé mise en place sous la Quatrième République, les accords finalisant l'organisation d'un marché commun européen pour les céréales ne furent conclus qu'en 1962 et en 1968. Si ce retard peut être pour partie imputé à des problèmes techniques, il convient de prendre également en compte le contexte géopolitique de l'époque.

Les États-Unis redoutaient de perdre des marchés porteurs du fait de la mise en place d'un marché commun agricole européen. Dans le contexte de montée en puissance de la Guerre froide entre l'Est et l'Ouest illustré par la construction, en 1961, du mur de Berlin, ils ont été finalement incités à donner leur feu vert à la construction d'un marché commun céréalier en Europe de l'Ouest afin de la renforcer vis-à-vis de la menace communiste. Cette concession ne fut d'ailleurs pas absente de contrepartie puisque l'Europe s'est alors engagée à importer graines et tourteaux d'oléagineux en franchise totale de droits de douane, ce qui contribue grandement à expliquer l'énorme déficit commercial européen qui existe encore aujourd'hui dans ce domaine.

Si le contexte géopolitique de la mise en place de la première PAC se trouve symbolisé par la construction du mur de Berlin, nous verrons plus loin que la destruction de ce mur, en 1989, est, quant à elle, emblématique d'un nouveau contexte géopolitique, caractérisé par l'effondrement progressif de l'URSS. Ce nouveau contexte s'est manifesté dès 1986 par le démarrage des négociations commerciales internationales de l'Uruguay Round. Il fut favorable à une montée en puissance des critiques émises par les États-Unis à l'égard de la PAC, critiques qui devaient finalement aboutir à son remplacement, en 1992, par une nouvelle PAC construite selon un modèle bien différent. La première PAC s'inscrit ainsi très largement, sur le plan géopolitique international, dans un espace de temps compris entre la construction, puis la destruction du mur de Berlin (cf CHARVET, 2012).

Sur le plan intérieur, le règlement européen Céréales et produits dérivés des céréales date du 14 janvier 1962. Il s'appuie sur les objectifs qui avaient été définis par l'article 39 du traité de Rome de 1957 :

- « garantir la sécurité des approvisionnements »,
- « accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique »,
- « stabiliser les marchés »,
- « assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ».

À partir de ces principes de base, quatre mécanismes furent mis en application (le fonctionnement du marché unique des céréales date du 1er juillet 1967) :

- la libre circulation des produits agricoles entre les différents États membres de la CEE.

- l'installation d'une préférence communautaire et l'installation de tarifs douaniers uniformes aux frontières de la CEE fondés sur la fixation d'un prix de seuil portant sur les importations. Le fonctionnement de cette préférence communautaire reposait sur la perception de droits d'entrée ou prélèvements sur les produits agricoles importés. Le montant de ces « prélèvements » était à la fois fonction des écarts (fluctuants) existant entre les prix garantis européens et les cours mondiaux des produits agricoles concernés et des fluctuations du dollar des États-Unis par rapport à l'ECU (la monnaie commune de l'époque). Ce mécanisme intégrant les fluctuations des taux de change des monnaies était tout à fait innovant. Les « prélèvements » avaient pour objectif de placer les prix de denrées importées un peu au-dessus des prix sur le marché intérieur européen.

- la garantie de prix minimum uniques sur le marché intérieur européen pour une grande partie des produits agricoles. Cette garantie fonctionnait grâce à un triple mécanisme : celui des prélèvements portant sur les importations (cf. ci-dessus), celui des restitutions (ou aides) aux exportations en direction des pays tiers et celui, sur le marché intérieur, de l'intervention. L'intervention consistait à faire acquérir par la CEE sur le marché européen et à un prix connu à l'avance les quantités que les organismes stockeurs (et pas les agriculteurs eux-mêmes) lui proposaient. Concernant les restitutions, leur montant, tout comme celui des prélèvements, variait dans le temps en fonction des fluctuations des cours mondiaux des denrées concernées et de celles du dollar des États-Unis par rapport à l'ECU.

- la solidarité financière des différents États-membres, était assurée par une agence financière commune mise en place en 1962 : le FEOGA ou Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. En garantissant un prix minimum pour les céréales sur le marché européen (le prix d'intervention) il allait jouer dans la CEE un rôle comparable à celui assigné outre Atlantique à la CCC (Commodity Credit Corporation), l'agence financière de ministère américain de l'agriculture, au travers du mécanisme du « loan rate ». Le FEOGA était alimenté par une contribution prélevée sur la TVA acquittée par les consommateurs-contribuables européens ainsi que par les produits provenant des prélèvements (cf. CHARVET, 1997).

Les producteurs français de céréales ont pu bénéficier à partir de la fin des années 1960 de prix supérieurs à ceux dont ils bénéficiaient auparavant (l'harmonisation des prix européens s'était fondée en tenant compte de prix allemands alors supérieurs aux prix français) et d'un marché à la fois élargi et déficitaire. En outre, après avoir été prohibée depuis 1936, la concurrence pour les achats en culture fut autorisée, les utilisateurs habilités pour le faire pouvant désormais se fournir directement auprès des producteurs. L'ONIC fut désigné en tant qu'organisme chargé, en France, d'organiser et de contrôler l'application de la politique céréalière déterminée au niveau européen en relation directe avec les OS (organismes stockeurs). Ajoutons un point à la fois symbolique et significatif concernant la France : le 19 octobre 1962, le gouvernement de Georges Pompidou avait décidé de libérer le prix du pain (cf. ÉVENO, 1999).

Tant que la CEE est demeurée importatrice, les montants des prélèvements l'ont emporté sur ceux des restitutions et le système mis en place par la première PAC a bien fonctionné, dynamisant les productions céréalières européenne et française. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1970, lorsque les exportations et les stocks de grains mis à l'intervention ont pris de l'ampleur qu'il a commencé à poser question.

Les années 1970, âge d'or de la PAC

Entre le début et la fin des années 1960, la production française de céréales était passée de 20 à plus de 30 millions de tonnes et celle de blé de 11 à 14 millions de tonnes, en particulier grâce à une progression de plus d'un tiers des rendements (25q/ha au début des années 1960, 38 q/ha à la fin des années 1960). Pendant les années 1960, les exportations françaises de blé étaient passées de 2,5 à 6 millions de tonnes (dont 3 millions de tonnes en direction de pays de la CEE).

Au cours des années 1970, la production céréalière française va progresser de façon encore plus spectaculaire, passant de 31 à 47 millions de tonnes, soit une progression de plus de 50 %. Dans le même temps la production de froment passait de 14 à 23 millions de tonnes, grâce essentiellement à une forte progression des rendements par hectare, ceux-ci passant de moins de 40 q/ha à près de 50 q/ha. Toujours au cours des années 1970, les exportations françaises de céréales sont passées de 11 à 16 millions de tonnes, fortement soutenues par le doublement de celles de blé, passées de 6 à 12 millions de tonnes. Sur toute cette période dans le contexte de marchés en expansion, les producteurs français de céréales ont bénéficié de prix plutôt élevés et relativement stables.

Le marché européen des céréales avait bénéficié au début des années 1970 de deux événements favorables : l'élargissement de la CEE de 6 à 9 membres en 1973, avec les entrées au sein de la communauté du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark et, parallèlement, de l'envolée des échanges mondiaux de céréales. En une décennie ces derniers étaient passés de 100 à 200 millions de tonnes et ceux de blé de 50 à 100 millions de tonnes, soit une progression de l'ordre de 10 millions de tonnes par an. Ce phénomène sans précédent est à mettre en relation avec la conjonction de différents événements majeurs :

- les chocs pétroliers de 1972-73, puis de 1979, qui ont vu le prix du baril de pétrole

passer de 3 dollars en 1970-71 à 12 dollars au milieu des années 1970 puis à 26 dollars en 1979. Ainsi s'était trouvée solvabilisée une demande alimentaire importante émanant des pays exportateurs de pétrole du sud et de l'est du Bassin méditerranéen, mais aussi de l'URSS.

- L'URSS, jusque-là très peu présente sur le marché international des grains est devenue à partir de 1972-1973 un acteur majeur sur celui-ci en relation avec une politique nouvelle visant à développer la consommation de viandes. Ceci lui a été d'autant plus aisé qu'à l'envolée des cours des hydrocarbures s'était ajoutée celle des cours de l'or, son second poste d'exportation après le pétrole.

- facteur plus global ayant dynamisé les importations de grains de nombreux pays : l'explosion, au début des années 1970, du système monétaire international jadis mis en place (en 1944) à Bretton Woods. La fin des parités fixes alors instaurées entre le dollar américain et l'or ainsi qu'entre le dollar américain et les principales devises n'a pas manqué de favoriser les dépenses de tous ordres, dont les achats de céréales (cf.CHARVET, 1988).

Le cours mondial du blé s'était alors envolé. Il avait même momentanément triplé. Devant cette situation la CEE avait même été amenée à imposer en 1974, pendant une courte période, une taxe sur ses exportations de blé afin de protéger les consommateurs européens.

L'existence durable de prix favorables, garantissant des retours substantiels sur les investissements effectués, a encouragé les agriculteurs à se lancer dans l'amélioration de la productivité sur leurs exploitations qu'il s'agisse de productivité par hectare ou, donnée encore plus importante, de productivité par unité de main d'œuvre. Avec les machines très puissantes désormais disponibles, un homme seul suffisait désormais pour cultiver plus de 150 hectares de grains dans le centre du Bassin parisien, avec des rendements de l'ordre de 90 q/ha, soit une production par unité de main d'œuvre de l'ordre de 14 000 quintaux (CHARVET, 1985).

Bien entendu, une telle évolution a engendré une importante concentration des structures d'exploitation ainsi qu'une spécialisation de certaines exploitations (les plus étendues) et de certaines régions (celles se prêtant le mieux à la production de grains) dans la production de céréales. La céréaliculture s'est même étendue à partir de certains « pôles céréaliers » en direction de leurs marges géographiques, par exemple pour le pôle beauceron en direction du Faux Perche et du Perche (CHARVET, 1985).

L'objectif, défendu par les jeunes syndicalistes agricoles adhérents de la JAC (Jeunesse Agricole Chrétienne) d'une agriculture plus technicienne était en train de se réaliser, avec la mise en place d'une agriculture beaucoup plus productive, voire même productiviste. Cette agriculture allait toutefois assez vite se trouver confrontée à deux problèmes majeurs : celui d'une gestion de l'environnement à améliorer et celui d'un gonflement des stocks en relation avec des capacités d'absorption des marchés intérieurs et internationaux plus limitées.

Retournement du marché et remise en question de la PAC à partir des années 1980

Le retournement du marché mondial du début des années 1980 est à la fois marqué et durable : les quantités échangées vont demeurer quasiment stables (autour de 100 millions de tonnes par an pour le blé et de 200 millions de tonnes par an pour l'ensemble des céréales) pendant deux décennies. Ce retournement ne se fera toutefois véritablement sentir en Europe qu'à partir des années 1983-1984. S'y ajoute, sur le marché intérieur, l'essor des importations de PSC ou produits de substitution aux céréales (gluten de maïs (corn gluten feed), manioc, patates douces, pulpes d'agrume...) qui sont passées d'environ 5 millions de tonnes en 1974 à plus de 20 millions de tonnes en 1992, en relation avec l'essor des élevages hors sol, en particulier en Bretagne (CANEVET, 1992).

Tout ceci amène les européens à prendre progressivement des mesures d'encadrement de la production de céréales :

- baisse des prix garantis sinon en monnaie courante du moins en monnaie constante (le « pouvoir d'achat » du quintal de blé baisse ainsi de près de 30 % au cours des années 1980),
- mise en place de taxes de responsabilité dont le produit est destiné à favoriser l'écoulement des excédents,
- instauration d'une QMG (Quantité maximale garantie) en 1988 afin d'éviter que certains produisent systématiquement « pour mise à l'intervention ».

En outre, à partir de 1986 débutent les premières négociations commerciales internationales portant sur les produits agricoles : elles le sont dans le cadre du GATT, devenu aujourd'hui OMC (Organisation mondiale du commerce), et dans le contexte de l'Uruguay Round. Dans ces négociations, les États-Unis s'en prennent directement à la Politique agricole commune qui est devenue pour eux une redoutable concurrente. En outre, ils n'ont plus guère de raisons de ménager l'Europe depuis l'affaiblissement progressif de la menace communiste soviétique, symbolisée en 1989 par l'effondrement du mur de Berlin. Afin de pouvoir arriver à un accord, les européens vont être amenés à revoir très largement leur politique agricole : elle le sera en 1992. Présenter de façon détaillée cette réforme sort du cadre chronologique qui nous a été imparti pour le présent colloque. Mentionnons seulement qu'elle s'est traduite par une diminution d'un bon tiers du prix d'intervention et par le fait que ce prix d'intervention sera désormais le même pour toutes les céréales, alors qu'il était jusque-là un peu plus élevé pour le blé. En compensation sont instaurées des aides découplées de la production et attribuées par hectare tout en étant liées aux niveaux antérieurs de production et de productivité. Pour en bénéficier les agriculteurs doivent toutefois « geler », c'est-à-dire laisser en jachère, une partie (15 % en 1992/1993) de leurs terres labourables.

Vis-à-vis des marchés extérieurs (marchés des « pays tiers »), les mécanismes des restitutions aux exportations, des prélèvements opérés sur les importations et de la préférence communautaire ont pu être maintenus, mais l'Accord agricole de l'OMC prévoit une « tarification », c'est-à-dire une conversion des prélèvements variables effectués sur les importations en droits de douane fixes, en outre destinés à être progressivement réduits.

Conclusions

La mise en œuvre de la première PAC, celle des années 1960, a constitué le véritable acte fondateur d'un Marché Commun européen. Elle a permis une modernisation sans précédent de l'agriculture européenne et plus particulièrement de la céréaliculture française.

Avec la PAC mise en œuvre à partir de 1992, on change de système de soutien : on passe d'un système d'aide fondé sur des prix garantis financés par les consommateurs à un mécanisme d'aides directes attribuées à l'hectare et financées par les contribuables au travers de transferts budgétaires.

Le niveau de ces aides autorise la poursuite du mouvement de modernisation des exploitations céréalières, mais le rôle des marchés devient plus important et la protection vis-à-vis des aléas des marchés mondiaux devient bien moins assurée.

Ces relations avec les marchés mondiaux deviendront par la suite de plus en plus étroites, en relation avec des volumes d'intervention de plus en plus réduits et avec la fin des restitutions.

Le marché européen du blé fonctionne aujourd'hui de plus en plus en prise directe avec le marché mondial, ce qui se traduit, en particulier depuis 2006 - 2007, par une instabilité croissante et structurelle des cours qui a généré un recours de plus en plus fréquent aux marchés à terme.

Notons également que si dans la PAC de 2014 a été maintenu un découplage des aides directes en harmonie avec la philosophie ultra-libérale de l'OMC, les États-Unis n'ont pas hésité à confirmer l'abandon du découplage des aides dans leur « *Farm Bill* » de 2014 en instaurant, comme ils l'avaient déjà fait jadis, des paiements « contracycliques » liés aux différentes productions et dont les montants fluctuent en fonction des évolutions des cours mondiaux.

Bibliographie

Association Générale des Producteurs de Blé, AGPB, *Ambition céréales 2030 ,Des hommes responsables d'entreprises céréalières performantes pour produire plus, produire mieux, 90e anniversaire de l'AGPB*, Paris AGPB, 2014, 104 p.

CANEVET Corentin, *Le modèle agricole breton*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1992, 397 p.

CHARVET Jean-Paul, *Les greniers du monde*, Paris, Economica, 368 p., cartes, graph., tableaux ; *La guerre du blé Bases et stratégies des grands exportateurs*, Paris, Economica, 1988, 222 p. ; *Le blé*, Paris, Economica, 1996, 106 p. ; *La France agricole dans son environnement européen et mondial*, Paris, Éd. Liris, 1997, 191 p. ; *Atlas de l'agriculture. Comment pourra-t-on nourrir le monde en 2050 ?*, Paris, Atlas Autrement, 2010, 80 p. ; *Atlas agricole. Comment nourrir le monde en 2050 ?*, Paris, Atlas Autrement, 96 p. ; *États-Unis, Union européenne et pays de la mer Noire : géopolitique et greniers du monde*, Paris, Cahier Déméter 13, Agriculture et alimentation, des champs géopolitiques de confrontation au XXI^e siècle, 2012, p. 69-80.

ÉVENO Patrick, *AGPB, 75 ans d'histoire du blé*, Paris, Albin Michel, 1999, 170 p.

LOYAT Jacques, PETIT Yves : *La politique agricole commune (PAC) Une politique en mutation*, 3^e édition, Paris, La Documentation française, collection réflexe Europe, 2008, 204 p.

MAZOYER Marcel, ROUDARD Laurence, *Histoire des agricultures du monde du néolithique à la crise contemporaine*, Paris, Le Seuil, 1997, 533 p.

SÉRONIE Jean-Marie, *L'agriculture française : une diva à réveiller ?*, Paris, Quae, 2014, 114 p.

La filière viti-vinicole languedocienne et les projets de politique viticole communautaire (fin des années 1950, années 1960)

Stéphane Le Bras

Nouvel encadrement, nouveaux espoirs, nouvelles craintes

Dans un ouvrage reprenant les communications présentées lors du I^{er} Symposium « Vin et Histoire » tenu à Suze-la-Rousse dans le cadre du dixième anniversaire de l'Université du vin en 1989, l'agronome Louis Orizet revient sur les mutations qui ont frappé la filière lors des cinquante dernières années. Dès son entame, il indique qu'« à dater de 1939, le vignoble a sensiblement pris ses marques, et ses variations seront surtout dictées par des considérations de politique économique¹».

En effet, depuis les années 1930, le marché viti-vinicole français est marqué par un investissement étatique de plus en plus large. Celui-ci se caractérise par un encadrement protéiforme, touchant à la fois les vins de consommation courante (VCC), régis par les lois mises en œuvre dans le cadre de ce que l'on appelle le « Statut viticole »², et les crus classés, encadrés par la création d'un label de protection, les appellations d'origine contrôlée³. La Seconde Guerre mondiale et ses immédiates conséquences, nées de la désorganisation de la Libération et de la Reconstruction, viennent entériner cette tradition française d'un encadrement strict de la filière. Ce dernier se caractérise par des mesures législatives nombreuses visant à contrôler-réguler la production nationale

1. ORIZET Louis, « Cinquante ans de bouleversements dans la vitiviniculture française », in GARRIER Gilbert (dir.), *Le vin des historiens*, Suze-la-Rousse, Université du vin, 1989, p. 230.

2. BAGNOL Jean-Marc, *Le Midi viticole au Parlement. Édouard Barthe et les députés du vin de l'Hérault (années 1920-1930)*, Montpellier, Presses Universitaires de la Méditerranée, 2011.

3. Voir par exemple pour le cas de la Bourgogne, la synthèse réalisée dans JACQUET Olivier, « Les appellations d'origine et le débat sur la typicité dans la première moitié du XX^e siècle : le rôle du syndicalisme vitivinicole bourguignon », *Territoires du vin* [en ligne], 2009

et sa mise sur le marché (nouveau label : Vins délimités de qualité supérieure – VDQS, créé en 1949), ainsi que par des institutions nouvelles (Institut technique du vin – ITV fondé en 1948 ; Institut des vins de consommation courante – IVCC fondé en 1953) ou aux prérogatives renforcées (Institut national des appellations d'origine – INAO fondé en 1935).

Dans le même temps, la culture de la vigne connaît de profondes mutations, notamment en raison de l'accélération de la motorisation dans les parcelles, de la mécanisation des processus de vendange et des progrès phytosanitaires. Le vigneron doit également s'adapter aux nouvelles conditions de commercialisation, dans une société bouleversée par de nouveaux modes et pratiques de consommation⁴. C'est la période du développement des vins de marque (Préfontaines, Gévéor, Vins du Postillon, etc.) dans un contexte de maintien à un niveau élevé de la consommation des vins dits ordinaires⁵, tandis que les premières années 1950 voient l'État assurer une seconde vague de soutien au mouvement coopératif et que le mouvement syndical se restructure⁶.

C'est dans ce contexte de mutations profondes que s'impose une nouvelle problématique, celle de la constitution d'un marché commun du vin dans le cadre de la Communauté économique européenne récemment créée. C'est une question délicate car le sujet de l'encadrement de la filière a toujours suscité de nombreux débats⁷ et celle-ci est alors déstabilisée par un ensemble de facteurs particulièrement perturbants : crise algérienne qui s'intensifie puis se conclue ; baisse et mutation de la consommation qui s'oriente vers une plus grande recherche de la qualité ; émergence de la grande distribution qui modifie les circuits de distribution.

La filière des VCC durant plus d'une décennie est ainsi parcourue par un ensemble d'espairs et de craintes, conséquences de la nouvelle période de bouleversements qu'elle traverse, dont la question structurante est celle de l'intégration au marché européen. Prévue dès le titre II « Agriculture » du Traité de Rome en 1957, entérinée par l'aboutissement des discussions entre partenaires européens en 1962, celle-ci ne voit sa concrétisation qu'en 1970, laissant planer dans la filière interrogations et perspectives plus ou moins positives pendant près d'une décennie cruciale pour le devenir du secteur des VCC dont les enjeux sont spécifiques, différents des vins d'appellation⁸.

4. Voir GARRIER Gilbert, *Histoire sociale et culturelle du vin*, Paris, Larousse, 2008.

5. La consommation taxée – à laquelle il faut ajouter la consommation en franchise (environ 20 % de la consommation totale) – atteint un pic en 1956 avec 51 M d'hl en France. Au total, la consommation en France représente alors 66 M d'hl, soit environ 150 l par français par an dont plus de 90 % sont des vins ordinaires.

6. MARTIN Jean-Philippe, *Les syndicats de viticulteurs en Languedoc (Aude et Hérault), de 1945 à la fin des années 1980, Montpellier*, Thèse, Histoire, 1994.

7. Voir par exemple les travaux d'Alessandro Stanziani pour le tournant du XX^e siècle.

8. À ce sujet, voir BOHLING Joseph, « "Drink Better, but Less": The Rise of France's Appellation System in the European Community, 1946-1976 », *French Historical Studies*, n°37 (3), 2014, p. 501-530.

Dans un contexte de mutations profondes, c'est cette période d'incertitude et ces enjeux face à un nouveau type d'encadrement, combinant l'action de l'État et des instances européennes, qu'interroge cette communication, à travers l'exemple de la filière languedocienne, principale source d'approvisionnement pour le marché des VCC et région dans laquelle l'écrasante majorité des vins produits sont à destination de ce marché⁹.

Nous proposons ainsi de voir, dans un premier temps, comment l'État français, par son rôle moteur, prépare le secteur viti-vinicole français des VCC et ses acteurs à l'entrée dans le marché commun et ses impératifs. Dans un second temps, il sera ensuite question de mesurer comment réagissent les agents économiques de la filière languedocienne face à la profonde mutation que représente l'intégration européenne.

L'État français : acteur moteur, entre intérêts locaux, nationaux et européens

Depuis les années 1890, l'État français s'investit dans un processus d'intervention marqué sur le marché viti-vinicole national. Celui-ci se poursuit durant les Trente glorieuses avec toutefois des inflexions majeures, dont nombre sont impulsées par la perspective de la mise en œuvre du marché commun et de son intégration par la filière des VCC.

L'État : une interface préparant l'intégration

Sur le marché viti-vinicole national des vins de consommation courante, le début des années 1950 correspond à une période décisive. En effet, la crise de l'année 1953 et la mobilisation qui s'en est suivie ont marqué les esprits¹⁰. L'état d'esprit et les perspectives sont désormais différentes : il n'est plus question d'imposer au marché un dirigisme rigide symbolisé par le projet de centre régulateur du député du Gard Robert Gourdon¹¹, mais au contraire de promouvoir une filière modernisée, ancrée autour de la notion de qualité. C'est dans cette optique que sont passés les décrets de 1953-1954 qui coordonnent l'assainissement du marché par le biais de nouveaux instruments de régulation, notamment l'Institut des vins de consommation courante (IVCC) qui accompagne dorénavant les destinées de la filière. Dans un contexte plus libéral que la forte période législative précédente (les années 1930¹²), on supprime l'échelonnement des sorties tout en accordant des primes pour les arrachages volontaires voire d'indemnisation pour l'arrachage définitif. Il est également interdit d'irriguer en période végétative, un degré minimum doit être respecté et les vins de coupages doivent maintenant être des vins consommables, tandis qu'un cadastre viticole précis doit être réalisé dans un futur proche. Un premier effort de classification des cépages est effectué (« recommandés » ; « autorisés » ; « tolérés ») et les terroirs de qualité sont eux aussi classés (A, B, C, D). Ces

9. Voir pour une plus large mise en contexte GAVIGNAUD-FONTAINE Geneviève, *Le Languedoc viticole, la Méditerranée et l'Europe au siècle dernier (XX^e s.)*, Montpellier, PUPV, 2006.

10. Voir GAVIGNAUD-FONTAINE Geneviève (dir.), *op. cit.*, p. 155.

11. *Midi Viticole*, « Le projet de Centre régulateur du marché des vins », 18/04/1953. Cet office aurait pour objectif d'assurer l'intermédiaire entre consommation et production, régulant ainsi les irrégularités du marché et dépossédant les négociants de leur rôle commercial.

12. Voir à ce sujet BAGNOL J.M, *op. cit.*

mesures structurelles marquent un premier tournant qualitatif et de rationalisation qui préfigurent l'intervention des pouvoirs publics pour la suite de la période.

En effet, déjà au milieu des années 1950, on songe à la préparation du marché européen¹³ et, en dépit des périodes de soubresauts conjoncturels (1956), il n'est plus question d'entraver la liberté commerciale qui devient, à l'aune de l'intégration européenne sans frontières internes à venir, le mot d'ordre du ministère de l'Agriculture. Cela est d'autant plus vrai dans le Languedoc que les mesures prises dès le début des années 1950 vont dans le sens d'une contraction de la possession immobilière et d'une nécessaire reconversion d'une part importante des exploitants vigneron, notamment grâce au canal du Bas-Rhône Languedoc qui permettra de diversifier les productions régionales et de concentrer les investissements sur une viticulture moderne et de qualité comme le défend Philippe Lamour, promoteur du projet¹⁴. Si le projet global de diversification ne porte pas immédiatement ses fruits, il est porteur, à partir de 1957, d'une dynamique modernisatrice encouragée par Bruxelles et mise en œuvre par Paris.

Celle-ci doit se faire essentiellement par le biais de la qualité comme l'explique Jean Dubos, depuis l'INRA de Montpellier : « On ferait un mauvais calcul si on espérait que les Allemands, Belges, Hollandais et Luxembourgeois allaient se jeter sur des vins faiblement alcoolisés et de médiocre qualité¹⁵ ». Ces mots soulignent à la fois l'attrait pour un marché de près de 180 M de consommateurs au début de la décennie, mais également le défi qui se dresse devant la viticulture régionale. C'est pour ces deux raisons, à la fois contradictoires et complémentaires, que l'État persiste dans son désir de modernisation d'une filière qui se retrouve confronté à un nouveau seuil dans son développement.

Si les efforts d'arrachages se poursuivent, notamment grâce aux gelées qui amoindrissent des ceps désormais anciens et fragilisés, permettant le remplacement des cépages gros producteurs (bouschet ou aramon qui perd sa place de premier cépage régional) par des cépages plus propices à répondre à une demande plus raffinée (carignan, grenache ou cinsault), d'autres facteurs viennent renforcer l'arsenal des mesures de rénovation du vignoble. Dans l'Hérault, dès 1959, la Chambre d'agriculture et l'Institut de formation des cadres paysans veillent à permettre l'émergence d'une nouvelle génération de vignerons formés aux techniques et aux normes les plus modernes, le tout articulé autour de critères qualitatifs les plus stricts (rendements, degré alcoolique, techniques culturales, mode de vinification, etc.)¹⁶. Cet élan qualitatif passe également, dans le nouveau cadre européen, par le regroupement des petits propriétaires comme le souligne à nouveau J. Dubos : « C'est [...] en recherchant dans l'association un moyen de défense efficace que la petite exploitation pourrait préserver

13. GAVIGNAUD-FONTAINE G. (dir.), *op. cit.*,

14. Voir à ce sujet LAMOUR Philippe, *Le Cadran solaire*, Paris, R. Laffont, 1979.

15. DUBOS Jean, *La conjoncture agricole de la région Languedoc-Roussillon. Résultats de la campagne 1961-1962. Prévisions pour la campagne 1962-63*, Montpellier, INRA, 1963, p. 30.

16. GAVIGNAUD-FONTAINE G., *op. cit.*, p. 187-188.

ses chances de viabilité¹⁷». Encouragées par l'État¹⁸, les caves coopératives jouent, pour certaines, un rôle primordial dans cette dynamique, en particulier avec la loi de 1967 relative aux sociétés coopératives agricoles qui permet leur développement, notamment commercial.

Surtout, l'État prend des mesures qui veillent à fonder le socle d'une viticulture régionale pouvant s'imbriquer dans les futurs cadres législatifs du marché commun. Pour ce faire, une loi d'orientation agricole est votée en août 1960. Véritable loi de modernisation, elle met sur pied les conditions d'une rénovation en profondeur de l'agriculture française et donc, en dépit de certaines réticences, de la viticulture languedocienne. Les SAFER (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) voient le jour et visent à la refonte de la structure productrice française, en partie en concourant à la disparition des petites exploitations dont on redoute la non-compétitivité sur les marchés extérieurs qui s'ouvriront au moment de l'instauration de l'Europe verte. Les espoirs d'un développement économique moderne voulu et encouragé par Bruxelles, relayé par Paris, naissent loin des considérations de la majorité des vignerons languedociens dont les vins se vendent à nouveau peu et mal, suscitant un malaise qui se traduit par un recours à une agitation syndicale omniprésente jusqu'au milieu des années 1970¹⁹.

Cela explique qu'en dépit des difficultés classiques à réformer un milieu profondément traditionaliste, l'État perdure et accélère dans le processus de mutation avec des mesures plus ciblées sur la filière elle-même.

L'accélération d'un nécessaire processus de mutation

La signature du Traité de Rome, puis les discussions autour de la politique agricole commune qui voient leur aboutissement dans un accord général en 1962 accélèrent le processus enclenché près d'une dizaine d'années plus tôt par le gouvernement français. Rétrospectivement, et plus particulièrement pour la filière des VCC qui représentent encore plus des trois-quarts de la production de la région au tournant des années 1960, l'attitude prédictive des pouvoirs publics s'est avérée pleinement profitable.

En effet, dès lors que le marché commun a été entériné en 1957, la viticulture languedocienne voit s'ouvrir devant elle un marché important et attractif, mais également s'élever un concurrent de taille avec le voisin italien. Dans la reconfiguration des marchés viti-vinicoles européens, Rome dispose d'avantages comparatifs largement appréciables : main-d'œuvre meilleur marché, plus hauts rendements, relations sociales moins tendues, aides massives à la modernisation. Cette dernière est assurée par le biais de « plan verts » (alloués par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) qui permettent à partir de la première moitié des années 1960 de financer des centaines de

17. DUBOS Jean, *L'intégration et l'agriculture française*, Montpellier, INRA, 1964, P. 67.

18. Directement par le biais de subvention ou de programmes techniques de modernisation ; indirectement par les avantages fiscaux ou financiers dont elles disposent.

19. MARTIN Jean-Philippe, « Viticulture du Languedoc : une tradition syndicale en mouvement », *Pôle Sud*, n°9, 1998, p. 71-87.

projets de plantations et de développement de structures viti-vinicoles transalpines²⁰. L'Italie semble alors en mesure, par son positionnement productiviste et commercial, de concurrencer sur le marché des VCC européens, à la fois un Midi en crise et une Algérie en pleine guerre qui ne dit pas son nom. Surtout, sous la bannière de l'État italien, la viticulture du Mezzogiorno – où se concentre la majorité des exploitations – semble plus prête à accepter les réalités d'un marché viticole libéral.

L'État français, de son côté, doit faire face à une représentation syndicale vigneronne agitée, s'exprimant par le biais de mises en garde, mais également de protestations, plus ou moins violentes (c'est à cette époque que naissent les CAV – Comités d'action viticole)²¹. Pourtant, conscient des enjeux mais également du danger à conserver un mode de régulation daté, il poursuit et accélère, relayé par les économistes spécialisés dans les questions viticoles tels Jules Milhau ou Jean Dubos, sa démarche de modernisation, tout en cherchant à ménager les partenaires sociaux. Ces derniers sont arc-boutés sur la dimension sociale des négociations, symbolisée par la question du prix minimum, appelé également « prix social » du vin, dont l'issue a en partie été réglée à la fin des années 1950 par l'intermédiaire d'un « prix indicatif de campagne » et d'un « prix d'intervention » lorsque le prix pratiqué s'éloignera de plus ou moins 8 % du prix indicatif. Cette soupape de sécurité ne satisfait pas des viticulteurs qui y voient là surtout une décision transitoire en faveur du négoce, et qui continuent à défendre – avec virulence – le soutien aux prix dans la seconde moitié des années 1960²². Au ministère de l'Agriculture, on est convaincu que l'entrée dans le marché commun qui est prévue pour la campagne 1969-1970 ne peut se faire que sous l'égide de la qualité²³.

En 1964, les derniers décrets d'organisation nationale du marché entérinent cette nouvelle orientation qualitative à travers deux textes (décrets des 26 mai et 31 août) qui préparent à la libéralisation relative à l'entrée dans le marché commun et à la concurrence communautaire. Très distinctement, par le biais de ces deux décrets, la production de vins de qualité est la priorité de pouvoirs publics qui ont saisi l'importance du positionnement commercial sur un marché ultra-compétitif. Les vins issus de cépages « recommandés » disposent alors d'avantages financiers et commerciaux conséquents, tandis que les exploitations cultivant des cépages interdits (même partiellement) verront leur production aller directement à la distillerie. L'ensemble est chapeauté par l'IVCC qui assure le contrôle qualitatif de cet appareil productif. Le tournant est définitivement pris lorsqu'en 1968, venant compléter l'armature qualitative, les « vins de pays » sont désormais définis par un texte réglementaire²⁴. L'État décide alors, pour contrer le voisin italien en pleine expansion, de proposer une gamme de VCC de qualité ou en tout cas

20. *Paysans*, n°98, février-mars 1973.

21. ROGER Antoine « Syndicalistes et poseurs de bombes. Modalités du recours à la violence dans la construction des intérêts vitivinicoles languedociens », *Cultures & Conflits*, N°81-82, 2011, p. 49-80.

22. GAVIGNAUD-FONTAINE G., *op. cit.*, p. 219-224.

23. Là aussi, cette idée est soutenue par de nombreux économistes, tel Robert Badouin qui estime, en 1966, que le salut commercial sur les marchés étrangers ne viendra que par biais des vins d'appellation. G. Gavignaud-Fontaine nous apprend que « l'historien Robert Laurent est du même avis ». Cf. GAVIGNAUD-FONTAINE G., *op. cit.*, p. 185.

24. Décret 68-807 du 13 septembre 1968.

produits selon des critères qualitatifs bien définis qui éloignent les vins languedociens des vins génériques produits en Italie. Produits dans des aires géographiques bien distinctes et selon des méthodes de vinification strictement encadrées, ces vins doivent permettre aux viticulteurs méridionaux d'intégrer au mieux et selon un positionnement commercial bénéfique le marché commun qui se profile à l'horizon.

Toutefois, en dépit des efforts effectués par l'État – souvent au détriment de sa popularité dans la région – en faveur d'une viticulture moderne et de qualité, se pose toujours la question lancinante et préoccupante de l'encadrement du marché communautaire viticole.

L'épineuse question de l'encadrement

Cette question est très probablement celle qui inquiète le plus les pouvoirs publics français tant les intérêts viticoles y sont sensibles. En effet, la manière dont le marché sera encadré conditionnera les modalités de fonctionnement de l'Europe viticole et, ce faisant, la viabilité de la filière languedocienne. Dans l'avant-propos de son ouvrage sur l'Europe du vin, René Barthe met avec justesse en perspective les enjeux de cette organisation :

« Vaste programme, au regard de l'étendue du champ d'application qui englobe un secteur agricole non négligeable de l'économie nationale ou communautaire, de la diversité des thèmes abordés qui peuvent être regroupés selon leur caractère viticole ou vinicole, de la complexité des problèmes soulevés et des solutions proposées pour chacun d'eux expliquant ainsi la prolifération des textes officiels. [...] Car il s'agit bien d'un domaine mouvant, dominé par une conjoncture viticole très fluctuante, générateur de problèmes croissants en nombre et en acuité »²⁵.

Il n'est dès lors pas surprenant que les négociations, évoquées dès la fin des années 1950 et entamées au début de la décennie suivante, soient complexes car il faut à la fois ménager les intérêts nationaux et communautaires, alors que se jouent des concurrences de plus en plus marquées, notamment en ce qui concerne la filière languedocienne et l'Italie voisine. Le tout dans un contexte de dégradation du pouvoir d'achat viticole sur un marché parfois capricieux, expliquant finalement que l'Europe du vin ne voie le jour qu'en 1970.

L'enjeu principal porte sur la souplesse de l'encadrement et les modalités de la régulation du marché. Faut-il s'orienter vers une structure ouverte, comme c'est le cas en Allemagne ou en Belgique, ou bien vers un encadrement plus rigide comme en France ? Bien évidemment, dans l'Hexagone, et plus particulièrement dans le Midi, on milite pour une adaptation du Code du vin à l'échelle européenne, protégeant ainsi la masse de petits vigneron qui se sentent déjà menacés par la modernisation de l'outil productif. Néanmoins, dans cette optique, il faudrait s'engager dans une uniformisation des pratiques et des charges pesant sur les structures d'exploitation, ce qui paraît dans un premier temps difficilement réalisable et qui pousse les instances viticoles (CGVM en tête) à exprimer leurs appréhensions et à

25. BARTHE René, *L'Europe du vin : 25 ans d'organisation communautaire du secteur vitivinicole (1962-1987)*, Paris, Cujas, 1988, p. 7.

appeler à un report de l'Europe viticole²⁶. Toutefois, le projet communautaire n'est pas rejeté car, dans ses principes fondateurs, les ébauches de la politique agricole commune dès la fin des années 1950 avancent la stabilisation des marchés – vœux de l'ensemble des acteurs dans la région – comme préalable à la formation pérenne d'une Europe verte²⁷.

Mais très rapidement, la constitution d'un tel marché semble poser des problèmes si nombreux « qu'il serait trop long de les énumérer²⁸ » souligne le négociant Georges Bonfils, responsable patronal languedocien de premier plan. Pour Bonfils, ces problèmes sont essentiellement « techniques » et relèvent en effet des difficultés à articuler les prétentions de chacun des partenaires européens. Dans une logique combinant à la fois nécessité de s'appuyer sur des experts et volonté de ménager les susceptibilités, l'État décide alors d'impliquer les représentants viti-vinicoles dans les négociations. L'avantage est double : pour les autorités, il s'agit de faire percevoir aux responsables syndicaux et aux professionnels les difficultés à aménager un ensemble législatif cohérent qui satisfasse les exigences de tous ; pour ces derniers, c'est un moyen d'impulser l'organisation communautaire dans leur sens ou, tout au moins, de ménager leurs intérêts au maximum. Ainsi, en 1959, les représentants du négoce sont appelés à participer à différents comités consultatifs, notamment en ce qui concerne les tarifs douaniers, et à témoigner devant la commission Mansholt qui rédige au tournant des années 1960 le projet d'organisation agricole commune²⁹. L'objectif est d'arriver à assurer l'harmonisation des législations viti-vinicoles dans le cadre d'un marché commun où les intérêts de la filière seraient respectés.

En novembre 1962, après la signature des Accords européens sur l'agriculture qui servent de base à la Politique agricole commune, un comité consultatif viti-vinicole est institué à Bruxelles, dans lequel siègent les représentants de divers intérêts du secteur (viticulteurs, commerce, coopération, consommateurs, ouvriers, etc.). On y retrouve Jean-Baptiste Bénét, président de la Confédération générale des vignerons du Midi (CGVM), qui en devient rapidement président. Il s'évertue alors à défendre les intérêts de la viticulture régionale et notamment – leitmotiv récurrent tant à Paris nous l'avons vu qu'à Bruxelles – le prix du vin³⁰. Son poids est toutefois limité car, outre les oppositions nationales représentées par un négoce favorable à une forme libérale du marché, Bénét doit également faire face aux intérêts divergents des autres représentants communautaires.

Surtout, Bénét doit composer avec l'omniprésence et le dynamisme de Sicco Mansholt, le vice-président néerlandais de la Commission européenne, chargé de l'Agriculture et qui milite en faveur d'une ouverture des marchés agricoles dont celui des vins sur les bases d'un libéralisme complet. Son mot d'ordre est la modernisation des structures et des pratiques

26. GAVIGNAUD-FONTAINE G., *op. cit.*, p. 200.

27. Voir le titre II et les articles 38-39 du Traité de Rome, ainsi que le compte rendu de la conférence de Stresa en 1958 par VELLAS Pierre, « La conférence de Stresa et la politique agricole européenne », *Politique étrangère*, n°5, 1958, p.480-487.

28. « Marché commun », Compte rendu du Congrès de la Fédération méridionale des marchands en gros, *Midi Vinicole*, 22/04/1959.

29. Compte rendu du Congrès de la Confédération nationale des vins et spiritueux, *Midi Vinicole*, 04/06/1960.

30. *La revue des œnologues*, HS Languedoc-Roussillon, n°129, 2008, p. 14.

et depuis qu'il s'est attelé à la rédaction d'un projet de marché commun, l'ensemble des dispositions qu'il préconise vont dans ce sens. Si dès 1962, les premiers textes réglementaires manifestent la nécessité de stabiliser les marchés, il est aussi – et surtout – question de l'adaptation de l'offre à la demande³¹ et donc d'une régulation des productions, perspective peu appréciée dans le Languedoc car elle sous-entend l'inapplication d'un prix social du vin. Ainsi, Bénét, s'il est suivi sur certaines thématiques (notamment la réglementation de la définition des produits sur la base des appellations et ses corollaires : pratiques de vinification, cadastre viticole, contrôle des plantations), se voit opposer un refus lorsqu'il réclame le soutien des prix, demande incompatible avec la notion de libre marché.

L'action de Bénét en faveur de la défense d'un modèle française d'encadrement rigide est complexe car elle s'effectue dans un contexte délicat et avec une attitude ambivalente des pouvoirs publics français, cherchant à ménager les intérêts des vignerons français (et languedociens en particulier), tout en assurant, avec une certaine efficacité, l'intégration par des mesures législatives ciblées au futur marché commun européen.

Cela explique que les acteurs de la filière se montrent inquiets. Ces inquiétudes ne sont pourtant pas partagées par tous et évoluent au fil des années, tandis que la situation intérieure se dégrade (question algérienne ; virulence des campagnes antialcooliques) et que les réactions face à la mise en œuvre d'un marché commun viticole se multiplient.

Face à l'inconnue Europe : évolution et ambivalence des réceptions

Entre la période qui entoure l'élaboration des premiers textes communautaires, par nature et essence généraux, et leur mise en œuvre s'écoulent près d'une quinzaine d'années pendant lesquelles les sentiments vis-à-vis du processus de construction européenne évoluent, mélange ambivalent de positif et de négatif.

La fin des années 1950 : peu d'échos et ambivalence

Pour plusieurs raisons, 1957 et les années qui suivent voient peu d'échos apportés à la construction européenne.

Cela s'explique tout d'abord par l'existence, avant 1957, de projets d'unification productive ou douanière dans le cadre du continent européen, à l'exemple de ce qui s'était fait au début de la décennie dans la filière énergétique (CECA). Dans un article de février 1957, alors que se trament les contours du futur Traité de Rome, *Le Midi Viticole* revient ainsi sur les diverses initiatives qui ont émergé dans les années précédentes. Le journal, spécialiste des questions viticoles, évoque les tentatives d'accords douaniers entre la France et l'Italie, ainsi que le « Pool vert » du ministre Pierre Pflimlin qui « n'ont pas abouti »³². Déjà, l'enjeu est de former une alliance d'intérêts et de productions compétitives au niveau mondial, mais également de viser à la standardisation de mesures et de pratiques sur le continent européen. Mais déjà aussi s'opposent les partisans d'une intégration la

31. « Règlement 24 portant établissement graduel d'une organisation commune du marché vitivinicole », *Journal officiel de la communauté européenne*, 1962, p. 989-990.

32. *Le Midi Viticole*, 02/02/1957.

plus complète possible et ceux favorables à une coopération plus flexible³³. En raison de l'échec de ces projets, mais également face aux mesures générales énoncées dans le domaine agricole par le futur traité du marché commun dont le principe vient d'être adopté par l'Assemblée nationale, le journal semble dubitatif : il pointe les possibles frictions en raison de « divergences de vues » et d'« oppositions », notamment en ce qui concerne l'organisation du marché et le degré de protection de celui-ci. Il regrette enfin que ces « questions fondamentales n'aient pu être traitées au fond ». On le voit à travers l'un des organes de presse les plus populaires dans le Languedoc viticole, c'est avec un certain scepticisme que se fait l'entrée dans la communauté européenne, d'autant plus que d'autres problèmes plus urgents semblent retenir l'attention³⁴.

Ceci explique qu'au moment de la signature du traité en mars 1957, la presse spécialisée n'aborde que peu ou prou le sujet. Dans la *Journée vinicole*, autre journal de référence fondé par le montpellierain Eugène Causse, le premier article faisant expressément référence à la signature du traité, daté du 14-15 avril, sous le titre « Après la signature du Traité du marché commun ». En réalité, il s'agit de la reproduction d'un article rédigé par René Courtin, professeur d'économie politique à la faculté de droit de Paris, paru dans l'hebdomadaire *Réforme* quelque temps plus tôt. Courtin est un ancien collaborateur du quotidien montpellierain lorsqu'il exerçait à la faculté de la ville et il propose une interprétation des principales avancées dues au traité. Il y met en exergue la nécessité d'union dans un monde économique bouleversé et les avantages à la constitution d'un « vaste marché au sein duquel les marchandises, les capitaux et les hommes pourront librement circuler³⁵ ». Il n'oublie pas non plus les difficultés en amont, lors des négociations, ainsi que celles à venir, avec l'effacement progressif des barrières douanières et l'âpre concurrence qui risque de se jouer. Mais sur les vins en particulier ? Rien de précis ni de spécifique.

C'est là particulièrement significatif à la fois du manque d'intérêt pour la question, et de ce qui en semble être la raison principale, le flou qui entoure les potentialités de cette nouvelle organisation. En effet, si l'emprunt d'un article à une autre revue peut s'expliquer par le manque de spécialiste de la question à la *Journée vinicole* (ce qui est déjà révélateur en soi), l'absence de référence au marché viticole accroît la distance entre un événement majeur et la perception de sa portée. Il faut ainsi attendre les premiers comptes rendus des congrès nationaux ou régionaux des syndicats du négoce (en mai et juin) pour que la question soit à nouveau abordée. Mais aucun article spécifique ni éditorial n'y est consacré durant l'année 1957. Seul le billet d'Eugène Causse pour annoncer la bonne année en décembre évoque « 1958, première année du marché commun, année d'études, année de recherche³⁶ ». On le voit, le Traité de Rome suscite de nombreuses incertitudes lors de sa signature.

En réalité, même lorsqu'il est célébré, les interrogations persistent. Ainsi, dans l'Officiel de la Foire internationale de la vigne et du vin de Montpellier (édité par

33. Voir « Les difficultés du pool vert », *Le Figaro*, 10/08/1954.

34. Comme par exemple, les difficultés d'écoulement de la campagne ou le déplacement du marché aux vins de Montpellier.

35. « Après la signature du Traité du marché commun », *Journée vinicole*, 14-15/04/1957.

36. « 1958, année de l'espoir ? », *Journée vinicole*, 31/12/1957.

la *Journée vinicole*), la une proclame en 1957 pour la IX^e édition : « Les perspectives du marché commun domineront les préoccupations de la FIVV – Une ère nouvelle paraît naître dans les relations économiques des peuples – Le vin de France doit demeurer le guide des vins du monde ». On y lit en sous-texte les questionnements de la filière (« préoccupation ») symbolisés par l'emploi du dubitatif « paraît », ce que confirment les propos de l'éditorial d'E. Causse, stigmatisant l'appréhension face à un projet suscitant « craintes » et « enthousiasme »³⁷. Et, ici aussi assez significativement, hormis ces quelques lignes, aucune autre référence à l'Europe n'est faite dans le numéro spécial.

Cela n'empêche pas les prises de position de quelques acteurs de la filière, qui, en définitive, préfigurent l'alternance de sentiments de la période suivante. Il est clair que dans certains milieux, la construction européenne est perçue, dès 1957, comme un moment fondateur. C'est ainsi qu'Emmanuel Maffre-Baugé, syndicaliste viticole de premier plan, se rappelle s'être réjoui de la signature du Traité de Rome, accord fraternel et « puissant mouvement » entre « la communauté des hommes », donnant de l'allant et de l'espoir à un continent européen traumatisé par la Seconde Guerre mondiale et les « fanges nauséabondes du nazisme »³⁸. L'auvernois Jean Fraisse, président de la Confédération nationale des vins et spiritueux (CNVS – le syndicat national du négoce), se félicite dès 1958 de l'institution de la CEE, « grand ensemble économique adapté aux nécessités de notre temps »³⁹. Sans évacuer les problèmes (orientation des productions, harmonisation des législations et des charges, organisation générale du marché), Fraisse voit dans un marché commun de près de 180 M de consommateurs une opportunité de « provoquer un accroissement des débouchés ». C'est là l'un des principaux arguments des personnalités qui, assez minoritairement dans ces années-là, défendent la vision communautaire et le potentiel du marché.

Mais les craintes sont également nombreuses. La *Journée vinicole* évoque les suspicions de fraude qui viennent d'Italie où « on fabrique du vin sans raisin »⁴⁰. Fraisse lui-même reconnaît que la concurrence italienne « menace d'être sensible pour nos vins de consommation courante et notamment, pour les vins rouges ». Fidèle relayeur des pouvoirs publics et impliqué dans les organismes consultatifs qui œuvrent alors à la modernisation de la filière nationale dans l'optique d'une intégration future, le président de la CNVS appelle de tous ses vœux « le commerce en gros des vins [à] s'adapter à l'évolution générale du progrès économique [...] et cette nécessité s'impose aussi à notre viticulture ». Ici encore, l'insertion dans le marché commun doit se faire au prix d'une modernisation justifiée par la marche cadencée du progrès auquel les structures commerciales et productives viti-vinicoles languedociennes ne semblent pas prêtes.

D'ailleurs, plus loin des cercles du pouvoir, les discours sont différents. Depuis la CGVM et les fédérations de caves coopératives qui expriment les « plus vives craintes »⁴¹

37. *L'Officiel de la FIVV*, 03/10/1957, p. 1.

38. MAFFRE-BAUGÉ Emmanuel, *Face à l'Europe des impasses*, Toulouse, Privat, 1979, p. 18 ; *L'Officiel de la FIVV*, 03/10/1957, p. 1.

39. *L'Officiel de la FIVV*, 05/10/1958, p. 2.

40. *Journée vinicole*, 28/12/1957.

41. GAVIGNAUD-FONTAINE G., *op. cit.*, p. 2000.

en 1957 jusqu'au président de la Chambre de commerce de Béziers qui, la même année, redoute pour les petites et moyennes entreprises françaises⁴² un contexte de concurrence exacerbée qui réclamera d'inévitables « sacrifices »⁴³, nombreuses sont les réticences face à un projet qui provoque questions et anxiété.

Dans la période suivante, ce peu d'intérêt et cette ambivalence simultanée laissent la place à une vague d'espérance dans la manière d'appréhender la construction européenne, dont la thématique devient omniprésente.

Les espoirs de la première moitié des années 1960

À partir du début des années 1960, alors que la construction européenne a pris la forme d'une réalité tangible et que les représentants de la filière ont été pleinement intégrés aux organes consultatifs, la perspective du marché de 180 M de consommateurs devient une réalité. Naissent alors de nombreux espoirs comme en témoigne la récurrence des articles abordant la question européenne dans la presse spécialisée.

Ainsi, dans la *Journée vinicole*, en janvier 1962, tandis que s'accroissent les négociations esquivant les bases de la politique agricole commune, les articles sur le sujet se multiplient, revenant à intervalles réguliers, plusieurs fois par semaine, sur des thématiques variées : questions techniques et fiscales ; décisions politiques ; situation chez les voisins ; évolution du marché commun, etc. Une rubrique « Marché commun » est même présente dans le quotidien⁴⁴. Désormais, à la différence des années 1957-58, lorsqu'un article évoque une nouveauté dans le domaine douanier ou fiscal, celui-ci est accompagné d'un exemple précis relatif au marché des vins : lorsque le nouveau tarif douanier entre en vigueur en janvier 1962 par exemple, les détails tarifaires génériques sont illustrés par des cas concrets de ventes de vermouth ou de vin en bouteille, agrémentés de conseils et remarques⁴⁵. Plus tard, le quotidien montpelliérain développe son analyse de la seconde étape du marché commun qui envisage l'intégration agricole et présente les buts de la politique agricole commune⁴⁶. Par ailleurs, d'autres articles traitent plus spécifiquement du marché des vins. Le 11 janvier, le journal relaie une dépêche AFP signalant la conclusion d'un accord sur un projet de réglementation viti-vinicole. C'est une satisfaction car cet accord est obtenu sur la base de principes défendus par les représentants français (cadastre viticole et définition de la qualité des vins), comme le signale l'article : « Le but de l'opération est de rapprocher peu à peu la législation européenne de la législation française qui est plus stricte⁴⁷ ». Quelque temps plus tard, le journal revient en profondeur sur la future politique agricole commune et son incidence sur le marché des vins. Les analyses se succèdent, ainsi que les satisfactions : « On n'en est plus au 1^{er} janvier 1958. Un pas en avant est fait dans la voie de la réglementation

42. Il vise ici principalement les maisons de négoce de l'arrondissement de Béziers, premier arrondissement viticole de France.

43. *Midi Vinicole*, 03/04/1957.

44. Voir par exemple le 4 janvier 1962.

45. « Le traité de Rome et le tarif douanier applicable le 1er janvier 1962 », *Journée vinicole*, 07/01/1962.

46. *Journée vinicole*, 17/01/1962.

47. *Journée vinicole*, 11/01/1962.

commune, et il y a lieu de souligner que ce sont les idées françaises qui ont été le plus souvent reprises⁴⁸». Ainsi, dans un contexte et surtout une dynamique communautaire différents, alors que l'arrivée à la tête du « groupe de travail vin » de Philippe Lamour est célébrée⁴⁹, le journal a pleinement intégré l'idée de la construction européenne, devenue une réalité concrète. Cela se caractérise alors par une forme de spécialisation et une expertise dans un domaine nouveau, celui du droit et de la législation communautaires.

Du côté des représentants syndicaux, les attentes voire les espoirs sont nombreux. J.-B. Bénét, président de la CGVM, signe une lettre où il veille à éclaircir les décisions prises par les autorités européennes début janvier afin, dit-il, de ne pas « écarter [les vignerons de] leur prise de conscience d'un nouveau marché⁵⁰ ». Il se félicite que « la structure juridique française des échanges [ait] été appliquée aux autres États membres », ajoutant après la présentation de la nature des futurs échanges intra-communautaires⁵¹ : « Je crois que nous devrions montrer, dans un optimisme vigilant, une véritable satisfaction », satisfaction d'autant plus grande que l'accord s'est établi sur la base de vins de qualité, l'un des chevaux de bataille de Bénét. Chez les négociants, le sentiment est, à quelques nuances près, le même. Ces derniers ont pleinement accepté la logique d'intégration européenne comme le démontre la présentation lors des congrès syndicaux nationaux, régionaux ou locaux de motions relatives au marché commun. Ulysse Vergnes, l'homme fort du mouvement patronal languedocien, qui avait prophétisé en 1960 que l'entrée dans la CEE « serait une révolution »⁵², reconnaît lors de la réception de professionnels allemands à la FIVV en 1962 que la filière languedocienne fonde « beaucoup d'espoir dans ce marché commun » et que « grâce au bon sens et à la bonne volonté des hommes, les frontières économiques disparaîtront un jour »⁵³. Quelques années plus tard, en 1964, Jean Valéry à la tête du *Midi vinicole*, abonde dans le même sens. De fait, il se projette dans l'Europe vinicole de 1970 où disparition des barrières commerciales, suppression des droits de circulation, multiplication des succursales transnationales bénéficieront à un commerce des vins languedociens ragaillardis⁵⁴. Dorénavant, la nécessaire adaptation au marché des vins européens – et à ses principes modernisateurs – est admise par les responsables syndicaux et les relais d'opinion comme le démontre un article paru dans *L'Officiel de la FIVV* la même année. Revenant sur les conditions d'intégration des vins méridionaux dans le marché commun, Jacques Cambon, spécialiste d'économie et de législation viticole, évoque « dans le marché commun, cette nécessaire adaptation, [...] »

48. *Journée vinicole*, 19/01/1962.

49. Philippe Lamour est nommé, par Edgard Pisani, le ministre de l'Agriculture, à la tête d'une commission chargée d'examiner la politique viticole à élaborer à la suite des accords de Bruxelles. Cf. *Journée vinicole*, 08-09/04/1962.

50. « Ce qu'on dit à propos du vin. L'opinion de M. J.-B. Bénét. », *Journée vinicole*, 17/01/1962.

51. Notamment l'ouverture d'un contingent de 150.000 hl en provenance d'Allemagne et d'Italie. Idem pour cette dernière, tandis que l'Allemagne connaît des modalités plus spécifiques (400.000 hl de vins mousseux et 800.000 hl de vins de table).

52. Compte rendu du Congrès annuel du Groupement national des expéditeurs de vins de la métropole et d'Algérie, *Midi Vinicole*, 27/04/1960.

53. « Sous le signe du marché commun », *L'Officiel de la FIVV*, 11/10/1962.

54. *Midi vinicole*, 27/06/1964.

une question importante dont la gravité n'échappe à personne⁵⁵). Il n'hésite pas à parler de « sacrifices » pour imposer un marché où règnera concurrence et qualité, favorables *in fine* aux intérêts régionaux. Ce discours, s'il se veut mobilisateur et la preuve d'un travail de fond encore à réaliser auprès de la masse de producteurs trop attentive à « la règle à calcul », met en lumière la prise de conscience d'une large partie des représentants du monde vitivinicole languedocien. C'est là une rupture majeure avec la période précédente.

Même l'Italie est perçue différemment. Au moment de la signature du Traité de Rome, celle-ci apparaissait comme un compétiteur dangereux, en partie en raison des risques de dégradations des conditions de travail et de production que sa concurrence pourrait entraîner. Pourtant, le voisin transalpin, dans lequel on soupçonnait la fabrication de 10 M d'hl de « vins frelatés » et « non-loyaux » en décembre 1957⁵⁶, est désormais appréhendé sous un autre biais, celui d'un concurrent certes, mais également celui d'un potentiel partenaire commercial et d'un potentiel nouveau marché. Certes, au début des années 1960, une « législation viti-vinicole sévère [...] dans la Péninsule » comme l'appelait de ses vœux la *Journée vinicole* en 1957, n'a pas encore vu le jour et on s'interroge encore en 1962 sur certaines des exceptions dont la viticulture transalpine bénéficie⁵⁷, mais l'Italie semble présenter de nouveaux intérêts commerciaux. En effet, dans l'optique de l'ouverture des frontières, on s'interroge sur les pratiques de consommation des Italiens dans un article au ton novateur début 1962. Marcel Laugel, qui s'y demande « Que boivent les Italiens ? »⁵⁸, conclut sur une note positive et encourageante, ouvrant des perspectives pour les producteurs languedociens : « Le vin est bien la boisson nationale en Italie et sa consommation ne peut que progresser pour le plus grand bien de l'économie viti-vinicole des pays du marché commun. [...] Les Italiens boiront aussi des vins de chez nous. L'Italie ne sera donc à l'avenir pas seulement un concurrent sur le marché international mais aussi un important client des vins de France. France et Italie doivent donc tirer un grand profit du marché commun ». Quelques mois plus tard, à l'aide de documents statistiques, le même Laugel s'intéresse aux « chances des vins italiens sur le marché français et celles des vins français en Italie ⁵⁹ ? »

Ainsi, au même titre que l'adaptation aux conditions modernisatrices du changement de dimension du marché, la relation à l'Italie doit, selon les inclinaisons de la période, permettre une mutation qualitative de la filière. Pourtant, la fin de la décennie voit une remise en cause de ces espérances et la perception de la construction européenne changer de nature.

1968-1970 : le refus d'Europe ?

La fin des années 1960 se marque par un raidissement et une accélération des réticences

55. « Du salaire de la concession à la qualité des vins dans le marché commun », *L'Officiel de la FIVV*, 10/10/1964.

56. *Journée vinicole*, 28/12/1957.

57. « L'Italie est une nouvelle fois autorisée à ne pas accélérer le désarmement douanier en matière de vin », *Journée vinicole*, 09/01/1962.

58. « Préparation du marché commun – Que boivent les Italiens ? », *Journée vinicole*, 31 déc. 1961-1/2 janv. 1962.

59. *Journée vinicole*, 29-30/04/1962.

vis-à-vis du projet européen. Celles-ci ne sont pas nouvelles, mais alors qu'elles étaient mineures ou limitées à des aspects bien précis jusque-là, elles prennent une nouvelle dimension à partir de 1968.

En effet, au début des années 1960, certains éléments viennent nuancer le discours incitatif et stimulant général. La plupart d'entre eux concernent en réalité la temporalité du projet. Ainsi, lorsque Vergnes reçoit les délégués allemands en 1962, il reconnaît que « le fonctionnement de ce marché de 180 M. d'habitants n'est peut-être pas pour demain⁶⁰ ». De son côté, l'éditorialiste de la *Journée viticole*, E.J. Dauphin, dans le style revendicatif et offensif qui le caractérise, regrette la même année que le marché du vin se fasse à « petits pas » : « Nous ne cacherons pas la bonne grosse vérité : nous sommes toujours à l'an zéro, et tout est à faire en matière d'organisation commune du marché⁶¹ ». Tout au long de l'année, il pointe, dans ses éditoriaux, les lenteurs des commissions et des conseils consultatifs, se demandant si Philippe Lamour, chargé de diriger le groupe de travail vin au ministère de l'Agriculture, est naïf, notamment en raison de ses prises de position sur la discipline de marché⁶². En juin, stigmatisant l'attitude des autorités publiques en termes d'intégration viti-vinicole, il pose la provocante question de sa future réalisation⁶³. Si les propos de Dauphin sont justifiés par une propension au scepticisme envers un marché commun dont il récuse les capacités d'intégration⁶⁴, il concentre ces derniers sur la lenteur des mesures et les nombreuses difficultés à bâtir *ex-nihilo* une harmonisation fiscale et législative spécifique, ce que reconnaît lui aussi Cambon, pourtant un ardent défenseur de l'intégration viticole et du projet européen, lors de la FIVV en 1962 : « D'aucuns penseront, avec juste raison, [...] que bien des problèmes restent à résoudre, bien des étapes restent à franchir et bien des obstacles à sauter⁶⁵ ». Mais, somme toute, ces critiques restent minimes, et même Dauphin est contraint d'accepter, comme il le reconnaît à de multiples reprises, les avancées et la réalité du projet européen.

À la fin de la décennie, les critiques se font plus virulentes, ce qui s'explique de plusieurs manières. Tout d'abord car le contexte général dans la filière a changé. Les années 1960 ont vu la structure de la population agricole française se transformer massivement, et notamment la population viticole languedocienne décliner⁶⁶. Par ailleurs, les acteurs de la filière ne se sentent pas entendus, manquant de poids dans les instances européennes où le vin ne semble pas apparaître comme une priorité dans les négociations réglant les conventions agricoles⁶⁷. Dans les milieux viticoles méridionaux, on considère qu'en raison d'un manque de cohérence et de justesse à Bruxelles, le règlement viti-vinicole « a été bâclé »⁶⁸. Surtout,

60. « Sous le signe du marché commun », *art. cit.*

61. « À tout petits pas... », *Journée viticole*, 20/01/1962.

62. « M. Lamour est-il naïf ? », *Journée viticole*, 28/04/1962.

63. « Le marché commun du vin se fera-t-il ? », *Journée viticole*, 06/06/1962.

64. Il est, pour sa part, favorable à une liberté pleine et entière du commerce sur le territoire européen et non pas à « une liberté construite » comme il l'explique régulièrement.

65. « Du salaire de la concession à... », *art. cit.*

66. GAVIGNAUD-FONTAINE G., *op. cit.*, p. 219.

67. MARTIN J.P., « Viticulture en Languedoc... », *art. cit.*, p. 75.

68. LE BRIS Michel (*et alii*), *La révolte du Midi*, Paris, Les Presses d'aujourd'hui, p. 103.

si dans la première moitié des années 1960, les revendications des viticulteurs français en général et languedociens en particulier sont entendues, ce n'est plus le cas par la suite. Les appels de J.-B. Bénét à introduire dans la réglementation européenne le respect impératif d'un prix minimum du vin ne sont pas suivis, durcissant les prises de position sur le terrain. Or, la situation y est déjà tendue pour plusieurs raisons. La première est la combinaison de différents facteurs sur le marché intérieur qui ont concouru à la dégradation du pouvoir d'achat viticole (récolte abondante ; stagnation des prix à la propriété ; campagnes anti-vins ; prolongement de l'importation des vins algériens). À cela s'ajoute la radicalisation des mouvements viticoles qui prennent une nouvelle forme au début des années 1960 : les comités d'action viticole. Ceux-ci se caractérisent par des opérations ponctuelles, parfois violentes, notamment à partir de 1963⁶⁹.

Si la CEE n'est pas la cible première de durcissement du mouvement de contestation dans les milieux viticoles⁷⁰, elle le devient très rapidement à partir de 1964-1965 quand il semble clair que le Midi devra bientôt « renoncer à la production de vins ordinaires au profit de vins sélectionnés, aptes à supporter la libre concurrence »⁷¹. Dans le Midi, il se murmure qu'à Bruxelles, le choix a été fait en faveur de l'Italie qui récupérerait le marché des vins de coupages, réservoir des vins de consommation courante. Gênes, le Bercy italien, est dans la ligne de mire des syndicalistes⁷², l'Italie, à nouveau, l'ennemi de la viticulture locale. Or cet ennemi, en plus de pouvoir pénétrer sur le marché national, semble prédisposé à s'imposer sur le marché européen des VCC, tout cela avec l'assentiment des autorités européennes. Ici, de manière assez évocatrice, on note que l'imbrication des enjeux nationaux et transnationaux tendent la situation et la rendent particulièrement éruptive. D'ailleurs, alors que des événements violents agitent le Languedoc viticole jusqu'en 1967 sur des revendications intérieures, le relais est passé à ce moment : c'est maintenant la CEE qui est la cible des attaques, cette « Europe des marchands », tancée par J.-B. Bénét en août 1967⁷³.

Dans la presse, les inquiétudes voire les oppositions sont réelles. Dans les milieux du commerce, elles sont feutrées, mais nombreuses, notamment en raison des retards dans les travaux d'harmonisation. À de multiples reprises (entre 1966 et 1968 notamment), on craint que l'ouverture des frontières sans harmonisation induise « de sérieuses distorsions de concurrence dans les échanges »⁷⁴. Dans la *Journée vinicole*, on reproche l'orientation technocratique de Bruxelles. En effet, alors qu'est convoqué le Comité viti-vinicole du marché commun, aucune consultation préalable n'a été effectuée, cela en conformité avec « les habitudes prises⁷⁵ ». On le voit, par une certaine distance, en termes géographiques et de préoccupations, la défiance vis-à-vis de Bruxelles s'est installée, d'autant plus que, selon E.-J. Dauphin, cette « revanche des technocrates »

69. Voir MARTIN J.P., « Viticulture du Languedoc... » *art. cit.*, à ce sujet.

70. Ce sont essentiellement les vins algériens.

71. GAVIGNAUD-FONTAINE G., *op. cit.*, p. 219.

72. Voir les comptes rendus des conseils d'administration de la CGVM dans les années 1960.

73. Cité par MARTIN J.P., « Viticulture du Languedoc... » *art. cit.*, p. 76.

74. *Midi Vinicole*, 04/06/1966.

75. « Le comité vitivinicole du marché commun est convoqué à Bruxelles », *La Journée vinicole*, 13 juin 1968.

n'a pas permis de véritablement définir les contours du marché du vin, même si en avril 1968, pour la première fois, un bilan prévisionnel de la campagne 1967-1968 est établi par la Commission de la CEE⁷⁶.

Mais dorénavant, la perspective est négative, les espoirs remisés. Significativement, Marcel Laugel, qui proposait des articles optimistes au début des années 1960, change de tonalité. En avril 1968, il signe un article dont le titre résume assez bien l'état d'esprit dans la filière : « Problèmes du marché commun. Le Français supporte les plus lourdes charges fiscales et sociales dont les inégalités gênent notre économie »⁷⁷. Lors du congrès de la CNVS, l'un des thèmes principaux concerne le marché commun. Ici aussi, très symboliquement, l'ensemble de l'exposé est présenté avec comme titre « Problèmes concernant le vin ». Alors que l'année 1970, date d'entrée en vigueur de l'Europe du vin approche, les commentaires négatifs sont à l'unisson et les critiques délimitent ce qui apparaît comme une forme de désenchantement et de déception, plus qu'un refus d'Europe. Car cette dernière peut apparaître comme un outil efficace pour la filière, comme le démontre l'interpellation des candidats à l'approche des élections parlementaires de juin 1968. Les représentants de la Fédération des associations viticoles de France les encouragent à défendre le marché intérieur, par le biais du marché commun. Ici, l'Europe est perçue comme une protection notamment face aux importations étrangères, principalement maghrébines : « La viticulture souhaite que l'organisation de la production européenne et l'établissement de règles de concurrence à l'égard de la définition des produits précèdent l'organisation du marché européen qui doit reposer, en premier lieu, sur le jeu de la préférence européenne opposée aux pays tiers⁷⁸».

Mais les attermoissements à Bruxelles, qui se matérialisent par le report de la date d'entrée en vigueur du marché commun des vins (avril 1970), ne font qu'exacerber les craintes et les désillusions comme le laisse entendre le titre inquiétant de la Journée vinicole en mai 1970 : « Marché commun. Ouverture pour le commerce mais aussi difficultés nouvelles »⁷⁹.

Conclusion

En 1970, deux économistes reviennent sur le plan Mansholt qui a reconfiguré la politique agricole commune en 1968 et fortement orienté l'ouverture du marché des vins européens deux ans plus tard sur les bases suivantes : réduction de la main d'œuvre ; accroissement de la productivité ; couple spécialisation-rentabilité ; économies d'échelle. D'emblée, Jean-Baptiste Viallon et Michel Petit indiquent : « C'est un euphémisme de dire que la politique agricole ne donne guère satisfaction. Chaque groupe intéressé y trouve à redire⁸⁰». C'est bel et bien le cas dans le Languedoc. L'entrée dans l'Europe

76. *La Journée vinicole*, 23/04/1968.

77. *Idem*.

78. *La Journée vinicole*, 23-24/06/1968.

79. *Journée vinicole*, 06/05/1970.

80. PETIT Michel, VIALLOON Jean-Baptiste, « Réflexions sur le Plan Mansholt », *Économie rurale*, n°86, 1970. p. 43.

viticole s'est faite dans la difficulté et les critiques fusent dans la presse spécialisée alors que les mouvements syndicaux durcissent leurs actions jusqu'aux événements tragiques de Montredon en 1976.

Pourtant, rétrospectivement, à la fois l'action de l'État et l'intégration dans le marché commun ont eu des effets bénéfiques sur le marché des VCC languedociens. Mais ces impacts ne sont perceptibles qu'à moyen terme et, dans l'immédiateté de la gestion quotidienne, les négociants et les viticulteurs voient dans le nouvel encadrement communautaire une contrainte et surtout une menace de leur pouvoir d'achat, de leur mode d'exploitation et, au-delà, de leur mode de vie.

Dans un Languedoc où la vigne contribue à un haut niveau, encore dans les années 1960, au revenu global régional, c'est l'imbrication de considérations économiques et sociales qui expliquent, en dépit du rôle attentif de l'État en termes de modernisation et de mutation qualitative, le mélange des sentiments. Car c'est bel et bien par le biais de la dimension affective qu'il faut comprendre les perceptions d'un projet européen d'abord porteur d'espoirs puis de craintes voire de rejets.

Défenseurs d'un style de production et d'un style de vie, les acteurs majeurs de la filière mettront près de vingt ans après l'entrée dans l'Europe viticole pour saisir, ou faire saisir, les bénéfices de l'intégration européenne et ses apports, qui, indéniablement, se sont faits sur la disparition d'un modèle viticole quasi-centenaire⁸¹. Mais cet *aggiornamento* a permis, sous l'égide des orientations communautaires en partie, le développement de nouveaux modèles, porteurs, ici encore, d'espoirs nombreux à l'orée du XXI^e siècle.

81. TOUZARD Jean-Marc, LAPORTE Jean-Pierre, « Deux décennies de transition viticole en Languedoc-Roussillon : de la production de masse à une viticulture plurielle », *Pôle Sud*, n°9, 1998, p. 26-47.

La filière bovine de la fin des années 1950 au début des années 1980 en Corrèze : organisation et modernisation des marchés agricoles entre injonction nationale et relais municipal

Pauline MARTY

Cette communication est issue d'une thèse soutenue en 2013 à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne portant sur les appropriations urbaines de la question agricole des années 1945 à nos jours dans le cas de la ville de Brive-la-Gaillarde en Corrèze. Ce travail avait pour but de documenter le rôle de la ville dans la mise en marché des produits agricoles et notamment de la mise en marché des productions bovines, principale production agricole de la Corrèze. Cette région de moyenne montagne bien arrosée s'est spécialisée à partir de la Seconde Guerre mondiale dans l'élevage bovin extensif. Cette spécialisation était en germe depuis le 18^e siècle, époque à partir de laquelle ont commencé les expéditions de bestiaux vifs sur pied vers les grands centres de consommation – principalement Paris – qui se sont développées avec l'arrivée du train à Brive en 1860, puis doublées d'expéditions de carcasses avec le développement des moyens de transport frigorifiques dans l'entre-deux-guerres.

L'exemple choisi ici pour illustrer l'organisation et la modernisation du marché de la viande bovine est celui d'une région relativement perdante de la « deuxième révolution agricole des temps modernes », où la croissance des revenus agricoles souhaitée dans le cadre de la modernisation de l'agriculture française n'a pas eu lieu, avec le maintien de productions artisanales difficilement intensifiables, et une trajectoire agricole qui mêle des formes d'intégration, d'exclusion et d'hybridation au système alimentaire agro-industriel. Nous nous intéressons donc à une région qui n'est pas un grand acteur du marché de la viande bovine en termes de volumes produits, mais dont l'exemple nous permet d'aborder la manière dont s'est organisée à l'échelle des territoires de production et d'expédition la modernisation de la filière viande bovine.

Les sources de ce travail résident dans le dépouillement d'archives et dans des entretiens semi-directifs avec les acteurs de la filière. Les archives municipales de Brive-la-Gaillarde concernant l'abattoir – l'ensemble des délibérations du Conseil municipal y afférant ainsi que les dossiers techniques – ont été dépouillées et complétées par le dépouillement des archives des services préfectoraux concernant les abattoirs et tueries et les dossiers des services techniques. Pour compléter cet apport, la presse locale a été consultée (une année par décennie). Des entretiens semi-directifs, de une à trois heures selon la disponibilité des personnes interrogées, ont permis de compléter ce travail. Ont été interrogés d'anciens élus de la mairie de Brive ainsi que des acteurs de la filière des années 1970 et 1980 (marchands de bestiaux, expéditeurs de viandes et présidents de syndicats agricoles).

La ville et la filière viande bovine

C'est par le prisme urbain que nous avons abordé cette question – mais pourquoi s'intéresser à la ville lorsqu'on s'intéresse à la filière bovine ? Tout d'abord, ce choix correspond à une volonté de mettre en lumière le rôle des villes d'expédition, pivots de la filière lorsqu'il s'agit de connecter les zones de production avec les grandes places de consommation. Mais il nous faut, pour être plus précis quant à la nature des liens entre la filière viande bovine et les villes, faire un détour par la question, majeure, de l'abattage.

Dans la première moitié du XX^e siècle, les abattoirs publics, gérés par les municipalités, ont pour vocation d'être un service garantissant la santé publique, en permettant l'abattage et donc la consommation des viandes dans de bonnes conditions sanitaires. Il s'agit aussi pour l'État de percevoir par le biais des abattoirs les taxes relatives à la viande. Le contrôle étatique des abattoirs est donc à la fois sanitaire et fiscal, et dans ce contexte les villes sont un maillon essentiel du contrôle. En concentrant l'abattage dans leurs abattoirs publics, les villes facilitent la surveillance sanitaire, et évitent les fraudes fiscales. La polarisation des abattages par les villes est renforcée par l'estampillage sanitaire des carcasses rendu obligatoire en 1952. L'estampillage des carcasses, nécessaire pour leur transport hors de la commune d'abattage (et donc pour l'expédition), doit être financé par une taxe d'abattage, qui augmente d'autant le coût de l'abattage pour les opérateurs de la filière. La montée en puissance des exigences sanitaires s'accompagne d'un besoin important en investissement pour les abattoirs, notamment pour l'installation de frigorifiques. Dans le contexte corrézien où 60 % du volume abattu est destiné à l'expédition, une concurrence importante se met en place entre les communes disposant d'un abattoir public pour attirer les opérateurs, à qui proposera la taxe d'abattage et la taxe de frigorifique les plus faibles. Les communes doivent alors abonder au budget d'abattoirs déficitaires, or à ce jeu ce sont les communes disposant des ressources financières les plus importantes qui gagnent – à savoir en Corrèze la ville de Brive. Contrairement aux autres communes du département, Brive rémunère sur ses propres deniers le salaire d'un vétérinaire-inspecteur municipal pour sa présence à temps plein à l'abattoir – l'un des salaires les plus élevés versés par la municipalité. Sa présence permet même à Brive de tenir ses foires en cas d'épizootie lorsque le commerce des bestiaux vifs est interdit, comme ce fut le cas en 1952 avec une fièvre aphteuse bovine.

L'affinité élective entre la ville et l'abattage, constituée par les exigences sanitaires et fiscales, prend une ampleur nouvelle dans les années 1960 avec la volonté de l'État d'engager la modernisation de la filière viande bovine, au sein de laquelle l'abattoir devient un instrument-clé de la productivité de la filière. Avec l'évolution de la consommation (« de la viande à tous les repas »), l'entrée de la France dans le marché commun et le développement des transports réfrigérés qui intègrent le circuit mort à l'échelle nationale et internationale, la rentabilité des outils de transformation devient fondamentale. La question du rendement qualitatif et quantitatif des carcasses, du rendement du cinquième quartier ainsi que des économies d'échelle sont intégrées par le Commissariat au Plan. La question de la rentabilité de l'abattage est en effet centrale dans la modernisation de la filière viande bovine – c'est notamment en raison du coût financier de l'abattage que la filière bovine s'industrialise plus tardivement que les filières avicoles et porcines. La faiblesse de la rentabilité de l'abattage et de la découpe en gros est telle que l'État doit pallier le manque de capitaux extérieurs – l'abattage n'intéresse pas les capitaux privés – et fléchir sur la modernisation des outils d'abattage et sur la création de coopératives de production bovine des capitaux du fonds de développement économique et social, d'Unigrains, et du fonds de solidarité des céréaliculteurs et des éleveurs. Très concrètement, la première transformation de la viande, c'est-à-dire l'abattage et la découpe en carcasses ou grands quartiers, n'est plus rentable à mesure que s'élèvent les exigences sanitaires. Pour rentabiliser un abattage, il faut y intégrer la deuxième transformation, la découpe en pièces, soit l'activité de cheville, et mieux encore, la préparation de ces pièces pour les consommateurs ou la restauration collective, en portion individuelle, sous vide ou surgelée. S'ajoute à ces exigences l'utilisation du cinquième quartier, qui représente 11 % de la valeur d'un bovin selon la DDA de Corrèze en 1967. Mais pour traiter et commercialiser celui-ci, il faut concentrer l'abattage : « Le suréquipement [en outils d'abattage] est nuisible ». L'évolution démarre avec la loi du 8 juillet 1965, qui impose la structuration du marché de la viande à l'échelle nationale par la mise en place d'abattoirs publics, abattant au moins 4 000 tonnes de viande nette par an, et disposant de tous les services nécessaires à la transformation, au stockage et à l'expédition réfrigérée, mais, surtout, permettant la rentabilisation de l'abattage. Il s'agit aussi par cette loi de conforter la vocation productrice de certaines régions françaises, dont le Massif Central, afin qu'elles disposent d'outils de transformation complexes pour expédier en pièces et non plus en carcasses, d'outils centralisés permettant de meilleurs rendements et assurant la compétitivité, et enfin de moyens de stockage importants pour réguler les quantités disponibles sur le marché. Par ailleurs, la loi s'inscrit dans la volonté de l'État d'équiper les zones de production, et non plus de consommation, afin de renverser les pouvoirs de marché : donner aux producteurs la possibilité d'être maîtres des outils d'abattage, et donc dans une certaine mesure de la gouvernance de la filière, au détriment des corporations de bouchers des grandes places de consommation. Parallèlement, le FORMA puis l'ONIBEV se chargent de la modernisation des exploitations et de la croissance de la production, grâce aux contrats d'élevage et à la politique générale de crédit agricole incitant à l'investissement productif.

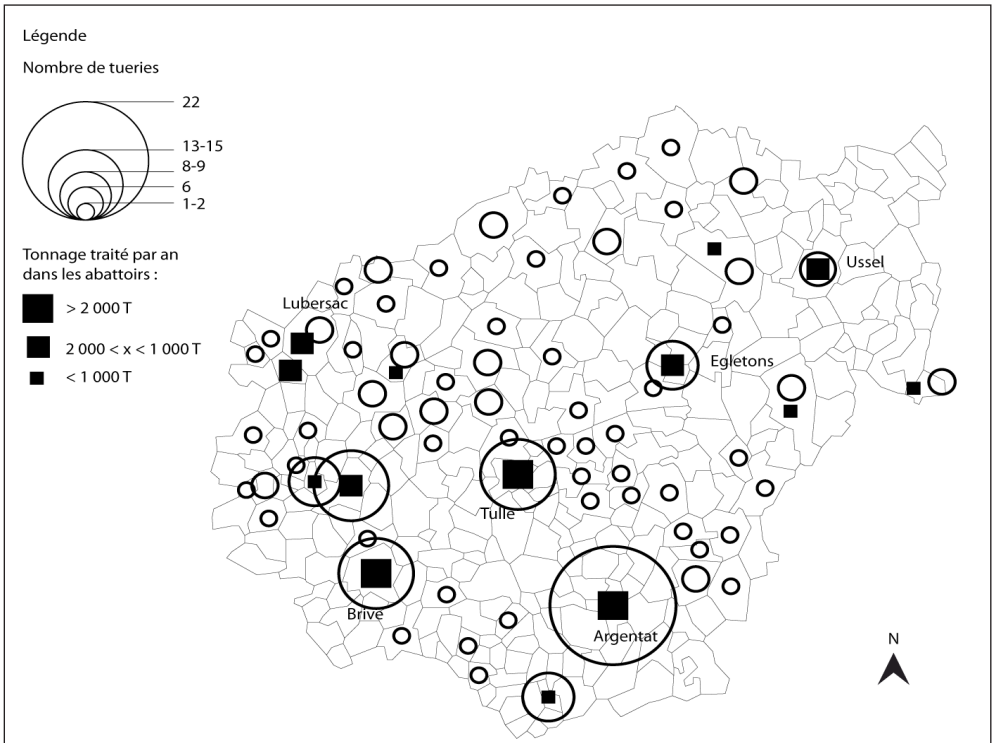
La filière corrézienne d'expédition de viande bovine dans les années 1960 : une filière morcelée mais dynamique

Au début des années 1960, la filière corrézienne d'abattage est très morcelée et atomisée sur l'ensemble du territoire (fig. 1) : quarante opérateurs, dont seulement dix

de taille importante pratiquent l'expédition en vif ou en mort de 12 800 tonnes de viande nette par an, à partir de quatorze abattoirs (dont seulement cinq traitent plus de 1 000 tonnes par an) et de deux-cent-sept tueries (traitant en moyenne 50 tonnes par an). Le morcellement de la filière, perçu comme archaïque par ses contemporains, n'empêche pas la filière d'expédition de croître au cours des années 1960 : le nombre de gros bovins abattus est multiplié par deux, atteignant plus de 17 000 têtes en 1969, de même que celui de veaux, atteignant 176 000 têtes la même année. Le dynamisme de la filière corrézienne d'abattage et d'expédition est illustré par le fait que plus de 60 % des veaux abattus par les opérateurs corréziens sont produits dans les départements limitrophes : s'appuyant sur l'image de qualité connue et reconnue du veau de lait sous la mère corrézien, les opérateurs déploient leur activité en important des bestiaux d'autres départements, et les expédient avec l'estampille sanitaire du département vue comme un gage de qualité dans les grandes places de consommation.

Si les tueries sont interdites depuis la loi du 27 septembre 1941, plus d'une centaine ont ouvert entre 1954 et 1960, à mesure que se déploie la filière d'expédition corrézienne. La tolérance préfectorale quant à leur ouverture et leur maintien est fondée sur le fait que les tueries ne sont censées fournir que la consommation locale, mais nombre de bouchers qui les utilisent pratiquent l'expédition. La tolérance préfectorale est alors plutôt à analyser dans le cadre des relations entre les services

Figure 1. Tueries et abattoirs du département de la Corrèze entre 1960 et 1963



Sources : A D Corrèze, 1057W39-42, 1131W33, 1131W95, 1217W199-212

déconcentrés et les élus locaux : les velléités préfectorales de fermer des tueries se confrontent aux plaidoyers des maires qui insistent sur l'importance économique qu'ont ces outils pour leurs bourgs et leurs bouchers, en témoigne l'importante masse de courrier concernant le sujet conservée aux archives départementales. L'application de la loi de 1965 à l'échelle départementale, par un plan d'équipement en abattoirs publics conclu en 1967, vient profondément changer cette donne : le morcellement des unités d'abattage sur le territoire devient un danger pour la rentabilité des unités modernes que prévoit ce plan.

L'année 1967 : la mise en place du Plan d'équipement en abattoirs publics et l'arrivée de Jean Charbonnel à la mairie de Brive

En effet, le plan départemental d'équipement en abattoirs publics prévoit de ne maintenir en activité que les abattoirs traitant plus de 4 000 tonnes de viande nette à l'année, mais surtout d'installer en Corrèze une unité moderne, l'Unité départementale d'abattage, pouvant traiter 20 000 tonnes par an, accompagnée d'un ensemble d'industries de découpe, de transformation des viandes et de traitement du cinquième quartier. Le but est d'assurer par cet outil le développement économique de la filière bovine corrézienne, et de donner au territoire les capacités de transformation et d'intégration des maillons rentables de la filière, c'est-à-dire de localiser la valeur ajoutée dans le département de production. Le but est bien de rentabiliser les outils modernes d'abattage, et pour cela il faut notamment fermer les abattoirs non-conformes au plan sanitaire et technique, ainsi que les tueries, qui empêchent la polarisation de la transformation de la viande dans ces outils. Ainsi, avec la mise en place du Plan, l'enjeu pour les communes corréziennes devient de préserver l'existence de leur abattoir. Pour Brive, l'enjeu est aussi de rénover son abattoir, voire d'en construire un nouveau : l'abattoir actuel, construit dans les années 1930 pour une capacité de 2 500 tonnes, en traite à la fin des années 1960 plus de 4 500, et accuse une vétusté telle que les nombreux travaux de rénovation et d'installation de frigorifiques ne suffisent pas.

Si l'année 1967 porte en elle les germes du changement avec le Plan départemental d'équipement en abattoirs publics, elle est surtout une année de changement en tant qu'elle voit s'installer à la mairie de Brive-la-Gaillarde un nouveau maire : Jean Charbonnel. Ce jeune énarque est un « briviste de l'extérieur », né au pays mais qui a fait ses études à Paris, et revient au cours des années 1960 mener sa carrière politique à Brive dans le cadre de l'opération de conquête des villes du sud-ouest menée par les « jeunes loups » de l'UDR. Ce nouveau maire arrive auréolé d'une réputation de modernisateur et de fin connaisseur du milieu politique français – avant d'être maire de Brive il a été député de la circonscription, et surtout secrétaire d'État chargé de la coopération – et promet le développement économique et industriel de la ville sous son mandat. Le choix de l'implantation de la nouvelle Unité départementale d'abattage (UDA) va être l'occasion de montrer son pouvoir local et son entregent dans les sphères parisiennes.

En effet, de 1967 à 1970, les débats sont extrêmement vifs entre les conseillers généraux et les maires des différents cantons de Corrèze, pour savoir lequel accueillera cette unité d'abattage moderne. L'ensemble des élus locaux, hormis Jean Charbonnel et Jacques Chirac, alors député d'Ussel, en Haute-Corrèze, sont contre l'installation de

l'UDA à Brive. Le maire de Brive demande à la Conférence administrative régionale de se positionner et fait intervenir le Ministère de l'agriculture, tout en exerçant par voie de presse un chantage, expliquant que quelle que soit la décision de l'assemblée départementale quant à cette UDA, Brive fera construire son propre abattoir moderne et ne participera pas au financement de l'unité départementale. Mais plus que le pouvoir du maire de Brive, intervient ici le mode d'administration de l'espace national qui, avant la décentralisation, s'appuie sur la cooptation dans les territoires de certains représentants élus. L'action centralisée de l'État ne peut se faire sur le territoire national sans s'appuyer sur des collectivités qui se proposent comme un relais pour déployer les normes du modèle étatique – ici, la modernisation de la filière viande bovine via un outil moderne d'abattage. Or Brive semble en Corrèze la commune la mieux à même de déployer le modèle étatique : la ville propose d'ouvrir à l'urbanisation une nouvelle zone d'activité, le Teincurier, de plus de 60 hectares, qui pourrait accueillir l'UDA mais aussi ses industries annexes, une zone, qui plus est, se situant à l'ouest de la ville, à proximité d'une route nationale et de la ligne de chemin de fer Paris-Toulouse, qu'il serait aisé de prolonger jusqu'au pied des usines. De plus, Brive affirme via son maire qu'elle est la seule ville à pouvoir porter un tel investissement, comme l'explique Jean Charbonnel : « Il fallait une collectivité qui ait une capacité financière virtuelle qui permette de faire un programme valable ».

En 1970, il est décidé que l'UDA sera installée à Brive, sur la zone d'activité du Teincurier, avec un financement partagé entre l'État via le FEOGA, à 40 %, la ville de Brive, et le département. Rapidement, les premières études sont lancées, et le développement d'un tel programme suscite l'intérêt des services déconcentrés de l'État au-delà de leur simple mission – « il y a eu des complices actifs parmi les autorités agricoles de la région », se félicite le maire – car il s'agit des seuls grands programmes industriels de la Corrèze, qui à ce titre intéressent les ingénieurs et techniciens de la Préfecture : « Par intérêt technique, c'étaient de beaux jouets, ils y faisaient des tas de choses ». On perçoit encore ici la force de la proximité organisationnelle qui s'installe entre les services déconcentrés et les élus concernés par les programmes suivis par l'État.

L'Unité départementale d'abattage (UDA), entre visée nationale et opérateurs locaux

L'Unité départementale d'abattage qui va s'installer au Teincurier est pensée selon la logique de rentabilisation de l'outil par l'intégration des maillons aval à l'abattage. Le projet technique indique : « La mise en service de l'UDA [doit conduire] au développement des activités de cheville pour satisfaire les besoins de plus en plus spécifiques des bouchers détaillants ; grosse coupe pour satisfaire les contrats de plus en plus nombreux passés avec les collectivités, les chaînes de distribution ; désossage avec conditionnement poussé avec l'ouverture de nouveaux débouchés, à l'exportation en particulier ». Pour ce faire, la mairie a commencé à travailler à la viabilisation de 56 hectares dans la zone du Teincurier, avec raccordement au rail, pour permettre l'implantation des établissements annexes à l'abattoir : découpe et conditionnement des viandes, traitement du cinquième quartier, abattoir de volailles et entrepôts frigorifiques. Pour le maire de Brive, l'Unité départementale d'abattage (UDA) est la pièce maîtresse

de la politique industrielle de la ville, l'élément déclencheur du processus d'implantation d'autres établissements industriels : « Une composante agricole a été très vite dans mon plan de développement de l'industrie ». Les investissements sont en effet importants, et représentent au cours de la décennie plus de 10 % de la dette de la ville de Brive. La vision du maire est en cela largement aidée par les services déconcentrés de l'État : en effet, une fois décidée l'implantation de l'UDA à Brive, ce sont l'ensemble des investissements productifs de l'État dans les filières agricoles qui sont fléchés vers Brive. Un industriel local de la conserve cherche à installer un entrepôt frigorifique ? Il se voit proposer une subvention de l'État uniquement s'il l'installe à Brive. Le Groupement de producteurs de veau de lait fermier de Corrèze souhaite construire un centre d'allotement ? Il n'obtiendra la subvention au titre de la Rénovation rurale que s'il installe celui-ci dans la zone du Teinchurier.

Au moment où démarrent les travaux de l'Unité départementale d'abattage (UDA), la filière viande bovine connaît de grands changements à l'échelle nationale. Le Fonds de développement économique et social et le Fonds de solidarité des céréaliculteurs et des éleveurs, poussés par l'État, interviennent dans des groupes privés ou coopératifs par des prises de participation et l'apport de quasi fonds propres. Ces aides se concentrent sur un petit nombre d'entreprises qui constituent alors le noyau des mutations industrielles de la filière et organisent la concentration horizontale et verticale de la filière : une décennie plus tard, en 1983, 20 % des entreprises d'abattage concentrent 68 % des tonnages. Alors que le nombre d'abattoirs est, en France, divisé par deux entre 1970 et 1980, les ateliers de découpe industriels adossés aux abattoirs se développent (ils sont 196 en 1970, et plus de 850 en 1986), jusqu'à traiter près de la moitié des découpes de gros bovins à la fin des années 1980.

Si la définition technique de l'abattoir départemental et de ses industries annexes coïncide avec les évolutions en cours de la filière – constitution de grands groupes autour d'outils modernes par intégration verticale et horizontale – la gestion envisagée par la municipalité tranche largement avec celle-ci. Pour développer le projet de l'UDA, la municipalité crée avec le conseil général et la préfecture un syndicat mixte, dont la constitution illustre l'insertion locale : y sont représentés l'ensemble des opérateurs privés locaux, des expéditeurs industriels aux bouchers et charcutiers, en passant par les volaillers, boyaudiers et opérateurs de frigorifiques. La conception de l'outil d'abattage et des zones d'activité qui l'accompagnent témoigne d'une volonté d'insérer l'abattoir départemental dans la filière locale, au service des opérateurs privés existant sur le territoire, et non de participer aux mouvements d'implantation des groupes industriels ou de la grande distribution. Certains composants sont volontairement absents de la conception, telle une halle aux cuirs, afin de ne pas concurrencer un établissement briviste existant. Le groupe Guérin Frères, implanté dans les Côtes-d'Armor, alors l'un des premiers opérateurs français en viande de veau (80 000 têtes abattues par an en 1970), contacte la mairie car il souhaite s'implanter à l'abattoir départemental et y découper des activités d'aval, mais cette proposition est refusée. Ainsi, à sa mise en service en 1975, la société d'exploitation de l'abattoir compte cent-seize actionnaires, mais aucun groupe de grande distribution ou grand groupe privé ou coopératif de la filière n'y participe. En sus d'une petite centaine de bouchers détaillants, on compte seulement dix-huit grossistes-expéditeurs (dont seulement quatre ont plus de dix salariés). L'un de

ces expéditeurs est de taille honorable – il traite 9 000 tonnes de viande nette par an à la fin des années 1970, soit la moitié des tonnages annuels de l'abattoir – mais ne pratique l'expédition qu'en carcasses, sans deuxième ou troisième transformation.

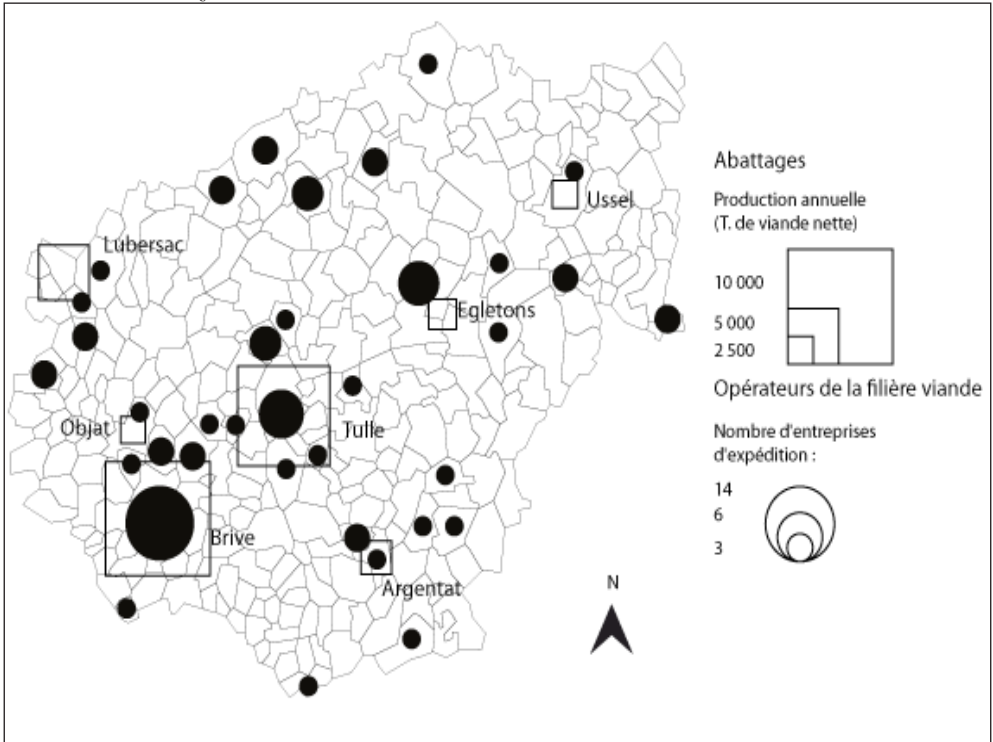
Les actionnaires de la société d'exploitation de l'UDA sont donc principalement des entreprises artisanales ou des commerçants détaillants, et les plus gros tonnages sont le fait d'opérateurs cantonnés à la première transformation – soit l'étape la moins rentable de la transformation des viandes. Privés des apports extérieurs de groupes industriels, coopératifs ou de la grande distribution, et aux mains d'opérateurs artisanaux ayant peu de capacités à investir, les seules sources de financement de l'UDA sont la mairie de Brive et le département. A l'annuité des emprunts pour la construction de l'outil s'ajoutent le manque à gagner du terrain viabilisé, offert par la municipalité, de nombreuses subventions de fonctionnement ainsi que des ristournes sur les loyers et redevances dues à la ville – finalement, l'abattoir est « devenu un poids lourd pour la ville ». Il faut attendre 1976 pour que la coopérative des bouchers locaux construise un atelier de découpe et de frigorifique, puis que l'année suivante certains actionnaires de la société d'exploitation investissent dans un atelier de découpe des avants de bovins, et enfin qu'une société d'expédition de viandes piécées implante un atelier de découpe de 10 000 m² en 1979 pour compléter « la normalisation de cet abattoir du point de vue rentabilité ».

L'UDA qui peine à polariser la filière viande bovine à l'échelle locale

Mais le principal problème de l'UDA reste qu'elle n'a pas permis de polariser l'abattage du département : elle accueille 22 % des abattages corréziens en 1975 (sur un total d'environ 30 000 tonnes à l'année pour les gros bovins et les veaux), et 32 % pendant la décennie 1980 (sur un total de 35 000 tonnes). C'est que la concentration verticale et horizontale de la filière est encore en cours, et, dans ce contexte, les petites entreprises artisanales ayant peu de frais fixes restent concurrentielles. Depuis les années 1960, la filière corrézienne d'expédition des viandes s'est développée, à défaut de s'être concentrée, et les opérateurs pratiquant l'expédition sont passés de quarante à soixante-quatorze, et se sont notamment implantés en Haute-Corrèze où ils étaient peu présents (fig. 2). L'expédition de viande a aussi progressé, passant de 12 000 tonnes de viande nette dans les années 1960 à plus de 30 000 au début des années 1980. Preuve de l'efficacité de cette filière, les abattages du département dépassent largement la production départementale – ce qui était le cas pour les veaux dès les années 1960 et le devient pour les gros bovins. Les opérateurs corréziens continuent donc d'importer d'autres départements des bestiaux pour les abattre en Corrèze et, de là, les expédier. Dans ce cadre, les abattoirs de proximité restent des éléments importants de la compétitivité de la filière corrézienne, et la dispersion des opérateurs sur l'ensemble du département permet le maintien en activité d'abattoirs traitant moins du tonnage minimal requis par le plan d'équipement (4 000 tonnes) (fig. 2). Ainsi subsistent en Corrèze encore sept abattoirs en 1975, dont un industriel (appartenant à une entreprise de salaisons). Si l'abattoir de Brive totalise le plus gros tonnage, celui de Tulle est important (11 % des abattages du département), tandis que d'autres abattoirs continuent d'exister grâce au soutien des autorités locales ou de la proximité d'une entreprise industrielle de salaisons.

De plus, si l'unité départementale bénéficie jusqu'au début des années 1980 des installations les plus modernes, les autres abattoirs attirent les expéditeurs grâce à des tarifs d'abattage et de stockage plus faibles. Alors qu'à Brive les tarifs de l'abattage des gros bovins augmentent de 6,5 % entre 1975 et 1984, les abattoirs de Lubersac et Tulle pratiquent des tarifs moins élevés (respectivement 26 % et 11 % moins cher qu'à Brive).

Figure 2. *Abattoirs (en 1975) et opérateurs de la filière viande bovine (en 1979) du département de la Corrèze*



Sources : tonnages des abattoirs en 1975 (AD Corrèze, 1378W62), listes électorales de la Chambre de Commerce et d'industrie de la Corrèze en 1979 (AD Corrèze, 1112W199).

Confiée aux opérateurs locaux, l'UDA n'est cependant pas exempte des mutations en cours dans la filière. En effet, à partir des années 1980, les groupes industriels qui ont établi leur domination sur le marché de la viande bovine en France cherchent à assurer leurs apports par l'implantation dans les régions de production, mais aussi à développer des filières de qualité – les premiers labels concernant la viande apparaissent dans les années 1980. La société SOCOPA, premier opérateur de la viande bovine en France, rachète en 1980 l'opérateur le plus important de Brive. Ainsi la SOCOPA s'assure autant un approvisionnement en veaux – déficitaire en Bretagne, région d'implantation de l'entreprise – que les circuits d'expédition développés depuis plusieurs décennies par l'opérateur. Les capacités des hommes de métier étant encore fondamentales dans la filière, il s'agit aussi pour l'entreprise de s'assurer le savoir-faire des maquignons. Cet apport nouveau à l'unité départementale aurait pu assurer sa domination sur l'abattage

corrézien, mais d'autres groupes adoptent la même stratégie et cherchent à s'implanter dans la région au cours des années 1980. Ainsi, Sogeviandes investit dans l'abattoir public d'Egletons et y implante un atelier industriel de découpe des viandes qui sera le seul à traiter plus de 5 000 tonnes annuelles dans le département. Cette arrivée des groupes industriels recompose la filière du département : l'unité départementale de Brive profite des apports de la SOCOPA et développe son tonnage jusqu'à avoisiner 17 000 tonnes à la fin des années 1980, tandis qu'avec Sogeviandes, l'abattoir d'Egletons atteint les 7 000 tonnes annuelles. L'abattoir de Tulle, qui traite près de 5 000 tonnes à la fin des années 1980, ne bénéficie pas des apports d'un groupe industriel et de ses investissements, et ferme à la fin des années 1980.

Au début des années 1980, l'UDA doit faire face à la montée en puissance des exigences sanitaires, mais aussi au moindre soutien financier de la mairie de Brive. L'UDA entame une lente évolution, qui se soldera par la construction d'un nouvel abattoir, aux normes sanitaires et environnementales, à la fin des années 1990.

Conclusion

Ainsi, la modernisation de la filière viande bovine se fait largement sous la houlette de l'État, qui place au centre de l'efficacité et de la rentabilité de la filière la question de l'abattage et de la transformation des viandes. On perçoit le rôle essentiel de ce maillon, cheville ouvrière de la rentabilité, qui encourage à la fois à des mouvements de concentration et à une exacerbation de la concurrence entre outils locaux.

Cependant l'action étatique ne peut se déployer sur le territoire national sans des relais locaux, volontaires pour déployer à l'échelle locale les normes de la modernisation. Les acteurs industriels émergent au cours des années 1970 et surtout 1980 comme des acteurs essentiels à la modernisation de la filière, mais avant eux, ce sont bien les municipalités qui sont sollicitées. Dans cette relation entre État et municipalité, à l'époque où, ni la région ni le département n'ont les pouvoirs qu'on leur connaît aujourd'hui, c'est la mise en œuvre concrète de cette modernisation qui se joue, mais aussi le rôle de la municipalité, se proposant ou non comme un partenaire valable et qui s'engage, notamment financièrement. Ce faisant, les municipalités partenaires, à l'image ici de la ville de Brive-la-Gaillarde, obtiennent des marges de manœuvre pour orienter la finalité des outils de modernisation de la filière : dans notre cas d'étude transparaît largement la volonté de mettre cet outil au service de la filière locale, quitte à mettre en danger sa rentabilité. L'action de l'État dans les années 1960 et 1970 pour la filière viande ne se déploie donc pas unilatéralement sur les territoires, mais fait l'objet d'arrangements locaux dans lesquels les villes jouent un rôle essentiel par le biais des outils d'abattage.

Partie II

Colloque "Organiser et orienter les marchés agricoles" - avril 2015

Témoignages

Témoignage d'un responsable agricole du secteur laitier sur le pilotage des marchés agricoles (années 1953-1983)

Marcel Deneux

Merci à la fois de m'avoir accueilli dans ce colloque et de m'avoir donné la parole. C'est sûr que vos travaux m'intéressent. Et non seulement ils m'intéressent, mais j'essaierai de corriger quelques orientations que j'ai parfois comprises, reflétant le fait que des historiens n'avaient pas eu toute l'information sur le sujet.

Pour bien me comprendre et pour ajouter à la présentation que vous (Alain Chatriot – NDLR) avez faite, je précise que j'ai été le responsable de la grève du lait sur Paris en 1963. Ce n'était pas tout à fait neutre ! Le Général était aux commandes et c'étaient les industriels laitiers qui tenaient le marché de consommation de la place de Paris, avec une Coopérative laitière centrale de Paris pour la distribution. On a tenu tant qu'il a fallu et ce n'était quand même pas simple entre les producteurs et les industriels. Un autre exemple, j'ai présidé – ce n'est toujours pas dissous – une commission qui siégeait à l'Office du Lait, qui s'appelle la Commission des Litiges. Cette commission fixait les amendes aux entreprises qui trichaient sur les quotas. Alors, ils n'avaient trouvé aucune autre personnalité que moi pour la présider. J'avais fait l'accord des trois familles professionnelles. Cela a duré – François-Gilles Chatelus le dirait mieux que moi – quinze ans à peu près. Avec toutes ces indications, vous avez compris mes convictions pour des marchés organisés afin que les producteurs aient leur part.

Alors, au fond, je vais essayer de répondre à vos interrogations sur le plan technique de l'organisation des marchés, telle que je l'ai vécue.

Il faut comprendre que ce qui s'est passé à l'intérieur du syndicalisme agricole dans ces années entre 1958 et 1962-1963, c'est l'arrivée d'une nouvelle génération qui, avant, n'avait pas le pouvoir. Et nous avons négocié avec la FNSEA les rapports entre le CNJA et la FNSEA, avec une participation chiffrée dans les statuts à tous les stades, puis une déclinaison dans les départements. Donc, nous avons, à ce moment-là, apporté des éléments nouveaux à la vie syndicale en participant réellement ; mais nous le faisons avec les hommes qui étaient en place, qui tous, à cette époque, étaient encore de l'ancienne, enfin de leur génération, qui était aussi celle qui avait animé la Corporation paysanne. Et, au niveau des orientations politiques notamment, le Président Courau par exemple, président de la FNSEA dans les années 1960, proche de l'POAS pour trente-six autres raisons, était l'ancien syndic de la Corporation paysanne d'Aquitaine. Son action réelle, c'était les années avant quarante qui l'inspiraient.

Donc, pour comprendre les orientations qu'on a prises, il faut prendre en compte ces tiraillements internes. A chaque grande décision d'orientation politique sur les marchés

et sur l'organisation, il y avait des arbitrages internes que l'on peut à peine imaginer ! La moindre désignation de personnes – je me souviens, par exemple d'une heure de discussion au Conseil d'administration de la FNSEA pour savoir si on désignait Michon ou si on nommait Nové-Josserand – cela ne se voyait pas de loin, mais cela avait une signification politique. Nové-Josserand ou Michon pour représenter la région lyonnaise, ce n'est pas la même chose ! Et cela, les historiens ne peuvent pas bien le savoir.

Je dis tout cela parce que ça marque la manière dont j'ai vécu cette affaire. J'ai été président du CNJA ; j'avais été, avant, quatre ans trésorier du CNJA, quand on a essayé de dégager des moyens pour pouvoir négocier avec la FNSEA. On n'avait pas de moyens, mais on était financés par des actions techniques avec les groupes de productivité. On avait des programmes techniques et on trichait sur les rémunérations financières pour financer quelques permanents. Et quand on avait, au niveau de Paris, assez d'argent pour convoquer le bureau du CNJA, je téléphonais à Hubert Buchou, président, qui était en Pyrénées-Atlantiques, en disant : « Tu peux convoquer le bureau, j'ai de quoi payer les déplacements ». C'était cela.

Et pourtant, nous étions une force vive, très expressive, à l'intérieur de la FNSEA. On représentait peu en nombre, chez les agriculteurs déjà installés, mais en puissance, on avait derrière nous des groupes de réflexion. Je le dis sans acrimonie. Je me suis aperçu, après, de la manière dont la JAC avait marqué nos réflexions, que nous croyions être, nous-mêmes, autonomes en tant que jeunes de la JAC. En fait, il y avait une pression des Jésuites sur la reconnaissance de l'économie agricole et de l'économie rurale, que l'histoire reprendra. Et quelque part, pour moi, le nouveau pape qui est arrivé à Rome est le résultat du désengagement des jésuites sur la société rurale française. En 1967, le Père Dujardin nous a convoqués rue de Sèvres pour nous dire : « Bon, maintenant les gars, vous êtes dans les institutions. On ne fait pas de cléricisme. Travaillez dans les institutions du pays. Nous, on estime qu'on n'a plus grand-chose à faire en France. On ira en Amérique du Sud ». Moi, j'ai eu le message en 1967. D'ailleurs, je dis cela pour que vous compreniez d'où viennent peut-être ces orientations.

Et c'était révolutionnaire par rapport à l'économie, par rapport au partage des profits. Nous étions accusés d'être des gens de gauche, d'être socialistes. Les polémiques qu'on a eues ! Par exemple, il y a une polémique qui a été très dure sur les discussions entre les lois d'orientation (la loi de 1960 qui ne nous satisfait pas, nous, les jeunes, et la loi de 1962 qu'on inspire fortement). On a eu une polémique prix/structures avec attaque des personnes, des articles, des « unes » de *la France Agricole*, qui elle, était animée par des gens plus conservateurs que nous, mais qui étaient aussi politiquement marqués ailleurs. Il faut comprendre tout cela dans le climat de l'époque. Chaque fois que nous avions des interventions, il y avait des tiraillements très forts. Et au bureau de la FNSEA, à partir de 1959, où on existe, à chaque bureau, il y a un tiraillement fort. Alors, cela explique, mais cela ne transpire pas à l'extérieur. Et cela peut comprendre aussi, nous, nos tiraillements de la jeune génération qui arrivait, moins conservatrice je ne sais pas, mais on dirait aujourd'hui plus à gauche que ses aînés. C'est que nous étions marqués par une nécessité de faire évoluer l'agriculture française, de le faire sans heurts, et de faire le développement économique dans le respect des personnes, et d'assurer l'autonomie du pays d'abord, puis la surproduction pour exporter. Tout cela se faisait en même temps, et c'est parfois contradictoire. Le décret de 1964, par exemple, sur les groupements de producteurs : il s'oppose au développement aussi, si on

cristallise les groupements de producteurs. Et pourtant, nous l'avions souhaité. Enfin, il y a des contradictions comme cela, mais nous les avons vécues.

Alors, pour que vous compreniez aussi mes positions personnelles. J'étais président du CNJA. Nous avions souhaité que le CNJA apparaisse dans le pays comme les organisations syndicales traditionnelles, ouvrières, et que le rôle du secrétaire général soit mis en valeur. C'est comme ça qu'on a mis Michel Debatisse en place comme secrétaire général. Et c'était l'équivalent de ce qui se faisait à FO, à la CGT, à la CFDT de l'époque, c'était les secrétaires généraux qu'on mettait en avant. Les organisations dites de droite font parler les présidents, celles de gauche font parler les secrétaires généraux. Et nous avions souhaité donner une connotation de ce genre au CNJA. Nous avions cette idée avec Henri de Montvallou et quelques autres. Il faut comprendre tout cela.

À 35 ans, je quitte le CNJA et à ce moment-là je suis en « stand-by », si j'ose dire, du côté responsabilités, tout en étant physiquement disponible ; mais j'ai une ferme dans la Somme, des vaches, quatre enfants, une famille. Et je suis au moins deux ans sans reprendre de responsabilités nationales.

Un jour, avec Gérard de Caffarelli, président de la FNSEA, qui vient d'arriver, en bousculant le père Courau et tout ce qui tourne autour. On constate que, dans l'équipe de l'agriculture française, le monde des productions animales n'est pas au niveau, et qu'il faut s'en occuper. Et nous décidons donc que Michel Debatisse sera candidat comme secrétaire-adjoint à la FNSEA, et que moi, je vais m'occuper des organisations de l'élevage. Et je deviens trésorier de la FNPL en 1966, je pense, puis président de l'ITTEB en 1967, avec des arbitrages difficiles qui ne sont écrits nulle part. Je le redis – Bertrand [Hervieu] n'est plus là – mais, entre le père Hervieu, représentant la FNB, et puis Biset, qui était le président national des producteurs de lait, qui était un savoyard, il y avait une présidence tournante organisée pour la présidence de l'ITTEB. Et il ne se faisait rien, ils changeaient de président tous les deux ans, quoi.

Quand je deviens président de l'ITTEB (je le rappelle parce que cela a une signification), l'ITTEB a, à ce moment-là, 3,5 millions de francs de budget, et l'ITTCF en a 21 ! Avec l'aide des pouvoirs publics. Et cela explique comment les productions de l'élevage ne s'en sortent pas. Alors, nous sommes marqués aussi par des courants, il faudra le redire, maintenant on peut le dévoiler. En gros, les organisations de l'élevage, du côté du lait, sont marquées par des gens de droite, même très marqués. Mon directeur de la FNPL, avec qui j'ai beaucoup travaillé après, Robert Gaboriaud, était dans l'équipe de Tixier-Vignancour. Le président de l'UNCIA, l'Union nationale des coopératives d'insémination artificielle, était aussi dans l'équipe de Tixier. Mais, néanmoins, on cohabitait, on savait ! Mais, pour les pouvoirs publics, ce n'était pas toujours neutre. Et il a fallu changer ces hommes au fur et à mesure, sans les licencier brutalement, avec des jeunes qui savaient où ils voulaient aller, et il fallait grignoter des majorités dans les conseils.

Le président d'INTERLAIT était un homme qui avait été mis en place par les organisations agricoles de l'Aisne. En ce temps-là, concernant les céréaliers qu'on a évoqués, personne ne se souvient de la force des organisations agricoles de l'Aisne dans l'agriculture nationale. Il y avait dans l'Aisne un directeur des organisations agricoles conjoint (les chambres, les

syndicalistes) qui s'appelaient Jean-Pierre Prévôt, ingénieur agro, qui m'a dit au début de mon engagement national, en 1958 : « Écoute, les choses sont simples : dans l'agriculture française, à tous les endroits où quelque part, le revenu d'un agriculteur de l'Aisne puisse être mis en cause, nous avons un homme au bureau. Nous n'avons pas toujours la présidence, mais nous avons un homme au bureau ». C'est comme cela que le président de la coopérative du Nouvion-en-Thiérache était devenu le président d'INTERLAIT, parce que secrétaire général de la FNPL. Cela avait été négocié de trente-six manières. Tout ça était clair. Mais c'était les gens de l'Aisne qui battaient la mesure.

On a mis Blondelle en avant. En fait, le vrai stratège, c'était Georges Ferté, qui a créé la coopérative de Vic-sur-Aisne. Et Georges, dans l'histoire des organisations agricoles, a joué un rôle aussi considérable en ayant conforté à l'intérieur de la FNSEA Jean Pinchon comme secrétaire général des associations spécialisées, dans les années où certains dirigeants de la FNSEA étaient politiquement très proches de l'OAS. Les réunions du MP-13 se tenaient au 4^e étage de la rue Scribe. Et alors, je le dis tout de même, parce que cela n'a été écrit nulle part : il s'agit d'un conseil national de la FNSEA (en 1961, je pense). Pendant le conseil, par téléphone, ou par porteur, nous sommes convoqués à Matignon, Michel Debatisse, moi-même, Lucien Biset et le Président Courau, dans le bureau de Debré. Debré disant à Courau : « Bon, qu'est-ce que vous voulez foutre ? Si vous continuez, je vous mets en prison ! C'est clair, je peux ! ». Moi, j'ai eu ce témoignage et Debré nous avait fait venir pour qu'on le sache.

Moyennant quoi, Courau avait été blessé à Amiens et gardait un pansement au crâne montrant qu'il était victime des actions syndicales. Cela a duré quatre mois. Mais c'était le patron de la FNSEA. Y compris à ce moment-là, avec des groupes politiques, avec le Parlement, tout cela n'était pas simple, et nous, nous arrivions là-dedans, en voulant une organisation syndicale neutre politiquement, appliquant ses statuts. On ne s'en rappelle plus - les historiens, il faudra le revoir -, dans les statuts de la FNSEA du congrès de l'Hôtel de ville de 1945, il est dit que le président de fédération départementale qui prend un mandat politique, démissionne au préalable. Ces statuts furent modifiés plus tard ! Mais, à cette époque, ils existaient. Et on était dans le cadre d'une organisation syndicale unitaire. Tout le monde était à la FNSEA. Et c'est par la dérive de la FNSEA, quand un directeur, très marqué politiquement, a exigé, au moment des réélections, une appartenance poussée à un grand parti politique (qui n'était pas le PS), que la FNSEA a généré la naissance d'organisations syndicales de gauche. Alors, le parti socialiste en a un peu profité, mais jusqu'en 1970, il y avait une unité de la FNSEA, c'est clair, tout le monde était à la FNSEA. D'ailleurs, il est à voir qu'aujourd'hui, il n'y a pas de branche « Jeunes » dans les organisations syndicales autres que la FNSEA. Chez les jeunes, on est encore unitaires. Après on essaime comme on peut.

Je vous ai dit tout cela pour que vous compreniez le contexte.

Moi, je découvre l'organisation laitière, j'étais producteur de lait, inscrit au Herdbook, mon épouse sortait des commissions d'inscription du Herdbook quand ils refusaient l'inscription pour des raisons d'hier. J'ai connu ça aussi. On avait des vaches avec un palmarès Contrôle laitier, et la commission du Herdbook disait : elle n'a pas de cornes, on ne peut pas la prendre. Et, au niveau de l'organisation laitière, on avait aussi un problème

de revenu. N'oubliez pas aussi – on ne s'en rappelle plus – l'évolution du marché : c'était les préfets qui fixaient, chaque année, les prix des laits de consommation, avec deux prix, un prix d'hiver, un prix d'été. Le lait de consommation représentait à l'époque au moins plus du quart de la valorisation de la production totale. On a beaucoup baissé en volume.

Alors, je découvre l'organisation des marchés laitiers dans un congrès qui se tient au nom de la CNL, la Confédération nationale laitière, qui groupe les producteurs et les coopératives, point (pas les industriels non coopérateurs). Un congrès qui se tient à Lisieux en 1953. À Lisieux, c'est le département du Calvados, où il y a Le Roy-Ladurie, qui est l'ancien ministre [de l'agriculture et NDLR] du ravitaillement de Vichy. Ce n'était pas tout à fait par hasard. Et on parle d'organisation de marché. Moi, je découvre, à ce moment-là, qu'il y a un besoin d'organisation de marché pour conforter le revenu... Les revendications de l'époque du Congrès de Lisieux (on doit retrouver les comptes-rendus), c'est de savoir si on va payer ou non la matière grasse. Vous voyez d'où on vient ! Il n'est pas question de payer la matière azotée, il est question de généraliser le paiement de la matière grasse. Et puis, tout ça chemine tranquillement, et il est convenu que l'objectif, c'est d'aller vers un système interprofessionnel. C'est Monsieur Babeurre, qui est un économiste de la Mayenne, qui avait un nom prédestiné...

Après, on rentre dans la période que vous avez évoquée, où le Comité de Guéret, avec 26 départements, tous marqués géographiquement au Sud, revendique, au nom des organisations du monde animal. Et on met en place la SIBEV et INTERLAIT, pour faire court. Mais, à l'intérieur de la FNSEA, toutes ces choses cheminent. On ne le dit pas, mais, en ce temps-là, il y a au conseil de la FNSEA le représentant de la Corrèze, qui est Lucien Josse, autant que je me le rappelle, un homme qui a des moustaches qu'on ne peut pas ne pas voir, et puis il y a aussi un représentant du Parti communiste qui est de Haute-Garonne. Tout ça est à l'intérieur de la FNSEA. Et c'est là qu'on discute, et les manifs du Comité de Guéret, qu'est-ce qu'on fait ? Alors, la mise en place de ces institutions est marquée par les hommes en place, qui sont ceux que j'évoquais, qui sont des gens d'avant, mais, c'est leur âge. Nové-Josserand a 55 ans. Lui, il a une aura parce qu'il a joué un rôle dans la Résistance après avoir été libéré comme prisonnier de guerre (malade), et dans la région lyonnaise, cela a une importance... Mais il est en conflit avec ceux qui sont marqués dans le Sud-Est, par les cours de formation de l'Union du Sud-Est, qui est une organisation plutôt à droite avant 1940. Et ces cours du Sud-Est ont sorti des hommes, mais ces hommes, ils ont cheminé, ils existent. Et quand on se met à parler d'organisation à Lyon, eh bien on les trouve. Aussi bien Laborde, que Biset ou Aurion, tout ça est marqué.

Donc, on chemine. Il y a ces manifestations de Guéret, on met en place des organisations, et puis, dans le cheminement syndical, pour bien comprendre, les revendications permanentes... À l'époque, les textes dont je me souviens – je ne suis pas tellement un homme de textes –, il y en avait qui parlaient non pas de l'amélioration du revenu, mais d'amélioration du bien-être des agriculteurs. Souvent, dans les textes officiels, on trouve « l'amélioration du bien-être », et il y a avait là une confusion entre le producteur agricole et le mode de vie ! Il n'y avait pas beaucoup d' « entrepreneurs agricoles », il y avait des gens qui vivaient en tant qu'agriculteurs. Pour beaucoup ce n'était pas encore un métier, c'était un mode de vie.

Et un moment, le parti paysan dominant avec l'Amicale parlementaire agricole, animée par la FNSEA, obtient du gouvernement l'indexation des prix agricoles. Ça dure un an, de 1957 à 1958. Arrive un économiste dans les équipes gaullistes, c'était Pinay, qui dit : « cela ne peut pas marcher, l'indexation des prix agricoles, on la supprime ». Et, à ce moment-là, on déclenche une grève, des manifestations, qui durent jusqu'aux lois d'orientation de 1960. Avec la confusion, que l'on est en pleine guerre d'Algérie, que le Général est arrivé... Pour vous dire, le CNJA, où j'étais trésorier à cette époque, avec Hubert Buchou comme président, nous avons signé un communiqué « Halte au fascisme ! », avec l'UNEF, et tous les autres ! Le CNJA a signé ce communiqué. Et nous y croyions. Néanmoins, on découvre après qu'on peut travailler avec les gaullistes, on en reparlera !

Jusqu'aux manifs pour remettre en place du revenu agricole, mais à cause de la suppression de l'indexation. La loi d'orientation, qu'on met en place en 1960, répond à ces manifs-là, de la FNSEA, mais pas aux préoccupations des jeunes, de développement économique, de développement social, d'IVD, de foncier, de la création du FASASA, de toutes ces choses-là, que nous mettons en place dans la loi complémentaire de 1962. Et la loi complémentaire - les services du Ministère ne m'en voudront pas - a été rédigée davantage par le CNJA que par les services de la rue de Varenne. Nous faisons ça - je vous le dis tranquillement - dans l'appartement de Pisani rue Bayard, qui avait une mezzanine. Pisani se mettait en haut de l'escalier et nous, on était sur l'escalier en déclinaison, et on disait bon, pour telle chose, comment on fait, on va écrire un article là-dessus, le lendemain on le corrigeait. Et à l'époque, ça a une importance - tout cela est tel que je l'ai vécu -, c'est parce que nous avions obtenu du Général qu'on fasse une loi complémentaire, les gens qui battaient la mesure, c'était les économistes, inspecteurs des finances, à Matignon comme à l'Elysée. À Matignon, c'était Dupont-Fauville, et à l'Elysée, c'était Méo. En matière de réflexion sur l'avenir, les économistes pesaient davantage que les chargés d'affaires agricoles.

On avait changé de Ministre de l'agriculture au passage. On le dit peu, mais Pisani, ce n'était pas tout à fait par hasard. Le Général ne connaissait qu'un préfet s'occupant d'organisation du territoire, c'était Pisani, parce qu'à l'époque, il était chargé de la gestion des Friches de l'Est, en tant que préfet de la Haute-Marne. Alors, il rendait sa visite de temps en temps - il soignait sa carrière facilement - à Colombey. Il fallait bousculer Rochereau. Le Général appelle Pisani. Pisani, il avait 36 idées, mais il n'avait pas une compétence agricole particulière. Par contre, sa force, c'était de savoir manipuler les choses pour les faire aboutir. Il prend comme premier directeur de cabinet le président du Génie rural, Renard, avec le choix de modifier tout de suite le corps du génie rural. Mais il met Renard comme directeur de cabinet ! Au bout de 6 mois, ça ne marche pas bien avec Renard. Il se souvient qu'il a un DDA en Haute-Marne qui n'est pas mal, qui s'appelle Michel Cointat, et le fait venir comme directeur de cabinet. Précisons que Michel Cointat - j'ai entendu parler hier de sa région d'origine - n'a jamais été originaire de Fougères, il vient d'ailleurs (il avait été candidat au Sénat en Haute-Marne avec une étiquette RGR).

Alors, on fait les lois complémentaires. Dans les lois complémentaires, on est aussi tiraillés sur les organismes à créer, le FORMA... Nous, ce que nous souhaitons, en tant que jeune génération, c'est des organisations de marché gérées par la profession, avec peu d'intervention de l'État, ce qui nous permet d'avoir l'appui des anciens, qui souhaitent des interprofessions efficaces sur le plan du business : INTERLAIT, c'est le modèle. Quand

je deviens président d'INTERLAIT, INTERLAIT gère les stocks en les achetant. Et il y a au conseil d'INTERLAIT une interprofession, où les commerçants, notamment les commerçants internationaux, jouent un rôle considérable. Il y a des gens qui s'enrichissent uniquement parce qu'ils sont administrateurs d'INTERLAIT et qu'ils sont dans les bonnes décisions. Et ça, nous, les jeunes, nous le savons, et ça nous choque- ; nous sommes choqués par le standing du président d'INTERLAIT : le président d'INTERLAIT a une voiture et un chauffeur à Paris, alors que nous, nous venons par le train, en seconde parce qu'on vient de supprimer les troisièmes. Et tout ça fait que nous sommes, non pas opposés à la manière dont INTERLAIT fonctionne, mais à la manière dont elle est gérée. En plus, c'est un homme de l'Aisne. Il y a aussi, au niveau des jeunes générations, une crispation justement sur ce lobby des productions végétales très marqué. Après, ils ont essaimé, mais c'est clair que, dans nos comportements, ça a une importance. De plus, le président Lefevre est très contesté par les amis de la coopération laitière.

Il y a une phase qu'il faut que vous trouviez, vous les historiens.

Le secrétaire général de la FNSEA de l'époque, Albert Génin, est président de la coopérative de Grenoble, Dauphilait. Et cet homme dit : « pour le lait, il faut faire quelque chose ». Lui, il est quand même beaucoup plus à gauche que la FNSEA en général. Il imagine qu'il faut créer un groupe coopératif national. Mais, il n'y a pas moyen, les coopératives sont bloquées par les Charentes-Poitou, Dulin existe, et il imagine – Albert me l'a expliqué – que, pour donner une notoriété et arriver à convaincre, on va nommer comme animateur du groupe Lait du 3^e Plan le directeur de la coopérative laitière de Grenoble, qui s'appelle Gaillard. Et quand André Gaillard a fait son rapport après le 3^e Plan, il est connu de la France laitière entière. Et, à ce moment-là, on décide de créer Yoplait. On contacte 6 coopératives laitières à travers la France, et on crée Yoplait à partir d'une notoriété acquise, et d'une volonté d'organisation rappelée par les travaux du Plan. Mais, parce qu'il fallait des hommes, et des hommes en place – à l'époque ça jouait un rôle, il y avait aussi des rôles politiques –. Alors, tout ça, ça a été des choses qui ne sont pas écrites mais qui ont contribué. Entre deux, nous avons loupé, avec le CNJA, Michel Debatisse comme moi, une opération de supermarchés qui s'appelait 3M. On a laissé des plumes sur le plan financier, pour les coopératives qui ont bien voulu venir. On a été naïfs en économie. Mais on savait à peu près la direction qu'il fallait prendre. Notre pape en économie, c'était Galbraith, avec le pouvoir compensateur pour les agriculteurs, pour faire court. C'était ça qui nous guidait : la valeur ajoutée, il fallait la prendre et en faire un pouvoir compensateur, un pouvoir obtenu par pression dans l'économie en y participant.

Pendant cette période, il y a des conversations entre familles laitières, c'est tout de même un peu compliqué. Mais il y a une association qu'on a créée, qui s'appelle l'UPCIL, l'Union professionnelle des coopératives et industriels laitiers, qui à côté de tout ça, réunit sur le plan national les gens tous les deux mois, et entre dirigeants, on se parle. On fait un colloque à Barbizon, on fait des colloques de deux jours, régulièrement, on en fait deux ou trois, dans un motel qui se situe sur la nationale 10, au nord de Poitiers, dans une commune qui s'appelle Chasseneuil-du-Poitou, où il y a une coopérative laitière qui est Bonilait, laquelle est présidée par un homme qui a été secrétaire d'État du gouvernement Mendès, et qui est alors président de la FNCL... ! et à Chasseneuil-du-Poitou, on va prendre l'apéritif le soir chez [Jean] Raffarin. Comme Raffarin apprécie qu'on vienne chez lui, on avance du côté des

coopératives, pour faire court. À cette époque-là, les industriels sont très coopérants pour aller vers une organisation interprofessionnelle. Mais on n'en est qu'aux balbutiements, on arrive à insuffler quelques principes d'organisation de marché. Le troisième Plan, notamment, avec Gaillard, avait beaucoup parlé des zones de ramassage, des doubles passages de camions. On avait évoqué la matière grasse, la qualité on en parlait à peine. Alors, au fur et à mesure, on fait passer des idées, mais ça ne va pas très vite, et puis, personne ne court après. Alors nous, les jeunes, on trépigne. On trépigne et puis on subit l'influence du terrain. Les aînés qui décident, ce n'est pas nous, mais néanmoins, on veut participer à ces choses qui se mettent en place.

Sur Interlait, on décide qu'il faut faire partir ce président. Mais INTERLAIT, à l'époque, c'est le résultat des textes après les manifestations du Comité de Guéret, c'est un système d'organisation de marché qui est basé sur tout-à-fait autre chose que l'intervention de l'État. L'État agréé les dirigeants d'INTERLAIT, mais il y a au conseil tous les commerçants, il n'y a pas les consommateurs, il y a les deux branches d'industrie, et les techniques du côté régulation des marchés, c'est d'être propriétaire des stocks, et d'exporter, et de vendre ; de gérer quelques « bricoles » qui font partie des politiques laitières qui sont définies depuis quelques années : le lait aux écoles, la dénaturation des aliments veaux, etc... Mais INTERLAIT a une grande force sur le territoire, c'est que pour faire cela, notamment pour contrôler ces dénaturations d'aliments, il a un corps de contrôleurs, qu'on a fait monter petit à petit. On les a recrutés n'importe comment au départ suivant les opportunités locales... Puis, après, on a amené des BTS. Et quand je suis devenu président d'INTERLAIT, ce corps de contrôleurs joue un rôle non négligeable dans l'application, à la base, de la politique. Mais la politique, quand c'est avant le FORMA, elle est définie à INTERLAIT, et elle est très marquée par des intérêts de la profession, mais aussi par des intérêts mercantiles de certains, pour faire court. Sur les exportations par exemple, il y avait une complicité objective entre les grands exportateurs et Doumeng. Par exemple les marchés sur le Japon : moi, j'ai connu un marché de 30 000 tonnes de poudre de lait écrémé sur le Japon. Mais c'était une autre forme d'organisation de marché, que nos aînés avaient inspirée, et ils croyaient que c'était possible, dans la mesure où on avait l'agrément de l'État en permanence. Il fallait quand même passer une convention avec l'État. C'était une SA, avec des responsabilités capitalistes, c'est-à-dire que les organisations syndicales avaient apporté du capital, et quand on a dissous INTERLAIT, la FNPL a récupéré du capital. C'était une société anonyme. C'était tout-à-fait autre chose, mais pour les gens de la base, ils étaient heureux qu'INTERLAIT remplisse ses missions. Les marchés n'étaient pas perturbés comme on l'a connu dans la deuxième phase. La grande phase de stocks, c'est quand on a été pris en tutelle par le FORMA... dans la période où la production augmentait très vite grâce à la montée en puissance des compétences des producteurs et du pourcentage de production passant par les usines.

Ce n'était pas par hasard, parce qu'on avait poussé la production ! Nous sommes responsables, nous, les jeunes, du développement du volume de production. On n'a pas modifié le nombre de vaches, mais on a modifié très fortement les rendements moyens. Moi, quand j'ai pris la présidence de l'ITEB, le rendement moyen de la France était 3600 litres, l'échantillon contrôle laitier, c'était 4200, alors voyez le « gap » ! Je montais dans la Somme des programmes. J'avais un programme de développement collectif sur les départements de la zone qui s'appelait « Lait 4500 ». C'était amener en trois ans l'ensemble de la population du département au niveau des meilleurs !

Alors ça nous a valu justement une participation – je le redis parce que dans l'histoire syndicale de la Somme il y a quand même eu une place un peu particulière du fait d'une équipe dont j'étais – : nous avons été le premier département à participer au CNJA contre l'avis de la JAC. Ce n'était pas neutre. Il y a eu deux départements comme ça, la Somme et l'Ain. L'Ain à cause de Pierre Cormorèche et Estelle Robin, ma future épouse (je me suis marié en 1960), qui était première vice-présidente du CNJA, et nous participions au CNJA « première formule » dans les années 1956 contre l'avis de Michel Debatisse, qui nous disait : « il ne faut pas y aller, parce qu'on n'est pas d'accord avec leurs orientations ». Ce qui nous a permis, aussi, d'être les premiers dans les rouages, après, quand il fallait avoir des avis sur les hommes, sur les structures. Et le département de la Somme, de ce côté-là, dans le bloc du Bassin Parisien, a joué un rôle considérable. Nous avons remplacé le président de la fédération du Bassin parisien qui était de Seine-et-Marne en 1961, pour y amener le président de la Somme Maurice Duclaux, qui avait une aura dans le monde de la grande culture parce qu'il était agriculteur et licencié en droit, et c'est lui qui, en 1936, avait réussi à négocier avec la CGT pour que la moisson se fasse. Alors là, il avait une aura pour le reste de sa vie. Tout ça pour comprendre que Maurice pouvait faire accepter beaucoup de choses. D'ailleurs, quand il a fallu créer la SAFER en Picardie, qui a été la dernière région constituée en SAFER, c'est Maurice Duclaux qui a négocié avec les organisations agricoles de l'Aisne. Tout cela n'est écrit nulle part.

Ce que je peux dire encore parmi les choses que j'ai notées : vous avez compris qu'on avait envie de chasser le président d'INTERLAIT, qu'on l'a fait, dans les règles de l'art. C'était une élection. Contrairement à ce qu'on croit sur les organisations syndicales de temps en temps, on avait aussi quelques diplomates qui savaient faire. Et puis on se servait des rouages des réseaux. Mais nous avions à ce moment-là l'appui presque inconditionnel des pouvoirs publics !

Un trait d'histoire que je vous donne quand même parce qu'il n'est pas sans importance.

Le CNJA organisait deux concours : le concours des conducteurs de tracteurs avec Shell, et le concours de labour avec Esso, qui était notre sponsor. Le concours mondial de labour tombe sur la France en 1961. En février 1961, Monsieur Armand, PDG d'Esso, rue de Berri, me dit : « un concours mondial, il faut inviter le Président de la République ». On écrit au Président de la République. Et il nous répond qu'il viendra ! Alors, vous voyez le truc, ça se passait à Grignon, avec la difficulté pour la sécurité, l'attentat du Petit-Clamart, imaginez le climat ! J'ai passé du temps avec la gendarmerie. Or, brusquement, il ne pleut pas. Il n'y avait pas moyen de labourer. Le jeudi, on décide, avec le directeur de Grignon, qu'on va arroser. On arrose le jeudi après-midi, et le vendredi, il pleut ! Alors, on se retrouve avec un champ de boue pour accueillir le Général. Nous décidons, le vendredi soir, qu'il faut faire quelque chose. C'était ou de la paille ou des chemins composés. Nous posons 3 kilomètres de caillebotis avec le 5^e Génie de Versailles, et le Général est accueilli. Et le Général vient, il reste une heure, et il nous dit – je me rappelle encore avec Pisani et Michel Debatisse – : « Bon, vous êtes heureux, n'est-ce-pas, on a voté une loi d'orientation agricole. Ça vous convient, n'est-ce-pas ? ». Alors on lui dit : « Ben non, mon Général, ce n'est pas tout à fait ce qu'on avait prévu ». « Comment ? Eh bien, venez me le dire ! » Et c'est comme cela qu'on a obtenu la loi complémentaire. Dans les quinze jours, je suis allé avec Michel Debatisse deux fois voir le Général. Je l'ai revu à la Préfecture de la Somme un autre jour. On a mis en place la loi complémentaire, avec les nouvelles orientations, et nous avons en

permanence l'accord des pouvoirs publics sur la modernisation du secteur. Bien que nous n'étions pas toujours dans le vent politique où il fallait être, nous étions soutenus inconditionnellement par les pouvoirs publics. Il y a eu souvent des fonctionnaires intelligents dans les cabinets, qui avaient compris ce que nous voulions faire. Quand je revois Dupont-Fauville aujourd'hui, il m'en parle encore.

Ma conclusion : quand on a des hommes de conviction, sincères, et qui ont une certaine éthique et un sens de l'intérêt général, on peut collaborer avec les pouvoirs publics pour le bien-être de tout le monde.

1973-1983, les débuts dans la carrière d'une jeune cadre A à l'ONIC

Anne-Marie GONIN

Je m'appelle Anne-Marie Gonin. Je suis née en 1950.

Le 7 septembre 1973 quand je suis venue manifester mon soutien aux LIP devant les Invalides, à Paris, j'ignorais tout de l'ONIC¹. Hasard des rencontres : je cherchais du travail, on me dit que l'ONIC embauchait. Il fallait avoir une licence. J'avais une licence... de philosophie.

Le 17 septembre 1973 je fus embauchée comme auxiliaire administrative pour préparer le concours d'entrée comme cadre A à l'ONIC. Je fus nommée Attaché au siège central de 1974 à 1976 inclus. Puis Inspecteur à Rouen de 1978 à juin 1980 et à Bordeaux de juillet 1980 à janvier 2011. Je devins responsable du service Inspection de l'ONIC Aquitaine en 1985 et adjoint du Chef de Région. Quand l'ONIC/ONIGC²/AUP fut scindée en deux, je fis partie du « lot » ASP et fut nommée directrice adjointe de l'ASP³ Aquitaine du 1^{er} avril 2009 au 15 janvier 2011 date de ma retraite.

Étrangère au départ aux problématiques de l'organisation de la filière céréalière et du marché des céréales, je m'identifiai peu à peu à ce que je pensais être le nécessaire service public qu'était l'ONIC : l'originalité et les potentialités de cet établissement public et interprofessionnel me séduisaient. Je me suis impliquée à chaque étape dans les évolutions des missions, des méthodes et outils de travail de l'ONIC. Aujourd'hui, je souhaite témoigner de mes débuts dans cet établissement, depuis sa découverte jusqu'à 1983. J'ai choisi cette période de 10 ans : elle comprend mes débuts, les tumultes de l'environnement économique de la filière céréalière, et le travail de la mission de réflexion sur les services extérieurs de l'ONIC en 1983 initiée par Jean Moulias, alors directeur général de l'ONIC. Quelques mots sur l'environnement économique : outre la crise pétrolière, il y eut les variations monétaires, l'entrée dans la CEE de 3 nouveaux états-membres dont le Royaume Uni⁴, la hausse continue des volumes de céréales collectés, utilisés, exportés vers les Pays-tiers⁵. Et des mises à l'intervention de plus en plus importantes en fin de période.

1. Office National Interprofessionnel des Céréales.

2. Office national interprofessionnel des grandes cultures /AUP = Agence unique de paiement.

3. Agence de Service et de Paiement, créée en même temps que FranceAgrimer le 1^{er} avril 2009 par restructuration des différents services publics agricoles.

4. En 1973, avec l'Irlande et le Danemark, et en 1981 la Grèce. Mais ce fut l'entrée du RU dans la CEE qui créa le plus de « remous » politiques et économiques.

5. Pays-tiers = pays hors CEE.

Les deux concours A

Il y avait à cette époque, deux corps de catégorie A à l'ONIC : le corps des attachés qui travaillaient à Paris au siège central ; et le corps des inspecteurs qui étaient affectés en services extérieurs aux services régionaux ; les tâches qui leur étaient confiées différaient fortement. Les inspecteurs étaient des agents dits « itinérants », étaient assermentés et se déplaçaient dans les entreprises de la filière céréalière pour y réaliser différents contrôles. Mais cela je ne le savais pas quand j'ai passé le concours. La seule chose que je voyais, c'était que j'avais deux fois plus de chances d'être admise en passant les deux concours organisés en même temps et dont une partie des épreuves était commune.

Je serai d'abord attaché, puis inspecteur. Dans les années 80 les deux corps de catégorie A furent finalement fusionnés. Mais quand, en 1976, je voulus devenir inspecteur par mutation dans un service régional en tant que cadre A, le directeur général de l'époque refusa et je dus passer à nouveau un concours que j'avais passé avec succès en 1973. Deux ans plus tard des attachés purent librement devenir inspecteurs.

L'organigramme en 1973 et le personnel de l'ONIC

Quand je pris mes fonctions en 1974, je ne maîtrisais pas l'organigramme mais *a posteriori* j'ai pu le reconstituer : l'ONIC était structuré en services centraux à Paris et des services extérieurs en province : 16 en 1973 (ils deviendront 17 au début des années 80).

Au siège central, il y avait la Direction, l'Inspection Générale, l'Agence Comptable, le Contrôle d'État et 4 services, rattachés à la Direction, sous la responsabilité d'un « chef de service » : le SAF (service administratif et financier), le STE (service technique et économique), le SC (service commercial) et le SRI (service des relations internationales). À cela s'ajoutait l'atelier « mécanographique » (CTI⁶) rattaché à la Direction, qui deviendra plus tard un service à part entière. Au sein de chaque service il y avait des « bureaux », sous la responsabilité d'un « chef de bureau ».

Les 16 services extérieurs, dont la circonscription géographique ne recouvrait pas forcément celle des régions administratives, étaient structurés en un siège régional sous l'autorité d'un « chef de région » et des sections départementales sous l'autorité d'un « chef de section ». Le service régional comportait un service inspection, un service technique, un secrétariat et une régie, et les sections départementales.

Sur un effectif de 1100 agents en 1976, environ 1 070 étaient en postes, les autres en disponibilité, détachement ou congé longue durée (voir illustration en annexe). Les effectifs se répartissent comme suit⁷: 190 A, 290 B, 520 C et D, 70 non titulaires. Forte proportion de personnel dit d'exécution 49% de C et D et 6 % de non titulaires 27 % de B et 18 % de A. L'organisation d'ensemble se traduit par un effectif de 65 % en SE et 35 % au siège central à Paris. Pyramide des âges marquée par un fort taux d'agents de plus de 50 ans : 24 % < 30 ans, 53% > 50 ans. Majorité de femmes : 62 % femmes, 38 % hommes.

6. Centre de Traitement de l'Information.

7. Source : fichier du personnel de 1976.

Mon affectation au SAF

Mes tâches étaient de deux ordres : la préparation du budget et le suivi mensuel des opérations à caractère économique faites par l'ONIC pour le compte du FEOGA, de l'État, et de l'ONIC. D'autres collègues se chargeant de la préparation des comptes de fonctionnement : budget dit « administratif » ; suivi de la réglementation avec la publication d'une circulaire annuelle dite « verte » regroupant les informations relatives à la politique agricole nationale et à la politique communautaire (PAC) en matière de céréales : taxes, prix, renvoi aux circulaires de l'ONIC quant à l'aval ou à l'intervention.

Pour recueillir les données relatives aux dépenses économiques, j'allais voir les différents services du siège central. Ils nous donnaient les informations tant en matière de réglementation qu'en matière d'éléments de prévision des différentes natures de dépenses. Qu'il s'agisse des dépenses faites pour le compte du FEOGA, ou pour celui de l'État, comme pour les opérations financées par la taxe dite « de stockage », les prévisions étaient délicates. Les dépenses économiques liées à l'application des décisions fixées à Bruxelles tout au long de la campagne pouvaient varier en fonction de l'état du marché (et des finances). Elles concernaient les restitutions à l'exportation, à la production, les montants compensatoires (monétaires, adhésion), les opérations d'intervention, les aides alimentaires, les aides à l'utilisation de céréales en alimentation animale

Si l'ONIC avait un rôle de payeur, il lui appartenait aussi d'être un acteur efficace dans la gestion des marchés de céréales (excédents ou insuffisances entraînant chute ou flambée des prix, offres à l'intervention, etc.). Il lui fallait anticiper le déroulement de la campagne et prévoir suffisamment tôt les tendances des marchés pour plaider auprès de Bruxelles les mesures adaptées (ouvrir ou fermer les robinets de l'exportation, aides à l'utilisation en alimentation animale, etc.) ; prévoir aussi les risques de mise à l'intervention et les volumes potentiels concernés, etc. Ce n'était pas le rôle du SAF mais celui des autres services.

J'établissais à la fin de chaque campagne un document à caractère financier (montant et nature des différentes dépenses), qui n'était que provisoire, le « quasi » définitif n'étant validé que 1 à 2 ans plus tard, tant il fallait attendre que toutes les opérations soient abouties et valorisées.

Le premier exercice dont j'établis la synthèse des dépenses à caractère économique fut la campagne 1975-1976 : plus de 2 milliards et demi de francs dont près des 3/4 consacrées aux opérations export/import (restitutions à l'exportation, montants compensatoires « adhésion » ou monétaires). Ensuite venaient les dépenses d'aide alimentaire, puis d'intervention et d'aides à la production. (voir tableau en annexe). Quand le recours à l'intervention augmentera et deviendra systématique, l'ONIC financera la location de capacités de stockage avec des contrats pluriannuels. J'avais conscience qu'il s'agissait de sommes énormes mais elles étaient, pour moi à cette époque-là, « irréelles ».

Pour le Comité d'histoire j'ai fait une première recherche sur l'évolution des dépenses payées par l'ONIC au titre du soutien du marché pour le compte du FEOGA essentiellement : le total est passé de moins de 2 milliards de francs (avant 1970) à

7,7 milliards de francs (francs courants) en 1982-1983.

Pour le budget dit « administratif », qui finançait le fonctionnement de l'établissement et les actions agricoles, les ressources étaient le produit de la taxe statistique sur la collecte des céréales. Le taux différait selon la céréale. Par exemple en 1976/1977 le montant de la taxe statistique était de 7,60 francs par tonne de blé livrée. 3,40 F/t étaient destinés au budget administratif de l'ONIC, 3,50F/t étaient reversés au titre des actions agricoles à UNIGRAINS⁸, et 0,70 F/t à PITCF.

Le premier budget prévisionnel était présenté au Conseil central⁹ de juillet et se basait en matière de recettes sur une prévision de collecte. Au fur et à mesure que la campagne céréalière se déroulait, les prévisions étaient revues chaque mois et en janvier ou février, un budget rectificatif était en général présenté au Bureau permanent. Il pouvait y avoir 2 budgets rectificatifs. Bien souvent le budget définitif n'était adopté que 2 ans plus tard.

Au mois de juillet étaient ainsi analysés le budget provisoire de la campagne passée et le budget prévisionnel de la campagne qui commençait. Une erreur de prévision pouvait être embarrassante, mais l'ONIC avait des réserves financières lui permettant de faire face à l'irrégularité des entrées (liées aux récoltes).

Ma deuxième tâche concernait la réglementation ; elle était complexe : des textes de 1936, de 1940, des années 50, des années 60, etc. À la fois réglementation nationale (taxes, aval etc.) et communautaire (prix garantis, intervention etc.).

Je garde le souvenir des délais d'attente en début de campagne pour avoir les résultats des « marathons agricoles » à Bruxelles. Car, dès réception des règlements, des décrets devaient traduire en droit français les décisions de la CEE puis des arrêtés d'application et nous, nous devions rédiger les circulaires.

Nous étions amenés à répondre par téléphone ou par écrit (par exemple aux questions de parlementaires) à telle ou telle interrogation sur les titres de mouvements (les céréales ne pouvaient être livrées qu'accompagnées d'un titre de mouvement dit « acquit » excepté les livraisons -d'un volume limité - de ferme à ferme), le montant du fermage de l'année (fixé chaque année par arrêté du ministère de l'Agriculture), etc.

Les textes communautaires nécessitaient la consultation du SRI et du SC¹⁰ pour comprendre les subtilités des modifications et l'articulation avec la partie des textes restant en vigueur. Heureusement, mais tardivement, était publié un recueil des textes communautaires « consolidés » à jour. J'ai gardé une profonde allergie au style des textes administratifs. Mais j'ai dû en avaler tout au long de ma carrière.

8. UNIGRAINS créé en 1963, géré par les professionnels de la filière céréalière ; ITCF= Institut technique des céréales et des fourrages, géré par les professionnels.

9. Le Conseil central de l'ONIC réunissait les représentants des différents acteurs de la filière céréalière, producteurs, transformateurs, consommateurs et ceux de l'Administration (ministère de l'Agriculture, ministère des Finances). Il se réunissait au moins une fois par an. Chaque mois le Bureau permanent, émanation du Conseil central se réunissait pour examiner l'état du marché des céréales.

10. Service des relations internationales, Service commercial.

À l'été 1976, par suite d'une sécheresse prolongée, des mesures d'aide aux régions d'élevage – aide au transport de paille – furent décidées. L'ONIC, désigné comme organisme payeur se chargea d'instruire les dossiers : ce fut mon dernier fait d'armes dans ma brève carrière au siège central. Je revois les piles de dossiers !

Petit détour à propos du choc de cultures, de l'organisation et des outils de travail

Fille de mai 68, nourrie au lait de la philosophie moderne et du surréalisme, je fus frappée par certaines caractéristiques de l'ONIC à cette époque-là.

Tout d'abord et cela a été souligné, la pyramide des âges était marquée par la forte présence d'un personnel âgé de plus de 50 ans (53 %). Les moins de 30 ans représentaient 23 %. Au siège central le récent recrutement s'était fait avec une forte proportion de jeunes engagés politiquement et syndicalement à gauche (et j'en faisais partie). Notre tenue vestimentaire, nos modes décontractés de relation avec les autres agents, notre engagement syndical tranchaient avec l'ambiance que je trouvais « coincée ». Toutefois il y avait des personnes de plus de 50 ans enchantées de voir arriver cette jeunesse et qui ont noué des liens très forts avec nous.

Cloisonnement des services et routine gênaient l'accomplissement de certaines de nos tâches. Entre services, l'information circulait mal ; et si l'on voulait faire évoluer les méthodes de travail on se heurtait très souvent à un mur (« on a toujours fait comme cela et ça fonctionne »), aussi bien de la part de collègues que de la part de la hiérarchie. La gestion du travail se faisait de manière verticale : pas de réunion de service, pas de réunion de l'ensemble du siège central, pas de liens avec les services extérieurs, hormis pour les bureaux dont les tâches le nécessitaient.

Et puis c'était l'époque des crayons de bois, des gommes, des machines à écrire sur des liasses de papier avec du carbone pour faire les doubles. Il me semble que les doubles étaient du papier mince appelé « pelure ». Pour rectifier les erreurs on utilisait une gomme spéciale. Pour les documents reproduits en plusieurs exemplaires, on utilisait des stencils. En cas d'erreur, on mettait délicatement une goutte ou plus si nécessaire, de vernis rouge puis on « re-tapait » la bonne lettre ou le bon mot. Je sens encore l'odeur caractéristique de ce correcteur à stencil.

Les « dactylos » étaient regroupées dans chaque service dans un « bureau des dactylos ». La division du travail était très stricte ; seules les dactylos ou sténos-dactylos accomplissaient cette tâche. Les cadres A et B n'y touchaient pas. Quand viendra le temps des ordinateurs personnels qui équiperont tous les agents, un certain nombre de ces A et B seront réfractaires à l'utilisation de ces outils : saisir des chiffres, des textes avec l'aide d'un clavier, ce n'était pas digne de leur niveau. Bien sûr il y avait l'argument de la mise au chômage des dactylos ce qui était un véritable sujet de réflexion mais pas dans ce sens-là. Je me rappelle qu'à chaque fois qu'il fallait refaire une frappe de document par suite d'erreurs de ma responsabilité, j'avais honte de devoir demander de refaire.

J'ai eu la chance d'être chargée, au SAF¹¹, du suivi des dépenses à caractère économique, ce qui m'a permis de connaître plusieurs services : mais cela restait très superficiel, et quand je doutais d'un chiffre, on ne me donnait pas d'explication.

On travaillait avec une machine à calculer à bande de papier. D'autres services utilisaient l'informatique mais d'une façon indirecte : les données étaient saisies par l'atelier dit « de mécanographie », les services exploitaient des listings. Si dans beaucoup de bureaux on continuait à vérifier à la main la justesse des calculs informatiques, pour certains agents, l'informatique¹² représentait un outil d'avenir, encore fallait-il en exploiter toutes les ressources.

Ma nouvelle affectation comme inspecteur en Service régional

Si je ne savais pas à l'avance en quoi consistait précisément le travail des Inspecteurs en services extérieurs, la formation que je reçus en 1977 me permit de me préparer à ce qui en était le cœur : le suivi du risque d'aval chez les coopératives (majoritaires) et négociants avalisés par l'intermédiaire de sociétés de caution mutuelle. D'autres tâches étaient confiées aux Inspecteurs : le contrôle du respect de la réglementation nationale (paiement comptant des livreurs, paiement des taxes etc..) et pour certaines opérations liées à la PAC, le contrôle de leur conformité avec les textes. Ils participaient aussi aux commissions régionales d'aide à l'investissement en capacité de stockage et donnaient, après étude, un avis technique et financier.

L'aval était le pivot de l'organisation française du marché des céréales, non remis en cause par l'entrée en vigueur de la PAC. La caution apportée par l'ONIC aux billets de trésorerie adossés aux stocks de céréales devait permettre aux coopératives et négociants avalisés de payer comptant les livraisons faites par les producteurs (l'obligation de paiement comptant datant de la loi originelle de 1936 créant l'ONIB s'appliquait à tous les collecteurs avalisés ou pas).

Pour avoir un ordre de grandeur, le montant maximum des billets avalisés de la récolte 1981 fut atteint le 30 novembre 1981 et s'éleva à 14 millions de francs pour 500 coopératives et 760 négociants agréés comme collecteurs et avalisés à plus de 90 %.

L'importance de ces valeurs nécessitait à la fois la réalisation d'une analyse de risque régulière (pour que l'ONIC n'ait pas à payer à la place d'une entreprise défaillante) et le contrôle des stocks avalisés. Ces tâches étaient effectuées par les services extérieurs de l'ONIC, essentiellement par les services régionaux à mon époque. Les déplacements chez les coopératives et négociants avalisés étaient aussi l'occasion de relever les prix pratiqués à l'achat et à la vente, de vérifier l'exactitude des quantités déclarées mensuellement à l'ONIC (achats, ventes, destinations des ventes, stocks par céréale) et bien sûr le respect de l'obligation de payer comptant les livreurs.

11. Service administratif et financier.

12. Le mot « informatique » existait mais était peu utilisé dans les années 70 ; et surtout l'informatique individuelle n'existait pas ; le premier outil moderne fut la machine à traitement de texte.

L'analyse de risque se répartissait dans l'idéal, en deux types d'intervention :

- les coopératives publiant à l'automne leurs comptes, dont l'exercice correspondait à la campagne céréalière (1er août-31 juillet à cette époque), une première intervention consistait à analyser les comptes présentés, les comparer aux exercices précédents, et à aller sur place décortiquer les postes des comptes les plus révélateurs avec le directeur financier et d'autres responsables, et le directeur lui-même. Un document analytique (SEFOS¹³) était édité reprenant les principaux postes du compte d'exploitation et du bilan accompagné d'une note de conclusion sur le risque d'aval.
- de février à juin, une deuxième intervention appelée « contrôle complet¹⁴ » était organisée pour contrôler un certain nombre de points et de chiffres, et pour établir une prévision de résultat d'exercice. Tous les organismes avalisés auraient dû théoriquement recevoir cette deuxième visite, ce qui n'était pas le cas.

Je ne m'attarderai ici que sur l'aspect analyse des comptes et prévision de résultats.

La formation que nous avons reçue lors de la première école d'Inspecteurs en 1977 était de grande qualité : nous avons appris à « entrevoir » au travers des chiffres des comptes officiels la réalité de la vie d'une entreprise ; ce qui était révélé ; ce qui pouvait être masqué ; et comment faire pour surmonter les difficultés. Nous avons appris l'utilité des ratios et leur sens, la notion de série dans le temps pour une même entreprise, et l'intérêt d'un panel d'entreprises de mêmes activités pour comparer une unité à un groupe.

Les stages dans deux services régionaux différents m'ont fait toucher du doigt la diversité extrême des pratiques ! Je rends ici hommage au Service inspection des Services régionaux de Bordeaux qui m'a permis la mise en pratique de ce que je venais d'apprendre en théorie (mon tuteur de l'époque se reconnaîtra).

Ma première affectation aux SR de Rouen m'a fait appréhender une nouvelle dimension du métier (ma tutrice de l'époque se reconnaîtra) : il n'y a pas que les céréales dans la vie économique des coopératives ! Les branches FAB ou purement animales contribuaient à la vie économique des territoires et au résultat des entreprises. *A contrario* elles pouvaient entraîner des pertes importantes. Il fallait bien alors entrer dans le vif de sujets différents : le marché des céréales, certes, mais aussi celui de l'approvisionnement, de la fabrication d'aliments pour bétail, de la commercialisation de veaux, de bovins, de porcs, d'œufs, puis plus tard de la transformation. Dans le Sud-Ouest la production de semences de maïs était un atout considérable. Tout cela, c'était de l'économie, au-delà de la comptabilité. Et cela faisait l'intérêt du métier.

13. Synthèse Economique et Financière des Organismes Stockeurs.

14. Le « contrôle complet » était une mission fixée par les services centraux de l'ONIC censée guider des investigations tant réglementaires, qu'économiques et financières auprès des coopératives et négociants en céréales.

L'établissement, à l'automne de résultats par branche, nous obligeait, quand la coopérative n'établissait pas de comptabilité analytique, à reconstituer celle-ci, avec les défauts inhérents à l'exercice. Mais cela était indispensable si nous voulions, au printemps, réaliser une prévision de résultats pour l'exercice en cours. Quand la coopérative avait une ou des filiales, nous commençons à nous intéresser à elles. Mais l'établissement de comptes consolidés n'était pas d'actualité. Nous improvisons. C'est la prévision de résultats de l'exercice en cours qui était un exercice de haute voltige et exigeait une bonne connaissance de l'entreprise, avec des relations de confiance avec les dirigeants, et la connaissance des différents marchés agricoles.

De 1978 à 1993 quand j'exerçais le métier d'Inspecteur ou de responsable du service inspection au SR de Bordeaux, cette phase de notre mission n'a cessé de se compliquer avec l'évolution des coopératives, la fusion de nombre d'entre elles, ou la reprise de négoce par des coopératives : nombre de filiales, activités diversifiées (dont légumes), nombre de sites de collecte et de stockage, filiales à l'étranger. Sans cesse il a fallu nous adapter à l'évolution de l'économie réelle. Par exemple pour ce qui est du contrôle de stocks : nous sommes passés du contrôle d'un à deux silos pour une entreprise à 10, 20, 30... Il a fallu pénétrer le système d'enregistrement des flux de marchandises. Il fallait comprendre, souvent établir ces flux à la place de l'entreprise pour obtenir un stock par silo et un stock consolidé de céréales à l'échelle de l'entreprise à une date précise. J'avais, *a contrario* de mon travail au siège central, l'impression d'exercer un véritable « métier » avec des compétences et des savoir-faire à mobiliser.

Par ailleurs, passant d'entreprises de taille modeste et avec un fonctionnement transparent ou facile d'accès, à des entreprises moyennes ou importantes peu soucieuses de nous donner « les clés », il pouvait y avoir une grande difficulté à y voir clair dans les risques pris.

Un poste du bilan était particulièrement sensible : celui des créances en culture (sommes dues par des agriculteurs à leur coopérative ou leur négociant). On y trouvait de tout, des toutes petites sommes, de grosses sommes, des créances récentes ou de plus d'un an, dont certaines irrécouvrables. Dans les années 70, rares étaient les coopératives et encore moins les négociants, faisant un suivi strict de leurs créances en culture. Dans les années 80, après la prise de conscience que le poids de ces créances pouvait « plomber » la trésorerie et surtout qu'une partie pouvait se transformer en perte, les coopératives se dotèrent d'instruments de suivi.

La question se posait à l'inspecteur du degré d'investigation, et donc du temps passé dans l'entreprise, pour mesurer l'importance du risque comme d'ailleurs pour d'autres aspects de la vie des coopératives). Et chacun faisait un peu avec sa sensibilité, la grille du contrôle complet¹⁵ ne donnait pas de réponse à ces questions.

Un autre objet d'investigation, plus vaste – les créances en culture en faisaient partie comme facteur de besoin – était la trésorerie. Quel était le besoin en fonds de roulement de l'entreprise et comment le finançait-elle : par son fonds roulement, par le recours aux emprunts à court terme ?

15. « Contrôle complet » voir note 14.

La reconstitution des mouvements des comptes bancaires donnait des informations précises. L'examen des soldes des comptes du bas de bilan chaque mois permettait d'analyser l'importance des besoins de financement bancaire et la structure de ces besoins : c'est dans détails-là qu'on pouvait vraiment voir si une entreprise était en difficulté. Mais demeurait l'épineuse question des stocks, leur inventaire mensuel et leur valorisation n'existaient pas...

L'ONIC étant avaliste de premier rang pour les coopératives, celles-ci collectant de loin le tonnage le plus important (par exemple en 1975 comme en 1982 : 68%) , et le montant du risque étant le plus important (valeur la plus élevée des billets avalisés), suivait plus particulièrement les coopératives

Les négociants étaient avalisés en second rang par l'ONIC ; la caution de premier rang était donnée par une Société de caution mutuelle (SCM) qui regroupait les négociants d'un territoire qui le souhaitaient, ceux-ci ayant constitué un capital comme fonds de réserve. En cas d'impayé d'un billet de trésorerie avalisé c'est cette Société de caution mutuelle qui intervenait pour le rembourser à la banque. Les SCM étaient fédérées en SCM nationale qui disposait aussi d'un capital pour faire face à des impayés. Ce n'est que si les Sociétés de caution mutuelle (locale et nationale) étaient défaillantes, que l'ONIC intervenait. Dans les années 70, je n'ai pas entendu dire que l'ONIC ait eu à le faire. Mais plus tard, le nombre de négoce ayant diminué, le capital de la SCM ayant mécaniquement baissé, pour faire face à des impayés élevés (défaillance d'un important négoce) l'ONIC dut jouer son rôle d'avaliste.

L'ONIC « suivait » les négociants avalisés, les SCM n'ayant pas de service de contrôle. Mais pas d'aussi près que les coopératives.

Au-delà de l'analyse de risque en matière d'aval, les différentes interventions auprès des coopératives et des négociants, voire de certains transformateurs, permettaient une très bonne vision de l'évolution de la filière céréalière : volumes, prix d'achat en culture, prix de vente, logistique, destination des ventes, stratégies commerciales, évolution des modes de gestion, alliances, restructurations etc. .

En Aquitaine l'ONIC publiait une synthèse des principales informations recueillies auprès des coopératives, des négociants et autres collecteurs.

Je ne voudrais pas passer sous silence le fait que fin des années 70 et début des années 80, l'inspection des coopératives se faisait sur un mode parfois routinier et pas assez approfondi. Que nous n'étions pas assez « armés » en terme d'analyse de l'environnement économique.

Il y avait un problème de définition par notre hiérarchie des cibles de nos interventions : collecte d'informations sur la filière, analyse de risque, contrôle du respect de la réglementation. On pouvait s'y perdre, d'autant plus que nos constats n'étaient pas toujours suivis d'effets (exemple le respect de la réglementation nationale sur le paiement comptant). Dès que l'occasion m'en fut donnée je participai à des groupes de réflexion sur l'aval et le suivi des entreprises avalisées puis sur le rôle des services extérieurs. J'en parlerai dans la dernière partie de ce témoignage.

Je souhaite aussi évoquer les contrôles les plus attrayants que je fis en Aquitaine à mes débuts (1980 à 1983) : le contrôle des indemnités compensatrices versées aux meuniers détenteurs de stocks en fin de campagne¹⁶. Il y avait encore en Dordogne de nombreux meuniers, dont le moulin était de taille très modeste mais dont l'humanité était grande. Chaque rencontre était l'occasion de toucher du doigt ce qui avait constitué et constituait encore, même réduit, en ces années-là un tissu de liens sociaux. A noter que l'échange blé/farine/pain y perdurait.

Un détour par un sujet qui me tient à cœur, les femmes à l'ONIC

Je suis entrée à l'ONIC imprégnée des luttes de femmes pendant les années 70, auxquelles j'ai participé activement. Mais mon expérience professionnelle a ajouté des épisodes marquants.

D'abord, quand je passai l'oral du concours d'inspecteur en 1973, un examinateur me toisa de bas en haut, et me demanda si je me voyais aller dans les champs ou monter à l'échelle pour faire des contrôles de stocks. J'avais du bagout et ne me démontai pas mais quelle misère ! J'appris plus tard que ce concours d'inspecteur ne fut pas accessible aux femmes jusqu'à une époque tardive (1969 ?). Effectivement dans les archives je ne trouve la trace de femmes inspecteurs qu'à partir de 1970.

Autre expérience, celle du milieu agricole : en tant qu'inspecteur je pouvais être amenée à représenter le Chef des services régionaux de l'ONIC à des assemblées générales de coopératives (à noter que certains chefs de service ne voulaient pas que des femmes les représentent). Dans les années 80 je me suis retrouvée toujours seule femme à la tribune et lors du repas à la table des « personnalités ». La salle elle-même pouvait n'être remplie que d'hommes ou à 90% ! Les années 80 et 90 verront une évolution significative de la représentation des femmes dans le monde agricole. Mais lentement...

Je me souviens particulièrement d'un directeur de la branche céréales d'une coopérative, qui deviendra plus tard directeur de coopérative, qui, chaque fois qu'il me voyait, même jusqu'au début des années 2000, me parlait de son ébahissement devant mon contrôle de stocks alors que j'étais enceinte (de très peu mais cela se voyait)... Apparemment il n'en était jamais revenu.

Pour en revenir à l'ONIC, j'ai travaillé sur le fichier du personnel de 1976, 1 109 agents y sont répertoriés dont 62 % de femmes. Peu étaient cadres : 26 % des cadres A. *A contrario* elles représentaient 85 % des « catégories » C (commis, sténodactylos, dactylos, etc.), 77 % des D et 71 % des non-titulaires. Aucune femme chef de service, mais quelques femmes chefs de bureau. Aucune Chef des Services régionaux.

Syndicaliste à la CGT, je participai à l'organisation d'une mobilisation à propos des revendications des femmes à l'ONIC (et ailleurs). À l'intérieur du syndicat CGT et à l'ONIC, de nombreux obstacles à l'émancipation des femmes furent listés.

16. Indemnités compensatrices de fin de campagne, versées pour compenser la rupture éventuelle de progression des prix garantis d'une campagne à l'autre, le prix de base garanti en début de campagne s'accroissant chaque mois d'une majoration mensuelle sensée rémunérer le stockage.

Une commission « femmes » fut créée au sein du syndicat. Des bulletins spéciaux sont publiés. Une conférence des femmes de l'ONIC est organisée en 1979 préparée par une enquête sous forme de questionnaire : « Quand les femmes se mêlent de ce qui les regarde ». Cela s'est traduit par la rédaction d'un cahier de revendications

Je me souviens d'avoir été particulièrement touchée par les femmes travaillant au CTI, service que l'on n'appelait pas encore le service informatique. Elles étaient « perforatrices » ou « perfo-vérifs » (c'est-à-dire « dactylo-codeuses ») et travaillaient à saisir des chiffres qui n'avaient aucun sens pour elles (les états dits statistiques, états 1,2, 4, 7, 8 etc...transmis par tous les collecteurs agréés qui retraçaient les stocks, entrées, ventes etc.). Payées avec une prime au rendement elles ressentaient très fortement la pression des cadres, tous hommes. Mais aussi par la difficulté d'être agent itinérant femme (agent faisant des contrôles sur le terrain).

La commission de réflexion sur les Services extérieurs de l'ONIC en 1983

Jean Moulias, qui avait œuvré pour la rédaction de la loi de 1982 sur les Offices agricoles en tant que directeur-adjoint du cabinet d'Édith Cresson, fut nommé directeur général de l'ONIC le 22 juillet 1982. Dans la ligne directe des objectifs de cette loi, il souhaita redynamiser un établissement qui pouvait ressembler sous certains aspects à une belle endormie alors que ses potentialités étaient importantes.

En particulier il décida la création d'une commission pour « conduire une réflexion sur l'adaptation des missions et l'organisation des Services extérieurs de l'Office à son environnement économique et institutionnel nouveau ¹⁷ ». Treize personnes (dont l'auteur de ce témoignage) firent partie de cette commission qui rendit son rapport en juin 1983¹⁸ ; huit agents étaient en poste en Services extérieurs dont cinq au siège régional et trois en section départementale. Deux de l'Inspection générale avaient une expérience des Services extérieurs ; enfin trois représentaient le siège central.

L'introduction du rapport soulignait l'évolution du contexte dans lequel œuvrait l'ONIC en 1983 : progression constante de la production et de l'utilisation des céréales ; exportation de blé sur les pays-tiers (hors CEE) devenue structurelle.

Les instruments utilisés par la CEE pour gérer le marché étaient proches de ceux qui avaient justifié la création de l'ONIB/ONIC avec pour objectif l'équilibre des marchés avec un prix permettant une rémunération correcte du producteur.

Je cite : « Organisme chargé d'appliquer des décisions communautaires concernant les céréales, l'ONIC se doit d'être également une administration capable de concevoir et d'exécuter une politique céréalière nationale très dynamique ¹⁹ ». Faire le bilan des tâches actuelles de l'ONIC et de la manière de les accomplir faisait l'objet d'une première partie.

17. Rapport de la Mission de Réflexion sur les Services Extérieurs, avant-propos.

18. Extraits de ce rapport sur le site du Comité d'Histoire des Offices Agricoles.

19. Rapport de la Mission de réflexion sur les Services Extérieurs, p. 2.

Les propositions de la Commission formaient la deuxième partie. Un résumé de celles-ci venait en conclusion, organisé comme suit :

- organisation du marché des céréales
- organisation des tâches liées à l'application de la réglementation céréalière
- recueil d'informations sur la filière
- exploitation des informations de la filière
- orientation et développement
- organisation des services extérieurs
- circulation de l'information à l'intérieur de l'ONIC

Des groupes de travail ont complété ce document par des rapports sur chacun des thèmes abordés.

Nous avons eu des retours « tempétueux » de professionnels disant que nous n'avions que le mot « sanction » à la bouche, et que nous souhaitions un ONIC régalien avant tout. Mais la suite démontra que nous étions dans le vrai sur l'essentiel :

- rédaction d'un code céréalier et de manuels de procédure
- redéfinition de nos missions en perspective et de l'environnement économique et des politiques publiques décidées
- importance d'avoir des services extérieurs proches du terrain
- mise en cohérence de nos missions et des suites données aux constats : quand manquements à la réglementation, définition des actions à mener
- clarification des objectifs et modernisation des méthodes de travail
- en particulier en ce qui concerne l'aval, réforme des investigations en fonction des risques analysés
- remise en place d'un plan de contrôle systématique de stocks pour les entreprises avaluées
- circulation de l'information dans les deux sens : siège et services extérieurs
- refonte des documents de passage de l'information en interne
- mise en place d'ordinateurs en SE pour une saisie et une exploitation décentralisée
- mise en place d'un plan adapté d'exploitation des données recueillies sur la filière céréalière avec développement des analyses économiques
- formation et responsabilisation des agents
- suppression de la séparation stricte entre agents sédentaires et agents itinérants

Le changement de majorité après les élections législatives de 1986, a entraîné l'éviction de Jean Moulias et la venue d'un nouveau directeur chargé de la suppression des 90 sections départementales, alors que nous souhaitions le renforcement de la présence de l'ONIC en Services extérieurs. Sur ce point-là, notre mission fut un échec en raison d'un contexte politique largement défavorable aux Offices agricoles.

Conclusion

Il n'est pas facile de faire un témoignage d'acteur dans l'enceinte d'un colloque. Il y avait beaucoup à dire. J'ai écarté des points qui me tenaient à cœur : trop longs, trop techniques. Je n'ai pas parlé de mes collègues : nous fûmes un certain nombre de jeunes diplômés à rejoindre l'ONIC comme cadres A dans les années 70. D'horizons très divers. Certains sont partis assez vite, ou plus tard. D'autres ont pris des responsabilités importantes dans l'établissement ou ailleurs.

Quant à moi, en dix ans, je suis passée d'une ignorance totale à une quasi identification à cet établissement public original. J'avais la conviction qu'il travaillait, même avec des imperfections, des contradictions, à une mission importante de politique publique. À chaque étape j'ai eu plaisir à participer à la réflexion et la mise en place de méthodes adaptées pour de nouvelles tâches. Être dans une petite structure proche « du terrain » m'a toujours intéressée.

La réforme de 1992 de la PAC entraîna un chantier pharaonique avec pour l'ONIC les missions de liquidation, de paiement et de contrôle des aides directes aux producteurs : il fallut tout inventer. Grâce à la mobilisation des agents, ce fut un succès. Je tiens à préciser qu'à ce moment-là il fallut recruter plusieurs centaines de vacataires pour exercer en particulier les missions de contrôle. Et que, depuis, le recours aux vacataires est devenu structurel...

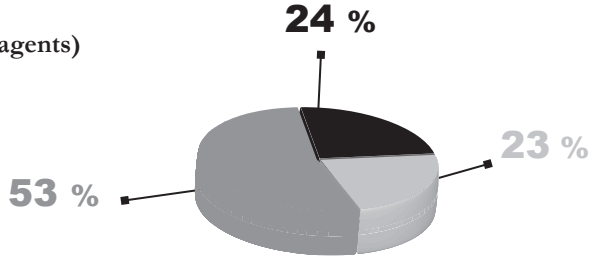
Enfin avant de rendre la parole au Président je souhaite rendre un hommage particulier à Jean Moulias qui a su redonner du souffle à l'ONIC, impulser des réformes nécessaires et en ce qui me concerne, m'apporter un cadre de réflexion et de raisonnement qui ne m'a pas quittée.

ANNEXES

Quelques chiffres

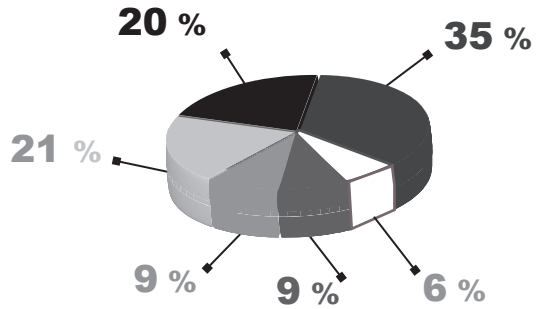
Effectifs ONIC 1976 (1 100 agents)

- >50 ans
- <30 ans
- entre 30 et 50 ans



Effectifs ONIC 1976 : 1 070 agents en poste

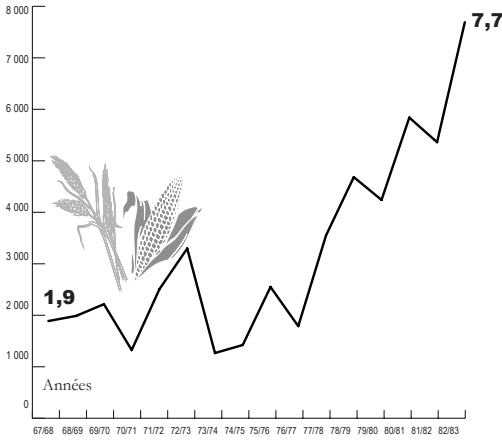
- Inspecteurs en services extérieurs
- B en services extérieurs
- C & D en services extérieurs
- C & D au siège central
- B au siège central
- Attachés au siège central



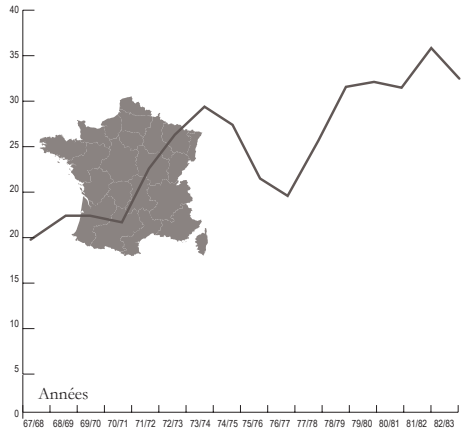
Évolution des dépenses à caractère économique faites par l'ONIC pour le compte du FEOGA, de l'État ou du Compte de stockage

Évolution volume de la collecte de céréales en France

En millions de francs



En millions de tonnes



Bilan financier des opérations réalisées par l'ONIC pour le compte du FEOGA en 1975/1976

En millions de francs	1975/76
Restitutions à l'exportation	1 903,1
Livraisons aux DOM	4,0
Aides à l'utilisation en alimentation du bétail	0,1
Aides à la production (restitutions et primes)	157,1
Intervention et stockage	220,8
Aides alimentaires	312,1
Aides au transport vers les zones d'élevage	12,3
Total	2 609,5

Source : rapports annuels

"Le Livre Blanc de l'Onic", l'histoire d'une lutte syndicale

Maxime Gotesman

L'Office national interprofessionnel du blé (ONIB)¹ a été créé le 15 août 1936 par le gouvernement de Front Populaire pour garantir aux producteurs un revenu équitable en régulant un marché alimentaire vital tant pour les trois millions de producteurs de l'époque que pour les consommateurs. Sa naissance sera marquée par la résistance de la plupart des dirigeants céréaliers, qui y verront une tentative de mainmise de l'État sur le secteur.

Pendant 73 ans de bons et loyaux services au cours desquels l'ONIC traversera de nombreuses crises, cet établissement contribuera à faire du secteur un atout majeur de l'économie française.

Le 1^{er} avril 2009, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, l'ONIC, devenu ONIGC/AUP en 2006, disparaissait. La partie ONIGC² était intégrée dans un établissement national des produits de l'agriculture et de la mer « FranceAgriMer » regroupant cinq offices agricoles ; la partie AUP³ étant fusionnée avec le CNASEA pour donner l'ASP (Agence de Services et de Paiement).

Nous allons nous attacher dans cette contribution à l'étude d'une période particulière de l'ONIC, celle du milieu des années 70 marquées à la fois par la fin des « trente glorieuses » et par les contrecoups du premier choc pétrolier.

A l'ONIC, cette époque correspond aussi à une rupture ; l'établissement qui comptait à la fin de la guerre près de 3 900 agents n'en a plus que 1 100, loin même de son effectif budgétaire fixé à 1 640. La tutelle de l'établissement, le ministère de l'agriculture, souhaite réduire encore la voilure d'un établissement dont les tâches se seraient, selon la puissance publique et la plupart des dirigeants professionnels, très sensiblement allégées du fait de l'éloignement de la période de pénurie et de l'intégration européenne. La gestion du personnel consista donc, pendant plusieurs décennies, à recruter au compte-gouttes, à gérer l'effectif à la baisse par des départs en retraite compensés avec retard et parcimonie par quelques embauches.

Le syndicat CGT de l'ONIC, qui dispose d'une forte assise dans l'établissement⁴, considère que l'effectif est grandement insuffisant pour accomplir correctement les tâches qui lui reviennent. De nombreuses remontées de province signalent que les

1. Qui deviendra Office National Interprofessionnel des Céréales (ONIC) en 1940 puis des Grandes Cultures (ONIGC) en 2006.

2. Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures.

3. Agence Unique de Paiement.

4. Il recueille 46,60 % des voix aux élections des commissions administratives paritaires, toutes catégories confondues. FO et la CFTC se partagent le reste. Il compte près de 400 syndiqués.

effectifs d'inspecteurs, de commis itinérants mais aussi de sédentaires sont largement en-dessous du seuil nécessaire à la réalisation des tâches imparties. Même vision au siège. Et ce ne sont pas les quelques concours ouverts qui permettront de pallier ces carences. Toutefois les lauréats de ces concours apporteront le sang neuf d'une nouvelle génération d'agents, dont un grand nombre, influencés par les idées de 1968, prendront leur part dans le travail administratif mais aussi dans l'action syndicale.

1976 marque le point d'orgue de cette époque. L'ONIC va avoir 40 ans, l'âge de maturité. Et la CGT souhaite marquer le coup en portant le débat auprès du personnel, des dirigeants de l'établissement, du ministère de l'agriculture, des organisations professionnelles du secteur et plus largement de l'opinion publique. C'est dans ce contexte qu'elle décide de rédiger et de diffuser un « Livre Blanc de l'ONIC » pour contrecarrer ce qui à ses yeux apparaît comme une véritable volonté de démantèlement de l'ONIC.

Démarche singulière, car elle va pour l'époque au-delà des méthodes d'action syndicale classiques, en mettant à contribution un grand nombre d'agents de l'établissement, en tenant de nombreuses réunions avec l'idée que cette initiative pouvait influencer sur l'avenir de l'établissement. Et si les résultats ne seront pas tout à fait à la hauteur des espoirs, cette volonté marquera sans doute l'histoire syndicale de l'ONIC parce qu'elle fut le creuset de la recomposition d'un syndicat mêlant militants CGT « orthodoxes » et jeunes syndicalistes « contestataires ».

Notre contribution porte à la fois sur le contenu de ce document mais aussi sur la manière dont il a été élaboré et sur l'évaluation de son impact dans le personnel, dans la profession céréalière et au-delà.

Contexte général, inflation, plans Barre, lutte des « Lip » et Larzac

Le milieu des années 1970 marque le début d'une augmentation du chômage et de l'inflation consécutive au premier choc pétrolier. C'est pour tenter de la juguler que Valéry Giscard d'Estaing décide de nommer Premier Ministre en juillet 1976 à la place de Jacques Chirac – démissionnaire – « le meilleur économiste de France⁵ » Raymond Barre. Ce dernier adopte une politique d'austérité qui s'incarne dans l'histoire sociale comme « Les plans Barre », instaurant notamment le freinage des salaires et traitements, le gel pour trois mois des prix à la consommation, la réduction de la taxe sur la consommation (TVA), l'augmentation de l'impôt sur le revenu, des prix de l'alcool et des carburants⁶.

Au plan politique, la gauche est dans une phase ascendante et sa progression aux élections cantonales de 1976 est importante, annonçant d'autres succès aux municipales de 1977 et aux législatives de 1978.

Dans ce contexte, l'année 1976 connaît une augmentation du nombre des conflits par rapport aux années précédentes, surtout au cours des six premiers mois, et un accroissement du nombre des journées perdues pour faits de grèves. Par rapport à 1975, la durée des

5. Ainsi qualifié par V. Giscard d'Estaing.

6. Toutefois ces plans échoueront ; le chômage passera de 1976 à 1980 de 3,8 à 6,3 % touchant plus particulièrement les femmes et les jeunes tandis que l'inflation augmentera de 11,8 % à 13,6 %.

arrêts de travail s'allonge : 4,22 jours en 1976 contre 2,74 l'année précédente⁷. Des conflits particulièrement longs éclatent, dont ceux du *Parisien libéré* et de la Caisse d'épargne de Paris.

Le secteur de la fonction publique n'est pas en reste et le syndicat CGT de l'ONIC participe activement aux initiatives prises à l'époque ; la grève du 7 octobre 1976 appelée par la CGT, la CFDT et la FEN est très suivie à l'ONIC, la journée d'action du 15 novembre sur la sécurité sociale un peu moins. Il faut cependant rappeler que même si le syndicat CGT est solide, la participation des agents aux grèves aurait été moins importante si une tradition, sans doute un acquis de l'histoire et des luttes passées, n'avait fait que la Direction ne retirait pas, à cette époque, l'équivalent des journées de grève du traitement.

Le recrutement à partir de 1972 de jeunes agents syndiqués à la CGT et par ailleurs membres d'organisations politiques d'extrême-gauche (PSU et Ligue Communiste Révolutionnaire) modifie sensiblement les orientations et les méthodes de travail du syndicat, notamment sur la nécessité du débat avant les prises de position. Ces jeunes permettent de relayer dans le personnel, surtout du siège parisien, la lutte des LIP. Une délégation d'une dizaine de militants participe à la marche sur Besançon du 29 septembre 1973. Pendant les cinq années que dure la lutte, de 1973 à 1977, un petit noyau militant participe activement à la popularisation de cette lutte. Des dizaines de montres du « trésor de guerre » des LIP sont vendues à l'ONIC. La période est également marquée par le mouvement de désobéissance civile non-violente contre l'extension d'un camp militaire sur le Causse du Larzac. Le syndicat se fait aussi l'écho d'autres luttes comme celle des femmes avec la création d'une commission spécifique, du mouvement des soldats pour obtenir le droit d'association. Il donne aux publications du syndicat une ouverture sur les questions internationales et de société.

Le syndicat CGT de l'ONIC

Dans un Office qui allait fêter son 40^e anniversaire – l'âge de raison – la CGT apparaissait à tous, agents, direction administrative, tutelle du ministère de l'agriculture, professionnels du secteur céréalier, comme un acteur avec lequel il fallait compter. Véritable contre-pouvoir, défenseur des intérêts individuels et collectifs des agents (ou « moraux et matériels » comme l'on disait aussi à l'époque), il compte environ 400 adhérents sur 1 100 agents soit un taux de syndicalisation à la seule CGT de 36 %, exceptionnel, y compris à une époque où le syndicalisme comptait bien plus d'adhérents et de militants qu'aujourd'hui. Aux élections des commissions administratives paritaires⁸ la CGT recueille en 1976 un pourcentage moyen de 46,6 % des voix toutes catégories confondues, s'imposant ainsi comme un interlocuteur incontournable. Les deux autres syndicats, dont l'activité est plus discrète, recueillent respectivement 29 % des voix pour la CFTC et 24,3 % pour FO⁹.

Depuis la Libération, ce syndicat était très influencé par des membres du Parti Communiste Français ou par des « compagnons de route ». Mais déjà, des signes d'inflexion se

7. Hors fonction publique et secteur agricole. Source : « La durée des conflits en France » Samir Dossa, CNRS et CNAM in revue *Travail et Emploi* 1977.

8. Les Commissions administratives paritaires ou CAP sont composées d'agents élus par collèges distincts par catégories et des représentants de l'administration. Elles émettent des avis sur l'avancement individuel et les règles d'avancement.

9. *Bulletin CGT* n° 331 août 1976.

faisaient sentir, comme par exemple les prises de positions hétérodoxes sur les femmes, les comités de soldats, ou les discussions passionnées sur le programme commun de Gouvernement dont on trouve les échos dans le bulletin de la section parisienne où l'influence de nouveaux agents politisés se fait alors grandissante.

La direction syndicale en place réagit par une double attitude. D'une part, l'acceptation d'incartades comme la contrepartie inévitable de l'arrivée de jeunes à l'ONIC et dans le syndicat, de l'autre par des réactions plus crispées dès lors que son leadership lui apparaît menacé.

Mais, dans ce contexte, l'idée de la rédaction d'un document liant les revendications au devenir de l'Office fut l'occasion d'une réelle collaboration, d'une parenthèse dans la lutte que se livraient les deux « écoles », lutte qui reprit de plus belle après la publication du Livre Blanc et qui devait se conclure au congrès de janvier 1978 par l'ouverture de la direction du syndicat à d'autres sensibilités que celle qui avait jusqu'alors prévalu.

La genèse du Livre Blanc

En avril 1973, le syndicat CGT décide de créer une commission sur « le devenir de l'ONIC », mais bien que relancée l'année suivante elle n'aura pas de suite. Le véritable coup d'envoi de la réflexion et de l'action sur l'avenir de l'ONIC remonte au 13^e Congrès du syndicat en février 1975. Inquiet de la stagnation et du vieillissement des effectifs, les congressistes adoptent dans la résolution générale un chapitre sur la « défense de l'ONIC et la politique du recrutement ». Il s'agit « de rassembler le plus grand nombre d'agents en s'appuyant sur une campagne d'information sur le rôle de l'ONIC et la situation du personnel en direction de tous ceux, personnes et organisation, concernés directement et indirectement, par le fonctionnement de l'Établissement ». Déjà sont posés là les deux volets indissociables d'une même problématique : avenir de l'ONIC et défense du personnel, diptyque qui marquera l'ensemble de la campagne impulsée par la CGT.

L'idée de la publication d'un document assez dense sur le sujet est dans l'air. Peut-être sa forme et son intitulé doivent-ils quelque chose au syndicat national unifié des personnels techniques des forêts (CFDT) qui avait édité en 1971 une brochure d'une vingtaine de pages intitulé *Livre Blanc*, « SOS forêt française » qui stigmatisait le démantèlement de la politique forestière française.

L'ONIC, la pente dangereuse, un galop d'essai

En avril 1975, un galop d'essai préalable au Livre Blanc prend la forme d'une publication intitulée « L'ONIC, la pente dangereuse », document de 4 pages qui reprend le graphique descendant de l'évolution des effectifs depuis 1958. L'argumentaire central est le suivant : l'abandon des tâches, les pertes de prérogatives justifient des diminutions d'effectifs qui servent à leur tour de prétexte à l'abandon de nouvelles tâches non effectuées faute de personnel. Il s'agit bien là d'un cercle vicieux qu'il faut briser en appelant à la mobilisation du personnel et plus largement de tous ceux qui appartiennent à la sphère céréalière. La parution de ce document coïncide avec l'arrivée d'un nouveau Directeur général, Henri Corson. Ancien directeur du service de la production et des marchés au ministère de l'agriculture, il connaît bien l'établissement.

La rédaction du Livre Blanc

Le 12 juin 1975, un premier plan de travail sur le Livre Blanc est présenté à la commission administrative nationale (CAN)¹⁰ du syndicat. Il se compose de trois parties, débute par une description de l'ONIC en 1975, suivie d'une partie historique et se conclut par des propositions.

Une première version développée sera proposée à la commission administrative nationale de janvier 1976 qui recueillera les dernières remarques, propositions et contributions complémentaires. En mars 1976, le document est définitivement adopté.

L'organisation générale du document ne sera pas bouleversée par rapport au schéma initial proposé en juin 1975. Seule modification majeure, la partie historique passe en première partie, ce qui témoigne de l'importance que revêt le passé dans la mémoire collective des militants de l'époque et de la fierté qui y est attachée.

Ce document se présente sous la forme d'une brochure à couverture bristol de 64 pages, illustrée de sept photographies et d'un schéma d'évolution des effectifs. Il est tiré à 3 000 exemplaires et diffusé en mai 1976. C'est le fruit d'une réflexion collective menée aussi bien lors des réunions des instances du syndicat que lors d'assemblées du personnel. La période d'élaboration de ce document compte sans doute parmi les plus actives et les plus stimulantes de la décennie. De nombreux militants de province et de Paris feront part de leurs points de vue, sous forme orale ou écrite. Des débats auront lieu entre des sensibilités différentes.

Si de nombreuses contributions proviendront des militants du syndicat, sa rédaction définitive reposera sur quelques militants et plus particulièrement sur l'un des deux secrétaires généraux de l'époque¹¹ Gilbert Marioni. Cette période fructueuse et formatrice pour les jeunes militants ne fut pas exempte de débats internes. Nous y reviendrons plus loin.

Le contenu du Livre Blanc

Il se compose de trois parties :

- une partie historique qui occupe le quart de l'ouvrage,
- une partie sur le constat de ce qui est considéré comme un démantèlement de l'établissement et ses conséquences sur la qualité du service public rendu,
- une partie regroupant les propositions pour redonner à l'ONIC les moyens de remplir sa mission.

Il est précédé d'une introduction qui explique les raisons pour lesquelles le syndicat a pris l'initiative de publier ce document, reprenant en la développant l'image du cercle vicieux engendré par la baisse des effectifs. On y trouve également le rappel de

10. C'est le « parlement » du syndicat composé de délégués de toutes les régions et du siège central. Elle se réunit environ 3 fois par an.

11. Le secrétariat général du syndicat a été très longtemps partagé entre Jacques Vincent (siège central) et Gilbert Marioni (services régionaux de Lyon) afin de mieux représenter la double assise (Paris-province) du syndicat. Tous deux cosignent l'avant-propos du Livre Blanc au nom de la CAN.

deux épisodes récents qui continuent d'alimenter la vigilance du syndicat : en 1960, la commission de vérification des comptes des entreprises publiques « concluait à l'issue d'une enquête effectuée en 1960 que l'effectif du personnel nécessaire au fonctionnement de l'Office devrait être réduit à 1100 et que ce chiffre constituait un objectif à atteindre aussi vite que possible ». A l'époque l'effectif est proche de 1400 agents. Quinze ans plus tard l'objectif visé par la commission est atteint. L'ONIC compte 1100 agents.

Deuxième alerte, en 1970, la direction de l'ONIC fait connaître son intention de supprimer 25 sections départementales. La mobilisation du personnel qui fait suite à cette annonce entraîne le recul de la direction.

Un regard nostalgique sur le passé

Cette première partie retrace les principales étapes de l'histoire céréalière et de l'établissement chargé de gérer le secteur de sa création à son intégration comme rouage du dispositif européen. Après avoir rappelé les circonstances de la création de l'Office du blé en 1936 et les mécanismes mis en place pour réguler un marché erratique ou livré à la spéculation, le *Livre Blanc* brosse à grands traits les étapes allant de la Libération à l'intégration européenne. Le regard se fait de plus en plus critique sur la politique menée, qui conduit à la concentration de la production et en conséquence à la disparition inexorable des petits et moyens producteurs.

L'idée prévaut selon laquelle le dispositif de régulation instauré par l'Office du blé a été dévoyé, perverti dès le début des années 50 et que cette évolution n'a fait que s'accroître avec l'intégration européenne. La suppression des quotas et une progressivité insuffisante de la taxe de résorption des excédents sont mises au débit d'une politique défavorable aux petites et moyennes exploitations.

La Politique Agricole Commune (PAC) ne fera qu'accroître la détérioration de la situation de la majorité des producteurs par une évolution jugée défavorable des prix, non compensée par l'accroissement des rendements et par l'augmentation en volume et en prix des produits nécessaires à la production.

Cependant, pour conclure cette partie, les rédacteurs prennent bien soin de souligner que l'avènement de l'Europe, loin de marginaliser l'ONIC dans son rôle de gestion du marché des céréales, constitue un atout pour une intégration réussie de la France dans l'Europe. Pragmatiques, les syndicalistes de l'ONIC savent jouer de la dialectique !

Le constat, l'hydre du démantèlement

Intitulée « L'office de 1976 : un établissement en voie de démantèlement », la deuxième partie du *Livre Blanc* s'attache à décrire les éléments qui illustrent la thèse du délitement de l'ONIC. La description débute par cette analyse : « L'ONIC a été créé dans un double but : protéger les agriculteurs et notamment les petits, obligés de vendre dès la récolte, contre les variations brutales des cours du blé et, par le jeu du quantum, atténuer les disparités des revenus. En second lieu, protéger les utilisateurs de céréales et les consommateurs des céréales contre des hausses excessives ». La politique agricole commune – PAC – remettra en cause ce principe fondateur et concourra « à l'élimination des céréaliers « marginaux »

tout en évitant que le processus soit trop violent et n'entraîne des troubles sociaux...». Le néo-libéralisme conduit à passer d'un marché dirigé à un marché soutenu, « l'Office n'intervenant plus qu'a posteriori comme le fait le FORMA¹², cet organisme étant d'ailleurs le modèle à imiter¹³».

Tâches délaissées faute d'effectifs suffisants, budget établi en fonction de besoins internes volontairement réduits et par ailleurs mal utilisé, tel sera le fil de la démonstration du démantèlement à l'œuvre

L'ONIC « avalise » les stocks de céréales, c'est-à-dire qu'il garantit auprès des banques les emprunts contractés par les coopératives et les négociants. Ces emprunts, permettent de payer les agriculteurs au moment de la collecte avant que ces organismes n'aient vendu leurs propres stocks. De 1961 à 1974, la récolte a triplé en France, passant de 10,7 millions de tonnes à 31,3 millions de tonnes. Cette augmentation induit un accroissement du nombre des contrôles de stocks donc des effectifs en rapport. Pourtant ces effectifs sont restés inchangés au cours de la période considérée. En 1975, le syndicat CGT calcule que chaque agent itinérant chargé du contrôle des stocks aurait dû contrôler en moyenne 766 000 tonnes de céréales, ce qui est proprement impossible. Cette tâche est donc délaissée, multipliant ainsi les risques de l'Office en matière d'aval.

L'instauration récente d'un classement des blés, c'est-à-dire la constitution de lots homogènes répondant à des critères physiques précis, nécessite des prélèvements et une analyse sommaire des grains¹⁴. Pour y faire face, la direction a choisi de confier ce travail aux syndicats de label dans les régions où ils existent, ce qui les fait «juge et partie» de ces contrôles.

Le développement fulgurant du secteur céréalier modifie profondément la fonction de conseil dévolue à l'inspection¹⁵ de l'ONIC. Les coopératives qui représentent 70 % de la collecte se sont développées et ont fortement investi dans des technologies nouvelles de stockage, de manutention et de conservation, elles se sont aussi largement diversifiées. Conséquence, les problèmes de gestion se sont complexifiés « ... la rentabilité des activités [revêtant] une acuité grandissante allant parfois jusqu'à mettre en cause l'existence même de certaines coopératives¹⁶». Lors du Conseil central de l'ONIC du 15 décembre 1976, Le président de l'AGPB déclare en substance : « S'il faut qu'un inspecteur passe 8 à 15 jours de contrôle par mois sur une coopérative, eh bien, il faut le faire » mettant en cause la qualité des contrôles faute de personnel. Aubaine pour la CGT, qui a tôt fait de se servir de cette déclaration, d'autant que l'inspecteur général se défaussera courageusement en mettant en cause la compétence des jeunes inspecteurs¹⁷ !

12. Fonds d'Orientation et de Régulation des Marchés Agricoles créé en 1961 et remplacé en 1983 par les Offices par produits.

13. Citations du *Livre Blanc* p. 27 et 28.

14. Poids spécifique, taux d'humidité, impuretés.

15. La catégorie A (cadre) de l'ONIC est scindée en deux corps : celui des attachés, sédentaires basés au siège parisien et celui des inspecteurs appelés à exercer dans les services régionaux et plus particulièrement chargés du contrôle comptable et du conseil aux coopératives.

16. *Livre Blanc* p.36.

17. Déclaration de M. Renard, chef du service de l'inspection lors du Conseil Central de l'ONIC du 15 décembre 1976. *Bulletin syndical* n° 334, décembre 1976.

La création en 1967 de l'Association nationale de révision de la coopération agricole témoigne concrètement du fait que l'ONIC n'est plus en mesure d'assurer correctement sa mission. Cet organisme, créé par les coopératives, épaula les coopératives en leur prodiguant un conseil de gestion. Le syndicat CGT considère que, du fait de leur qualification professionnelle et « d'un service statistique performant », le corps de l'inspection aurait été à même de rendre ce service, gratuitement qui plus est. Faute d'effectifs suffisants cette fonction échappe à l'ONIC. Pourtant cela « rentre dans les attributions de l'Établissement et, rappelons-le, d'un établissement dont le budget est alimenté par une taxe versée par les producteurs, lesquels sont, en majorité, adhérents de coopérative¹⁸».

La politique de stockage mise en œuvre par l'ONIC est également critiquée non dans son principe mais dans ses modalités. L'Office passe contrat avec des coopératives et des négociants pour qu'ils achètent et qu'ils stockent les tonnages qui n'ont pas trouvé preneur à un prix minimum, dit prix d'intervention, moyennant rémunération. Ce mécanisme dit d'intervention, en retirant momentanément du marché des tonnages excédentaires ou en vendant en cas de « surchauffe », permet de stabiliser les prix. Si le syndicat se déclare favorable à ce dispositif devenu communautaire, il considère que l'Office aurait dû, à l'exemple d'autres grands pays céréaliers¹⁹, se doter de ses propres capacités de stockage. Trois arguments sont développés.

Il faut rémunérer les organismes stockeurs au-delà des frais engagés pour qu'ils dégagent, comme toutes entreprises du marché, des marges bénéficiaires, le stockage privé est donc plus cher que le serait un stockage public.

En cas d'aléas forts de la collecte « la dissuasion, le recours aux services de tiers ne donne pas à l'Office la marge de manœuvre qui lui est indispensable... [Il court alors] le risque de faire rapidement la démonstration qu'il ne peut pas jouer son rôle d'intervention²⁰». À l'appui de ce point de vue, la CGT fait remarquer l'importance du stock de report de la récolte 1975, « heureusement » épongé par une récolte 1976 catastrophique.

Enfin, la Conférence mondiale de l'alimentation tenue à Rome fin 1974 demandait, compte tenu des besoins alimentaires pressants dans les pays en développement, de constituer un stock alimentaire de sécurité de 60 millions de tonnes. Comment ferait la France pour y assurer sa part ?

Le service technique et économique de l'ONIC est chargé de recueillir des informations sur des questions techniques, technologiques des céréales, qualité des semences, certification, transformations (aujourd'hui on parlerait d'exercer une « veille technologique ») et de susciter des recherches sur ces questions. Il met également en forme les statistiques que lui envoie le centre informatique de l'Office et les diffuse en interne. Les propositions tiennent en une phrase : là encore l'ONIC devrait constituer son propre outil non pas en s'appuyant sur l'action d'autres organismes, tels que l'ITCF²¹, mais bien d'abord à

18. *Livre Blanc* p. 37.

19. États-Unis, Canada notamment. Curieusement ces exemples ne sont pas mis en avant.

20. *Livre Blanc* p. 38.

21. ITCF : Institut technique des céréales et du fourrage. Créé en 1959 par les organisations professionnelles du secteur céréalier et de l'élevage (fourrages).

partir de sa propre activité. On préconise ainsi la création de laboratoires de l'ONIC qui réaliseraient à prix coûtant les analyses de ses « ressortissants ». Si la collaboration avec l'ITCF est décriée, on recherchera celle de l'INRA au motif que c'est un organisme public.

Statistiques

Le Centre de traitement de l'information (CTI) est de création récente. Le syndicat CGT porte sur lui une appréciation positive. Mais, si la production de statistiques est de qualité, leur exploitation et la diffusion d'études à partir des innombrables données recueillies sur la filière ne correspondent pas ou mal à l'attente des assujettis. Il suggère également qu'à l'exemple de l'INSEE, l'ONIC utilise les données recueillies pour réaliser des études gratuites à la demande.

Les sections départementales sont pour la CGT de 1976 la garantie d'une administration de terrain, proche des préoccupations de l'ensemble des professionnels. Le document décrit par le menu leur rôle, les dépeignant comme les véritables terminaisons nerveuses d'un organisme national. Elles ont d'abord un rôle institutionnel par la tenue du secrétariat des Comités départementaux des céréales (CDC), instance qui constitue l'interprofession céréalière de terrain. De plus, elles représentent l'ONIC au niveau préfectoral.

Elles ont un rôle de collecte des données locales permettant de réaliser au niveau national un panorama statistique détaillé. Elles diffusent également des informations locales.

Le contrôle des stocks est une autre importante attribution ainsi que l'instruction des dossiers de primes. Faute de moyens humains « ...la section départementale est obligée de se confiner dans un rôle administratif de plus en plus rétréci et de délaisser son rôle de conseillère²² ». Les sections départementales ont subi depuis la fin de la guerre des réductions d'effectifs importantes. Le syndicat estime qu'est venu le temps « d'inverser le courant », car la crainte est forte de voir stagner ces effectifs, voire qu'ils se réduisent encore. Le personnel des sections départementales représente environ 40 % de l'effectif total de l'Établissement et le syndicat CGT y est bien implanté, notamment chez les Chefs de section départementale ; ceci explique que le syndicat mette tout particulièrement cette question en avant.

Les effectifs

Le syndicat considère qu'en-deçà d'un nombre d'agents minimum situé entre deux et cinq suivant l'importance de l'économie céréalière du département l'existence même des sections est menacée. Il n'est plus question de le diminuer, ces chiffres étant déjà atteints dans plusieurs sections.

Pourtant la réduction d'effectifs de 3 870 en 1945 à 1 500 en 1955 n'a pas suscité de réaction notable des syndicats, les attributions de la période de guerre et de restriction ayant été bien plus importantes que celles qui virent le retour d'un approvisionnement plus conforme à la demande alimentaire.

Plus près de l'époque que nous étudions, en 1960, une commission parlementaire de

22. *Livre Blanc* p. 45.

vérification de la gestion des entreprises publiques conduite par MM. Jacquet et Gabelle²³ fixe à 1 300 l'effectif « optimum » qu'il convient d'atteindre dans les meilleurs délais. L'objectif sera atteint en trois ans seulement. La riposte de la CGT semble là aussi avoir été très modérée, bien que le thème de la défense de l'ONIC commence à faire l'objet de prises de position plus nombreuses contre le « démantèlement progressif de certaines de ses attributions ». On ne trouve cependant pas dans les années 60 d'appel à la mobilisation générale des agents dans la presse syndicale. Peut-être enhardies par cette attitude, les autorités de tutelle poursuivront la décrue pour arriver en 1968 à 1 100 agents.

C'est seulement en 1970, face à la menace de fermeture de 25 sections départementales que les syndicats de l'ONIC se mobiliseront fortement et obtiendront satisfaction grâce à l'appui des professionnels. La lutte pour l'augmentation des effectifs sera ensuite le thème central de la plate-forme revendicative de la CGT.

Le budget

L'ONIC est un établissement public qui dispose d'un budget autonome alimenté par une taxe parafiscale dite « taxe statistique » prélevée, avec d'autres, sur les livraisons de céréales au moment de la collecte. Le Conseil Central²⁴ vote le budget, mais cette disposition est théorique, les arbitrages sont bouclés au niveau des ministères de tutelle. Tout le produit de la taxe n'est pas réservé à l'ONIC, d'autres organismes en bénéficient tels l'Institut technique des céréales et des fourrages (ITCF qui dépend organiquement de l'AGPB), et UNIGRAINS²⁵. La CGT critique l'attribution d'argent public à des organismes privés. A l'inverse, la profession céréalière considère que cette taxe étant prélevée auprès des producteurs, ils devraient pouvoir en disposer librement.

Les excédents budgétaires cumulés donnent un bon argument à la CGT pour préconiser à la fois l'acquisition de moyens de stockage et d'analyse et la satisfaction des revendications catégorielles. C'est sans compter sur la tutelle pointilleuse du ministère des Finances. La rancœur des syndicalistes sera d'autant plus vive qu'on refusera au personnel, après bien des contorsions, l'attribution d'une prime à l'occasion du quarantenaire de l'établissement.

Voies et moyens d'une « renaissance » de l'ONIC

Cette troisième partie s'organise autour de l'idée selon laquelle l'ONIC des origines a été perverti par le libéralisme et accaparé par ceux-là mêmes qui s'étaient battus contre sa création en 1936. Pour la CGT de l'ONIC, il faut revenir à la source, à l'Office du Front Populaire qui garantissait le revenu des producteurs et notamment celui des petits et des moyens céréaliers²⁶. L'un des objectifs affichés du Traité de Rome pour la politique agricole commune étant d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, rien

23. Pierre Gabelle, Député du Loiret donnera son nom à cette commission.

24. Voir, *Livre Blanc* p.21 premier §.

25. UNIGRAINS : Organisme créé par l'AGPB et l'AGPM et alimenté par une taxe parafiscale et les dividendes issus du placement de cette taxe. Finance des organismes professionnels et des investissements dans le secteur de la transformation.

26. Par le paiement immédiat des 100 premiers quintaux et par une modulation de la taxe de résorption des excédents en fonction des quantités livrées.

ne paraissait s'opposer en principe à une gestion plus « populaire » du marché de céréales basée à la fois sur les préoccupations de la grande majorité des producteurs et sur la protection des consommateurs. Cette vision volontariste est ainsi résumée : « C'est à partir d'une conception plus conforme aux intérêts de ses ressortissants, de l'intérêt général, que l'Office pourra assumer mieux les tâches qui sont les siennes présentement, en assumer d'autres de son ressort et de sa compétence et remplir ainsi une mission plus large et plus efficace : celle qui lui revient ».

Cette régénération de l'ONIC passe également par l'acquisition de tâches nouvelles déjà décrites plus haut. Pour y faire face et réaliser correctement les tâches mal assumées, il faut augmenter les effectifs mais à un niveau non précisé car il convient préalablement que les différentes parties intéressées définissent le rôle et les tâches d'un Office rénové. Seul le chiffre de 1 640 est avancé, celui tout théorique de l'effectif budgétaire. Comment financer les dépenses nouvelles sans augmenter la parafiscalité des céréales ? En diminuant la part de la taxe statistique dévolue à UNIGRAINS et à l'ITCF et en augmentant d'un montant équivalent celle de l'ONIC. Vision naïve sans doute, car elle faisait peu de cas du poids des principales organisations professionnelles et des moyens dont elles disposent pour faire passer leur point de vue auprès des tutelles.

Ce chapitre se poursuit par le rappel de la légitimité des revendications des différentes catégories de personnel de l'ONIC car les agents de l'ONIC se trouveraient « à la traîne, aux derniers rangs de [ceux] la fonction publique ». C'est dans ce domaine que le Conseil Central, en la personne de son président M. Gay, se sentira le plus mobilisé à la suite de la publication du Livre Blanc et des réunions du groupe de travail tripartite que nous évoquerons plus loin.

Le détail des revendications catégorielles figure en conclusion du chapitre ainsi qu'une critique acerbe de la politique des primes en général dans la fonction publique et à l'ONIC. Les primes de la fonction publique s'ajoutent aux traitements mais dans des proportions très différentes suivant les catégories, le type d'administration et la résidence administrative des agents. Ainsi à l'ONIC, les primes des agents des services centraux sont plus importantes que celles des agents des services extérieurs. Également critiquée, la super hiérarchisation des revenus due aux primes ; équivalentes chaque année à trois mois du traitement mensuel pour un agent de catégorie A, elles ne représentent qu'un mois pour un agent de catégorie C. Le syndicat revendique l'équivalent en primes de trois mois pour tous.

Enfin, une partie aborde la question de la formation professionnelle. Si la CGT de l'ONIC reconnaît les efforts accomplis dans ce domaine, elle les attribue pour partie à son action et critique son caractère tardif et ses insuffisances.

La campagne d'opinion

Le *Livre Blanc* est conçu pour servir de point d'appui au combat que le syndicat CGT de l'ONIC engage contre le délitement de l'Office. C'est donc à la fois un argumentaire explicatif, un support mobilisateur pour le personnel, mais aussi un moyen de porter le message à l'extérieur vers les administrations de tutelle, l'interprofession et plus largement dans le milieu agricole et l'opinion publique.

Au sein du personnel

Le jeudi 6 mai 1976, la section parisienne du syndicat CGT convoque une réunion d'information à 13h30 pour présenter en primeur le *Livre Blanc* au personnel du siège central de l'ONIC. Extrait du tract d'invitation : « *Le Livre Blanc*, il est entre les mains de chacun de vous, puisque diffusé à tout le personnel tant dans les services extérieurs qu'au siège central... C'est un moyen d'action... qui doit nous permettre d'alerter l'opinion publique sur la situation des agents de l'ONIC. » L'accent est mis sur l'intérêt immédiat des agents. Dans une note manuscrite interne de 1976, préparatoire à la tenue d'un bureau national, Roger Barralis écrit : « Ne pas décoller par rapport à nos syndiqués. [Il faut] une discussion approfondie du *Livre Blanc* par tous nos syndiqués (et au-delà, si possible le personnel bien sûr) et non celle de quelques responsables. » Cette formulation témoigne d'une réelle préoccupation quant à l'implication du personnel dans une démarche inhabituelle et exigeante. On verra plus loin les difficultés rencontrées pour tenir ce cap.

Plus de 1 200 exemplaires seront diffusés au personnel. Dans les services régionaux et les sections départementales, le *Livre Blanc* donne lieu à des réunions de discussion. Dans de nombreuses sections départementales et dans les services régionaux, sous l'impulsion des militants de la CGT, se tiennent des assemblées générales du personnel qui adoptent des motions de soutien aux propositions du *Livre Blanc*. Plusieurs chefs des services régionaux n'hésiteront pas à prendre ouvertement position. Celui de la région Centre fit un parallèle entre l'âne de Buridan et la réduction régulière des effectifs qui risquait de conduire l'Office à la disparition. Plus généralement, ce document rythmera la vie et l'activité du syndicat pour les deux années suivantes.

On pourra s'étonner que, pendant toute cette période, le syndicat CGT n'appelle pas le personnel de l'ONIC à la grève contre le démantèlement de l'Office. Les responsables de la CGT s'en tiennent à des rassemblements du personnel et à des pétitions. Si à chaque grève nationale, ils ajoutent les revendications spécifiques à l'ONIC, ils ont clairement conscience qu'une grève sur les revendications propres à l'ONIC serait vouée à l'échec, compte tenu du contexte politique. Échec en raison de la faible participation probable, échec donc comme moyen de pression. C'est un combat de longue haleine qui est entrepris. Sans le dire, tout le monde a les yeux fixés sur la ligne d'horizon, encore lointaine, des élections législatives puis présidentielles. Mais le combat doit être entamé bien avant. Poser des jalons, très tôt, partout, telle est la perspective.

En direction de la presse

Le *Livre Blanc* est présenté à la presse le 7 mai 1976 dans les locaux de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF) rue de Solferino. Bien que néophytes en la matière, les syndicalistes de la CGT s'estimeront satisfaits de l'assistance à cette conférence de presse qui réunira 15 journalistes²⁷ de la presse d'opinion et de la presse spécialisée. Sont présents les titres suivants : *Actualités Agricoles*, *Agence Paysan en Lutte (APL)*, *Agra-France*, *Agri-sept*, *Germinal* (supplément agricole de *Tribune socialiste*, organe du PSU), *La France Agricole*, *Le Figaro*, *L'Humanité*, *Libération*, *Le Producteur Agricole Français*, *La Terre*, (journal agricole du Parti communiste Français), *La Tribune des Fonctionnaires* (organe de

27. Dont 2 de *Germinal*.

l'Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires CGT), *Rouge* (hebdomadaire de la Ligue Communiste Révolutionnaire), *Vent d'Ouest* (journal des Paysans-Travailleurs).

L'assistance à cette conférence de presse se partage équitablement entre presse spécialisée et presse d'opinion. On note la présence de trois grands titres de la presse politique nationale, seul *Le Monde* manque à l'appel. Un abonnement contracté auprès de *l'Argus de la Presse* permettra de connaître l'impact de cette conférence dans les médias écrits. Les articles iront de l'entrefilet à la pleine page en reprenant le plus souvent l'argumentation du Livre Blanc :

Ouest France du 8 et 9 mai: « ...En vérité, cherchant, semble-t-il à s'appuyer pour faire aboutir leurs revendications salariales sur les petits et moyens producteurs de céréales, le syndicat CGT cherche à prouver que l'Office ne correspond plus aux intérêts de ces derniers... mais seulement à ceux des gros producteurs ».

L'Humanité du 14 mai souligne la convergence des intérêts entre le combat de la CGT et les intérêts des agriculteurs : « ...le syndicat CGT a conscience qu'en défendant la situation des 1200 agents et les missions de l'Office, il y va également de l'intérêt des agriculteurs qui fournissent par leurs cotisations l'essentiel du budget. »

Dans *La Terre*, le journal agricole MODEF (livraison du 16 juin), Fernand Clavaux, responsable du PCF aux questions agricoles, signe un article qui fustige les responsables de l'Europe agricole. Il conclut en rappelant les revendications de son parti : « Une aide en faveur des sinistrés, des prix rémunérateurs, une garantie d'écoulement de leur récolte, l'exonération des taxes au profit des petits et moyens livreurs, contre le démantèlement. »

Tribune socialiste souligne en juin 1976, dans le titre de son article le paradoxe suivant : « Pendant qu'ils créent l'Office du vin, ils démantèlent celui des céréales » puis ajoute notamment : «... Les agents (CGT) de l'Office lient directement le sort de l'établissement à la politique céréalière française. Celle-ci doit cesser d'être concertée entre les gouvernements de droite, les gros agrariens et les firmes multinationales. Les travailleurs de l'ONIC savent que redonner à l'Office sa vocation première implique un changement radical d'orientation politique. »

Rouge du 2 juin, après avoir relaté la démarche du syndicat CGT, s'interroge sur la stratégie adoptée : « En défendant les missions de l'Office [le *Livre Blanc*] souligne qu'il y va de l'intérêt des agriculteurs. Mais les gros producteurs se reconnaîtront-ils dans cet objectif et n'aurait-il pas fallu marquer plus clairement la recherche d'une alliance privilégiée avec les petits producteurs et leurs organisations (MODEF, Paysans-travailleurs etc.) face à la CEE agricole du capital ? »

Agri 7 jours du 10 juin consacrera une page et demie à une synthèse précise du Livre Blanc . Dans sa conclusion, il élargira le débat aux autres offices et interprofessions en posant une question prémonitoire : « ... S'orientent-ils vers des organismes vraiment efficaces pour maîtriser les marchés ou vers de grandes administrations incapables d'assurer autre chose qu'une tâche purement et ridiculement administrative ? »

D'autres publications locales se feront également l'écho de l'initiative du syndicat : *Le Petit Bleu du Lot-et-Garonne*, *La Voix du Nord*, *l'Ain Agricole*, *l'Action agricole de la Touraine*, *Paris-*

Normandie, Le Courrier de l'Ouest, L'Écho du Centre... Deux publications professionnelles spécialisées compléteront ce panorama éditorial : *Le Petit Meunier* et *La Dépêche industrielle et commerciale*.

Sans crier au triomphe, le résultat est à la hauteur des espérances et ce n'est pas sans une certaine fierté que ces articles de presse seront repris dans le *Bulletin* de la CGT. Ils conforteront les syndicalistes et une bonne partie du personnel dans leur volonté de poursuivre ce combat.

Vers les partis politiques

Les élections municipales de 1977 et législatives de 1978 se profilent à l'horizon. La CGT de l'ONIC, consciente des implications directement politiques de sa démarche, décide de contacter l'ensemble des partis politiques (à l'exception du Front national) et des syndicats agricoles. Si les partis de droite resteront muets, à l'exception des groupes centristes de l'Assemblée nationale et du Sénat qui accuseront simplement réception du Livre Blanc par courrier, tous les partis de gauche accepteront de rencontrer des délégations de la CGT ONIC.

André Lajoinie, membre du bureau politique du Parti communiste français, Fernand Clavaud du comité central, responsable aux questions agricoles, et trois parlementaires communistes reçoivent une délégation du syndicat CGT le 27 septembre 1976. Ils insistent sur la nécessité de démocratiser la CEE en modifiant l'organisation et le fonctionnement du marché commun, d'en finir avec sa « bureaucratie envahissante ». La renationalisation de la politique agricole est évoquée dans le cadre du Programme commun de gouvernement. L'Office sera alors démocratisé et la composition de son Conseil central modifiée en ce sens. L'ONIC sera réorganisé pour lui permettre de gérer le marché avec impartialité, en tenant compte avant tout de l'intérêt des petits et moyens producteurs. Fernand Clavaud réaffirmera son attachement à la coopération, l'opposition de son parti à UNIGRAINS et précisera que les réformes à venir se situeront dans le cadre général des nationalisations prévues par le Programme commun²⁸.

Le Parti Socialiste Unifié, après avoir transmis au syndicat CGT de l'ONIC un aide-mémoire très détaillé, reçoit la CGT ONIC le 16 septembre. Michel Mousel secrétaire général du PSU conduit la délégation. Outre un accord général sur l'analyse et les propositions du syndicat, le PSU fera dans un courrier ultérieur du 2 décembre 1976 deux propositions :

- élaboration d'un projet de démocratisation des instances de l'ONIC (Conseil central et comités départementaux des céréales)²⁹,
- mise en route de deux campagnes publiques, l'une contre la perception quasi -automatique

28. Notes manuscrites de Roger Barralis.

29. Cette proposition débouche le 12 mai 1977 sur un document dactylographié de 6 pages intitulé : « la démocratisation des instances délibératives de l'ONIC : analyses et propositions. »

des « cotisations » de l'AGPB³⁰ lors de la collecte, l'autre pour la restitution à la puissance publique des moyens d'action dans le domaine des laboratoires.

Des entrevues ont également lieu avec le Parti socialiste et sa commission agricole. Pierre Joxe s'implique résolument pour faciliter les contacts. En tant que rapporteur spécial du budget de l'agriculture à l'Assemblée nationale, il rappelle le rôle originel de l'Office du blé en déplorant que l'on soit passé d'un marché dirigé à un marché simplement soutenu. Il poursuit ainsi : « Il en résulte que la concentration progressive de la production des céréales au profit d'un certain nombre de céréaliculteurs a permis de maintenir une situation de rente tout à fait exceptionnelle pour une petite minorité puisque 8,3 % des producteurs assurent dans cette branche 50 % de la collecte du blé ». Puis, soulignant que les tâches se sont accrues et que les effectifs ont été divisés par trois depuis trente ans, il conclut : « Il m'apparaît donc qu'il existe une volonté de réduction progressive du rôle du seul organisme qui pouvait intervenir sur les marchés et protéger réellement les intérêts des petits et moyens paysans³¹. »

Enfin *L'Humanité Rouge*, fera part de son soutien critique par le truchement de son organe paysan *La Faucille* daté de février 1977 : « Si nous ne partageons pas toute l'analyse qui sous-tend la démarche du syndicat CGT de l'ONIC (dans la mesure où nous estimons que vouloir restaurer un « véritable office » serait maintenir une illusion), nous ne pouvons que soutenir les revendications spécifiques des travailleurs de l'ONIC. »

Bien qu'appréciable, le soutien apporté par les partis de gauche et d'extrême gauche ne pèse pas d'un poids suffisant pour inverser la tendance à l'œuvre à l'ONIC. Le contexte politique général est favorable à ceux qui au sein des tutelles, de l'interprofession céréalière, se satisfont de l'Office tel qu'il est.

L'interprofession céréalière

C'est au niveau des instances céréalières départementales que le soutien sera le plus fort. À l'occasion de l'enquête réalisée auprès des CDC dans le cadre du groupe de travail tripartite dont il est question plus loin, plus de 70 Comités départementaux appuient la démarche du Livre Blanc ou reprennent certaines de ses propositions sous la forme de textes de soutien portant le plus souvent la signature de leurs présidents. Cette enquête de terrain comparée aux prises de positions de l'interprofession céréalière au sein du Conseil central illustre à l'envi le fossé qui sépare les dirigeants nationaux de ceux du terrain.

L'interprofession nationale est représentée à l'ONIC au sein d'un Conseil central qui compte 47 membres, 24 représentants des producteurs de céréales et des coopératives céréalières, 2 du négoce des céréales, 2 de l'APCA³², 13 des industries de transformation, 1 au titre des organisations familiales, 1 au titre des coopératives de consommateurs et 5

30. La plupart des organismes collecteurs, coopératives ou négociants, prélèvent automatiquement le montant de la cotisation syndicale à l'AGPB en la soustrayant de la somme due aux producteurs.

31. *Journal officiel* du 4 novembre 1976, p.7509.

32. Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture.

représentants des grandes centrales syndicales au titre des consommateurs³³. 7 membres de l'administration assistent au Conseil central à titre consultatif : Le Commissaire du Gouvernement, le Contrôleur d'État, le Directeur de la Caisse Nationale de Crédit Agricole, le représentant de la direction générale des impôts, le représentant du ministère de l'économie et de finances.

C'est une sorte de parlement de l'ONIC, présidé par un professionnel issu de l'AGPB³⁴. Il est nécessairement saisi de tous les textes et décisions relatifs au secteur céréaliier, mais ce sont les tutelles qui gardent le pouvoir de décision ultime. Prise en étau entre des tutelles hostiles à toute revendication portant sur les effectifs et une interprofession peu sensible à l'accroissement des prérogatives de l'appareil administratif de l'ONIC, la CGT décide néanmoins de mener un travail de conviction auprès du Conseil central de l'ONIC.

Le groupe de travail tripartite

Le 9 juillet 1975, près d'un an avant la rédaction du Livre Blanc, le syndicat CGT de l'ONIC demande à être entendu par le Conseil central. Le 23 juillet 1975, le Conseil central, élargi aux représentants des syndicats du personnel, accepte la proposition portée par Gilbert Marioni, secrétaire général de la CGT, de créer un groupe de travail tripartite administration-interprofession-syndicats.

La première réunion « exploratoire » de ce groupe se tient le 24 février 1976. Les syndicats exposent leur point de vue. La CGT considère qu'il n'est pas nécessaire de revenir sur les revendications du personnel puisqu'elles sont bien connues et pour la plupart admises par la Direction et le Conseil central. Mais il convient de « faire toutes les interventions possibles en haut lieu susceptibles de les faire aboutir³⁵ ». La réponse conjointe du président du Conseil central et de la Direction générale est sans ambiguïté : « Les représentants du Conseil central de l'ONIC ont estimé qu'il était inadmissible de maintenir le personnel de l'ONIC dans une situation défavorisée et après une courte discussion le président Gay et le directeur général Corson ont décidé de se concerter afin d'intervenir rapidement auprès des ministres intéressés en faveur des revendications en suspens... »

Pour ce qui concerne l'avenir de l'ONIC, toutes les organisations nationales et les comités départementaux des céréales (CDC) sont appelés à faire connaître leurs idées sur le rôle que doit jouer l'ONIC et sur les services que l'établissement peut leur rendre. L'AGPB créera un groupe de travail spécifique en son sein, tandis que la coopération précise qu'elle soumettra la question dès le lendemain au conseil d'administration de la FNCAC³⁶.

C'est un succès incontestable pour la CGT. Elle a pris l'initiative de ce groupe, obtient sa création et par là-même la reconnaissance par la Direction et le Conseil central de

33. Représentants des confédérations syndicales CGT, FO, CFTC, CGC, CFDT.

34. Association générale des producteurs de blé et autres céréales, section spécialisée de la FNSEA.

35. Compte rendu syndical, *Bulletin CGT* n° 327 mars 1976.

36. Fédération Nationale des Coopératives Agricoles de Céréales.

sa place comme partenaire dans la définition d'un Office rénové. La CGT se dotera quelques mois plus tard d'une autre corde à son arc par la publication du Livre Blanc . Ces deux éléments constitueront les piliers de l'activité militante pendant cette période.

M. Gay sollicite par lettre du 28 avril 1976 les Organisations professionnelles agricoles (OPA) et les présidents de CDC afin qu'ils fassent part de leurs idées. Premier accroc, la CGT considère que cette lettre « traduit tardivement et de manière erronée les objectifs visés lors de la réunion précédente ». Le texte envoyé laisse à penser, selon la CGT, que l'établissement ne connaîtrait que des problèmes mineurs justiciables de quelques améliorations de détail. Lors de la troisième réunion du groupe, le 20 janvier 1977, la CGT posera un ultimatum en conditionnant sa participation à la transmission intégrale des avis des CDC, certains passages ayant été occultés, introduisant ainsi une discrimination au sein même des participants du groupe de travail. Autre condition mise à sa participation, la suppression de la mention de l'effectif à 1 100 agents qui vient d'être réitéré par la direction de l'ONIC lors du comité technique paritaire de novembre 1976 alors que le groupe de travail prévoit de déterminer l'effectif en fonction de la réflexion sur les tâches.

Sur le premier point, M. Gay répondra que les parties occultées servent à respecter l'anonymat de leurs auteurs et à faire disparaître des mises en cause personnelles. Sur la question des effectifs, le président du Conseil central de l'ONIC donne oralement acte à la CGT ONIC que si les conclusions du groupe de travail allaient dans le sens d'une augmentation des effectifs, le directeur général reverrait sa position.

Chacun sauve la face, personne n'est dupe non plus de ce jeu de cache-cache, mais pour le syndicat CGT, c'est une victoire. Il vient d'enfoncer un coin entre le Conseil central et le directeur de l'ONIC. Mais les choses se précipiteront à l'occasion de la quatrième réunion du groupe, le 7 juin 1977.

Si les réponses émanant des Comités départementaux des céréales (71 réponses) vont dans le sens d'un renforcement des attributions, de l'acquisition de nouvelles tâches (conseil de gestion, laboratoires, plans d'équipement), les cinq grandes organisations professionnelles (AGPB, AGPM, FFCAC, UNCAC, UGCAF), produiront une note³⁷ commune polie mais fermement opposée à l'extension des tâches et des effectifs. Selon ce document la répartition des tâches doit être redéfinie entre sections départementales et services régionaux. La note préconise d'alléger le travail des premières et d'en reporter une partie sur les services régionaux mieux à même de disposer d'un personnel plus qualifié en matière technique et économique. Ce document propose le développement de la polyvalence des agents, de leur mobilité entre administration centrale et services régionaux et dans le même temps une plus grande spécialisation, ce qui peut sembler contradictoire.

La note des OPA insiste sur la formation professionnelle, préconise un « effort de spécialisation vers les problèmes techniques trop délaissés actuellement et [...] le recours éventuel » à un personnel contractuel ou détaché. Quant aux effectifs, « les professionnels attirent tout particulièrement l'attention sur la qualification de ce personnel, leur nombre étant jugé quant à lui suffisant. »

37. Transmise au groupe de travail en juin 1977.

Ce document sonnera le glas des espoirs syndicaux de voir au moins une partie des professionnels prendre fait et cause pour un Office renforcé dans ses tâches et ses effectifs. Mais cette réponse abrupte (et prévisible) permettra de poursuivre la mobilisation dans la réflexion dans la perspective d'un contexte politique plus favorable. On verra dans le chapitre suivant comment ce combat syndical permettra, dès que le contexte politique sera plus favorable, la concrétisation de certaines des propositions du Livre Blanc .

Leçons et bilan d'une lutte

Cet épisode de l'histoire d'un office aura été pour ses acteurs, particulièrement pour les plus jeunes d'entre eux, une formidable école dans laquelle réflexion et action ne devaient faire qu'un. Les débats furent nombreux, parfois vigoureux, jamais violents.

L'une des discussions parmi les plus récurrentes porta sur le lien entre la direction du syndicat et les agents. Le *Livre Blanc* , sa forme étaient-ils bien appropriés pour mobiliser le personnel qui était la première cible visée ? Le lien entre démantèlement et revendications était-il suffisamment explicite ? A l'occasion de la discussion d'un nouveau texte intitulé « L'Office de demain » à l'automne, de nombreuses notes manuscrites émanant de dirigeants du syndicat reprennent ce questionnement au travers duquel pointe une réelle inquiétude, celle d'un décrochage entre direction syndicale et personnel. Cet extrait d'une note manuscrite datée du 26 octobre 1976 en témoigne : « La décision du congrès était de faire [du *Livre Blanc*] un instrument de l'action revendicative du personnel. Or le *Livre Blanc* ayant été rédigé par un tout petit nombre de « spécialistes », il ne représente pas, ni pour les adhérents, ni pour le personnel cet instrument de l'action pour la satisfaction de nos revendications». Une autre contribution, plus radicale encore, remettra en cause la forme même du *Livre Blanc* : « La campagne d'explication et de sensibilisation est un échec car le matériel n'est pas adéquat et qu'on a privilégié au niveau de son exploitation les spécialistes divers. Exagération ? Il ne semble pas ; la réaction de la plupart des agents après réception du *Livre Blanc* a été : " Pas bêtes ceux de la CGT, bien présenté le *Livre Blanc* , ça a l'air sérieux". Bref, une certaine déférence par rapport à l'œuvre, mais une difficulté à se l'approprier. »

Autre interrogation, les échéances électorales se rapprochant - législatives de 1978 puis la Présidentielle de 1981 - pouvant conduire à des victoires de la gauche, le risque de récupération ou d'aliénation à des partis politique était tangible. Un projet de texte syndical « l'Office de demain » suscitera des contributions écrites critiques. Pour bien baliser le terrain une prise de position sous la forme d'une « motion guidant nos pas » fut adoptée par le bureau national du 14 janvier 1977. Elle précise en substance : « Dans l'hypothèse d'une arrivée de la gauche au pouvoir en France cette confrontation [avec l'extérieur] doit nous permettre d'exposer le point de vue sur les grandes lignes d'une réorganisation[...] La reprise de ces grandes lignes totalement ou partiellement par un gouvernement de gauche ne conduira évidemment en aucun cas le syndicat national CGT du personnel de l'ONIC à aliéner de quelque manière que ce soit son indépendance et sa capacité d'action revendicative par rapport à un tel gouvernement. » Ce « cadrage » de l'action syndicale servira de guide au cours de la période 1977/1980 lors des contacts du syndicat avec les forces de gauche pour apporter des éléments de réflexion sur la mise en place future d'offices agricoles³⁸.

38. Les offices agricoles créés en 1982 ne seront que des versions très édulcorées du « modèle ONIC ».

Des résultats réels mais limités

Les résultats de ce moment fort de l'histoire syndicale à l'ONIC doivent se juger sur la durée. Pendant une dizaine d'années, l'effectif, qui a été l'enjeu central de la lutte restera le même : 1 100 agents. Peut-on en conclure que cet étiage a été maintenu grâce à la lutte ?

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 puis la nomination un an plus tard à la direction générale de l'ONIC de Jean Moulias, plus ouvert que ses prédécesseurs à une revitalisation de l'Office, verront se concrétiser certaines propositions du Livre Blanc . Les plus notables concerneront l'organisation des services, le circuit des informations et de la communication au sein de l'ONIC et à l'extérieur, ainsi que la valorisation des données recueillies par l'ensemble des services (quantités, qualité, prix). Les données chiffrées recueillies seront systématiquement accompagnées par une analyse des marchés, intérieur, européen et international qui irriguera les différents services.

Le secteur technique de l'ONIC, moribond au début des années 70, verra se créer une véritable équipe technique constituée de jeunes agronomes. Deux laboratoires d'analyses seront créés à La Rochelle et à Rouen qui participeront au réseau national des laboratoires céréaliers français. Ils réaliseront des analyses de routine et participeront à des programmes de recherche appliquée. Parallèlement, la classification des blés à l'exportation commencera à se mettre en place. L'ONIC sera également à l'initiative de la création d'une banque génétique de céréales avec l'INRA de Clermont-Ferrand. Il impulsera et financera des études technologiques en relation avec les différentes filières de transformation. Enfin, l'ONIC prendra pied dans le dispositif des enquêtes nationales sur la qualité des céréales, en liaison avec l'INRA et l'ITCF.

Cette embellie sera éphémère. La nomination en août 1986, au début de la première cohabitation, de Bernard Vieux, inspecteur général des finances, comme directeur général de l'ONIC, se traduira par une réforme violente qui contribuera, par la suppression de toutes les sections départementales, comme par l'étouffement progressif du service technique à l'affaiblissement de l'Établissement. Mais ceci est une autre histoire...

La perspective d'un Office de 1936 revisité, rénové n'était-elle qu'un rêve ?

Nous avons déjà évoqué les difficultés de mobilisation du personnel. Réelles, elles n'ont pas été la seule cause du bilan mitigé que l'on peut tirer de la démarche portée par la CGT de l'ONIC. On cherchera surtout du côté de l'absence de soutien réel, voire même de l'hostilité larvée, de l'interprofession nationale céréalière et de l'opposition constante du ministère des Finances.

Derrière la personnalité bon-enfant du président Gay, d'autres forces plus puissantes et plus hostiles veillaient au grain. Renforcer l'ONIC, c'était accroître le rôle d'un établissement public avec lequel l'interprofession céréalière entretenait des relations du type « Je t'aime, moi non plus » et ceci depuis sa création. Renforcer l'ONIC c'était aussi d'une certaine manière, inquiéter ses deux tutelles qui n'étaient disposées à lâcher aucune de leurs prérogatives. L'autonomie budgétaire, inscrite dans le statut de l'établissement n'était que virtuelle. Le budget : là résidait le véritable pouvoir. Et les tutelles veillaient sur lui, jalousement.

Confronté à ce contexte peu favorable, ce combat méritait-il d'être mené ? Oui, sans doute ! Car comme aimait à le dire Gilbert Marioni dans les moments difficiles : « Rien de ce que l'on fait n'est jamais totalement inutile. »

La création et les débuts du FORMA : au cœur des enjeux de la politique agricole

Pierre Lelong

Le FORMA est né d'une évolution amorcée dès 1953, par la création de fonds d'assainissement consacrés aux produits qui ne concernaient ni la betterave ni les céréales, dont les marchés étaient organisés depuis longtemps. Les révoltes agricoles de l'année 1960 conduisent le gouvernement à négocier avec la FNSEA et les jeunes agriculteurs la loi d'orientation agricole, qui contient un article prévoyant la transformation des fonds d'assainissement en un Établissement public à caractère industriel et commercial administré paritairement. Le décret d'application paraît le 19 juillet 1961.

Ne prétendant pas faire moi-même œuvre d'historien, c'est un simple témoignage que je vais livrer, sur le FORMA, son fonctionnement, et ses missions, tels que je les ai vécus, de 1962 à 1967, au cabinet de Georges Pompidou, où la majeure partie de mon temps a été consacrée aux questions agricoles, puis en 1967 et 1968, en tant que directeur de ce même FORMA.

C'est la période de construction du FORMA. La période suivante a été celle de sa destruction progressive.

Je décrirai d'abord le fonctionnement du FORMA, avant d'évoquer le développement de ses missions, jusqu'en 1968, puis leur amenuisement progressif à mesure que s'installait la politique agricole commune.

Le fonctionnement du FORMA

Le Conseil de direction se réunit une fois par mois. Il est composé de 24 membres, dont 12 professionnels. Ces professionnels ne représentent pas seulement l'agriculture, mais aussi les industries alimentaires, le commerce de gros, les coopératives... Les 12 représentants de l'administration, moitié Finances, moitié Agriculture, proviennent de services administratifs différents, n'ont pas les mêmes préoccupations, les mêmes habitudes mentales. Ceci encourage, au sein du Conseil de direction, des débats qui ne sont pas de pure forme.

Chaque semaine se réunissent d'autre part les Comités consultatifs restreints (CCR). Ils sont spécialisés par produits, et mettent au point les mesures de gestion, sur proposition du directeur du FORMA, importations, exportations, montant des restitutions, etc., qui évoluent constamment, au gré de la conjoncture. Ces mesures font l'objet, dans neuf cas sur dix, d'un accord au sein du CCR. Et, lorsque c'est nécessaire, le dixième cas, la discussion passe au niveau des cabinets ministériels, déjà préparée pour la décision, et sous la surveillance assez étroite de l'Hôtel Matignon, même si dans la moitié des cas celui-ci n'est pas officiellement saisi. Ce sont – et j'insiste là-dessus – des procédures souples et rapides, qui poussent au compromis et à l'entente directe entre les protagonistes.

Les services du FORMA comportent, en 1966, 160 collaborateurs, non compris les effectifs des sociétés d'intervention dont ils chapeautent les activités, désormais exclusivement matérielles, à partir d'un décret de 1963 qui les place sous l'autorité du directeur du FORMA. Ces services se répartissent en 8 divisions, y compris une division des études, horizontale, et non compris les services proprement financiers, budget et agence comptable. La plupart des chefs de division accompliront plus tard des carrières intéressantes, même après la mort du FORMA. Je salue ici Bernard Le Roy, que je suis heureux de retrouver parmi nous ce matin. Mais on pourrait citer aussi Jean-Claude Pasty, Robert De Wilde, et quelques autres.

Auprès du directeur se tiennent, outre un secrétaire général, le directeur adjoint, André Bord, ingénieur général du génie rural, et un conseiller commercial, Michel Beillan. Le premier – c'est cela qui est important – est un ancien directeur des services agricoles de la Loire-Atlantique. Il a le sens de la production, le sens des marchés ; ce n'est pas un Génie rural pur jus ! Le second se consacre à l'écoulement des produits excédentaires stockés par les sociétés d'intervention, ce qui n'est pas une mince affaire.

À l'exception de quelques-uns, détachés de l'administration, comme par exemple Pasty que j'ai nommé tout à l'heure, les agents sont recrutés par concours organisés par le FORMA lui-même. Le directeur ou ses adjoints président les jurys. Les motivations des candidats sont élevées, soutenues par des rémunérations qui sont de l'ordre de 20 % supérieures, d'après mon souvenir, à celles de la Fonction publique. Les motivations des candidats ne sont pas seulement financières. C'est l'intérêt du travail qui prime. La plupart proviennent des écoles d'agriculture. Ils ont parfois travaillé déjà dans les organisations professionnelles. Et ils jouissent d'une autorité certaine, tant rue de Varenne qu'au Ministère des Finances.

Les professionnels siègent au Conseil de Direction. Ce sont des personnalités importantes telles du Douet de Graville, Marc Ferré, Georges Ferté, Robert Mangeart, Pierre Martin, Fréjus Michon, Nové-Josserand, et d'autres. Ils participent effectivement au débat, avec assiduité. Et cette participation active, ou celle de leurs représentants, s'exprime aussi, au niveau des Comités consultatifs restreints.

Le président du Conseil de direction est un ancien préfet, membre du Conseil d'État, qui évite de s'immiscer dans le fond des affaires, cela ne l'intéresse pas. Il s'efforce, avec succès, de créer un bon climat d'échange entre les membres du Conseil, en les recevant parfois chez lui, au cours de dîners dont les vins de Bordeaux sont très appréciés. Le Gouvernement reconnaîtra son rôle en lui conférant la plaque de Grand Officier de la Légion d'honneur. Le Premier Ministre Pompidou se déplacera au siège du FORMA pour lui remettre cette décoration, en présence de nombreux représentants du monde agricole.

Le budget de l'Établissement est adopté une fois par an. Il comprend une subvention de l'État qui n'est jamais remise en cause en cours d'exercice. Le directeur, d'abord Le Quéré très vite décédé, est ensuite Jean Chapelle. C'est un ancien poids lourd de la direction du budget. Il sait très bien comment s'expliquer avec ses anciens collègues, dont il a conservé la confiance. Les Finances disposent au sein du Conseil de direction d'un droit de veto, mais les représentants du ministre qui sont au Conseil de direction hésitent à l'utiliser, car Giscard tient à conserver avec les milieux agricoles une bonne relation, et ils craignent d'être désavoués. Vous voyez, tout cela c'est un jeu assez subtil.

En 1966, le coût des soutiens des marchés agricoles concernant le FORMA ne dépasse pas 1 300 millions de francs, alors que ces produits assurent 80 % du revenu agricole. Le coût de soutien des céréales, et du sucre, atteint de son côté la même année 1 263 millions de francs, pour un revenu agricole quatre fois moins important.

Les interventions du FORMA se décident largement au coup par coup. Les critères sont l'efficacité et la rapidité. La rapidité de mise en œuvre est quelque chose de très important, surtout lorsqu'il s'agit de marchés étroits dont l'effondrement peut être évité par une intervention rapide et bien ciblée. Un bon exemple est celui de la pomme de terre de consommation. Aucune organisation de marché n'existait pour cette production. La saison d'automne pouvait se dérouler sans difficulté, ou au contraire une surproduction massive pouvait éclater. Et c'est ainsi qu'à l'automne 1967, si je ne me trompe (je n'ai pas retrouvé de papier), la rapidité de l'intervention a permis de rassurer les professionnels et de relancer les moyens privés de régulation, à peu de frais pour les finances publiques.

Il faut bien voir, en effet, que le FORMA est un établissement auquel, *a priori*, par les textes, rien n'est interdit. Quand un problème se présente, on essaie d'élaborer une solution, par un dialogue dont j'ai rappelé les protagonistes il y a un instant. On obtient l'accord des ministères de tutelle mais comme ils ont déjà, par leurs représentants, participé au dialogue, c'est relativement rapide et facile. C'est une approche informelle, à l'opposé de ce que sera plus tard le système communautaire, dans lequel les États membres et la Commission sont liés par des règlements détaillés.

Les missions du FORMA et leur évolution

Le décret fondateur de 1961 définit de façon très large la mission du FORMA. Celui-ci est – je cite – « chargé de préparer les décisions gouvernementales relatives aux interventions de l'État sur les marchés agricoles, et de les exécuter. » Cette définition très large ne sera jamais complètement appliquée, puisque dès le départ l'ONIC et le GNIBC (la betterave) resteront en dehors du FORMA.

Au moment où se prépare la Politique Agricole Commune, un décret du 7 mars 1967 transpose pourtant au niveau communautaire ce rôle de préparation et d'exécution. Le FORMA est alors chargé de « la préparation des instructions à la délégation française et du suivi de la négociation », uniquement lorsqu'il s'agit de la gestion des interventions communautaires, et non pas du cadre d'organisation (prix d'intervention, etc.). La mise en œuvre de ce texte se heurtera, tout au long de l'année 1968, à l'opposition, farouche, mais en même temps souterraine, du ministère de l'Agriculture et du Quai d'Orsay. Cependant, une lettre signée par Georges Pompidou, du 4 avril 1968 (on ne savait pas qu'il y aurait les événements de Mai ensuite...), confirme cette décision, non appliquée depuis un an. Après le départ de Pompidou, quelques semaines plus tard, et le décret, et la lettre, seront totalement oubliés.

Cependant, depuis 1961, la liberté d'action du nouvel établissement s'est accrue régulièrement. Michel Debré et Pisani sont, avec la profession, les pères de la loi d'orientation agricole, et donc du FORMA. Le premier quitte Matignon en avril 1962, mais Edgard Pisani reste encore plus de trois ans au Ministère de l'Agriculture. Il se consacra de plus en plus à la négociation de Bruxelles, c'est vrai. À Paris, le FORMA

prend progressivement le pas sur le Service des marchés de la rue de Varenne, dont le patron, Michel Cointat, est le directeur de cabinet du Ministre.

Pisani se satisfait de cette situation, qui le décharge d'une gestion quotidienne des marchés, peu attrayante et génératrice de frictions avec la Rue de Rivoli. Les services souffrent, mais le ministre constate que le FORMA obtient, dans neuf cas sur dix, l'accord des Finances sur des solutions que le mécanisme normal des arbitrages interministériels, souvent très longs, n'aurait pas produit, ou dans des délais beaucoup trop longs.

Dès 1963, le directeur du FORMA, Jean Chapelle, est fréquemment reçu à Matignon. C'est un ancien résistant. François Ortoli, le directeur de cabinet de Pompidou l'a connu à l'ENA, au sein de la promotion Croix de Lorraine, dont font également partie Michel Jobert, qui est lui aussi auprès de Pompidou, et Michel Poniatowski, qui est le bras droit de Valéry Giscard d'Estaing. Des relations de travail quasi quotidiennes se nouent avec le membre du cabinet, votre serviteur en l'occurrence, chargé des questions agro-alimentaires et de l'ensemble du contrôle des prix, y compris l'industrie et les services. Nous ne cherchons pas, Chapelle et moi, à trop faire apparaître officiellement notre complicité, mais elle est évidente. La grève du lait de 1963, pendant plusieurs semaines, sera exclusivement suivie à Matignon, dont le FORMA exécute directement les consignes. Bref, on assiste au renforcement progressif de l'image et de l'autonomie du FORMA.

Dès l'arrivée de Georges Pompidou, la loi complémentaire agricole du 8 août 1962 avait été préparée sous l'égide du nouveau Premier Ministre. J'ai assisté aux longues discussions, à Matignon entre Michel Cointat, Le Quééré, et François Ortoli, en accord avec Edgard Pisani. Sa connotation « dirigiste » est nette, beaucoup plus nette, à mon avis, que la loi du 5 août 1960. Elle prévoit notamment une procédure d'agrément pour les groupements de producteurs. Ceux-ci permettent ainsi de couvrir les secteurs de production auxquels ne s'intéressent pas les organismes d'intervention existants. Cependant ces groupements « reconnus » seront souvent des organismes déjà existants, coopératives, ou SICA. La reconnaissance au titre de la loi de 1962 leur confère une qualification et des capacités juridiques spécifiques. Les aides du FORMA, qui peuvent leur être accordées, sont temporaires et dégressives.

J'ai retrouvé dans mes dossiers personnels (mais tout cela existe aux Archives nationales, avec les originaux des annotations personnelles de Georges Pompidou) le compte rendu d'une réunion interministérielle que j'ai tenue personnellement le 14 novembre 1963, en présence de Pinchon, de Fourcade, et de Michel Cointat. Y est défini tout un panel d'interventions en faveur des groupements de producteurs, sous condition que ce soit toujours temporaire et dégressif. Car nous étions bien conscients qu'un problème d'égalité devant la concurrence se posait, notamment vis-à-vis de Bruxelles. Mais, au stade encore embryonnaire auquel se trouvait la Politique Agricole Commune, il était permis d'espérer que celle-ci évoluerait « intelligemment » et non pas vers le système horriblement rigide que, finalement, diplomates, juristes, et inspecteurs des finances voyant les choses de très haut, ont mis en place dans les années qui ont suivi...

À la même époque, le FORMA est chargé de gérer des aides pour le financement de certains investissements. L'idée était que la proximité des problèmes de marchés permettait aux équipes qui les traitaient de bien détecter les équipements permettant d'orienter les productions. Il s'agissait de certains investissements immobiliers, et des investissements mobiliers concernant les moyens de transport, les autoclaves, les emballages, etc. Les dossiers étaient instruits au FORMA, et payés sur son budget.

Les Comités économiques, prévus par la loi de 1962, se mirent progressivement en place, de manière inégale selon les régions. C'était en quelque sorte des groupements de groupements de producteurs, habilités à intervenir sur un marché déterminé, afin d'en régulariser les cours. Naturellement, cette intervention n'avait de sens que si elle s'exerçait, non seulement dans une zone déterminée, mais aussi avec la participation de tous les producteurs de cette zone. La régulation des cours ne pouvait marcher que si tous les producteurs respectaient des normes de mise en marché, et contribuaient au financement des retraits.

Même dans les régions où les capacités de discipline spontanée sont réelles, il peut rester des réfractaires. La loi avait donc prévu une procédure d'extension des règles de discipline. Celle-ci sera mise en œuvre, pour la première fois, en 1966, à la demande du Comité Économique de Bretagne, présidé par Alexis Gourvenec. Il faudra pour cela que le 24 décembre, une fin d'après-midi dont je me souviens, Pompidou, Giscard et Pisani se réunissent, et que face aux réticences du ministre des Finances, Pompidou impose la décision.

Vous le voyez bien, on se trouve à la limite d'un système d'économie dirigée, au risque d'une contradiction avec l'inspiration dogmatiquement libérale qui commence à se mettre en place à Bruxelles. Cette contradiction, me semble-t-il, pouvait se résoudre, à condition de bien affirmer que les aides versées aux Comités seraient de courte durée et fortement dégressives, prouvant ainsi qu'elles n'avaient pour but que de constituer des entités viables, en remédiant à la parcellisation très excessive des coopératives françaises.

La France fera acter à Bruxelles, lors de l'adoption du règlement général sur les aides, quelque temps plus tard, qu'un règlement spécifique devra traiter la question des aides dans le secteur agricole. Et pendant quelques années, ses représentants, sans beaucoup y croire peut-être, réclameront son inscription à l'ordre du jour. Finalement, le règlement sur les aides agricoles ne verra jamais le jour. L'agriculture néerlandaise n'avait pas besoin des aides que souhaitaient les français, parce qu'elle était déjà suffisamment organisée au sein des *produktschaften* (j'étais allé plusieurs fois voir comment cela fonctionnait aux Pays-Bas ; ils avaient déjà des entités économiques respectables). L'Italie, de son côté, ne ressentait pas non plus le besoin de ce type d'organisation, pour une raison inverse, l'incapacité à créer et à organiser des comités économiques.

Pendant toutes ces années de construction du FORMA, une manière nouvelle de concevoir l'action sur les marchés apparaît dont nous-mêmes ne prenons conscience que progressivement. Nous constatons que les marchés agricoles ne devraient pas être soutenus isolément les uns des autres. Chacun d'eux réagit sur les autres, spécialement en zone de polyculture, bien sûr. Toute exploitation est sans cesse à la recherche des

« spéculations » propres à assurer son développement optimal. Et l'administration qui conseille les exploitations de sa zone, fait de même. L'action sur les marchés, pour être efficace et économe, doit tenir compte de cette réalité. Cela est vrai pour le binôme Lait-Viande, c'est évident, mais pas seulement : le prix des céréales influe sur l'équilibre financier des élevages. N'oublions pas que pour la moitié, les céréales sont consommées au sein de la branche agricole. Elles constituent un intrant des exploitations agricoles et, plus un élevage est industriel, plus il dépend du coût des intrants.

En 1967-68, Pompidou, Edgar Faure étant ministre de l'Agriculture, a freiné des quatre fers pour essayer d'éviter la hausse excessive du prix des céréales. Mais la conjonction du ministère des Affaires étrangères, qui voulait un accord, du ministère de l'Agriculture, dont le patron, Edgar Faure, cherchait avant tout un succès politique, et de la partie puissante (céréaliéristes ...) du monde agricole, à laquelle appartenait Jean Pinchon, directeur du cabinet du ministre et futur dirigeant du groupe Dreyfus, aboutit à ce que les instructions du Premier Ministre n'ont pas été suivies sur ce point.

La dernière année de ses fonctions de Premier Ministre, Pompidou avait partiellement perdu la maîtrise de la politique agricole. C'était grave, parce que la possibilité de trouver des cultures de substitution dépendait des rapports de prix entre ces cultures et la production excédentaire. Les niveaux de soutien relatifs dominaient l'évolution des structures des exploitations, et même, dans une certaine mesure, des structures rurales. Des investissements ont été gaspillés pour n'avoir pas tenu compte de cette réalité.

Dans le Nord-Finistère, j'ai connu des exploitants me dire, face à la faillite d'une spéculation : « J'ai dépensé beaucoup, on me l'a conseillé, et voilà ! » L'opposition entre la politique des prix et celle des structures était largement artificielle, contrairement à ce qu'avait professé le gouvernement dans les premières années de la V^e République, auquel s'était opposée l'APCA (Blondelle, etc.), mise de côté durant ces premières années.

Allons plus loin. La prise de conscience des différences régionales, en matière de production, de structure des exploitations, de démographie, d'existence à proximité de capacités d'emploi dans l'industrie et les services, ou non, aboutissait à l'idée qu'une certaine régionalisation des interventions du FORMA était souhaitable.

Dans un assez long passage du discours de politique agricole, qu'on a cité ce matin, et que Pompidou prononce à Aurillac, en octobre 1967, il promet à ses auditeurs « une régionalisation des interventions du FORMA. » Qu'entend-il par-là ? Il savait très bien comment fonctionnaient les marchés internationaux des grandes matières premières agricoles, et ce n'est pas elles qu'il visait. Il n'évoque d'ailleurs pas la régionalisation des marchés mais simplement celle des interventions, ce qui est différent. Et il pense très spécifiquement à ce qu'il faudrait faire pour hâter la reconversion, en Auvergne et Limousin, des zones laitières dont la densité est trop faible, et les coûts de ramassage trop élevés ; reconversion essentiellement vers la viande de bœuf, naturellement. Cela n'aurait pas complètement supprimé la production laitière, mais enfin cela l'aurait diminué largement, ainsi que les coûts de ramassage.

Passant outre (à la fin de l'année 1967) l'opposition d'Edgar Faure, il demande donc au FORMA d'étudier des mesures de reconversion spécifiques à l'Auvergne et

au Limousin, passant par l'action sur les marchés. Le projet sera prêt en avril 1968. Dans les zones où la production est trop diffuse, les laïteries doivent fermer, c'est la fin du ramassage. Des indemnités sont accordées aux laïteries, et aux exploitants des aides à la reconversion du cheptel vers la viande. Le contrat d'élevage fournit une garantie de bonne fin à son échéance. Il peut être nanti au Crédit Agricole pour procurer des recettes mensuelles nécessaires au petit exploitant, tout au long de son exécution. Un tel dispositif n'était pas contraire à l'unité des marchés. Il aurait supposé cependant une forte volonté politique, et des moyens financiers importants.

Mais en avril 1968, nous sommes à la fin d'une époque...

En conclusion

Le FORMA, six ans après sa fondation, était devenu l'outil d'une politique en faveur des productions et des zones de culture jusqu'alors largement délaissées. Il avait pour cela bénéficié de l'appui d'Edgard Pisani, jusqu'en 1966, et de celui, très actif (moins visible, il ne fallait pas que ce soit trop visible), de Georges Pompidou. Le contexte lui fut ensuite peu favorable, c'est le moins qu'on puisse dire, Edgar Faure étant ministre de l'Agriculture.

En 1968 Pompidou quitte Matignon, seul lieu de pouvoir d'où il était possible d'influer sur une affaire de cette nature. Ce départ se situe au moment même où se mettent en place les marchés uniques des produits laitiers et de la viande de bœuf.

Un an plus tard il reviendra aux affaires, en d'autres circonstances, et à un niveau de responsabilité différent. Pendant les cinq années qui lui resteront à vivre, il laissera les affaires agricoles s'organiser dans le cadre des concepts communautaires. Alors, sa grande préoccupation sera de réussir la transformation de la France en nation industrielle.

Partie III
Matinée "FORMA" du 9 octobre 2012
Témoignages

Les procédures financières du FORMA

Georges Beisson

C'est une étude intéressante, car en fait, l'efficacité et la souplesse d'action de cet organisme vient directement de ses procédures financières. Elles ont, en gros, trois particularités tout à fait exceptionnelles : la première, c'est d'échapper à l'annualité budgétaire, la deuxième, c'est d'avoir un budget évaluatif, donc, non limitatif, et la troisième, contrepartie des deux premières, c'est d'être soumis à un contrôle permanent et souvent tatillon du Contrôle d'État qui bénéficie du visa préalable.

Je vais vous parler de trois aspects : d'abord les textes, ensuite la pratique, et enfin, l'héritage.

Les textes fondateurs

L'annualité rend l'âme sous les coups d'un simple arrêté interministériel signé le 31 août 1962 par Jean Langlois, conseiller technique du ministre des finances et des affaires économiques, et par Michel Cointat, directeur de cabinet du ministre de l'agriculture. L'article 9, 1^{er} alinéa, de cet arrêté dispose, en effet, que :

« Les affectations de crédits décidées en application de l'article 10 du décret du 29 juillet 1961 et qui n'ont pas donné lieu à paiement à la clôture de l'exercice sont, à titre conservatoire, immédiatement reconduites. »

Les deux premiers alinéas de l'article 10 du décret n° 61-827 du 29 juillet 1961 stipulaient que :

« Les décisions portant affectation de crédit pour les interventions à effectuer sur les marchés agricoles ou fixant les règles de ces interventions sont préparées par le directeur du Fonds. »

« Le conseil de direction délibère sur les projets de décision. Les décisions sont prises, après avis du conseil de direction, par le ministre de l'agriculture. La décision est prise conjointement par le ministre de l'agriculture et le ministre des finances et des affaires économiques, lorsqu'un représentant de ce ministre le demande. »

Tout le dispositif est résumé dans ces deux articles.

Pour une action déterminée, le directeur du FORMA prépare la décision d'intervention, en concertation avec les professionnels intéressés et avec les ministères de tutelle. La décision est prise, en fait, en Conseil de direction.

Cela est rendu possible parce que le Conseil de direction était une instance vraiment *ad hoc* ; la composition du conseil reflétant la double préoccupation de parité voulue par le rédacteur du décret : parité entre les professionnels et les fonctionnaires, d'une

part ; parité entre les représentants du ministère de l'agriculture et ceux du ministère des finances, d'autre part. Petite dissymétrie toutefois : ces derniers disposent d'un droit de veto.

Rappelons que les décisions d'affectation s'imputent sur les différentes lignes de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD), mais que l'EPRD n'a qu'un caractère évaluatif et qu'il peut être révisé en hausse chaque fois que le besoin s'en fait sentir.

L'article 11 précise expressément :

« L'état des prévisions a un caractère évaluatif. Toutefois le ministre des finances et des affaires économiques peut donner un caractère limitatif à certains chapitres de dépenses de fonctionnement de la section d'exploitation ainsi qu'à certains chapitres de la section des opérations en capital ».

Donc, grande souplesse, pas d'annualité, pas de limitation.

En contrepartie de ces procédures très souples, le FORMA est soumis au contrôle économique et financier de l'État.

L'article 14 du décret n° 61-827 du 29 juillet 1961 précise que :

« Le fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles est soumis au contrôle économique et financier de l'État prévu par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955, et les textes qui l'ont complété ou modifié.

« Il est institué auprès du fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles une mission de contrôle.

« Le chef de la mission de contrôle ou son délégué, doit revêtir de son visa préalable tous les actes du directeur portant attribution de fonds aux bénéficiaires des interventions... »

Quelle est la signification politique de cet ensemble de textes ?

La loi d'orientation agricole du 5 août 1960 qui crée le fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles sous la forme d'un budget annexe et le décret du 29 juillet 1961 qui le constitue en établissement public industriel et commercial se placent au tout début de la Cinquième République (la constitution date du 4 octobre 1958) et au tout début du Marché commun à six (le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne est signé le 25 mars 1957 et entre en vigueur le 1^{er} janvier 1958).

Ces mesures (la création du FORMA et la souplesse d'intervention) ont permis de mobiliser, très rapidement et avec beaucoup de souplesse, des fonds importants pour la régularisation des marchés et pour l'orientation des productions. Elles témoignent, d'une part, du désir de rallier au nouveau pouvoir la population agricole, qui compte encore beaucoup sur le plan électoral, et, d'autre part, de la volonté de mieux équilibrer les marchés et de mieux gérer les excédents. C'est l'époque des « montagnes » de beurre, de poudre, de viande...

Elles ont comme principal mérite d'instituer une concertation permanente entre l'État et les représentants des filières agricoles. Le FORMA institutionnalise cette concertation permanente.

Edgard Pisani, auquel je tiens à rendre un hommage particulier, a été vraiment l'homme-clé de cette période – je serais très intéressé par l'écoute de son témoignage – . C'était un ministre tout à fait remarquable, de loin le meilleur que j'ai connu – et Dieu sait que j'en ai connus pas mal !

La pratique

Je renvoie à l'excellente fiche sur le FORMA rédigée par Christian Bernadat, en ce qui concerne la chronologie précise des événements qui ont marqué l'existence du FORMA entre 1961 et 1983.

Le conseil de direction se réunissait en général une fois par mois dans un climat constructif et cordial. La plupart des décisions d'affectation ont été signées du seul ministre de l'Agriculture. Rares ont été les décisions ayant donné lieu au *veto* des représentants du ministre des Finances et ayant nécessité l'arbitrage et la double signature.

Je viens de retrouver une collection de décisions ministérielles relative à la période 1982 - septembre 1983 : soit, en gros deux cents décisions d'affectation.

Pendant cette période de 18 mois, seules deux décisions portent la double signature, en l'occurrence celle de Laurent Fabius et celle d'Édith Cresson : la décision D 82-84 du 26 juillet 1982 affectant 4,55 MF au financement d'une aide au revenu des producteurs de lavande et de lavandin pour la campagne 1981-1982 et la décision D 82-85 du même jour affectant 15 MF au financement du programme de distribution gratuite de poudre de lait aux bureaux d'aide sociale. Toutes deux ont été prises à l'issue d'un arbitrage interministériel rendu par le cabinet du Premier Ministre le 11 juin 1982.

Toutes les autres décisions sont signées par le seul ministère de l'Agriculture. Il est à noter que c'est le directeur de cabinet du ministre de l'Agriculture qui les signe jusqu'au 11 juin 1982, puis c'est le directeur de la production et des échanges, ensuite.

Il est intéressant d'examiner plus en détail le sort des affectations, sur le plan juridique et dans la pratique du FORMA.

Pendant sa durée et tant que l'action prévue par la décision ministérielle n'est pas réalisée, le crédit ouvert est reporté d'une année sur l'autre. C'est seulement à la fin de l'opération que le reliquat éventuel peut tomber en annulation. Lors de la clôture des opérations budgétaires d'un exercice, le service financier dresse la liste des crédits correspondant à des excédents d'affectation, constatés par rapport à des dépenses définitives ou à des engagements définitifs pris au titre des années antérieures ou de l'année en cours. Ces crédits font l'objet d'une décision de « désaffectation » et sont portés en réserve dans le compte financier. Ils redeviennent ainsi disponibles et peuvent être affectés à nouveau pour financer de nouvelles actions : le compte de réserve constitue donc, avec la dotation budgétaire de l'État, l'un des deux postes générateurs de recettes figurant à l'EPFRD.

Il y avait aussi un certain nombre de fonds « secrets » qui permettaient des actions variées, y compris le financement des partis, voire le financement des campagnes présidentielles.

L'héritage du FORMA : les Offices ; l'expérience de l'ONIFLHOR

En matière financière, les Offices agricoles ont hérité des procédures du FORMA. Une lettre interministérielle du 8 janvier 1985 précise que « les dispositions qui s'appliquaient au Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles, en vertu de l'arrêté interministériel du 31 août 1962 portant règlement financier et comptable de cet établissement » s'appliqueront, à titre transitoire, jusqu'à la date de publication d'un arrêté portant régime financier et comptable des nouveaux offices. Ce n'est qu'en 2002 qu'un décret – et non plus un arrêté – a mis fin au dispositif du FORMA en instituant un nouveau règlement financier et comptable des Offices agricoles, empreint de bien moins de souplesse : le décret 2002-487 du 8 avril 2002, suivi du décret 2003-851 du 1^{er} septembre 2003. Puis, la loi organique relative aux lois des finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a pratiquement fait rentrer les procédures propres aux Offices dans le cadre général.

Je ne suis pas très compétent pour parler de FranceAgriMer, mais je sens bien qu'aujourd'hui, FranceAgriMer ne bénéficie plus des avantages que les procédures financières du FORMA lui avaient donnés.

Au cours de la période 1985-2002, la procédure d'affectation a fonctionné dans les Offices tout aussi bien qu'au FORMA. Je donnerai ici l'exemple de l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR).

Entre ses deux conseils de direction et ses dix conseils spécialisés, la concertation était permanente à l'ONIFLHOR et de très grande qualité. Quelques chiffres permettront de préciser et d'illustrer ce point. Le budget d'intervention de l'ONIFLHOR de 1989 (3^e rectificatif) était de 598 millions de francs, contre 657 millions en 1988 et 495 en 1987. Il y a eu 39 décisions d'affectation en 1989, 61 en 1988, 60 en 1987. Le nombre de décisions d'affectation non désaffectées était, en 1989, de l'ordre de 240. Il apparaît donc que sur ces trois années, le montant moyen de l'affectation était de 11 MF (avec une grande dispersion : la décision n° 89-35 affecte 79 MF à la poursuite du programme de rénovation des vergers, tandis que la décision n° 89-38 affecte 90 000 F. à la certification du houblon). Par ailleurs, la durée moyenne de l'affectation était de 4 ans et demi.

En contrepartie : la procédure du visa préalable du contrôle d'État s'est révélée particulièrement tatillonne à l'ONIFLHOR. La mise en œuvre d'une soixantaine de décisions d'affectation s'y traduisait, en effet, par l'élaboration, chaque année, de plus de 600 conventions (ou avenants) soumises au visa préalable.

La procédure du visa préalable était critiquable à deux titres : elle retardait la prise de décision et elle empiétait sur la responsabilité de l'ordonnateur.

Le pointage de 40 demandes d'« accord préalable » faites entre mai et septembre 1990 faisait ressortir un délai moyen de 13 jours, avec des extrêmes de 4 à 29 jours. Une

liste des décisions en instance de visa établie le 28 septembre 1990 faisait apparaître une transmission du 7 juin 1990 (3 mois et demi) et une autre du 24 avril 1989 (17 mois) !

Et puis, par ailleurs, il y avait un peu un mélange des genres, dans la mesure où les représentants du Contrôle d'État siégeaient dans tous les groupes de travail, et se permettaient de donner leur avis, et de marcher un peu sur les pieds des ordonnateurs. D'ailleurs, j'ai eu l'occasion, au moins à deux ou trois reprises, d'être en conflit assez violent avec le contrôleur d'État. Comme le chef du service du Contrôle d'État, Le Noane, avait l'esprit plus large que ses collaborateurs, on est arrivé à régler les problèmes.

En 1990, Michel Rocard, alors Premier Ministre, m'a désigné comme membre du groupe de travail chargé d'une mission de réflexion sur « La modernisation des procédures financières et comptables » internes aux services de l'État, présidé par Guy Vidal. J'ai beaucoup milité au sein de cette commission pour l'assouplissement du principe de l'annualité budgétaire en m'appuyant notamment sur l'exemple du FORMA. Certaines des propositions du rapport final ont retenu cette orientation. Une note intitulée « Les procédures financières et comptables dans les établissements publics », traitant explicitement du CNRS et du FORMA, a d'ailleurs été annexée à ce rapport.

Vous l'avez compris, je pense le plus grand mal de l'annualité. C'est vraiment une vision à court terme qu'a la Direction du budget. Par exemple, on construit un hôpital magnifique, on mégote sur les dépenses de l'année, on prend des matériaux moins bons qu'il ne faudrait, et cela se traduit à terme par des dépenses d'entretien et d'aménagement considérables et un gaspillage des fonds publics certain.

Mais il n'y a pas que dans l'administration. Les dirigeants des grandes entreprises dans le secteur privé (tous les dirigeants du CAC 40) ont des préoccupations extrêmement « court-termistes ». De plus, le système de profits du capitalisme financier n'incite pas au long terme, et c'est vraiment un mal français. Je crois que, depuis la disparition du Commissariat au Plan, on n'a vraiment brandi aucune perspective d'avenir.

La mise en place du « Prélèvement de Coresponsabilité » en 1977 : mesure atypique, mais exemple de la souplesse et de la réactivité du FORMA

Christian Bernadat

Lorsqu'est promulgué, en mai 1977, le règlement¹ du Conseil instaurant un « Prélèvement de coresponsabilité » sur les quantités de lait² livrées aux entreprises traitant ou transformant le lait, le marché des produits laitiers de la Communauté connaît des excédents historiques³ au moins depuis les années 1973/1974 (Cf. Annexe 1) :

Vous rappelez-vous ? C'était l'époque du « trou des Halles » à Paris, et la plaisanterie à la mode était de prétendre que ce « trou » suffirait à peine à absorber l'ensemble des excédents de produits laitiers !

Le prélèvement de coresponsabilité va rompre de manière brutale avec les outils traditionnels d'intervention mis en œuvre jusqu'ici au sein de la Communauté.

On introduit désormais une mesure de limitation coercitive : un prélèvement sur chaque litre de lait collecté, applicable à tous les producteurs de la Communauté (avec néanmoins une exonération totale en zone de montagne, et des modalités d'exonération partielle – qui évolueront avec le temps – en zone défavorisée) (Cf. Annexe 2).

C'est en tant qu'ancien responsable de la gestion de ce dispositif de bout en bout, depuis sa mise en place en 1977 au sein de la Division des Produits laitiers du FORMA, jusqu'à sa fin en 1993 à l'ONILAIT, successivement au sein de la Division Maîtrise de la production laitière⁴, puis comme fondé de pouvoir de l'Agent comptable chargé du recouvrement, que je me propose d'évoquer aujourd'hui les différentes facettes de la mise en place de ce dispositif (appelé usuellement mais à tort « taxe de coresponsabilité »), qui illustre ce que la souplesse des structures et des règles s'appliquant au FORMA permettait alors de faire, dans un contexte pourtant difficile.

De surcroît, le directeur du FORMA bénéficiait de la confiance de ses tutelles et d'une forte crédibilité personnelle, ce qui lui permettait de prendre parfois des libertés avec les règles officielles, et de donner aussi certaines libertés à ses collaborateurs.

1. Rgt (CEE) Conseil n° 1079/77 du 17 mai 1977.

2. Ainsi que sur les produits laitiers livrés transformés aux collecteurs.

3. Source, par exemple : « L'économie laitière en chiffres » du CNIEL, édition 1977.

4. En fait, je fus rattaché quelques mois – avec la gestion du dispositif – à la Division des Études lors de la création de l'ONILAIT, avant que ne me soit confiée la responsabilité de la Division Maîtrise de la production laitière lors de sa création.

Un dispositif de régulation atypique

Comme le note Pierre Chancel dans son témoignage, cette révolution dans la mise en œuvre des outils d'intervention mit tout d'abord à l'épreuve la belle harmonie qui régnait alors dans le système de « concertation à la française », au moins dans le secteur laitier.

Les professionnels les plus éclairés, comme le président de la Fédération des producteurs de lait (Fréjus Michon), considérèrent que c'était la solution la plus raisonnable du moment. Cependant la base ne suivait pas. Non seulement les responsables se firent injurier, mais encore le FORMA connut les manifestations de producteurs les plus violentes, avec jets de projectiles (et un garde mobile touché) sur le boulevard de Grenelle⁵. Cette incompréhension durera plusieurs années, et engagera le FORMA dans une autre voie nouvelle : celle de la gestion de contentieux nombreux et particulièrement longs.

Premier débat d'organisation lors de la mise en place : à qui confier la gestion du prélèvement ?

Un débat interne s'instaura aussitôt, avec la bénédiction du directeur qui n'appréciait guère l'Agent comptable : la gestion du prélèvement devait-elle être assurée par l'Agence comptable (comme l'imposaient les règles de la Comptabilité publique), ou bien par l'ordonnateur (à savoir la Division des produits laitiers, dirigée par Bernard Le Roy, ici présent), selon l'inclination du directeur ?

Qu'imagina alors André Bord ? Il convoqua Bernard Le Roy en lui disant : « Faites-moi une proposition d'organisation en étant moins disant que l'Agent comptable et vous aurez le Prélèvement ! » C'est ainsi qu'avec Bernard Le Roy nous proposâmes un service de 8 personnes au total (Cf. Annexe 3). L'agent comptable ayant demandé des effectifs bien supérieurs n'obtint pas la mission. Et c'est ainsi que la gestion du prélèvement me fut confiée au sein la division des produits laitiers, avec l'appui d'une assistante juriste spécifiquement recrutée !

La mise en place administrative

En quelques mois, il fallut créer de toutes pièces un service, avec ses procédures et ses modalités de gestion. C'est sur cette aptitude à réagir très vite que les tutelles appréciaient tout spécialement le FORMA.

Pour construire le fichier des « acheteurs⁶ de lait » qui allaient devenir les interlocuteurs obligés dans la gestion du dispositif, l'Établissement obtint de manière dérogatoire – non sans quelques réticences - une copie du fichier du SCEES : au démarrage, autour de 2 600 acheteurs.

Une application informatique spécifique fut développée en quelques mois par l'équipe informatique du FORMA, en respectant parfaitement les contraintes techniques et organisationnelles que nous avions définies.

5. Perpendiculaire à la rue Saint-Charles, siège du FORMA (à Paris, dans le 15^e art).

6. Il existait à l'époque un grand nombre de structures (coopératives ou GIE) qui avaient pour seule fonction la collecte de lait, et qui revendaient aussitôt leur collecte, soit au plus offrant, soit sur la base de contrats négociés périodiquement ; c'est pourquoi on n'utilise jamais le terme de « laiterie » dans ce cas.

On imagina deux types d'assujettis : environ 1 800 à la déclaration mensuelle, et 600 (les volumes de collecte inférieurs à un seuil prévu par la réglementation) à la déclaration trimestrielle.

J'eus une grande liberté pour définir les imprimés de déclaration (je les dessinais moi-même !), les faire imprimer par un imprimeur spécialisé et pour organiser le service.

Les contraintes de moyens et d'organisation

Les étages de la rue Saint-Charles ne pouvant nous accueillir, l'Établissement loua un tout petit local sur deux niveaux à une centaine de mètres. Il s'agissait des bureaux d'une ancienne agence bancaire, avec, en sous-sol, un local blindé, équipé d'une porte impressionnante qui s'avéra tout de suite très utile.

Nous découvrîmes très vite les inconvénients du lieu : derrière le mur de nos bureaux circulaient les tuyaux de chauffage urbain qui dégageaient à toute heure une intense chaleur et un bruit entêtant de vapeur d'eau. De plus, étant voisins d'une station service, nous bénéficions aussi de l'odeur entêtante des vapeurs d'essence ! Qu'importe, toute l'équipe appréciait l'autonomie que conférait l'éloignement de quelques centaines de mètres du siège !

Il fallut aussi s'équiper notamment en machines à calculer : là, la dotation budgétaire s'avéra trop limitée. Imaginez que je n'obtins d'emblée que 4 machines pour 8 personnes ! Ayant découvert que les machines étaient inscrites à l'inventaire et renouvelées au bout d'un certain nombre d'années, je fis la tournée des services de l'Agence comptable – avec lesquels j'avais conservé, à titre personnel, d'excellentes relations –, et je récupérais assez facilement quatre machines jugées périmées par les agents et reléguées dans les armoires. Au bout d'un à deux ans, celles-ci étaient venues à la date de renouvellement, nous fûmes dotés d'un parc de machines entièrement neuves !

Une autre anecdote mérite d'être relatée à propos de ces machines à calculer. Elles étaient toutes d'un même modèle, de marque Olivetti et régulièrement entretenues par un réparateur extérieur qui nous rendait visite, que tout le monde avait baptisé « Mr Olivetti ». Mais il arrivait aussi que certaines machines tombent en panne. On appelait alors tout spécialement ce personnage. Or celui-ci avait une autre corde à son arc. Il connaissait un nombre impressionnant d'histoires, souvent plutôt coquines ! Le personnel, dames et demoiselles confondues, appréciait tout particulièrement ces histoires, sauf un de nos agents, très à cheval sur la bienséance et la morale ! C'est ainsi que, lorsque l'on devait appeler « Mr Olivetti », ce garçon maugréait en accusant ses collègues d'avoir mis les machines en panne exprès pour recevoir la visite du personnage en question, et il allait s'isoler au sous-sol pour ne rien entendre en attendant que « Mr Olivetti » ait intégralement accompli ses prestations !

Alors que, évidemment, l'agent comptable ne décolérait pas du choix d'organisation retenu, nous parvînmes à définir avec son fondé de pouvoir des modalités de gestion raisonnables et relativement conformes aux principes de la Comptabilité publique – à l'exception du fait que les chèques « passaient entre nos mains », ce qui nous mettait quand même à la limite de la « gestion de fait », passible de la Cour de discipline budgétaire, entorse qui n'avait l'air de soucier ni André Bord, ni Bernard Le Roy !

Pour limiter l'enjeu de cette situation irrégulière, nous nous étions également engagés à traiter chaque jour l'ensemble des chèques arrivés du jour (ou du courrier de la veille au soir – le coffre fort permettant de sécuriser leur conservation). Nous préparions entièrement à la main des bordereaux de remise en banque par séries de 25 chèques, avec une procédure de vérification très pointilleuse. Tous les soirs vers 17 h, notre secrétaire la plus âgée partait discrètement avec une sacoche jusqu'à la rue Saint-Charles pour apporter les chèques préparés à la caisse de l'Agence comptable. Et là, gare aux erreurs éventuelles d'addition ou de référence : la chef de section de la caisse, une sorte de « cerbère », crainte d'une bonne partie de l'Établissement, veillait à tout et ne nous aurait passé aucune erreur !

La gestion en masse du contentieux

L'hostilité d'une partie des professionnels pousse en particulier les coopératives de Franche-Comté et certaines du Cantal à refuser de procéder à la déclaration spontanée.

Cela nous conduit rapidement à définir, avec l'appui du fondé de pouvoir de l'Agent comptable et la collaboration active de son juriste, des trains de plusieurs centaines de citations devant le Tribunal administratif de Paris, afin que les présidents de coopératives récalcitrantes soient sanctionnés d'amendes administratives pour leur refus de déclarer. Mais, pour asseoir une base la moins contestable possible à nos « évaluations d'office », le besoin s'est rapidement fait sentir de devoir procéder à des contrôles de comptabilité auprès des coopératives en rébellion.

C'est ainsi que nous mîmes sur pied pendant deux mois de véritables opérations « coup de poing » en « milieu hostile » avec la collaboration des agents des Douanes : des équipes de quatre contrôleurs (2 ou 3 des Douanes, et 1 ou 2 du FORMA) répartis en deux groupes de voitures sillonnèrent les deux départements dissidents. Nous disposions d'une lettre de mission personnellement signée par le ministre de l'Agriculture d'alors, Pierre Méhaignerie, lettre dont nous étions alors très fiers !

Lorsque nous pénétrions dans les cours des fermes (les comptabilités étaient détenues au domicile des présidents), la consigne était que les 2 voitures restent moteur tournant, l'avant vers la sortie ; seul un agent de chaque voiture descendait pour tenter d'entrer chez le président et de relever les précieuses données. En cas d'accueil trop hostile, chiens particulièrement agressifs ou accueil au fusil de chasse (c'est arrivé !), tout le monde repartait aussitôt.

Le soir, je regroupais les informations par téléphone sur le déroulement des opérations que je transmettais à André Bord depuis le téléphone de la chambre d'hôtel (le portable n'existait pas !).

Il m'incombait aussi de rendre compte à l'IGGREF chargé de la région Franche-Comté. Un soir, ce dernier m'ayant proposé d'appeler mon Directeur d'un bureau voisin du sien, j'entendis des bruits étranges sur la ligne. Je raccrochais très vite et passais dans le bureau de la secrétaire : sa porte étant ouverte, je l'aperçus raccrocher précipitamment lui aussi.

Dans la conversation qui suivit entre nous, il me cita maladroitement des détails qu'il ne pouvait pas connaître et que je venais d'indiquer à mon Directeur : il avait donc écouté

notre communication ! Comme on le voit, les mésententes internes à l'administration ne datent pas d'aujourd'hui !

Pour conclure brièvement, le prélèvement de coresponsabilité, mis en place dans les dernières années du FORMA, se prolongea encore dix ans sous la gestion de l'ONILAIT ; il ouvrit la voie, 7 ans plus tard, aux quotas laitiers. Il me semble que l'on peut dire que cette mesure marqua profondément les dernières années de l'Établissement, non seulement par la rupture qu'elle introduisit dans le processus de concertation avec les professionnels, mais aussi par l'ampleur de l'organisation qu'il fallut mettre en place, dans un temps record, pour sa mise en œuvre. Ainsi, je pense qu'elle fut parfaitement illustrative de ce pourquoi les tutelles appréciaient l'Établissement : sa très grande réactivité et, pour y parvenir, la souplesse d'organisation interne, faite de liberté d'initiative et d'un peu de « système D ».

C'était en effet une époque où l'on devait être « multicaltres », où l'on n'hésitait pas à sortir de ses attributions officielles pour lever au plus vite les obstacles qui se présentaient, et cela, me semble-t-il, dans un certain élan d'enthousiasme de la part de l'encadrement !

Annexe 1

- Une croissance régulière de la production et des livraisons de lait dans toute la Communauté, et en particulier en France, au moins depuis 1970,
- Un déséquilibre persistant entre la production de lait et de produits laitiers au sein de la Communauté et la consommation de ces produits, ce qui se traduit par des stocks d'intervention accumulés de manière vertigineuse en quelques années (depuis 1973/1974), surtout en poudre de lait.

Notamment en RFA, et dans une moindre mesure en France ; ainsi, à titre d'illustration :

Produit et pays	1973	1976
Stock public de Lait écrémé en Poudre :		
Total Communauté Européenne	165 500 tonnes	1 135 600 tonnes
part RFA	35,1 %	51,2 %
part France	29,7 %	27,0 %
Stock public de Beurre et crème		
Total Communauté Européenne	117 400 tonnes	176 200 tonnes
part RFA.	49,8 %	48,5 %
part France	24,6 %	38,3 %

Très grossièrement, pour le lait écrémé en poudre, le stock de 1977 représente un excédent d'environ 40 %⁷ par rapport à l'utilisation intérieure d'une année (presque 5 mois).

Annexe 2

Les taux de prélèvement évolueront avec le temps, pendant toute la durée d'application de cette mesure : le taux le plus élevé (en zone de plaine) fluctuera de 0,06 centime par kg au plus bas à 5,7 centimes par kg ; le prélèvement sera finalement abrogé au 1^{er} avril 1993, sous la gestion de l'ONILAIT.

Annexe 3

Un service de 8 personnes au total : 4 rédacteurs pour toutes les tâches d'enregistrement et de gestion des chèques, 2 secrétaires car nous anticipions tout de suite l'important volume de courrier, notamment en contentieux, et 2 cadres, assistants dans le statut du FORMA.

7. Calculé à partir des données fournies dans « L'économie laitière en chiffres » du CNIEL, édition 1978, p 137.

L'organisation du FORMA pour la gestion, le contrôle et le paiement des aides communautaires

Bernard Grinfeld

Je vous propose d'évoquer l'organisation du FORMA pour la gestion et le contrôle des aides. Je parlerai aussi de l'apurement des comptes et terminerai par le contentieux et notamment les fraudes. Je vais parler essentiellement des travaux que j'ai accomplis à l'agence comptable du FORMA, où j'ai été un « jeune collaborateur » à l'époque pendant cinq-six ans, et donc c'est un peu le résumé de cette période-là que je vais essayer de vous brosser.

Dès l'origine, le FORMA avait une façon très particulière d'appliquer la règle générale de séparation entre l'ordonnateur et le payeur, en vigueur dans l'administration et chez les opérateurs de l'État. En effet, son organisation exécutive était la suivante :

- un directeur nommé en Conseil des ministres,
- un directeur-adjoint, un secrétaire général et un conseiller technique nommés par les ministres de tutelle,
- des divisions techniques agissant par délégation du directeur,
- une division comptabilité/agence comptable animée par un agent comptable nommé par le ministre des Finances, après avis du Conseil de direction.
- un Contrôleur d'État nommé par le ministre des Finances

La gestion et le contrôle des aides

L'agent comptable avait dans sa division, outre un service du « visa » (contrôle de la conformité des paiements), la caisse, des comptes de fonds particuliers ainsi que des bureaux de « liquidation » (ordonnancement des dépenses par délégation du directeur de l'Établissement). La « double casquette » de l'agent comptable avec un service du visa et des bureaux de liquidation semble s'opposer à la sacro-sainte règle de la séparation du comptable et de l'ordonnateur. C'est pourquoi, pour les aides répétitives, qu'elles soient communautaires ou nationales, les dossiers étaient adressés directement aux services comptables qui procédaient à la liquidation des aides. Des consultations informelles des divisions techniques étaient possibles. Mais en cas de désaccord, une commission des litiges, comprenant des représentants de chaque division et du contrôle d'État, était consultée. Cette organisation était certes peu orthodoxe, mais elle avait l'avantage de l'efficacité, notamment en libérant les agents des divisions techniques des tâches liées à la liquidation des dossiers d'aides, elle leur permettait de mieux se consacrer à celles de préparation des décisions, des règlements et de l'économie générale des diverses filières de la compétence du FORMA.

Elle fut en vigueur pendant toute la durée de vie du FORMA et même au-delà, sans être remise en cause par aucun corps de contrôle, qu'il s'agisse de la Cour des comptes française, de la Cour des comptes européenne, de l'Inspection des finances ou de l'agriculture, ni du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Elle suscita certes, à plusieurs reprises, des interrogations. Mais cela ne dépassa jamais ce stade.

Il fallut attendre 1997, en ce qui concerne l'ONIFLHOR, pour que, à la suite d'un rapport de certification de l'Organisme payeur, il soit préconisé de mettre fin à cette organisation qui avait pourtant fait la preuve de son efficacité depuis de nombreuses années, sans empêcher la pratique dite des « quatre yeux ». En effet, chaque dossier, et c'était bien là l'essentiel, était visé par deux, voire trois personnes différentes.

Le FORMA ne disposait pas de délégations régionales, il n'y avait pas d'agents chargés du contrôle sur place des interventions avant le paiement. Ce que l'on appelle souvent les « contrôles concomitants ». Cette mission était confiée à des services extérieurs de l'Administration tels que les Douanes, la brigade horticole qui fusionna ensuite avec le Service de la répression des fraudes du ministère de l'Agriculture, puis de la DGCCRF, et les DDA... Les agents des sociétés d'intervention étaient également sollicités pour des contrôles sur place, par exemple sur les marchés aux bestiaux, etc. Pour le tabac – c'était une exception - les contrôles sur place étaient effectués par des agents du Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA, service du ministère des Finances et bénéficiaire des aides communautaires !). Ils étaient, par convention, mis à disposition du FORMA et du ministère de l'Agriculture pour la gestion des droits à prime du tabac et pour le contrôle des organisations de producteurs.

L'apurement des comptes

Les dépenses européennes ne faisaient pas l'objet d'un budget. Elles dépendaient directement de l'application de la réglementation européenne et, à partir de 1970, d'un règlement financier : le règlement 729/70. Celui-ci prévoyait que la Communauté économique européenne mettait à disposition des États-membres les sommes nécessaires aux interventions courantes dites de « garantie », sur la base d'états de trésorerie trimestriels ajustés chaque mois. Toutefois, certaines dépenses relatives au stockage public étaient avancées par les États-membres. Elles étaient remboursées par la Communauté, en fin d'exercice, après revente des produits d'intervention. On allait jusqu'à emprunter de l'argent, quand c'était nécessaire, et l'Europe nous remboursait, y compris les frais financiers sur la base d'un taux d'intérêt forfaitaire.

Chaque année avait lieu « l'apurement des comptes » sur la base d'une demande établie par chaque organisme d'intervention, après contrôle sur place du FEOGA. De longs délais s'écoulaient avant qu'intervienne la décision d'apurement d'un exercice.

Certaines interventions du FORMA n'avaient pas fait l'objet de demande de remboursement à la Communauté. On me confia, avec un collègue de la division des fruits et légumes, le soin d'établir une telle demande pour des aides à la constitution et au fonctionnement des Groupements de producteurs de fruits et légumes, depuis l'entrée en vigueur de l'Organisation commune du marché en 1966/67.

Or, à cette époque, les aides de l'espèce étaient encore versées par le FORMA, dans le cadre d'une circulaire nationale et le mode de calcul de l'aide n'avait rien à voir avec celui de la réglementation communautaire. C'est ainsi qu'en France, l'aide était fonction de la surface contrôlée par le groupement et du nombre de techniciens recrutés, tandis que, selon la réglementation européenne, l'aide était fonction de la valeur de la production commercialisée par les producteurs membres du groupement, 3 années avant leur adhésion. L'aide ne pouvait pas dépasser, pendant les trois premières années, respectivement 4, 3, et 2 % de cette valeur.

Autant dire que, dans les dossiers nationaux, nous ne disposons d'aucun élément permettant d'établir que les plafonds n'avaient pas été atteints. Mais, grâce à la statistique agricole et notamment aux « états VI », disponibles dans les DDA, nous avons pu reconstituer la valeur de la production commercialisée par les adhérents trois années avant leur adhésion, tout simplement par multiplication des surfaces par les rendements moyens puis par les prix moyens des années considérées, pris dans les statistiques du département du siège du groupement. La Communauté ne trouva rien à redire à ce calcul. Elle accorda le remboursement demandé. Ceci se passa sans aucun contrôle sur place de la part du FEOGA. Progressivement, le FEOGA se mit à contrôler sur place les principales interventions. D'une manière générale, ces contrôles se déroulaient pour partie au siège de l'Établissement, pour partie dans les zones de production. À ces contrôles du FEOGA se sont rapidement ajoutés les audits de la Cour des comptes européenne, sans parler des contrôles par les organismes nationaux (Cour des comptes française, etc.).

À titre d'exemple, au milieu des années 1970, le FORMA avait été chargé de verser pour le compte de l'Italie, une aide à la poudre de lait exportée de France vers l'Italie et destinée à la dénaturation dans ce pays en vue d'être utilisée pour l'alimentation animale. Les Italiens ne pouvaient se charger de régler cette aide eux-mêmes, et avaient demandé que la France s'en occupe. Le règlement d'application (1248/74 ?) prévoyait que cette aide pouvait être versée au vu du document douanier de transit communautaire (T1/T2 5), dûment complété par les autorités italiennes, en attestant que les produits avaient bien été dénaturés et utilisés pour l'alimentation animale.

Les services du FORMA connaissaient très bien ce document douanier de transit communautaire, utilisé par les exportateurs lorsque leurs marchandises quittaient la Communauté après avoir transité par un autre État-membre. Le bureau de douane de sortie de la Communauté renvoyait l'original du document au bureau émetteur. Ce dernier délivrait une copie à l'expéditeur et c'est sur la base de cette copie que les exportateurs apportaient la preuve, au FORMA, que la marchandise avait bien quitté la Communauté. On appliqua le même système à la poudre de lait.

Les contrôleurs du FEOGA relevèrent au FORMA que, sauf à de rares exceptions, la mention nécessaire – la fameuse mention que les produits avaient bien été dénaturés et utilisés pour l'alimentation animale – n'était reportée dans aucune des copies que nous avions à notre disposition et, dans ces conditions, voulaient refuser l'apurement de l'aide dans sa totalité. Nous leur avons fait valoir que, si les mentions et cachets italiens requis ne figuraient pas sur les copies, ils étaient certainement sur les originaux. Ils acceptèrent de revenir à Paris, une fois rassemblés les quelque 6 000 documents originaux en cause. Les collègues de la direction des Douanes furent très coopératifs. Ils firent remonter les documents des

bureaux concernés : Vallorbe, Domodossola etc. mais exigèrent que le contrôle ait lieu dans leurs locaux. La quasi-totalité des documents étaient conformes. Seuls 125 d'entre eux étaient incomplets, représentant quand même 1MF d'aides, montant qu'ils nous ont « retoqué ». Il ne fut pas possible de limiter davantage la facture, malgré un voyage de l'agent comptable à Rome pour tenter de faire régulariser les papiers par les autorités italiennes.

Le contentieux

À partir de la mise en place des Organisations communes de marché (OCM), le contentieux du FORMA concernait essentiellement des dossiers du FEOGA : des escroqueries aux aides communautaires obtenues à l'aide de faux documents. Il s'agissait de fraudes décelées généralement par l'administration des douanes. La douane saisissait le FORMA, partie lésée, du résultat de ses enquêtes. Elle portait plainte et le FORMA se constituait partie civile.

Globalement, les fraudes représentaient une faible part des aides versées. Mais chaque dossier pouvait avoir une valeur importante dans l'absolu. Il n'était pas rare qu'une fraude représente plus de 1MF. Certaines pouvaient atteindre, voire dépasser la dizaine de millions de francs.

Les cas individuels étaient peu repris par la presse nationale, assez curieusement, mais l'existence de ces fraudes en général était très médiatisée et l'on évoquait beaucoup ces fameux carrousels de marchandises qui tournaient autour de l'Europe et généraient des subventions indues à chaque passage de frontière, surtout avec les montants compensatoires monétaires. Au point que, dès 1971, la Commission européenne commença à s'en soucier et entreprit l'élaboration d'un règlement (R/CEE n° 283/72) dont l'objet était la communication et le suivi des procédures concernant les cas d'irrégularités. Ce règlement a été plusieurs fois remanié mais les principes qu'il édictait restent, je crois, en vigueur aujourd'hui. Les États-membres conservent leur entière souveraineté dans les procédures judiciaires mais doivent, chaque trimestre, signaler à la Commission les nouveaux cas d'irrégularités et indiquer l'évolution des procédures en cours pour les anciens.

La gestion de ce règlement fut, en France, l'occasion de la mise en place d'une commission interministérielle regroupant les organismes de contrôle au premier rang desquels la Douane et les organismes payeurs dont le FORMA, qui alla même jusqu'à revendiquer la présidence de cette commission. À l'époque les autorités de tutelle décidèrent de confier cette présidence à la Douane et le secrétariat au FORMA.

Plus tard, après la suppression du FORMA, cette Commission devint la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC). Sa présidence fut alors confiée à un inspecteur général des finances, et son secrétariat à l'ACOFA.

À titre d'exemple, je voulais juste évoquer un dossier révélateur de ce qui se passait à l'époque. Il s'agit de l'entreprise de volailles Doux. À la suite de la mise en place de l'OCM de la volaille, qui remonte aux années 60, les aides nationales versées par le FORMA à l'exportation sur l'Allemagne furent supprimées. Or, l'aviculture bretonne exportait 40 % de sa production en Allemagne et l'économie de la filière régionale reposait en grande

partie sur les subventions touchées par les entreprises dont Doux était l'une des plus importantes. Doux imagina de faire passer les camions par la Suisse. Avec un double jeu de documents douaniers, il dédouanait en Suisse, et ensuite allait en Allemagne avec son deuxième jeu de documents. Il touchait ainsi la restitution communautaire sur la Suisse grâce aux faux documents. De nombreuses années plus tard, il a été, bien évidemment, condamné – il me semble qu'il y avait une somme de l'ordre de 14 millions de francs en jeu. Mais, déjà à l'époque, il a fait le chantage à l'emploi. Et il a obtenu une transaction douanière qui l'a exonéré d'une grosse partie du paiement. Mais je dois dire que ce fut le seul cas de transaction que j'ai connu.

Voilà, je vous ai résumé en quelques minutes les toutes premières années de ma carrière. Je regrette de n'avoir pu, dans le temps qui m'était imparti évoquer le dossier des montants compensatoires monétaires. Ce sera pour une autre fois.

La concertation avec la profession agricole au FORMA (l'exemple des produits laitiers)

Bernard Le Roy

Avant le FORMA, la concertation, la consultation des professionnels existaient. Le mot « concertation » n'a pas de définition facile. C'est se mettre d'accord, mais ce n'est pas une cogestion non plus. C'est une consultation aboutissant plus ou moins.

Les précédents

Il y avait des précédents. Je ne parle pas de l'ONIC, parce que cela ce sera fait ici. Mais il y avait déjà, pour les produits laitiers (qui ne seront pas uniquement évoqués dans mon propos, mais le seront plus largement), le Comité national interprofessionnel consultatif des produits laitiers, créé par un décret de 1953. Il se composait de : un président de chambre d'agriculture, un représentant de la FNSEA, quatre représentants de la FNPL, trois représentants de la FNCL, quatre représentants des industriels et quatre représentants du commerce.

Ce comité avait pour mission :

- d'étudier et de suggérer toutes mesures d'ordre économique et technique concernant la collecte, la transformation, le stockage, le commerce intérieur et extérieur et la distribution de lait et des produits laitiers ;
- de participer à toutes études statistiques relatives au recensement des ressources et des besoins ;
- d'émettre des avis sur les questions qui lui sont posées par le ministère de l'Agriculture, notamment – cela m'a fait sourire en lisant cela – en cas de différends intervenant entre les professions représentées.

Cela a été le premier corps de consultation qui a été mis en place, et qui a été repris à la création du FORMA, auquel on a transféré les comités consultatifs.

Il y avait une autre instance de concertation, qui datait de 1953, et qui avait beaucoup moins d'importance, c'était le conseil d'administration d'INTERLAIT. Comme le conseil d'administration d'INTERLAIT reflétait évidemment l'actionnariat de la société, il y avait trois représentants des producteurs, trois pour les commerces, trois pour les industriels et trois pour les coopératives. À partir de la création du FORMA, le CA d'INTERLAIT continuera à se réunir régulièrement et restera un lieu de contact avec la profession laitière, sans avoir le rôle des différentes instances du FORMA. INTERLAIT sera ensuite fusionné avec l'ONILAIT.

Il y avait aussi au Conseil d'administration, un contrôleur d'État, membre de la mission de contrôle du FORMA, qui était à la fois contrôleur d'État au FORMA pour le contrôle du secteur laitier, et contrôleur d'État d'INTERLAIT.

Les structures de concertation du FORMA et la représentation professionnelle

Comme Georges Beisson l'a rappelé tout à l'heure, les différents conseils et comités ont été constitués avec un grand souci des équilibres et des parités : parité entre la profession et l'administration ; parité entre le ministère de l'Agriculture et le ministère des Finances, etc.

Le Conseil de direction : au Conseil de direction du FORMA, il y avait des équilibres entre les organismes à vocation générale (FNSEA, chambres d'agriculture...) et les organismes spécialisés : il y avait pour le lait Antoine Guérault, de la dynastie des Fermiers réunis, la SAFR ; il y avait pour la viande le célèbre Ernest Lemaire-Audoire, pour le commerce ; il y avait aussi des représentants des coopératives (Fréjus Michon, par exemple).

Il y a toujours eu une ambiguïté pour les représentants des coopératives : représentaient-ils les producteurs ou les transformateurs ? C'était un peu difficile à trancher. En particulier, à INTERLAIT, le président était un coopérateur mais il représentait les producteurs... Ce n'était pas très simple.

J'ajouterai un rôle dans le conseil de direction, un rôle « muet » : il y avait les experts, généralement des permanents des grandes fédérations (chambres d'agriculture, commerce, transformation...). Tout ce monde-là se passait des petits papiers et essayait de « téléguidé » son orateur, président ou représentant de fédération. Pour la petite histoire, il y avait aussi, au fond de la salle, les collaborateurs du FORMA, qui étaient dans une position excellente, parce qu'ils étaient derrière un gros pilier, on ne les voyait pas, il n'y avait aucune acoustique, et ça causait ferme !

Le rôle du président : il y avait des équilibres entre différentes catégories de gens, et le rôle du président était assez important. D'abord, il devait conduire les débats et les mener à leur terme en respectant l'horaire, et en même temps cela l'amenait à bousculer un petit peu les orateurs comme tout président. Il avait – en théorie car il ne l'utilisait pas – une voix prépondérante (au cas où il y aurait eu « partage » du Conseil, et que l'on ne veuille pas appliquer l'article 20...), mais je ne l'ai jamais vu l'utiliser, et j'ai vu surtout qu'il ne voulait pas l'utiliser. Les Finances avaient déjà un droit de *veto*.

Il faut rappeler que le « président » n'était pas le « président du FORMA », mais du conseil de direction, ce qui n'était pas la même chose... Je me souviens d'une manifestation de producteurs, où le président était un ancien préfet ; une manifestation de producteurs qui vient troubler le conseil, comme il disait dans son langage de préfet : « Il faut faire monter le personnel ». Là, le directeur était obligé de lui rappeler que c'était lui qui commandait ce genre de choses.

Les Comités consultatifs restreints

Comme je l'ai dit tout à l'heure, les comités consultatifs anciens ont été transférés au FORMA. Il y en avait dans le secteur laitier ; il y a eu un moment donné des petits comités consultatifs restreints et des grands comités consultatifs restreints, je passe là-dessus.

La composition de ces comités était l'équivalent de celle du conseil de direction. Simplement, les délégués étaient, soit des élus de fédérations, soit des experts. Il y avait des élus professionnels, qui étaient présents au Conseil de direction ou au Comité consultatif restreint.

La chose la plus intéressante pour ce Comité consultatif restreint a été sa déclinaison hebdomadaire dans ce qu'on a appelé le Comité d'experts, qui se réunissait, non pas sous la présidence du président du Conseil de direction, mais, soit sous la présidence du directeur du FORMA, soit plus souvent sous celle du chef de division concerné – un peu l'homothétique du conseil de direction, avec les différentes administrations et les différentes parités.

C'est donc cela, les structures de concertation au FORMA : Conseil de direction, comité consultatif, et comité d'experts.

Les thèmes abordés par le Conseil de direction et les comités

Les thèmes abordés étaient les statistiques de production, du commerce extérieur, l'évolution des prix, et les actualités communautaires. Ce n'était pas bien sûr les seuls thèmes abordés par le Conseil de direction et les comités consultatifs, mais c'était l'ouverture des travaux du Conseil, qui étaient précédés d'une note de conjoncture, dans laquelle on faisait et on concertait avec la profession un diagnostic sur l'évolution des marchés, des productions, des cotations. Ce qui impliquait de la part du FORMA, une véritable cellule d'études qui commençait par ces travaux, avec la division chargée de la CEE pour l'actualité communautaire. Et ça, cela imposait, de la part du FORMA, non seulement d'avoir pour le secteur laitier ses propres statistiques, parce que celles de l'État étaient tout à fait défaillantes, mais aussi de suivre l'actualité communautaire.

L'actualité communautaire était suivie d'abord au niveau de la gestion par un représentant du FORMA au Comité de gestion. Il n'était pas le porte-parole, il ne l'a jamais été, contrairement à l'ONIC, où le porte-parole au comité de gestion Céréales a été pendant longtemps un représentant de l'ONIC, avant que cela repasse à l'Agriculture pour des raisons que j'expliquerai plus tard.

Cette entrée du FORMA dans les négociations communautaires a été particulièrement difficile. Elle a nécessité des arbitrages que le directeur du FORMA de l'époque a obtenus à l'Élysée. Parce que certains services de l'Agriculture, de la DPE, Service des relations internationales, n'admettaient pas la présence d'un établissement public « avec les professionnels », comme ils disaient qu'était le FORMA, à la table des négociations communautaires. Ce qui était d'ailleurs tout à fait fallacieux, puisque le FORMA n'était pas un organisme des professionnels : premièrement, il ne

représentait pas les intérêts de la profession ; et deuxièmement, il y avait dans tous les pays des interfaces avec la profession. Nous étions une interface, et le FORMA a donc réalisé une opération d'interface avec la profession en l'informant – et Dieu sait que la complexité très artificielle des règlements communautaires était grande –, en la consultant, en appliquant ces nouvelles règles.

Quand on revenait de Bruxelles, après un Comité de gestion, pendant la période qui a précédé le marché unique, il fallait tout de suite mettre en place les mesures d'application. La profession, au départ, était contente d'avoir cette information, elle s'en servait énormément.

Entre vous et moi, je vous raconte une anecdote. Un syndicat professionnel anticipait les mécanismes des montants compensatoires monétaires pour dire, comme on le faisait certainement dans le secteur des céréales, une semaine ou une demi-semaine à l'avance, quels seraient les montants compensatoires monétaires perçus la semaine suivante pour les différents produits laitiers. Et cela faisait bouger les camions à toute vitesse, ou, au contraire, cela les ralentissait pour passer la douane à la bonne heure qu'il fallait.

Ces comités d'experts, ces actualités communautaires, c'était en fait – que ce soit la statistique ou l'actualité communautaire – une interface essentielle avec la profession. Parce qu'une profession qui n'était pas informée était très difficile à « manier ». Il fallait donc lui expliquer au départ, faire ce travail de vulgarisation de la réglementation communautaire, tant auprès de la profession, certes, mais aussi, quelquefois, auprès de l'Administration.

Je voulais vous dire que l'on a commencé l'actualité communautaire au FORMA avec les Comités de gestion : les premiers comités de gestion Lait, et ensuite il y a eu la viande. Il y a eu deux étapes dans les comités de gestion et l'organisation commune des marchés : l'étape 1962 avec les céréales et les produits dérivés (le porc et la volaille), et ensuite en 1964, la viande bovine et les produits laitiers. Et le riz effectivement, comme vient de le signaler Roger Barralis.

La commission européenne et le conseil des ministres de l'agriculture étaient tellement entrés dans la gestion qu'il a fallu à un moment donné, non seulement que le FORMA participe aux travaux des comités de gestion et des groupes, mais aussi à ceux du Conseil – en premier lieu au Comité spécial agricole, et au Conseil des ministres de l'agriculture. Et là, il a fallu en 1967, de nouveau, que le directeur du FORMA de l'époque fasse intervenir « le niveau qu'il fallait » pour qu'on obtienne que le SGCI reçoive la lettre demandant la présence d'un expert du FORMA dans ces travaux.

Je terminerai par un bilan. Quelle était la représentativité professionnelle aux organes de consultation du FORMA ? Au départ, il n'y a pas eu tellement de problèmes. Il y avait quelques protestations à l'extrême-gauche pour le MODEF, qui n'était pas représenté, si je me souviens bien, mais ensuite, on aura de plus en plus de problèmes. On aura, par exemple – mais là, je mélange ONILAIT et FORMA – la Confédération Paysanne qui envahira les bureaux du FORMA et aussi les salles du Conseil de direction. Il y avait les dissidents bretons dont nous avons conservé, Christian Bernadat et moi, un souvenir ému, qui venaient violemment protester contre la taxe de co-responsabilité. Ils ont même failli taper sur des membres du Conseil de direction.

Les Franc-Comtois aussi, comme le signale François-Gilles Chatelus... Dans la note figurant dans le dossier, je rappelle que les Franc-Comtois étaient très actifs, et que Jacques Duhamel a été obligé de lâcher quelque chose au Conseil pour obtenir une intervention sur le marché du « comté ». ...Intervention qui n'a jamais eu lieu parce qu'inutile !

Il y a eu des critiques sur cette représentativité. Il y a eu la critique de ces organisations. Mais il y a eu aussi une critique qui est venue un jour du directeur du FORMA, Francis Ranc, qui avait lâché « off » à un journaliste du *Monde* les références des producteurs, grands dirigeants laitiers qui étaient représentés au Conseil. Cela faisait désordre à l'époque où on parlait des petits producteurs. Certains membres du conseil en ont éprouvé une rancune particulièrement tenace. Et là, c'est un problème, pas tellement d'ailleurs du FORMA, mais des organismes agricoles nationaux, où il y avait une surreprésentation des producteurs importants.

Pour terminer, à la demande du président, je dirais simplement que le bilan, certes imparfait, que j'ai tenté de faire sur la consultation au FORMA, ne devait pas être si mauvais que ça puisque le « patron », c'est-à-dire le schéma, a été repris dans la fondation des Offices et a fonctionné avec les Offices.

Le statut des personnels du FORMA

Jean-Marie Pascal

Le témoignage que je souhaite apporter s'écarte assez sensiblement de ceux que nous avons entendus précédemment. Il ne s'agit pas de parler directement du rôle de l'établissement mais de son personnel salarié, chargé de la gestion des dossiers. Ce personnel était soumis à un statut original, et nous avons pensé qu'il pouvait être intéressant d'évoquer cet aspect.

Les agents du FORMA étaient soumis à un statut qui leur était propre. Institué par le décret du 21 décembre 1961, pris en application du décret portant création du FORMA. Ce statut définissait l'ensemble des règles applicables au personnel.

Dans ce personnel, figuraient quelques fonctionnaires détachés : ils étaient soumis aux règles du décret dans la mesure où elles étaient compatibles avec les dispositions du statut de la fonction publique les régissant dans leur corps d'origine.

L'un de ces fonctionnaires était l'agent comptable : nommé par arrêté du ministre des Finances après avis du conseil de direction. Il était généralement issu de l'administration du Trésor et avait la qualité de comptable public. Il était chargé, sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire, de la perception des recettes, du paiement des dépenses et de la caisse.

Par ailleurs, quelques agents (peu nombreux), pouvaient être recrutés, à titre temporaire pour exécuter des tâches de durée limitée, dans un cadre contractuel défini par un contrat de travail : ils n'étaient donc pas soumis au statut général du personnel.

Les principales dispositions statutaires :

Recrutement

Les agents, recrutés sur examen de dossiers individuels et non pas sur concours, étaient répartis en six catégories numérotées de I à VI.

Dans la pratique, le personnel était réparti de la façon suivante :

Chefs de service : directeur-adjoint, secrétaire général, conseiller technique (Le directeur, nommé par décret en conseil des ministres, n'était pas soumis au statut du personnel).

Chefs de division : responsables de chacune des unités constituant l'établissement. Une dizaine, à compétence soit « horizontale » (services généraux, agence comptable, études, inspection, relations avec la C.E.E.), soit « verticale », par référence aux productions dont elles avaient la responsabilité (viandes, produits laitiers, fruits et légumes, productions diverses et des départements d'outre-mer...).

Le personnel des divisions comprenait :

- des assistants : cadres responsables de la gestion des dossiers sous l'autorité du chef de division, ils étaient pour la plupart diplômés de l'enseignement supérieur, le plus souvent ingénieurs agronomes, économistes ou juristes,
- des chefs de section : ils exerçaient des fonctions d'encadrement de petites structures au sein des divisions, notamment à l'agence comptable,
- des agents-techniques : chargés de la liquidation des dossiers,
- des agents de bureau et agents de service : ils exerçaient des fonctions pour lesquelles aucune qualification particulière n'était requise.

Rémunération

La rémunération comprenait le traitement et le supplément familial. S'y ajoutait une prime de rendement.

Le traitement était déterminé sur la base d'une grille de salaires comprenant les diverses catégories que je viens de citer. Ces catégories étaient divisées en échelles, et les échelles en échelons comme c'est le cas dans la fonction publique, dont ce système était largement inspiré. À chaque échelon correspondait un indice.

Le montant du salaire mensuel résultait du produit de l'indice par la valeur du point. Cette valeur du point était différente de celle utilisée pour déterminer le traitement des fonctionnaires. Elle était même, à l'origine, assez sensiblement supérieure, ce qui avait eu pour intérêt de faire venir des candidats, au moment où le FORMA devait recruter ses premiers agents. Elle y était néanmoins liée. Il n'y avait pas d'automatisme inscrite dans les textes, mais toute augmentation décidée en faveur de la fonction publique conduisait à une augmentation équivalente pour les agents du FORMA, après accord préalable de la Mission de contrôle économique et financier.

La prime de « rendement » était versée par trimestre. À l'origine, elle n'était pas incluse dans l'assiette utilisée pour le calcul du montant de la retraite des agents en fin de carrière. Par la suite, elle y fut incorporée.

À l'origine, la prime était versée aux agents en argent liquide. Par la suite, elle a fait l'objet d'un virement bancaire, sur le même compte que celui du traitement. À cette occasion des conjoints ont ainsi découvert, à leur grande surprise, l'existence de cette prime ! ... Ce qui aurait été à l'origine de quelques scènes de ménage ! Afin d'éviter cet inconvénient, il a alors été demandé aux intéressés de faire connaître le compte bancaire sur lequel ils souhaitaient percevoir leur prime, et qui pouvait ainsi être différent de celui utilisé pour le traitement de base !

Avancement et notation

Comme dans la fonction publique, l'avancement comprenait l'avancement d'échelon et l'avancement d'échelle. Le premier s'effectuait selon l'ancienneté (chaque échelon avait

une durée d'exercice des fonctions dans l'échelon), le second se faisait exclusivement au choix par appréciation du chef de division et de la direction. Les règles applicables en matière d'avancement faisaient l'objet d'une décision du directeur, soumise à l'approbation du ministre des Finances, également soumise à une commission paritaire.

Chaque année était attribuée à tout agent une note chiffrée accompagnée d'une appréciation générale exprimant sa valeur professionnelle. Le pouvoir de notation appartenait au directeur sur proposition du chef de division. La notation était prise en compte pour la détermination de la prime versée aux agents.

Représentation du personnel

Comme dans la fonction publique, la représentation du personnel était assurée par le biais d'instances de concertation paritaires dont les représentants du personnel étaient élus par l'ensemble des membres du personnel et les représentants de l'administration étaient nommés par le directeur.

Le comité du personnel était composé de huit membres (4 pour l'administration et 4 représentants du personnel). Il était présidé, dans la pratique, par le secrétaire général. Il était compétent pour les conditions de travail du personnel, les questions d'hygiène et de sécurité. A la différence d'un comité d'entreprise du secteur privé, il n'avait pas la responsabilité de gérer un budget. Il était néanmoins consulté pour accorder dans certains cas particuliers des prêts dits « d'action sociale » à court terme (généralement des prêts à un an, à taux d'intérêt nul), pour aider des agents confrontés à des situations difficiles.

Des commissions paritaires étaient instituées auprès du directeur, pour chaque catégorie d'agents (chefs de division, agents techniques, agents de bureau...). Elles étaient obligatoirement consultées en matière de proposition de titularisation, d'avancement, de notation, de contestation individuelle de notation ou de décision de licenciement.

Afin de tenir compte des spécificités du service informatique (le service informatique du FORMA regroupait une quarantaine d'agents dans des locaux séparés, Rue Oscar Roty), ses agents relevaient d'un comité du personnel et de commissions paritaires qui leur étaient propres, selon un mode de fonctionnement identique.

En conclusion, on peut souligner le caractère public de ce statut lié à la nature du FORMA. Ce statut en vigueur jusqu'à la fin de l'existence du FORMA a très largement inspiré les rédacteurs de celui des autres établissements d'intervention agricole, aussi bien ceux créés avant la disparition du FORMA (FIRS, ONIBEV, ONIVIT) que celui applicable aux agents des établissements créés après sa disparition et dont la gestion fut confiée à l'ACOFA. Des changements furent alors néanmoins apportés notamment en matière de recrutement où il était prévu de recourir aux concours.

Ce caractère public a clairement été affirmé par le tribunal des conflits dans un célèbre jugement qu'il a prononcé le 24 juin 1968 contre la Société Distilleries bretonnes, dans un litige concernant le montant d'une aide à l'exportation. Le tribunal relève notamment que le FORMA, défini comme « établissement public à caractère

industriel et commercial », mais qui ne jouait aucun rôle « industriel et commercial », « ne poursuit aucune action propre et se borne à réaliser les buts déterminés par l'État avec les moyens fournis par ce dernier ; qu'ainsi il exerce, en réalité, une action purement administrative, que les contrats qu'il conclut ont pour objet l'exécution même du service public dont il est investi, que dès lors les litiges soulevés par leur exécution ressortissent à la compétence de la juridiction administrative ... ». Il en résultait que la demande de la société susvisée, tendant à obtenir une augmentation de l'aide attendue du FORMA, relevait de la compétence de la juridiction administrative, contrairement à ce qu'avaient décidé le tribunal administratif de Paris et le tribunal de commerce de la Seine.

En conséquence, les jugements rendus dans cette affaire par ces deux tribunaux furent annulés. Conséquence jurisprudentielle : il en résultait aussi que tout litige pouvant opposer le directeur du FORMA à un de ses agents relevait de la compétence de la juridiction administrative. C'est le sens de l' « arrêt Conqui », du nom de « dame Conqui », qui était un agent du FORMA et qui était entrée en conflit avec son directeur.

Je terminerai en évoquant un petit souvenir. Il devait y avoir un jour des élections prudhommales dans notre pays, et un collègue me demandant « mais nous, est-ce que nous allons voter ? », j'ai répondu : « Non, nous ne voterons pas, parce que nous ne relevons pas de la juridiction prudhommale, qui est réservée aux salariés du secteur privé. S'agissant du FORMA, nous sommes un établissement public. En cas de conflit, c'est le tribunal administratif qui doit se prononcer ».

Je dois dire, pour terminer, que les agents ont toujours été très attachés, je crois, à ce statut de droit public, ce qu'ils n'ont pas manqué de faire valoir, notamment par le biais de leurs organisations syndicales, lors des évolutions du statut du personnel des offices qui ont pris la suite du FORMA.

1962-1982, de l'ENA à la direction du FORMA : un parcours à la fois atypique et classique, au coeur des décisions gouvernementales

Christian Prieur

Il est certain que beaucoup de gens ont été surpris qu'un ancien directeur de la Caisse Nationale d'assurance maladie soit nommé directeur du FORMA. Cette nomination résulte d'un ensemble de circonstances qui ont marqué ma vie professionnelle.

En 1962, j'étais président de ma promotion de l'ENA. J'ai eu l'idée de faire venir les jeunes entrepreneurs, les jeunes artisans et donc, les jeunes agriculteurs. Debatisse avait « comparu » devant ma promotion et il avait exprimé le point de vue des jeunes agriculteurs (il était président du CNJA). Son discours nous avait frappés parce que ce garçon, au lieu de nous dire, comme nous avons tous appris à Science Po, « l'agriculture est le boulet de la France » nous disait : « Mais non, l'agriculture peut se moderniser, c'est à la fois le tracteur, la politique des structures... » Cela m'avait tellement frappé que pour le stage d'entreprise, de la scolarité à l'ENA, je demande à aller dans l'agriculture. On m'expédie en Normandie, dans une coopérative agricole « La maison du paysan » à Caen. Ce stage de 4 ou 5 mois m'a familiarisé plutôt avec les problèmes laitiers et de viande. Et du reste, j'ai fait un mémoire, à l'époque, sur le marché de la viande.

Là-dessus, je sors de l'ENA, j'atterris à la direction du budget du ministère des Finances. Comme j'étais le premier, le directeur du budget me dit : « Qu'est-ce vous voulez ? » Je dis : « Moi, c'est l'Agriculture qui m'intéresse » Il me répond : « Très bien, vous irez à la Sécurité sociale ! » Je dis à mon sous-directeur : « C'est curieux cette façon de faire ! » Il me répond « Non, c'est normal. Dans ma sous-direction, il y a trois bureaux : le bureau agricole, c'est le bureau qui va s'occuper de la Politique agricole commune qui démarre et j'ai donc mes effectifs de gens confirmés ; j'ai un deuxième bureau qui est la Sécurité sociale, où l'on manie des milliards de francs, c'est très compliqué et on ne peut pas faire de réforme ; et puis, il y a le bureau du chômage (et on est en plein-emploi...) et des anciens combattants, sujets qui ne sont pas d'un intérêt majeur ».

Je m'occupe donc de Sécurité sociale pendant quelques années, et puis, arrive la période où je dois faire la mobilité (changement de direction). Le directeur du budget me dit : « Où voulez-vous aller ? » Je lui réponds : « Dans une direction s'occupant de questions agricoles. » Le directeur du Budget me dit : « Votre ancien sous-directeur est directeur du FORMA : il va vous prendre », et c'est ainsi que je suis devenu chef de la division Fruits et légumes du FORMA.

Au bout de deux ans à m'occuper à intervenir sur le marché du chou-fleur, de l'artichaut, et de la pêche, je reçois un coup de téléphone, toujours du directeur

du budget, qui me dit : « Cher ami, le nouveau ministre des Affaires sociales, Monsieur Jeanneney, un professeur de droit et non un homme politique, a dit à son ami Michel Debré que le général De Gaulle lui avait demandé de réformer la Sécurité sociale et que, suivant un principe qu'il préconisait, il n'avait à son cabinet que des gens n'appartenant pas à son ministère (sinon on est l'esclave de ses administrations) ». Donc, Jeanneney avait demandé à Debré : « Passe-moi ton spécialiste sécurité sociale. » Debré lui avait répondu : « Non, ce spécialiste je le garde mais son adjoint est en mobilité, on va le faire revenir d'urgence. »

C'est comme cela que j'ai quitté le FORMA pour le cabinet de Jean-Marcel Jeanneney.

J'ai écrit les ordonnances de 1967, qui introduisent au sein de la Sécurité sociale, la division des risques et qui créent notamment quatre établissements publics : les Caisses nationales d'assurance maladie, de retraite, de famille et du recouvrement des cotisations. Astucieusement – et c'est de la sociologie administrative – les gens du ministère des Affaires sociales, avaient fait inscrire dans les ordonnances que « les directeurs des Caisses nationales, seraient des directeurs d'administration centrale rattachés au ministère des Affaires sociales. » Là-dessus, les ordonnances sortent fin août 1967 et il fallait qu'elles soient appliquées avant le 30 septembre, date d'expiration de la possibilité pour le gouvernement d'agir par ordonnances. Or, syndicats et partis politiques de gauche protestent avec virulence pour le motif que les ordonnances modifiaient profondément la gouvernance des caisses de Sécurité sociale ; en effet, non seulement le réseau de caisses était placé sous la tutelle d'une Caisse nationale par grand risque, mais les conseils d'administration des caisses qui étaient élus périodiquement avec une proportion de $\frac{3}{4}$ syndicats $\frac{1}{4}$ employeurs, sont soumis aux règles du paritarisme comme dans les régimes de retraites complémentaires : administrateurs désignés par les syndicats et le patronat dans la proportion $\frac{1}{2}$ syndicaliste $\frac{1}{2}$ patronat. Le fonctionnement du système dépendait donc de la désignation par les syndicats de leurs représentants aux conseils des Caisses nationales.

Devant la menace d'une rentrée « chaude », Pompidou dit à Jeanneney : « On n'appliquera les ordonnances que si les syndicats désignent leurs représentants aux conseils d'administration des Caisses nationales, sinon, on revient aux élections. » Les syndicats finalement, ont déposé les noms de leurs représentants pour les conseils des Caisses nationales, ce qui signifiait qu'ils acceptaient le principe de la réforme ainsi que les mesures de rééquilibrage financier qu'elle contenait.

Et donc, le système se met en place, et on cherche, pour la Caisse nationale d'assurance maladie un directeur. J'avais dit au ministre : « Saisissez le ministère des Finances pour qu'il vous propose un sous-directeur ; avec le rang de directeur d'administration centrale, ça va attirer un certain nombre de gens ». Mais l'atmosphère était tellement mauvaise que tous les gens des Finances se sont défilés. Et Jeanneney me dit : « On a l'air de quoi ? Vous avez créé ces Caisses nationales ; on a trouvé des directeurs pour la famille, la retraite, mais pour la maladie il n'y a personne. Il faut que vous y alliez ». Je lui réponds : « Ce n'est pas possible, il y a cinq-six ans que je suis sorti de l'ENA, et je vais me retrouver directeur d'administration centrale. Cela va être un scandale ». Il me dit : « N'ayez pas peur, personne ne veut y aller, je n'aurai pas de problème pour dire

au Premier Ministre que vous faites l'affaire. » Et donc, je suis nommé directeur de la Caisse nationale d'assurance maladie mais tout le monde pense « au bout de trois mois, on sera obligé de remplacer ce jeune homme. » Je suis resté 12 ans !

Donc, 12 ans après, sous la présidence de Giscard, celui-ci ne cessait de dire : « Les directeurs d'administration centrale, il faut les nommer pour trois ans. » Je vais voir le premier ministre qui était Raymond Barre – que j'avais connu comme ancien directeur de cabinet de Jeanneney – et je lui dis : « Il faut me sortir de là, parce que le jour où Giscard va s'apercevoir que je suis là depuis 12 ans, je vais me retrouver sur le sable. » Donc, trouvez-moi un poste. Et d'autre part, je vous signale qu'il y a un gars qui veut ma place, c'est votre conseiller social ! Cela ferait son bonheur. » Il dit : « Très bien, il faut que je vous trouve une place... Venez à mon cabinet, et je vous confie une mission provisoire sur le travail à temps partiel des fonctionnaires. Et puis on vous trouvera quelque chose. » Trois mois se passent, je fais mon rapport, et à un moment donné, je lui dis : « Il faudrait me trouver un point de chute ! »

Juste à ce moment-là, en plein conseil des ministres, Giscard dit à son Premier Ministre : « De mon temps, le poste de directeur du FORMA était un poste important ; le titulaire est parti à la retraite il y a trois semaines et je vois que vous ne me proposez personne ! » Raymond Barre rentre à son cabinet, furieux, en disant : « Qu'est-ce que c'est cette histoire de directeur du FORMA ? » Alors, son conseiller agricole lui dit : « Oui, il y a une bagarre : le ministère de l'Agriculture a un candidat ; les Finances on ne sait pas très bien s'ils ont un candidat mais c'est un poste qui traditionnellement leur revient, et nous, Monsieur le Premier Ministre, on a aussi un candidat. Alors le ministre de l'Agriculture compte les coups. » Raymond Barre leur dit : « Écoutez-moi, je vais trancher ; vous prenez Monsieur Prieur. Il a été chef de division au FORMA. Il a dirigé pendant dix ans un établissement public de grande dimension donc, il sera bien capable de diriger le FORMA et, de plus, c'est un ancien de la direction du budget aux Finances. »

Alors, stupeur au Cabinet de l'Agriculture car personne ne pensait à moi, évidemment, je n'étais pas connu dans le monde agricole officiel. Et quand même, Méhaignerie dit à M. Barre : « Écoutez, il faut que je consulte la FNSEA. Moi, je n'ai rien contre Monsieur Prieur, mais je veux quand même consulter la FNSEA. » Il appelle François Guillaume ; la FNSEA était en conseil de direction ; il y avait trente gars autour de la table. Guillaume sort pour prendre au téléphone le Ministre de l'Agriculture, puis il revient, et dit : « Qui connaît Monsieur Prieur qui va être nommé directeur du FORMA ? » Deux mains se lèvent : le président de la FDSEA de Normandie qui dit « oui, il a été stagiaire dans mon exploitation » et Debatisse qui dit « non seulement je le connais, mais c'est un ami... ». Guillaume revient dire au téléphone à Méhaignerie stupéfait : « M. Prieur est bien connu de la profession agricole. La FNSEA approuve sa nomination. »

Car j'avais beaucoup travaillé avec Debatisse. Debatisse était un homme qui avait des idées neuves (voir ce que j'ai dit tout à l'heure sur la politique des structures), mais aussi qui était profondément persuadé que le monde des représentants des exploitants agricoles de l'époque – qui avaient comme formation le seul certificat d'études, et encore – que les élites agricoles manquaient de culture générale, et donc, il avait créé l'IFOCAP

(Institut de formation des cadres paysans) qui était un institut de formation pour que les syndicalistes agricoles voient un petit peu plus haut que leur produit et aient quelques connaissances sur l'Europe, la société française non agricole. L'IFOCAP m'avait utilisé comme conférencier à plusieurs reprises et je continue toujours (Debatisse est décédé et c'était devenu un ami). L'IFOCAP publie toujours un bulletin qui s'appelle *Paysans et société* dans lequel je tiens la rubrique sociale. Je signale que dans le numéro de ce mois-ci il y a un article très intéressant qui est « Témoignage de trois acteurs sur la loi complémentaire agricole de 1962 ». Il s'agit de Marcel Deneux, Lucien Douroux et Jean-Claude Sabin.

Voilà comment je me suis retrouvé, un peu impromptu, directeur du FORMA. J'ai été l'avant-dernier car je suis parti aussi brusquement que j'étais arrivé, dans les circonstances suivantes.

Madame Cresson est nommée, en mai 1981, ministre de l'agriculture et je me souviens que, durant la passation de pouvoirs (un samedi), Méhaignerie lui avait dit : « Madame, il y a un problème que je n'ai pas voulu trancher mais je vous demande de convoquer le directeur du FORMA cet après-midi, parce que c'est un problème urgent de marchés agricoles. » Madame Cresson me dit « Bon, venez cet après-midi à trois heures ». Alors, elle me dit : « Qu'est-ce que c'est que cette histoire ? » ; je lui dis : « C'est très simple, c'est le marché de la pomme de terre primeur. La pomme de terre primeur est cultivée dans le nord de la Bretagne par des gens qui sont un peu pêcheurs, un peu agriculteurs. En principe, la pomme de terre nouvelle arrive sur les marchés parisiens, en mai, au moment où les Parisiens sont las des vieilles pommes de terre de septembre, et donc les prix sont intéressants. Sauf qu'une fois tous les trois ou quatre ans, il n'y a pas de gel pendant l'hiver en Bretagne du Nord ; résultat, il y a des quantités formidables de pommes de terre primeur, et à ce moment-là les cours sont bas à Paris ; ajoutez à cela que l'on a permis l'entrée de quelques contingents de pomme de terre marocaines ou maltaises ; enfin, toujours est-il, cette année (1981) la pomme de terre primeur sur les marchés parisiens est à un niveau très bas. Donc, les agriculteurs demandent que, à travers le FORMA, on fasse ce que l'on fait d'habitude, une fois tous les cinq ans ! » Alors, elle me dit : « Qu'est-ce qu'on fait une fois tous les cinq ans ? » Je lui explique : « On laboure les champs de pommes de terre primeur et on paye tant à l'hectare. » La ministre répond : « Mais vous êtes complètement fou ! » Et je confirme : « Oui, on enfouit les pommes de terre ce qui fait baisser l'offre et redresser les prix ; les paysans sont au pied de leur champ et on leur donne tant à l'hectare. On a commencé les discussions ; il ne reste qu'à fixer le montant de la prime à l'hectare, alors on peut discuter le montant de cette prime. De plus, le FORMA a des réserves de crédits non dépensés. » La ministre : « Mais ce n'est pas possible, l'Afrique meurt de faim ! » « Oui Madame, c'est exact, mais pour envoyer les pommes de terre primeur en Afrique, il faut affréter des bateaux. Et les pommes de terre primeur, ça germe ! Sur un quai à Dakar, ça ne durera pas longtemps sans que l'on n'ait de gros ennuis ! » Elle me dit : « Bon, ça va. J'ai vu ! », et je n'ai plus entendu parler de cette affaire.

Le dimanche, les gars de Saint-Pol-de-Léon et autres dégringolent à Rennes, cassent tout sur le périphérique de Rennes, et Hervé qui était ministre et maire de Rennes, téléphone à Madame Cresson en disant : « Tu ne te rends pas compte, mais les pommes de terre primeur c'est très classique. Le FORMA sait faire ça. Le nouveau gouvernement passe pour être incompetent ! »

Je ne sais pas ce qui s'est passé mais j'ai appris quelque temps après que le conseil des Ministres me donnait un successeur qui sera le dernier directeur du FORMA avant l'éclatement de celui-ci en offices par produits.

Comité d'histoire des offices agricoles

Liste des membres

2016

Membres titulaires

Roger Barralis
Georges Beisson
Christian Bernadat,
correspondant site web
Frédéric Brun
Alain Chatriot
Claude Chéreau †
Fabien Conord
André Courtois
Michèle Duby
Anne-Marie Frénehard
Anne-Marie Gonin
Joël Gout
Bernard Grinfeld
Steven Kaplan,
membre d'honneur
Françoise Langevin-Mijangos,
secrétaire du Comité
Bernard Le Roy
Edgard Leblanc,
président du Comité
Daniel Lefebvre
Jean-Marie Pascal
Édouard Lynch
Christian Prieur

Membres ès qualités

Archives de France
Clotilde Le Forestier De Quillien,
Patrick Soler,
Secrétaire général adjoint de FranceAgriMer
Nadia Bouriah
Chef de l'unité Archives, FranceAgriMer
André Barlier
Directeur des Marchés, études et prospective
(MEP) FranceAgriMer
ODEADOM

Membres associés

Lucien Bourgeois
Patrice Germain
Maxime Gotesman
Jean-Louis Rastoin

Table des matières

Remerciements

Les auteurs et les témoins

Préface par Éric Allain, Directeur général de FranceAgriMer

Introduction, par Alain Chatriot, Fabien Conord et Édouard Lynch

Partie I

Colloque "Organiser et orienter les marchés agricoles" - avril 2015

Communications

Lucien Bourgeois

1960-1980 : La PAC au cœur des enjeux géostratégiques mondiaux 29

Alain Chatriot

Les syndicats agricoles français face aux débuts de la politique agricole commune 39

Édouard Lynch

L'organisation et les interventions sur les marchés agricoles : un nouvel enjeu des mobilisations collectives dans les années soixante 51

Edgar Leblanc

Les directeurs des organismes d'intervention, hauts fonctionnaires en politique ? 63

Antoine Bernard de Raymond

Les transports comme rationalité organisatrice d'un marché national.
La modernisation du marché des fruits et légumes en France (1953-1980) 81

Egizio Valceschini

Histoire de la régulation interprofessionnelle dans la filière des légumes transformés, des années 1960 aux années 1980 91

Jean-Paul Charvet

L'organisation du marché du blé en France et en Europe, des années 1960 aux années 1980 111

Stéphane Le Bras

La filière viti-vinicole languedocienne et les projets de politique viticole communautaire (fin des années 1950, années 1960) 121

Pauline Marty

La filière bovine de la fin des années 1950 au début des années 1980 en Corrèze : organisation et modernisation des marchés agricoles entre injonction nationale et relais municipal 139

Partie II

Colloque "Organiser et orienter les marchés agricoles" - avril 2015

Témoignages

Marcel Deneux

Témoignage d'un responsable agricole du secteur laitier sur le pilotage des marchés agricoles (années 1953-1983) 151

Anne-Marie Gonin

1973-1983, les débuts dans la carrière d'une jeune cadre A à l'ONIC 161

Maxime Gostesman

Le *Livre Blanc* de l'ONIC, l'histoire d'une lutte syndicale 177

Pierre Lelong

La création et les débuts du FORMA : au cœur des enjeux de la politique agricole 197

Partie III

Matinée "FORMA" du 9 octobre 2012

Témoignages

Georges Beisson

Les procédures financières du FORMA 207

Christian Bernadat

La mise en place du « Prélèvement de Coresponsabilité » en 1977 : mesure atypique, mais exemple de la souplesse et de la réactivité du FORMA 213

Bernard Grinfeld

L'organisation du FORMA pour la gestion, le contrôle et le paiement des aides communautaires 219

Bernard Le Roy

La concertation avec la profession agricole au FORMA (l'exemple des produits laitiers) 225

Jean-Marie Pascal

Le Statut des personnels du FORMA 231

Christian Prieur

1962-1982, de l'ENA à la direction du FORMA : un parcours à la fois atypique et classique, au cœur des décisions gouvernementales 235

ORIENTER ET RÉGULER

les marchés agricoles : entre pilotage national et politique agricole commune

Le comité d'histoire des offices agricoles a engagé depuis plusieurs années, avec le soutien de FranceAgriMer, un travail d'inventaire et de valorisation de l'histoire et des archives des différents offices agricoles. L'un de ses objectifs est d'encourager de nouvelles recherches sur l'histoire des différentes politiques agricoles en France au XX^e siècle.

Un premier colloque a été organisé par le comité en avril 2012, et dont les travaux ont été publiés la même année sous le titre *Organiser les marchés agricoles. Le temps des fondateurs. Des années 1930 aux années 1950* (Alain Chatriot, Edgar Leblanc, Édouard Lynch (dir.), Armand Colin).

Un deuxième colloque, à l'origine du présent ouvrage, s'est tenu en avril 2015, afin de traiter la période suivante (des années 1960 aux années 1980), marquée par de profondes mutations : une révolution agricole qui bouleverse les conditions de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles, l'insertion croissante dans les marchés internationaux, qui succède à une stratégie d'échanges basée sur l'empire colonial, les nouvelles perspectives ouvertes par la construction européenne. Autant de bouleversements qui génèrent des formes renouvelées d'intervention de l'État.

Réunir différentes approches disciplinaires (historiens, géographes, économistes, sociologues...), couvrir différentes filières, évoquer les acteurs, dans leurs parcours collectifs ou individuels (professionnels, personnels des établissements, politiques, hauts fonctionnaires...), en croisant les communications scientifiques et les témoignages d'acteurs de cette période : telle est l'ambition qui a guidé la programmation des travaux, dirigée par Alain Chatriot, Fabien Conord et Édouard Lynch.

C'est dans cette dynamique d'intensification de la politique d'encadrement des marchés, d'intervention accrue de la puissance publique dans le contexte fluctuant et parfois tendu de la mise en œuvre de la PAC que s'inscrivent les différentes communications et les témoignages qui leur font écho, rassemblés dans cet ouvrage, qui s'attache à éclairer des pans encore largement méconnus de cette période centrale de notre histoire économique, sociale et politique.

Alain Chatriot

Professeur d'histoire contemporaine, Sciences Po Paris

Fabien Conord

Maître de conférences HDR en histoire contemporaine, Université Blaise-Pascal Clermont-Ferrand II, CHEC

Édouard Lynch

Professeur d'histoire contemporaine, Université Louis Lumière – Lyon II, Laboratoire d'études rurales



FranceAgriMer

ÉTABLISSEMENT NATIONAL
DES PRODUITS DE L'AGRICULTURE ET DE LA MER

FranceAgriMer / Comité d'histoire

Conception et réalisation : unité Documentation

Impression : atelier d'impression de l'Arborial

COMITÉ D'HISTOIRE DES OFFICES AGRICOLES

<http://www.histoire-offices.com/> N° ISBN : 978-2-95632-36-1-7