

Lignes directrices de la politique de structure agricole menée dans les États membres (1968)

Légende: En 1968, la Commission des Communautés européennes publie un rapport sur les politiques agricoles nationales des six États membres de la Communauté économique européenne (CEE).

Source: Rapport concernant les politiques nationales de structure agricole dans la Communauté (Com (68) 1000), Partie F. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, 1968. 173 p.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/lignes_directrices_de_la_politique_de_structure_agricole_menee_dans_les_etats_membres_1968-fr-b10394b8-0f10-430b-8845-815e99838d8c.html

Date de dernière mise à jour: 24/10/2012

Lignes directrices de la politique de structure agricole menée dans les États membres (1968)

[...]

3.1. Allemagne

Dans les premières années qui ont suivi la fin de la deuxième guerre mondiale, l'objectif principal de la politique agricole en Allemagne a été l'augmentation de la production afin de satisfaire, dans la plus grande mesure possible, les besoins alimentaires de la population.

Avec le développement économique général et le passage de l'économie allemande à une phase de haute conjoncture, une nouvelle orientation de la politique agricole s'est fait jour.

La caractéristique de cette orientation consiste dans la volonté de faire bénéficier l'agriculture de ce développement économique et d'adapter le revenu des personnes qui travaillent dans l'agriculture à celui perçu dans les autres branches de l'économie. Cet objectif a été repris dans la loi pour l'agriculture du 5 septembre 1955 qui prescrit la mise en œuvre des moyens de la politique économique générale et de la politique agricole pour permettre à l'agriculture de compenser ses désavantages structurels et économiques vis-à-vis des autres domaines de l'économie et d'augmenter sa productivité. En même temps, la situation sociale de la population active agricole devrait être rendue équivalente à celle des groupes professionnels comparables.

Afin de suivre la situation de l'agriculture, le gouvernement fédéral est tenu de présenter chaque année au parlement et au Conseil du Bund un rapport sur la situation de l'agriculture dans lequel sont indiqués la production et le revenu des exploitations agricoles.

Ce rapport sur la situation de l'agriculture doit également prendre position sur le rapprochement des revenus des personnes occupées en agriculture avec les salaires des groupes professionnels comparables.

En même temps que ce rapport sur la situation de l'agriculture, le gouvernement fédéral doit s'exprimer quant aux mesures qu'il a prises et qu'il envisage de prendre conformément aux objectifs de la loi pour l'agriculture.

C'est en combinant les mesures à long terme pour l'amélioration des structures et à court terme par des aides avec effet direct pour l'amélioration des revenus de la population agricole que les buts de la loi pour l'agriculture doivent être poursuivis.

L'accent de la politique agricole du gouvernement fédéral est placé sur les mesures d'amélioration des structures agricoles, pour lesquelles les moyens mis en œuvre ont continué à augmenter depuis l'entrée en vigueur de la loi pour l'agriculture.

Le programme fédéral d'action économique régionale pour les régions en retard de développement économique, ne prévoit pas seulement un encouragement à des investissements dans les secteurs extra-agricoles, notamment par des aides à l'amélioration des voies de communication et la création d'emplois, mais donne également un supplément d'aide à des mesures agricoles, telles l'amélioration de l'hydraulique et de la voirie. Malgré sa dénomination, cette action n'est pas un programme, mais consiste à mettre des moyens financiers à la disposition de mesures qui peuvent toujours être prises isolément à condition de se situer dans la région prévue. Cette région est très vaste et les moyens financiers sont réduits.

Toutefois, depuis 1960, ont été délimitées les "régions défavorisées par la nature" qui coïncident en très grande partie avec le territoire du programme régional ci-dessus et dans lesquelles l'intensification des actions structurelles agricoles est stimulée par des conditions d'aide plus favorables. En vue de mieux coordonner les activités en matière de politique régionale et de politique de structure agricole, le gouvernement allemand cherche à regrouper ces deux politiques sous la "compétence solidaire"

(Gemeinschaftsaufgabe) de l'État fédéral et des Länder, entre lesquels il existe jusqu'ici une certaine séparation des compétences en matière de pratique administrative.

Par ailleurs, on tente par des études préliminaires (agrarstrukturelle Vorplanung) de faire cadrer les améliorations structurelles agricoles avec la situation et le développement prévisible de l'économie générale de la région.

L'intervention des pouvoirs publics en vue d'améliorer la structure agricole se caractérise, d'une part, par un nombre relativement limité de lois, et, d'autre part, par une évolution dans la nature des moyens financiers choisis pour contribuer à l'efficacité des dispositions contenues dans ces lois. La teneur de ces dernières est d'ailleurs telle que la politique de structure s'est trouvée jusqu'à ces dernières années ramenée essentiellement à une politique de structure de production, car les mesures décidées en vue de l'amélioration de la structure de commercialisation sont en majeure partie plus récentes.

Mis à part la loi de 1919 sur la colonisation interne, les dispositions législatives en vue de l'amélioration des structures de production sont relativement récentes. En 1937, fut promulguée la loi du Reich sur le regroupement des parcelles (Reichsumlegungsordnung) ; elle a été reprise et aménagée par la loi sur le remembrement de 1953 et adaptée aux exigences modernes. C'est en 1955 que fut publiée la loi sur l'agriculture, définissant les grandes orientations de la politique future et d'où sont issues les mesures ultérieures dans les différents domaines de la structure de production. C'est à peu près de la même époque que datent les mesures ayant pour but l'amélioration de la structure de commercialisation ; elles ont été intensifiées depuis 1963 et reprises au budget en tant que mesures spéciales. Bien qu'on ne puisse pas parler d'une conception d'ensemble à propos du financement de ces mesures, chaque groupe bénéficiant de modalités spécifiques, il apparaît cependant que les pouvoirs publics, tant à l'échelon fédéral qu'à celui des Länder, ont, d'une part, limité la politique des prêts qu'ils avaient initialement adoptée pour les mesures d'amélioration à caractère général et l'ont remplacée, essentiellement pour des raisons budgétaires, par l'octroi de bonifications d'intérêts pour les emprunts faits par les agriculteurs sur le marché des capitaux et, d'autre part, augmenté le nombre de cas, notamment pour les investissements effectués dans les exploitations individuelles, où des subventions peuvent être accordées.

Les principales mesures prises dans le domaine des structures de production ont eu pour objet l'amélioration, en premier lieu, des conditions externes de production et, en second lieu, des conditions internes de production. Parmi les mesures de la première catégorie, il convient de ranger celles visant au développement des opérations de remembrement et des travaux d'hydraulique ; celles de la seconde catégorie, plus nombreuses, ont trait, d'une part, à l'augmentation de la taille des exploitations et, d'autre part, à l'amélioration de leur équipement, tant du point de vue des bâtiments que du cheptel mort et vif.

Au fil des années, les remembrements ont augmenté en importance et pris de plus en plus le caractère d'amélioration intégrale incluant, en plus du regroupement proprement dit, des travaux d'amélioration du sol, d'hydraulique et de voirie. Plus de 300.000 ha sont remembrés chaque année. On a estimé que près de 15 millions ha nécessitaient un remembrement. Jusqu'en 1966, 7,7 millions d'ha ont été remembrés, mais près de 3,4 millions ha de ceux-ci nécessiteraient déjà un nouveau remembrement.

A côté de ce type de remembrement, existent des regroupements accélérés dans lesquels les travaux de mesurage sont autant que possible évités et qui permettent d'améliorer déjà sensiblement les conditions de production, dans les régions où la propriété est très morcelée, même si des travaux d'hydraulique et de voirie ne peuvent être effectués simultanément. Ces regroupements accélérés peuvent d'ailleurs constituer la première étape d'opérations de remembrement à caractère intégral qui seront exécutées par la suite. Entre 1956 et 1964, plus de 360.000 ha ont été remembrés selon cette procédure.

Quant aux mesures prises en vue d'améliorer l'hydraulique agricole, elles concernent non seulement les travaux en quelque sorte classiques de drainage, d'irrigation et de lutte contre les inondations, mais aussi ceux à caractère moins purement agricole d'adduction et d'évacuation des eaux des communes rurales et, enfin, les travaux de construction et de consolidation de la voirie qui représentent en Allemagne une part importante des mesures d'amélioration des facteurs de production. Pour certaines régions, dans lesquelles

l'économie hydraulique revêt une importance particulière, des dispositions spécifiques sont prises dans le cadre des plans propres à ces régions : il s'agit en fait du Küstenplan pour les régions en bordure de la mer du Nord et de l'Alpenplan. On peut se faire une idée de l'importance relative de chaque type de travaux si l'on sait qu'en attribuant aux dépenses consacrées aux travaux d'assainissement et de drainage la valeur 1, celles des travaux d'adduction d'eau prennent la valeur 2,5 et celles des travaux de voirie la valeur 2 ; quant aux travaux d'irrigation, les dépenses faites dans ce cadre ne représentent que le vingtième de celles des travaux de drainage.

Si l'amélioration de l'infrastructure agricole ainsi obtenue a contribué à modifier favorablement la situation économique des exploitations, il a été estimé cependant que des dispositions davantage orientées vers les exploitations considérées individuellement devaient être également adoptées pour leur permettre d'augmenter leur viabilité.

C'est dans cette optique qu'ont été décidées, à partir de 1956, les mesures d'agrandissement des exploitations. Cet agrandissement pourrait soit aller de pair avec une transplantation, soit être réalisé de manière indépendante. Deux séries de mesures encourageant l'agrandissement des exploitations coexistaient donc. En 1966, l'encouragement à l'agrandissement en tant que mesure indépendante a été à nouveau supprimé. Il n'est plus encouragé que dans le cadre de transplantations ou d'améliorations aux bâtiments d'exploitations anciens : il n'est d'ailleurs encouragé que s'il prend la forme de la colonisation de terres contiguës.

Par ces mesures, les exploitations parviennent à une dimension suffisante pour assurer un revenu correct à une famille composée de deux personnes actives. Afin d'assurer à ces dispositions le maximum d'efficacité, les exploitants qui désirent en bénéficier doivent fournir un plan de gestion et de production de leur exploitation établi en fonction de l'augmentation de la superficie. Ce plan est examiné par un comité d'experts qui se prononce sur sa valeur économique, et il est pris comme base pour l'octroi des aides financières. En outre, les exploitants bénéficiaires peuvent être tenus de s'affilier à un office de vulgarisation qui contrôle la conformité de l'évolution de l'exploitation avec le plan établi par l'exploitant.

Les exigences en ce qui concerne la taille des exploitations ont également amené les pouvoirs publics, en 1961, à mettre sur pied la législation sur la mutation des terres visant à empêcher les mutations de terres agricoles qui aboutiraient à une taille ou à un parcellement défavorable ; c'est ainsi que cette législation combinée avec la loi sur la colonisation interne permet par exemple aux organismes chargés de la colonisation d'exercer, sous certaines conditions, un droit de préemption et à un cohéritier de pouvoir recevoir la totalité des terres d'une exploitation rurale par décision judiciaire (sous réserve de désintéressement des autres cohéritiers). Quant aux pensions versées aux vieux agriculteurs à partir de l'âge de 65 ans, s'ils cèdent leur exploitation après 50 ans, elles ont, en plus de leur contenu social, un effet sur la structure puisqu'elles favorisent une occasion opportune de l'exploitation. Dans le cas où il n'y a pas de successeur sur l'exploitation, les terres abandonnées sont mises à la disposition d'autres exploitations afin de les agrandir. Enfin, les transplantations, qui ont pour objectif essentiel l'édification de bâtiments d'exploitation à la fois plus conformes aux impératifs d'une gestion rationnelle et plus proches des terres à exploiter, sont le plus souvent liées à une augmentation de la taille de l'exploitation ; d'ailleurs, près de 40 % des transplantations ont porté sur des exploitations d'une superficie supérieure à 20 ha.

En dehors des opérations de transplantation, des mesures de construction dans de vieilles fermes sont également prises.

Par ailleurs, en 1966, différentes mesures ont été décidées en vue d'améliorer les conditions de production et la qualité des produits, dans le cadre d'un programme d'aide aux investissements, dont un nombre considérable d'exploitations individuelles peuvent profiter. Il s'agit surtout de l'achat, de la construction et de la modernisation des bâtiments agricoles, de l'amélioration et de l'extension du cheptel mort (à l'exclusion de l'outillage de remplacement), de l'extension du cheptel de reproduction et de qualité, des plantations d'une durée d'au moins 5 ans, de l'amélioration et de la construction de chemins d'exploitation par des exploitations individuelles. L'utilité de ces investissements doit être prouvée, lors de la demande, au moyen d'un plan de développement de l'exploitation.

C'est le même souci d'obtenir des produits de qualité répondant le mieux possible aux exigences des consommateurs qui a conduit les pouvoirs publics allemands à prendre des mesures destinées à améliorer aussi bien la qualité au niveau de la production même qu'à celui du conditionnement. Des subventions peuvent ainsi être accordées à des associations de producteurs, d'une part, pour les différents investissements ayant pour but la production de blé de qualité, pour le contrôle des porcs, des bovins et des moutons à l'engraissement et des œufs de consommation et, d'autre part, pour les installations et les équipements de stockage et de séchage de céréales et de fourrage, de conservation de pommes de terre de semence et de légumes, de réfrigération du lait et de fabrication du vin.

Les mesures prises dans le domaine de la structure de production ont reçu, au cours des dernières années, un prolongement sous la forme de mesures en vue de l'amélioration de la structure de commercialisation, car il est apparu que le revenu des agriculteurs est largement dépendant de cette dernière. L'accent a été mis par les pouvoirs publics, qui octroient des subventions, sur l'amélioration de la structure de l'industrie laitière, essentiellement par des fusions de petites laiteries, et la construction de nouvelles installations de stockage, de conditionnement et de vente de fruits, légumes et pommes de terre. Des dispositions ont également été adoptées pour améliorer et développer les installations et les équipements de réception et de séchage de céréales dans les entreprises situées au premier stade de la commercialisation, notamment les coopératives et les moulins ainsi que les installations de ramassage, de transformation et de vente des œufs et d'abattage des volailles. La construction d'abattoirs de bovins et de porcs a par ailleurs été encouragée dans les régions de production éloignées des grands centres de consommation.

La charge financière de l'ensemble des mesures d'amélioration de la structure agricole incombant aux pouvoirs publics est répartie entre le Bund et les Länder, ces derniers supportant environ le quart du coût total. Plus de la moitié des subventions et la quasi-totalité des prêts ont été attribués au profit de la structure de production. Enfin, l'importance prise par la politique de structure agricole est démontrée par le fait qu'entre 1959 et 1966, le montant des aides financières à l'amélioration des structures, tant du Bund que des Länder, a doublé.

3.2. Belgique

Au moment de la crise des années 30, la politique agricole en Belgique perdit le caractère très libéral qu'elle avait eu jusque là. De quelques mesures prises en vue de l'amélioration de l'hydraulique et de la réglementation du fermage, on est passé à un ensemble de dispositions visant à protéger l'agriculture nationale de la concurrence étrangère. Mais c'est à partir des années 50 seulement, lorsque l'attention a pu se détourner de l'objectif primordial d'augmentation de la production, visé après la deuxième guerre mondiale, que les pouvoirs publics ont commencé à se préoccuper davantage de la structure agricole. Dix ans après, l'accent a dû être mis sur une politique "d'exportation offensive" afin d'écouler les excédents apparus dans certains secteurs de production. Finalement, une loi de 1963, appelée loi de parité, a assigné pour objectif à la politique agricole de tendre, dans le plus bref délai, à assurer la rentabilité économique et la promotion sociale de l'agriculture afin de réaliser la parité avec les autres secteurs de l'économie. Cette loi indique dans quelles directions devrait s'orienter l'action des pouvoirs publics pour parvenir aux objectifs fixés : des mesures doivent être prises en vue d'améliorer l'infrastructure agricole et horticole et la gestion individuelle des exploitations et de développer la production de produits de qualité. Il apparaît donc que le législateur a confié à la politique de structure de production le rôle essentiel dans l'amélioration de la structure agricole globale. Toutefois, on attache également de plus en plus d'importance aux structures de transformation, de stockage et de commercialisation.

L'amélioration de l'infrastructure agricole doit être réalisée au moyen des remembrements, des travaux d'hydraulique et de voirie agricoles et, dans une moindre mesure, par l'électrification des écarts et des fermes isolées. C'est une loi de 1956 qui a marqué le début véritable des opérations de remembrement qui peuvent d'ailleurs être accompagnées de travaux dans le domaine de l'hydraulique et de la voirie.

Selon les estimations, 500.000 ha de terres agricoles devraient faire l'objet de remembrement, au rythme d'environ 20 à 25.000 ha par an. Mais il s'est déjà révélé que ce programme ne pourrait pas être respecté en raison de l'insuffisance numérique du personnel technique et un ordre de priorité a dû être établi pour les très

nombreuses demandes ; au premier septembre 1966, les remboursements terminés ne couvraient que 10.440 ha, tandis que les réalisations en cours couvraient quelques 75.700 ha.

En dehors de ceux effectués à l'occasion des remboursements, les travaux d'hydraulique agricole proprement dits concernent aussi bien la régularisation et le curage des cours d'eau non navigables que l'assainissement et le drainage des terres agricoles. Les services du Ministère de l'agriculture ont estimé à environ 210.000 ha la superficie des terres dont le rendement pourrait être considérablement accru par l'amélioration du régime hydraulique et ont, en conséquence, prévu d'aménager 25.000 ha par an. Mais, pas plus que pour le remboursement et pour des raisons identiques, ce programme n'a pu être respecté, le rythme atteint en 1965 étant d'environ 8.000 ha par an. Pour chacun de ces domaines, remboursement, voirie agricole et hydraulique, l'État accorde des subventions qui peuvent atteindre 60 % du coût total. Toutefois, en ce qui concerne la voirie agricole, l'intervention de l'Etat est de 35 % maximum lorsque cette amélioration n'est pas effectuée dans le cadre d'un remboursement.

Quant à l'amélioration de la gestion des exploitations individuelles, elle est recherchée par des mesures de nature diverse. En premier lieu, la tenue de carnets d'exploitation et de comptabilités d'exploitation, sous la direction de fonctionnaires du ministère de l'agriculture ainsi que l'intervention d'associations agricoles, en vue de la constitution de conseils gestion, et la création de groupes pour la gestion des exploitations ont été encouragées. Une contribution annuelle de 50 UC maximum est allouée à ces groupes de gestion qui comprennent de 7 à 15 chefs d'exploitation, examinent les problèmes communs qui se posent dans la gestion de leur exploitation et échangent leur expérience dans ce domaine. De leur côté, les services du ministère de l'agriculture ont mis au point des modèles d'exploitation agricole qui permettent notamment de déterminer, pour chaque région, la superficie minimum que doit avoir une exploitation occupant deux unités de travail, pour que la rémunération de leur travail puisse être considérée comme au moins équivalente à celle proposée pour les travailleurs agricoles salariés y compris les charges sociales. Pour 1967, la rémunération considérée comme souhaitable était de 2.740 UC par an pour une unité de travail familiale.

En second lieu, le nombre des cours de formation et de perfectionnement, à l'usage des agriculteurs qui n'ont pas suivi d'enseignement agricole véritable, a été augmenté, de même que les moyens d'action des services de vulgarisation. L'assistance à ces cours est d'ailleurs favorisée par le fait que les jeunes agriculteurs peuvent percevoir l'indemnité de promotion sociale versée à tous ceux qui suivent un enseignement post-scolaire en dehors de leurs heures de travail.

Des excédents de production s'étant manifestés dans certains secteurs, le gouvernement veut trouver des possibilités d'écoulement supplémentaire en faisant en sorte que les produits répondent mieux aux exigences des consommateurs, tant sur le plan national que sur les marchés extérieurs vis-à-vis desquels une "politique d'exportation offensive" a été décidée à partir des années 60. Les pouvoirs publics, après avoir fixé des normes de qualité, ont octroyé des primes pour quelques produits de haute qualité et développé la vulgarisation des techniques permettant de les obtenir. A cet égard, un effort particulier a été fait pour l'amélioration de l'espèce bovine, essentiellement par le renforcement de la sélection de quelques races seulement et le développement de l'insémination artificielle.

A côté des mesures prises en vue d'atteindre les objectifs primordiaux contenus dans la loi de parité, des dispositions ont été édictées, au fur et à mesure de la mise en œuvre de la politique de structure, en vue de parvenir à des résultats considérés comme souhaitables dans d'autres domaines également importants. Dans ce cadre s'inscrivent les mesures tendant, d'une part, à favoriser l'existence d'exploitations viables, et d'autre part, à assurer aux exploitants la sécurité dans leur activité.

Un autre élément de la politique de structure agricole est représenté par une loi de 1965 qui a institué l'octroi d'une indemnité de sortie, versée par le Fonds d'assainissement, aux chefs de petites exploitations non viables, qu'ils soient propriétaires ou fermiers, qui cessent leur activité après l'âge de 40 ans. Conformément aux objectifs de la loi, ce sont surtout des exploitations d'une superficie inférieure à 5 ha qui ont été abandonnées et les terres ainsi libérées ont le plus souvent servi à l'agrandissement d'exploitations se trouvant au voisinage du seuil de viabilité. Mais les résultats réels ont été nettement inférieurs à ceux escomptés : en décembre 1967, 1.085 agriculteurs avaient bénéficié de ces possibilités et abandonné 2.875

ha. De son côté, le Fonds d'investissement vient en aide aux agriculteurs qui veulent soit reconverter leur exploitation vers des spéculations plus rentables, soit acheter du cheptel mort ou vif ou encore apporter des améliorations à leurs bâtiments d'exploitation, en leur accordant des bonifications d'intérêt et la garantie pour les emprunts effectués pour la réalisation de ces investissements.

Ces bonifications d'intérêt peuvent atteindre 3 %, et la garantie peut porter sur 75 % des prêts contractés, mais elles ne sont allouées que pour des investissements effectués dans des exploitations gérées de manière rationnelle et pouvant assurer un revenu minimum déterminé.

En raison de l'importance économique de l'exploitation sous le régime du fermage, qui est illustrée par le fait que la superficie des terres ainsi exploitées atteint en Belgique 70 % de la superficie agricole utile totale, le législateur a dû intervenir pour assurer des garanties au preneur, tant en ce qui concerne une durée suffisamment longue du bail, en lui permettant de tirer profit de la réalisation d'investissements de culture, que l'exercice d'un droit de préemption lors de la mise en vente par le propriétaire des terres louées. Dans le même souci d'assurer aux agriculteurs la sécurité dans leur activité, le législateur a délimité, à propos des plans d'aménagement du territoire, les zones à vocation agricole et a permis aux autorités communales de protéger les agriculteurs contre les boisements intempestifs au milieu des champs de culture.

Quant à l'amélioration de la structure de commercialisation, elle consiste essentiellement en un ensemble de dispositions prises en faveur des coopératives de producteurs qui se livrent au stockage, au conditionnement, à la transformation et à l'exportation des produits agricoles. Les effets de ces mesures, qui concernent à la fois la vulgarisation des méthodes issues de la recherche et à l'octroi d'aides financières par le Fonds d'investissement, se font sentir surtout dans la commercialisation des fruits et légumes, dans l'industrie laitière et les abattoirs, secteurs pour lesquels ont été préparés des plans de rationalisation et de restructuration.

Un certain nombre de mesures de divers ordres, exposées jusqu'ici, reçoivent une application particulièrement développée dans les deux "régions d'essai" qui sont le Borinage et le Hageland-Campine du Sud où la situation économique en général et celle de l'agriculture en particulier ont été jugées préoccupantes et considérées comme devant faire l'objet de mesures d'amélioration en profondeur. Elles fournissent en quelque sorte un terrain de choix pour la mise en œuvre coordonnée des mesures de la politique de structure agricole et de la politique régionale.

3.3. France

La politique française de structure agricole est partie intégrante de la politique économique et sociale générale : de ce fait, les objectifs poursuivis par l'une et l'autre sont confrontés et harmonisés au moment de l'établissement du plan, lequel a pour but d'assurer un développement cohérent de l'activité économique générale en vue du progrès social. Cette intégration fait en sorte que la politique de structure agricole, en plus de ses objectifs propres, dont le nombre et l'importance sont directement fonction du rôle et de la place du secteur agricole dans l'économie du pays, concourt également à la réalisation d'objectifs impartis à la politique économique et sociale.

Les objectifs centraux de la politique des structures agricoles sont l'augmentation du revenu et l'amélioration des conditions de vie des agriculteurs en vue de s'orienter vers la parité de revenu entre agriculteurs et non-agriculteurs. Quant aux autres objectifs à la réalisation desquels la politique de structure agricole doit concourir, il s'agit essentiellement de la réalisation d'une densité optimum de population agricole dans chaque région agricole, de l'amélioration de la situation des régions en retard ou en difficulté et de la diffusion maximum du pouvoir économique parmi les agriculteurs recherchée par l'accession du plus grand nombre possible d'exploitations à la rentabilité économique et par le regroupement des agriculteurs pour acheter, produire et vendre. Le lien avec la politique des marchés est naturellement étroit et, à ce propos, il appartient également à la politique des structures de contribuer directement à développer les productions déficitaires et de qualité et de décourager celles qui sont excédentaires ou qui ne répondent pas aux exigences des consommateurs.

Ce faisant, elle concourt également à la réalisation de l'objectif d'amélioration de la position du secteur agricole dans la concurrence sur le plan européen.

Quant à la nature des mesures à appliquer dans le domaine agricole, le plan, de caractère à la fois incitatif et indicatif, joue, en France, un rôle déterminant dans le développement économique et l'évolution sociale. Dans le cadre ainsi défini, la puissance publique, par la voie législative ou réglementaire, s'efforce de contrôler et d'orienter les évolutions en cours dans le secteur agricole en infléchissant, dans la mesure du possible, les décisions des agents économiques. Ces derniers sont d'ailleurs étroitement associés à l'action poursuivie et se voient confier des responsabilités propres de plus en plus étendues en matière de vulgarisation, d'actions sociales à buts économiques et de commercialisation. La mutation profonde subie par l'agriculture par le passage à une économie axée principalement vers la vente de la production explique l'ampleur des mesures d'amélioration des structures agricoles prises au cours de ces dernières années et le souci constant de les adapter et de les perfectionner, qui fait de la politique française des structures agricoles un domaine mobile et dynamique.

Au niveau de la production, la politique agricole française telle qu'elle s'est précisée après la dernière guerre, alors que l'augmentation de la production agricole était une nécessité pour l'approvisionnement des marchés, a mis l'accent sur l'équipement : équipement foncier (remembrement et travaux connexes), irrigation, assainissement, reboisement et équipement des exploitations (bâtiments, matériel) ainsi que sur la diffusion du progrès technique à partir des résultats de la recherche agronomique et au moyen de l'enseignement et de la vulgarisation agricole.

Par ailleurs, d'autres mesures visaient à assurer la pérennité des exploitations existantes, soit en cas de succession s'il s'agit de gestion directe, soit en fin de bail ou en cas de vente du fonds, s'il s'agit d'exploitations affermées.

A partir de 1960, avec l'apparition des surplus structurels et l'accélération de l'exode agricole et rural correspondant à une expansion industrielle et urbaine particulièrement vive, une nouvelle politique d'orientation a été définie. Tout en maintenant et développant les actions traditionnelles antérieures, elle se propose plus particulièrement d'améliorer la productivité par une meilleure combinaison des facteurs de production, notamment en facilitant la mobilité des terres et des hommes. Elle traduit la prise de conscience par les milieux agricoles, et plus spécialement par les jeunes agriculteurs, des conséquences de l'insertion de l'agriculture dans un monde largement ouvert sur les échanges, qu'ils soient intellectuels, économiques ou sociaux. Les formules originales et spontanées d'association telles que centres d'étude des techniques agricoles (C.E.T.A.), groupements de vulgarisation, centres de gestion, etc... ont joué un rôle important dans ce besoin de renouveau.

Les mesures destinées à faciliter la mobilité des hommes ont un double but :

- aider les agriculteurs, les fils d'agriculteurs et les salariés agricoles en surnombre ou en chômage à se reconverter ;
- faciliter la formation technique et l'installation à la terre de ceux qui veulent et peuvent rester agriculteurs.

Tous, quel que soit leur avenir, doivent pouvoir bénéficier de l'enseignement général au même titre que les autres groupes socio-professionnels, d'où une loi-programme sur l'enseignement agricole prévoyant la possibilité de changement d'orientation aux différents niveaux de la scolarité et la généralisation des bourses d'étude aux enfants d'agriculteurs.

L'indemnité viagère de départ accordée aux exploitants âgés, à condition qu'ils libèrent leur exploitation, est une disposition importante puisque, outre son aspect social, elle a une double finalité : la relève des générations et la constitution d'exploitations plus vastes.

Les sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER), peuvent acheter les terres librement mises en vente, en usant, si c'est nécessaire, du droit de préemption que la loi leur a confié, et les répartissent

ensuite en vue de constituer des exploitations de dimension suffisante.

Elles s'efforcent d'avoir une action sur les transactions de façon à éviter que la hausse des prix ne freine l'agrandissement des exploitations.

D'autres mesures visent à favoriser l'agrandissement progressif d'un certain nombre des exploitations actuelles :

- les subventions pour les bâtiments d'élevage, les prêts spéciaux d'installation et d'équipement ne sont mis en œuvre que si l'exploitation atteint une certaine dimension exprimée en hectares ou en têtes de bétail ;
- une solution pour répondre à la nécessité, imposée par le progrès technique, de promouvoir de plus grandes unités de gestion, est recherchée dans l'agriculture de groupe. La voie avait été amorcée par les encouragements portés aux coopératives d'utilisation en commun du matériel agricole (CUMA) ; elle a franchi une nouvelle étape avec la mise au point d'un statut juridique original, celui des groupements agricoles exploitation en commun (GAEC) reconnus, qui permettent de regrouper la totalité des activités de plusieurs exploitations ou de mettre en commun certains ateliers spécialisés.

La politique française, en même temps qu'elle favorise la concentration et l'extension des exploitations existantes, entend offrir cette possibilité au plus grand nombre possible de celles d'entre elles près d'atteindre la limite de la rentabilité économique et financière. C'est ainsi que les aides de l'État accordées par priorité aux exploitations d'une dimension suffisante, peuvent être refusées dans certains cas aux plus importantes d'entre elles. Dans le même esprit, des formules sociétaires (sociétés civiles agricoles, groupements agricoles fonciers) comportant des avantages fiscaux permettent à plusieurs propriétaires de rassembler des immeubles agricoles en vue d'en faciliter la gestion. Par ailleurs, les cumuls et réunions d'exploitations sont soumis à autorisation au-delà de certaines limites.

Ces mesures au niveau de la production sont complétées par un système de garanties contre les calamités agricoles, qui prend à sa charge les risques non assurables et qui encourage la souscription d'assurances pour les autres risques.

Dans le domaine de la production agricole, l'établissement d'un cadastre viticole vise à limiter l'extension du vignoble. D'autres mesures encouragent l'implantation de cépages de qualité. Les principales dispositions de la loi sur l'élevage portent sur l'amélioration génétique du cheptel, l'organisation de l'élevage et l'aide au financement des constructions nécessaires à son développement.

Les interventions concernant la structure de commercialisation sont importantes et diversifiées. En effet, on accorde en France une attention particulière aux conditions matérielles et juridiques dans lesquelles s'effectue l'écoulement de la production agricole.

Les préoccupations sont de plusieurs ordres :

- certaines mesures ont pour but de faire fonctionner dans les meilleures conditions ce qui, intéressant aussi bien le producteur que le consommateur, est considéré, de ce fait, comme un service public, d'où les réalisations matérielles et les réglementations relatives aux marchés en tant que centres privilégiés pour la confrontation de l'offre et de la demande (en particulier marchés d'intérêt national) et aux abattoirs ;
- d'autres dispositions ont pour but de renforcer la position des producteurs agricoles vis-à-vis de leurs acheteurs, industriels ou commerçants. Elles se traduisent, de longue date, par les encouragements accordés aux sociétés coopératives dont le statut juridique vient tout récemment d'être adapté pour faciliter le déroulement de leurs activités industrielles et commerciales et pour encourager l'association des capitaux et des compétences d'origine non-agricole. Ces interventions revêtent habituellement la forme d'aides financières pour l'équipement des installations de stockage et de transformation ;
- le souci de renforcer le pouvoir économique des agriculteurs apparaît également dans la législation récente

sur les groupements de producteurs reconnus et les comités économiques agricoles ainsi que dans la réglementation concernant l'économie contractuelle.

A une époque plus récente, est apparue la nécessité, pour l'agriculture, de pouvoir déboucher sur des entreprises de commercialisation et de transformation bien structurées. Aussi l'État accorde-t-il un soutien sélectif pour l'équipement des industries agricoles qu'elles soient coopératives ou non.

L'ampleur des besoins financiers de l'agriculture (entendue au sens large, c'est-à-dire y compris le secteur industriel et commercial de l'aval où il y a, surtout en période de progrès technique et de mutation des structures, à financer des équipements nouveaux et des transferts juridiques de propriété), met en évidence l'intérêt de trouver des capitaux en dehors du secteur agricole.

Dans cette optique, des formules sociétaires permettant d'obtenir une meilleure stabilité des exploitations, tout en améliorant la rentabilité des capitaux, sont à l'étude.

Un système de crédit agricole - à base mutuelle, mais coiffé par un établissement public - très complet, s'est mis en place depuis 75 ans ; il complète les aides accordées par l'État et il met d'importantes ressources à la disposition des producteurs à des taux relativement bas en ce qui concerne certains prêts à moyen et long terme.

Mais les tendances constatées au cours de ces dernières années dans le processus de transformation du milieu rural : croissance de l'économie agricole, réduction de la population vivant de l'agriculture, regroupement des collectivités rurales, évolution du mode de vie au contact des villes, ne sauraient faire oublier de très grandes disparités régionales.

Les unes tiennent aux conditions défavorables du relief ou du climat, d'autres à l'éloignement des grandes voies de communication, d'autres enfin à l'absence de grands centres de consommation. Ces facteurs limitatifs, qui souvent cumulent leurs incidences ont pour conséquence, à moins que des mesures ne soient prises pour contenir leurs effets, d'accentuer les déséquilibres entre les régions à forte implantation industrielle et urbaine - qui se confondent souvent avec les zones à économie agricole développée - et les régions à prédominance agricole dont le regard économique est maintenu par l'éloignement et l'isolement et qui se caractérisent soit par un exode des populations agricoles et de mauvaises structures d'exploitation, soit par un état déprimé de l'économie et une dépopulation atteignant le seuil critique.

Face à ces déséquilibres régionaux, la politique de développement rural et la politique agricole se voient assigner un double objectif au niveau des grandes unités socio-économiques : mieux ajuster les interventions aux possibilités et aux urgences du développement local et les coordonner avec les aspects non-agricoles de l'aménagement du territoire. Ces principes d'une politique géographique sélective axée sur la mise en valeur des possibilités régionales se sont traduits, depuis 1955, par des mesures qui diversifient l'intervention de l'État :

- l'aménagement du territoire et l'action régionale visent à un aménagement de l'espace rural qui réalise l'égalité des chances d'installation dans le secteur des services de manière à assurer aux agriculteurs un environnement favorable ; ils se trouvent cependant confrontés parfois, en premier lieu, avec des problèmes d'infrastructure ;

- la régionalisation - devenue un élément essentiel du Ve Plan - qui a notamment pour but de diversifier, d'après les réflexions menées tant à l'échelon national qu'au niveau régional, les priorités en matière d'investissement public : ici l'accroissement des investissements productifs, là la restructuration foncière, ailleurs l'aménagement hydraulique ou encore le développement du tourisme et la création de parcs nationaux.

La fixation des enveloppes régionales du Plan, et à partir d'elles des crédits budgétaires pour la quasi totalité des équipements en milieu rural, s'efforce d'exprimer dans les faits les choix essentiels de la politique régionale.

3.4. Italie

La politique de structure a toujours constitué en Italie un aspect fondamental de la politique agricole en raison de l'existence d'un certain nombre de problèmes, liés aux conditions naturelles ainsi qu'aux caractéristiques démographiques, auxquels une solution durable ne pouvait être apportée que par des mesures ayant trait aux structures elles-mêmes. La politique autarcique menée avant la deuxième guerre mondiale a contribué à rendre ces problèmes plus complexes en favorisant la mise en culture des terres marginales. Dès la fin de la guerre, il est donc apparu qu'il y avait lieu de procéder avant tout à la remise en ordre du système foncier et à l'amélioration de la structure des exploitations afin de rendre également possible en agriculture le progrès économique et social envisagé pour les autres secteurs d'activité. C'est pourquoi les premières mesures importantes qui furent prises eurent pour but la réalisation, d'une part, de grands complexes de travaux et d'actions combinés, notamment ceux effectués par la Caisse du Midi et, d'autre part, de la réforme foncière. A peu près à la même époque, c'est-à-dire au début des années cinquante, le législateur est intervenu également pour améliorer les structures de production dans les zones de "bonifica". En outre, une attention particulière a été accordée à la création d'exploitations familiales et à l'amélioration de la dimension des exploitations existantes.

Les différentes mesures qui constituent la politique de structure agricole sont mises en œuvre, en premier lieu, par des organes centraux et les services extérieurs du ministère de l'agriculture auxquels viennent se joindre des organismes spéciaux, tels que les consortiums de bonification, les consortiums d'amélioration foncière et les offices de développement, qui constituent, en quelque sorte, des organes d'administration indirecte de l'État et permettent, dans les meilleures conditions, la conciliation des revendications des agriculteurs avec la nécessité d'une ligne d'action uniforme correspondant à l'intérêt de la collectivité nationale. Il convient de signaler que les cinq régions autonomes ont le pouvoir de promulguer des réglementations qui leur sont propres pour l'agriculture et les forêts.

Les premières actions systématiques d'amélioration de l'infrastructure agricole ont été entreprises en application de la loi 215 de 1933 sur la "bonification intégrale". Elles visaient au développement des zones de bonification où existaient, et existent encore, des obstacles complexes d'ordre physique et socio-économique, mais où se trouvent cependant les conditions de base d'une efficacité économique de l'agriculture.

Dans ces zones furent mis en œuvre, en grande partie à la charge de l'État, des "programmes généraux de bonification" portant sur l'aménagement hydrogéologique, la conservation du sol, la régularisation des cours d'eau, l'irrigation et l'infrastructure générale (voirie, réseaux d'eau courante et d'électricité, centres de services, etc...). La même loi encourage en outre les initiatives privées destinées à compléter ces actions d'intérêt général.

Elle revêt une importance particulière sur le plan plus large de l'aménagement de l'espace rural. Les actions qu'elle prévoit peuvent en effet déborder du cadre purement agricole pour constituer la trame de l'aménagement du territoire dans les zones en question ; elles sont par ailleurs coordonnées avec l'activité des autres services publics en vue de leur intégration dans le cadre du développement général du territoire.

Pour les zones montagneuses, la loi n° 991 de 1952 prévoit une action parallèle qui, tout en confirmant les objectifs d'aménagement hydrogéologique contenus dans la loi sur la bonification, vise à améliorer la situation socio-économique de ces zones par des interventions dans le domaine de la production.

A une époque plus récente, et sans modifier le principe de l'encouragement à la "bonification", suivant les normes des lois de 1933 et 1952, les Plans verts n° 1 et 2 ont repris les aspects de productivité agricole et d'équipement rural contenus dans les actions d'amélioration d'infrastructure et de structure agricole de base. Par contre, des lois spéciales (loi n° 11 de 1961 et loi n° 632 de 1967) ont été consacrées aux problèmes de conservation du sol et de régularisation des cours d'eau.

Il faut signaler que si les actions de restructuration foncière sont en principe développées principalement en

fonction de la "bonification" et concentrées dans ces zones, elles peuvent cependant également se réaliser en dehors de celles-ci, dans le cadre de consortiums d'amélioration foncière. Il convient aussi de rappeler que toutes les dispositions législatives en vigueur n'ont pas apporté une solution satisfaisante au grave problème de la "pulvérisation" et du morcellement de la propriété.

Toutes les actions d'amélioration de l'infrastructure bénéficient de l'aide de l'État sous forme de subventions et de contributions au paiement des intérêts des emprunts contractés auprès des établissements de crédit. Les modalités les plus favorables sont accordées pour les travaux du ressort de la Caisse du Midi, qui est chargée du développement général de l'Italie du Sud et des Iles, ainsi que pour les travaux effectués dans certaines zones défavorisées du Centre et du Nord du pays, pour lesquelles la loi n° 614 du 25 juillet 1966 prévoit des interventions spéciales.

Plus récemment, on a assisté à une intensification des interventions des pouvoirs publics destinées à l'amélioration des structures, tant au niveau des exploitations qu'entre celles-ci, ainsi qu'à l'insertion de ces interventions dans des systèmes législatifs organiques.

Ainsi la loi n° 454 du 2 juin 1961, connue sous le nom de Plan Vert n° 1, prévoyait le renforcement de certaines activités préalables au développement de l'agriculture (statistiques, études de marché, expérimentation, assistance technique) ainsi que l'activation financière des lois existantes. Une priorité accordée à certains types d'actions, à certaines zones et aux associations de producteurs ainsi que des critères généraux et spécifiques de rentabilité et d'opportunité avaient pour but d'assurer un développement harmonieux et rationnel des actions publiques et privées en insistant sur l'efficacité économique de la production.

Dans le cadre de l'aide accordée à toutes les améliorations foncières dans les exploitations individuelles et à la réalisation de l'infrastructure agricole et rurale, l'accent fut mis en particulier sur le logement des exploitants familiaux, sur l'irrigation, les productions de qualité et les travaux d'amélioration foncière en zones de montagne. En matière d'amélioration du cheptel, les aides furent accordées en premier lieu aux petites exploitations et aux coopératives, avant tout dans les zones à vocation d'élevage. D'importants apports financiers permirent l'intensification de l'action du Fonds de roulement pour la mécanisation, institué par la loi n° 949 du 25 juillet 1952 qui octroie des prêts à 5 ans à faible intérêt pour l'achat de machines agricoles.

Le Plan Vert n°1 fut le premier à s'attaquer de façon organisée et avec des moyens financiers spécifiques au problème de la valorisation de la production, pour laquelle des aides, sous forme de subventions ou de prêts, furent notamment accordées à des coopératives et aux organismes de colonisation, de bonification et d'amélioration foncière, pour la construction d'installations de collecte, de conservation, de traitement et de transformation.

Enfin, l'effort en matière de travaux publics de "bonification" fut particulièrement important en ce qui concerne l'irrigation.

Tous ces objectifs sont confirmés par le Plan Vert n° 2 (loi n° 910 du 27.10.1966) qui vise en outre à créer les conditions favorables pour l'insertion de l'agriculture italienne dans l'économie agricole communautaire, notamment en favorisant une plus grande efficacité des exploitations agricoles, en particulier celles de type familial. Ce Plan Vert, complété par les programmes régionaux, met à la disposition des agriculteurs des moyens financiers importants, même s'ils s'avèrent souvent insuffisants pour la réalisation des objectifs visés. Il met davantage que le précédent l'accent sur l'augmentation de la productivité dans le secteur agricole.

Le Plan Vert n° 2 fait en sorte que l'intervention des pouvoirs publics soit particulièrement concentrée dans les zones qui offrent les plus grandes possibilités de réaliser les objectifs prévus. C'est ainsi que pour l'élevage, la tendance est à la concentration des actions dans les zones où la tradition zootechnique est la plus solide et dans celles où se rencontrent les conditions voulues pour que l'élevage prenne une importance croissante dans l'économie de l'exploitation. Il faut rappeler en outre que tant le Fonds pour l'élevage que le

Fonds pour la mécanisation constituent des instruments pour faire face aux besoins croissants en matière de capital d'exploitation.

En ce qui concerne l'amélioration des structures d'exploitation, une sélection est effectuée dans la gamme des investissements possibles auxquels sont réservées les subventions en capital ; des facilités de crédit, sous forme de prêts à long terme et de concours de l'État au paiement des intérêts, sont aussi appliquées dans ce secteur.

Les opérations de crédit agricole bénéficient de la garantie du Fonds interbancaire.

Il est prévu des actions en faveur des initiatives collectives pour la commercialisation des produits et pour la construction d'installations collectives de conservation des produits végétaux et animaux sur la base des critères imposant la coordination des différentes initiatives sur le plan national, en vue d'assurer une distribution équilibrée des installations par secteur et par territoire.

Toujours dans le secteur des structures agricoles, la loi n° 717 du 26.6.1965 complète, à l'aide d'instruments et de mesures particuliers, l'activité de l'État en Italie du Sud ; la loi n° 614 du 25.7.1965 prévoit des actions de l'État dans les zones défavorisées de l'Italie du Nord.

Des dispositions législatives permettent d'intervenir dans les cas où des calamités naturelles exceptionnelles rendent nécessaires des mesures d'aide et une refonte des structures foncières et agricoles qui subissent des dommages du fait de ces calamités.

3.5. Luxembourg

Après la deuxième guerre mondiale, la politique agricole au Luxembourg a d'abord consisté en une politique de fixation de prix à la production, pour les principaux produits agricoles, dans le but essentiel d'assurer aux agriculteurs un revenu équitable. En compensation, des subventions ont été versées au stade de la commercialisation afin d'éviter la conséquence normale qu'aurait été l'apparition de prix élevés pour les consommateurs. Simultanément les pouvoirs publics ont pris des mesures visant à améliorer la productivité du travail et la qualité des produits et à doter l'agriculture d'une organisation des marchés efficace. Enfin, la loi d'orientation agricole, promulguée en 1965, a défini les lignes directrices que doit suivre la politique agricole et, partant, la politique de structure qui en est une des composantes.

L'objectif principal qui lui est assigné est la réalisation de la parité de revenu et de conditions de vie entre les travailleurs de l'agriculture et ceux des autres secteurs d'activité. A cette fin, des mesures doivent être prises pour faire participer équitablement l'agriculture au bénéfice de l'expansion économique générale et pour la mettre en mesure de compenser les désavantages naturels et économiques auxquels elle reste soumise par comparaison avec les autres secteurs de l'économie. En particulier, il convient d'encourager les productions les plus conformes aux possibilités de chaque région et l'adoption de méthodes de gestion rationnelles des exploitations de type familial. Le second objectif de la politique de structure agricole est de faciliter l'adaptation de l'agriculture aux conditions nouvelles résultant de la mise en place du marché commun agricole.

La politique économique générale et la politique sociale sont mises à contribution, en même temps que la politique de structure, pour la réalisation de ces objectifs. C'est ainsi que les implantations d'industries nouvelles ont permis le reclassement de nombreux exploitants agricoles dans des activités nouvelles, contribuant ainsi à une diminution du nombre des exploitations à l'amélioration de la structure agricole et au relèvement général du niveau de vie dans les régions en question. Le régime des assurances sociales a été étendu et est maintenant, dans ses effets, comparable à celui dont bénéficient les autres secteurs économiques du pays.

Les mesures prises jusqu'ici en vue d'atteindre ces objectifs concernent essentiellement trois grands domaines qui sont l'infrastructure agricole, l'équipement des exploitations et la structure de la commercialisation. Celles ayant trait au premier ont pour but l'amélioration, d'une part, du parcellement et,

d'autre part, de la voirie agricole et de l'hydraulique agricole.

Les dispositions législatives facilitant l'échange amiable de parcelles n'ayant pas produit les résultats escomptés, une loi de 1964 a institué la procédure de remembrement légal et créé un Office national de remembrement chargé de la conception, de l'organisation et de l'exécution des travaux de regroupement parcellaire. Cette procédure permet d'entreprendre des travaux de remembrement dans d'assez vastes périmètres sur simple décision de la majorité des propriétaires intéressés. Dans le but de profiter le plus rapidement possible des effets bénéfiques apportés par un remembrement, les opérations peuvent se limiter, le cas échéant, à une "réunion parcellaire" qui consiste en l'échange de parcelles cadastrales entières avec leurs limites existantes. D'ailleurs, le regroupement des parcelles ainsi réalisé est effectué davantage sous l'angle de leur propriété que de leur exploitation. L'État supporte pratiquement la totalité des coûts entraînés par les remembrements, y compris ceux occasionnés par la création et l'aménagement de chemins d'exploitation et de voies d'écoulement des eaux. En 1965, on estimait que sur une surface agricole utile de 135.000 ha, il restait à remembrer 80 à 100.000 ha ; depuis la promulgation de la loi, en 1964, des demandes portant sur 21.500 ha ont été introduites, ce qui est considéré par les pouvoirs publics comme encourageant.

En dehors des travaux exécutés sur les chemins d'exploitation dans le cadre même des opérations de remembrement, un effort considérable a été fait en vue de l'amélioration de la voirie agricole que l'État finance à concurrence d'un tiers lorsqu'il s'agit de construction nouvelle et d'empierrement et de 20 % pour l'entretien.

Pour les années 1966 et 1967 plus de 156.000 mètres de chemins ont été construits ou empierrés, dont 13.000 mètres dans le vignoble. Quant aux travaux d'hydraulique, ils sont constitués essentiellement par la régularisation des cours d'eau non-navigables et l'assainissement des terres agricoles.

Les pouvoirs publics ont également décidé l'application d'un certain nombre de mesures d'aides financières visant à améliorer la viabilité des exploitations individuelles et à augmenter leur capacité concurrentielle. Ces aides peuvent revêtir différentes formes, allant des subventions de l'État aux établissements de crédit agréés pour consentir des prêts à des taux d'intérêt réduits, aux dégrèvements fiscaux, et aux subventions directes aux producteurs et aux groupements d'exploitants agricoles. Elles peuvent être accordées pour la construction et l'aménagement de bâtiments mieux adaptés aux exigences de la gestion rationnelle des exploitations. Ni le fermier, ni le propriétaire non-exploitant ne peuvent obtenir d'aides pour les bâtiments et autres immeubles. Pour l'acquisition de terres, les dispositions en vigueur ne prévoient pas de subventions directes. Par contre, cette acquisition est facilitée par l'octroi de bonifications d'intérêt et par le remboursement de droits d'enregistrement et de transcription dans la mesure où les acquisitions permettent d'assurer et de maintenir la viabilité économique de l'exploitation agricole.

L'acquisition de matériel agricole et de bêtes d'élevage est également encouragée. L'accent a été mis en particulier sur la spécialisation nécessaire des exploitations dans les productions animales, ce qui a conduit à développer les investissements tels que la construction d'étables modernes, de silos à fourrages et de chambres à lait et à intensifier l'amélioration génétique du cheptel. Par ailleurs, étant donné qu'il n'existe pas encore au Luxembourg de législation permettant une attribution préférentielle des biens agricoles composant une succession au fils exploitant, les aides précitées peuvent être octroyées à ce dernier pour lui faciliter la reprise du bien paternel.

Le secteur viticole représentant au Luxembourg une partie non négligeable de la production agricole totale, des mesures ont été prises en vue de son orientation vers des productions de qualité et un fonds de solidarité a été institué pour contribuer à l'amélioration et à l'orientation viticoles du pays, à l'assainissement du marché du vin et pour venir en aide aux exploitants viticoles sinistrés.

L'action des pouvoirs publics en faveur de la coopération agricole s'est traduite, grâce à des subventions (plus élevées que les subventions directes allouées aux exploitants agricoles individuels), à des bonifications d'intérêts et à des exonérations fiscales, par la création de coopératives, plus puissantes d'ailleurs dans le secteur de la commercialisation que dans celui de la production, et d'organismes para-coopératifs, constitués sous la forme de sociétés commerciales, qui groupent des agriculteurs et des personnes morales. Leur

objectif principal, comme d'ailleurs celui des associations agricoles aux possibilités d'action plus réduites, est d'assurer des débouchés réguliers par la concentration de l'offre et l'amélioration de la qualité des produits et de profiter aux mieux de la situation régnant sur les différents marchés par des livraisons étalées dans le temps. Ainsi, les premières actions ont porté sur l'assainissement du secteur laitier par la concentration des petites laiteries locales en grandes unités de production : de plus de 200 en 1945, leur nombre est passé à 4 unités en 1967, dont 3 coopératives. Dans le secteur des céréales, la Centrale paysanne a construit un silo à grande capacité et une fabrique d'aliments pour bétail et des améliorations ont été apportées au stockage et à la commercialisation des semences. Dans le domaine de la production animale, les efforts ont porté sur l'amélioration des races bovines et porcines et sur l'amélioration des rendements ; un centre d'insémination artificielle a été créé en 1960. Plus de 60 % des vaches laitières sont inséminées artificiellement. De grands projets, en cours d'exécution, concernent la création d'installations d'abattage, de découpe, de transformation et de préparation des viandes, y compris les installations frigorifiques pour le stockage.

En outre, une station de contrôle de l'élevage et des techniques d'alimentation est prévue. Enfin, dans le secteur viticole, les six caves coopératives existantes, qui commercialisent près de 70 % de la production viticole, ont déployé des efforts pour améliorer leur équipement de fabrication et de stockage et cinq d'entre elles se sont groupées pour parvenir à une commercialisation plus efficace de leurs produits.

3.6. Pays-Bas

Depuis 1880, les pouvoirs publics néerlandais ont renoncé à mettre l'agriculture totalement à l'abri de la concurrence étrangère par de fortes protections douanières. L'agriculture s'est orientée davantage vers des activités de transformation des produits agricoles importés tandis qu'en même temps le gouvernement concentrait ses efforts au développement de l'enseignement, de la recherche et de la vulgarisation agricoles. Certes, après chacune des deux guerres mondiales, la politique agricole fut avant tout une politique de marchés et de prix visant à assurer, à la fois l'accroissement de la production et de bonnes conditions d'existence aux travailleurs de l'agriculture. Mais les difficultés qui sont apparues ensuite ont conduit les pouvoirs publics néerlandais à mettre beaucoup plus l'accent sur l'accroissement de la productivité du travail que sur la stimulation de la production. Dorénavant, la réalisation des objectifs de la politique agricole est surtout poursuivie par des mesures prises dans le domaine des structures agricoles.

Les principaux de ces objectifs consistent, d'une part, à aider l'agriculture à fournir une contribution nette telle que la meilleure utilisation possible des forces productives disponibles permette l'obtention du niveau maximum de produit national et, d'autre part, à favoriser la réalisation d'un niveau de vie équitable dans l'agriculture. La poursuite du premier objectif entraîne la recherche d'une combinaison optimale des facteurs de production en vue de doter l'agriculture d'une organisation économique efficace, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des exploitations, constituant ainsi une sorte de préalable nécessaire à la réalisation du second. Les deux objectifs apparaissent en fait doublement liés, car les moyens particuliers mis en œuvre pour atteindre un niveau de vie équitable doivent contribuer également à l'obtention du niveau maximum de produit national. En outre, une grande attention est accordée au développement de l'économie dans certaines régions afin que soit facilitée l'évolution de la structure agricole dans le sens jugé souhaitable.

Les différentes mesures concrètes qui sont prises en vue de la réalisation de ces objectifs ne relèvent pas d'un plan détaillé établi par les pouvoirs publics et comportant des échéances bien précisées ; seule leur orientation générale est définie chaque année au moment du vote du budget par le Parlement et il n'est pas d'usage de voter une loi distincte pour chaque mesure. Il est donc fréquent que des mesures importantes soient élaborées dans le cadre de la pratique administrative courante ou décidées par le conseil d'administration de certaines fondations où les représentants des pouvoirs publics ont une faible majorité à côté de ceux des milieux professionnels ; en règle générale, le ministre de l'agriculture dispose d'un droit de veto. Un processus de prise de décisions aussi peu formel, qui oblige naturellement à la coordination étroite des actions des diverses institutions, présente l'avantage de la souplesse et de la faculté d'adaptation aux situations les plus diverses, tant sur le plan national que régional.

Une des idées maîtresses de la doctrine qui constitue le fondement des mesures de la politique de structure

agricole aux Pays-Bas est que la responsabilité, tant de l'équilibre entre la production et les possibilités de débouchés que de l'adaptation rapide des entreprises agricoles et commerciales aux conditions économiques et sociales en évolution, doit incomber principalement aux milieux professionnels. Il en découle que l'action des pouvoirs publics se traduit, dans la pratique, par des mesures qui ont surtout pour but de créer un climat et un environnement économiques favorables aux adaptations individuelles et se situent essentiellement dans les domaines où l'action des milieux professionnels, aussi bien individuellement qu'en groupe, ne parviendrait que très difficilement aux résultats recherchés. Par ailleurs, toutes les mesures qui pourraient être de nature à fausser les conditions de concurrence entre les producteurs sont évitées.

Étant donné que les structures de commercialisation apparaissent au gouvernement néerlandais comme le domaine où, d'une part, l'initiative privée est le mieux à même de donner naissance à une organisation efficace sans le secours d'une intervention financière massive des pouvoirs publics et où, d'autre part, une telle intervention pourrait provoquer des distorsions de concurrence entre les intéressés, il s'ensuit que ce sont les structures de production qui constituent le principal domaine d'action des pouvoirs publics.

L'objectif premier qui leur est assigné est d'accroître la position concurrentielle de l'agriculture au moyen de l'augmentation de la productivité par travailleurs. Pratiquement, cela se traduit par des mesures visant à :

- l'amélioration de l'infrastructure agricole,
- la cessation d'exploitation et l'augmentation de la taille des exploitations,
- le maintien d'un niveau élevé de la recherche agronomique, de l'enseignement et de la vulgarisation agricoles.

Les interventions visant à l'amélioration de l'infrastructure agricole sont du domaine de celles qui dépassent les possibilités de l'exploitant individuel ; elles concernent, d'une part, des aménagements des zones agricoles (appelés remembrements de type intégral) et, d'autre part, les actions de génie rural englobant, en dehors des zones de remembrement, l'hydraulique et la voirie agricoles.

La politique de remembrement, basée sur la loi de 1954, s'efforce de restructurer des régions rurales en éliminant les différents obstacles qui s'opposent à l'adaptation des structures externes (parcellement, hydraulique, voirie) afin de créer de nouvelles possibilités de développement pour les exploitations. Il convient de souligner que les actions de remembrement ont pour but le regroupement des parcelles, non pas tant du point de vue de la propriété que de celui de l'exploitation, ce qui amène dans certains cas le regroupement de terres affermées dans la mesure où les baux présentent pour les exploitants des garanties suffisantes d'exploitation de longue durée.

La majeure partie des remembrements consiste, en fait, en actions d'amélioration intégrale, dont la portée dépasse considérablement le simple réaménagement de parcelles et qui sont effectuées dans des régions où les conditions externes de production sont insuffisantes à plus d'un point de vue.

Les travaux ont alors pour but l'amélioration de l'équipement collectif des zones rurales considérées ; dans cette optique, il arrive que des terres jusque là agricoles soient désormais affectées à des fins non-agricoles. Les travaux de parcellement proprement dit, de voirie et d'hydraulique atteignent en moyenne 70 % du montant des investissements, tandis que la part de la transplantation des fermes représente environ 10 %, le reste étant absorbé par l'adduction d'eau et d'électricité et l'aménagement du paysage. Actuellement, environ 20 % des superficies cultivables sont en cours de remembrement.

Bien que les pouvoirs publics ne se soient jamais nettement prononcés pour une taille minima ou optima d'exploitation, chaque projet de remembrement établi pour une région examine les possibilités d'accroissement de la taille des exploitations et un organisme spécialement créé à cet effet, le Fonds de gestion des terres agricoles, procède à la redistribution des terres libérées à la suite, soit de cessations d'exploitation, soit de départ des exploitants vers les nouveaux polders. Le gouvernement estime qu'un parcellement plus rationnel, un régime hydraulique et une voirie agricole améliorés, allant de pair avec un essai d'agrandissement des exploitations, doivent permettre aux agriculteurs d'appliquer des méthodes de travail modernes, basées sur une mécanisation plus poussée, et d'établir une organisation d'exploitation

efficace qui permette d'obtenir, en plus d'une diminution des coûts de production, des horaires de travail se rapprochant davantage de ceux en vigueur dans les autres secteurs de l'activité économique.

Une place un peu à part doit être faite aux travaux réalisés dans les nouveaux polders qui ont vu leurs objectifs se modifier au cours du temps. A l'origine, une meilleure sécurité à l'égard de la mer et une production agricole accrue étaient recherchées, mais par la suite la constitution des polders s'est révélée un excellent moyen d'amélioration de la situation hydrographique générale et du réseau de voies de communication et d'atténuation de la pression démographique dans le nord-ouest du pays. Après achèvement des travaux, plus de 220.000 hectares auront ainsi été gagnés sur la mer. Les terres affectées à l'usage agricole sont en partie attribuées à des agriculteurs qui ont abandonné leur exploitation, dans les régions anciennes du pays, en vue de l'agrandissement des exploitations restantes.

Le deuxième objectif-maître de la politique de structure agricole néerlandaise, qui est l'amélioration du rapport quantitatif entre la main-d'œuvre agricole et le capital, y compris le facteur terre, est poursuivi par des mesures visant à accroître le nombre des départs volontaires des chefs d'exploitations afin de créer des possibilités d'agrandissement des exploitations restantes. La cessation d'exploitation, qui est de nature à permettre l'amélioration des conditions de production des exploitations demeurant en activité, est encouragée par des indemnités versées par le Fonds de développement et d'assainissement aux producteurs qui désirent mettre fin à leur activité agricole, qu'ils soient fermiers ou propriétaires. Toutefois, les autorités néerlandaises sont conscientes du fait qu'une partie importante des agrandissements d'exploitations se réalise grâce à une évolution spontanée.

Depuis l'entrée en vigueur de ces mesures en 1964, jusqu'à la fin de 1967, les superficies libérées par cessation d'exploitation atteignent 31.000 ha environ. La superficie moyenne des exploitations disparues est de 5,7 ha.

Cependant, une certaine inquiétude a été exprimée à propos de l'efficacité et du coût de ces mesures, ce qui a amené à une révision importante des dispositions en vigueur en cette matière. En particulier, un nouveau règlement du Fonds a été mis au point et est entré en application le 1er janvier 1968.

Quant au troisième volet de la politique de structure, il envisage l'amélioration de la structure interne des exploitations, essentiellement grâce à des techniques qui dispensent leurs effets bénéfiques à l'ensemble des agriculteurs et évitent aux pouvoirs publics le risque d'orientations erronées que pourrait comporter un régime général d'aides. Ainsi les efforts déployés pour le développement de la recherche agronomique, de l'enseignement et de la vulgarisation agricoles s'adressent à tous les agriculteurs et ont pour but de les préparer psychologiquement aux modifications qui doivent être apportées à la gestion, à l'équipement et à l'orientation de leurs exploitations pour qu'elles continuent à être compétitives. La vulgarisation fait l'objet d'efforts tout particuliers et s'étend aussi bien aux aspects techniques et économiques relevant surtout des pouvoirs publics, que sociaux confiés aux organisations professionnelles. Dans chaque domaine, le rôle moteur est assuré par des conseillers chargés de faire connaître les derniers enseignements tirés de la recherche et de convaincre les agriculteurs des avantages que leur application est à même d'apporter à leurs exploitations. Un accent tout particulier est mis dans certaines zones, en particulier dans celles de remembrement, sur une vulgarisation intensifiée de façon à constituer des sortes de "foyers de progrès" (Streekverbeteringen).

C'est d'ailleurs un but de vulgarisation qui est principalement recherché par les quelques mesures de stimulation sélectives qui sont prises par le Fonds de développement et d'assainissement pour favoriser des investissements d'exploitation précis, tels que les aménagements de bâtiments d'exploitation pilotes, les constructions d'étables préfabriquées, les équipements pour la conservation et le transport du lait. Quant aux autres investissements effectués dans des exploitations gérées rationnellement, leur financement est facilité par un système général de garantie de crédit accordé par le Fonds de garantie pour l'agriculture. Par ailleurs, le Fonds de développement et d'assainissement accorde une aide directe aux associations d'entraide qui sont des organismes d'assistance aux exploitants.

Pour des raisons de position doctrinale indiquées plus haut, la politique de structure de commercialisation a

été jusqu'à présent très modeste. Elle aurait d'ailleurs pu être encore plus rudimentaire si le règlement régissant les conditions d'octroi de concours de la section orientation du F.E.O.G.A. n'avait amené les pouvoirs publics à prévoir des interventions financières dans ce domaine.

Pour autant qu'on encourage des projets d'amélioration de la structure de commercialisation, une priorité est accordée aux projets situés dans des zones de développement (Stimuleringsgebieden) et dans d'autres zones souffrant de chômage considérable et qui :

- sont bénéfiques à une industrie entière ou à différentes industries sans fausser la concurrence ;
- peuvent aboutir à de meilleures méthodes de conservation et de transformation des produits agricoles et horticoles ;
- représentent une amélioration considérable de la structure de commercialisation dans une région géographiquement appréciable.

L'exécution de certaines mesures, comme celles concernant l'assainissement des processus de commercialisation des poulets d'abattage et des œufs, au moyen, là encore, d'indemnités pour cessation d'exploitation pour les entreprises non viables, est confiée aux "produktschappen" intéressés, qui sont des institutions parastatales.

En outre, des garanties de crédit, comparables à celles qui sont accordées par le Fonds de garantie pour l'agriculture pour les investissements réalisés dans les exploitations agricoles, peuvent être obtenues par des entreprises s'occupant de la première phase de la commercialisation et de la transformation des produits agricoles et horticoles.

Pour compléter cet aperçu, il y a lieu de faire remarquer qu'au cours des dernières années différents investissements sur le plan de la structure commerciale agricole ont bénéficié des aides (subventions de 25 %) offertes par le ministère des Affaires économiques dans la lutte contre le chômage dans des régions souffrant de chômage de type structurel.

Le gouvernement néerlandais n'est pas partisan d'un large régime de subventions qui pourraient fausser le libre jeu des mécanismes économiques. En conséquence, la coopération agricole ne jouit pas de mesures de faveur spéciales et, dans le même ordre d'idées, le processus d'intégration verticale se développe sans aucune intervention de la part de l'État ou des "produktschappen" précités. Il est clair que cette attitude libérale du gouvernement néerlandais est facilitée par des rapports professionnels et interprofessionnels très développés depuis longtemps déjà et par l'existence dès à présent d'une structure de commercialisation des produits agricoles qui, souvent, est déjà plus satisfaisante que dans beaucoup d'autres pays.

[...]