



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

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

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

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

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

L'agriculture dans la nouvelle planification

Xavier Greffe

Citer ce document / Cite this document :

Greffe Xavier. L'agriculture dans la nouvelle planification. In: Économie rurale. N°155, 1983. pp. 60-63;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1983.4907>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1983_num_155_1_4907

Fichier pdf généré le 08/05/2018

L'AGRICULTURE DANS LA NOUVELLE PLANIFICATION

Xavier GREFFE*

Il a été toujours difficile et ambigu d'associer les thèmes de la planification et de l'agriculture. Nombre d'expériences historiques ont montré - et souvent de manière dramatique - que la planification de l'agriculture se heurtait à une raison importante : l'opposition qui peut exister entre le degré de socialisation et de division du travail impliqué par la planification et celui auquel correspondent les rapports sociaux et techniques. A cette première raison s'ajoute le fait qu'en France les problèmes de l'agriculture ont été assez peu associés aux pratiques de la planification et plus encore que le monde agricole se soit peu retrouvé dans la logique industrielle et macro-économique inhérente à la planification française.

Sans doute trouvera-t-on quelques liaisons plus ou moins directes, via les problèmes de l'aménagement du territoire ou du développement de certaines industries agroalimentaires. Mais cela reste dans l'ensemble très limité et si l'on voulait en donner une preuve supplémentaire il suffirait de signaler que le thème de l'agriculture avait été écarté en fait de la mission donnée à la Commission de Réforme de la Planification.

Il y a pourtant quelque chose d'invraisemblable à cet état de fait : ne pourrait-on pas dire en frisant le paradoxe que le secteur agricole est de fait le secteur le plus « planifié » de l'économie française tant il est vrai que la fixation centralisée des prix est pour beaucoup d'économistes le signe irréfutable d'un écart au marché et d'un recours à l'interventionnisme ? On pourra arguer de ce qu'il s'agit le plus souvent de suivre l'évolution du pouvoir d'achat et que cette détermination « européenne » empêche de toute manière que l'on puisse parler de planification au sens strict. Mais indépendamment de ce débat, il n'est pas sûr que cette marginalisation des problèmes agricoles dans le processus de planification française soit profitable au milieu agricole. Certain des thèmes développés par le Plan intermédiaire et qui ne manqueront pas d'être repris par le 9e Plan : la densification des économies locales, le développement des filières à base agricole, l'accent mis sur l'intérêt des formes coopératives, ne font que souligner la position stratégique de l'agriculture pour l'avenir de la France et plaident pour une meilleure mise en rapport des deux réalités.

L'écart entre la planification et l'agriculture, écart qui tenait justement à l'impossibilité que cette dernière avait à se plier à des normes quantitatives rigoureuses, disparaît. Et c'est au contraire la possibilité de nouvelles liaisons qui apparaît dès lors que la planification s'attache prioritairement à définir les conditions de mobilisation de toutes les activités productives.

Pour mettre en évidence l'intérêt que peut présenter la nouvelle planification il est intéressant de s'arrêter sur les motivations qui ont présidé à sa mise en œuvre.

POURQUOI PLANIFIER ?

L'économie française fait l'objet d'une ouverture croissante aux échanges extérieurs depuis plus de deux décennies et cela n'a pas été sans conséquences sur les modalités de son fonctionnement.

Cette ouverture a eu des avantages incontestables : elle a permis de faire participer notre pays aux mouvements des progrès scientifiques, technologiques et commerciaux. Elle lui a permis de se procurer les matières premières et énergétiques dont elle ne dispose pas sur son territoire national et qui sont pourtant nécessaires à la réalisation et au maintien d'un niveau de vie élevé.

Mais cette ouverture a aussi présenté un certain nombre d'inconvénients qui ne sauraient se résumer à la simple « augmentation de la propension à importer ». L'internationalisation de notre économie a aussi :

- détruit certaines cohérences de notre système productif, ce qui à son tour vient diminuer la compétitivité de nos entreprises puisque leur environnement est désormais incomplet,

- canalisé des décisions d'investissement dans un sens qui peut être défavorable à la création d'emplois, certains investisseurs préférant la distribution et la commercialisation là où il serait souhaitable de créer des emplois productifs,

- intensifié la disparition des activités économiques sur certaines parties de notre territoire au prix de leur congestion sur d'autres ; dans les deux cas, le prix est payé en chute d'emplois, en dégradation des modes de vie et en perte d'identité,

- alourdi, du fait des raisons précédentes, les charges qui pèsent sur les finances publiques et les dépenses sociales ; avec le fléchissement des taux de croissance et les difficultés de recettes, il en résulte une gestion de plus en plus difficile de nos politiques publiques,

- diminué les marges de choix et l'efficacité de notre politique économique à court terme : les politiques de relance par la demande sont compromises par l'importance des importations ; les politiques monétaires se heurtent à la domination du dollar et aux mouvements erratiques de capitaux.

Dans un tel contexte, l'objectif de retour au plein-emploi se heurte à des obstacles dramatiques ; que l'on se situe au niveau macroéconomique où les politiques de régulation voient leur efficacité compromise, ou au niveau local où la dislocation territoriale des activités empêche que l'on puisse mettre en rapport effectif les réserves de main-d'œuvre et la satisfaction des besoins locaux, l'internationalisation est lourde de conséquences.

* Rapporteur de la Commission de Réforme de la Planification, Professeur à l'Université de Paris I.

Derrière les thèmes de l'internationalisation et de la contrainte externe, apparaît donc toute une dynamique de notre société face à laquelle la planification ne peut rester sans réponse. Deux grandes possibilités semblent alors ouvertes : la planification ne doit-elle pas renoncer à orienter des flux d'activités dont elle ne contrôle ni les origines, ni les dimensions, quitte à ce que la société française « tienne » dans l'attente hypothétique de jours meilleurs ? Ou la planification doit-elle renforcer notre économie pour donner à la société les moyens d'assumer son destin ?

— La première conception l'a visiblement emporté ces dernières années. L'idée selon laquelle les mouvements de l'économie mondiale sont marqués par une forte incertitude semblait justifier tout naturellement le rejet d'une planification indicative d'ensemble au profit d'une planification stratégique sélectionnant quelques objectifs jugés tenables et concentrant les moyens disponibles à leur seul profit. Cette réduction en étendue s'accompagnait en outre d'une réduction en intensité puisque c'était aux mutations du marché mondial de distinguer désormais ce qui serait tenable de ce qui ne le serait pas. La référence à la contrainte externe devenait donc un instrument quasi-automatique de relativisation de tout effort de planification et cet état de chose était vécu comme une fatalité, le prix à payer pour une internationalisation dont on attend, par ailleurs, beaucoup en terme de couverture de nos besoins énergétiques et d'innovations économiques.

Il serait pourtant vain d'attribuer ce rejet de la planification à un simple débat technique sur l'incapacité de faire des prévisions valables à moyen terme. Sous-jacent à ce rejet, il y a l'hypothèse qu'une immersion croissante de notre économie dans les marchés mondiaux lui sera systématiquement favorable. Emis à l'occasion d'une période de croissance soutenue de la production et des échanges, cette hypothèse a une part de vérité : la nécessité de couvrir les besoins en énergie, la volonté de participer au progrès technologique et commercial, ce qui passe par la présence active des firmes françaises à l'étranger. Mais ses contreparties peuvent être considérables. Rien ne garantit aujourd'hui que le fonctionnement des balances des paiements tienne lieu de mécanisme automatique de retour au plein-emploi au niveau mondial, que les processus de croissance intensive dans lesquels les principaux pays développés se sont engagés débouchent sur la neutralité du progrès technique face à l'emploi, et que les cercles vertueux de la croissance en économie ouverte n'aient pas laissé la place à des processus cumulatifs d'approfondissement de la crise.

Au lieu d'évoquer sur un mode fataliste la contrainte externe et d'en déduire l'inutilité relative de la planification, mieux vaut donc parler d'un choix implicite en faveur l'un certain mode de développement dont les ressorts ne conduisent pas aujourd'hui aux résultats espérés. En filigrane dans le Ve Plan, officiel dès le VIe Plan, ce choix est aujourd'hui remis en cause.

— Si l'on refuse ce laisser-aller et le mécanisme de fonctionnement de l'économie qui en découle, il convient de redéfinir notre système de planification, d'actualiser et d'élargir ses objectifs. L'alternative au laisser-aller ne réside pas du tout dans une marche vers l'autarcie. Elle réside dans le retour à une certaine autonomie de notre système économique, celle qui nous permettra de mieux maîtriser l'avenir économique et social de notre pays et de peser sur l'évolution de l'économie mondiale dans un sens

réellement positif. Il ne s'agit donc aucunement de dire que nous préfererions vivre à l'abri des échanges extérieurs et que nous devons les subir mais, tout au contraire, que nous faisons le choix de rester en économie ouverte sans que cela se traduise par l'altération de nos cohérences et de nos libertés. Seul ce projet économique rend possible un projet politique qui vise à faire de la France un pays plus libre, plus solidaire et plus juste, ces deux stratégies étant intimement liées.

Le problème de la planification en économie ouverte change dès lors de sens : son enjeu est de faire en sorte que l'ouverture se fasse dans les meilleures conditions possibles pour l'ensemble de notre système économique, d'amortir les effets des chocs aléatoires là où les politiques de régulation fondées sur les seuls repères du marché mondial conduisent à les redéployer, d'extirper les germes d'une société duale dont les symptômes sont de plus en plus forts, de rendre les citoyens capables de mieux maîtriser leur avenir, de leur redonner confiance. Le volontarisme dont elle s'inspire ne signifie pas qu'on se laisse aller à l'idéalisme, que l'on ignore les nouvelles données de l'environnement, et notamment que nous sommes dans un monde où l'on pourrait se contenter d'une connaissance limitée des stratégies des autres. Mais, avant d'entrer dans l'analyse de ces derniers problèmes, il convient d'affirmer les objets et la légitimité de cette volonté planificatrice : retrouver la maîtrise de notre système productif, faire de la région l'espace d'une meilleure intégration économique, rationaliser l'action administrative, agir sur la structure de nos échanges extérieurs par de nouvelles relations avec nos partenaires, autant d'objectifs que seule une mobilisation de toutes les forces économiques et sociales de notre pays permettra de réaliser au profit du meilleur développement de notre Nation.

Pour assurer une certaine autonomie de l'économie nationale, il convient de disposer de structures productives fortes et cohérentes. La volonté planificatrice doit s'engager ici dans une triple direction :

— créer un environnement favorable aux entreprises publiques et privées en ne se limitant pas à « flexibiliser » les charges ou à définir des politiques nécessaires comme celles du change ou du financement des capitaux à risques, mais en posant le problème des facteurs sociaux de la productivité ;

— développer une politique industrielle dépassant le niveau de l'environnement des entreprises pour aménager les complémentarités nécessaires au développement de tous les secteurs de l'économie. Une telle stratégie se heurte à de nombreuses difficultés. Les contraintes technologiques rendant irréaliste la capacité de produire au sein du seul espace français, il conviendra de chercher des coopérations internationales ou de définir directement les champs d'activité au niveau mondial. Les branches ne présentant pas toutes la même importance stratégique, il faudra définir des critères de sélectivité, critères qui ne sont pas tous de type vertical c'est-à-dire appréhendables en terme « amont-aval » mais qui peuvent aussi être horizontaux, par exemple le développement de la section des biens d'équipement en période de sous-emploi prolongé ;

— corriger l'orientation spontanée de certains flux d'investissement en faisant en sorte que la gestion du système bancaire donne une place déterminante aux créations d'emplois productifs.

Pour améliorer l'autonomie de notre économie, il convient de réaliser une meilleure coordination de nos activités économiques sur le territoire, de se donner les moyens de mobiliser tous les potentiels locaux, de créer des économies locales de conquête. Ces économies locales contribueront à résoudre les problèmes de l'emploi et du niveau de vie au niveau local, et à réduire le problème de la dépendance externe au niveau national.

La distribution des activités économiques sur le territoire est donc au cœur de la planification. Les mises en rapport de la production, de l'emploi et de la consommation doivent être conçues et réalisées dans le cadre d'espaces économiques régionaux et infrarégionaux permettant de mobiliser les forces économiques et sociales.

Cette proposition n'est pas une apologie du « local » ou du « petit » mais le constat d'une évidence : la solution à certains problèmes doit, tôt ou tard, être trouvée au niveau local, ce qui n'exclut pas d'autres décisions à des niveaux plus élevés. Si des notions comme celle de « pays » ou de « bassins d'emploi » sont aujourd'hui reconnues opérationnelles, ce n'est pas parce qu'elles présentent l'avantage éphémère de la nouveauté ou parce qu'elles rassurent en période de crise. C'est parce qu'elles mettent en évidence l'absurdité de situations où le chômage augmente alors que co-existent des ressources humaines et matérielles inoccupées face à des besoins et des demandes insatisfaits et que la mobilisation des agents locaux peut contribuer à la solution de tels problèmes. Il est très regrettable que la méthodologie passée de la planification, qui n'a jamais reconnu d'autre place que marginale à ces problèmes de distribution territoriale des activités, ait contribué à gommer cette dimension essentielle de nos problèmes. Mais c'est bien en partant de ces niveaux locaux que l'on se donne les conditions d'une plus grande stabilité économique, l'intégration progressive du territoire servant de fondement à l'autonomie de la Nation.

L'enjeu d'une meilleure localisation des activités économiques est considérable et on peut se demander, en particulier, si ce n'est pas par là que la France pourra véritablement reconquérir son marché intérieur. Ce thème de la reconquête est très ambigu : il peut laisser croire qu'en concentrant les moyens de l'État sur quelques grands produits aujourd'hui déficitaires, on supprimera vite ce type de dépendance. Mais, même si ce type d'action doit être entrepris, il est insuffisant : la mutation des demandes et des combinaisons productives peut très vite changer la composition des échanges. L'économie française saura d'autant mieux assumer ce risque qu'elle saura réunir sur son territoire un potentiel d'activités très riches, et l'animation des économies locales ne peut qu'y conduire.

La mise en place d'une administration efficace, sachant substituer aux programmes devenus obsolètes les programmes exigés par le développement de notre économie, faisant donc la part du prioritaire et du non-prioritaire, constitue également un objectif de notre planification. Les procédures d'autorisation des dépenses publiques ont conduit à des sédimentations successives, réduisant la liberté d'action des pouvoirs publics, alors même que les besoins en investissements économiques et sociaux ne cessent d'augmenter. Il convient donc d'affirmer - mieux

vaudrait dire, ici, de réaffirmer - que l'un des objectifs de la planification est d'obliger l'administration à définir ces actions dans le long ou le moyen terme, de prendre en considération les conséquences budgétaires qui leur seront attachées dans le temps et d'en faire une force d'entraînement dans l'économie.

La mise en œuvre d'un développement autonome et solidaire passe aussi par l'établissement de nouvelles relations avec nos partenaires et concurrents. Les discours sur la contrainte externe ont souvent eu pour effet de laisser croire à l'incapacité de la France d'agir sur son environnement international. C'est méconnaître la contribution de la France à l'édification du système de relations internationales.

Deux enjeux ne sauraient, en particulier, être oubliés : contribuer au meilleur aménagement de la Communauté économique européenne, entreprendre des politiques de co-développement avec le Tiers-Monde :

— l'action sur les structures et les modalités de fonctionnement de la CEE est nécessaire à la maîtrise de notre développement. Bien au-delà de la modification des règles du jeu, il s'agit de prévenir les effets d'une pseudo-concurrence, de créer un espace de progrès qui ne soit pas indifférent aux conditions de réalisation de nos propres politiques sociales, de mettre en place les bases de politiques industrielles qui débordent nos propres dimensions dans le respect de la souveraineté des États. Le memorandum déposé par le Gouvernement français auprès de la CEE en 1981 montre bien qu'une telle stratégie relève de la volonté planificatrice et que son succès améliorerait les conditions d'efficacité du Plan. Mais pour l'avenir, la Planification française devra avoir constamment à l'esprit notre appartenance à l'Europe, prendre en considération les stratégies de nos partenaires et œuvrer dans le sens d'une meilleure adhésion ;

— la redéfinition des relations de l'économie française avec le Tiers-Monde constitue aussi un enjeu pour la volonté planificatrice. Le dialogue Nord-Sud devrait permettre de corriger les tendances et les effets de la division internationale du travail, mais ses atermoiements n'ont guère permis d'avancer dans ce sens. Il apparaît donc souhaitable de trouver de nouvelles modalités d'organisation de nos relations bilatérales afin de corriger les effets pervers d'une spécialisation systématique, d'ouvrir aux partenaires en présence des perspectives de développement autocentré, d'améliorer la sécurité des engagements mutuels. De tels accords de co-développement dépasseraient donc le stade de simples contrats d'approvisionnement pour gérer l'ensemble des filières de l'activité. Le risque d'une bilatéralisation excessive n'est pas à écarter, mais ces accords sont de nature à améliorer le cours d'une évolution qui, faute d'être maîtrisée, risque de se révéler de plus en plus défavorable pour tous. Les relations avec le Tiers-Monde devraient donc être présentes en permanence dans la nouvelle planification. Loin de se cantonner à un enjeu économique, cette prise en considération élargira nos solidarités et enrichira notre culture.

QUELLE PLACE POUR L'AGRICULTURE DANS LA NOUVELLE PLANIFICATION ?

Sous réserve de ce qui a été exprimé au début de cette communication, il apparaît donc que les interférences entre la planification et les activités agricoles sont fortes. Nous en noterons cinq :

— La priorité donnée aux activités productives dans la nouvelle planification montre très clairement que l'agriculture peut y trouver une place centrale. Force majeure de notre économie, l'agriculture s'inscrit au premier plan de ses perspectives de renforcement dans le cadre de l'économie mondiale.

— La volonté de mieux appréhender le long terme et de ne pas s'en remettre aux perspectives offertes par les fluctuations du marché mondial à court terme permettra de mieux tenir compte des spécificités de l'agriculture que la simple programmation macroéconomique qui avait présidé à la mise en place des trois derniers Plans. Cela non seulement parce que les mutations de l'agriculture se font nécessairement dans le long terme et qu'il est nécessaire d'avoir cet horizon à l'esprit pour s'y adapter comme pour les provoquer. Mais plus précisément parce que **les enjeux de l'agriculture française ne peuvent être aujourd'hui situés que dans une stratégie géoéconomique dont les termes majeurs sont constitués par l'autosuffisance alimentaire de la CEE, le déficit dramatique des pays du Tiers-Monde, etc.**

— La mise en place d'une planification en valeur n'aurait aucun sens en l'absence d'un débat sur la variable clé du

développement agricole : les prix, et on peut même se demander si le retard accumulé par les prix agricoles sur le niveau général des prix n'est pas lié à l'absence de liaison ex ante entre les deux problèmes. Sans doute cette détermination résulte-t-elle de négociations internationales mais tout l'esprit de la nouvelle planification est justement de reconnaître que nous pouvons agir sur ce type de négociations dès lors que nous avons une vision cohérente du développement de notre économie.

— **La réinsertion de la dimension territoriale dans notre planification sous le couvert des « économies locales de conquête » redonne une importance considérable à toutes les activités qui touchent de près ou de loin le monde agricole.** Au lieu de se limiter comme l'a fait souvent l'aménagement du territoire à corriger des déséquilibres, la nouvelle planification entend se placer en amont de ce processus et commencer par mobiliser tous les potentiels locaux.

— L'insertion dans la planification **d'une réflexion sur les institutions susceptibles d'orienter le développement autant que sur des objectifs dont la quantification est de plus en plus difficile à cadrer** touche là encore une spécificité du monde agricole. L'importance des mutuelles, des coopératives et de nouvelles formes de gestion rejoint le débat que la planification ne pourra plus jamais esquiver sur les nouveaux critères de gestion, l'économie sociale, etc.