



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

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

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

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

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

Chapitre 4: Avons-nous une politique agricole aujourd'hui ?

J.-B. Chombart de Lauwe

Citer ce document / Cite this document :

Chombart de Lauwe J.-B. Chapitre 4: Avons-nous une politique agricole aujourd'hui ?. In: Économie rurale. N°79-80, 1969. pp. 59-79;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1969.2036>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1969_num_79_1_2036

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Chapitre 4

AVONS-NOUS UNE POLITIQUE AGRICOLE AUJOURD'HUI ?

par J. CHOMBART de LAUWE *

SOMMAIRE

Introduction : Politique agricole et industrialisation de l'agriculture.

I. — Contradictions entre les valeurs sociales de la politique agricole et l'industrialisation de l'agriculture.

II. — Contradictions entre les objectifs de politique agricole et l'industrialisation de l'agriculture.

1. — Les étonnantes transformations de la notion de parité.

2. — La parité fait oublier la productivité.

3. — Adaptation de l'offre à la demande de produits agricoles (Planification extra-souple et apparition du vrai visage de la C.E.E.).

4. — Contradictions entre les objectifs de politique agricole.

III. — Contradictions entre la politique agricole et les institutions économiques chargées de son application.

IV. — Un coût trop élevé de la politique agricole ?

Conclusion : Pour une politique d'industrialisation de l'agriculture.

POLITIQUE AGRICOLE ET INDUSTRIALISATION DE L'AGRICULTURE

« Avons-nous une politique agricole aujourd'hui ? » A cette question insidieuse, nous sommes tentés de répondre : « Oui malheureusement. Car elle n'est pas satisfaisante ! » Puis d'ajouter d'abord avec indulgence qu'il est malaisé d'avoir une bonne politique agricole dans une société industrielle, mais de souligner ensuite avec aigreur que la nôtre est probablement pire que celle de nos voisins.

Quel fil directeur saisir pour ne point se perdre dans le dédale de la politique agricole d'aujourd'hui ? Proposons au lecteur de s'accrocher à la notion d'industrialisation de l'agriculture dans la croissance économique.

En effet, par suite de l'inélasticité de la demande au revenu, l'agriculture de nos sociétés industrielles est, suivant l'expression de l'O.C.D.E., en déclin relatif dans la croissance économique, c'est-à-dire, que sa contribution au produit national diminue irréversiblement quels que soient les efforts pour augmenter la consommation intérieure et pour développer les exportations (Tableau A en annexe). De plus, dans ce déclin relatif, l'agriculture, sous l'influence du progrès technique, tend à devenir une

industrie de transformation utilisant de plus en plus de biens et services provenant des secteurs secondaire et tertiaire (Tableau B en annexe), et de moins en moins de main-d'œuvre parce que le coût de ceux-là est plus avantageux que le coût de celle-ci. Ainsi de 1960 à 1967 l'indice des prix des produits industriels indispensables à l'agriculture n'augmente doucement qu'à 113 tandis que l'indice des salaires agricoles grimpe spectaculairement à 189. Certes, l'agriculture, nouvelle industrie de transformation, conserve des caractères spécifiques comme le recours à l'agent biologique et la dépendance du milieu. Toutefois, même ce dernier trait s'atténue par les efforts d'artificialisation du milieu (par exemple l'irrigation ou la culture en serre).

Aussi bien l'industrialisation de l'agriculture, c'est-à-dire la tendance de cette activité à adopter les méthodes de production et de commercialisation de l'industrie, apparaît-elle comme la caractéristique de l'évolution d'une activité qui, jusqu'à l'époque contemporaine, paraissait quasiment dispensée des mutations imposées par la croissance économique. (1)

* Professeur d'économie rurale à l'E.N.S.A. de Grignon.

(1) Sur la notion d'industrialisation de l'agriculture, voir *Les Paysans soviétiques*. Ed. du Seuil, Collection Esprit, 1961.

L'industrialisation de l'agriculture n'est pas uniquement, comme on l'affirme souvent à tort, la nécessité immédiate d'établir une structure caractérisée par de gigantesques usines agricoles. Certes elle implique une augmentation de l'échelle de grandeur économique des parcelles culturales, des exploitations agricoles, des centres de stockage, des usines de transformation des produits agricoles, des circonscriptions administratives...

En U.R.S.S., la surface moyenne des sovkhozes était de 40 000 hectares dès 1960. Sans aller dans les pays de l'Est, notons qu'aux Etats-Unis les cent plus grosses entreprises agricoles avaient, à la même époque, un chiffre d'affaires moyen de 500 000 F et qu'en 1967 la firme anglaise Eastwood, avec des ventes annuelles de 220 millions de francs, alimentait presque 3 % du marché intérieur en œufs et surtout 18 % en poulets de chair. Ces entreprises industrielles composées de nombreux ateliers obéissant à un même centre de décision forcent à réfléchir les esprits les plus sclérosés.

Mais voici une constatation encore plus grave. Dans la croissance économique, la rémunération des travailleurs s'élève de 3 % par an environ sur la longue période grâce à l'augmentation de productivité. Alors, si une entreprise, par suite de ses trop petites dimensions, est incapable d'introduire efficacement le progrès technique, la rémunération de ses travailleurs augmente moins vite que la moyenne des rémunérations ; elle est donc condamnée à disparaître à plus ou moins longue échéance. Dans l'agriculture des pays occidentaux caractérisée par la prédominance de la petite exploitation familiale, la concentration des entreprises est donc une nécessité inéluctable.

Toutefois le concept d'industrialisation de l'agriculture comprend d'autres aspects que la concentration des exploitations. C'est essentiellement comme le souhaitait Mathieu de Dombasle dès 1860, « une approche scientifique de l'agriculture basée sur l'observation des faits et par conséquent dégagée de préjugés traditionnels ».

Aussi bien l'agriculture, comme l'industrie, doit, suivant les recommandations de Le Châtelier, résoudre ses problèmes avec le concours de la recherche scientifique et appliquer « les méthodes scientifiques de travail » qui « améliorent les fabrications et en diminuent le prix de revient » (2). Ceci implique la division du travail (par la spécialisation des régions agricoles, des exploitations et des travailleurs), l'organisation scientifique du travail et la normalisation tant des produits que des moyens de production. Ceci exige que l'agriculture emploie de plus en plus de capital pour son équipement. Ceci

nécessite qu'elle produise, à l'instar de l'industrie, en fonction de la demande nationale et internationale et qu'elle s'efforce de mettre à la disposition d'un consommateur de moins en moins gourmet, une production de masse, standardisée, de bonne qualité et à coût décroissant. Et l'expansion de l'agriculture dépend désormais de sa coordination plus étroite avec le commerce et les industries de transformation, étant entendu malheureusement que les intermédiaires entre l'agriculteur et le consommateur bénéficient davantage que les agriculteurs de la croissance économique (cf. tableau en annexe).

Ainsi le paysan doit se transformer en un entrepreneur faisant preuve d'esprit d'initiative, toujours soucieux du marché et préoccupé de rentabilité.

Enfin, l'industrialisation de l'agriculture est aussi une dépersonnalisation progressive de cette activité, qui tend à devenir une industrie comme les autres. Alors les paysans perdent les avantages de leur genre de vie traditionnelle ; la compensation est la participation aux délices (plus ou moins frelatés) de la société industrielle.

Une politique agricole basée sur l'industrialisation de l'agriculture recherche donc essentiellement une conversion de l'agriculture qui passe du stade artisanal au stade industriel et une conversion des agriculteurs qui deviennent des membres à part entière de la société industrielle.

A court terme, une telle politique est-elle réaliste compte tenu des caractères spécifiques de notre agriculture ? La population rurale représente encore 36 % de la population totale, ce qui prouve la lenteur du phénomène d'urbanisation, marque de nos sociétés industrielles. La population active agricole constitue environ 18 % de notre population active totale, ce qui indique un retard considérable dans notre croissance économique (Royaume-Uni 4 %, Etats-Unis 8 %, Allemagne 12 %). La structure agricole montre la prédominance de minuscules exploitations : 81 % ont moins de 20 hectares. L'agriculture française est composée de régions hétérogènes dont le développement économique va du meilleur au pire. Les paysans dont le degré d'instruction est très faible, restent attachés, comme nous l'expliquons plus loin, à des valeurs sociales traditionnelles.

Alors l'industrialisation de l'agriculture n'est-elle pas un mythe ? Absolument pas. Il suffit d'évoquer les bouleversements de l'aviculture qui, au cours des dernières années, a profondément transformé ses méthodes de production et de commercialisation. Demain d'autres branches de la production agricole suivront inexorablement et progressivement la même évolution.

La politique agricole d'aujourd'hui est aussi celle de demain, car le rôle des pouvoirs publics est de

(2) LE CHATELIER. — « Science et industrie ». Paris, 1924.

stimuler l'évolution des sociétés en évitant que les transformations sociales ne soient trop pénibles pour les catégories sociales défavorisées. « Ordre et progrès » suivant la devise d'Auguste Comte. Aussi bien une politique agricole basée sur l'industrialisation de l'agriculture est-elle inévitablement une politique d'aide économique et sociale aux paysans, mais avec le souci prioritaire de la croissance économique compte tenu des impératifs (encore très imprécis comme nous le verrons) de la Communauté Economique Européenne.

Etant donné que la paysannerie est un enjeu politique, une telle marche vers l'agriculture indus-

trielle exige un grand courage des Pouvoirs publics, d'autant plus que les buts n'apparaissent pas toujours évidents. Aussi bien, avec un tout petit espoir de convaincre, nous étudions la politique agricole d'aujourd'hui en analysant les contradictions entre l'industrialisation de l'agriculture d'une part, les valeurs sociales, les objectifs et les institutions économiques de la politique agricole, d'autre part. Nous recherchons enfin si le coût de cette politique agricole n'est pas trop élevé pour notre société qui aspire avec vitalité à un avenir meilleur quoiqu'imprécis.

I. — CONTRADICTIONS ENTRE LES VALEURS SOCIALES DE LA POLITIQUE AGRICOLE ET L'INDUSTRIALISATION DE L'AGRICULTURE

Dans l'esprit de la Profession agricole, la paysannerie a pour mission de maintenir les valeurs sociales qui constituent les assises de notre civilisation. Et cette vocation lui semble confirmée à la fois par la Nature et la Science économique ! « Les terres et le climat français, dit la F.N.S.E.A. en 1967, ont, dans toutes ces perspectives (déficit alimentaire mondial et C.E.E.), un potentiel considérable quand on les compare à ceux de nos partenaires. Cette richesse doit être exploitée au maximum dans l'intérêt de l'économie tout entière. Une agriculture moderne et dynamique est un facteur essentiel du développement économique et humain d'un pays moderne » (3).

Alors quelles sont les valeurs sociales que la paysannerie peut et doit défendre ? C'est le genre de vie du paysan, parce que celui-ci réalise l'union de l'homme et de la nature. C'est la famille paysanne, modèle de cellule sociale, féconde et élargie à plusieurs générations. C'est la communauté de travail de la famille dans l'exploitation agricole sans salariat. C'est la petite propriété rurale que « tout le monde accepte non seulement comme une nécessité, mais comme un bienfait » parce qu'elle est « favorable à la production rurale et à la sécurité politique » disait L. de Lavergne dès 1868 (4). C'est enfin le village dont tous les habitants se sentent solidaires et qui est pour le paysan « l'univers suffisant » selon l'expression de G. Roupnel (5).

Fidèle à ces valeurs sociales, le paysan, travailleur et frugal, ayant le sens de la solidarité et de la continuité, assure la survie de la collectivité nationale.

Ces valeurs sociales, telles que nous les présentons, correspondent-elles à des conceptions du XIX^e siècle ou d'aujourd'hui ? Bien peu de changements depuis cent ans malgré de louables efforts de s'adapter. Pour s'en rendre compte, il suffit de lire le préambule de « La politique agricole de la Fédération Nationale des exploitants agricoles à travers les résolutions du XXII^e Congrès » Février 1968.

D'ailleurs, il n'est pas question de nier ces valeurs sociales ni les qualités foncières du paysan, mais force est de constater que la croissance économique désorganise les sociétés paysannes (6). Tout d'abord l'exode rural détériore les familles. De 1954 à 1962, la population active agricole a diminué de 25 % : autrement dit un agriculteur sur quatre a quitté la terre ; étant donné que l'exode rural porte principalement sur les jeunes travailleurs familiaux (diminution de 35 %) et sur les femmes (diminution de 30 %), il en résulte un vieillissement accéléré de la population (28 % de travailleurs agricoles de 20 à 50 ans contre 31 % pour les autres catégories professionnelles), une difficulté de plus en plus grande des jeunes agriculteurs à trouver des épouses (79 femmes pour 100 hommes de 20 à 24 ans), une inquiétude générale que révèle un taux de suicide plus élevé chez les agriculteurs que dans les autres professions (4 ‰ contre 2,9 ‰ chez

(3) La politique agricole que nous voulons. Doc. ronéoté, mai 1967.

(4) Revue des Deux-Mondes.

(5) Histoire de la campagne française. Paris, 1939, p. 439.

(6) Désorganisation des sociétés paysannes dans le développement économique. C.R. de l'Académie d'Agriculture, 1964, n^o 2.

les ouvriers et 2 ‰ chez les employés). Ensuite, ce sont les exploitations familiales, c'est-à-dire les cellules du tissu de la société agricole, qui se désagrègent, soit parce qu'elles disparaissent (diminution de 13 % entre 1954 et 1962), soit parce qu'elles sont incapables, dans leur très grande majorité, de donner un niveau de vie acceptable à la famille paysanne à cause de leur exiguité, soit qu'elles imposent à cette même famille paysanne un genre de vie suranné à cause de la longueur et de la pénibilité du travail. Enfin, c'est le village, la commune rurale, qui devient un lieu triste par les départs accélérés (82 % des communes ont moins de 1 000 habitants) et qui est incapable de donner les commodités de la vie contemporaine et surtout les possibilités d'instruction et d'échanges culturels.

Certes cette désagrégation de la société rurale est plus ou moins poussée suivant les régions. Ce sont surtout les zones qui ne bénéficient pas de l'environnement stimulant créé par une industrie en expansion qui se dévitalisent ; malheureusement il n'est pas exagéré de dire que le mal atteint les deux tiers du territoire national.

Alors il existe une contradiction fondamentale de notre politique agricole entre la défense de valeurs sociales menacées et les exigences de l'industrialisation de l'agriculture dans la croissance économique. Notre politique agricole semble parfois basée sur une sorte de néo-corporatisme agricole visant essentiellement, comme au siècle dernier, à la sauvegarde de l'exploitation familiale et à l'aide de toutes les régions agricoles, alors que l'industrialisation de l'agriculture exige la dépersonnalisation de cette activité, l'augmentation des échelles de

grandeur des unités structurelles (notamment l'exploitation agricole et le village), la division et la rationalisation du travail qui impliquent une localisation des activités agricoles dans les emplacements où les ressources permettent d'abaisser les coûts de production.

L'Etat, harcelé par la Profession agricole (celle-ci épaulée par une opinion publique mal informée) ne tente-t-il pas, par une politique agricole souvent discutable, de remonter le courant de l'histoire en accordant à l'agriculture un soutien économique inapproprié ? A cet effet, il édicte une législation de gros volume, de nature peu élaborée et de caractère vétilleux, et il la fait appliquer par une Administration pataude. Croyant avec une bonne foi et un dévouement pourtant méritoires sauver les agriculteurs et l'agriculture, il intervient dans l'activité économique quasi-automatiquement, tout le temps et partout, sans se rendre compte que ses actions ont trop souvent pour résultat final, d'une part, d'émousser le goût de l'initiative de l'entrepreneur agricole, d'autre part, de rendre passive l'agriculture alors qu'elle aurait besoin, à l'époque de l'industrialisation de l'agriculture, de s'élancer à l'assaut de débouchés difficiles à conquérir.

Il va de soi, répétons-le, que cette constatation n'implique aucune condamnation du principe du soutien économique et social de l'Etat à l'agriculture, soutien absolument indispensable pour convertir cette activité dans une optique d'industrialisation de l'agriculture. Elle a seulement pour but de montrer que, compte tenu des valeurs sociales qui l'inspirent, notre politique agricole risque fort de fixer des buts et des objectifs inadaptés.

II. — CONTRADICTIONS ENTRE LES OBJECTIFS DE POLITIQUE AGRICOLE ET L'INDUSTRIALISATION DE L'AGRICULTURE

Adapter l'offre à la demande de produits agricoles, accroître constamment la productivité, augmenter les revenus des agriculteurs et aider les régions agricoles en assurant une croissance économique régulière avec plein emploi et sans inflation : tels sont selon l'O.C.D.E. les objectifs de la politique agricole des pays industriels. Mais il y a évidemment bien des façons de combiner ces objectifs pour éviter des tensions sociales et pour déterminer l'évolution souhaitable de la société.

Pour la France, où trouver un énoncé précis des objectifs de la politique agricole d'aujourd'hui ? Est-ce dans les lois d'orientation des années 1960, ou dans le V^e Plan ? Est-ce dans les discours par-

fois contradictoires des représentants de la Profession et des hommes politiques ? A vrai dire, le terrain est mouvant : l'application progressive du traité de Rome dessille cependant les yeux les plus obstinément clos.

Essayons de présenter notre politique agricole sous la forme de questions qui incluent les quatre objectifs précédents et qui sont posées en nous demandant s'ils sont conformes à l'industrialisation de l'agriculture :

La notion de parité n'a-t-elle pas évolué ?

La parité ne fait-elle pas oublier la productivité ?

L'adaptation de l'offre à la demande de produits agricoles est-elle réalisée par la planification extra-souple ou par la C.E.E. ?

1. Les étonnantes transformations de la notion de parité

La parité totale : de grands mots. — « La loi d'orientation de l'agriculture française a pour but dans le cadre de la politique économique et sociale, d'établir la parité entre l'agriculture et les autres activités économiques ». (Article 1^{er} de la loi du 5 août 1961). Aussi bien la parité devient-elle, dès la publication de la loi, l'objet d'un véritable culte dont M. Edgard Pisani se proclame le grand-prêtre : « Je n'accomplis pour ma part, s'écrie-t-il, aucun acte qui ne vise à la parité. Elle constitue vraiment et fondamentalement, l'objectif de notre politique » (7).

Mais de quelle parité s'agit-il ? La loi de 1960 nous l'explique d'une façon fort inquiétante. La parité sera établie d'abord « en accroissant la contribution de l'agriculture au développement de l'économie française et de la vie sociale nationale », ce qui est bien et ce qui aurait été mieux dit en replaçant l'agriculture dans la croissance économique nationale. Mais la parité est réalisée aussi « par l'élimination des causes de disparité existant entre le revenu des personnes exerçant leur activité dans l'agriculture et celui des personnes occupées dans d'autres secteurs, afin de porter notamment la situation sociale des exploitants et des salariés agricoles au même niveau que celui des autres catégories professionnelles ». Ceci est vague à souhait et mérite des précisions qui sont liées au troisième moyen d'établir la parité, c'est-à-dire « en mettant l'agriculture, et plus spécialement l'exploitation familiale, en mesure de compenser les désavantages naturels et économiques, auxquels elle reste soumise comparativement aux autres secteurs de l'économie ». Il s'agit en somme de réaliser un tour de force, puisque, dans la croissance économique, l'agriculture subit inexorablement un déclin relatif et puisque, dans l'industrialisation de l'agriculture, les structures traditionnelles sont détériorées.

Dans une parité conçue d'une façon aussi générale, l'agriculteur conserve les privilèges du paysan et prétend bénéficier de tous les avantages de la société industrielle. Mais il ne suffit pas d'annoncer l'âge d'or de la paysannerie ; des lois, une explosion législative agricole d'une puissance encore jamais égalée dans l'agriculture, précisent les objectifs pour atteindre la parité. Ici nous limitons à l'essentiel sans aucune prétention de ne point

oublier des choses importantes (ou considérées comme telles par certains).

Parité de revenu des travailleurs agricoles ou parité du taux de croissance de revenu du travailleur agricole. — La politique agricole a pour objet « d'assurer au travail des exploitants et des salariés agricoles, aux responsabilités de direction, au capital d'exploitation et au capital foncier une rémunération équivalente à celle dont ils pourraient bénéficier dans d'autres activités » (Art. 2-4^o de la loi de 1960). Quelle hérésie économique ! Les facteurs de production ne sauraient être rémunérés d'une façon équivalente dans les branches en expansion et dans les branches en contraction, dans les activités comportant une incertitude fort limitée (comme l'agriculture) et celles qui souffrent d'une constante incertitude (comme les entreprises de travaux publics). Ce coup d'épée dans l'eau ne nous renseigne donc guère sur la parité.

Continuons notre quête pour apprendre que « l'observation du niveau de la rémunération du travail et du capital agricoles sera faite par le moyen de comptabilités moyennes d'exploitations représentatives des types d'utilisation du sol, des types d'exploitation et des régions économiques » (Art. 3). Cette observation des faits est certes de nature à réjouir l'économiste rural ; malheureusement, le législateur a été trop ambitieux : en avril 1968 le réseau de comptabilités (même celui de la C.E.E.) n'est pas encore en place, ce qui prouve qu'on n'avait pas mesuré, comme à l'ordinaire, les difficultés d'application du texte. Mais faisons preuve d'optimisme en supposant que ces informations soient disponibles. Le Gouvernement doit « se référer... aux bilans des entreprises agricoles en faire valoir direct, soumises à des conditions moyennes et qui devront pouvoir assurer, par une gestion normale, une rentabilité satisfaisante » (Art. 6. 4^o). Ce texte limite quelque peu la parité de revenu agricole, car, en supposant que « les conditions moyennes de production d'une région » puissent être déterminées, la « gestion normale » prête à toutes les ambiguïtés dans un pays où les statistiques de chaque région agricole sont étonnamment inexactes et où l'on commence péniblement à étudier l'économie des exploitations grâce aux centres de gestion progressivement mis en place de 1955 à 1958.

Quoiqu'il en soit, le Gouvernement est astreint (par la loi de 1960 - Art. 6) à présenter chaque année un rapport sur la situation de l'agriculture, rapport exposant notamment l'exécution du plan de production et de commercialisation agricole, l'évolution des prix payés et reçus par les agriculteurs, la comparaison du revenu agricole et des autres revenus professionnels et, bien sûr, les informations sur les revenus des exploitations agricoles représentatives de chaque région. Louons sans réserve cette

(7) Bulletin d'information du Ministère de l'Agriculture, 10 mars 1962.

innovation qui force le Ministère de l'Agriculture à mesurer l'efficacité de son action. Malheureusement, par suite du manque de données comptables et peut-être aussi par crainte d'exposer trop crûment la réalité, le rapport, mis au point laborieusement par une Commission des comptes de l'agriculture (composée de doux fonctionnaires et de grincheux représentants de la Profession), se contente d'évaluer, ce qui n'est pas si mal, le revenu de la branche d'activité agricole, puis de diviser ce revenu agricole par le nombre d'exploitants agricoles et ensuite de comparer ce revenu par tête avec celui des autres catégories professionnelles. Pour la période 1959 à 1966, on obtient les résultats suivants :

TABLEAU III
Evolution comparée de divers revenus

	Revenu global	Revenu par tête	
	en francs courants	en francs courants	en francs constants
Branche «Agriculture».	5,5	7,2	3,7
Entreprises individuelles non agricoles	7,5	8,5	5
Salaires des ouvriers agricoles	—	9,3	5,8
Salaires des ouvriers non agricoles	—	8,8	5,3

Source : Etudes et Conjoncture, juillet 1967, p. 124.

Ainsi, malgré le soutien croissant dont l'agriculture a bénéficié pendant la période considérée, l'accroissement annuel des revenus a été moins rapide dans la « branche agriculture » que pour les « entreprises individuelles non agricoles » et les « salaires des ouvriers non agricoles ». Par contre, les salaires des ouvriers agricoles, qui sont encore très faibles, augmentent plus rapidement que les autres catégories de revenus, mais ce résultat heureux n'est pas précisément celui qui était recherché par le législateur !

Cette persistante disparité du revenu agricole par rapport aux revenus des autres catégories professionnelles est accompagnée de disparités encore bien plus grandes à l'intérieur de la catégorie socio-professionnelle des exploitants agricoles comme le montre le tableau IV *Caractéristiques des catégories d'exploitations agricoles*, évaluation, il est vrai, fort approximative.

D'après ce tableau, en laissant de côté les exploitations de complément, le revenu agricole des micro-exploitations de polyproduction soit 7 700 F, est

sept fois inférieur à celui des grandes exploitations de polyproduction, soit 48 000 F. L'économiste, raisonnant dans le cadre de l'industrialisation de l'agriculture, ne s'en étonne pas ; il ajoute même qu'à l'intérieur de chacune des catégories, très hétérogènes, prises comme terme de comparaison, on trouverait aisément une dispersion considérable entre les sous-catégories d'exploitations, avec des variations du simple au double. Mais ceci n'empêche pas le législateur de préconiser une singulière politique d'aménagement des structures.

— *Parité par l'aménagement ou par la cristallisation des structures d'exploitations agricoles ?* — Bien que la montagne ait accouché d'une souris avec la transformation de la notion de parité, un objectif essentiel des lois fondamentales est, pour rester fidèle aux valeurs sociales de la politique agricole, « de promouvoir et favoriser une structure d'exploitation de type familial, susceptible d'utiliser au mieux les méthodes techniques modernes de production et de permettre le plein emploi du travail et du capital d'exploitation » (Art. 2 de la loi de 1960). Cette exploitation-miracle est « l'exploitation mise en valeur directement par deux unités de main-d'œuvre », et dont la superficie est déterminée « par région naturelle et par nature de culture ou type d'exploitation » (Art. 7). C'est ce modèle unique, à une époque où l'industrialisation de l'agriculture exige une diversification des types d'entreprises de la branche agricole, qui recevra par priorité la manne de l'Etat (Art. 8). Des commissions départementales composées d'agriculteurs devaient déterminer les superficies des exploitations à deux unités de main-d'œuvre : elles ne l'ont pas fait jusqu'à ce jour : ceci est singulier et significatif. Toutefois le Ministère de l'Agriculture a fixé par arrêté des « superficies de références » pour chaque région agricole ; ces normes obtenues en divisant la surface par le nombre d'exploitations de chaque région sont très petites. Aussi bien sont-elles utilisées le plus souvent en les multipliant par un coefficient, mais elles restent encore très petites.

Et pour rester plus sûrement dans le domaine de Lilliput, le législateur limite les cumuls et les réunions d'exploitations au-delà d'une surface que des commissions départementales fixent pour chaque région agricole à un niveau très faible. De plus, il réglemente, dans un esprit corporatiste, les cumuls d'activités afin que les commerçants ou les industriels, disposant de capitaux importants, ne puissent concurrencer l'exploitation familiale par des formes d'entreprises plus rentables.

Mais ce n'est pas tout : il ne suffit pas de maintenir ces structures archaïques, il faut encore les développer. Certes les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont des buts séduisants compte tenu d'une structure agricole transmise presque intacte par les siècles précédents ;

TABLEAU IV
Caractéristiques des catégories d'exploitations agricoles

Rubriques	Exploitations de complément	Micro-exploitations de poly-production	Petites exploitations de poly-production	Moyennes exploitations de poly-production	Grandes exploitations de poly-production	Exploitations spécialisées	Totaux ou moyennes
Surface moyenne (ha) . . .	4,0	10,2	30,2	66,3	160,9	8,4	16,9
Surface totale en France (ha)	1 612 000	8 610 000	11 470 000	5 500 000	3 700 000	1 400 000	32 292 000
% de la surface totale française	5,0 %	26,6 %	35,6 %	16,9 %	11,5 %	4,4 %	100 %
Nombre d'exploitations	403 000	844 000	380 000	83 000	23 000	167 000	1 900 000
(% du total)	21,2 %	44,5 %	20 %	4,3 %	1,2 %	8,8 %	100 %
Nombre total de personnes Années — Travail (PAT). — % du total	161 000 5,0 %	1 266 000 39,1 %	921 000 28,5 %	266 000 8,2 %	120 000 3,7 %	501 000 15,5 %	3 235 000 100 %
— moyenne par exploitation	0,4	1,5	2,4	3,2	5,2	3,0	1,7
ha SAU par PAT	10	7	12,5	20,7	31	2,8	10
Capitaux totaux d'exploitation en milliards de F	7,25	22,8	27,7	12	7,4	15,3	92,5
— % du total	7,8 %	24,7 %	30,0 %	13,0 %	8	16,5 %	100 %
— moyenne par exploitation en F	18 000	27 000	73 000	145 000	322 000	92 000	46 800
— moyenne par hectare en F	4 500	2 650	2 400	2 200	2 000	11 000	2 770
— moyenne par PAT en F	45 000	18 000	30 400	45 300	62 000	30 700	27 500
Produit brut en milliards de F	1,4	11	13,8	6	3,9	8,4	44 500
— % du total	3,1 %	25,1 %	31 %	13,5 %	8,7 %	18,6 %	100 %
— moyenne par exploitation en F	3 400	13 000	36 240	72 400	168 950	50 400	23 400
— moyenne par hectare en F	850	1 270	1 200	1 090	1 050	6 000	1 380
— moyenne par PAT en F	8 500	8 700	15 100	22 600	32 500	16 800	13 800
Revenu agricole en milliards de F	0,9	6,5	7,5	2,5	1,1	4,2	22,8
— % du total	4,0 %	28,6 %	32,9 %	11,0 %	5,0 %	18,5 %	100 %
— moyenne par exploitation en F	2 200	7 700	19 600	29 610	48 000	25 100	12 000
— moyenne par hectare en F	550	755	650	450	300	3 000	710
— moyenne par PAT en F	5 500	5 130	8 170	9 250	9 230	8 370	7 060

Revue d'Economie Politique, septembre-octobre 1967. Tableau établi d'après les données de J. Chombart de Lauwe, Revue **Projet**, 1967. et J. Sébillotte, revue **Economie Rurale**, 1967.

elles sont chargées « d'améliorer les structures agraires, d'accroître la superficie de certaines exploitations agricoles et de faciliter la mise en culture et l'installation d'agriculteurs à la terre » (Art. 15 de la loi de 1960). Malheureusement le mot le plus important de cette énumération est l'adjectif « certaines » c'est-à-dire que les SAFER devront essentiellement « accroître la superficie de certaines exploitations agricoles » afin d'obtenir un plus grand nombre d'entreprises du type considéré comme idéal, et ayant donc une surface conforme aux micro-exploitations à 2 unités de main-d'œuvre. Aussi bien les SAFER n'ont-elles que des effets fort restreints sur la transformation des structures.

Depuis leur création jusqu'au 31 décembre 1966, les SAFER avaient acheté 167 000 ha au prix moyen de 3 745 F/ha et en avaient rétrocédé 87 000 ha au prix de 4 515 F/ha. Le résultat de ces rétrocessions est, d'une part, la création de 1 273 exploitations d'une surface moyenne de 32 ha, d'autre part, l'agrandissement d'une surface moyenne de 7,6 ha de 5 960 exploitations. Ces surfaces rétrocédées sont bien petites par rapport aux 32 millions d'hectares cultivés par les 1 900 000 exploitations françaises (en 1963) (8). Quand on saura que ces exploitations bénéficiaires sont fortement endettées par les achats de terre, il est permis de se demander si le principal résultat des SAFER n'est pas d'augmenter le nombre déjà considérable des exploitations non viables. Certes les partisans des SAFER, sans se soucier du coût élevé du fonctionnement de ces institutions, affirment que l'action des SAFER (qui ont acquis en 1966 9,3 % des terres mises en vente) a limité la hausse du prix du foncier, mais cela est bien douteux ; ils ajoutent que les SAFER apaisent par leur intervention les revendications des agriculteurs, mais cela est encore plus discutable compte tenu du petit nombre de bénéficiaires qui apparaissent plutôt comme des privilégiés à la masse des paysans.

Le Législateur croit avoir d'autres cordes à son arc pour l'aménagement des structures. Tout d'abord il favorise les groupements d'exploitations agricoles en commun (GAEC), mais, bien sûr, pour « permettre la réalisation d'un travail en commun dans des conditions comparables à celles existantes dans les exploitations de caractère familial » (Loi du 8 août 1962). Et comme s'il craignait que les paysans français n'abusent de cette nouvelle institution, il prescrit que leur surface ne peut excéder dix fois la fameuse superficie de référence. Hélas, le paysan français considère toujours son indépendance comme le plus savoureux de ses droits ! De plus, les exploitations agricoles ne s'additionnent

(8) A la fin de 1967, les SAFER avaient acquis 230 000 ha et rétrocédé 143 000 ha. Ce progrès, quoique sensible, ne modifie pas l'ordre de grandeur de l'activité de ces organismes.

pas mais se combinent dans un nouveau système de production, de telle sorte que la création d'un GAEC enlève des emplois aux travailleurs des familles et exige de forts investissements. Aussi bien, il n'y avait guère que 600 GAEC en 1967 dont plus de la moitié étaient familiaux, c'est-à-dire résultant de l'association du père et du fils ou de deux frères. Leur surface, soit 60 000 ha, ne représentait que 2 % de la surface des exploitations. Ne condamnons pas cette institution si séduisante, mais constatons qu'elle ne donne pas encore ce qu'on en attendait. Peut être les incitations à leur création et les avantages pour leur fonctionnement sont-ils insuffisants ? Peut être ces GAEC sont-ils condamnés à n'être toujours que quelques exemples montrant un idéal qui ne sera jamais que le privilège du petit nombre ?

Plus efficaces pour l'aménagement des structures agricoles sont les prêts à long terme consentis par le Crédit agricole pour l'acquisition de biens fonciers destinés à constituer tout ou partie d'une exploitation agricole (prêts pouvant atteindre 60 % de la valeur d'acquisition avec des plafonds variables suivant les cas) (Décret du 22 mai 1963). C'est d'ailleurs un moyen de mobiliser l'épargne paysanne en créant un flux de capitaux qui finance l'économie nationale.

Le législateur espère aussi favoriser la concentration des exploitations et abaisser l'âge moyen des chefs d'entreprise agricole en allouant un complément de retraite, leur vie durant, aux vieux agriculteurs cessant leur activité ou cédant librement leurs exploitations (Art. 27 de la Loi de 1962). C'est l'indemnité viagère de départ (I.V.D.) dont on attendait merveille. Quels sont les chefs d'exploitations intéressés par cette I.V.D. d'un très faible montant (1 200 à 2 000 F par an jusqu'à la fin de 1967) ? Ce sont ceux qui restent à côté de leur fils, ceux qui, de toutes façons, seraient partis ou ceux qui n'ont que des exploitations minuscules. Alors l'I.V.D., objet d'une publicité tapageuse par le Ministère de l'Agriculture. (qui annonce très régulièrement le nombre d'agriculteurs bénéficiaires : 97 000 au 1-9-67) n'est-elle pas essentiellement un petit complément de retraite pour quelques exploitants un peu plus favorisés que les salariés agricoles. Cette mesure déjà coûteuse pour les Finances publiques le deviendra davantage lorsqu'il faudra revaloriser ces rentes viagères qui actuellement ne sont pas indexées sur le coût de la vie. Ajoutons qu'après cet insuccès, les Pouvoirs publics envisagent, d'une part, d'attribuer l'IVD à des agriculteurs plus jeunes, d'autre part, d'augmenter fortement son montant. Mais quel est le nombre de paysans psychologiquement préparés à profiter de cette possibilité de mobilité ?

Quant aux migrations rurales qui doivent, depuis bientôt vingt ans, améliorer la répartition de la po-

pulation agricole à l'intérieur de notre pays en encourageant les migrations des zones surpeuplées vers les régions abandonnées, elles n'ont pas eu d'effets sensibles sur la pression démographique, car elles ont été trop limitées (une dizaine de milliers de familles si l'on ne compte pas les rapatriés). Par contre, elles ont contribué au progrès technique des régions deshéritées : les « migrants », sans être de remarquables agriculteurs, ont été contraints de repenser les systèmes de production des zones d'accueil, et de les perfectionner pour le plus grand bien de leurs nouveaux voisins, d'abord mécontents, puis admiratifs et imitateurs.

En 1968, on ne semble pas encore avoir compris que les deux actions les plus efficaces sur les structures d'exploitations agricoles sont d'une part, une croissance économique accélérée pour créer de nouveaux emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire, d'autre part, l'organisation des mutations professionnelles agricoles pour permettre aux jeunes agriculteurs de recevoir une formation professionnelle afin d'occuper ces emplois et de s'installer sur de nouveaux lieux de travail. Malheureusement les réserves de la Profession agricole craignant de manquer de bras et la passivité classique de l'Administration n'ont abouti qu'à des résultats insignifiants. Alors que 80 000 travailleurs agricoles environ quittent l'agriculture chaque année pour d'autres emplois, ce sont seulement quelques milliers d'entre eux à qui l'on donne les moyens de profiter des bienfaits de la croissance économique en les préparant à un autre métier.

— *Parité et bonnes intentions à l'égard des régions défavorisées.* — Animés d'un sympathique esprit moralisateur, les Pouvoirs publics caressent toujours l'espoir d'aider les agriculteurs des régions pauvres. Pourtant M. Malassis écrivait dès 1959 : « Quant à l'aide aux régions moins développées dont la nécessité fut si souvent affirmée au cours de la préparation du IIe Plan, elle n'a guère dépassé, pour la plupart de nos régions, les déclarations d'intention » (9). Ceci ne décourage pas le législateur qui prévoit en 1960 des zones d'action rurale (art. 20 de la loi d'orientation), qui, en 1967, constate « les difficultés rencontrées dans le fonctionnement de ces zones »... et crée trois « zones de rénovation rurale » (décret du 24 octobre 1967). Nul doute que ces nouvelles bonnes intentions ne se heurtent aux mêmes anciennes difficultés.

En effet, l'industrialisation de l'agriculture exige la localisation de cette activité dans les zones qui ont le plus de potentialités de toutes nature (et pas seulement agricoles). Est-il alors possible de rénover l'économie agricole de zones composées par les quinze départements les plus pauvres de France ?

(9) MALASSIS (L.). — L'économie agricole française 1938-1958. Economie Rurale, 1959.

Cette conception de l'aménagement du territoire dans le domaine agricole est donc purement politique et parfois un peu démagogique. Supposons que l'on constitue un groupe d'experts internationaux et qu'on leur demande une consultation sur ce sujet. Ils répondraient à coup sûr qu'il faut créer un petit nombre de pôles de croissance économique et qu'il est enfantin d'espérer que chaque municipalité pêche à la ligne avec de gros appâts la petite usine qui emploiera exactement le surplus de main-d'œuvre agricole de sa circonscription. Ce qui est possible dans la vallée du Rhin où l'environnement est industriel, est irréalisable dans le désert français.

— *Vers la parité des prestations sociales : un étonnant succès.* — Si les efforts pour la parité de rémunération agricole et pour l'aménagement des structures agricoles, n'ont pas donné les résultats attendus pour améliorer les revenus agricoles de la grande masse des exploitants agricoles, les nombreux textes concernant la législation sociale agricole ont été singulièrement efficaces pour augmenter les revenus des ménages agricoles. Certes cet effort se traduit par une lourde contribution de l'Etat : 4,4 milliards de francs en 1967 représentant 18 % du revenu agricole. Si les prestations de la sécurité sociale et les allocations familiales n'ont qu'une influence limitée sur le revenu des ménages des gros exploitants agricoles de la région parisienne, elles transforment par contre le niveau de vie des ménages d'exploitants des zones pauvres. Ainsi, dans la région agricole dite des Monts bretons, pour les exploitations motorisées de 14 ha de type fourrager, le revenu agricole n'est que de 2 900 F pour les exploitations en faire valoir direct et 1 532 F pour les exploitations en fermage, alors que le revenu social s'élève à 1 480 F soit 33 % et 50 % du total du revenu agricole et du revenu social suivant le mode de faire-valoir. Dans ce cas limite, le revenu total (revenu agricole + revenu social), soit 4 380 F ou 3 012 F est encore péniblement faible pour 2,5 unités travailleurs, mais le revenu social, versé en billets de banque, quelles que soient les conditions atmosphériques, évite la misère.

Ainsi le concept de parité qui apparaissait dans les textes législatifs comme la base de notre politique agricole s'est singulièrement amenuisé : de la notion de parité totale, on essaie, bien difficilement, de passer à celle du revenu agricole et, avec plus de succès, à celle de législation sociale.

2. La parité fait oublier la productivité

Dans l'industrialisation de l'agriculture, c'est essentiellement par l'amélioration de la productivité qu'on améliore les revenus de l'exploitation agricole. C'est bien dans cet esprit qu'avait été conçue la loi verte allemande de 1955 ; elle soulignait que l'agriculture doit « être soutenue et aidée dans son effort visant à accroître la productivité », tandis que

notre loi d'orientation agricole qui prétend être la cousine germaine de cette loi verte, et qui en trahit l'esprit, énumère parmi ses nombreux objets celui « d'accroître la productivité agricole... en déterminant de justes prix ». M. Debatisse nous le rappelle clairement « Diminuer le prix du lait, dit-il, c'est porter une atteinte directe à un revenu déjà trop modeste, mais vital dans sa régularité mensuelle. C'est mépriser la valeur du travail que nécessite cette production astreignante même dans les ateliers les plus rationnels » (Le Monde 15 mars 1968). C'est le travail fourni qui justifie le prix ! C'est là une conception morale de la productivité !

En France, séculairement, les dirigeants de la profession et de l'Administration ne sont pas tout à fait convaincus de ce que l'amélioration du niveau de vie du paysan dépend en grande partie d'un enseignement perfectionné formant notamment des cadres pour l'agriculture, d'une recherche dynamique et liée à une vulgarisation faisant bénéficier du progrès technique la grande masse des agriculteurs dans des délais rapides, — vulgarisation travaillant en coordination étroite avec les organismes de crédit agricole pour faciliter les investissements rentables.

Mais, une loi du 2 août 1960 crée, dans un esprit corporatiste, un enseignement agricole se proposant de donner dans des collèges et lycées agricoles, une formation générale et une formation technique. Cet « enclavement » de l'enseignement agricole est en contradiction formelle avec l'industrialisation de l'agriculture qui exigerait un « brassage » des jeunes ruraux avec les autres catégories professionnelles. Et notre recherche agronomique est devenue une grande machinerie administrative, faisant certes des études de grande valeur, mais souvent trop théoriques et ne correspondant pas aux besoins. Et le Ministère de l'Agriculture, après les échecs de ses propres services, a progressivement abandonné la vulgarisation à la Profession agricole. *Celle-ci a eu l'incomparable mérite, grâce aux initiatives d'hommes admirablement dévoués, de faire participer activement les agriculteurs à la diffusion du progrès technique.* Mais malheureusement, pour donner satisfaction à l'esprit féodal de ses notables, elle a fractionné la vulgarisation agricole, en multiples Centres d'Etudes Techniques Agricoles, Groupements de productivité, Centres de gestion des exploitations agricoles, etc... Toutes ces micro-cellules de vulgarisation, subventionnées par l'Etat, travaillent trop souvent sans méthode et en ordre dispersé, se plaignent de leur manque de moyens alors que leurs regroupement permettrait une bien plus grande efficacité (10). Et les Caisses régionales de

crédit agricole (les banques les plus paperassières du monde entier), autres seigneureries de la profession, se soucient davantage dans de trop nombreuses régions de consentir des crédits aux coopératives agricoles, autres baronnies de la profession, qu'aux exploitants agricoles ayant l'esprit d'entreprise.

Ce jugement est injuste, dira-t-on, car il est contredit par l'amélioration de la productivité de l'agriculture française. N'oublions pas deux choses. La première est que la vulgarisation intéressée du commerce et de l'industrie est probablement pour la diffusion des techniques avancées (comme le machinisme agricole) plus efficace que la vulgarisation désintéressée de la profession. La seconde est que l'exode rural, très intense notamment dans les régions où la pression démographique est intolérable, augmente inévitablement la productivité.

Il y a eu incontestablement des augmentations sensibles et méritoires des rendements à l'hectare de quelques productions végétales, mais la révolution fourragère dont M. René Dumont a eu le mérite de souligner la nécessité, reste à faire dans la plupart des régions; certes il y a eu quelques progrès dans les rendements unitaires de la production animale, mais nous sommes encore fort en retard sur nos voisins; certes il y a eu quelques efforts pour améliorer la qualité de nos produits (notamment pour les fruits), mais l'on n'a pas appris à nos agriculteurs qu'ils devaient satisfaire les goûts du consommateur comme nous allons le voir maintenant.

3. Adaptation de l'offre à la demande de produits agricoles

Adaptation de l'offre à la demande ou recherche de débouchés pour la production agricole « disponible » ? — Lisons attentivement le texte suivant qui révèle une conception économique singulièrement dangereuse : « La politique agricole a pour objet d'améliorer les débouchés intérieurs et extérieurs et les prix agricoles à la production par une action sur les conditions de commercialisation et de transformation des produits... » (Art. 1 de la Loi de 1960). Il ne s'agit pas d'adapter la production à la demande changeante du consommateur de la société industrielle; il suffit d'améliorer les débouchés de ce que nos agriculteurs produisent séculairement, et cela en augmentant les prix à la production alors que le consommateur entend bénéficier des progrès de productivité en payant sa nourriture à un coût décroissant. Nous tournons le dos à l'industrialisation de l'agriculture.

Consolons-nous en pensant que la France n'est pas le seul pays à adopter cette dangereuse conception... Dans la plupart des pays de l'OCDE le soutien des prix à la production agricole constitue encore la clé de voûte de la politique agricole » constate placidement le Château de la Muette. Et

(10) Le décret du 4 octobre 1966, relatif au financement et à la mise en œuvre des programmes de développement agricole dont l'application s'annonce difficile, ne semble pas conduire à ce regroupement.

il ajoute « ...on considère toujours le soutien des prix comme un des principaux facteurs qui permettent de maintenir les revenus agricoles à un niveau suffisant (11) »... Aussi bien la recherche de la parité des revenus des agriculteurs par rapport aux autres catégories professionnelles est-elle en France prioritaire par rapport à l'adaptation de l'offre à la demande. Une telle conception de la politique agricole conduit inévitablement à la production de surplus de produits agricoles et au maintien de surplus de main-d'œuvre dans l'agriculture. Pourtant, en France, nous planifions.

— *Objectifs de politique agricole et planification extra-souple.* — Peut-être trouverons-nous dans le Ve Plan de développement économique et social (1966-70) une formulation plus vigoureuse ou tout au moins une quantification des objectifs, multiples et déroutants, contenus dans les textes législatifs agricoles ? A vrai dire, ce plan d'intentions économiques, aujourd'hui truffé d'intentions généreuses par les syndicalistes agricoles est un peu décevant.

L'objectif fondamental du Ve Plan pour toutes les activités est fort heureusement « d'asseoir sur des bases solides la capacité concurrentielle de notre économie en vue de préserver son indépendance, d'assurer son expansion dans l'équilibre et de faire d'elle le support d'un progrès social réel et durable » (12).

Malheureusement, dans le domaine de l'agriculture, « le Ve Plan conserve comme objectifs essentiels la modernisation des structures agricoles et l'amélioration du revenu agricole par exploitant » (13). Ce conservatisme est inquiétant puisque la modernisation des structures agricoles n'est qu'une cristallisation de la structure existante et puisque l'amélioration du revenu agricole par exploitant n'a pas de signification compte tenu des extraordinaires disparités entre les catégories d'exploitants.

Quant à l'orientation des productions, elle ne semble pas être réaliste dans ses trois directives principales, car elle ne prévoit pas les mesures pour s'engager dans la bonne voie.

Tout d'abord, « le Ve Plan vise à encourager la production de viande bovine déjà déficitaire sur le plan européen », mais ceci risque de n'être qu'un vœu pieux comme dans les plans précédents puisqu'on ne fixe pas le montant des incitations pour encourager les éleveurs. Une loi sur l'élevage et des décrets ont bien précisé les modalités et les montants de ces incitations, mais celles-ci ne sont-elles

pas juste suffisantes pour satisfaire les appétits électoraux les plus bruyants ?

Ensuite « le Ve Plan vise à orienter la production de céréales vers les blés de qualité », ce qui est indispensable pour profiter des débouchés du Marché commun comme nous le verrons plus loin. Mais, pas plus que dans le cas précédent, on ne voit pas bien par quelle incitation les céréaliers changeraient leur production.

Enfin, le Ve Plan propose d'une part, un accroissement de la production des céréales secondaires (maïs et orge principalement) au détriment du blé, d'autre part, une augmentation de « la transformation en France des céréales en produits animaux (œufs, volailles, porcs) élaborés au moindre coût ». Ceci est fort souhaitable mais bien malaisément réalisable, comme nous le verrons, au sein d'un Marché Commun dominé par l'industrialisation de l'agriculture.

Bref, dans cette orientation de la production agricole du Ve Plan, nous ne voyons pas plus que dans les plans précédents une volonté d'utiliser au mieux les ressources naturelles agricoles pour adapter la production aux besoins de la consommation intérieure et de l'exportation. De plus, la réalisation d'un plan dépend en grande partie des prix, plus exactement des rapports de prix des produits agricoles entre eux et des rapports de prix des produits agricoles et des moyens de production. Rappelons à ce propos que nos plans ne se sont pas souciés comme les lois vertes allemandes, d'accorder de fortes subventions à l'utilisation de certains facteurs de production pour moderniser l'agriculture et la rendre plus compétitive. Mais ne nous attardons pas plus longuement à la question de la fixation des prix qui maintenant entre, comme nous allons le voir, dans les attributions de la CEE.

Auparavant, notons que les investissements devraient être un des moyens les plus puissants pour atteindre les objectifs du Plan. Le Ve Plan prévoit un effort prioritaire dans les investissements :

— à la formation générale et technique des adultes (mais cette formation, nous l'avons expliqué, appelle des réserves) ;

— à l'amélioration des structures foncières (mais celle-ci prête le flanc à la critique) ;

— à l'hydraulique (ce qui est une excellente chose dans l'optique de l'industrialisation de l'agriculture, mais le montant des investissements affectés à cet objet n'est pas suffisant pour donner une orientation économique et pour créer un choc psychologique).

Par ailleurs, le Plan a le mérite de se soucier des industries agricoles et alimentaires qui jouent un rôle fondamental dans l'industrialisation de l'agriculture. Mais le moins qu'on puisse dire est que les auteurs du Plan sont bien embarrassés pour donner

(11) Les politiques agricoles en 1966. O.C.D.E., Paris, 1967, p. 67.

(12) Plan de développement économique et social 1966-70, tome 1, p. 5. Paris (non daté).

(13) Id. p. 77.

des orientations valables et sont fort empêtrés par les traditionnelles considérations morales. Pour nous en convaincre, citons seulement cette phrase concernant les industries agricoles : « En raison du durcissement de la concurrence internationale (Bravo !), les disparités régionales ne pourront pas être réduites durablement si tout n'est pas mis en œuvre pour encourager les meilleures entreprises (Bravo !), tout en recherchant des solutions aux problèmes sociaux qui se poseront dans les unités marginales (ce qui ne manquera pas de réduire singulièrement les bonnes intentions d'efficacité !) » (14).

Dans l'ensemble, malgré ces priorités, les investissements se présentent essentiellement comme la poursuite des investissements effectués par les plans antérieurs. Cette continuité est louable dans un sens, mais n'est-elle pas le signe d'une certaine paresse intellectuelle ? En effet, dans l'optique de l'industrialisation de l'agriculture, à une époque où le capital est un facteur rare, n'y aurait-il pas lieu de remettre en cause l'ensemble des investissements agricoles par un contrôle approfondi de leur efficacité ? Nul doute qu'on constaterait que la rentabilité de beaucoup de capitaux investis dans l'agriculture est faible et que ceux-ci seraient plus profitablement investis soit dans d'autres affectations agricoles, soit même dans des affectations non agricoles.

La découverte progressive des conséquences du traité de Rome. — Jusqu'à maintenant nous avons présenté les objectifs de la politique agricole en n'évoquant guère le traité de Rome qui date pourtant de 1957. Pourquoi cela ? Tout simplement parce que les Pouvoirs publics ni la Profession ne semblent avoir encore compris le redoutable mécanisme de la C.E.E. dans l'industrialisation de l'agriculture.

Nul doute que l'Europe ne soit difficile à construire parce que les nationalismes y sont aussi exacerbés que dans le monde entier, — parce que cette Europe sera industrielle (et non agricole) pour rester fidèle à sa vocation séculaire et à ses possibilités, — parce qu'elle est composée de pays importateurs et de pays exportateurs de produits agricoles dont les intérêts sont divergents, — parce que, tout en se voulant libérale, elle doit tenir compte des aspirations des nations à tendances interventionnistes comme la France. Mais aujourd'hui la construction soulève une double inquiétude. D'une part, ses architectes semblent parfois manquer de hardiesse et d'imagination (Les prix des produits agricoles n'ont-ils pas été fixés le plus souvent en choisissant la moyenne arithmétique des prix des différents pays ?). D'autre part, nos négociateurs, très actifs il est vrai, défendent-ils toujours avec réalisme les

intérêts de notre pays ? C'est ce que nous allons voir en disant quelques mots de l'union douanière et du F.E.O.G.A.

Au début, la C.E.E. n'était-elle pas considérée essentiellement par nos négociateurs comme une machine pour écouler les surplus agricoles et, d'une manière plus précise, une pompe aspirante dont on attendait la résorption des excédents de blé sans que le coût soit trop élevé pour le Trésor français ? La France fière de ses « incomparables » potentialités agricoles se croyait appelée à bénéficier seule du marché européen des Six ; mais, en moins de dix ans, la production agricole de tous les partenaires a augmenté si rapidement que la pompe aspirante communautaire n'est plus réservée au blé français, mais à d'autres excédents de production de la France et d'autres pays, notamment les produits laitiers.

A vrai dire, l'agriculture française a bénéficié du débouché offert par le Marché commun ; elle y écoule 51 % de ses exportations agricoles en 1967 contre 28 % seulement en 1958. Il n'en reste pas moins que les pays de la C.E.E. continuent à s'approvisionner à des pays tiers pour des produits dont nous disposons d'excédents ? La raison en est fort simple : il existe bien un prélèvement remplaçant les anciens droits de douane et les contingents, prélèvement protégeant l'Agriculture des Six contre la concurrence extérieure. Des mesures ont bien été prévues pour développer les échanges intra-communautaires : « Le prélèvement effectué sur une marchandise importée d'un autre Etat membre est calculé de telle sorte que son prix de revient pour le négociant importateur soit inférieur au prix de revient de la même marchandise importée d'un pays tiers, d'une certaine somme appelée montant forfaitaire » (15). Toutefois, nos négociateurs n'ont peut-être pas assez insisté pour que ce montant forfaitaire soit assez élevé pour forcer les pays importateurs à s'approvisionner chez nous. Nous n'avons qu'une micro-préférence de telle sorte que, pour le blé par exemple, nos voisins continuent, en invoquant des raisons discutables, à faire une grande partie de leurs achats à des pays tiers.

Mais nos difficultés ne font-elles pas que commencer ? A l'époque de l'industrialisation de l'agriculture, le principal facteur de l'expansion de l'agriculture est la technicité des entrepreneurs qui combinent les facteurs de production et les productions compte tenu des prix (C'est ce que dit fort bien l'art. 39 a) du traité de Rome). Avec la libre circulation des marchandises (notamment des céréales), les agriculteurs néerlandais, belges et allemands sont plus compétents que les nôtres pour pratiquer

(14) Id. p. 82.

(15) CLERC (F.). — Le Marché commun agricole. P.U.F., 1967, p. 67.

les spéculations animales d'autant plus qu'ils ne sont point gênés par une législation désuète sur les structures d'exploitations. La localisation des productions animales (telles que les produits de l'aviculture et de la porcherie) hors de France risque de s'accroître d'autant plus que nos concurrents bénéficient de rentes de situation à cause de la proximité des débouchés.

Mais l'Union douanière n'est que le commencement de la politique agricole commune à laquelle notre interventionnisme vétilleux ne nous prépare guère. En effet, le Fonds Européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.) dont le traité de Rome avait limité sagement les attributions à l'organisation des marchés (article 40) prétend financer des investissements agricoles de nature diverse. Alors une partie importante de ses ressources (qui devaient être essentiellement employées à favoriser l'écoulement des surplus français) sont utilisées non seulement pour financer la commercialisation, le stockage ou la transformation des produits agricoles, mais encore pour mettre en œuvre des programmes d'orientation agricole, notamment pour les régions pauvres. Franchement Bruxelles a-t-elle l'autorité, la compétence et l'imagination nécessaires pour traiter aujourd'hui ces délicates questions à l'échelon européen, alors que chaque Gouvernement, qui connaît pourtant mieux les besoins de chaque région agricole, bafouille quelque peu dans ce domaine ?

Alors le bilan du Marché commun n'est-il pas un peu inquiétant pour les agriculteurs français ? (16) Plus de liberté de fixer les prix conformément aux besoins de l'économie agricole française ; nécessité de réviser notre aberrante législation sur les structures d'exploitation ; des débouchés agricoles plus étroits que ceux attendus ; une évolution des attributions du F.E.O.G.A. qui n'est pas conforme à nos

intérêts (ni d'ailleurs à ceux des agriculteurs européens) ; une concurrence des agriculteurs voisins qui va devenir redoutable.... Et bientôt la liberté d'établissement des agriculteurs étrangers en France qui est une chose normale et qui apparaîtra scandaleuse aux plus enthousiastes partisans du Marché commun... Et enfin le danger de voir pratiquer, par suite de l'adhésion de nouveaux membres, une politique d'industrialisation de l'agriculture, c'est-à-dire de prix décroissants des produits agricoles.

4. Contradictions entre les objectifs de politique agricole

Une parfaite cohérence entre les objectifs de politique agricole est irréalisable du fait des délais nécessaires pour faire évoluer l'agriculture dans le sens de son industrialisation, mais les contradictions trop criantes appellent la critique. N'est-ce pas le cas de notre politique agricole ? Ainsi la recherche de la parité à tout prix (dans tous les sens de l'expression) n'est-elle pas incompatible avec une adaptation de l'offre à la demande en tenant compte de l'intérêt du consommateur ? L'amélioration de la productivité est-elle conciliable avec une insuffisante organisation de la vulgarisation, une cristallisation des structures et une aide aux régions qui méconnaît la nécessité de la localisation des productions agricoles dans des zones d'agriculture intensive ?

En somme, notre politique agricole n'est-elle pas inspirée davantage par des soucis moralisateurs que par des principes économiques ? Elle semble s'accrocher à des valeurs sociales périmées et ne replacer pas l'agriculture dans la société industrielle. Toutefois, dans notre conclusion, nous nuancerons ces jugements trop sévères en réintroduisant la notion de délai d'adaptation. Auparavant, analysons brièvement les instruments économiques de cette politique agricole.

III. — CONTRADICTIONS ENTRE LA POLITIQUE AGRICOLE ET LES INSTITUTIONS ECONOMIQUES CHARGÉES DE SON APPLICATION

Pour appliquer avec continuité une politique agricole, quels qu'en soient les objectifs, des institutions appropriées et animées par des hommes sagaces sont évidemment indispensables.

Quant aux hommes, est-ce que notre enseignement supérieur agricole (dont la réforme est atten-

due depuis 1941 !) a été en mesure de les former (à part quelques heureuses et rares exceptions) ? L'Administration confie, de plus en plus, les postes de responsabilité aux anciens élèves de l'Ecole Nationale d'Administration, gens diserts, ignorant l'Economique, ayant vite fait le contour des questions et méprisant les détails dont l'ensemble constitue le fond des problèmes agricoles. Et le nouveau corps des Ingénieurs du Génie Rural et des Eaux-et-Forêts n'est-il pas tenté de donner à ses membres une formation technocratique analogue ?

(16) Les avantages financiers de la C.E.E. pour la France sont indiqués dans la quatrième partie relative au coût de la politique agricole.

La Profession a ses hommes, issus de son sein, formés par elle, satisfaits du grand mérite de leur propre élévation, fort respectables pour leur grand dévouement. mais ayant conservé la mentalité paysanne, fidèles à des valeurs sociales anachroniques, animés de l'esprit de clocher et, de ce fait, souvent incapables de dominer les grands problèmes qui leur sont posés.

Il ne semble pas qu'il y ait nulle part une réflexion approfondie et systématique sur les problèmes agricoles. Partout une manie d'études, d'études faites par n'importe qui et n'importe comment, rarement publiées et, si elles le sont, peu lues parce que superficielles et ne proposant pas de solutions concrètes. Notons cependant une amorce de travail valable par le Service d'Etudes et de Synthèse du Ministère de l'Agriculture.

Alors les questions agricoles sont le plus souvent étudiées par des Commissions au Ministère de l'Agriculture, au Commissariat au Plan ou ailleurs. Ces Commissions sont évidemment nécessaires, car elles établissent les indispensables contacts entre l'Administration et la Profession. Mais elles travaillent fréquemment sans programme défini ; on y échange des propos plus que des idées ; on y fait des rapports trop souvent destinés au sommeil des dossiers ; enfin, elles sont trop nombreuses et comptent trop de membres. Ah ! si l'on réduisait de moitié le nombre de ces commissions ainsi que le nombre de leurs membres ! A moi Parkinson, voici l'ennemi ! Mais je ne fais que souligner les défauts de l'Administration française qui, au Ministère de l'Agriculture, sont plus accusés qu'ailleurs...

Pourtant M. Edgard Pisani qui s'est fait tout à coup « spécialiste des questions agricoles » suivant sa propre expression, a tenté une réforme du Ministère de l'Agriculture. Il a d'abord démantelé les quelques services qui fonctionnaient à peu près, a enflé les effectifs des fonctionnaires, puis a proposé un schéma d'organisation si inadapté que son successeur l'a effacé d'un coup d'éponge pour retourner aux méthodes d'antan. Le Ministère de l'Agriculture est redevenu une juxtaposition de directions, alors que la structure de ce département devait être commandée par les objectifs de la politique agricole, étant entendu que le Ministère de l'Economie nationale et des Finances resterait responsable de la politique économique du pays. En tout cas, le plus grand défaut du Ministère de l'Agriculture n'est-il pas d'être appelé à distribuer des milliards de francs de « concours à l'agriculture » et d'être incapable tant d'en contrôler l'utilisation que de les réduire, s'ils ne sont pas employés efficacement ?

Quant à l'organisation de la Profession agricole, elle appelle, malgré d'incontestables progrès, bien

des remarques. Une utile publication des Chambres d'Agriculture dénombre 473 organismes professionnels dont beaucoup ont des ramifications à l'échelon local. Quelle féodalité ! N'y a-t-il pas des doubles emplois et des gaspillages si l'on sait que beaucoup de ces organismes sont subventionnés et, répétons-le, peu contrôlés par les Pouvoirs publics ! C'est aux organisations professionnelles à vocation générale qu'il appartient de représenter les agriculteurs auprès des pouvoirs publics ; chacun sait qu'il y en a trois principales et rivales, de telle sorte que le dialogue devient parfois une discussion confuse, malgré les récents essais de coordination entre elles.

Nous ne pouvons ici analyser l'organisation professionnelle dans le détail. Les rouages les plus importants sont, d'une part, ceux qui sont chargés de diffuser le progrès technique (et dont nous avons déjà parlé II - 2), d'autre part, ceux qui ont des fonctions économiques. Un des mécanismes essentiels est celui qui doit prendre et appliquer, de haut en bas et de bas en haut, les décisions concernant l'adaptation de l'offre à la demande des produits agricoles : les Groupements de Producteurs et les Comités économiques prévus par la loi complémentaire d'orientation agricole de 1962 sont donc appelés à jouer un rôle déterminant pour coordonner l'agriculture, le commerce et l'industrie de transformation des produits agricoles. Mais ils devront s'inspirer pour leur fonctionnement des institutions néerlandaises analogues, notamment ne plus baser leurs activités sur l'aide du Fonds d'orientation et de régulation des marchés agricoles, ce tonneau des Danaïdes (dont le rôle ne serait plus, en aucun cas, d'orienter les productions, mais seulement de fournir dans les cas exceptionnels et posant des difficultés politiques, un soutien de dépannage).

D'autre part, il est banal de constater que l'organisation des régions économiques, tant sur le plan professionnel qu'administratif, est encore embryonnaire alors que, dans l'avenir, les problèmes agricoles de la C.E.E. seront, de plus en plus fréquemment, posés et résolus dans ces circonscriptions administratives.

Dans ce bref et trop sommaire exposé, ne faut-il pas conclure que le Ministère de l'Economie Nationale et des Finances reste, comme par le passé, le grand maître ou plutôt le grand improvisateur de notre politique agricole dans le cadre de plus en plus étroit fixé par la C.E.E., alors que des rouages perfectionnés seraient nécessaires pour faire coopérer, plus étroitement et à tous les échelons, l'Administration et la Profession à l'industrialisation de l'agriculture ?

IV. — UN COUT TROP ELEVE DE LA POLITIQUE AGRICOLE ?

Le coût de la politique agricole, c'est la somme payée par chaque consommateur et chaque contribuable pour soutenir l'agriculture ; la satisfaction, c'est la somme reçue par chaque « actif agricole » pour l'inciter à produire. Si le consommateur paie sans protestation et si l'agriculteur est content, la politique agricole n'est-elle pas bonne ? (17).

Pour la France, nous avons peu d'informations sur ce problème capital. Le Ministère de l'Agriculture publie seulement chaque année le montant des « concours de l'Etat à l'Agriculture » avec une ventilation par poste (Tableau V). Nous adoptons cet-

(17) MAC CRONE (Gavin). — The Economics of Subsidising Agriculture. Ed. G. Allen, 1962, p. 51.

te hypothèse de travail bien que nous sachions que, d'une part, la liste des concours est incomplète, d'autre part, elle comprend des dépenses qui profitent aux communes rurales (et non aux seuls paysans) ou qui pourraient être affectées à la collectivité nationale et non à l'agriculture (par exemple les dépenses d'enseignement).

De plus, il faudrait déduire de ces concours le montant des versements nets du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (F.E.O.-G.A.). Ces versements nets ont été très faibles jusqu'en 1967 ; ils seraient de l'ordre de 1,8 milliards de francs en 1968, soit 13 % du montant des concours de l'Etat à l'Agriculture. En somme, la C.E.E. allège la charge que représente l'Agriculture pour la collectivité nationale, mais elle ne la réduit pas encore dans des proportions considérables.

TABLEAU V
Concours de l'Etat à l'agriculture

Nature des aides	Moyenne 1957-58	1962	1966	1967	1968
1 — Aide économique					
Recherche et enseignement	40 (100)	144 (360)	441 (1 104)	452 (1 130)	552 (1 380)
Vulgarisation	53 (100)	88 (166)	72 (136)	83 (156)	18(1) (34)
Actions diverses	554 (100)	539 (97,3)	553 (100)	557 (100,5)	577 (104)
Total 1	647 (100)	771 (119)	1 066 (164)	1 092 (168)	1 147 (177)
2 — Aide socio-économique					
Aménagement des structures foncières et équipement des exploitations	1 141 (100)	1 528 (134)	2 753 (241)	3 140 (275)	3 234 (283)
Actions sur les marchés agricoles	485 (100)	1 851 (381)	2 283 (470)	2 563 (528)	3 561 (734)
Total 2	1 626 (100)	3 379 (208)	5 036 (309)	5 703 (350)	6 795 (418)
3 — Aide sociale					
Actions sociales en faveur des agriculteurs (2).	1 372 (100)	2 494 (181)	4 601 (335)	5 358 (390)	6 309 (460)
Total 1 + 2 + 3	3 645 (100)	6 644 (182)	10 703 (293)	12 153 (333)	14 251 (390)

(1) La dotation pour les programmes de développement agricole est supprimée.

(2) Non compris les salariés agricoles.

Evolution et nature des concours de l'Etat à l'agriculture

Dans un pays, moins les paysans sont nombreux, plus il est possible de les « sucrer » (selon l'expression de l'hebdomadaire anglais *The Economist*). Malheureusement notre retard dans la croissance économique fait que nous avons trop d'agriculteurs.

Les concours de l'Etat à l'Agriculture ont augmenté extraordinairement au cours des dernières années ; ils ont été multipliés par le coefficient 3,6 entre 1957-58 et 1968. En 1968, la charge du soutien de l'agriculture représente 280 F par habitant, soit environ 4 % de son revenu. C'est beaucoup ! Ce serait supportable si, par ce sacrifice temporaire en faveur d'une catégorie de citoyens, on obtenait rapidement l'industrialisation de l'agriculture ; malheureusement non seulement les paysans sont fort mécontents, mais encore leurs revendications risquent de faire croître l'aide qu'ils exigent de la collectivité.

De plus, les concours de l'Etat à l'agriculture ne sont pas toujours judicieusement employés, puisque nous l'avons vu, les objectifs de la politique agricole ne sont pas atteints. Un examen de la répartition des concours entre trois catégories d'aides (économique, sociale et socio-économique) le confirme nettement (Tableau V).

En 1968, l'aide économique proprement dite ne représente que 8 % du total. On pourrait se féliciter de l'importance du poste « Recherche et enseignement », mais les crédits sont utilisés principalement pour les bâtiments des collèges et lycées agricoles ! La vulgarisation n'occupe qu'un strapontin ! Les actions diverses (détaxe des carburants, prophylaxie des maladies des animaux, etc...), pourtant si bénéfiques à la productivité, sont peu développées.

L'aide socio-économique, avec 48 % tient la première place avec deux postes d'une valeur sensiblement égale en 1968. Le premier poste, « l'aménagement des structures foncières et l'équipement des exploitations », appellerait une ventilation entre les deux catégories qu'il comprend ; l'équipement des exploitations constitue une aide économique, mais elle est relativement peu importante ; l'aménagement des structures foncières devrait être une aide économique, mais elle est, en fait, une aide sociale parce que, d'une part, l'aménagement des structures d'exploitations agricoles tend à une cristallisation de ces structures, d'autre part, des opérations comme le remembrement sont, dans beaucoup de régions, d'une rentabilité fort discutable. Le second poste, les « actions sur les marchés agricoles », servent davantage à favoriser telle ou telle catégorie d'agriculteurs qu'à orienter les productions conformément à l'intérêt général ; elles soutiennent les revenus des agriculteurs les plus

adroits dans leurs revendications professionnelles (blé) ou les plus déshérités (lait).

L'aide sociale proprement dite, avec 44 % des concours de l'Etat à l'Agriculture, est incontestablement une charge lourde en valeur absolue, mais cette forme de soutien présente de nombreux avantages : elle est facile à mesurer, elle diminuera dans l'avenir en même temps que la population active agricole, elle permet aux agriculteurs de ne pas être pénalisés par rapport aux autres citoyens et enfin elle est très efficace, nous l'avons vu, pour empêcher les revenus des agriculteurs pauvres de baisser au-dessous d'un niveau intolérable.

On sent bien, d'ailleurs sans pouvoir le préciser davantage, que le soutien à l'agriculture devrait revêtir la forme, soit d'une aide économique, soit d'une aide sociale. Les mesures ambivalentes sont douteuses dans leurs effets, et leurs bénéficiaires réels sont souvent difficiles à déterminer.

Revenu agricole et concours de l'Etat à l'agriculture

Il serait fort instructif de connaître l'influence des concours de l'Etat sur les rémunérations des agriculteurs. Nous n'avons pas le moyen d'aller bien loin dans cette voie. Tout d'abord, il faut mettre à part les salariés agricoles que l'on ne peut considérer, sauf pour les prestations sociales, comme des bénéficiaires de l'aide, puisque la rémunération de cette catégorie socio-professionnelle est la pire de la collectivité (18). Ensuite, pour tenter d'apprécier l'influence des concours sur les revenus des exploitants agricoles, faisons un peu d'arithmétique et présentons nos résultats pour l'année 1968 de la façon la plus suggestive tout en doutant, répétons-le, de la valeur scientifique de ces images d'Épinal :

1) Pour obtenir 100 F de produits agricoles, il en coûte à l'Etat 25 F (Rapport des concours à la production agricole en valeur).

2) Quand un exploitant agricole encaisse un revenu de 100 F provenant à la fois de l'agriculture et des prestations sociales, l'Etat en paie 33 F (Rapport entre les concours et la somme du résultat net d'exploitation et des prestations sociales).

3) Un exploitant agricole moyen bénéficie par an, sous la forme de concours, d'une somme de 7 900 F par an (Rapport entre les concours et le nombre d'exploitants agricoles).

Toute cette petite cuisine confirme que le coût de notre politique agricole est très élevé ! Ajoutons deux remarques. Les concours, sauf les prestations sociales, profitent plus aux gros agriculteurs qu'aux

(18) A noter que les dépenses de l'Etat pour les prestations sociales des salariés agricoles ne sont pas comprises dans les « concours ».

petits. Si l'on déduit des concours, les sommes affectées à des services publics (enseignement, recherche et vulgarisation), les résultats précédents sont peu modifiés ; par contre, si l'on soustrait aussi des concours les sommes correspondant à des investissements (c'est-à-dire l'aménagement des structures foncières et l'équipement des exploitations), ceci réduit de plus de 20 % les dépenses de l'État, mais ce calcul plus favorable à l'agriculture masque

cependant une des formes de soutien.

Notre grossière analyse du coût de la politique agricole nous amène à poser quelques questions. Le soutien n'est-il pas dispendieux pour la collectivité ? N'est-il pas mal réparti entre les utilisations possibles ? Permet-il d'atteindre les objectifs de la politique agricole et d'apaiser le mécontentement des agriculteurs ? Laissons au lecteur le soin de répondre à ces questions...

CONCLUSION

Cahin-caha et à vitesse accélérée, l'agriculture française poursuivra son déclin relatif au cours des prochaines années, non seulement parce que cette évolution correspond à une loi économique, mais encore à cause de nouvelles adhésions à la CEE, à cause de la concurrence croissante des pays de l'Est et peut-être surtout à cause du développement des industries de synthèse des produits agricoles. Alors, puisque notre politique agricole est basée sur des valeurs sociales menacées, puisque ses buts et ses objectifs sont discutables, puisque les institutions chargées de l'appliquer ne sont pas appropriées et puisque son coût est trop élevé, ne faut-il pas la modifier complètement et immédiatement ? Une telle position ne serait pas réaliste : notre structure agricole reste caractérisée par 65 % de petites exploitations de polyproduction fournissant 28 % de la production agricole ; ces exploitations, submarginales et défendues par des organisations professionnelles turbulentes, ne disparaîtront pas par un coup de baguette magique. Notre but n'est pas de déclencher une crise sociale, mais au contraire de l'éviter par une conversion accélérée de l'agriculture.

D'autre part, nous n'avons évidemment pas les informations ni la compétence pour présenter une politique agricole de rechange. Nos suggestions sont seulement les réflexions d'un franc-tireur qui défend le point de vue de Sirius et qui espère susciter une controverse utile.

Rappelons d'abord trois constatations fondamentales :

1) Toute politique agricole à long terme doit être basée sur le concept d'industrialisation de l'agriculture.

2) « L'avenir de l'agriculture, selon le mot de M. Karl Brandt, doit être recherché principalement en dehors de l'agriculture ». Autrement dit, l'industrialisation de l'agriculture dépend essentiellement du taux de croissance économique et plus précisément du nombre d'emplois créés dans les secteurs non agricoles. Il en résulte qu'il ne faut pas se laisser aller à la sensiblerie en disant : « C'est un devoir que d'aider l'agriculture ; soutenons par exemple le

marché du lait pour que les paysans aient un salaire convenable ». En raisonnant ainsi, on oublie que, par une aide excessive à l'agriculture, on se priverait d'autres possibilités plus profitables à la collectivité, notamment la création d'emplois non agricoles dont pourraient bénéficier les jeunes paysans. Si l'on supprimait complètement les concours de l'État à l'agriculture, folle hypothèse, on pourrait disposer chaque année de 280 000 emplois nouveaux (19).

3) Les choix de notre politique agricole sont limités par la CEE mais notre position dans cette organisation devrait être plus réaliste en améliorant la « préférence », en préconisant une meilleure utilisation des ressources du FEOGA, en accélérant la politique agricole commune par une coopération plus poussée pour perfectionner les institutions (Recherche, enseignement, vulgarisation, Ministère de l'Agriculture, etc...) et pour harmoniser les mesures (par exemple suppression des SAFER, développement de la coordination verticale, réglementation sanitaire, fiscalité, etc...).

Ceci étant admis, le but de notre politique agricole est donc l'industrialisation de l'agriculture (conversion de l'agriculture artisanale en une agriculture industrielle), c'est-à-dire d'une manière plus précise la participation des familles d'agriculteurs à la société industrielle dans l'agriculture ou dans d'autres activités. L'essentiel n'est pas l'exploitation agricole, mais la famille d'agriculteurs. L'essentiel n'est pas le revenu agricole, mais le budget de la famille d'agriculteurs dont les ressources proviennent de l'agriculture, de prestations sociales, d'activités annexes, de salaires perçus dans l'industrie, etc... (Ceci postule que pour connaître la situation

(19) Nous admettons ici que, pour obtenir un emploi nouveau par extension ou par création d'entreprise, les investissements sont de l'ordre de 50 000 F par travailleur. Toutefois, les informations que nous avons pu obtenir dans ce domaine montrent d'une part que le montant des investissements est très variable suivant les activités, d'autre part, que le problème ne semble pas étudié systématiquement.

des agriculteurs on procède à des enquêtes périodiques sur les budgets des familles d'agriculteurs).

Il en résulte que les objectifs de notre politique agricole sont par ordre de priorité (tout en restant solidaires) : l'adaptation de l'offre à la demande de produits agricoles, l'amélioration énergique de la productivité, la création de pôles de croissance économique régionaux et l'augmentation raisonnable du revenu agricole (notamment par l'aide sociale). Quant à l'amélioration des structures, elle sera réalisée par la suppression des obstacles législatifs à la concentration des exploitations et par le développement accéléré tant des industries agricoles et alimentaires que des organismes de commercialisation (notamment pour l'exportation).

Cette modification des buts et des objectifs suppose d'abord que les Gouvernements de la Communauté Economique Européenne ne se livreront plus à une surenchère au soutien de leurs agricultures respectives, ce qui conduirait à une désastreuse surproduction. Oh combien cela est épineux : un Australien disait à la Conférence internationale des Economistes ruraux de Mexico, en 1961, que le Marché Commun serait toujours une citadelle du protectionnisme ! Cette modification appelle ensuite des mesures que nous tentons d'énumérer en établissant des priorités (20).

En première priorité

Changer le climat de la politique agricole par un immense effort d'information en ne flattant plus les tendances conservatrices des paysans, mais en leur disant la vérité sur l'avenir limité de l'exploitation familiale et sur l'inévitable apparition de grandes entreprises agricoles d'un type nouveau (21), sur la nécessité de la formation professionnelle (agricole et autre), sur la possibilité de trouver des emplois mieux rémunérés dans l'industrie et parfois l'artisanat, sur la nécessité d'obtenir l'amélioration de leur sort non par l'aide de l'Etat, mais par leurs propres efforts.

Choisir les mesures susceptibles de développer l'initiative des individus et des groupes ainsi que

(20) Cet exposé fort sommaire des priorités fera prochainement l'objet d'un article à paraître dans une autre revue.

(21) Au cours des dix prochaines années, une exploitation agricole sur deux est probablement appelée à disparaître. Il semble inévitable que des macro-entreprises agricoles de type industriel, soient créées non seulement dans l'aviculture, mais encore pour la production porcine et pour l'engraissement des bovins, peut-être pour la production fruitière et légumière. Mais cette évolution ne condamne pas l'exploitation familiale à condition qu'elle atteigne des dimensions telles qu'elle puisse améliorer constamment sa productivité et donner ainsi un revenu agricole acceptable.

l'esprit d'entreprise des agriculteurs plutôt que d'encourager leur passivité (par exemple priorité aux prêts sur les subventions, mesures fiscales, etc...).

Donner la préférence soit aux mesures d'aide sociale, soit aux mesures d'aide économique par rapport aux mesures d'aide socio-économique d'effet toujours discutable.

Enduire cumulativement de 2 % par an le montant des concours de l'Etat à l'agriculture.

Disposer d'un efficace service de prospection de la demande agricole tant en France que dans la CEE et à l'étranger.

Déterminer les prix et le soutien des marchés (tant en France que dans la CEE) en se basant sur l'adaptation de l'offre à la demande afin d'éviter la surproduction ; (Point d'illusions sur les possibilités d'exportations de surplus agricoles vers les pays en voie de développement) ; différencier les prix en fonction de la qualité et respecter les règles de normalisation des produits agricoles.

Mettre en place les structures de commercialisation et de transformation des produits agricoles.

En seconde priorité

Organiser les mutations professionnelles agricoles dans des conditions efficaces et sur la base d'une coopération des agriculteurs et des représentants des autres activités.

Repenser l'articulation de l'enseignement, de la recherche, de la vulgarisation et du Crédit agricole en vue de stimuler la productivité.

Contrôler bien plus sérieusement l'utilisation de tous les concours de l'Etat à l'agriculture afin d'éviter les gaspillages (notamment contrôler la rentabilité des investissements dans l'agriculture).

En troisième priorité

Supprimer progressivement les mesures empêchant la concentration des exploitations et prendre les mesures favorisant l'entrée des capitaux dans l'agriculture.

Choisir des régions constituant des pôles de croissance économique, ceci déterminant une inévitable localisation de l'agriculture dans les zones disposant des plus grandes potentialités de toutes natures. (Ce sont les vocations industrielles et touristiques des régions qui détermineront en grande partie leurs possibilités agricoles).

Réorganiser le Ministère de l'Agriculture et les institutions professionnelles agricoles.

Limitons-nous à ces choix qui donnent une orientation ou tout au moins amorcent une discussion.

« Vox clamantis in deserto » dira-t-on, car une telle politique ne recueillerait pas l'adhésion des paysans et par conséquent leur indispensable participation. A voir. En tout cas, ceux qui ne croient pas à leur bon sens et qui leur refusent la vérité ne commettent-ils pas une erreur ?

Quoiqu'il en soit, n'ayons pas d'illusions : la politique d'industrialisation de l'agriculture, si nécessaire d'un point de vue économique, soulève de redoutables difficultés sociales. Elle fait bon marché des valeurs traditionnelles de la paysannerie et n'en propose point d'autres ; elle offre seulement aux paysans les moyens de s'intégrer progressivement à la société industrielle, car c'est, pour la plupart d'entre eux, la seule façon d'améliorer leur niveau de vie. Elle condamne à terme la petite exploitation familiale ; elle accepte l'apparition de macro-

entreprises de type industriel ; elle ouvre cependant la voie à une nouvelle entreprise agricole familiale, plus grande, mieux financée, plus dynamique et acceptant de se plier à de sévères disciplines de production et de commercialisation ; elle promet une promotion aux salariés agricoles.

Par ailleurs, elle implique de profonds et pénibles bouleversements du milieu rural, car elle préconise non seulement la diminution rapide de la population agricole, mais encore l'inévitable localisation des activités agricoles (et autres) dans les régions ayant le plus de potentialités. La croissance économique n'offre un avenir souriant qu'aux « classes montantes »... Alors, constatation classique, la politique d'industrialisation de l'agriculture sera jugée évidemment sur son efficacité économique, mais aussi sur la manière dont elle résoudra les difficultés sociales.

ANNEXE

**Tableau A. — Produit intérieur brut par tête et quelques éléments
intéressant l'agriculture des pays de l'OCDE**

Pays	P.I.B. par tête en dollars U.S.	Pourcentage du P.I.B. consacré aux dépenses d'alimenta- tion	Pourcentage du P.I.B. revenant à l'agriculture	Importations agricoles en pourcentage du P.I.B.	Exportations agricoles en pourcentage du P.I.B.	Pourcentage approximatif du P.I.B. inclus dans les dépenses alimentaires, mais ne revenant pas à l'agriculture	Main-d'œuvre agricole en pourcentage de la main-d'œuvre civile totale
	A	B	C	D	E	F	G
Etats-Unis	2 691	14,5	4,2	0,8	0,9	10,4	8,5
Canada	1 802	15,8	6,9	2,1	3,8	10,6	12,1
Suisse	1 776	n. d.	n. d.	5,3	1,2	n. d.	11,1
Suède	1 703	18,7	4,7	3,4	0,9	11,5	13,2
Danemark	1 390	18,0	13,9	5,6	14,2	12,8	19,0
Allemagne	1 345	17,9	5,1	4,6	0,4	8,2	12,6
France	1 310	23,4	9,2	2,2	1,8	13,1	20,7
Royaume-Uni	1 292	21,1	3,9	6,9	0,9	11,2	4,0
Norvège	1 280	19,3	5,1	4,5	4,0	13,7	21,6
Islande	1 249	21,3	n. d.	5,4	35,0	n. d.	24,7
Belgique-Luxembourg	1 218	21,3	6,7	5,8	2,6	11,4	6,9
Pays-Bas	1 007	20,0	9,0	7,4	11,5	15,1	9,9
Autriche	877	31,2	9,3	4,0	1,0	18,9	23,2
Italie	683	30,1	16,9	3,1	2,2	12,3	28,0
Irlande	693	31,0	23,4	8,3	16,8	16,1	35,1
Grèce	394	37,3	28,6	2,6	4,5	10,6	53,4
Espagne	314	n. d.	26,7	1,3	4,1	n. d.	41,9
Portugal	284	38,0	24,3	3,4	4,3	14,6	44,2
Turquie	193	n. d.	40,6	1,4	4,7	n. d.	74,9

Source : Agriculture et croissance économique, O.C.D.E., 1965, p. 24.

**Tableau B. — Indices de quelques éléments de la croissance des pays de l'OCDE
de 1950 à 1961-62**

Pays	Population	P.I.B. par tête (au coût des facteurs et aux prix de 1954)	Dépenses alimentaires des consommateurs par tête (aux prix de marché de 1954)	Dépenses alimentaires totales des consommateurs (aux prix de marché de 1954)	Production agricole finale
Etats-Unis	121	115	105	127	124
Canada	133	111	115	152	102
Suisse	117	n. d.	n. d.	n. d.	118
Suède	107	140	111	118	99
Danemark	108	138	112	121	130
Allemagne	113	189	n. d.	n. d.	135
France	111	140	129	144	133
Royaume-Uni	105	124	114	120	131
Norvège	111	135	117	129	112
Islande	125	129	n. d.	n. d.	n. d.
U.E.B.L.	106	120	113	118	130
Pays-Bas	115	143	124	143	148
Autriche	102	171	164	168	136
Italie	107	178	142	152	132
Irlande	95	131	112	107	119
Grèce	111	170	143	159	153
Espagne	110	n. d.	n. d.	n. d.	118
Portugal	106	153	128	135	108
Turquie	134	120	n. d.	n. d.	145

Source : Agriculture et croissance économique, O.C.D.E., 1965, p. 38.