



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.

Essai d'analyse des concours de l'Etat à l'agriculture

J.-B. Chombart de Lauwe

Citer ce document / Cite this document :

Chombart de Lauwe J.-B. Essai d'analyse des concours de l'Etat à l'agriculture. In: Économie rurale. N°91, 1972. pp. 23-36;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1972.2168>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1972_num_91_1_1_2168

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

L'analyse des « Concours de l'Etat à l'Agriculture », dont le volume a singulièrement augmenté au cours de la dernière décennie, conduit à poser trois questions :

- 1) A quelles fins sont utilisés ces « Concours » ? A cet effet, on a classé les « Concours » d'une façon pragmatique en six « politiques agricoles » : adaptation de l'offre à la demande, productivité, mobilité, structures, sociale et régionale.
- 2) Quels sont les bénéficiaires des « Concours »? La part bénéficiant directement aux agriculteurs ne serait que de 59 à 75 % suivant les hypothèses de travail adoptées.
- 3) La répartition des « Concours » entre les différentes utilisations est-elle satisfaisante ? L'analyse ne permet pas de porter un jugement de valeur ; on soulignera seulement l'effort à réaliser en vue d'améliorer la compétitivité des exploitations agricoles.

Cet essai se propose seulement d'attirer l'attention sur les difficultés et l'utilité des recherches plus approfondies dans un domaine peu exploré.

Abstract

The analysis of state aid to agriculture, which has considerably increased over the past 10 years, leads us to ask three questions.

- 1 - For what is this aid used ? The aid can be classified according to six different agricultural politics as : the adaptation of supply to demand, productivity, mobility, structures, social and regional politics.
- 2 - Who benefits from it ? The farmers benefit directly from only 59 to 75 per cent of it.
- 3 - Is the distribution of this aid satisfactory ? This difficult and, as yet, little studied field deserves more detailed research.

ESSAI D'ANALYSE DES CONCOURS DE L'ÉTAT A L'AGRICULTURE

par J. CHOMBART de LAUWE,
Professeur à l'ENSA de Grignon,

et P. MARSAL,
Chargé de recherches au Laboratoire d'Economie Rurale de Grignon (INRA)

L'analyse des « Concours de l'Etat à l'Agriculture », dont le volume a singulièrement augmenté au cours de la dernière décennie, conduit à poser trois questions :

1) A quelles fins sont utilisés ces « Concours » ? A cet effet, on a classé les « Concours » d'une façon pragmatique en six « politiques agricoles » : adaptation de l'offre à la demande, productivité, mobilité, structures, sociale et régionale.

2) Quels sont les bénéficiaires des « Concours » ? La part bénéficiant directement aux agriculteurs ne serait que de 59 à 75 % suivant les hypothèses de travail adoptées.

3) La répartition des « Concours » entre les différentes utilisations est-elle satisfaisante ? L'analyse ne permet pas de porter un jugement de valeur ; on soulignera seulement l'effort à réaliser en vue d'améliorer la compétitivité des exploitations agricoles.

Cet essai se propose seulement d'attirer l'attention sur les difficultés et l'utilité des recherches plus approfondies dans un domaine peu exploré.

An analysis of state aid to agriculture

The analysis of state aid to agriculture, which has considerably increased over the past 10 years, leads us to ask three questions.

1 -- For what is this aid used ? The aid can be classified according to six different agricultural politics as : the adaptation of supply to demand, productivity, mobility, structures, social and regional politics.

2 -- Who benefits from it ? The farmers benefit directly from only 59 to 75 per cent of it.

3 -- Is the distribution of this aid satisfactory ? This difficult and, as yet, little studied field deserves more detailed research.

*« Le gaspillage ne serait-il pas devenu
une nécessité publique et permanente ? »
Paul Valéry*

Depuis une dizaine d'années, les Concours de l'Etat à l'Agriculture, c'est-à-dire les aides à cette activité sous leurs différentes formes, croissent vigoureusement. Seuls s'en scandalisent ceux qui ignorent les lois de la croissance économique - lois qui paupérisent une partie des agriculteurs des pays industriels et qui, de ce fait, appellent des transferts de revenus en leur faveur.

D'ailleurs, d'autres catégories socio-professionnelles demandent, pour les mêmes raisons, une assistance de l'Etat. Aussi bien, les transferts représentaient, en 1970, 35 % du budget de l'Etat, soit 66 milliards de francs. Dans ce total, l'action sociale (avec 39 %) et les subventions économiques (avec 25 %) occupaient les premières places.

Soulignons cependant que les Concours de l'Etat à l'Agriculture comprennent d'autres dépenses que les transferts proprement dits. Une déplorable habitude consiste à entasser sous la rubrique « Concours de l'Etat à l'Agriculture » tous les crédits budgétaires que

la comptabilité publique croit pouvoir, à tort ou à raison, bénéficier, plus ou moins directement, aux agriculteurs. On y trouve par exemple des concours pour l'arrachage des pommiers à cidre et pour les bourses d'études, pour le soutien des marchés et pour la sécurité sociale, pour les bâtiments d'exploitations et pour les coopératives agricoles, pour le logement rural et pour la recherche agronomique, pour les lycées agricoles et pour les Groupements d'Exploitations Agricoles en Commun (GAEC), pour l'Indemnité Viagère de Départ des vieux agriculteurs (IVD) et pour l'installation des jeunes agriculteurs, etc... Pour quelle activité de l'agriculteur le Gouvernement n'a-t-il pas prévu un concours !

Il en résulte que cette considérable somme d'argent public consacrée à des interventions hétéroclites des pouvoirs publics fait l'objet de débats aussi passionnés que confus. Suivant les opinions, les crédits seraient insuffisants ou trop élevés, employés efficacement ou gaspillés, etc...

Nous tentons, un peu ambitieusement, de répondre à deux questions :

A quelles fins sont utilisés les concours de l'Etat à l'Agriculture ? Autrement dit, quelle est par exemple la part du total consacrée à l'amélioration des structures agricoles ou à l'augmentation de la mobilité des facteurs de production agricole (notamment la main d'œuvre) ?

Quels sont les bénéficiaires des concours de l'Etat à l'Agriculture ? Nous y trouvons bien sûr les agriculteurs, mais nous constatons qu'il n'y a pas qu'eux seuls à en profiter. Certains concours constituent une aide de l'Etat, par exemple, aux ruraux ou aux activités d'amont ou d'aval de l'agriculture de telle sorte qu'il n'est pas exact de dire que de tels concours tombent dans l'escarcelle des agriculteurs. Et cette constatation éclaire le problème sous un autre angle.

A chacune de ces deux questions, on en ajoute implicitement une troisième « La répartition actuelle entre les parties prenantes est-elle satisfaisante ? » Et ceci implique, qu'en cas de réponse négative, cette répartition serait ajustée.

Toutes ces questions paraissent élémentaires, mais les réponses cachent de singulières complications que nous allons trouver chemin faisant. Toutefois, insistons dès maintenant sur quelques difficultés d'ordre technique. Tout d'abord la comptabilité publique est établie compte tenu des besoins des services qui utilisent les crédits. Or nous cherchons à savoir comment sont employés les crédits budgétaires pour remplir des fonctions économiques ; alors de compliqués dépouillements avec l'aide de spécialistes sont nécessaires ; c'est pourquoi notre étude ne porte que sur l'année 1968 qui est la dernière année pour laquelle la documentation est disponible ; pour les autres années, nous nous contentons d'évaluations approximatives (1).

Ajoutons que, même pour l'année 1968, nos informations sont incomplètes. En effet, la comptabilité publique ne tient pas compte des exemptions fiscales (par exemple des coopératives ou des SAFER) qui, selon nous, constituent des Concours de l'Etat à l'agriculture. De plus, nous n'avons pu comptabiliser toutes les sommes provenant de fonds de concours, par exemple les taxes sur les produits, les prélèvements sur le Pari Mutuel Urbain, etc...

D'autre part, pour être complet, il faudrait comptabiliser non seulement les Concours de l'Etat à l'Agriculture, mais ceux des collectivités locales qui ne sont pas négligeables.

Enfin, la comptabilité administrative ne tient pas compte d'un soutien important à l'agriculture : ce sont les mesures protectionnistes qui maintiennent les prix de certains produits au-dessus des cours mondiaux. Par exemple, si l'Etat doublait les prix des produits agricoles « administrés », hypothèse folle, la condition des agriculteurs serait profondément modifiée. Certes il est malaisé de connaître les prix mondiaux des produits agricoles, car il n'y a plus, comme avant la guerre, de grands marchés internationaux où ils étaient enregistrés. Il n'en reste pas moins que les prix de certains produits importés, par exemple ceux des céréales, sont très inférieurs aux prix de la CEE. On objectera qu'en cas de suppression des mesures protectionnistes de la CEE, les prix mondiaux augmenteraient à cause de l'accroissement de la demande ; cet argument n'est pas très convaincant, car les potentialités de production des pays exportateurs sont considérables.

Ici, nous présentons seulement un essai d'analyse des Concours de l'Etat à l'Agriculture.

I — L'UTILISATION DES CONCOURS DE L'ETAT A L'AGRICULTURE POUR LES « POLITIQUES AGRICOLES »

Pour l'analyse de l'utilisation des Concours de l'Etat à l'Agriculture, l'idéal consisterait à savoir si, disposant d'une somme par exemple d'un million de francs, elle augmente davantage le revenu national suivant qu'on l'affecte à telle ou telle politique, une « politique » étant un ensemble de mesures pour atteindre un objectif déterminé (par exemple politique des structures ou politique régionale).

A cet effet, il serait souhaitable d'appliquer la méthode dite « **Planning - Programming - Budgeting System** » (PPBS). Très élaborée, elle consiste dans une première phase à déterminer une **planification stratégique** à long terme ; dans une seconde phase, à traduire la stratégie générale en termes de **programmes** (c'est ce que nous

appelons les « **politiques** ») avec des variantes permettant de choisir la solution la meilleure ; enfin, dans une troisième phase à « traduire la première année du plan de programmes en termes budgétaires », ce qui conduit à un plan opérationnel. Des recherches sont entreprises pour l'utilisation de cette méthode en France en la simplifiant quelque peu (Rationalisation des choix budgétaires : RCB). Pour notre part, nous ne pouvons l'employer, car nous ne disposons pas d'informations précises sur les effets des programmes (ou « politiques »), informations indispensables pour choisir le meilleur (deuxième phase de la méthode). Nous nous contentons de répartir les Concours de l'Etat à l'Agriculture en six « **politiques agricoles** », ce qui conduira, nous l'espérons, à porter un jugement sur cette répartition et, éventuellement, à proposer des améliorations à cette répartition.

(1) Signalons cependant l'excellente brochure du Ministère de l'Economie Nationale et des Finances, *Le Budget de 1970*, qui tente une « ventilation fonctionnelle des dépenses », mais qui est malheureusement peu adaptée à nos besoins.

En tout cas, les « **politiques agricoles** » ne sont que la résultante d'une politique agricole globale dont il convient d'abord de préciser les buts.

1 — LES BUTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE

Aujourd'hui nous assistons à un interventionnisme exacerbé, à une sorte de mise en tutelle de l'activité agricole par l'Etat. Et cela semble presque normal à beaucoup. Alors, nous éprouvons le besoin de définir les buts de la politique agricole dans un ensemble cohérent. Toutefois, l'histoire de la politique agricole des pays industriels occidentaux montre qu'ils ont pris d'abord de nombreuses mesures partielles et improvisées sous l'action des groupes de pression défendant leurs intérêts immédiats ainsi que des valeurs sociales (par exemple la protection de l'exploitation familiale ou la supériorité du genre de vie des ruraux sur celui des citadins). Les pays les plus avancés dans la croissance économique (par exemple les Etats-Unis et la Suède) ont donné l'exemple ; les autres pays (par exemple la France et l'Italie) les ont imités plus ou moins heureusement.

En effet, le déclin relatif de l'agriculture dans la croissance économique a des conséquences défavorables. D'un point de vue économique, on assiste à une paupérisation d'une partie des agriculteurs et à une peu satisfaisante utilisation des ressources agricoles disponibles. D'un point de vue social, on constate une désorganisation des sociétés rurales à cause de l'exode des travailleurs agricoles vers les villes où ils trouvent des rémunérations plus avantageuses. Alors les buts de la politique agricole consisteront principalement du point de vue des producteurs à pallier ces inconvénients.

Nous formulons alors les buts de la politique agricole en montrant comment le Gouvernement tente de concilier les intérêts des consommateurs, des agriculteurs et de la collectivité.

La politique agricole devrait avoir pour buts :

— de fournir aux consommateurs des denrées à un coût raisonnable en équilibrant l'offre et la demande de produits agricoles compte tenu des possibilités du commerce extérieur ;

— de permettre aux familles d'agriculteurs non seulement de disposer de revenus stables et acceptables (revenus agricoles, revenus sociaux et revenus d'activités non agricoles), mais encore de participer à la société industrielle en conservant leurs valeurs sociales ;

— et d'organiser efficacement l'agriculture avec une aide de l'Etat compatible avec les ressources financières de la collectivité, de telle sorte que la croissance économique soit satisfaisante.

En somme la politique agricole a d'abord pour but d'aider une activité économique qui, comme les autres, satisfait les besoins des consommateurs. Mais ce résultat ne doit pas être obtenu en sacrifiant une minorité. Toutefois les travailleurs agricoles ne peuvent

exiger une rémunération de parité avec les autres catégories socio-professionnelles, ce qui aurait pour résultat d'empêcher la bienfaisante migration des travailleurs du secteur primaire vers les autres activités ; il convient plutôt, formule plus simple, que les familles d'agriculteurs aient des revenus stables et acceptables, étant entendu que ces revenus proviennent à la fois d'activités agricoles, d'autres activités exercées par le chef d'exploitation et un ou plusieurs membres de la famille, et enfin de prestations sociales de diverses natures. De plus, l'espèce de ségrégation dont les agriculteurs sont victimes dans la société industrielle, doit disparaître progressivement, notamment en améliorant leur genre de vie et en leur donnant des facilités d'instruction telles qu'ils puissent choisir librement leur métier. C'est donc une « participation » à la société industrielle qu'il faut rechercher, et non une « intégration » qui se traduirait par une perte des valeurs sociales des agriculteurs, perte qui serait préjudiciable à la collectivité. Enfin, la politique agricole ambitionne une organisation efficace de l'agriculture intégrée aux autres branches d'activité ; cette organisation concerne aussi bien les groupements de producteurs, les groupements interprofessionnels, la vulgarisation, que les exploitations, etc... Mais tous ces buts ne seront atteints qu'avec des Concours de l'Etat à l'Agriculture dont le montant sera fixé de telle manière qu'il ne freine pas la croissance économique.

Il va sans dire que notre définition est normative. En théorie, on ne peut poursuivre plusieurs buts de politique agricole, car ces buts risquent d'être contradictoires comme l'a expliqué M. Klatzmann, « D'une façon très générale, dit-il, on ne peut même pas poursuivre deux objectifs à la fois. Plus précisément, on ne peut maximiser deux fonctions en même temps. Dans un modèle mathématique quelconque, on maximise une fonction en tenant compte de certaines contraintes » (2). Ces pertinentes observations nous conduiraient donc à donner une priorité à l'un des buts que nous avons énoncés, par exemple l'amélioration du revenu des agriculteurs ou l'abaissement des coûts de production agricole. S'il est nécessaire de maintenir la cohérence entre les buts, il ne semble pas que dans la pratique le problème puisse être ainsi simplifié compte tenu de l'action des organisations professionnelles agricoles. Dans certains pays industriels comme la France où les revendications des groupes de pression agricoles sont tumultueuses, on éprouve parfois le sentiment que le principal but de la politique agricole est de maintenir l'ordre public. Souhaitons que cela ne soit qu'une apparence et qu'en réalité le Gouvernement détermine les buts de la politique agricole en respectant les intérêts des différentes parties prenantes tels que nous les avons énoncés précédemment. Il les précise ensuite en déterminant les « **politiques agricoles** ».

(2) KLATZMANN (J.). — Peut-on faire une politique agricole ? *Economie Rurale*, n° 79-80, « Vingt ans d'agriculture française : 1948-1968 », 1^{er}-2^{me} trimestres 1969.

2 — LES « POLITIQUES AGRICOLES »

Nous proposons de distinguer six « politiques agricoles » ; chacune est un ensemble de mesures pour atteindre des objectifs déterminés. Cette classification, essentiellement empirique, a principalement pour avantage de regrouper les innombrables mesures de politique agricole en catégories à la fois suggestives et correspondant à des fonctions de l'économie agricole.

Ce faisant, nous partageons en tranches un gâteau qui constitue un ensemble et nous risquons, si nous n'y prenons garde, que les contenus des différentes tranches ne soient pas cohérents. Mais nous espérons tout même, par notre méthode, mieux analyser un phénomène particulièrement compliqué. Voici nos six « politiques agricoles ».

Politique d'adaptation de l'offre à la demande

C'est la fonction d'approvisionnement de la collectivité nationale en produits agricoles. Elle est constituée par l'ensemble des mesures prises pour que la production agricole nationale et les importations de produits agricoles soient égales à la consommation nationale et aux exportations agricoles compte tenu des variations de stocks. Les mesures concernent donc notamment les prix, l'orientation des productions et l'organisation des marchés.

Politique de productivité

Elle correspond à la fonction d'abaissement des coûts de production unitaires de production. Elle englobe les mesures, d'une part, pour la diffusion du progrès technique (enseignement, recherche et vulgarisation), d'autre part, pour l'encouragement à l'emploi de certains facteurs de production et pour l'équipement des exploitations.

Politique de mobilité

C'est la fonction d'ajustement des disponibilités en facteurs de production aux besoins de l'agriculture. La croissance économique exigeant la mobilité des facteurs de production, cette politique regroupe les mesures destinées à favoriser cette mobilité, notamment celle de la main-d'œuvre.

Politique des structures

Elle constitue la fonction d'organisation des structures de l'agriculture. Elle comprend les mesures pour adapter aux besoins de la croissance économique, d'une part, les structures de production (principalement celles des exploitations et des propriétés agricoles), d'autre part, les structures de commercialisation (c'est-à-dire pour promouvoir le conditionnement, le stockage et la transformation des produits agricoles).

Politique sociale

Elle peut être définie comme la fonction d'atténuation des disparités sociales et d'amélioration du genre de vie des agriculteurs. Elle englobe donc, d'une part,

les mesures pour améliorer les prestations de la Sécurité Sociale (ainsi que d'autres prestations), les mesures spécifiques pour certaines catégories d'agriculteurs défavorisés, les mesures en cas de calamités agricoles, d'autre part, des mesures comme celles pour l'amélioration du logement rural.

Politique régionale

Il est aisé de dire que cette politique correspond à la fonction d'aménagement régional, mais il est délicat de préciser ce qui dans cette vaste fonction concerne directement la politique agricole. En effet, l'aménagement du territoire est déterminé essentiellement par l'infrastructure et la création ou l'expansion d'entreprises des secteurs secondaire et tertiaire, mais celles-ci, bien qu'intéressant (notamment par la création d'emplois) l'agriculture, ne sont pas décidées en fonction des seuls besoins des agriculteurs. Il semble donc plus sage de limiter ici la politique régionale à l'aménagement rural (par exemple les adductions d'eau et voirie rurale), la mise en valeur de certaines régions agricoles (par exemple les grands aménagements régionaux ou les zones de rénovation rurale) et enfin l'adaptation de certaines mesures nationales à l'échelon régional.

Cette classification appelle de nombreuses et évidentes critiques. Tout d'abord, la dénomination des politiques est contestable ; ainsi nous avons distingué une politique de productivité, mais des mesures prises dans le cadre de la politique des structures, par exemple celles favorisant la constitution d'exploitations de certains types ont des effets sur la productivité. En second lieu, une même mesure peut avoir des effets sur plusieurs politiques de telle sorte qu'il est nécessaire de ventiler entre elles les concours de l'Etat à l'agriculture correspondants. Par exemple, l'indemnité viagère de départ se proposait initialement d'améliorer les structures d'exploitation, mais son effet dans ce domaine a été fort limité ; elle est essentiellement un complément de revenu social donné à certaines catégories d'agriculteurs ; alors, convient-il de répartir les Concours de l'Etat prévus pour l'application de cette mesure entre la politique des structures et la politique sociale ? Une telle imputation, comme toutes celles qui sont faites en comptabilité, est arbitraire.

Ne considérons donc notre classification des « politiques agricoles » que comme un instrument de travail très imparfait. Elle appelle encore deux commentaires : l'un sur la notion d'objectif, l'autre sur les rapports entre la politique agricole et les six « politiques agricoles ».

Puisqu'une « politique agricole » est un ensemble de mesures pour atteindre un objectif, on s'étonne que, dans la pratique, de nombreux objectifs ne soient pas fixés. Ainsi il n'y a pas, en général, d'objectifs précis en matière d'enseignement, de recherche et de vulgarisation (qui font partie de la politique de productivité). Rien ne s'opposerait cependant que, par exemple, pour la vulgarisation, on prévoit, le nombre des vulgarisateurs des différentes catégories, le nombre d'agriculteurs à encadrer par vulgarisateur, le coût annuel du

vulgarisateur et même, dans certains cas simples, les progrès de productivité que les agriculteurs devraient réaliser. Si l'on prenait la peine de fixer des objectifs pour les différentes « politiques agricoles », on contrôlerait plus aisément l'efficacité des concours de l'Etat à l'Agriculture.

Le second commentaire concerne les relations entre la politique agricole et les « politiques agricoles », relations que nous synthétisons dans un graphique. Compte tenu de notre définition de la politique agricole on peut dire, en simplifiant, que l'Etat intervient dans l'agriculture, d'une part, pour donner aux consommateurs (placés à droite du graphique) une production standardisée, de qualité croissante et à coût unitaire décroissant, d'autre part, pour améliorer le niveau de vie et le genre des familles d'agriculteurs (à gauche du graphique).

Le genre de vie est amélioré par la politique sociale et la politique régionale. Quant au niveau de vie, il dépend de trois catégories de revenus : le revenu social est commandé par la politique sociale ; le revenu d'activités non agricoles l'est principalement par la politique régionale. Reste le revenu agricole.

Le revenu agricole par tête de travailleur est le rapport entre le revenu agricole global et le nombre de travailleurs ; il augmente quand le numérateur de cette fraction s'accroît et quand le dénominateur diminue. Le revenu agricole global c'est-à-dire la différence entre le produit brut et les charges réelles de production, est amélioré par les politiques d'adaptation de l'offre à la demande, de productivité, des structures et par la politique régionale. Le nombre des travailleurs agricoles est diminué principalement par les politiques de mobilité et de productivité, mais aussi par la politique des structures et la politique régionale.

Compte tenu de ces indications présentons l'utilisation des Concours de l'Etat pour les différentes politiques agricoles.

3 — L'UTILISATION DES CONCOURS DE L'ETAT POUR LES SIX « POLITIQUES AGRICOLES »

En 1968, la répartition, compte tenu des remboursements du FEOGA, était celle décrite dans le tableau 1.

D'après le tableau 1, établi pour une année déterminée, la politique sociale (40,6 %) et la politique d'adaptation de l'offre à la demande (32,3 %) représentaient 72,9 % du total. Si l'on y ajoute le poste « divers » (4,3 %) qui correspond principalement aux moyens des services du Ministère de l'Agriculture et aux investissements réalisés par ces services, on dépasse les 3/4 du total. Il ne reste donc plus qu'un quart des Concours de l'Etat à l'Agriculture pour les autres politiques qui ont pour fonctions la modernisation de l'agriculture. C'est une constatation troublante que nous allons commenter en analysant l'évolution des

Concours de l'Etat à l'Agriculture pour chaque « politique agricole » au cours des années 1968 à 1971 (mais sans faire une ventilation détaillée, ce qui exigerait des calculs trop considérables).

Tableau 1

Répartition des concours de l'Etat à l'agriculture entre les six « politiques agricoles » en 1968

Politique	Montant en M.F.	%
Politique sociale	6 736	40,6
Politique d'adaptation de l'offre à la demande	5 382	32,3
Politique de productivité	1 907	11,5
Politique régionale	970	5,8
Politique des structures	887	5,3
Politique de mobilité	27	0,2
Divers	716	4,3
	16 625	100

En 1968, la politique sociale comprend les principaux postes décrits dans le tableau 2.

Tableau 2

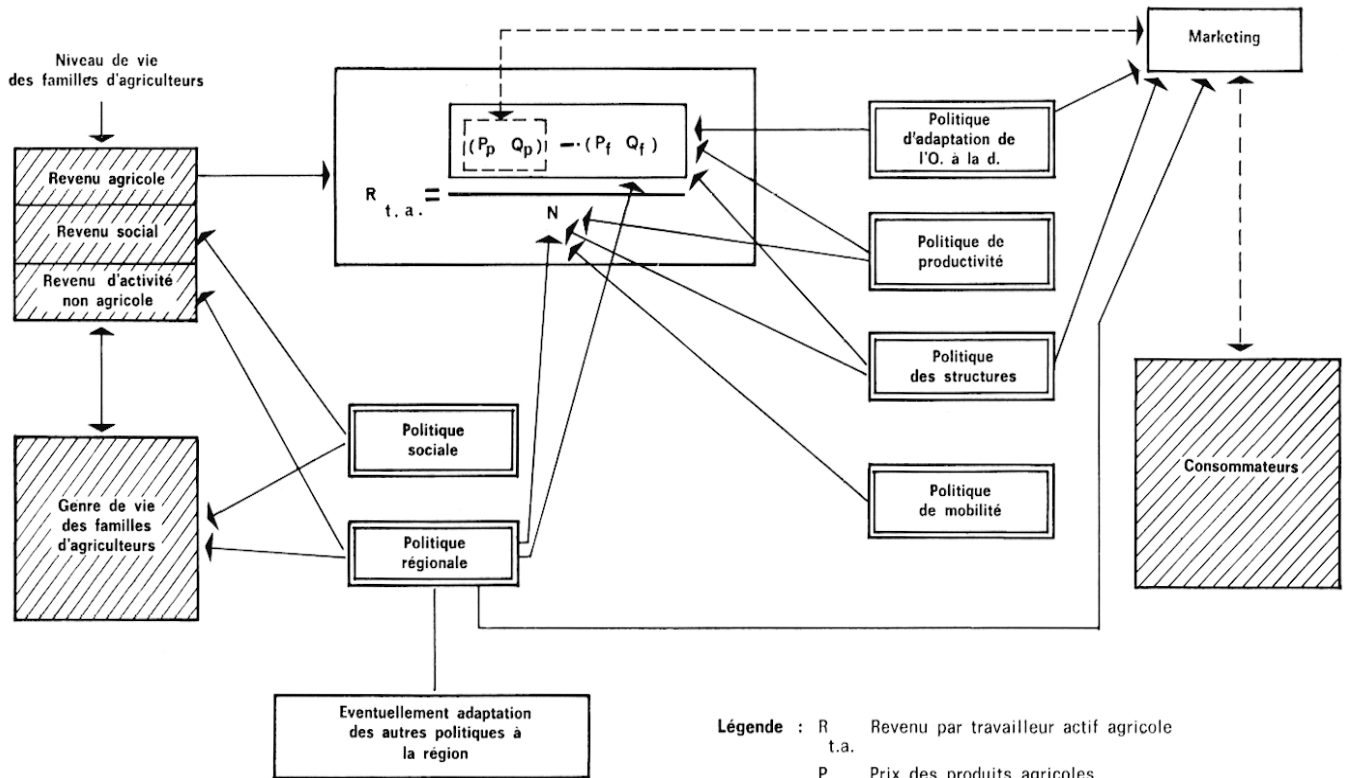
Principaux postes de la politique sociale en 1968

Politique sociale	Montant en MF	%
1) Prestations de la Sécurité sociale Exploitants agric. . . 4 873,2 Salariés agricoles . . 1 126,8 Accidents du travail. 77,0	6 077,0	90,2
2) Indemnité viagère de départ.	175,3	2,6
3) Mutations professionnelles agricoles (cf. politique de mobilité)	(23,4)	
4) Migrations rurales (cf. politique de mobilité) . .	(3,2)	
5) Mutations d'exploitation (cf. politique des structures). Installation à la terre des bénéficiaires de la promotion sociale (cf. politique des structures)	(1,5)	
6) Subvention d'installation aux jeunes agriculteurs	1,7	—
7) Subventions aux rapatriés . .	71,9	1,1
8) Bourse d'études	32,4	0,5
9) Calamités agricoles	119,6 (a)	1,8
10) Logement rural	186,7 (b)	2,8
11) Divers	71,6	1,0
	6 736,2	100

(a) dont 104,4 de concours à la C.N.C.A.

(b) dont 28,5 de concours à la C.N.C.A.

LES POLITIQUES AGRICOLES



- Légende :**
- R t.a. Revenu par travailleur actif agricole
 - P Prix des produits agricoles
 - Q Quantités de produits agricoles
 - P Prix des facteurs de la production agricole
 - Q Quantité des facteurs de production agricole

D'après le tableau 2, la politique sociale est principalement une aide pour permettre aux agriculteurs (exploitants et salariés) de percevoir des prestations sociales comparables à celles des autres catégories socio-professionnelles ; en 1968, cette aide dépasse 6 milliards de F et représente 90 % des concours de la politique sociale et 34 % du total des Concours à l'Agriculture. Or, en 1970 notamment, par suite du vieillissement de la population cette aide est multipliée par le coefficient 1,3 (3). On se trouve donc en présence d'une dépense énorme, **croissante et difficile à réduire**. C'est une servitude de l'utilisation des concours de l'Etat à l'agriculture.

Le second poste de la politique sociale est l'indemnité viagère de départ. Selon nous, cette dépense n'est pas une intervention de l'Etat pour la restructuration de l'agriculture étant donné sa faible efficacité dans ce domaine, mais un complément de revenu distribué plus ou moins arbitrairement à certaines catégories d'exploitants agricoles. De plus, par suite de l'augmentation du nombre des bénéficiaires, les dépenses passent de 1968 à 1971, de 175 MF à 620 MF, c'est-à-dire qu'elles sont multipliées par le coefficient 3,5. Il sera politiquement malaisé d'aménager cette législation pour la rendre plus efficace. Notons qu'elle a déjà été l'objet d'une cinquantaine de lois, décrets, arrêtés et circulaires depuis 1960 !

N'insistons pas sur les mutations professionnelles, les migrations rurales et les mutations d'exploitation qui n'ont que des effets sociaux secondaires, de telle sorte qu'elles trouvent mieux leur place dans d'autres politiques (Elles ne sont citées ici que pour mémoire).

Les subventions d'installation aux jeunes agriculteurs constituent une petite dépense, ce qui est normal ; cependant elles croissent sensiblement au cours des années suivantes. Quant aux subventions aux rapatriés, réparation tardive d'un préjudice certain, elles disparaîtront au cours des prochaines années.

L'aide pour les bourses d'études, qui atténue une disparité sociale flagrante, est très timorée bien qu'elle double entre 1968 et 1971 (de 32 MF à 64 MF).

Le concours pour les calamités agricoles avec 119 MF paraît adapté aux besoins et d'ailleurs ne varie guère de 1968 à 1971. Enfin les 186 MF, prévus pour que les agriculteurs puissent améliorer leur logement ne sont-ils pas disproportionnés aux besoins d'un habitat vétuste ?

Précisons que, tant pour les calamités agricoles que pour le logement, les concours comprennent une part de subvention et une part de bonification du taux d'intérêt des prêts consentis par la CNCA. Pour calculer ce deuxième élément, on a ventilé la somme versée par l'Etat à la Caisse Nationale de Crédit Agricole entre

les différentes catégories de prêts compte tenu du montant de la bonification d'intérêt spéciale à chacune d'entre elles. Cette remarque est valable non seulement pour les deux cas précédents, mais pour tous ceux qui sont étudiés plus loin.

En 1968, la ventilation des concours de l'Etat pour la politique d'adaptation de l'offre à la demande, c'est-à-dire les fonctions d'approvisionnement en produits agricoles, est présentée dans le tableau 3.

Tableau 3
Politique d'adaptation de l'offre à la demande en 1968

	Montant en M.F.	%
1) Subvention pour l'orientation des productions (textiles 3,0 MF, oliveraies 4,5 MF, pommiers à cidre 3,6 MF).	11,1	0,2
2) Soutien des marchés		
Céréales	1 891,0	
Sucre (Exp. et Outre-mer) . . .	581,0	
Oléagineux	285,0	
Subventions		
FORMA	2 938,0	
Subventions D O M.	19,7	
	5 714,7	
A déduire		
« Remboursement net du FEOGA » (a)	344,0	
	5 370,7	99,8
TOTAL	5 381,8	100

(a) La ventilation entre « garantie » et « orientation » n'est pas disponible, mais ce dernier élément est très faible.

Sans être négligeables, nous y reviendrons plus tard, les subventions spécifiques pour certaines productions ne représentent qu'un petit pourcentage des concours pour la politique d'adaptation de l'offre à la demande. Quant à ceux pour le soutien des marchés, ils appellent plusieurs remarques. Ils pèsent lourdement dans l'ensemble des concours de l'Etat puisqu'ils en représentent 32 %. Il est vrai qu'en 1968, les remboursements du FEOGA sont encore modestes ; ils s'élèveront à 983 MF en 1969 et à environ 2 000 MF en 1970. Le soutien des marchés, refrain connu, concerne principalement les productions végétales excédentaires. Le FORMA, cette bonne à tout faire de l'agriculture française, dispose de 54 % des Concours de l'Etat pour la politique d'adaptation de l'offre à la demande, ce qui est énorme. En fait, son rôle a une plus grande ampleur puisque le montant de ses interventions est de 3 466 MF en 1968 (la différence entre cette somme et le montant de la subvention provient des ressources propres à cet organisme).

(3) Rappelons que les données pour l'année 1968 et celles pour les autres années ne sont pas comparables. Pour 1968 il s'agit de dépenses constatées ; pour les autres années, de prévisions budgétaires.

Ajoutons que les concours de l'Etat pour le soutien des marchés subissent de grandes variations dans le temps. Si l'on prend l'année 1968 pour base 100, l'indice diminue à 86,6 en 1969, remonte à 130,2 en 1970 pour redescendre à 101,5 % en 1971. Les surplus dépendent des conditions atmosphériques ; de plus, ils constituent une maladie chronique ; on espère les avoir résorbés sensiblement pendant une période de quelques années grâce à des mesures concernant certains produits, mais ils apparaissent ensuite pour d'autres produits.

Tableau 4
Politique de productivité en 1968

	Montant en NF	%
1) Enseignement, recherche et vulgarisation		
Enseignement .. 459,0 MF		
Recherche 220,5 MF		
Vulgarisation .. 154,4 MF		
Total 833,9 MF	833,9	43,8
2) Subventions à la qualité (espèces animales)	70,6	3,7
3) Lutte contre les épizooties . .	129,2	6,7
4) Subventions pour l'emploi des facteurs de production.	369,4	19,4
5) Hydraulique agricole	116,8	6,1
6) Equipement des exploitations :		
Constructions rurales (subventions) .. 181,2 MF		
Concours à la CNCA pour les prêts d'équipement .. 205,6 MF		
Total 386,8	386,8	20,3
	1 906,7	100

A peine 2 milliards de francs, soit 11,5 % des Concours de l'Etat à l'Agriculture pour la politique de productivité qui a pour fonction d'abaisser les coûts de production : c'est peu pour lutter dans la dure concurrence du Marché commun ! Au Royaume Uni et en Allemagne par exemple, on trouverait des sommes bien plus élevées. Et, dans le cas de la France, notons que le quart de la somme est consacré à l'enseignement agricole, principalement pour les lycées et collèges agricoles dont l'efficacité est fort discutée. D'ailleurs, les concours prévus, tant pour l'enseignement que pour la recherche et la vulgarisation ne devraient-ils pas, comme nous l'expliquerons plus loin, figurer au budget de l'Education Nationale. Notons d'ailleurs que les cré-

aits pour la vulgarisation agricole sont faibles même en y incluant, comme nous l'avons fait, les sommes prélevées par des taxes parafiscales (133 MF sur les céréales et 6 MF sur les betteraves industrielles).

Bien petits sont les crédits consacrés à l'amélioration des espèces animales dans un pays où la production animale représente 62 % du produit brut agricole ! Il faudrait cependant y ajouter les fonds de concours du PMU.

Quant aux subventions pour l'emploi de facteurs de production elles correspondent à la détaxe sur les carburants (161 MF) et à la ristourne sur le matériel agricole (208 MF) (qui est appelée à disparaître par suite de l'application de la TVA).

Pour l'hydraulique qui est un facteur dominant de l'industrialisation de l'agriculture et par conséquent d'accroissement de la productivité, le concours ne s'élève qu'à 117 MF et il sera diminué de moitié en 1971.

Enfin, l'équipement des exploitations comprend les subventions pour les constructions rurales (181 MF) et les concours à la CNCA (205 MF) qui permettent aux agriculteurs de faire des emprunts à moyen et à long terme à des taux avantageux. Ainsi ce sont seulement 20,3 % des concours pour la politique de productivité et seulement 0,03 % du total des concours, qui sont affectés à la modernisation des exploitations.

Tableau 5
Politique régionale : concours de l'Etat en 1968

	Montant en MF	%
1) Aménagement rural		
Adduction d'eau.		
Electrification	437,4	(45,1)
Voirie rurale	113,6	(11,7)
Aménagement de villages . .	89,3	(9,2)
Artisans ruraux (concours à la CNCA) . .	22,1	(2,3)
Total partiel	662,4	68,3
2) Collectivités publiques (concours à la CNCA)	26,4	2,7
3) Hydraulique agricole (cf. politique de productivité)	(116,8)	
4) Grands aménagements régionaux	154,1	15,9
5) Zones de rénovation rurale (a)	(170,0)	
6) Reboisement et conservation de la forêt . . .	127,1	13,1
TOTAL	970,0	100

(a) Les concours pour les zones de rénovation rurale sont ici indiqués pour mémoire car ils sont déjà portés à d'autres chapitres du Budget.

4 % des Concours de l'Etat pour la politique agricole sont utilisés à l'aménagement rural, principalement aux adductions d'eau et à l'électrification. Point de grosses dépenses pour la voirie rurale ni pour l'aménagement des villages. L'aide aux artisans ruraux montre une orientation intéressante de la politique régionale. Les subventions aux collectivités publiques pour l'obtention de prêts de la CNCA à des taux bonifiés constituent un poste secondaire. Les crédits pour l'hydraulique agricole ont été imputés à la politique de productivité.

Quant aux concours pour les grands aménagements régionaux, ils concernent une action régionale très localisée ; en effet, ils sont affectés à des régions très limitées en surface, correspondent à des dépenses de nature très diverses et ne bénéficient qu'à un petit nombre d'agriculteurs. Des remarques analogues pourraient être formulées sur le reboisement et la conservation de la forêt. Aussi bien la seule action de politique régionale caractérisée est-elle l'aide aux zones de rénovation rurale ; le concours est modeste puisqu'il

n'atteint que 170 MF en 1968 pour de très vastes régions, mais il progresse à 207 MF en 1971. Etant donné les résultats intéressants de cette action, n'est-il pas possible d'y consacrer plus d'argent ?

En 1968, les concours de l'Etat affectés à la politique des structures, c'est-à-dire à la fonction d'organisation des structures de l'agriculture, pourraient être présentés selon le tableau 6.

Ces concours sont à peu près de même ordre de grandeur pour les structures de production que pour les structures de commercialisation. Pour les premières nous rappelons que nous avons classé les Concours pour l'Indemnité Viagère de Départ dans la politique sociale. Constatons la modicité des aides pour les mutations d'exploitations (2,5 MF), pour l'établissement à la terre des bénéficiaires de la promotion sociale (1,5 MF) ainsi que pour les GAEC (2,1 MF). Les deux seules mesures importantes sont, d'une part, les concours à la CNCA pour la bonification des taux d'intérêt des prêts consentis aux agriculteurs pour les achats fonciers (131,8 MF), mesure incontestablement utile, d'autre part, les concours pour le remembrement et les SAFER (270 MF). Notre documentation ne nous permet de ventiler qu'approximativement la somme correspondante entre ses deux constituants, l'un et l'autre d'une efficacité discutée ; notons seulement que, d'après d'autres sources, de 1968 à 1971, les concours pour les SAFER ont sensiblement augmenté alors que les Concours pour le remembrement ont diminué dans une proportion analogue, de telle sorte que le total était à peu près le même en 1971 (après avoir passé par un maximum en 1970).

Pour les structures de commercialisation, les concours s'élèvent à 479 MF en 1968 et sont encore modestes étant donné l'insuffisance de nos industries agricoles et alimentaires.

Tableau 6

Politique des structures en 1968

	Montant en MF	%
1) Structure de production		
Indemnité viagère de départ	(175,3)	
Mutations d'exploitations ..	2,5	0,3
Etablissement à la terre des bénéficiaires de la promotion sociale	1,5	0,1
GAEC (Concours à la CNCA)	2,1	0,2
Capital foncier (Achats par les agriculteurs : concours à la CNCA)	131,8	14,9
Remembrement	240,0 (a)	27,1
SAFER	30,0 (a)	3,4
Total partiel	407,9	46,0
2) Structures de commercialisation		
Subventions d'équipement, de conditionnement, de stockage et de transformation		50,3
Concours à la CNCA		3,7
Total partiel	479,0	54,0
	886,9	100

(a) La ventilation entre SAFER et remembrement a été faite en se basant sur le budget de 1968.

Tableau 7

Politique de mobilité en 1968

	Montant en MF	%
1) Indemnité viagère de départ (voir politique sociale)	(175,3)	
2) Bourses et promotion sociale (voir politique sociale)	(32,4)	
3) Mutations professionnelles agricoles (FASASA)	23,4	88,0
4) Migrations rurales (FASASA)	3,2	12,0
	26,6	100

Nous avons déjà dit que l'indemnité viagère de départ devait figurer dans la politique sociale compte tenu de ses effets très faibles sur les migrations d'agriculteurs. Et nous avons mis aussi les bourses et la promotion sociale dans la politique sociale où elles trouvent mieux leur place.

Etant donné que les migrations rurales représentent

une très petite somme il ne reste guère pour la politique de mobilité, si importante pour l'amélioration du revenu agricole et aussi par ses effets sociaux, qu'un concours de 23 MF pour les mutations professionnelles agricoles, somme montrant le retard dans ce domaine. Notons cependant que ce concours a été multiplié par le coefficient 2,4 entre 1968 et 1971, mais ceci est loin d'être suffisant.

II — LES BENEFICIAIRES

DES CONCOURS DE L'ETAT A L'AGRICULTURE

Le concept de « Concours de l'Etat à l'Agriculture » est, nous l'avons dit, flou. Un « concours » est d'après le dictionnaire Robert « Le fait d'aider, de participer à une action, une œuvre ». Alors ne confondons pas aide de l'Etat à l'agriculture et aide de l'Etat aux agriculteurs. Autrement dit, les Concours de l'Etat à l'Agriculture ne profitent pas toujours aux seuls agriculteurs. Pour le faire comprendre, prenons deux cas extrêmes. Le premier concerne les concours de l'Etat pour l'enseignement agricole : comme ceux de toutes les autres catégories d'enseignement, ils constituent une charge imputable à la collectivité nationale et non aux seuls agriculteurs. Le second cas est celui d'une subvention pour une production, par exemple pour la culture des plantes textiles : une telle aide de l'Etat bénéficie à l'agriculteur, tout au moins dans ses effets directs, sinon dans ses effets indirects. Mais il y a des cas plus compliqués : ainsi la subvention pour combler le déficit de la Sécurité sociale peut être considérée comme une aide sociale aux agriculteurs puisqu'elle leur permet de payer des cotisations moins élevées ; toutefois n'y a-t-il pas lieu d'imputer à la collectivité nationale la part de la subvention qui concerne les agriculteurs inactifs, puisque le vieillissement de la population agricole est dû à la migration des travailleurs agricoles dans les autres activités, migration bénéfique pour l'économie nationale ? Cet exemple montre toute la complexité du problème. En effet, on ne manquera pas d'objecter que d'autres secteurs de l'économie nationale, par exemple les mines, sont également en contraction. Notons cependant que la proportion des inactifs est si élevée dans l'agriculture qu'elle justifie à notre avis cette imputation.

Toutefois, étant donné ces choix discutables, nous avons présenté dans notre dépouillement deux hypothèses suivant qu'on impute les dépenses pour les inactifs soit à la collectivité nationale, soit aux aides sociales aux agriculteurs.

En somme pour étudier les bénéficiaires des Concours de l'Etat à l'Agriculture, nous rencontrons des

difficultés analogues à celles de la classification des mêmes Concours entre les « politiques agricoles ». Pas plus que la précédente, notre classification ne sera à l'abri des critiques (voir tableau 8).

Nous ventilons les Concours de l'Etat à l'Agriculture en sept catégories dont nous indiquons la nature et le contenu : 1) Les aides économiques comprennent le soutien des marchés (4 566 MF) et les autres aides économiques. Dans ces dernières on range les subventions à certaines productions (11 MF), les aides à la politique de productivité à l'exception de celles concernant l'enseignement, la recherche et la vulgarisation (1 073 MF), les aides à la politique des structures de production agricole (408 MF), soit au total 1 492 MF.

2) Les aides sociales aux agriculteurs sont indiquées dans le tableau 2 Politique sociale, soit 6 474 MF (en déduisant les postes déjà portés ailleurs). Si l'on soustrait de ce total les aides pour les inactifs, on trouve une somme de 3 704 MF.

3) Les aides à l'amont et à l'aval de l'agriculture sont les concours pour les structures de commercialisation (479 MF) ; elles bénéficient surtout au consommateur et aux entreprises.

4) Les aides aux ruraux (363 MF) sont certes avantageuses pour les agriculteurs, mais elles le sont aussi pour les non agriculteurs (y compris les ruraux à temps partiel que sont les habitants des résidences secondaires). Elles sont constituées principalement par les grands aménagements régionaux (154 MF), le logement rural (187 MF), l'aide aux artisans (22 MF).

5) Les aides correspondant à des charges imputables à la collectivité s'élèvent à 4 430 F. Elles comprennent notamment les concours pour l'enseignement, la vulgarisation et la recherche (833,9 MF), les bourses d'études (32,4 MF), la voirie rurale (113,6 MF), les adductions d'eau et l'électrification (437,4 MF), l'aménagement des villages (89,3 MF), le reboisement et la conservation de la forêt (127,1 MF), et les concours pour les collectivités publiques (26,4 MF). Ce sont

dans la plupart des cas des charges correspondant au fonctionnement de services publics.

6) Enfin un poste « divers » regroupe ce qui n'a pu être placé ailleurs. Il se monte à 1 591 MF, mais deux éléments sont particulièrement importants : d'une part, des charges du FORMA (804 MF), d'autre part, les moyens des services du Ministère de l'Agriculture (494

MF). Aussi bien ce poste « divers » pourrait-il presque être englobé dans le précédent.

Si nous appliquons cette classification à l'année 1968 pour laquelle nous disposons d'une « documentation complète », nous obtenons les données chiffrées dans le tableau 8.

Tableau 8
Les bénéficiaires des Concours de l'Etat à l'Agriculture en 1968

	Montant en MF	%	% de l'aide par rapport au résultat brut d'exploitation
Aide économique aux agriculteurs pour le soutien des marchés	4 566	27,5	14,6
Autres aides économiques aux agriculteurs	1 492	9,0	4,9
Aide sociale aux agriculteurs			
1) sans les subventions pour les inactifs	3 704	22,2	11,9
2) avec les subventions pour les inactifs	(6 474)	(38,8)	(20,9)
Aide à l'amont et à l'aval de l'agriculture	479	2,9	1,5
Aide aux ruraux	363	2,2	1,2
Aide correspondant à des charges imputables à la collectivité	4 430	26,6	14,2
1) avec les subventions pour les inactifs	(1 660)	(10,0)	(5,3)
2) sans les subventions pour les inactifs			
Divers	1 591	9,6	5,1
	16 625	100	53,4

Soulignons tout d'abord que les données contenues dans le tableau ainsi que les remarques que nous allons en tirer, ne sont valables que pour l'année 1968. Bien entendu comme pour les « politiques agricoles », les catégories d'aides ont varié sensiblement d'une année à l'autre.

D'après le tableau précédent les aides bénéficiant directement aux agriculteurs, c'est-à-dire les aides économiques et sociales représentent seulement 58,7 % du total si l'on impute à la collectivité les subventions pour les inactifs et 75,3 dans le cas où l'on y inclus cette aide. Le reste est constitué pour de faibles parts par l'aide à l'amont et à l'aval (2,9 %) et par l'aide aux ruraux (2,2 %), et pour une forte part par l'aide correspondant à des charges imputables à la collectivité (auquel nous ajoutons pour des raisons expliquées précédemment le poste « divers ») soit 36,2 % si nous incluons les subventions pour les inactifs et 19,4 % dans le cas contraire.

En somme, l'aide de l'Etat aux agriculteurs représente une charge sensiblement moins lourde qu'on l'affirme trop souvent.

Tentons d'abord d'étudier ce que représentent les concours de l'Etat à l'Agriculture par rapport au résultat brut d'exploitation de l'année correspondante, c'est-

à-dire, en employant une expression moins exacte mais plus suggestive, le revenu brut agricole (revenu agricole dont on n'a pas déduit les amortissements). Le total des Concours de l'Etat à l'agriculture est égal à 53,7 % du revenu brut agricole ; ce pourcentage est fort élevé, mais répétons-le, sans signification. Limitons notre comparaison aux aides économiques et sociales.

Puisque les aides économiques représentent 19 % du revenu brut agricole, c'est environ dans cette même proportion que baisserait la rémunération des exploitants agricoles si l'on supprimait ces concours. La réduction serait fort pénible pour les intéressés. Mais ceci appelle cependant quelques remarques. En 1968 le poste « soutien des marchés » est plus élevé que dans les années suivantes parce que les surplus étaient plus importants et parce que l'aide du FEOGA était moins forte. De plus, répétons que le soutien des marchés bénéficie surtout aux exploitants agricoles des régions de grande culture dont un certain nombre pourrait aisément supporter une réduction de leurs revenus. Enfin, notons que les aides économiques autres que le soutien des marchés ont une influence très faible sur le revenu brut agricole, ce qui revient à dire, sous une autre forme, que les concours de l'Etat sont, notamment pour la politique de productivité, manifestement trop modestes.

Quant à l'aide sociale, qui correspond dans l'hypothèse la plus forte, à 20,9 % du revenu brut agricole, et à 12 % dans l'autre cas, la seule chose qu'on puisse dire est que les agriculteurs ne peuvent s'en passer. Si elle disparaissait, la très grande majorité d'entre eux seraient dans l'impossibilité de payer des cotisations sociales exorbitantes compte tenu de leurs modestes rémunérations.

Enfin, si nous additionnons les aides sociales et économiques, leur total représente plus du tiers du revenu agricole. Cette proportion montre bien l'effort financier

de la collectivité en faveur de l'agriculture malmenée dans la croissance économique. Mais cet effort financier est-il adapté aux besoins de l'agriculture ?

Avant de formuler quelques remarques finales, soulignons la tendance à l'augmentation des impôts payés par les agriculteurs, de telle sorte que ceux-ci participent davantage aux ressources du budget finançant les concours. Il y a accroissement non seulement des impôts directs, mais aussi des impôts indirects au fur et à mesure de l'amélioration du niveau de vie.

III — ENSEIGNEMENT DE L'ANALYSE DES CONCOURS DE L'ETAT A L'AGRICULTURE

L'Etat, c'est toi

Eschyle

Quels enseignements résultent de nos remarques sur l'utilisation des Concours de l'Etat à l'Agriculture pour les politiques agricoles et sur les bénéficiaires de ces Concours ? Répétons que notre étude ne porte que sur l'année 1968 et que nos sources d'informations sont incomplètes. C'est donc avec force réserves que nous présentons quelques observations sur la gestion des Concours de l'Etat, d'une part, sur l'adaptation de ces concours aux besoins de la politique agricole, d'autre part. Toutefois essayons auparavant de répondre à une question préliminaire.

1 — LA REPARTITION DES CONCOURS DE L'ETAT ENTRE LES DIFFERENTS POSTES EST-ELLE AISEMENT MODIFIABLE ?

D'une année à l'autre ou à moyen terme, la répartition des concours de l'Etat à l'Agriculture entre les différents postes est-elle souple ou rigide ? La réponse à cette question commande évidemment nos projets de meilleure utilisation des crédits.

Au premier abord, on est tenté de répondre que cette répartition est particulièrement rigide car elle dépend des décisions de la CEE tant pour la « politique de garantie » que pour la « politique d'orientation », de l'augmentation inévitable des subventions pour la législation sociale, des résistances psychologiques des agriculteurs à renoncer à tout avantage déjà obtenu, etc...

Un examen plus approfondi conduit à une conclusion plus nuancée. En premier lieu la subvention croissante au BAPSA est une sérieuse contrainte. Mais les possi-

bilités de contribution des agriculteurs aux paiements des cotisations sociales ne croîtront-elles pas en même temps que la surface des exploitations par suite de la concentration ? Un contrôle plus étroit de la gestion des organismes de Sécurité sociale n'est-il pas possible pour réduire les dépenses ?

En second lieu, les prétendus impératifs de la CEE posent des questions redoutables pour l'avenir de l'agriculture. A Bruxelles, notre diplomatie a eu depuis 1958 le légitime souci d'obtenir de nos partenaires l'adoption des principes de base de la CEE. Mais, ce faisant, elle a quelque peu oublié les autres problèmes et a engagé, plus ou moins inconsciemment, notre agriculture dans une voie très dangereuse en laissant établir une grille des prix peu favorable à la production animale.

En effet, l'agriculture française tend à devenir, comme on disait jadis, une « fabrique de céréales », céréales qui sont transformées par nos voisins en produits animaux. Or cette spécialisation réduit l'emploi dans l'agriculture ; il y a 22 heures de travail dans 1 000 F de céréales, 105 heures dans 1 000 F de viande de bovin et 170 heures dans 1 000 F de lait. Cette spécialisation freine l'expansion de notre production bovine, clef de voûte de notre agriculture avec 38 % du produit brut ; il en résulte une sous-utilisation accentuée des surfaces fourragères qui représente 58 % de la surface agricole utile. Enfin, la grille des prix des produits agricoles telle qu'elle est fixée à l'heure actuelle, favorise les exploitants spécialisés dans la production des céréales. D'après l'IGER, une exploitation de 80 hectares environ donnerait un revenu net par unité travailleur homme de 25 000 F si elle est spécialisée dans la production animale et seulement de 10 000 F si elle se livre à l'élevage bovin ; certes, ces résultats ne sont

pas représentatifs mais ils doivent retenir l'attention à titre indicatif. Autrement dit, la grille des prix actuelle est à l'origine des tensions sociales entre petits agriculteurs des régions pauvres et gros agriculteurs des régions riches.

Ensuite la souplesse de la répartition des concours entre les postes, d'une année à l'autre, n'est-elle pas confirmée par les différences sensibles entre les crédits inscrits au budget et les dépenses constatées par la comptabilité publique ? (C'est cette constatation qui nous empêche de mieux suivre l'évolution des concours pour les dernières années car nous ne disposons pas de renseignements récents sur la deuxième catégorie de données).

Enfin les écarts considérables entre les prévisions du V^{me} plan et les réalisations ne sont-ils pas troublants au moins pour certains postes ? Voici quelques exemples, évidemment choisis pour notre démonstration.

Tableau 9

*Prévision et exécution
de quelques équipements productifs du V^{me} Plan*

	Prévision (en MF 70)	Exécution (en MF 70)	% de réalisation
Remembrement . . .	2 134	1 538	72
Aménagement hydraulique agricole . . .	478	360	75
SAFER	115	166	144
Conditionnement et stockage . . .	333	272	81
Rungis - La Villette . .	463	631	136
	3 523	2 967	84

Source : Rapport de la Commission de l'Agriculture du VI^{me} Plan

Ainsi, suivant les postes retenus, les écarts entre la prévision et l'exécution oscillent entre — 28 % et + 44 % ; pour leur ensemble la différence dépasse 550 MF : ce n'est pas une somme négligeable. On ne manquera pas d'objecter que ces modifications sont dues à des circonstances exceptionnelles... Mais la vie politique n'est-elle pas toujours marquée par l'imprévu ?

Pour tous ces motifs, nous pensons que le Gouvernement, contrairement aux apparences, peut moduler la répartition des crédits entre les « politiques agricoles » suivant les besoins, mais ceci suppose que ces « politiques agricoles » soient clairement définies.

2 — REMARQUES SUR LA GESTION DES CONCOURS DE L'ETAT

Elles sont fort limitées.

Tout d'abord, il est bien délicat d'élaborer une méthode pour déterminer le seuil que les concours de l'Etat à l'Agriculture ne devraient pas dépasser. Certes une branche d'activités qui ne contribue que pour 7 ou 8 % au produit national et qui est en déclin relatif ne peut prétendre mobiliser une trop grande part des ressources budgétaires de la collectivité nationale. Mais l'agriculture a en plus de ses fonctions économiques d'autres rôles à jouer dans la vie nationale, rôles que nous ne pouvons discuter dans cette étude, mais rôles qui sont trop souvent envisagés d'une manière affective sans tenir compte des réalités économiques et sociales.

Deux points sont cependant à noter. L'habitude de faire croire que la totalité des Concours de l'Etat à l'Agriculture bénéficie aux agriculteurs alors qu'une partie importante est imputable à d'autres bénéficiaires, est déplorable. D'autre part, il serait extrêmement dangereux de tenter de maintenir une « certaine parité » entre les revenus des agriculteurs et des autres catégories professionnelles par des subventions et par le protectionnisme.

En second lieu, l'espoir de conclure de stimulants contrats de progrès entre l'Etat et les agriculteurs en indexant les Concours de l'Etat à l'Agriculture sur la production intérieure brute apparaît faible : d'une année à l'autre, trop de variations des concours pour le soutien des marchés par suite de conditions atmosphériques non maîtrisables, trop d'augmentations des subventions à la Sécurité Sociale à cause du vieillissement de la population et enfin trop d'incertitudes sur la politique de la CEE, notamment dans le domaine des structures de production.

En troisième lieu, ne convient-il pas d'affirmer qu'un concours de l'Etat à l'Agriculture, une fois déterminé, peut toujours être utilisé plus efficacement si les gestionnaires des crédits en ont le souci ? Un exemple saisissant est celui des crédits pour le remembrement ; le Génie rural envisage enfin de remplacer cette coûteuse opération par un « remembrement allégé », c'est-à-dire limitant au maximum les travaux d'infrastructure.

Ensuite n'est-il pas opportun de faire des comparaisons entre les montants de certains concours et les objectifs poursuivis pour analyser leur utilité. Ainsi en 1968, une somme de 3,6 MF a été consacrée à subventionner l'arrachage des pommiers à cidre alors que seulement 2,5 MF ont soutenu les mutations professionnelles agricoles.

Enfin, suivant le proverbe, « ce sont les petites pluies qui gâtent les grands chemins ». Alors ne serait-il pas souhaitable de rechercher dans la très longue liste des Concours de l'Etat, les petits postes qui sont maintenus d'une année à l'autre sans que leur utilité soit clairement définie ?

3 — ADAPTATION DES CONCOURS DE L'ETAT A L'AGRICULTURE AUX BESOINS DES POLITIQUES AGRICOLES

Une telle opération exigerait un examen approfondi sur la situation actuelle de l'agriculture française afin de formuler valablement les buts et les objectifs de la politique agricole. Ceci dépassant les limites de notre étude, contentons-nous d'ébaucher une liste de points faibles de notre agriculture, liste qui guidera des propositions pour une meilleure utilisation des concours de l'Etat à l'agriculture.

Voici une liste très incomplète :

— Mauvaise adaptation de l'offre à la demande pour deux raisons. Tout d'abord la commercialisation est insuffisamment organisée et le contrôle de la qualité des produits est mal adapté aux besoins. En second lieu, l'actuelle grille des prix encourage les productions végétales au détriment des productions animales, ce qui entraîne un sous-emploi des ressources (notamment des surfaces fourragères et de la main-d'œuvre), une peu satisfaisante localisation des productions agricoles, des inégalités dans les revenus des exploitants agricoles, un déséquilibre des exportations (où les céréales, matières premières, occupent une trop grande place).

— Structures de production caractérisées par des exploitations artisanales et structures de commercialisation insuffisamment développées.

— Insuffisante compétitivité des exploitations agricoles.

— Genre de vie à la campagne mal adapté aux besoins de la société industrielle.

Cette liste conduit aux tendances suivantes dans l'utilisation des concours de l'Etat à l'agriculture :

Politique d'adaptation de l'offre et de la demande : diminution des concours (et des subventions du FEOGA) pour le soutien des marchés, mais efforts plus grands pour la commercialisation des produits et le contrôle de la qualité.

Politique de productivité : effort prioritaire pour améliorer la compétitivité des exploitations agricoles.

Politique des structures : réduction des concours peu efficaces pour les structures de production et augmentation des concours (et des subventions du FEOGA) pour les structures de commercialisation.

Politique de mobilité : accent mis sur les mutations professionnelles agricoles.

Politique régionale : aide accrue aux zones de rénovation rurale ; recherche d'une politique de décentralisation industrielle permettant un plus rationnel aménagement du territoire (notamment une meilleure utilisation des ressources agricoles).

Politique sociale : efforts pour limiter les concours pour l'application de la législation sociale ; réduction des concours pour l'IVD ; augmentation des concours pour les bourses d'études et le logement rural.