



**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](mailto:aesearch@umn.edu)

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

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

## L'évolution des moyens de la politique agricole face aux objectifs assignés

Pierre Bechet

---

### Citer ce document / Cite this document :

Bechet Pierre. L'évolution des moyens de la politique agricole face aux objectifs assignés. In: Économie rurale. N°108, 1975. Les lois d'orientation à l'épreuve des faits bilan et perspectives d'une politique agricole. pp. 27-29;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1975.2370>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1975\\_num\\_108\\_1\\_2370](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1975_num_108_1_2370)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

# L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA POLITIQUE AGRICOLE FACE AUX OBJECTIFS ASSIGNÉS

## Compte rendu (1)

par P. BECHET

*Bureau Agricole Commun*

L'intitulé des travaux confiés au groupe était ambitieux (1). Il laisse supposer que le rapport moyen, objectif en matière de politique agricole ressort clairement d'un simple examen du texte de la loi d'orientation d'une part, et des actions menées d'autre part. En réalité, le caractère très général des objectifs définis par les lois d'orientation ajouté au fait qu'une même mesure de politique agricole peut répondre à de multiples objectifs rend l'exercice particulièrement difficile.

Pour être complet, il eût fallu passer en revue les diverses mesures prises en application des lois d'orientation traduisant la volonté du législateur :

- d'accroître la contribution de l'agriculture au développement de l'économie ;
- d'équilibrer la balance commerciale globale ;
- de faire participer l'agriculture au bénéfice de cette expansion ;
- de porter la situation des exploitants et salariés au même niveau que les autres catégories.

Il eût fallu ensuite prendre en compte les mesures qui ont été prises au cours des quatorze dernières années et apprécier leur cohérence ou leur divergence par rapport à l'esprit de la loi. Il eût fallu enfin apprécier les moyens qu'elles ont mis en œuvre.

Il ressort de ce schéma que le bilan à dresser des moyens de la politique agricole et de son évolution dépassait largement la capacité de travail d'un groupe

de réflexion se réunissant une seule journée. En revanche, on aurait pu imaginer que sur un thème aussi important, des travaux nombreux aient été réalisés et le groupe aurait alors été le cadre d'une confrontation entre leurs auteurs.

En réalité, bien que la SFER ait battu le rappel, il a bien fallu constater que de tels travaux étaient fort rares, que certains d'entre eux étaient déjà anciens et qu'enfin, les approches proposées étaient partielles.

C'est certainement cette pauvreté de la recherche qui est apparue au groupe, à la fois comme la constatation la plus évidente et comme la question la plus importante. Comment peut-on prétendre mener une véritable politique pour l'agriculture si on ne peut correctement évaluer les moyens mis en œuvre et si on ne sait pas non plus apprécier leurs effets par rapport aux objectifs définis ? Pourtant il y a quelques années et surtout autour des années 1965 à 1970, en même temps que le budget de l'agriculture se gonflait, le souci de savoir où et au profit de qui allaient les deniers de l'Etat était apparu très vif. C'est ainsi qu'au moment de la préparation du VI<sup>e</sup> Plan un débat a été engagé sur l'analyse des transferts de l'Etat à l'agriculture et des propositions ont été formulées puis adoptées pour présenter le budget de l'agriculture dans une nouvelle classification basée sur la répartition des aides en fonction du type d'opération :

- aides économiques,
- aides sociales,
- soutien des marchés,
- équipements et aménagements ruraux.

### ETUDES DE M. CHOMBART DE LAUWE

A la même époque, le professeur Chombart de Lauwe proposait deux nouvelles classifications à partir de l'analyse du budget de l'année 1968. Dans la première, les concours étaient classés en fonction des

(1) Ce compte rendu reprend les exposés introductifs de :  
— M. LOUIS (Ministère de l'Agriculture) : Analyse de la politique agricole à travers les grandes masses budgétaires de 1960 à 1975 ;  
— Ph. MAINIE (INRA SEI) : Impact des aides à l'élevage ;  
— J.M. RUCH (Ministère de l'Economie et des Finances) : Les transferts directs et indirects en faveur de l'agriculture ;

et les points principaux des discussions du groupe 4, présidé le 15 novembre 1974 par P. BECHET (BAC).

bénéficiaires (agriculteurs exploitants, inactifs de l'agriculture, non-agriculteurs, collectivités, etc...), dans la seconde, il distinguait cinq politiques auxquelles étaient rattachés les différents concours de l'Etat :

- adaptation de l'offre à la demande,
- productivité,
- mobilité,
- structures,
- sociale.

Cette seconde approche marquait une étape importante puisqu'elle permettait de progresser vers une analyse par objectifs, mais l'étude est restée limitée à la seule année 1968.

### **ETUDES DE LA DIRECTION DE LA PREVISION DU MINISTERE DES FINANCES**

Toujours dans les mêmes années, la Direction de la Prévision abordait le problème sous un angle plus large, puisque le but recherché était d'apprécier l'effet de l'ensemble des mesures de la politique agricole, qu'elles correspondent à des aides financées ou à des actions réglementaires (statut du fermage par exemple) sur le revenu des agriculteurs. La méthode retenue consistait à évaluer l'aide financière qu'il serait nécessaire d'accorder aux agriculteurs pour leur garantir leur revenu au cas où la mesure serait supprimée. La Direction de la Prévision qui avait travaillé sur l'année 1967 a renoncé à poursuivre l'exercice, considérant notamment que le choix des situations de référence qu'il fallait retenir pour calculer le manque à gagner du revenu agricole en cas de suppression des mesures (par exemple les prix mondiaux en cas de suppression du soutien des marchés) relevait d'un tel arbitraire, que la sommation des évaluations des différentes mesures de la politique agricole n'était pas significative.

### **ETUDES DU BUREAU RCB DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE**

Mis à part ces travaux dont l'intérêt est essentiellement méthodologique puisqu'ils remontent aux années 1967 et 1968, le groupe a bénéficié de la présentation des travaux en cours du bureau RCB du ministère de l'Agriculture.

Il s'agit d'une étude portant sur la période 1962-1973 qui fait apparaître l'évolution des grandes masses du budget de l'agriculture réparties en quatre grandes rubriques :

- budget du Ministère (dépenses ordinaires et en capital ;
- soutien des marchés ;
- budget annexe des prestations sociales agricoles ;
- aides aux investissements ;

\* subventions pour charges des emprunts de la CNCA,

\* prêts du FDES + prêts titre VIII et dépenses en capital des titres V et VI.

Outre cette approche classique, le Bureau RCB a entrepris d'établir deux autres classifications.

La première a pour but d'appréhender l'effet des dépenses de politique agricole sur le revenu agricole, et distingue :

- les dépenses à effet immédiat et à effet retardé ;
- à l'intérieur de chacune de ces catégories, celles qui sont liées ou non aux facteurs de production, selon qu'elles concernent directement la production ou les activités en aval de la production ou le milieu de vie des ménages, et selon qu'elles concernent ou non les agriculteurs exploitants.

La deuxième classification a pour but d'apprécier la liberté de manœuvre de l'Etat dans l'attribution des crédits.

En effet, l'Etat se trouve très étroitement lié par des dépenses demandées, soumises à des conditions d'attribution qu'il ne peut refuser et dont le volume n'est jamais limité (enveloppe souple), ainsi que par les dépenses non demandées mais distribuées automatiquement sous certaines conditions d'attribution.

Les possibilités de réorientation de la politique agricole par le biais de simples inflexions budgétaires paraissent bien minces à travers cette étude. Il faudrait pour y arriver modifier certains engagements de l'Etat.

Le Bureau RCB travaille enfin à la présentation des budgets de l'agriculture à partir d'une classification des dépenses par objectifs et cette année pour la première fois, c'est cette présentation qui a été proposée aux parlementaires. C'est là une étape très importante qui amène d'une part à préciser les objectifs d'une manière plus précise que par le passé et à relier les dépenses à ces objectifs, ce qui permet évidemment de mieux apprécier l'orientation du budget.

### **ENQUETE SUR LES OPINIONS ET LES COMPORTEMENTS FACE AUX AIDES DE L'ETAT**

Tout autre est le travail mené par la Mission d'Etudes Concertées du Ministère et présenté par Ph. Mainié, puisqu'il vise à évaluer les effets de la politique agricole non pas à partir de l'analyse des flux financiers comme ont cherché à le faire la Direction de la Prévision et le Bureau RCB, mais en analysant à travers une enquête auprès des agriculteurs, les comportements et les opinions face à l'aide de l'Etat.

Cette expérience menée sur un échantillon d'éleveurs de bovins pour tester la politique de l'élevage permet de préciser quels types d'agriculteurs sont touchés par les différentes mesures et comment celles-ci sont perçues, aussi bien par ceux qui en bénéficient que par ceux qui n'en ont pas bénéficié, sans oublier ceux qui ne sont pas informés de leur existence ou tout au moins qui ne s'en sont pas du tout préoccupés.

L'enquête confirme à l'évidence que la politique de l'élevage n'est pas l'affaire de tous et qu'elle concerne une minorité des éleveurs dont les caractéristiques sont d'être les plus jeunes, d'avoir les plus grandes exploitations, d'être les plus modernes, les plus responsables (dans le cadre des organisations professionnelles), etc...

\*\*

Bien sûr les études présentées permettent d'éclairer certains aspects du bilan de la politique agricole. Ainsi l'analyse des concours budgétaires à l'agriculture telle qu'elle a été menée, notamment par le Bureau RCB du Ministère, constitue évidemment une étape indispensable pour établir ce bilan.

On peut s'étonner cependant que même en ce qui concerne les exercices sur les seuls concours budgétaires on ne dispose que de fort peu de choix de ventilations. C'est ainsi que le groupe a noté l'absence d'une analyse de la répartition des deniers de l'Etat en fonction des régions et des types d'exploitations bénéficiaires.

Mais surtout le groupe est resté sur sa faim dans la mesure où les réponses fournies à la question de la cohérence entre les objectifs assignés et les moyens mis en œuvre restent très partielles.

Ainsi, un débat à l'intérieur du groupe a montré à partir de l'exemple de la politique de l'élevage combien il était difficile de définir celle-ci à travers les actions menées depuis les années 1960 :

- aides de démarrage à l'organisation ;
- convention de restructuration bovine, lait, viande ;
- plan de rationalisation bovine ;
- rénovation rurale ;
- aides à la montagne ;
- aides sanitaires spécifiques ;
- contrats d'élevage ONIBEV ;
- plans de développement...

En réalité, la politique agricole reste toujours à définir tant en ce qui concerne les objectifs qui ne sont pas toujours explicitement formulés dans un texte réglementaire ou parfois dans des termes trop généraux, qu'en ce qui concerne les moyens qui prennent la forme d'actions très diverses et qui dans le temps peuvent apparaître contradictoires.

Enfin, la mesure des moyens mis en œuvre, comme l'ont montré les études présentées au groupe, pose des problèmes de méthodes qui restent à perfectionner, et peut-être aussi des problèmes statistiques. Quant à la mesure des effets de la politique, la diversité des méthodes employées dans les divers travaux présentés au groupe prouve, s'il en était encore besoin, combien la tâche est difficile.

Pourtant un budget qui dépasse 30 milliards de francs est un enjeu qui doit pouvoir faire l'objet d'une analyse précise. C'est pourquoi la recommandation essentielle que pourrait formuler le groupe serait une relance de la recherche d'approches nouvelles de l'analyse de la politique agricole qui semble avoir été quelque peu délaissée au cours des dernières années.