

Essai sur les principes directeurs d'une politique agricole française

Denis R. Bergmann

Citer ce document / Cite this document :

R. Bergmann Denis. Essai sur les principes directeurs d'une politique agricole française. In: Économie rurale. N°34, 1957. pp. 3-21;

doi : 10.3406/ecoru.1957.1609

http://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1957_num_34_1_1609

Document généré le 16/06/2016

ESSAI SUR LES PRINCIPES DIRECTEURS D'UNE POLITIQUE AGRICOLE FRANÇAISE

par Denis R. BERGMANN

Chef de travaux à l'Institut National Agronomique

Les contradictions de la politique agricole française sont si nombreuses que l'emploi du mot « politique » pour désigner l'ensemble complexe des interventions gouvernementales dans les domaines de la production agricole, de la commercialisation et la consommation des produits de la terre, et de la vie rurale, semble peu réaliste. Il y a contradiction entre les décisions protectionnistes et les discours et projets vantant l'intégration des agricultures européennes ; entre les mesures destinées à accroître la productivité et celles empêchant la concentration des entreprises ou la meilleure localisation géographique des productions ; entre les promesses d'aide aux régions arriérées et la répartition des subventions ou prêts qui intéressent surtout les zones déjà favorisées par la nature. Et cette liste n'est malheureusement pas limitative. Malgré ces illogismes, il faut bien, puisque le terme est commode, utiliser cette désignation de « politique » agricole.

Les insuffisances manifestes de la politique agricole s'expliquent, en premier lieu, par la complexité du problème agricole français. Il s'agit, en effet, d'environ deux millions d'exploitations, placées dans des conditions naturelles très diverses et d'une extraordinaire hétérogénéité en ce qui concerne leur importance économique et la nature des réactions de leurs chefs aux stimulations du mécanisme des prix. Vouloir les enserrer dans le même cadre législatif et administratif soulève d'énormes difficultés.

Encore faudrait-il que les problèmes de politique agricole fussent étudiés avec rigueur, par des organismes bien équipés et stables, réunissant un nombre suffisant de chercheurs qualifiés, bénéficiant de garanties d'indépendance.

La structure et l'état d'esprit actuel du Ministère de l'Agriculture ne permettent pas cette étude scientifique. Les services procédant à de véritables analyses économiques sont quasi inexistantes. Les fonctionnaires qui ont l'état d'esprit du chercheur et essaient de réfléchir à long terme sont considérés comme « non-productifs » par leurs collègues qui se débattent, dans des conditions matérielles ridicules, avec les problèmes quotidiens de la gestion de programmes mal conçus. Voudrait-on d'ailleurs faire ces études que les données statistiques

feraient défaut. Ni le Parlement, qui a longtemps refusé les crédits, ni l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), qu'un décret récent vient d'ailleurs de priver de responsabilité en la matière, n'ont fait l'effort nécessaire pour donner au chercheur les séries statistiques sans lesquelles la plupart des études sont presque irréalisables.

Les organisations professionnelles agricoles ne suppléent pas cette carence du Ministère de l'Agriculture. La plupart d'entre elles sont trop pauvres pour pouvoir entretenir un service d'études économiques. Les quelques organisations solides sont presque toutes spécialisées dans la défense d'une production donnée. Les organisations plus larges, comme la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), sont très divisées.

On ne peut donc guère compter, actuellement, que sur les universitaires et leurs élèves pour entreprendre des études scientifiques relatives à la politique agricole. Mais ni les facultés, ni les grandes écoles agricoles, ne disposent de chaires de politique agricole. Ce sont les professeurs d'économie rurale qui doivent traiter de ces questions alors que, vu leur faible nombre, ils sont conduits à consacrer l'essentiel de leur temps aux études concernant la gestion des exploitations — études qui leur sont demandées, d'une manière pressante, par les agriculteurs et leurs groupements. En Allemagne, aux Etats-Unis, en Angleterre, il y a des chaires spéciales de politique agricole et des chercheurs nombreux étudient ces problèmes.

Il ne faut pas s'étonner, dans ces conditions, qu'il n'y ait pas un seul ouvrage français décrivant et discutant, dans son ensemble, la politique agricole de notre pays. Une étude de l'OECE (1) apporte de nombreuses données comparatives mais elle est plutôt descriptive. (Vu son caractère officiel, il lui est difficile d'être trop critique). La plupart des travaux scientifiques portant sur un aspect particulier de la politique agricole — il s'agit souvent de thèses — sont des descriptions assez juridiques où

(1) OECE. *Les politiques agricoles en Europe et en Amérique du Nord*, Paris, 1956.

l'analyse économique est insuffisante sinon absente. Une seule exception dans ce triste inventaire : le remarquable ouvrage de M. Marc Latil (2) dont nous utiliserons largement l'analyse.

C'est avec pleine conscience de l'insuffisance des données de base et du caractère intuitif et comparatif des raisonnements utilisés, que nous présentons cet essai sur les principes directeurs d'une politique agricole française. Au fond, il s'agit surtout de proposer un cadre qui devra être confirmé ou infirmé par des travaux ultérieurs. Le spécialiste constatera aisément combien d'idées ont été tirées ou adaptées des travaux étrangers. En particulier, il est impossible d'ignorer — pour ne citer qu'un seul nom — les travaux de T. W. Schultz et de l'école de Chicago. Soulignons aussi combien nous devons à nos élèves de l'Institut National Agronomique et de l'École Nationale d'Administration, auprès de qui ces idées ont été éprouvées. Nous remercions aussi MM. Chombart de Lauwe, Dumont, Mouton et Sévérac qui nous ont fourni des observations pertinentes.

Enfin, précisons que les pages qui suivent constituent le travail d'un économiste, non l'étude d'un sociologue ou d'un spécialiste en science politique. Certaines des analyses effectuées et des propositions présentées sont arbitrairement simplifiées par l'exclusion de ces considérations politiques. Le problème de l'élaboration d'une politique agricole « scientifique » est donc encore plus complexe qu'il ne l'apparaîtra à la lumière des raisonnements présentés ici.

Ce qui importe avant tout, c'est de préciser les

objectifs de l'intervention de l'Etat en matière agricole. Il faut aussi expliquer la nature profonde des maux dont souffre l'agriculture. Seule cette analyse permettra de proposer des mesures ayant des chances d'être efficaces parce que s'attaquant aux causes premières et non aux manifestations visibles des déséquilibres. Mais le choix des remèdes exige avant tout que l'accord se fasse sur les buts ultimes du traitement. Si, en effet, l'unanimité peut être obtenue en ce qui concerne les objectifs finaux de la politique agricole, il sera possible ensuite, par une analyse économique convenable, mettant en œuvre des critères de mesure appropriés, de proposer des programmes d'intervention cohérents et efficaces.

Il semble donc logique d'analyser, d'une manière générale, dans une première partie : *les objectifs fondamentaux* de la politique agricole ; *les raisons* pour lesquelles ces objectifs fondamentaux ne sont pas atteints naturellement quand l'agriculture est abandonnée au libre jeu des phénomènes économiques ; *les critères* permettant de vérifier si une mesure particulière d'intervention permet d'atteindre les objectifs fondamentaux ou, au contraire, est en contradiction avec eux.

Dans la mesure où l'on disposera ainsi d'objectifs acceptables et de critères permettant d'éviter les contradictions, il sera possible, dans une seconde partie, de les appliquer au cas particulier de l'agriculture française, afin d'analyser les défauts principaux des interventions actuelles et de proposer une politique plus cohérente et plus efficace.

Première Partie

OBJECTIFS, MOTIFS ET CRITERES

Les objectifs fondamentaux de la politique agricole

Est-il illusoire d'essayer d'obtenir l'accord de tous les intéressés sur une définition des buts ultimes de la politique agricole ? En fin de compte, il semble que l'intervention de l'Etat en matière agricole doive être commandée par deux désirs fondamentaux : obtenir une meilleure utilisation des ressources naturelles et humaines mises en œuvre dans le secteur agricole de l'économie (et un meilleur équilibre entre ces ressources et celles servant dans les autres secteurs) — c'est un objectif de productivité ; obtenir le plus de justice possible, éviter que certains groupes sociaux aient des revenus anormalement bas, compte tenu des efforts

qu'ils fournissent et de leurs qualités intrinsèques — c'est un objectif de parité.

L'objectif de productivité peut être accepté sans trop de difficultés. Tout groupe doit s'efforcer d'obtenir, à long terme, le produit total le plus élevé possible à partir des ressources dont il dispose. La théorie économique dit que ce « rendement social » maximum sera obtenu lorsque les facteurs de production seront utilisés au mieux, c'est-à-dire lorsque, pour chaque facteur, les productivités marginales seront les mêmes partout. (En d'autres termes, 1.000 francs supplémentaires de capital rapporteront autant, qu'ils soient consacrés à produire des pommes, du lait, des boules, des chansons ; la production totale en valeur ne sera pas accrue si on transfère un travailleur d'une activité à une autre). Sans doute, ces calculs de productivité ne peuvent pas faire intervenir des facteurs non quantifiables qui jouent pourtant dans

(2) Marc Latil. *L'évolution du revenu agricole*, Paris, 1956.

la détermination du « bien-être » du groupe. Il faudra donc se demander si une disposition déterminée, améliorant le produit total, obtient ce résultat sans avoir de conséquences néfastes sur les éléments non monétaires du bien-être (3).

Manifestement, cette productivité optimum exige des mesures en vue d'accroître la mobilité des facteurs (éducation, information, crédit). Nous constaterons qu'il est relativement facile de voir si l'on se rapproche ou si l'on s'écarte de cette utilisation optimum des ressources disponibles.

Le second objectif, l'objectif de parité, est plus difficile à déterminer avec précision. Il ne fait que traduire une des aspirations profondes des sociétés modernes qui considèrent que les inégalités de revenus trop marquées sont choquantes. Bien peu de personnes seraient partisans d'une répartition égalitaire des revenus, mais la majorité accepte difficilement que des travailleurs d'aptitude égale reçoivent, pour des efforts similaires, des rémunérations très différentes. En tout cas, les revenus inférieurs à un minimum vital — d'ailleurs délicat à définir — paraissent scandaleux et l'inégalité des chances inadmissible — non seulement du seul point de vue humain, mais aussi parce que le travailleur, n'ayant pas un minimum de bien-être et d'espoir, ne peut pas contribuer suffisamment à la création du produit national — ce qui nous ramène au premier objectif.

Quoi qu'il en soit, si l'idéal de justice sociale est difficile à exprimer quantitativement, il semble presque toujours possible de dire si une mesure déterminée aura pour effet d'accroître ou de réduire l'inégalité des revenus. L'objectif proposé est donc pratiquement utilisable.

Les deux objectifs de productivité et de parité sont-ils compatibles ? Est-il, en d'autres termes, possible de concilier la justice sociale et l'efficacité économique ? Ce dilemme fondamental a été analysé par de nombreux auteurs et il ne peut être question de l'étudier ici. Au fond, les deux objectifs proposés sont un pis-aller. Le seul objectif valable c'est l'accroissement du bien-être général, du bonheur des hommes. C'est parce que l'estimation chiffrée de ce bonheur ne semble pas possible que l'on se rabat sur l'utilisation d'objectifs moins parfaits, mais dont on peut mieux dire dans quelle mesure ils ont été atteints. Toutefois, en renonçant à l'objectif unique (bonheur) pour l'objectif double (productivité-parité), on risque les contradictions.

Nous aurons l'occasion de voir ultérieurement quelques aspects de ces contradictions en matière agricole. En tout cas, la formulation donnée aux deux objectifs fondamentaux, tout en étant plus rigoureuse, amènera des contradictions moins gra-

ves que la présentation courante : la politique agricole doit permettre de nourrir les consommateurs du pays (c'est-à-dire surtout des villes) au plus bas coût possible et doit élever les revenus des agriculteurs.

Les deux objectifs proposés paraissent constituer la base nécessaire à toute politique agricole ; sont-ils suffisants ou doit-on en proposer d'autres pour les compléter ? Deux remarques peuvent être faites à ce sujet.

L'Etat, gardien des intérêts à long terme de la société, doit éviter que les individus, à l'horizon économique limité, gaspillent la portion de patrimoine national dont ils sont dépositaires. La politique agricole veillera donc à la conservation des ressources naturelles et, en particulier, des sols. En fait, cet objectif de conservation des sols est, dans une large mesure, inclus dans l'objectif de « bonne utilisation des ressources ». Il suffira d'entendre que le calcul économique concernant l'utilisation des facteurs sera fait à long terme.

L'Etat doit-il aussi, parmi les objectifs de sa politique agricole, faire figurer l'obtention d'une certaine structure agraire, c'est-à-dire encourager la concentration de la propriété ou son morcellement, le regroupement des exploitations ou leur division ? Il ne semble pas que cela représente un objectif valable. La parité et la productivité constituent des buts suffisants. En effet, la recherche de la productivité conduit à intervenir pour éviter les exploitations trop petites, et l'idéal de parité implique que l'on s'oppose à une concentration des exploitations ou des propriétés entraînant de trop larges inégalités dans les revenus. Entre ces deux cas extrêmes, pour lesquels l'énoncé d'un troisième objectif d'ensemble de la politique agricole est inutile, il subsiste une large zone de « non intervention ». Etant donné que les études actuellement disponibles ne permettent pas de dire d'une manière nette que telle structure est préférable à telle autre, il semble souhaitable, pour le moment du moins, que la puissance publique reste neutre en la matière (hormis, bien entendu, les cas extrêmes mentionnés ci-dessus).

Les objectifs fondamentaux de la politique agricole semblent donc pouvoir se ramener à deux : l'intervention de l'Etat doit assurer la productivité de l'agriculture et la parité pour l'agriculture. Mais une question essentielle doit être posée. Pourquoi faut-il l'intervention de l'Etat en la matière ? Ces idéaux ne peuvent-ils être atteints tout seuls ?

En fait, il paraît évident que les ressources naturelles et humaines ne sont pas parfaitement utilisées par l'agriculture et que la parité des revenus est rarement atteinte. Il n'est pas nécessaire d'apporter ici de preuve statistique de ces faits très généralement admis, mais il semble utile d'analyser les causes profondes de ces phénomènes. Ces causes sont aussi les motifs de l'intervention de l'Etat,

(3) c.f. A. C. Pigou. *The economics of welfare*, Londres, 1932.

car leur étude va montrer qu'elles ne peuvent que rarement être surmontées sans une politique active des pouvoirs publics (4).

Les causes profondes de la sous-productivité de l'agriculture et des bas revenus des agriculteurs

Tout se tient en agriculture et si, en moyenne, les agriculteurs sont pauvres, cela provient non seulement de ce que leur travail est peu productif mais aussi de ce que la structure des marchés fait que les prix agricoles sont relativement bas. Il semble toutefois logique de diviser l'analyse des causes des maux de l'agriculture en deux parties. Il faut, en premier lieu, envisager les causes de sous-productivité physique du travail de la plupart des agriculteurs et, en second lieu, examiner pourquoi les agriculteurs, même productifs, souffrent de difficultés exceptionnelles qui abaissent leurs revenus.

La sous-productivité du travail agricole et la mauvaise utilisation des ressources utilisées par le secteur agricole.

La sous-productivité que nous envisageons ici ne doit pas être évaluée en comparant, avec l'aide d'étalons monétaires, les valeurs produites ou ajoutées par travailleur dans diverses activités. Il faut, pour la mesurer, comparer, en termes physiques, ou à des prix constants, la production annuelle de divers travailleurs agricoles. En effet, la comparaison « inter-activités » (comparaison de la production de l'agriculteur à celle de l'ouvrier d'industrie) confond deux aspects du problème. Si l'imprimeur produit, dans l'année, plus de biens que l'agriculteur, cela peut provenir non d'écart de productivité physique (qu'il semble d'ailleurs impossible de mesurer) mais de ce que les rapports de prix (ou termes de l'échange) sont défavorables à l'agriculture.

Dire que l'agriculture est sous-productive parce qu'il s'agit d'une activité « biologique » n'éclaire guère le problème. Les chirurgiens ont aussi une activité biologique. Leur productivité, mesurée en termes physiques, peut sembler très basse — quelques centaines d'opérations par an — alors que le conducteur d'une rotative « produit » des journaux par millions chaque jour... Mais la productivité — en valeur — du chirurgien est cependant très élevée car les rapports de prix lui sont favorables.

(4) Nous ne pensons donc pas que les maux dont souffre l'agriculture sont précisément les résultats de l'intervention de l'Etat et que tout s'arrangerait si le Ministère de l'Agriculture était supprimé !

Ce qui importe donc ici, c'est de ne pas tenir compte des écarts de productivité en valeur, qui proviennent du mécanisme des prix, pour n'observer que les différences de productivité physique — mesurables seulement par des comparaisons faites à l'intérieur du secteur agricole.

La sous-productivité du travail agricole apparaît d'une manière évidente dans les études concernant la gestion des exploitations agricoles, études portant sur des groupes relativement homogènes d'entreprises. Entre la productivité des exploitations « de tête » et la moyenne du groupe, il y a des différences souvent considérables. Et, dans la plupart des cas, le groupe des meilleures exploitations est loin d'atteindre l'efficacité maximum qu'atteindrait une exploitation parfaite dont il serait possible de construire le budget.

Quelles sont les causes de ce phénomène essentiel qui semble devoir être admis par tous sans contestation ?

Il y a quatre causes fondamentales à la sous-productivité du travail agricole en France, quatre causes étroitement liées entre elles en un cercle vicieux : l'ignorance des agriculteurs ; le manque de capitaux (et leur mauvais emploi) ; les trop faibles dimensions des entreprises ; la surpopulation agricole.

L'insuffisance des connaissances professionnelles de la grande majorité des agriculteurs français est un fait patent, sur lequel il ne semble guère nécessaire d'insister. Il y a insuffisance des recherches et de l'expérimentation si bien que, dans presque toutes les régions et pour de nombreuses spéculations, la mise au point des meilleures techniques n'est pas faite (5). Par suite du faible développement de la formation professionnelle et des carences et défauts d'orientation de la vulgarisation, les techniques, même imparfaites, qui sont déjà connues des spécialistes ne sont pas mises en œuvre, ce qui entraîne une mauvaise utilisation des ressources. Toute politique agricole cohérente devrait accorder une place prépondérante à ce que l'on peut appeler les « actions intellectuelles ».

Une utilisation efficace des ressources exigerait certainement que l'agriculture dispose de *capitaux accrus*. La preuve de ce manque de capitaux est donnée par le fait que la productivité marginale des sommes consacrées à certains investissements agricoles peut être très élevée et, en tout cas, nettement supérieure au taux d'intérêt courant du marché. Toutefois, ceci ne signifie pas que la rentabilité des investissements agricoles soit actuellement toujours assurée. Ils sont en effet effectués par des agriculteurs ignorants, dans le cadre d'entreprises trop petites, et dans des conditions de

(5) Vu les dimensions des entreprises agricoles, ce travail ne peut que très partiellement être entrepris par les agriculteurs. Il doit être exécuté sous une forme coopérative (CETA) ou étatique.

surpopulation qui abaissent exagérément le prix d'offre de la main-d'œuvre.

Le manque de capitaux de l'agriculture est donc un phénomène qui n'est pas absolument général ; il doit être considéré dans le cadre du progrès à long terme d'une agriculture qui veut se moderniser. En tout cas, il est important de préciser les causes profondes de cette pénurie de capitaux.

L'une d'elle est manifeste : c'est la pauvreté des agriculteurs, c'est-à-dire le phénomène même que nous analysons. Le bas niveau des revenus agricoles rend l'accumulation du capital très difficile. D'autant plus que les changements de comportement, survenus dans les campagnes depuis vingt ans, rendent l'austérité de plus en plus pénible.

Il y a aussi mauvaise utilisation des capitaux d'épargne ou d'emprunt disponibles. Des sommes trop importantes sont consacrées aux achats de terres (dans ce cas il y a souvent, en même temps, mouvement de capitaux hors du secteur agricole), aux bâtiments (« maladie de la pierre »), et parfois à des machines non rentables avec les structures actuelles, au détriment de certaines améliorations moins spectaculaires mais plus efficaces (6).

Enfin, divers mécanismes institutionnels drainent, hors du secteur agricole, une part notable des capitaux qui s'y accumulent. Parmi ces mécanismes, on peut mentionner surtout les partages d'héritage (parts versées aux cohéritiers ayant quitté l'agriculture), l'exode rural (l'agriculture assume les frais de « l'élevage » de jeunes qui passeront la période la plus productive de leur vie dans des activités non agricoles), le fonctionnement des organismes financiers qui collectent l'épargne agricole au profit d'autres secteurs (historiquement ce dernier facteur avait plus d'importance qu'il n'en a actuellement. Il a joué un rôle notable dans les débuts de l'industrialisation).

Il est possible d'affirmer, sans trop de risques de contradiction, que *les dimensions trop faibles d'un très grand nombre d'exploitations* agricoles françaises empêchent les agriculteurs qui les travaillent d'avoir une productivité suffisante. Il ne s'agit pas de rouvrir ici un débat classique ni de condamner absolument l'exploitation dite familiale mais de reconnaître — chose que les agriculteurs de métier font sans difficulté — que, pour chaque type d'exploitation, il y a un certain minimum de superficie en deçà duquel l'efficacité et le succès économique sont exceptionnels. Dans la plupart des régions, un grand nombre d'exploitations n'atteignent pas ce seuil.

Vouloir que les exploitations s'agrandissent, c'est souhaiter implicitement que leur nombre diminue. Nous en arrivons ainsi à la dernière des quatre

grandes causes de sous-productivité du travail agricole : le *surpeuplement rural*.

La sous-productivité du travail agricole est, dans une certaine mesure, une cause de surpeuplement agricole. C'est parce que l'efficacité est faible que, pour assurer un volume donné de production, il faut des agriculteurs nombreux. Mais l'analyse économique montre que le surpeuplement est surtout une cause.

En agriculture familiale, c'est-à-dire dans l'essentiel du secteur, la quantité de travail disponible est une donnée que l'agriculteur ne peut guère réduire. Cette main-d'œuvre disponible est peu mobile pour des raisons sociologiques et surtout par manque de formation professionnelle (7). Puisqu'elle existe en surabondance dans de nombreuses exploitations, il ne peut être question de la « mettre en chômage », de ne pas l'employer. L'intensification étant souvent impossible, par ignorance et manque de capitaux, il faut bien utiliser des travailleurs pléthoriques par rapport aux besoins. (Par besoins nous pensons aux besoins minimums d'une exploitation bien conduite). On emploie donc des travailleurs à des tâches dont l'effet, sur le volume de la production, est très réduit. On « bricole », on jardine au lieu de cultiver (8).

En termes économiques, le phénomène s'analyse aisément. Du fait de la faible mobilité du facteur travail, son prix d'offre (qui est, au fond, son coût d'opportunité) est très bas et il est donc logique d'utiliser ce facteur jusqu'à un moment où, sa productivité s'abaissant, elle devient égale à ce coût.

Le surpeuplement rural était jadis la cause première de la sous-productivité du travail agricole, l'élément déterminant par rapport aux trois autres. Dans de nombreuses régions, le surpeuplement n'existe pas ou est en régression rapide. L'ignorance et le manque de capitaux apparaissent alors comme les causes essentielles du phénomène que nous étudions.

A ces quatre causes fondamentales de sous-productivité, il y a lieu d'ajouter quelques causes secondaires, qui sont plus généralement des causes de mauvaise utilisation des ressources naturelles et humaines.

L'une est bien connue. Il s'agit du manque d'adaptation entre les dimensions de l'entreprise et les forces de travail de la famille, déséquilibre qui se manifeste surtout à certaines phases du « cycle

(7) Du fait de la confusion de l'unité de vie : la famille, et de l'unité de travail : l'exploitation, il y a une sorte d'apprentissage automatique, dans le métier agricole, des fils d'agriculteurs. Cet apprentissage est très imparfait, mais il incite les jeunes à continuer à exercer le seul métier qu'ils connaissent à peu près.

(8) On trouvera de nombreux exemples de phénomènes de ce genre dans les monographies de M. René Dumont ; *Voyages en France d'un agronome*, deuxième édition, Paris, 1956.

(6) Voir sur ce point l'étude fondamentale de M. René Dumont sur la priorité dans les investissements agricoles. « *Economie Rurale* », janvier 1957.

familial » (9). A divers moments, la main-d'œuvre est pléthorique — c'est ce que nous venons d'envisager — à d'autres, la famille est surmenée et la terre, mal cultivée, ne fournit pas assez.

Il faut mentionner, d'autre part, le fonctionnement défectueux du marché foncier. Par suite de la faible mobilité des agriculteurs et en raison de la mauvaise organisation du marché (manque d'information), les valeurs des terres sont plus influencées par les considérations démographiques que par leur valeur agronomique intrinsèque. L'hectare de terre, en Bretagne surpeuplée, vaut beaucoup plus cher, à valeur agronomique égale, que l'hectare de terre dans l'Aisne ou la Marne. Les valeurs locatives présentent aussi des disparités (dont l'amplitude est probablement moindre que dans le cas des valeurs ventes). Dans ces conditions, les agriculteurs, qui ont payé leurs terres plus cher qu'elles ne vaudraient si le prix était seulement fonction de la « fertilité », sont obligés, pour tenter de rémunérer leur capital foncier, de pousser trop loin l'intensité de la culture, ce qui finit par abaisser la productivité du travail. En même temps, les agriculteurs qui ont de bonnes terres, mais ne les ont pas « payées assez cher », ont tendance à se contenter d'un niveau d'intensité inférieur à celui qu'exigerait le plein emploi des ressources nationales.

La persistance d'un parcellement excessif — qui est une cause notable de sous-productivité dans de nombreuses régions — constitue un aspect particulier de ce mauvais fonctionnement du marché foncier. Si ce marché fonctionnait bien et sans frais, il y aurait eu, dans une large mesure, regroupement des terres appartenant à un même propriétaire.

Telles sont donc les principales causes qui expliquent que l'agriculture n'utilise pas avec efficacité les ressources dont elle dispose, que la productivité des facteurs engagés dans la production agricole ne soit pas celle qui pourrait être atteinte si les facteurs étaient parfaitement mobiles, si les structures étaient satisfaisantes et si les entrepreneurs étaient avisés et informés.

Ma's il faut poursuivre l'analyse. En effet, même si la productivité du travail agricole était rehaussée par un accroissement de la mobilité des facteurs, un meilleur fonctionnement des institutions, un assouplissement des structures foncières, une parfaite formation professionnelle, il subsisterait des causes fondamentales de disparité de revenus entre l'agriculture et les autres activités. Du fait des conditions de fonctionnement des marchés des produits agricoles, en raison de la nature de l'offre et de la demande sur ces marchés, il est inévitable

que les termes de l'échange de l'agriculture avec les autres secteurs lui soient défavorables.

A longue échéance, les termes de l'échange sont défavorables à l'agriculture.

Les rapports de prix ont, dans des pays comme la France, une tendance très nette à être défavorables à l'agriculture. Cette question est assez complexe ; il n'est pas possible d'en faire ici une analyse détaillée et statistique. Heureusement le problème a été traité très clairement par de nombreux auteurs étrangers et, en France, par M. Latil et quelques autres spécialistes (10).

Si nous reprenons ici sommairement l'analyse, ce n'est pas avec la prétention d'apporter des vues originales, c'est plutôt pour présenter un tableau complet avec l'espoir d'éclairer les agriculteurs et leurs dirigeants, à qui ces vérités peu agréables ont été trop longtemps dissimulées.

Les rapports de prix sont, dans la longue période, défavorables à l'agriculture parce que la courbe d'offre des producteurs agricoles est extrêmement inélastique. Les agriculteurs tendent toujours à produire le plus possible, que les prix soient ou ne soient pas favorables. C'est ce que l'on a appelé le « productivisme » des agriculteurs. Devant cette production agricole qui continue toujours au maximum possible (il s'agit ici non d'un maximum technique mais du maximum de volonté de production des agriculteurs avec les moyens imparfaits dont ils disposent) on trouve une demande qui, dans un pays comme la France :

- risque de faiblir assez brutalement, en cas de crise économique générale, par suite de la baisse de la masse des revenus disponibles ;

- est, par contre, relativement peu élastique au stade du gros, lorsque les revenus des consommateurs s'accroissent, ce qui fait que l'agriculture ne bénéficie pas totalement de la croissance économique générale ;

- augmente moins vite, par accroissement du nombre des consommateurs, que ne s'accroît, par progrès technique, le volume de la production agricole.

Revenons sur ces quelques points :

Pourquoi les agriculteurs continuent-ils à produire lorsque les prix sont défavorables ? Pourquoi réagissent-ils différemment des producteurs industriels qui n'hésitent pas à réduire la production pour pouvoir « tenir » les prix ?

Les économistes ont abondamment discuté de ce problème. La cause ne réside pas essentiellement dans la présence, en agriculture, de frais fixes éle-

(9) Voir Laur et Howald, *Economie rurale de la petite et la moyenne culture*. Lausanne, 1948.

(10) c.f. J. Milhau, *Traité d'économie rurale*, Paris, 1954. — R. Badouin, Les facteurs qui déterminent la conjoncture agricole, « *Economie Rurale* », juillet 1955. — A. de Cambiaire, L'Agriculture et l'économie nationale. « *Etudes d'économie rurale* », numéro spécial, 1954.

vés. De nombreuses industries ont des frais fixes similaires. Le caractère concurrentiel de l'agriculture n'est pas non plus déterminant. Dans l'industrie du vêtement, par exemple, où la concurrence est presque aussi vive qu'en agriculture, il y a adaptation de la production à la demande.

Il semble que cette inélasticité de l'offre agricole (il y a parfois même accroissement de l'offre quand les prix baissent), tiennent surtout à la nature de l'offre sur le marché des facteurs utilisés par l'agriculture. L'agriculteur utilise son propre travail et celui des membres de sa famille et non, comme l'industriel, du travail salarié. Il ne peut donc se mettre, avec les siens, en chômage partiel ou total. Même si, sociologiquement, il avait la mobilité nécessaire, il ne pourrait d'ailleurs trouver un emploi puisqu'il y a crise. Il vaut donc encore mieux produire, en rémunérant très mal l'heure de travail, que cesser de produire. De même, en ce qui concerne le facteur de production « terre », le propriétaire exploitant qui renoncerait à produire ne recevrait plus aucune rémunération pour son capital foncier. Pour le fermier, l'extensification est plus difficile encore puisqu'il doit assumer la charge fixe du loyer. En ce qui concerne le capital, l'agriculteur — qui travaille essentiellement avec ses fonds personnels (ou avec des emprunts rigides) — est aussi beaucoup plus réticent que l'entrepreneur industriel à laisser en sommeil ses investissements (11).

Ce désir fondamental des agriculteurs de continuer à produire, même si les circonstances économiques sont défavorables pour eux est, au fond, extrêmement méritoire. L'attitude des agriculteurs est plus conforme à l'intérêt des consommateurs — et donc de la nation — que celle des industriels qui n'hésitent pas à licencier des salariés pour maintenir les prix. Il serait donc inopportun d'inciter les agriculteurs à suivre le mauvais exemple des industriels et à pratiquer le malthusianisme économique.

Du côté de la demande pour les produits agricoles, le problème est relativement clair, et si économistes et statisticiens discutent encore pour savoir exactement quelles sont les valeurs des coefficients d'élasticité, ils sont d'accord sur la signification de ces paramètres.

En comptant au stade du gros, au niveau du producteur, l'élasticité de la demande devant les variations de revenu des consommateurs est, pour les denrées agricoles, certainement faible — et ce d'autant plus que les revenus des consommateurs sont plus élevés. Le consommateur aisé dont les

revenus s'accroissent dépense davantage pour son alimentation. Mais comme il achète plus de services, la part de l'accroissement de ses dépenses qui parvient au producteur est minime. L'agriculteur bénéficie donc moins de l'accroissement des revenus des familles que certaines autres activités du secteur tertiaire en particulier.

Mais si l'on considère l'ensemble des consommateurs, dont un grand nombre ont des revenus bas, on constate malgré tout que les producteurs agricoles ressentent d'une manière amortie, mais cependant très nette, les fluctuations de la masse des revenus disponibles. Si la masse salariale diminue par chômage ou réduction des heures supplémentaires, immédiatement les achats de produits alimentaires sont réduits, (et ce d'autant plus qu'il y a, dans les budgets ouvriers, de plus en plus de charges fixes telles les mensualités d'achats à crédit, les assurances des véhicules à moteur, les loyers ou annuités d'emprunts pour la construction...).

Le phénomène prend des allures très différentes suivant les produits. Nous n'envisagerons pas cet aspect du problème ici puisque ce sont surtout les termes de l'échange de l'ensemble des produits agricoles qui nous préoccupent.

Enfin, comme dans presque tous les problèmes à long terme, il faut tenir compte de l'incidence des progrès techniques. Il n'existe pas, en France, d'indice du quantum des facteurs de production mis en œuvre dans la production agricole. Il semble toutefois certain que, si le volume de la production agricole s'accroît en France à une cadence annuelle de l'ordre de 4 % (12), c'est en grande partie par une meilleure productivité des facteurs (c'est-à-dire par progrès technique) plutôt que par une utilisation de facteurs de production en quantité accrue. N'oublions pas, en effet, que la quantité de terre utilisée diminue lentement, et que la quantité de travail mise en œuvre diminue assez rapidement. Ces deux facteurs — le second surtout — compensent probablement, dans une large mesure, l'accroissement spectaculaire de l'utilisation des engrais et des machines.

Le rythme de progrès technique est donc nettement supérieur à la vitesse d'accroissement de la population qui est, en France, de moins de 1 % par an. Si l'on tient compte des remarques faites ci-dessus au sujet de l'élasticité-revenus, il apparaît que, dans un pays comme le nôtre, l'offre agricole croît beaucoup plus vite que la demande pour les produits agricoles. Il y a là une cause fonda-

(11) Il est manifeste, toutefois, que si la période envisagée est assez longue, l'offre agricole présente une élasticité qui n'est pas nulle. A long terme il n'existe pas de courbe d'offre parfaitement inélastique.

(12) Ce chiffre a été avancé par divers rapports du Commissariat Général du Plan. Nous ne discuterons pas ici de sa valeur statistique.

mentale du bas niveau général des prix agricoles mesurés en termes de prix non agricoles (13).

Outre ces causes majeures de disparité des prix, il faut noter un facteur secondaire, mais non négligeable, qui a trait à la structure des marchés. Contrairement à ce que l'on pense généralement, les marchés des produits agricoles sont souvent assez imparfaits mais, pour diverses raisons, les imperfections agissent surtout au détriment des producteurs qui sont « dominés » par les acheteurs. Par contre, les agriculteurs achètent souvent sur des marchés où règnent d'autres formes d'imperfection dans la concurrence. Ils ont alors, en face d'eux, des monopoles ou oligopoles (carburants, engrais) et les transactions portent fréquemment sur des produits différenciés (machines agricoles).

La conjonction de ces divers phénomènes peut expliquer une certaine distorsion dans les rapports de prix — distorsion qui se manifeste bien entendu au détriment de l'agriculture. On comprend donc que, dans les pays où les organisations agricoles sont actives et éclairées, la réglementation des « monopoles » figure parmi leurs revendications.

En conclusion, il semble bien que, dans des pays comme le nôtre, il soit dans l'essence même de l'activité agricole que les rapports de prix soient défavorables aux producteurs primaires. Ce phénomène sera surtout marqué en période de basse conjoncture économique générale (chômage). Il pourrait seulement être atténué si l'expansion économique favorisait particulièrement les familles aux revenus les plus bas et les plus nombreuses (ou si le progrès technique était ralenti par rapport à la croissance démographique).

A court terme, les revenus agricoles sont fluctuants.

Considérons l'ensemble des agriculteurs produisant une même denrée (et non plus, comme dans les paragraphes précédents, le secteur agricole en totalité). Soumis à des phénomènes naturels aléatoires, le volume de la récolte subit des fluctuations désordonnées. Etant donné que l'élasticité de la demande devant les variations de prix est, pour la plupart des produits importants, inférieure à l'unité, les prix subissent des fluctuations inverses de celles du quantum de la production et d'amplitude plus grande (loi de King). Dans ces conditions, et hors le cas des produits pour lesquels l'élasticité de la demande serait unité, la recette globale des producteurs, qui est le produit des quantités par les prix, subit elle-même des variations (14).

(13) Il apparaît ainsi que les progrès accroissant la production agricole améliorent seulement la situation économique des premiers agriculteurs qui les adoptent. A partir du moment où leur usage se généralise, ce sont surtout les consommateurs qui en bénéficient.

Ce phénomène fondamental est connu depuis fort longtemps. Mais, tant par son amplitude que par ses conséquences psychologiques, il semble qu'il soit actuellement plus grave que précédemment. En effet, il est probable que le nombre de produits pour lesquels la demande est inélastique (devant les variations de prix) tend à s'accroître. D'autre part, les charges des agriculteurs sont plus rigides et leur mode de vie tend à se rapprocher de celui des citadins. Le désir général de sécurité, de stabilité dans les revenus, qui caractérise notre époque, se manifeste avec force chez eux.

Toutefois, c'est au niveau de l'entreprise que ces fluctuations vont avoir les conséquences les plus notables. Au fond, à l'échelle de l'ensemble des producteurs d'une même denrée, et pour un pays comme la France, où les climats sont variés, mais en général assez réguliers, et où les distances sont assez importantes, les fluctuations dans les volumes des récoltes, donc dans les revenus bruts, sont rarement d'une ampleur catastrophique. Il n'en est pas de même pour une exploitation déterminée où la récolte peut être très fortement réduite ou totalement détruite. C'est le phénomène des calamités agricoles.

La politique agricole d'un pays qui se veut avancé du point de vue social doit certainement prévoir des mécanismes d'indemnisation des agriculteurs dont les revenus subissent ainsi des fluctuations d'origine extra-humaine. Mais ces mécanismes ne doivent pas provoquer une mauvaise utilisation des ressources.

Il y a aussi des causes de fluctuations qui proviennent des entrepreneurs eux-mêmes et non de la nature. Pour diverses raisons, évitables (mauvaise information, calculs économiques mal faits) ou inévitables (incertitude de l'avenir), les agriculteurs prennent souvent des décisions malheureuses en ce qui concerne le choix des productions pour la campagne en cours ou les campagnes ultérieures. Ils se fondent trop souvent sur l'observation des prix présents au lieu d'essayer de prévoir les prix futurs (15). C'est là l'origine des cycles dans la production et dans les prix qui caractérisent certaines denrées agricoles. Une politique agricole devrait donc

(14) Pour être rigoureux dans notre analyse, il faudrait approfondir cette question d'élasticité de la demande devant les variations de prix. L'élasticité est rarement constante aux divers points de la courbe exprimant la relation entre les quantités et les prix.

(15) Cette remarque n'est pas en contradiction avec les observations faites plus haut concernant l'inélasticité de l'offre agricole. Il s'agissait, en effet, de l'ensemble de la production agricole. Ici, nous envisageons l'offre pour un seul produit. Dans ce cas, l'élasticité de l'offre est plus notable. Dans le cas des agriculteurs très conscients des problèmes économiques, des cultures pouvant facilement se substituer à d'autres dans l'assolement (cas du colza, par exemple), des productions peu intégrées dans un système de culture rigide (cas du porc), l'élasticité de l'offre peut être très sensible.

avoir pour effet de permettre aux entrepreneurs de mieux prendre les décisions concernant le choix des spéculations, afin de restreindre autant que possible l'amplitude de ces variations.

Tels paraissent être les principaux facteurs qui expliquent pourquoi les revenus des agriculteurs sont, dans l'ensemble, relativement bas et fluctuants. Deux remarques semblent nécessaires pour terminer cette rapide analyse.

Les revenus envisagés jusqu'à présent sont des revenus monétaires. Il faudrait, pour être complet, envisager aussi les éléments non quantifiables du revenu et tenir compte, en particulier, de la qualité des services publics dont bénéficient les ruraux. En matière d'eau, de gaz, de soins médicaux, d'enseignement, de loisirs et, dans une moindre mesure, d'électricité, les agriculteurs sont défavorisés. Des considérations de justice sociale militent donc en faveur d'une aide de la collectivité en vue d'abaisser, pour les ruraux, le coût, inévitablement élevé, de ces services.

Mais si on tient compte ainsi de facteurs non mesurables du niveau de vie, facteurs pour lesquels les agriculteurs sont défavorisés, ne faut-il pas aussi envisager certains éléments qui rendent la vie des agriculteurs plus agréable que celle des citadins ? Au fond, ce qu'il faut essayer d'assurer, ce n'est pas la parité de revenu monétaire mais une certaine parité de bien-être.

Si le métier d'agriculteur présente certains attraits particuliers, il n'est ni juste — ni nécessaire en vue d'assurer une répartition professionnelle optimum — que les revenus du secteur agricole atteignent les revenus des autres secteurs. Il suffirait qu'ils atteignent 90 % de la parité, ou 80 %, ou tout autre pourcentage convenable (qui pourrait être supérieur à 100 si le métier agricole présentait plus d'inconvénients que d'avantages). En pratique, il ne semble pas possible, dans l'état actuel de nos connaissances, d'aller très loin dans cette voie. La mesure du « bien-être » soulève des difficultés énormes et, même en matière de revenus monétaires, la comparaison des coûts de la vie est très délicate. Il suffit, par exemple, d'essayer de comparer les coûts de la vie des urbains et des ruraux pour se heurter à des problèmes statistiques et même logiques quasi insurmontables. Il semble donc préférable de ne pas pousser plus loin l'analyse et de convenir que la parité des revenus doit être considérée comme une sorte d'idéal vers lequel il faut tendre, non comme un objectif précis et aisément mesurable (16).

Une dernière conclusion s'impose après cette

analyse des causes profondes des difficultés agricoles. Etant donné la diversité de ces causes, il n'est pas possible de concevoir une politique agricole simple ; il est indispensable, pour atténuer les maux dont souffre l'agriculture, de mettre en œuvre un grand nombre de mesures. Dans ces conditions, il est important de veiller à ce que ces mesures soient cohérentes et n'aient pas finalement des effets en contradiction avec les objectifs fondamentaux de l'intervention. Il semble donc nécessaire d'essayer de préciser comment il sera possible de vérifier si une mesure donnée est compatible avec ces objectifs.

Les critères permettant de juger si une mesure particulière d'intervention est compatible avec les objectifs fondamentaux (*)

L'analyse économique doit permettre d'évaluer les conséquences d'une disposition déterminée de politique agricole. Mais cette analyse n'est pas d'un emploi courant... Il semble donc opportun de préciser divers indices qui montreront assez rapidement si une certaine intervention est bonne ou mauvaise.

Il faut envisager : l'effet de la mesure envisagée sur l'utilisation des ressources ; les conséquences sur les revenus des agriculteurs ; les problèmes de l'efficacité administrative.

Critères concernant la bonne utilisation des ressources.

Un principe économique fondamental doit être respecté afin que les ressources soient employées au mieux. Il faut, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, que les facteurs engagés dans diverses productions aient des productivités marginales égales. La mesure de ces productivités étant très difficile, il faut observer des indices qui reflètent des inégalités dans les productivités marginales.

En ce qui concerne l'action de l'Etat sur les facteurs de production, il faudra se demander si les mesures prises ou envisagées conduisent à abaisser (ou élever) arbitrairement le coût des moyens de production utilisés par les agriculteurs. Il faut aussi se demander si les institutions ont pour effet d'améliorer la mobilité de ces facteurs.

Le cas des distorsions entre les divers produits est plus fréquent. Au fond, il y aura distorsion si une production est, à long terme, nettement plus rentable que les autres. Cette rentabilité accrue ne peut se maintenir que si des mécanismes de contingentement empêchent les producteurs anciens

(16) Ces points sont judicieusement analysés par M. Latil, op. cit. pp. 129-156. On trouvera aussi une étude approfondie dans l'ouvrage récent de J. R. Bellerby : *Agriculture and industry relative income*. Londres, 1956.

(*) La lecture de ce passage assez aride n'est pas nécessaire à la compréhension de l'ensemble du présent essai.

d'accroître leur production, et de nouveaux agriculteurs, ne pratiquant pas encore cette spéculation, de s'y consacrer. La présence de mesures de contingentement de ce genre est un critère caractéristique de la présence de rentes dont bénéficient certains producteurs, rentes qui provoquent une utilisation des ressources s'écartant de l'optimum.

Il y aura aussi mauvaise organisation de la production si les entrepreneurs sont placés devant les incertitudes d'un avenir aléatoire. La théorie économique et l'expérience montrent en effet que, si l'avenir est incertain, les entrepreneurs sont conduits à ne pas utiliser les facteurs de production jusqu'à leur limite économique d'emploi. D'autre part, ils pratiquent, à titre d'assurance, une diversification exagérée. Dans d'autres cas, l'instabilité et les risques provoquent le découragement des agriculteurs. Ainsi, l'incertitude en matière des prix de la viande maigre et de la viande grasse, ainsi que la mauvaise organisation des marchés, font hésiter les cultivateurs du Bassin de Paris à se lancer dans les spéculations d'embouche. Si une politique stabilisante était mise en œuvre, une meilleure utilisation des ressources fourragères et des disponibilités en travail pourrait être obtenue dans les grandes exploitations de cette région.

Pour éviter autant que possible ces phénomènes, les politiques des prix agricoles doivent avoir deux caractéristiques : elles doivent être stabilisantes ; elles doivent être préalables.

La stabilisation est d'ailleurs nécessaire, non seulement pour permettre un bon emploi des ressources mais plus encore pour des raisons de justice sociale. Ce point sera donc repris ultérieurement.

Par « politique des prix préalable », il faut entendre que les décisions administratives concernant les interventions sur les prix seront annoncées avant le début des opérations de production (17). Ceci ne signifie pas qu'il doit y avoir à l'avance fixation d'un prix garanti rigide. Il n'est pas besoin d'aller aussi loin pour permettre le calcul économique. Il suffit de promettre que l'intervention suivra des règles stables, des formules claires, et d'annoncer à l'avance ce qui sera fait. La politique anglaise, prévue par la loi sur l'agriculture de 1947, est un modèle en la matière.

Enfin, il y a lieu de s'assurer que la politique agricole analysée ne décourage pas le progrès. Ce point est évident, puisque la bonne utilisation des ressources implique une tendance constante au progrès, mais il n'est pas inutile de vérifier que rien ne va freiner l'adoption des procédés améliorés. Ainsi, il faut éviter tout ce qui peut constituer une pénalisation des hauts rendements, une cristallisation des productions dans des zones déterminées, une réglementation rigide des techniques.

Critères concernant la stabilisation et l'égalisation des revenus.

La théorie économique permet de préciser les conditions qui doivent être remplies pour que la productivité soit maximum. Mais, en matière de parité, ainsi que nous l'avons vu, le problème est moins clair puisque l'objectif n'est ni la stabilisation absolue des revenus ni leur égalisation. Il semble cependant possible de se rendre compte si l'effet d'une mesure est favorable ou non.

En ce qui concerne, en premier lieu, la stabilisation des revenus, il faut rechercher si les dispositions, prévues dans le cadre de la politique agricole étudiée, diminuent les fluctuations des revenus de l'ensemble des producteurs se consacrant à une denrée. Ce résultat ne peut être atteint si les prix sont stables. Il ne sera obtenu que si les prix (P) varient en sens inverse du volume de la récolte (Q) afin d'atténuer les fluctuations de la recette globale $R = PQ$. Nous disons bien atténuer et non supprimer. Il ne semble pas opportun de stabiliser absolument la recette globale car, à moins que des procédés spéciaux d'intervention soient mis en œuvre, cela conduirait à des fluctuations dans les prix contraires au bien-être du consommateur.

Il faut ensuite envisager l'efficacité de la politique étudiée au point de vue de la régularisation des revenus d'un agriculteur déterminé (calamités agricoles).

Enfin, il faut examiner si la politique agricole a pour effet d'atténuer ou d'amplifier les fluctuations cycliques de certaines productions.

Du point de vue de l'égalisation des revenus, il y a lieu de distinguer la réduction des écarts de revenus à l'intérieur du secteur agricole et la diminution des disparités entre le secteur agricole et les autres secteurs de l'économie.

Les questions à se poser sont les suivantes : la politique envisagée aide-t-elle les agriculteurs les plus pauvres en agissant dans les régions où les revenus sont les plus bas, et sur les productions pratiquées par les agriculteurs les moins favorisés ? Les encouragements de l'Etat sont-ils, au contraire, distribués principalement aux agriculteurs aisés ?

Enfin, il y a lieu de se demander si la politique générale et la politique agricole ont pour effet d'accroître ou de réduire les disparités de revenus entre les divers secteurs. En fait ce critère ne doit pas être observé à la lettre et dans le court terme. Le soutien des prix d'un produit peut, en effet, paraître satisfaisant à la lumière de cet indice, alors que, en réalité, il ne résout aucun des déséquilibres fondamentaux dans l'utilisation des ressources et qu'il les perpétue même. Les disparités essentielles dans les revenus ne seront corrigées que par des mesures s'attaquant aux causes profondes de cette situation et non à ses manifestations extérieures.

(17) Voir D. Gale Johnson, *Forward prices for agriculture*. Chicago, 1947.

Critères concernant la mise en œuvre administrative.

Il faut veiller à ce que l'intervention soit efficace, en ce sens que le résultat recherché doit être obtenu avec un coût aussi bas que possible ; il faut aussi que les mesures proposées soient compatibles avec le bon fonctionnement des institutions démocratiques, assez souples pour éviter des pertes, assez stables pour inspirer confiance.

Une bonne mise en œuvre implique donc une connaissance exacte des coûts d'une mesure déterminée. Or il y a plusieurs coûts à considérer.

Le coût budgétaire représente l'ensemble des sommes dépensées par l'État (c'est-à-dire par les contribuables) dans le cadre de l'exécution du programme étudié. En fait, les documents budgétaires ne donnent souvent qu'une mesure incomplète de ce coût car il y a lieu d'ajouter, aux dépenses propres de l'intervention (par exemple le montant des subventions versées), les frais administratifs (traitements de fonctionnaires, etc...) encourus de son fait. Ces derniers n'apparaissent pas clairement dans le budget quoiqu'ils soient souvent notables (18). Dans certains cas, le montant des sommes directement dépensées n'est pas connu, car une partie de ces sommes provient non du budget voté par le Parlement mais de comptes spéciaux du Trésor, dont le fonctionnement reste presque occulte.

Il faut aussi considérer, dans l'optique de la comptabilité nationale, et non plus seulement du point de vue des finances publiques, le coût global de l'intervention. Ainsi, par exemple, outre le coût financier de la politique sucrière (il s'agit alors du coût pour le contribuable, des dépenses de l'État), il y a un coût pour le consommateur qui, du fait de la protection, paye le sucre plus cher qu'il ne le devrait en l'absence d'intervention. Ce coût pour le consommateur est souvent beaucoup plus important que le coût pour le contribuable ; à la différence de ce dernier, il frappe particulièrement les classes pauvres et les familles nombreuses. Son calcul exige soit des comparaisons internationales assez hasardeuses, soit la connaissance de l'élasticité de l'offre et de la demande devant les variations de prix.

Pour pouvoir mesurer le coût global d'une intervention donnée, il faudrait disposer d'une comptabilité nationale développée. Au fond, le coût global du soutien donné à une culture se mesure en comparant la valeur de la production, obtenue grâce à ce soutien, à la valeur des biens et services qui auraient été fournis, avec les mêmes facteurs de production, si le soutien n'avait pas existé (coût

(18) Une bonne organisation du travail pourrait souvent réduire ces coûts. Certains coûts administratifs, par exemple le travail des secrétaires de mairie, n'apparaissent même pas dans le budget national.

d'opportunité). Ce manque à gagner est véritablement le coût global ou social de l'intervention. Il s'agit d'une donnée beaucoup plus significative que le coût budgétaire — mais plus mal connue encore.

Ceci posé, une mesure déterminée est efficace : si les frais administratifs sont réduits ; si le coût budgétaire total est faible, compte tenu des résultats obtenus (19) ; si le coût global ou social est aussi limité que possible.

Il faut aussi envisager le climat psychologique dans lequel s'insère l'intervention. Il faut éviter le « statut octroyé » et faire participer les agriculteurs à l'élaboration de la politique, leur en faire comprendre les raisons et les modalités. Ceci exige, d'une part, que les dispositions prévues soient assez simples (éviter si possible les formules logarithmiques...) et, d'autre part, qu'un énorme effort d'éducation économique de masse soit entrepris.

Si cet effort est fructueux, il sera possible d'avoir recours, en matière d'intervention sur les prix et les revenus, à des mesures plus raffinées que celles utilisées jusqu'à présent. La mise en œuvre de ces interventions pose en effet un grave problème. Pour que le soutien des prix ne soit pas trop coûteux (coût budgétaire), il faut que les formules de prix employées soient souples et tiennent compte de la conjoncture nationale et internationale. Mais les agriculteurs n'ont pas confiance dans les formules souples, dans les méthodes de soutien qui dépendent de décisions administratives. Ils veulent des méthodes automatiques, des prix indexés d'une manière rigide. Il y a donc un conflit entre les conditions de l'efficacité administrative et les impératifs du bon climat psychologique. Seule l'éducation peut réduire ce hiatus et faire admettre des mesures désagréables mais nécessaires.

Enfin, il y a lieu d'envisager l'incidence des mesures d'intervention sur la qualité du produit et l'efficacité des circuits de distribution.

Le danger de l'intervention de l'État — l'expérience du passé le prouve — est de simplifier à l'extrême les systèmes de paiement des produits, et, par conséquent, de ne pas tenir suffisamment compte des différences de qualité. Il y a ainsi tendance au paiement d'un prix moyen qui décourage les producteurs faisant un effort pour mettre sur le marché un produit supérieur. Il faut donc s'assurer que la politique agricole étudiée évite cet écueil.

D'autre part, l'intervention a trop souvent pour effet de cristalliser les circuits commerciaux, en garantissant les marges et le chiffre d'affaires, ce

(19) Pour cela il faut, en particulier, que les dépenses budgétaires parviennent intégralement aux intéressés et ne soient pas absorbées par les intermédiaires. On sait, par exemple, que les distillateurs prélèvent une part très notable, de l'ordre de 50 %, des sommes dépensées par le service des Alcools, pour aider les producteurs de betteraves (c.f. INSEE « Etudes et Conjoncture », septembre 1953).

qui empêche naturellement le progrès. L'exemple le plus net en la matière est le cas de la meunerie et même de la boulangerie en France. Ici encore, une analyse économique doit mettre en lumière ces phénomènes.

Ces quelques critères sont loin d'épuiser le sujet. Ils ne permettent pas, en toutes circonstances, de voir si les mesures déterminées sont bonnes ou

mauvaises, mais leur utilisation peut cependant, dans certains cas, éclairer le problème.

Ayant ainsi fait un tour d'horizon sur les objectifs et les motifs de la politique agricole et précisé les méthodes permettant de juger des qualités et défauts d'une formule d'intervention, il faut maintenant examiner plus particulièrement le problème de la politique agricole française.

Deuxième Partie

LE CAS FRANÇAIS

Critique des principaux aspects de l'intervention de l'Etat sur l'agriculture française de 1950 à 1957

Malgré l'intérêt d'un tel travail, il ne peut être question, dans le cadre du présent essai, de tracer un tableau complet de la « politique » agricole des années récentes. Il existe un certain nombre de documents officiels, tels que les rapports et dossiers de travail du Commissariat Général du Plan, qui fournissent des indications — descriptives en général — sur ce problème. Une analyse d'ensemble est aussi fournie par l'étude de l'OECE citée ci-dessus (p. 3). On trouvera des indications plus détaillées, quoique un peu anciennes, dans l'ouvrage d'un économiste américain, M. Warren C. Baum, ouvrage consacré à la politique économique française (sous presse). Mais, dans l'ensemble, l'étude descriptive et critique détaillée reste à faire.

En attendant de disposer de plus de temps et de place pour procéder à cette analyse complète, il semble utile de faire un rapide tour d'horizon sur la politique actuelle et de la critiquer à la lumière des raisonnements élaborés au cours de la première partie.

Nous laisserons de côté des problèmes particuliers tels que la politique forestière, la politique sociale agricole, l'insertion de la politique agricole dans la politique d'ensemble des échanges internationaux, les problèmes des départements d'Outre-Mer et ceux des autres pays et territoires de la zone franc...

Les chiffres cités concernant le coût des interventions sont tous extraits des rapports du Commissariat Général du Plan (20). Ils ne seront pas discutés. Nous examinerons en premier lieu l'ac-

tion sur les facteurs de la production et ensuite les interventions sur les produits.

L'action de l'Etat concernant les facteurs industriels de la production agricole.

La détaxation des engrais (coût budgétaire : environ 11 milliards par an au cours des trois dernières années) semble parfaitement justifiée. En raison de l'importance de l'alimentation dans les budgets des consommateurs pauvres, il est logique, du point de vue de la justice sociale, de ne pas taxer les produits alimentaires essentiels. En vertu du même raisonnement, il y a lieu d'éviter de taxer les engrais dont l'emploi abaisse les coûts de production.

La détaxation des carburants (près de 12 milliards par an pour la moyenne 1954-56) et la subvention de 15 % sur les achats de matériel agricole (plus de 15 milliards par an toujours pour la même période), sont justifiables pour les mêmes raisons. En outre, il faut signaler que les taxes sur les carburants sont en partie destinées à financer des travaux sur le réseau routier, réseau que les tracteurs n'utilisent guère. Toutefois ces mesures, plus que celles concernant les engrais, ont le défaut d'intéresser principalement les agriculteurs les plus riches. On ne rencontre pratiquement jamais d'agriculteurs utilisant trop d'engrais, alors que les achats anti-économiques de tracteurs sont fréquents.

Il serait donc peut-être plus efficace de promouvoir la motorisation et la mécanisation (dont la nécessité est manifeste dans la majorité des cas) par une politique plus sélective, à base de vulgarisation (afin que les machines, mieux employées, coûtent moins cher) et de crédit. Il faudrait aussi diminuer le prix des machines, mais ce problème n'a pas à être envisagé ici.

En matière d'aliments du bétail (c'est-à-dire de concentrés du commerce), il y a des détaxations représentant environ 13 milliards par an (toujours pour les trois dernières années). Nous savons pourtant que, pour abaisser le coût des produits animaux, il vaut souvent mieux améliorer la produc-

(20) En particulier du « Rapport sur l'orientation des productions agricoles » (RG-1) 10 février 1957. Les chiffres de ce rapport (tableau annexé) concernent en général le coût budgétaire restreint (frais administratifs exclus) de l'intervention.

tion fourragère qu'acheter des concentrés. Cette détaxation n'est donc pas d'une utilité certaine.

La politique des investissements agricoles.

Outre ces actions concernant les prix des facteurs de production achetés hors de l'exploitation, l'Etat intervient pour fournir aux agriculteurs des capitaux (crédit agricole) et pour aider et guider les investissements.

Après la longue période de quasi-stagnation qui caractérise le début du siècle, le développement des investissements agricoles a été remarquable depuis 1947. Grâce surtout au travail du Commissariat Général du Plan et de ses commissions, un programme d'ensemble a pu être élaboré et, dans une large mesure, suivi. Bien que nous connaissions mal la cadence des investissements dans la période d'entre deux guerres, il n'est pas exagéré de dire que l'effort des années récentes est sans précédent et qu'il est l'un des éléments de base du renouveau agricole français (21).

L'orientation donnée aux investissements agricoles a toutefois pu être — et à juste titre — critiquée. La priorité donnée aux investissements de bien-être — qui ont reçu environ la moitié des fonds publics consacrés au secteur agricole — est exagérée. Sans doute, la justice sociale veut que les ruraux reçoivent une aide de la collectivité en matière de services publics. Mais la construction de logements urbains ne devrait-elle pas avoir priorité sur certains projets très coûteux d'adduction d'eau ? En tout cas, à l'intérieur du secteur agricole, il faut suivre l'ordre de priorité étudié par M. René Dumont et se dire que l'accroissement du bien-être sera la récompense d'une amélioration de la productivité.

On peut se demander si la répartition peu « productiviste » des crédits et subventions n'a pas été guidée par une certaine crainte des accroissements de production. Les responsables de la politique agricole ont préféré agir sur le bien-être, domaine où ils pensent ne mériter aucune critique, que sur les facteurs de production dont l'emploi risque d'entraîner l'abondance des produits agricoles et le soi-disant engorgement des marchés.

Certains dirigeants d'organisations professionnelles agricoles reprochent pourtant au gouvernement d'avoir financé quelques investissements fonciers, tel que le drainage du Marais Vernier en Normandie (22). Nous aurions presque tendance à accepter le bien-fondé de ce reproche, non pas parce que la production de ce polder exerce une action défa-

vorable sur les marchés, mais parce qu'il est très probable que l'intensification fourragère dans d'autres régions aurait pu, moyennant des dépenses moindres, provoquer un accroissement beaucoup plus grand encore de la production.

Si la critique spécifique concernant le Marais Vernier ne paraît donc pas fondée, il faut en retenir deux idées : l'accroissement de la production doit se faire en liaison avec une amélioration des conditions de l'écoulement des produits ; la politique de l'aide de l'Etat aux améliorations foncières doit être reconsidérée. Ce second point mérite quelques commentaires. Les travaux du séminaire de la Société Française d'Economie Rurale sur l'évaluation économique des projets de développement agricole (23) ont montré que l'analyse économique des projets devait se faire sur des bases rigoureuses et en fonction des prix futurs. Il ne semble pas que ces méthodes aient toujours été suivies pour décider des investissements fonciers. Les priorités ont donc été défectueuses et, en outre, l'étude agronomique de certains projets a été insuffisante. Il y aura donc lieu de reconsidérer la politique des améliorations foncières en vue d'accroître la rentabilité, (ce qui permettra peut-être de diminuer la part du financement assurée par les subventions) et d'établir des priorités dans le nouveau cadre des pays du marché commun. Enfin, il faudra s'attaquer avec courage au problème des plus-values foncières résultant de l'action de l'Etat...

Dans l'ensemble donc, la politique des investissements agricoles — élément essentiel de la politique agricole d'un pays dont la modernisation a trop tardé — mérite un certain nombre de critiques. En ce qui concerne l'aspect plus restreint du crédit agricole, il semble qu'il y ait aussi diverses imperfections. En dépit de l'existence de quelques mécanismes correctifs, les régions insuffisamment développées souffrent d'une grave pénurie de crédits d'équipement... Comme on n'a pas voulu distinguer ce qui était viable de ce qui ne l'était pas, les organismes de crédit peuvent difficilement encourager d'une manière préférentielle certaines exploitations. En l'absence de formules de « crédit dirigé », il est d'ailleurs difficile de fournir aux agriculteurs les crédits à long terme qui seuls leur permettraient de prendre un bon départ dans la course au progrès (24). Toutefois, ainsi que nous l'avons vu dans la première partie, le manque de capitaux de l'agriculture tient aussi à des facteurs institutionnels dont il importerait de corriger les conséquences si l'on veut que la politique du crédit porte

(21) Sur les investissements dans l'agriculture française dans l'après-guerre, on consultera en particulier « *Economie Rurale* », janvier 1957, J. Klatzmann, La modernisation de l'agriculture, « *Revue Economique* », septembre 1953, et les rapports du Plan.

(22) c.f. C. du Fretay : *Le problème agricole français*, Paris, s. date.

(23) c.f. V. Marrama : Problèmes théoriques de l'évaluation économique des plans et projets de développement régional. « *Economie Rurale* », avril 1957.

(24) On consultera, en particulier, sur ces questions, les ouvrages sur le crédit agricole et deux articles de L. Pompon parus dans « *Economie Rurale* », avril et octobre 1956.

tous ses fruits. D'autre part, les investissements ne peuvent être rentables que si la technicité des agriculteurs est satisfaisante. Quelle a été l'action de l'Etat en ce domaine ?

Recherches, enseignement, vulgarisation.

Malgré un notable développement par rapport à l'avant-guerre, les recherches agronomiques n'ont pas encore reçu de l'Etat l'aide que justifieraient leur nécessité et leur très haute rentabilité. Les effectifs des chercheurs sont insuffisants et leurs traitements mesquins.

En matière d'enseignement, les hypothèques politiques n'ont pas été levées, et la situation est catastrophique. Les écoles ne forment pas assez d'élèves et, surtout au niveau moyen, l'enseignement n'est pas d'une qualité suffisante — en particulier parce qu'il n'y a que deux professeurs d'agriculture par école. Malgré une demande accrue des divers employeurs (secteur privé et services publics) le nombre d'élèves admis à l'Institut Agronomique n'a pas été augmenté.

Enfin, en dépit d'un certain accroissement des effectifs de vulgarisateurs (publics ou privés), le retard de nos services consultatifs est considérable. Malgré des efforts intéressants et méritoires dans certains domaines, il y a pénurie d'hommes, mauvaise utilisation des conseillers existants, insuffisance de la doctrine, confusion fâcheuse entre les tâches administratives et consultatives.

Tous ces faits sont bien connus et il n'y a pas lieu d'insister sur ces carences évidentes. Pourtant, il y a peu de domaines où les progrès seraient plus rentables — et plus nécessaires en raison de la prochaine intégration économique des pays de la « petite Europe ».

Nous n'envisagerons pas ici l'intervention de l'Etat en matière de main-d'œuvre agricole et de protection des salariés.

Critique générale de l'action de l'Etat sur les marchés des principaux produits agricoles.

Pour les produits fortement protégés c'est-à-dire, principalement, la plupart des céréales, le vin et les betteraves industrielles, l'intervention de l'Etat a été, au fond, trop efficace. Le soutien des prix à des niveaux relativement trop élevés a provoqué des distorsions dans la structure de la production. L'écoulement des quantités « excédentaires » a été difficile et il y a eu, suivant le cas, accumulation de stocks, dumping, dégradation des produits. Le coût social d'une telle politique, qui accroît les productions dont les consommateurs ne veulent pas, est très notable. Le coût budgétaire est d'autant plus inquiétant que l'inflation menace l'équilibre d'ensemble de l'économie. Le recours au dumping provoque de dangereuses réactions dans le cadre des organisations internationales.

Les interventions sur les marchés des produits

fortement protégés ont eu pour effet de stabiliser, dans une large mesure, les prix plutôt que les revenus. Ainsi que nous l'avons vu, c'est probablement regrettable. Mais, pour pouvoir mettre sur pied des systèmes stabilisant les revenus, il faut des méthodes plus complexes que celles qui ont été utilisées. La politique en vigueur correspond donc au degré de culture économique du pays.

Du point de vue de la mise en œuvre administrative, la première caractéristique de la politique française d'intervention sur les marchés est son caractère occulte. Certaines sources de renseignements nous ont probablement échappé mais, compte tenu de cette insuffisance prévisible de nos recherches, il est inquiétant de constater que les organismes chargés de l'exécution de la politique ne rendent pas compte publiquement de leur action. Dans un pays qui se prétend démocratique, ce point paraît très grave.

Une deuxième caractéristique est le cloisonnement des institutions : il n'y a pas une politique des prix agricoles, mais une série de mesures non coordonnées. La création du Fonds de Garantie Mutuelle devait faire cesser cet état de choses. Il constitue donc « un progrès considérable ». Mais, en fait, le Fonds n'a pas encore manifesté son activité de coordination et son financement n'est guère assuré, tant par suite du refus des organisations agricoles d'y participer, que parce que les fonds primaires n'ont pas voulu lui reverser effectivement leur quote-part prévue ! Heureusement, les travaux du Plan ont jeté les bases d'une politique des prix agricoles plus cohérente, qui doit permettre aux productions de mieux être adaptées aux besoins. Il est encore trop tôt pour dire si cette nouvelle politique sera efficace.

D'autre part, la politique en matière de produits n'encourage pas, en général, les produits de qualité. C'est le cas du blé (prix uniforme) ; de la viande (les interventions de la SIBEV ont eu pour effet de refermer l'éventail des prix). Les circuits commerciaux sont en général conservés, les intermédiaires confirmés dans leur position.

Enfin, la politique actuelle d'intervention sur les marchés est très coûteuse. En partant des chiffres du Commissariat Général du Plan, il apparaît que, pour la moyenne des trois années 1954-56, des sommes de l'ordre de 80 milliards ont été dépensées annuellement pour « soutenir » les marchés agricoles. La France peut-elle supporter une telle charge ?

Propositions pour une politique cohérente et progressiste

Une politique agricole raisonnable, permettant d'améliorer l'efficacité dans l'utilisation des ressources naturelles et humaines et de réduire les disparités de revenus, ne peut être conçue que

dans le cadre d'une politique économique générale. Nous supposons donc que la mise en œuvre d'une politique agricole efficace sera précédée par l'établissement d'une politique d'ensemble visant à améliorer le fonctionnement de l'économie. En particulier, il faut trouver des méthodes assurant le maintien du plein emploi et l'accroissement des rémunérations réelles de la masse des travailleurs.

La solution aux difficultés agricoles ne peut en effet se concevoir que si une demande active se manifeste ; c'est la seule manière de ralentir la tendance fondamentale à l'abaissement des prix des produits agricoles du fait du progrès technique. En période de stabilité ou d'expansion, le problème de la parité est déjà difficile à résoudre ; en période de dépression économique et de chômage généralisé, il est rigoureusement insoluble. D'autre part, l'expansion économique générale est nécessaire pour assurer l'absorption des excédents de main-d'œuvre du secteur agricole — étant entendu que, au fur et à mesure que la population agricole se réduira en nombre, le placement des excédents démographiques pourra ne présenter que des difficultés mineures.

Maintien à un niveau élevé de la demande pour les produits alimentaires, cela signifie essentiellement augmentation de la masse salariale, action spécifique sur les bas revenus, développement des allocations familiales.

Absorption des excédents de main-d'œuvre du secteur agricole, cela exige surtout que le développement industriel soit largement décentralisé (ce qui n'implique pas un « saupoudrage » excessif) et que des mesures spéciales soient prises pour accroître la fluidité de la main-d'œuvre. En particulier, l'amélioration de la formation professionnelle des ruraux, qui doivent pouvoir apprendre, s'ils le désirent, des métiers d'avenir et acquérir des qualifications conformes à leurs possibilités, paraît d'une importance fondamentale. Chaque fois qu'un jeune reçoit une formation professionnelle insuffisante, ou est dirigé vers une activité où sa productivité n'est pas aussi élevée qu'elle pourrait l'être, le revenu national des trente années qui suivent est inéluctablement diminué. La pleine utilisation des ressources humaines du pays exige avant tout que l'on forme et que l'on oriente bien les jeunes car, après un certain âge, il est trop difficile de remédier aux erreurs.

Au fond, toutes ces mesures concernant l'expansion économique générale et régionale sont beaucoup plus importantes, pour la sauvegarde des revenus agricoles, que les interventions spécifiques sur l'agriculture. *La politique économique générale est l'essentiel ; la politique agricole n'est que le complément.* Il faut toutefois, puisque c'est l'objet de cet essai, préciser ce que pourraient être ces mesures spécifiquement agricoles. Leur énumération résultera d'ailleurs assez directement de l'analyse, concernant la nature et les causes profondes des

maux dont souffre l'agriculture, analyse effectuée dans la première partie de la présente étude.

La politique de productivité agricole.

L'un des chapitres essentiels de la politique agricole est ce que l'on peut appeler les « actions intellectuelles ». L'amélioration des institutions responsables des recherches, de l'enseignement et de la vulgarisation doit être placée en tête de tout programme agricole. Nous n'insisterons pas sur ce point qui est admis par tous.

Dans la mesure même où la fluidité de la main-d'œuvre pourra être accrue et où la population agricole active continuera à diminuer, il faudra prévoir, pour relayer les hommes, un considérable accroissement du capital engagé dans l'agriculture. Pour parvenir à ce résultat, l'autofinancement ne peut pas être suffisant et les mesures réduisant le coût des facteurs ne sont que d'une importance secondaire. Le recours accru à l'emprunt est donc essentiel. De ce fait, il y a lieu de renforcer les institutions de crédit agricole et de mettre au point des méthodes perfectionnées de crédit, en particulier le crédit dirigé. Il faut aussi prévoir la fourniture, aux organismes de crédit, de très notables avances.

En ce qui concerne les dimensions des exploitations, nous avons, jusqu'à présent, observé une prudente réserve ! L'insuffisance des études scientifiques sur la question ne permet pas, en effet, de recommander une action spécifique de l'Etat en la matière. Il y a donc probablement lieu, pour le moment, de s'abstenir d'intervenir directement pour accroître ou réduire les dimensions des exploitations agricoles. Mais il faut donner une plus grande fluidité aux exploitations, éviter de les enserrer dans un cadre trop rigide du point de vue juridique et institutionnel. Cela implique, en particulier, des mesures rendant plus facile, parce que moins durable, la location des terres. Il importe aussi de prévoir une plus grande souplesse dans le fonctionnement du marché foncier en assurant une meilleure information des acheteurs et vendeurs sur ce marché (service gratuit d'expertises foncières). Il faut aussi réduire les frais des mutations foncières afin de permettre l'acquisition de la terre par les personnes les plus susceptibles de bien la mettre en valeur.

Il est malheureusement difficile de prévoir une action d'envergure en la matière car, du point de vue de la science politique, il semble que la majorité des Français reste attachée au droit de propriété sous sa forme la plus absolue. Sans attendre qu'une meilleure connaissance du problème provoque un revirement de l'opinion en la matière et permette d'envisager une « modernisation » du droit de propriété, il doit quand même être possible de donner plus de souplesse au facteur de production « terre ».

Le remembrement doit être accéléré. (Etant bien entendu qu'il ne résout pas le problème du mor-

cellement et ne donne pas, au facteur terre, la fluidité nécessaire).

Toutes ces mesures d'amélioration de la productivité agricole doivent être étudiées dans le cadre de programmes d'expansion régionaux et insérées dans une étude d'ensemble des besoins et ressources de l'économie nationale. Ce point ne sera pas développé ici.

On peut se demander si ces mesures, améliorant la productivité de l'agriculture, seront suffisantes pour provoquer, assez rapidement, cette bonne utilisation des ressources qui est l'objectif final. Suffit-il d'éduquer les agriculteurs, de leur donner plus de mobilité, des capitaux suffisants et un marché foncier plus fluide, ou faut-il autre chose ? Pour la majorité des agriculteurs, les mesures envisagées devraient être suffisantes. Mais certains peuvent être absolument réfractaires au progrès, tout en occupant des exploitations viables. Dans les cas de mauvaise volonté évidente, il semble que la politique britannique de destitution des agriculteurs incapables puisse utilement être mise en œuvre. A partir du moment où la collectivité nationale consent des sacrifices financiers importants pour les agriculteurs, il est logique que le privilège que constitue l'exercice de cette profession soit retiré à ceux qui n'en sont pas dignes.

La politique d'accroissement de la demande.

Nous avons déjà souligné combien il était important, dans le cadre de la politique économique générale, de soutenir la demande pour les produits agricoles ; il semble, en outre, qu'une action spécifique soit nécessaire. Cette question est un peu à la limite de notre sujet car il s'agit tout autant de politique sociale que de politique agricole.

Il semble nécessaire de développer l'information du consommateur en matière de produits alimentaires afin que les ménagères sachent bien acheter et évitent, autant que possible, d'accentuer les fluctuations dans les prix qui sont à l'origine de variations cycliques de certaines productions agricoles.

Les distributions alimentaires dans les écoles paraissent absolument indispensables, même lorsque le niveau de vie de la population est élevé. Ces distributions sont surtout utiles par leur effet sur la santé des enfants plus que par leur incidence sur le revenu des agriculteurs. Hors du cadre scolaire, les distributions alimentaires conservent un intérêt, du point de vue des revenus agricoles, lorsqu'elles s'adressent à des groupes de consommateurs dont les ressources sont limitées. Mais, du fait des substitutions que ces distributions gratuites provoquent, l'incidence, sur le revenu des agriculteurs, d'une dépense budgétaire donnée, est faible. Pour réduire ces substitutions, il faudrait mettre en œuvre des procédés administratifs complexes (25).

(25) N. L. Gold, A. C. Hoffmann, F. V. Waugh. *Economic analysis of the food stamp plan*, Washington, 1940.

La politique d'organisation des marchés.

Par organisation des marchés nous entendons non l'intervention de l'Etat sur les prix, mais les mesures propres à améliorer la formation des prix et à permettre l'exécution plus efficace des opérations techniques séparant le producteur du consommateur, opérations qui constituent le commerce des produits agricoles. Ces problèmes n'ont pas été envisagés jusqu'à présent ici et il ne saurait être question de procéder à leur étude. Il suffit de souligner que l'utilisation de bonnes méthodes de formation des prix suppose qu'un effort soit fait afin que certaines conditions règnent sur le marché. De même, pour que les organismes commerciaux soient efficaces, il faut qu'une volonté les pousse à s'améliorer. Le rôle de l'Etat est de veiller à ce que cette organisation des marchés soit assurée. Suivant les produits, on recherchera soit une formation concurrentielle des prix (dont le modèle le plus parfait est la vente aux enchères du type néerlandais), soit une organisation dirigiste avec des prix fixés et des intermédiaires disposant d'un monopole (cas du lait en Suède).

La politique des prix et des revenus.

C'est certainement là le point le plus complexe de toute la politique agricole, celui où les contradictions entre les objectifs de productivité et les objectifs de parité sont le plus à craindre.

Pour les produits agricoles stockables, un développement des programmes de stockage, en vue de régulariser l'offre d'une année à l'autre, semble indispensable. Sans doute, on peut se demander si le recours aux échanges extérieurs ne réduit pas ce besoin de stockage sur le plan national. En outre, il paraît certain que les politiques de stockage des divers pays doivent être harmonisées et replacées dans un cadre international. Malgré ces remarques, il semble nécessaire de prévoir un très notable développement du stockage. La gestion des stocks soulève toutefois de grosses difficultés, car les agriculteurs sont satisfaits lorsque l'organisme stockeur achète et mécontents lorsqu'il écoule ses stocks. Du point de vue politique, on court toujours le risque de voir l'organisme stockeur hésiter à vendre, ce qui provoque l'accumulation des stocks et conduit au malthusianisme. Pour éviter cette situation, il est essentiel que la gestion des stocks soit fondée, d'une manière souple, sur des études concernant l'offre et la demande, études qui tiendraient essentiellement compte de la situation physique du marché et non du niveau des prix. La gestion doit être inspirée par des considérations de quantité et non de prix.

En dehors de ces programmes de stockage, dont le rôle est de stabiliser, dans une certaine mesure, les prix mais certainement pas de les soutenir, il semble que l'action de l'Etat sur les prix et les

revenus doit, avant tout, *éviter de troubler la libre formation des prix sur les marchés agricoles*. Ceci n'est pas en contradiction avec l'intervention nécessaire en matière d'organisation des marchés, organisation qui, à nos yeux, peut aller, sans risques théoriques graves, jusqu'à une véritable nationalisation de certains secteurs de la distribution. Il s'agit ici du *niveau* des prix et des revenus, non de l'intervention nécessaire sur les *méthodes de formation* des prix et sur les structures et circuits du commerce.

L'expérience prouve, en effet, que l'intervention de l'Etat sur le niveau des prix est soit inopérante (si le « prix garanti » est peu différent du prix d'équilibre) — et dans ce cas autant renoncer à agir — soit dangereuse. Il peut y avoir distorsion dans la production et dans la consommation, interventions maladroites et coûteuses, cristallisation des structures défectueuses, etc...

Dans ces conditions, la technique la plus raisonnable pour soutenir les revenus agricoles consiste à verser aux agriculteurs des paiements directs (ou paiements compensatoires) ayant pour effet de hausser leurs revenus sans agir sur la situation du marché, en laissant les produits s'écouler à leur prix d'équilibre.

Avec cette méthode, les consommateurs profitent des baisses de prix qui peuvent survenir, les agriculteurs bénéficient sans restriction des primes de qualité, puisque ce sont les mécanismes normaux qui assurent la formation des prix, le coût budgétaire est parfaitement visible.

Toutefois, la mise en œuvre administrative n'est pas simple si l'on veut éviter les fraudes, et le coût social n'est pas nul puisqu'il peut subsister une distorsion dans la structure de la production.

Si la méthode d'intervention par paiements directs paraît donc la moins mauvaise qui puisse être mise en œuvre quand on veut élever les revenus agricoles, il n'en demeure pas moins que son emploi doit rester modéré. Les paiements compensatoires doivent servir à éviter les baisses catastrophiques. Ils ne peuvent résoudre, dans son ensemble, le problème des disparités de revenus.

Il importe non seulement que les prix servant de base au déclenchement du paiement compensatoire ne soient pas trop élevés, mais aussi qu'ils suivent une variation saisonnière normale, qu'ils varient en sens inverse du volume de la récolte (afin de stabiliser les revenus plutôt que les prix), qu'ils tiennent compte de la situation d'ensemble des prix et des marchés. Leur détermination est donc complexe (26).

La politique d'indemnisation des calamités agricoles.

La politique des prix et des revenus doit donc pouvoir stabiliser, dans une large mesure, les revenus de l'ensemble des producteurs d'une même denrée agricole et, par là même, les revenus de l'ensemble des producteurs agricoles. Il faut aussi essayer de régulariser les revenus de chaque agriculteur considéré isolément. Seule une politique d'indemnisation des calamités agricoles peut parvenir à ce résultat. Plusieurs questions se posent à ce sujet.

En premier lieu, le financement doit-il être assuré par les agriculteurs ou par la collectivité nationale ? Cette question n'est pas susceptible d'être tranchée pour des motifs économiques. En tout cas, l'utilisation des méthodes d'assurance ne semble guère possible en raison de l'irrégularité du phénomène. La sécheresse, car c'est souvent de cela qu'il s'agit, le gel, ne constituent pas, semble-t-il, des risques assurables. (A moins qu'il s'agisse d'assurances obligatoires et que le territoire envisagé soit très vaste).

L'autre difficulté est administrative. Comment les agriculteurs pourront-ils faire la preuve qu'ils ont été victimes d'une mauvaise récolte ? Si l'on veut éviter une administration trop lourde et des réclamations trop nombreuses, il faut considérer que l'indemnisation des calamités ne pourra intervenir que si la récolte ou le revenu de l'agriculteur sont diminués d'une manière notable, de 20 % ou 30 % au moins. Mais, même en éliminant les « petits risques », les difficultés d'estimation subsistent. Il y aurait peut-être une manière élégante (mais dont l'application est improbable pour des raisons politiques) de les résoudre. Cela consisterait à utiliser, comme base de l'estimation des récoltes normales, les revenus déclarés par les agriculteurs pour leurs déclarations d'impôt sur le revenu des années antérieures. (Ceci implique que les agriculteurs payent l'impôt sur la base de déclarations et non après évaluation forfaitaire ; une telle réforme nous paraît de toute manière souhaitable, du moins pour un certain nombre d'exploitations).

Le bon fonctionnement d'un service d'indemnisation des calamités agricoles exigerait aussi une amélioration des statistiques agricoles. En particulier, les agriculteurs refusant de remplir, ou remplissant d'une manière inexacte, les imprimés d'établissement de la statistique agricole, devraient être exclus du bénéfice de l'indemnisation des calamités.

Enfin, le bénéfice de l'indemnisation devrait être retiré aux productions qui ne sont pas « à leur place ».

Toute cette question des calamités agricoles nécessite des études complémentaires approfondies. Nous avons seulement voulu souligner combien il était important quelle soit résolue.

(26) Voir, en particulier, en langue française : G. Hallett et E. A. Attwood. Mesures prises au Royaume-Uni pour accroître la production de viande de bœuf et de mouton. « *Economie Rurale* », juillet 1957.

Le cas des agriculteurs les plus pauvres.

Nous avons envisagé l'amélioration du niveau relatif des revenus agricoles par une politique économique générale assurant, en particulier, une meilleure mobilité du facteur travail. Nous avons cherché à améliorer l'efficacité dans l'utilisation des ressources par une politique de productivité, et à réduire les fluctuations des revenus des agriculteurs. Nous avons aussi envisagé des mesures accroissant directement, par action sur les prix ou plutôt par paiement direct, les revenus des agriculteurs. Au risque de nous répéter, il importe de souligner à nouveau que la seule véritable manière de réduire la disparité des revenus consiste à accroître la fluidité des travailleurs et que toute disposition accroissant arbitrairement, par paiement direct, les prix et les revenus aurait, dans le long terme, des conséquences contraires à celle que l'on cherche à obtenir. Pour utiliser le terme anglais qui exprime cette idée en un seul mot, une politique d'élévation systématique des prix et revenus serait « *self-defeating* ». (Les sociologues font toutefois remarquer — et à juste titre — que la mobilité entraîne des coûts).

Toutefois, il faut envisager le cas des agriculteurs les plus pauvres et les plus âgés. Pour eux, l'accroissement de mobilité est impossible. Il est trop tard. Les mesures agissant sur la productivité sont d'une efficacité aléatoire. Sans méconnaître les possibilités de la vulgarisation, il faut admettre que, sur des agriculteurs âgés, elle ne peut guère être efficace. La stabilisation des prix et l'organisation des marchés n'intéressent guère ces agriculteurs puisqu'ils ne vendent presque rien.

Dans ces conditions, et pour des raisons partiellement non économiques, il semble nécessaire d'envisager des mesures spécifiques permettant à ces agriculteurs « non modernisables » de bénéficier quand même d'un niveau de vie décent. Il s'agit là plutôt de politique sociale que de politique agricole ; mais quelque chose doit être fait. Les allocations vieillesse agricoles sont un premier pas dans cette direction. Une certaine « régionalisation » de la législation pourrait aussi être envisagée afin que l'on tienne mieux compte de la diversité des situations.

Te's paraissent être les principaux chapitres d'une politique agricole cohérente, c'est-à-dire essayant de concilier — problème essentiel de notre époque — l'efficacité économique et la justice sociale.

Sans doute, il ne s'agit que d'un canevas, d'un cadre pour des études ultérieures. L'une des lacunes les plus évidentes concerne la question des échanges extérieurs. Mais, en cette matière, et depuis le traité de Rome instituant une « communauté économique européenne », il ne nous reste pas beaucoup de liberté. A défaut d'une étude complète du problème, il faut souligner que l'in-

tervention, par le jeu des paiements compensatoires, ne risque guère de provoquer de réaction de nos partenaires, alors que les interventions impliquant des ponctions sur les marchés (type SIBEV) ou des fixations complètes des prix (type blé) peuvent entraîner des protestations. C'est un avantage supplémentaire des méthodes proposées. Mais il n'est pas possible de considérer ici les détails et il faut s'efforcer de conclure.

* *

Les ressources nationales sont mal utilisées et les agriculteurs ne reçoivent pas une rémunération digne de leurs efforts et de leur utilité pour la société. Cette situation tient à de nombreuses causes, étroitement liées les unes aux autres, causes dont l'analyse rigoureuse est indispensable à la mise au point de remèdes réels aux difficultés agricoles. Mais il ne suffit pas de connaître les causes pour pouvoir agir sainement ; il faut aussi se mettre d'accord sur les buts ultimes de l'intervention. Malheureusement cette fixation d'objectifs précis a été trop longtemps éludée. Les données concrètes du problème ont été masquées par un écran de fumée de considérations politiques et sociales. Il ne s'agit pas de négliger les problèmes sociaux — et tout au long de cet essai nous en avons tenu compte — mais, comme dit M. G. Dessus, un problème social n'est pas obligatoirement un problème vague.

Le but principal de l'essai que l'on vient de lire est donc de présenter une analyse des causes des difficultés agricoles et de proposer des objectifs fondamentaux pour guider l'intervention de l'Etat en matière agricole. Ces objectifs peuvent être traduits en termes simples et généraux : la politique agricole doit permettre d'obtenir une meilleure utilisation des ressources naturelles et humaines ; elle doit assurer aux agriculteurs un revenu en rapport avec les efforts qu'ils fournissent. Le slogan : « productivité - parité » résume ces deux objectifs.

La mise au point d'objectifs généraux de ce genre n'est pas un simple exercice d'économiste en chambre. On peut espérer, en effet, qu'une formulation claire et précise de ces objectifs les fera admettre par les groupements s'intéressant aux problèmes de la politique agricole. Une fois réalisé l'accord des hommes politiques sur les objectifs, il n'est pas trop difficile à un économiste de peser le pour et le contre d'une mesure déterminée.

Manifestement, de nombreux aspects de la politique agricole française des années récentes sont en contradiction avec les objectifs qui sont proposés. Une refonte de cette politique semble donc nécessaire et des propositions sont faites à cet effet. Ces propositions ne sont pas détaillées, mais un effort est fait pour respecter certains principes de théorie économique et de logique.

Il ne suffit pas, d'ailleurs, de connaître les causes des maux et de disposer d'objectifs valables pour mettre au point une politique économique. Il faut aussi savoir manier les outils de l'analyse économique, disposer de services d'observation et de statistiques valables. Nous rejoignons sur ce point l'idée exprimée par M. Malassis il y a quelques années : « La réussite du plan nécessite le développement de l'observation économique et des techniques de la planification » (27).

(27) L. Malassis. *Les conditions économiques de la réalisation du plan agricole*. Rapport (ronéo) au Commissariat Général du Plan. Juillet 1953.

L'effort à faire pour améliorer notre politique agricole est donc considérable. La situation dramatique de nos échanges extérieurs, la création du marché commun le rendent plus nécessaire et plus urgent. Nous espérons que le présent essai, en provoquant des études complémentaires, en servant de cadre à des recherches précises, pourra contribuer à faciliter la mise au point d'une politique agricole plus efficace et plus progressiste.

(Août-Septembre 1957).