

***L'Etat, la société de croissance
et la politique agricole en France.***
**Matériaux pour une interprétation des dépenses budgétaires
agricoles de 1945 à 1984**

Pierre Alphanéry, Pierre Bitoun, Yves Dupont

Inra, Paris, février 1989, Volume 1, pp. 1-4.

Introduction

Lorsqu'en 1980 nous avons commencé la recherche sur les concours financiers de l'Etat à l'agriculture, nous n'imaginions pas que l'avenir serait à ce point semé d'embûches qu'il nous faudrait près de huit ans pour aboutir. Trop optimistes, nous ne pouvions prévoir qu'au terme de trois années d'un travail fructueux, mais aussi excessivement fastidieux, nous déciderions d'une pause budgétaire et irions nous ressourcer à d'autres sujets moins rébarbatifs. Mais il en est de la recherche comme de la passion amoureuse. Inachevée, elle ne laisse guère l'esprit en paix et, même mourante, elle brûle encore de ses derniers feux. Aussi, à nouveau plein d'espoir et forts de ce que nous avaient appris nos infidélités à "dame budget", nous reprîmes quelques années plus tard le travail et entreprîmes de le terminer. Il s'achève aujourd'hui avec la publication des deux volumes qui composent *L'Etat, la société de croissance et la politique agricole en France*. Matériaux pour une interprétation des dépenses budgétaires agricoles de 1945 à 1984.

Mais revenons en 1980. Tout, alors, semblait si simple. En dépit des inévitables querelles de chapelle qui agitent toujours les milieux scientifiques, il était manifeste que régnait, au sein de l'économie et de la sociologie rurales, un large consensus sur le fait que l'Etat avait joué depuis 1945 un rôle central dans la modernisation de l'agriculture française. Toutefois, qu'on s'en félicite ou qu'on le déplore, il était non moins flagrant que cette certitude ne reposait que sur un nombre très limité de travaux empiriques et procédait presque exclusivement d'une réflexion théorique générale sur la nature de l'Etat, ses relations avec la société civile et ses rapports privilégiés avec la profession agricole. Selon leur sensibilité politique et leur appartenance à telle ou telle école, les chercheurs évoquaient ainsi "l'Etat-décideur, agent d'une bonne ou d'une mauvaise politique agricole", ou "l'Etat, instrument de la domination de la bourgeoisie sur la paysannerie", ou bien encore "l'Etat, vecteur de la rationalisation techno-bureaucratique". Très logiquement, les premiers insistaient sur les retards du progrès en agriculture et les résistances du milieu paysan à l'innovation, les seconds sur la pénétration du capitalisme dans la production des biens alimentaires et les troisièmes sur la cogestion Etat-Profession, indice exemplaire à leurs yeux de la fusion progressive de la société et de l'Etat démocratique modernes dans la figure hégéliano-wébérienne de l'Etat rationnel. Mis à part quelques analyses de textes législatifs majeurs, comme les lois de 60-62, certaines recherches sur l'impact des politiques publiques dans des secteurs particuliers de la production alimentaire et diverses études récentes et limitées dans le temps sur les dépenses budgétaires agricoles¹, on n'entrait donc guère dans le détail de l'intervention de l'Etat en agriculture. Et *a fortiori* moins encore dans le dédale de l'action financière publique. Ainsi parvenait-on à une situation éminemment paradoxale : s'il était devenu un lieu commun d'affirmer que l'Etat-gendarme du libéralisme avait fait place depuis la guerre, notamment en agriculture, à l'Etat providentiel et interventionniste, on ne disposait en fait d'aucun travail empirique conséquent sur la structure générale, les caractéristiques spécifiques et les modalités financières de cette intervention.

C'est cette lacune de la recherche que nous décidâmes de combler. De deux manières, à la fois distinctes et complémentaires. D'une part, nous entreprîmes de reconstituer, exercice budgétaire après exercice budgétaire, la série des concours financiers de l'Etat à l'agriculture de

¹ Notamment celles du service de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) du ministère de l'Agriculture.

1945 à 1980, puis, le temps passant, 1984. Pour cette tâche, nous utilisâmes l'outil informatique. Il avait non seulement l'avantage d'assurer le traitement rapide d'un nombre considérable de données quantitatives mais devait, en outre, permettre à toute personne intéressée d'accéder aisément aux dépenses budgétaires à l'état brut, c'est-à-dire telles que nous les collections dans les Journaux Officiels et les entrions ensuite dans la mémoire de l'ordinateur. Une fois la banque de données constituée, d'autres interprétations que les nôtres seraient donc possibles. D'autre part, nous nous engageâmes dans un travail d'analyse du contexte international et national, politique, économique, social et financier dans lequel ces crédits publics avaient été prévus, votés, augmentés ou diminués en cours d'exercice, et enfin dépensés et définitivement comptabilisés dans le budget de l'Etat. En effet, il nous semblait que pour interpréter la série que nous construisions, le poids financier d'une guerre coloniale, la composition socio-politique des Assemblées, l'entrée de la France dans la Communauté Economique Européenne, le mouvement de la production agricole ou bien encore l'état du mécontentement paysan avaient autant d'importance que les dépenses budgétaires elles-mêmes. Dans notre esprit, le qualitatif et le quantitatif devaient ainsi, à chaque étape de la réflexion, s'épauler, s'éclairer mutuellement et guider l'interprétation d'ensemble.

Mais rapidement, avouons-le, nous fûmes noyés sous la masse des chiffres collectés. Notre banque en comptait plusieurs dizaines de milliers, inscrits à plus de huit cents lignes budgétaires et l'élaboration d'une série homogène se révélait plus difficile que prévu, en raison des très nombreuses modifications qui avaient affecté la présentation, du budget de l'Etat depuis 1945. L'ombre de Kafka planait donc sur notre bureau et, contraints de nous métamorphoser en comptables avertis de toutes les chausse-trappes de la procédure budgétaire, nous nous retrouvions, trop souvent à notre goût, pris au piège du labyrinthe des finances publiques. Pourtant la recherche, incontestablement, progressait. Au prix de patients efforts, nous avons réussi à calculer que les dépenses agricoles avaient été multipliées par 10,38 (en francs constants) en passant de 1945 à 1984 de 2,53 à 7,45 % du budget de l'Etat. Nous savions également que les dépenses sociales, les dépenses d'organisation des marchés et les dépenses d'investissement avaient constitué l'essentiel de l'effort financier de la collectivité et que des actions publiques aussi célèbres et emblématiques que la politique des structures n'avaient, elles, représenté que quelques % des dépenses budgétaires agricoles. De même, pouvions-nous repérer dans l'évolution de l'intervention de l'Etat des continuités historiques généralement passées sous silence, celle qui par exemple liait les politiques agricoles de la IV^{ème} et de la V^{ème} Républiques, ou, à l'inverse, mettre à jour des ruptures circonstanciées et mesurer l'impact financier d'un plan d'austérité, d'une trop bonne récolte de blé ou de vin, ou d'une phase d'intense agitation paysanne. Mais ces conclusions ne nous satisfaisaient pas pleinement. Elles restaient trop dépendantes d'une problématique économique-financière de la place de l'Etat dans le mouvement de modernisation de l'agriculture. Et elles ne nous permettaient pas de nous approcher suffisamment de ce qui était, peu à peu, devenu l'objectif central de notre recherche : élaborer les rudiments d'une sociologie de la modernisation où, à travers l'intervention financière de l'Etat, se réfracteraient les multiples facteurs politiques, économiques, sociaux et culturels qui, ensemble, avaient concouru à faire passer la paysannerie française de la logique autarcique de la guerre à celle de l'échange marchand des années 80.

Mais la recherche, fort heureusement, a ses raisons que la Raison ignore. Et plus nous tâtonnions et multiplions les digressions apparemment inutiles, plus, en fait, se forgeaient quelques certitudes. La première d'entre elles consistait dans l'idée qu'il était impossible d'élaborer cette sociologie de la modernisation de l'agriculture sans une réflexion générale sur la société française, et notamment les conditions, éminemment complexes et contradictoires, dans lesquelles était apparu et s'était affirmé l'Etat interventionniste d'après-guerre. Ainsi, à la suite d'autres auteurs, nous nous plongeâmes dans les débats d'idées qu'avait suscités la crise de 29, dans le dispositif étatique vichyssois, les projets de la Résistance et la France des années 1945-1965. Nous en retirâmes la conviction que, par delà les clivages traditionnels droite-gauche ou les éternelles controverses nationales sur le libéralisme ou l'étatisme, des courants multiples avaient "travaillé" en profondeur la société française pendant les années vingt et trente pour tenter d'en faire une société de troisième voie, à égale distance de la démocratie libérale de la III^{ème} République et des modèles totalitaires, fasciste, nazi ou soviétique. Cette recherche avait

été ambiguë : elle avait nourri les expériences du Front populaire ou les discussions du club Jean Moulin, mais également l'Etat vichyssois. Toutefois, dans sa version démocratique, c'est-à-dire celle qui avait prévalu après la fin de la seconde guerre mondiale, ce projet avait donné naissance à un nouveau pacte social, générateur de la croissance des Trente Glorieuses : à l'Etat du laissez-passer-laissez-faire s'était substitué l'Etat centre-directeur de la politique économique, à l'atomisation des individus leur inscription dans des corps intermédiaires (syndicats, associations, etc.) et à l'affrontement des classes la concertation et le dialogue social. Ces conclusions nous ramenaient très directement à la question de la modernisation de l'agriculture. En effet, quel groupe social avait, mieux que les agriculteurs, incarné ce pacte, au point qu'était sorti de ses rangs un corps de "professionnels" engagés dans la cogestion de la politique agricole avec l'Etat ? Mais il restait à savoir comment ce milieu traditionnellement antiétatiste et communautariste avait pu donner naissance à des administrateurs de la croissance. C'est donc dans un deuxième travail historique que nous nous lançames, étudiant la manière dont les courants planiste, corporatiste et jacistes avaient, des années 30 aux années 60, opéré une véritable Révolution silencieuse des campagnes françaises, favorisé l'insertion des agriculteurs dans les échanges marchands, créé les conditions propices aux lois d'orientation de 60-62 et commencé à construire, pas à pas, l'édifice de la politique agricole moderne fondé sur le travail commun du syndicalisme et de la puissance publique, des instances locales jusqu'aux sommets de l'Etat. Nous retrouvions là l'objectif central de notre recherche : redonner à l'intervention de l'Etat en agriculture son épaisseur sociale.

Cependant, pour renouer vraiment tous les fils de notre problématique et descendre jusqu'à la signification sociale de la dépense budgétaire agricole, il manquait encore à notre dispositif une troisième et dernière pièce. En effet, aussi étroits que pouvaient être les liens entre l'Etat, la société civile et la fraction moderniste des agriculteurs, la mécanique financière publique n'en conservait pas moins une certaine autonomie par rapport au mouvement social. Relative certes, mais bien réelle et que nous avons éprouvée dans la construction de notre série. Nous revînmes donc au budget de l'Etat et cherchâmes, au travers, là aussi, d'un travail historique sur la rationalisation des finances publiques depuis 1945, à forger les clefs qui nous permettraient de comprendre ce que le phénomène comptable révélait de la réalité sociale qu'il était censé traduire et transformer. Le problème n'était pas simple. Et de l'aveu même des comptables nationaux, cette rationalisation, non seulement avait réduit l'initiative du Parlement et des citoyens, mais également rendu de moins en moins intelligible la part d'information vivante exprimée par le chiffre budgétaire. Pourtant, il existait au sein de l'organisation des finances publiques une source d'information qualitative que la technocratisation de notre société n'avait pas vraiment réussi à appauvrir : le débat parlementaire sur la loi de finances, et notamment sa partie agricole. Rarement exploité, très riche en controverses sur les grandes orientations de politique agricole, les problèmes conjoncturels ou locaux et les raisons des choix financiers publics, ce débat était, pour nous, incomparablement précieux. Il allait nous permettre de lier les éléments généraux de notre sociologie de la modernisation aux innombrables facteurs qui, année après année, avaient façonné l'intervention financière de l'Etat en agriculture. Cette réflexion prit corps dans la périodisation du budget de l'agriculture et de la politique agricole moderne qui clôt le présent volume et facilite l'étude des graphiques et des tableaux détaillés réunis dans le second.

Que nous reste-t-il à écrire sur le financement public de l'agriculture qui ne soit déjà dans le travail que nous livrons aujourd'hui ? Quelques textes à paraître, en 1989 et, en tous cas, un souhait. Que quelqu'un, membre de notre institut ou non, reprenant les budgets de 1985 à 1988, actualise notre série et élabore, à partir de notre banque de données conçue dans une ère déjà révolue de l'informatique, un logiciel agro-budgétaire. facile d'accès et aisément réactualisable. Sinon, nos données seront bientôt de l'histoire ancienne...