

N° 69

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME I

AGRICULTURE

Par M. Michel SORDEL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM Jean François-Poncet, *président* ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Jacques Valade, *vice-présidents* ; Serge Mathieu, René Tregouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Baroier, Jacques Bellar, er, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Louis Caiveau, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Wilbar, Chery, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Desire Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Desire, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duromea, Jean Faure, Philippe François, Roland Grimaldi, Remi Herment, Jean Huchon, Bernard Charles Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Marc Lauriol, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Logrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Perafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale [8^e législ.] : 363 et annexes 385 [annexes n° 6 et 7], 397 [tome V], 400 [tomes I et II] et T.A. 43

Sénat : 66 et 67 [annexe n° 4] (1986-1987)

Lois de Finances - Agriculture - Aménagement rural - Crédit agricole - Enseignement agricole - Marchés agricoles - Plan - Politique agricole commune

SOMMAIRE

Pages

PREMIERE PARTIE

LA SITUATION DE L'AGRICULTURE ET SES PERSPECTIVES	7
I. LA SITUATION ACTUELLE DE L'AGRICULTURE FRANCAISE	7
A. LA BAISSSE TENDANCIELLE DU REVENU AGRICOLE	7
B. LA CHUTE BRUTALE DES REVENUS EN 1985	8
1. Stagnation du volume global des livraisons	8
2. Progression faible du prix des livraisons	8
3. Le mouvement en « ciseaux » se poursuit	8
4. Une diminution du revenu en résulte	9
C. LES PERSPECTIVES POUR 1986	9
D. LA BAISSSE PREOCCUPANTE DE LA VALEUR DES TERRES AGRICOLES	10
II. L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE	11
A. LA DIMINUTION DES CHARGES D'EXPLOITATION	11
B. LE SOUTIEN DU REVENU ET LA VALORISATION DE LA PRODUCTION	13

DEUXIEME PARTIE

CARACTERISTIQUES GENERALES DU BUDGET DE L'AGRICULTURE.....	15
I. DEPENSES GLOBALES ET BUDGET DE L'AGRICULTURE.....	15
A. LES DEPENSES DE L'ETAT BENEFICIANT A L'AGRICULTURE.....	15
B. LA MODIFICATION DE LA REPARTITION DES SOURCES DE FINANCEMENT.....	16
C. LA STRUCTURE DE L'EMPLOI DES DEPENSES.....	18
II. LE BUDGET DE L'AGRICULTURE.....	19
A. PRESENTATION GENERALE.....	19
B. LES DEPENSES ORDINAIRES.....	20
1. L'évolution générale des interventions publiques.....	22
2. Les crédits d'action éducative et culturelle.....	22
3. L'action sociale	22
4. L'action économique	23
C. LES DEPENSES D'EQUIPEMENT.....	24

TROISIEME PARTIE

LA POLITIQUE DES STRUCTURES ET L'AMENAGEMENT FONCIER.....	27
A. L'INSTALLATION DES JEUNES	27
1. La dotation et les prêts aux jeunes agriculteurs.....	27
2. Les autres actions en faveur de l'installation.....	29

B. L'AIDE AU DEPART	29
1. Le dispositif général	29
2. Les aides à la cessation de l'activité laitière	31
C. L'AMENAGEMENT FONCIER	33
1. Le rôle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.)	33
2. Les opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.)	33
3. Les actions diverses	34
a) opérations de remembrement antérieures aux lois de décentralisation (chapitre 61.40 – article 20)	34
b) la carte des terres (chapitre 51.40 – article 10)	34
c) la mise en oeuvre de la loi sur l'aménagement foncier rural	35

QUATRIEME PARTIE

L'ORIENTATION ET LA VALORISATION DES PRODUCTIONS	37
I. LE PROJET DE LOI RELATIF A L'ORGANISATION ECONOMIQUE EN AGRICULTURE	37
II. LA SITUATION DE L'ELEVAGE	38
A. LA SITUATION DU MARCHE	38
B. LES MESURES RELATIVES A L'ELEVAGE CONTE-NUES DANS LE PROJET DE BUDGET	39

CINQUIEME PARTIE

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	43
--	----

I. LES REFORMES DES ORGANISATIONS COMMUNES DE MARCHÉ	43
A. LA PHILOSOPHIE DU LIVRE VERT	43
B. LES REFORMES OPEREES	44
a) dans le secteur du lait	45
b) une taxe de coresponsabilité, destinée à développer les débouchés du secteur des céréales	45
c) dans le secteur des oléagineux	45
C. LES PROJETS DE REFORME	45
1. Dans le secteur de la viande bovine	45
2. Dans le secteur du lait	46
3. Des mesures socio-structurelles	46
II. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	46
A. LA FRANCE CONTRIBUTRICE NETTE?	46
1. Les données générales	46
2. L'évolution des « retours » agricoles	48
B. LE F.E.O.G.A. (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole)	49
1. Les budgets 1985 et 1986	49
2. Les inquiétudes pour 1987	50
CONCLUSION	53

**PREMIERE PARTIE :
LA SITUATION DE L'AGRICULTURE ET SES PERSPECTIVES**

I. LA SITUATION ACTUELLE DE L'AGRICULTURE FRANCAISE

A. LA BAISSSE TENDANCIELLE DU REVENU AGRICOLE

Le revenu agricole, tel qu'il ressort des comptes nationaux de l'agriculture établis par l'I.N.S.E.E. et présentés à la Commission des Comptes de l'Agriculture de la Nation, a évolué de la façon suivante depuis 1974 (% par rapport à l'année précédente):

	Revenu brut agricole global en valeur	RBA moyen par exploitation en valeur	RBA moyen par exploitation en F const.
1975	+ 8,2	+ 11,4	- 1,1
1976	+ 5,8	+ 8,4	- 1,4
1977	+ 6,4	+ 8,7	+ 0,3
1978	+ 4,8	+ 6,7	- 2,8
1979	+ 6,7	+ 8,7	- 1,6
1980	+ 2,6	+ 4,5	- 6,3
1981	+ 12,4	+ 14,6	+ 2,9
1982	+ 20,2	+ 22,5	+ 9,4
1983	+ 2,7	+ 5,0	- 4,1
1984	+ 8,9	+ 11,3	+ 4,0
1985	- 1,8	+ 1,2	- 4,7
Evolution moyenne annuelle 74-85 (%)	+ 7,2	+ 9,2	- 0,6

Le bilan global de la période 1974-1985 fait apparaître une baisse du revenu brut agricole moyen par exploitation, en valeur réelle, évaluée à 0,6 % par an.

B. LA CHUTE BRUTALE DES REVENUS EN 1985

Le revenu brut agricole a diminué de 1,8 % en valeur et de 4,7 % en moyenne par exploitation et en francs constants en 1985. Cette évolution négative a eu pour effet de ramener ce revenu à un niveau comparable à celui de la fin des années soixante-dix.

1) Stagnation du volume global des livraisons

Le volume global des livraisons de produits agricoles n'a pas évolué en 1985 (+ 0,1 %). Les livraisons de produits végétaux ont toutefois crû, en volume, de 2,7 % en 1985, du fait du maïs (+ 17,9 %), des plantes industrielles (+ 16,1 %) ou accessoirement, des vins de qualité (+ 3,6 %), tandis que celles de blé tendre régressaient de 8,9 %, ou celles de fleurs et plantes de 12,2 %, du fait du gel du début de l'année. Le volume des livraisons de produits animaux affiche un recul de 2,3 %, recul plus marqué pour le lait (-3,2 %), les gros bovins (-3,1 %) ou les veaux (-7,4 %), en cette deuxième année de quotas laitiers.

2) Progression faible du prix des livraisons

L'indice du prix des livraisons de produits agricoles a progressé de manière limitée en 1985 (+ 1,6 %). Le prix des livraisons de produits végétaux a très peu évolué en 1985 (+ 0,2 %); les prix de celles de céréales sont restés légèrement inférieurs à ceux de 1984, le prix de la pomme de terre a connu une chute importante, seuls les prix des vins ont connu un progrès sensible (+ 13 %). Dans le domaine animal, le prix des livraisons a augmenté de 3 %. Le prix de celles de gros bovins a évolué un peu plus rapidement, après que les cours soient passés par un niveau particulièrement bas à la fin de l'année précédente. Mais, dans l'ensemble, la progression du prix des livraisons animales a été juste suffisante pour compenser l'effet des baisses en volume de ces livraisons.

3) Le mouvement en « ciseaux » se poursuit

L'écart entre l'évolution du prix des livraisons et des consommations intermédiaires ne s'est pas comblé en 1985. Bien qu'en décélération

rapide, le prix des consommations intermédiaires a en effet progressé de 3 % en 1985, soit deux fois plus vite que celui des livraisons. Cette décélération n'est imputable, en fait, qu'aux aliments pour animaux, alors que les prix des engrais, produits de protection des cultures ou produits pétroliers ont continué à croître rapidement.

4) Une diminution du revenu en résulte

Cette nouvelle ouverture du ciseau des prix, à volume des livraisons ou des consommations intermédiaires quasiment identique en 1984 ou en 1985, s'est traduite par une quasi-stagnation de la valeur ajoutée brute de l'agriculture (+ 0,9 % en valeur ou - 5 % en termes réels). La progression des charges d'exploitation est restée soutenue en 1985 (hausse des charges d'intérêts ou des cotisations sociales de l'ordre de 9 %). Les subventions d'exploitation reçues n'ayant que faiblement progressé, ces évolutions conduisent à une évolution négative du revenu brut agricole global (- 1,8 % en francs courants).

La hausse du prix du produit intérieur brut marchand ayant été estimée à 6,2 % et la baisse du nombre d'exploitations à 3 % en 1985, le revenu brut agricole, en francs constants, a donc baissé globalement de 7,5 % et de 4,7 % en moyenne par exploitation.

Ces évolutions sont calculées dans l'optique des livraisons, qui est celle privilégiée par les comptes de l'agriculture. Si l'on raisonne dans l'optique production, c'est-à-dire en tenant compte des variations de stocks et de la F.B.C.F., on ferait apparaître une diminution un peu plus accusée du revenu : le R.B.A. moyen par exploitation aurait baissé, en valeur réelle, de 5,8 % en 1985. Cette différence traduit, entre autres, le fait que des abattages supplémentaires de vaches laitières sont venus accroître les livraisons de viande bovine en 1985 comme en 1984, en contrepartie de la décapitalisation consécutive aux mesures de limitation de la production laitière.

C. LES PERSPECTIVES POUR 1986

En ce qui concerne 1986, il est encore trop tôt pour avancer des prévisions relativement précises d'évolution du revenu agricole, même s'il semble que celui-ci soit de nouveau appelé à régresser. Une baisse de 3 à 4 % a été envisagée par certains experts. On peut toutefois noter quelques éléments qui vont conditionner l'évolution du revenu.

- Les livraisons : du fait de la sécheresse de cet été, mais aussi de celle de l'automne précédent, les récoltes de céréales ou de plantes diminueront. Dans son ensemble, le volume des livraisons de produits végétaux serait en retrait, par rapport aux niveaux élevés atteints en 1984 ou en 1985. Par contre, le volume de celles de produits animaux pourrait rester équivalent, cette année, à celui de l'année passée. En ce qui concerne les prix, les indices des prix agricoles à la production, pour les produits végétaux comme pour les produits animaux, ne sont guère supérieurs, voire inférieurs, actuellement, à ceux de l'année passée, ce qui laisse peu entrevoir la possibilité d'une progression substantielle des prix des livraisons pour 1986, comparés à ceux de 1985.

- Les consommations intermédiaires : le ralentissement général de l'inflation en France, et la baisse du prix de l'énergie, pourraient provoquer une légère fermeture du ciseau des prix en 1986. Le volume des consommations intermédiaires devrait rester identique, en 1986 et en 1985. Dans ces conditions, il n'est pas certain que la valeur ajoutée agricole puisse croître significativement en 1986, malgré l'arrêt de la croissance de la valeur des consommations intermédiaires.

- Les charges d'exploitation : la progression des charges d'exploitation pourrait rester importante, en 1986. En effet, les mesures décidées d'abaissement du coût du crédit n'auront pas un impact sensible sur le revenu avant 1987. Les taxes liées à la production pourraient voir leur montant s'accroître sensiblement en raison de la mise en place de la taxe communautaire de coresponsabilité céréalière et du versement des pénalités pour dépassement des quotas laitiers 1985/1986.

D. LA BAISSÉ PREOCCUPANTE DE LA VALEUR DES TERRES AGRICOLES

L'évolution de la valeur vénale des terres agricoles peut être retracée par les données suivantes :

1979 : - 1,0 %
 1980 : - 5,3 %
 1981 : - 7,5 %
 1982 : - 10,7 %
 1983 : - 10,0 %
 1984 : - 7,8 %
 1985 : - 7,0 %

Cette baisse constante se traduit par une moyenne cumulée de - 40 % entre 1979 et 1985 et une moyenne annuelle de - 8 %. En 1985, la terre agricole retrouve, en moyenne, sa valeur réelle de 1961. Une seule catégorie de terres échappe à ce mouvement : les vignobles d'appellation, dont le prix a progressé de 7 % en 1985.

II. L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE

A. LA DIMINUTION DES CHARGES D'EXPLOITATION

Le projet de budget pour 1987 permet de poursuivre l'action entreprise dès le collectif de printemps 1986 pour alléger les charges des agriculteurs et améliorer leur revenu :

- en diminuant à compter du 1^{er} juillet 1986 les taux d'intérêt des prêts bonifiés (mesure nouvelle de + 40 MF sur le budget 1987);

- en limitant la hausse des cotisations sociales à 3,8 % grâce notamment à une augmentation de la subvention du ministère de l'Agriculture au B.A.P.S.A. de 5 % (+ 367,5 MF).

Votre rapporteur pour avis se félicite de la nouvelle politique menée par les pouvoirs publics en faveur de la réduction des charges d'exploitation, qu'il s'agisse du remboursement de la T.V.A. sur le fioul ou du niveau des intérêts des prêts bonifiés. En année pleine, le remboursement partiel de la T.V.A. sur le fioul représente à lui seul 0,5 point de revenu agricole. Quant aux intérêts des prêts bonifiés, ils ont atteint des niveaux relativement bas depuis les dernières décisions prises en juillet dernier. Ils sont actuellement les suivants :

- 4,00 % pour les prêts à moyen terme spéciaux d'installation et les prêts spéciaux de modernisation aux jeunes agriculteurs (avec une décote de 1,25 % dans les zones défavorisées);

- 5,00 % pour les autres prêts spéciaux de modernisation (décote de 1,25 % dans les zones défavorisées);

- 6,00 % pour les prêts spéciaux d'élevage porcin et 7 % pour les autres prêts spéciaux d'élevage;

- 8,25 % pour les prêts fonciers,

- 8,25 % pour les prêts aux productions végétales spéciales dans la limite d'un encours de 800.000 francs, et 10 % au-delà de cette limite.

Par ailleurs, le projet de loi de finances contient un certain nombre de mesures fiscales positives, même si elles ne correspondent pas encore en tous points aux attentes des organisations professionnelles agricoles. En année pleine, ces mesures se traduisent par une baisse de près de 300 millions de francs de la fiscalité agricole.

Toutefois, cette politique générale est difficile à conduire, car des contraintes extérieures pèsent sur le ministère de l'agriculture. Ainsi, selon M. Philippe Neeser :

« La progression de la subvention au B.A.P.S.A. pour limiter à 3,8 % la hausse des cotisations sociales peut apparaître comme positive. Mais, malheureusement, cette hausse n'est qu'une moyenne. De plus, elle est supérieure à l'inflation. D'autre part, le nombre d'agriculteurs actifs cotisants diminuant chaque année, l'augmentation prévue de la masse des cotisations se traduit donc par une hausse plus forte de la cotisation moyenne par exploitant. »

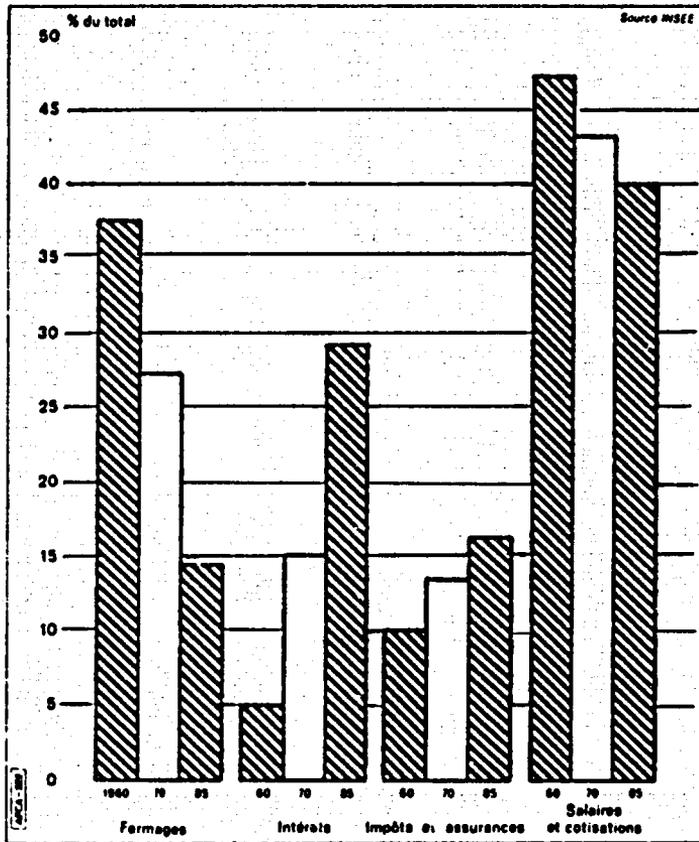
Par ailleurs, de nouvelles charges, au sens large du terme, vont peser en 1986 sur les revenus des agriculteurs : les pénalités pour dépassement de quotas laitiers, la taxe de coresponsabilité sur les céréales qui annule, et au-delà, le début de démantèlement des taxes amorcé judicieusement par le nouveau gouvernement, l'augmentation des cotisations des agriculteurs versées au fonds de garantie contre les calamités agricoles, la hausse permanente et non contrôlée de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Certes, les principales de ces mesures échappent à la responsabilité du ministre de l'agriculture. Il conviendrait toutefois que la discussion de la prochaine loi de modernisation agricole permette d'établir un bilan précis et d'examiner dans quelle mesure cette politique de diminution des charges pourra être poursuivie dans l'avenir.

On constate en effet une évolution tendancielle à l'augmentation des charges, calculées en monnaie constante. A l'indice 100 en 1970, l'indice des charges globales est passé à 140 en 1985, les salaires se trouvant à l'indice 114 et les cotisations sociales à l'indice 193. La composition de ces charges a en outre fortement évolué dans le temps.

– malgré la hausse des cotisations sociales, les coûts salariaux ne représentent plus que 40 % de ces charges ; quant aux fermages, leur part est revenue de 27 % en 1970 à 14,5 % en 1985 ;

– à l'opposé, le paiement des impôts et assurances représente maintenant plus de 16 % des charges d'exploitation ; celui des intérêts est passé de 5 % en 1960 à près de 30 % en 1985.

COMPOSITION DES CHARGES D'EXPLOITATION



B. LE SOUTIEN DU REVENU ET LA VALORISATION DE LA PRODUCTION

Le projet de budget indique clairement que le soutien du revenu agricole constitue une des priorités du gouvernement. En effet, la diminution des charges, à elle seule, n'est pas en mesure de compenser la baisse du revenu provoquée par la stagnation ou la baisse des prix de marché communautaires et les difficultés d'écoulement rencontrées par certaines productions.

Plusieurs actions ayant un impact direct sur la formation du revenu des agriculteurs connaissent une augmentation sensible dans le projet de loi de finances :

- indemnité spéciale montagne : + 24,8 %
- primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes : + 4,3 %
- dotation aux offices d'intervention : + 12,5 %
- financement des prestations sociales agricoles par l'Etat : + 5,0 %

Ces mesures devraient permettre de contrecarrer significativement l'évolution à la baisse des aides directes au revenu (subventions) que l'on constatait depuis 1981. Non seulement ces aides directes étaient en baisse, mais en outre on assistait à une augmentation importante des ponctions directes sur le revenu, comme l'indique le tableau suivant. Les transferts publics nets, à l'indice 100 en 1970, se retrouvent en 1985 à l'indice 72.

TRANSFERTS

Source INSEE

Années	Transferts sociaux			Subventions		Impôts d'exploitation			Impôts fonciers			Transferts publics nets		
	Mions F	1970 = 100		Mions F	1970 = 100 mon. cons.	Mions F	1970 = 100		Mions F	1970 = 100		Mions F mon. cour.	1970 = 100	
		mon. cons.	per expl.				mon. cons.	per expl.		mon. cons.	per expl.			
1959/61	430	37,1	29,0	169	58,8	43	82,1	64,1	273	62,0	48,4	283	416	24,2
1969/71	1 647	96,5	97,3	533	126,4	73	95,3	96,0	674	104,3	105,0	1 433	1 429	102,0
1979/81	2 793	68,1	87,1	4 118	392,2	579	301,1	387,7	2 128	135,6	173,7	4 205	1 703	121,5
1981	2 971	64,8	84,6	6 355	561,6	902	435,8	568,7	2 362	135,8	177,2	6 062	2 256	160,8
1982	3 322	64,7	86,1	5 975	471,5	1 026	442,7	588,8	2 750	141,2	187,8	5 521	1 834	130,8
1983	2 929	52,1	70,9	5 244	377,9	987	388,9	529,2	3 031	142,1	193,4	4 155	1 261	89,8
1984	3 040	50,5	70,2	6 288	423,1	1 211	445,5	619,5	3 402	149,0	207,1	4 715	1 336	95,3
1985	2 456	38,4	55,1	6 413	406,3	1 329	460,4	660,0	3 768	155,3	222,7	3 772	1 006	71,8

En ce qui concerne les aides indirectes au revenu, d'une définition méthodologique plus complexe, elles devraient atteindre 47,76 milliards de francs en 1987, soit une très faible augmentation de + 0,8 %.

DEUXIEME PARTIE : CARACTERISTIQUES GENERALES DU BUDGET DE L'AGRICULTURE

I. DEPENSES GLOBALES ET BUDGET DE L'AGRICULTURE

La notion de budget de l'agriculture recouvre deux concepts statistiques différents :

- l'ensemble des dépenses de l'Etat qui bénéficient à l'agriculture (dépenses globales);

- le budget proprement dit du ministère de l'agriculture, qui ne comprend donc qu'une partie des sommes composant l'agrégat précédent.

Il convient en outre de préciser que ces deux agrégats ont des contours relativement fluctuants qui ne facilitent pas les comparaisons de moyen terme à structure constante. Ainsi, pour l'année 1986, le budget du ministère de l'agriculture s'était vu rattacher deux lignes de crédit : le service des alcools (700 millions) et l'allocation aux adultes handicapés (750 millions de francs). Les modifications prévues pour 1987 sont en revanche d'une moindre importance. Il s'agit en effet :

- du transfert sur le budget du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de 63.748.805 francs de l'enveloppe recherche du CEMAGREF (chapitre 31.21 article 42);

- de l'inscription sur le budget du ministère de l'Agriculture (chapitre 37.11 article 83 - nouveau) des crédits de l'Institut national des vins et eaux de vie d'appellation d'origine) pour 31.600.000 francs.

A. LES DEPENSES DE L'ETAT BENEFICIANT A L'AGRICULTURE

Si l'on considère l'ensemble des dépenses qui vont à l'agriculture, on doit noter une hausse de 2 % pour 1987, qui fait suite à une augmentation de + 3,25 % en 1986. Globalement, il y a donc une relative poursuite de l'effort budgétaire en faveur de l'agriculture.

	1987 (milliards F)	% par rapport à 1986
Budget du ministère de l'Agriculture	33,0	- 1,7 %
B.A.P.S.A.....	46,7	+ 3,9 %
Dépenses de soutien de marché.....	32,8	+ 3,0 %
Comptes Spéciaux du Trésor	1,65	+ 1,4 %
Détaxe carburant agricole.....	0,073	+ 1,4 %
I.N.R.A.....	2,2	- 5,98 %
F.I.D.A.R.	0,40	+ 5,30 %
Divers.....	0,59	+ 14,4 %
	117,40	+ 2,0 %

B. LA MODIFICATION DE LA REPARTITION DES SOURCES DE FINANCEMENT

Il semble intéressant d'analyser dans quelle mesure la structure de ces dépenses a évolué au cours des dernières années, à partir de la présentation du budget sous forme de budget de programmes (en %).

Sur les dix dernières années, le tableau suivant, sous réserve de certaines précautions méthodologiques, indique bien trois évolutions assez nettes :

- la stabilité des dépenses B.A.P.S.A. ;
- la forte croissance des versements au F.E.O.G.A. (9 points environ) ;
- la très sensible diminution de la part du budget de l'agriculture dans l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture.

STRUCTURE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT BÉNÉFICIAIRE À L'AGRICULTURE

(en %)

	1977	1980	1982	1984	1986	1987
Budget du ministère de l'agriculture : (1).....						
(dont I.N.R.A.).....	39,7	41,7	36,8	31,2	29,1	28,0
Budget des charges communes (2)	-	-	-	-	-	-
Comptes spéciaux du Trésor (F.N.D.A.E., F.F.N. et F.N.H.A.H.)	1,6	1,5	1,4	1,6	1,4	1,5
B.A.P.S.A. (partie) (3).....	39,8	37,2	38,6	40,8	39,0	39,8
Pertes de recettes au budget général (4).....	18,7	19,3	21,1	23,9	27,8	28,0
Autres budgets :						
F.I.D.A.R. et F.I.A.M.						
Apprentissage agricole (8)						
Ramassage scolaire (8)						
Enseignement agricole public (8)						
C.E.M.A.G.R.E.F. (9).....	0,2	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6
TOTAL I (10)	100,0	100,0	98,2	97,9	97,9	97,8
Budget du ministère de la recherche :						
I.N.R.A.....	-	-	1,8	1,9	1,9	1,9
Budget du secrétariat d'État chargé de la consommation	-	-	-	0,2	0,2	0,2
TOTAL II (11)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Y compris le chapitre 46-32, article 10. - Subventions de l'État pour le financement des prestations sociales agricoles.

(2) Chapitre 11-21. - Annuités pour le paiement des subventions de l'État attribuées aux collectivités locales.

Chapitre 42-06. - Contribution de la France aux dépenses du F.E.O.G.A. (partie). A partir du 1 janvier 1975, la contribution de la France a été intégralement financée par le versement de ressources propres à la C.E.E.

Chapitres 44-92 et 44-95. - Subventions économiques.

Chapitre 44-94. - Bonification d'intérêts des prêts de la C.N.C.A.

A partir de 1977, seul le chapitre 11-21 subsiste au budget des charges communes, les autres chapitres ayant été transférés au budget du ministère de l'agriculture.

(3) Participation de la collectivité au financement des prestations sociales agricoles (taxes de solidarité et taxes sur les prix communautaires, taxes diverses dont participation de la T.V.A., versement au titre de la compensation démographique, versement du fonds national de solidarité, versement de l'allocation aux adultes handicapés, contribution de la C.N.A.F. au financement des prestations familiales servies aux non salariés agricoles).

(4) Détaxe du carburant agricole. - Estimation des versements de ressources propres à la C.E.E. (en vue d'alimenter le F.E.O.G.A. qui procède à des remboursements au niveau national).

(8) Crédits transférés au titre de la décentralisation :

(9) Partie « enveloppe recherche » inscrite sur le budget du ministère de la recherche et de la technologie.

(10) Ce total correspond aux crédits analysés dans le budget de programmes. Il ne prend pas en compte les crédits concernant l'I.N.R.A. et la répression des fraudes respectivement transférés au ministère de l'industrie et de la recherche en 1982 d'une part, au secrétariat d'État chargé de la consommation en 1983 d'autre part.

(11) Ce total correspond à celui de la récapitulation des dépenses bénéficiant à l'agriculture de l'annexe « Services votés. - Mesures nouvelles » du budget de l'agriculture.

C. LA STRUCTURE DE L'EMPLOI DES DEPENSES

Compte tenu des évolutions ci-dessus retracées, il n'est pas étonnant de constater une évolution sensible dans l'emploi des dépenses de l'Etat.

(en pourcentage)

	1977	1980	1982	1984	1986	1987
Investissements.....	16,0	14,5	11,6	9,9	8,3	7,0
Soutien et orientation.....	22,0	22,8	24,7	27,5	32,1	32,6
Interventions publiques.....	7,6	6,6	6,3	7,3	6,6	6,6
Protection sociale.....	47,9	49,7	50,5	48,2	46,1	46,9
Administration.....	6,5	6,4	6,8	7,1	6,9	6,9
TOTAL.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

L'évolution des investissements apparaît comme l'élément le plus important dans la déformation de la structure de l'emploi des dépenses. Toutefois, il convient de rappeler que ce poste contient la bonification d'intérêt attribuée au Crédit agricole, bonification qui varie très sensiblement en fonction du taux de l'argent sur le marché monétaire. Hors bonification, l'évolution des dépenses d'investissement apparaîtrait beaucoup plus stable. Par ailleurs, les crédits regroupés au sein de la D.G.E. n'apparaissent plus en tant que tels dans la rubrique investissements du Ministère de l'Agriculture. On ne saurait donc affirmer que le budget sacrifie l'effort d'équipement, même si des ajustements auraient dû être apportés en faveur de telle ou telle action, notamment pour ce qui concerne les industries agro-alimentaires.

II. LE BUDGET DE L'AGRICULTURE

A. PRESENTATION GENERALE

Pour 1987, les crédits du ministère de l'Agriculture s'élèvent à 32,950 milliards de francs, en diminution de 1,6 % par rapport à 1986. Toutefois, si l'on met à part l'évolution des dépenses de bonification des prêts du Crédit Agricole qui baissent mécaniquement de plus de 1 milliard en raison de la diminution du coût de la ressource, le budget de l'Agriculture s'accroît de 1,6 %. L'évolution des crédits apparaît dans le tableau ci-après :

(millions de francs)

	Budget voté 1986	Projet de loi de finances 1987	%
TOTAL TITRE III	5.823,7	5.933,6	+ 1,8
dont :			
- personnel	5.053,0	5.122,9	+ 1,3
- moyens des services	770,7	810,7	+ 5,1
TOTAL TITRE IV	26.086,3	25.847,0	- 0,9
dont :			
- Action éducative et culturelle	1.148,4	1.320,6	+ 14,9
- Action économique	16.487,2	15.803,3	- 4,1
- Action sociale	8.450,6	8.721,1	+ 3,2
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	31.912,0	31.780,7	- 0,4
TOTAL TITRE V (CP)	184,8	100,2	- 45,7
TOTAL TITRE VI (CP)	1.413,6	1.069,8	- 24,3
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL (CP)	1.598,4	1.170,0	- 26,8
TOTAL BUDGET AGRICULTURE	33.510,3	32.950,7	- 1,6

Ce tableau fait donc apparaître des évolutions particulièrement contrastées :

- une augmentation très importante des crédits d'action éducative et culturelle (+ 14,9 %);

- une croissance non négligeable des crédits d'action sociale (+ 3,2 %);

- une diminution sensible des crédits d'action économique (- 4,1 %);

- une décroissance très importante des dépenses en capital (- 26,8 %).

Toutefois, il conviendra d'analyser, par action, le détail des crédits inscrits dans le projet de loi de finances. En effet, certains d'entre eux diminuent mécaniquement (bonification, indemnités de départ) alors que d'autres accusent des augmentations fort satisfaisantes (dotation des offices, actions en faveur des zones de montagne et des zones défavorisées). Il n'en demeure pas moins que certaines interrogations pourront subsister (calamités agricoles, crédits d'équipement non contractualisés, régime des alcools, sélection animale).

B. LES DEPENSES ORDINAIRES

**DÉPENSES
DE FONCTIONNEMENT
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE**

DÉPENSES ORDINAIRES	BUDGET Voté 1986 (MF)	PLF 1987 (MF)	1987 — 1986 %
TITRE III - MOYENS DES SERVICES	5.825,7	6.933,6	+ 1,8
1. Personnel	5.054,9	5.123,0	+ 1,3
dont charges sociales	456,4	389,6	- 14,6
2. Moyen des services	770,7	810,9	+ 5,2
34-14 Statistiques	50,6	81,2	+ 60,6
34-95 Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	106,9	113,7	+ 6,4
34-98 Matériel et fonctionnement courant		170,4	nouveau
35-82 Forêts : travaux d'entretien	116,4	118,7	+ 2,0
36-20 Enseignement agricole	59,7	61,8	+ 3,5
37-11 Dépenses diverses au profit d'organismes, commissions et manifestations	27,6	61,0	+ 121,0
dont :			
- INAO		31,6	nouveau
TITRE IV - INTERVENTIONS PUBLIQUES	26.086,4	25.847,1	- 0,9
1. Action éducative et culturelle	1.148,5	1.320,6	+ 13,0
43-21 Enseignement et formation agricole Bourse et ramassage scolaire	235,7	322,9	+ 37,0
43-22 Enseignement et formation agricole Subventions de fonctionnement	912,6	997,8	+ 9,3
2. Action économique	16.487,2	18.805,3	+ 4,1
44-21 Recherche	10,9	10,9	0,0
44-40 Modernisation de l'appareil de production agricole	121,0	115,8	- 4,3
44-41 Amélioration des structures agricoles FASASA	2.670,3	2.473,7	- 7,4
dont : IVD	1.383,7	1.314,0	- 4,0
DJA	940,0	820,0	- 12,8
44-42 Prêt du Crédit Agricole Charges de bonification	5.873,0	4.863,0	- 17,2
44-43 Fonds d'action rurale	179,8	138,4	- 23,0
44-44 Interventions dans le domaine foncier SAFER - Fonctionnement	81,0	64,8	- 20,0
44-50 Valorisation de la production agricole :			
Actions techniques	179,9	143,8	- 20,0
dont Sélection animale	167,0	133,6	- 20,0
44-53 Intervention en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole		4.064,0	nouveau
44-54 Valorisation de la production agricole subventions économiques	5.080,1	1.397,9	- 72,5
dont Gestion au régime économique des alcools	700,0	650,0	- 7,1
44-55 Valorisation de la production agricole orientation des productions	498,8	517,1	+ 3,7
dont Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes	488,0	506,9	+ 4,3
44-70 Promotion et contrôle de la qualité	210,7	223,6	+ 6,1
dont Lutte contre la maladie des animaux	200,4	215,4	+ 7,5
44-80 Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural	804,2	1.000,8	+ 24,4
dont :			
- Interventions pour l'aménagement rural	50,2	59,7	+ 18,9
- ISM	739,5	923,3	+ 24,8
- Aide à la mécanisation en zone de montagne	14,5	17,8	+ 22,7
44-92 Forêts : interventions	777,8	791,8	+ 1,8
3. Action sociale	8.450,6	8.721,1	+ 3,2
46-32 Protection sociale en agriculture	8.130,5	8.401,0	+ 3,3
dont financement des prestations sociales agricoles	7.380,5	7.748,0	+ 5,0
- Participation de l'État au financement de l'allocation aux adultes handicapés	750,0	653,0	- 12,9
46-33 Participation à la garantie contre les calamités agricoles	268,6	268,6	0,0
46-39 Actions sociales en agriculture	51,5	51,5	0,0
TITRE III + TITRE IV	31.912,1	31.780,7	- 0,4
TOTAL DES DÉPENSES ORDINAIRES			

1) L'évolution générale des interventions publiques

Les interventions publiques représentent plus de 78 % des dépenses du ministère (32 % en moyenne pour les autres départements ministériels). Comme l'indique dans son excellent rapport notre collègue Roland du Luart, elles sont touchées assez sensiblement par les mesures générales de réduction des crédits d'intervention (-0,9 %). Toutefois, si l'on raisonne hors prêts bonifiés du Crédit Agricole, l'évolution est plus positive. En effet, l'ensemble des crédits d'intervention (titre IV) hors chapitre 44.42 accuse une hausse de 26,039 milliards à 26,917 milliards de francs, soit un pourcentage de 3,4 %.

2) Les crédits d'action éducative et culturelle

Cette action est épargnée par la rigueur puisque ses crédits augmenteront de 14,9 %. Cette progression traduit la réelle priorité reconnue à l'enseignement agricole et appelle les observations suivantes :

- les crédits des bourses scolaires (322,3 MF) augmenteront de 39,7 %, ce qui permettra de rattraper enfin le niveau des bourses de l'Education nationale;

- les aides à l'enseignement agricole privé (935,7 MF) augmentent fortement (+ 10,8 %) par rapport à la loi de finances initiale. Si l'on tient compte des crédits inscrits au collectif de printemps (60 MF), la progression n'est plus que de 3,7 % et l'on peut s'interroger sur les possibilités de remplir toutes les obligations de la loi du 31 décembre 1984, s'agissant en particulier de la prise en charge à 100 % des frais de personnel des établissements privés classiques et surtout des maisons familiales rurales.

3) L'action sociale

Avec 8,721 milliards de francs, les dépenses sociales représentent près de 34 % des interventions du ministère. Elles augmentent de 3,2 % et sont ainsi réparties :

- après trois années consécutives de baisse la subvention au B.A.P.S.A., qui atteint 7.748 MF, augmente de 4,9 %;

- les crédits destinés à la garantie contre les calamités agricoles se maintiennent au niveau de 268,6 millions de francs, ce qui est notablement insuffisant compte tenu de la situation difficile du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles.

4) L'action économique

D'un montant de 15,805 milliards de francs, les dépenses d'action économique régressent de 4,1 %. Cette situation s'explique par les évolutions suivantes :

- la charge de la bonification des prêts du Crédit agricole (soit 4,863 milliards de francs) qui représente 30,7 % des dépenses d'action économique est en diminution mécanique de 1 milliard de francs (soit 17,1 %);

- la dotation pour la valorisation de la production agricole (subventions économiques) représente désormais, avec 35,4 %, le premier poste de l'action économique du ministère et permet le soutien des marchés. Un nouveau chapitre budgétaire est créé pour regrouper les dotations des Offices qui passent de 3,6 à 4,063 milliards de francs (soit une progression de 12,5 %). Pour laisser au futur Conseil supérieur d'orientation des productions le soin de répartir ces dotations entre les Offices, aucune indication n'est donnée sur leur affectation;

- les crédits pour l'amélioration des structures agricoles (F.A.S.A.S.A.) s'élèvent à 2,473 milliards de francs, en recul de 7,3 %, ce qui recouvre une stagnation ou une diminution de la plupart des actions :

- les crédits destinés au financement des indemnités de départ (soit 1,314 milliard) diminuent de 3,9 % en raison de l'effet mécanique de l'abaissement progressif de l'âge de la retraite des agriculteurs,

- les aides à l'installation des jeunes agriculteurs (soit 820 MF) baissent de 12,7 %, en partie sous l'effet de la prise en charge du F.E.O.G.A. (80 MF) et en raison de la réduction du nombre d'installations,

- les crédits des opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.) régressent de 20 %,

- les crédits affectés à l'orientation des productions (517,1 MF) augmentent de 3,6 % en raison essentiellement de la progression des crédits des primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes;

- la dotation pour l'amélioration du cadre de vie et l'aménagement de l'espace rural (1.000,7 MF) connaît une progression spectaculaire de 24,4 % grâce à l'effort fait en faveur de la revalorisation de l'indemnité spéciale montagne et des autres indemnités compensatoires, grâce à l'extension des zones de montagne et défavorisées et grâce à l'amélioration de l'indemnité compensatoire ovine dans les zones sèches.

Toutefois, votre rapporteur pour avis ne saurait que regretter la baisse sensible des dépenses pour la sélection animale (-20%), prises partiellement en charge par l'A.N.D.A., ainsi que la diminution des dotations allouées aux S.A.F.E.R.

C. LES DEPENSES D'EQUIPEMENT

Elles s'élèvent à 1,170 milliard de francs en crédits de paiement, soit une diminution de 26,8 % et à 1,350 milliard de francs en autorisations de programme, soit une diminution de 6,9 %. Cette évolution très défavorable a entraîné certains redéploiements afin de respecter les contrats de plan Etats-régions qui représentent désormais près des 3/4 des autorisations de programme du ministère. Les crédits évoluent comme indiqué dans le tableau ci-après :

**BUDGET D'ÉQUIPEMENT
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE**

DÉPENSES EN CAPITAL	Autorisations de programme (millions de francs)			Crédits de paiement (millions de francs)		
	(voté) 1986	PLF 1987	1987 1986 %	(voté) 1986	PLF 1987	1987 1986 %
TITRE V — INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT	125,5	104,2	- 17,0	184,3	100,3	- 45,7
51-52 Etudes à l'entreprise	8,5	7,5	- 11,8	14,9	4,0	- 73,1
51-40 Cartes départementales et répertoires de la valeur des terres	4,0	2,0	- 50,0	5,2	1,0	- 80,8
51-92 Forêts : acquisition et travaux	48,6	34,8	- 25,2	44,4	30,8	- 30,6
56-20 Equipement culturel et social dont	48,8	40,4	- 17,2	99,1	51,8	- 47,7
- Enseignement technique agricole public	18,5	6,5	- 64,9	65,0	23,3	- 64,1
- Enseignement supérieur agricole public	12,3	16,9	+ 37,4	17,6	14,2	- 19,3
57-01 Equipements administratifs	17,7	19,5	+ 10,2	18,7	12,7	- 32,1
TITRE VI — SUBVENTIONS D'INVESTISSE- MENTS ACCORDÉES PAR L'ÉTAT	1.325,8	1.245,8	- 6,0	1.413,6	1.069,7	- 24,3
61-21 Recherche dont :	47,3	33,8	- 28,5	36,9	23,0	- 37,7
- ACTA	11,4	7,5	- 34,2	9,9	6,8	- 31,3
- ACTIA	8,3	6,3	- 24,1	4,7	2,5	- 46,8
61-40 Adaptation de l'appareil de production dont:	416,4	416,4	0,0	427,6	350,0	- 18,1
- Travaux d'hydraulique d'intérêt national	101,4	100,0	- 1,4	98,0	71,5	- 27,0
- Travaux d'hydraulique d'intérêt régional	208,4	215,5	+ 3,4	202,0	185,4	- 8,2
- Modernisation des exploitations	78,2	78,2	+ 2,6	83,3	60,8	- 27,0
- Restructurations foncières (SAFER)	20,6	11,1	- 46,1	10,0	7,3	- 27,0
61-50 Valorisation de la production agricole	3,1	2,0	- 35,5	2,7	1,0	- 63,0
61-56 Equipement de stockage conditionnement: dont :	133,6		- 0,4	156,5	119,8	- 23,4
- Stockage conditionnement et mise en marché	132,5	132,0	- 0,4	150,5	115,2	- 23,4
61-61 Développement de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et alimentaires dont :	350,0	300,5	- 14,1	380,1	287,8	- 24,3
- Transformation et commercialisation	192,3	147,0	- 23,6	266,1	201,4	- 24,3
- Fonds d'intervention stratégique	141,1	135,0	- 4,3	98,0	74,2	- 24,3
- Abattoir public	14,8	15,5	+ 4,7	14,0	10,7	- 23,6
61-80 Amélioration du cadre de vie et aménage- ment de l'espace rural	14,5	13,8	- 4,8	58,6	15,0	- 74,4
61-84 Actions coordonnées de développement régional	203,8	200,5	- 1,6	209,3	181,4	- 13,3
dont						
- Grands aménagements régionaux	197,6	200,5	+ 1,5	203,1	181,4	- 10,7
61-92 Forêts : acquisition et travaux	140,7	137,4	- 2,3	118,3	77,0	- 34,9
66-20 Enseignement et formation agricole dont :	9,0	7,2	- 20,0	8,0	9,0	+ 12,5
- Enseignement technique agricole privé	7,0	6,0	- 14,3	6,0	7,5	+ 25,0
- Enseignement supérieur agricole privé	2,0	1,2	- 40,0	2,0	1,5	- 25,0
TITRE V + TITRE VI : TOTAL DES DÉPENSES EN CAPITAL	1.451,3	1.350,0	- 7,0	1.598,4	1.170,0	- 26,8

TROISIEME PARTIE : LA POLITIQUE DES STRUCTURES ET L'AMENAGEMENT FONCIER

La politique des structures, la politique dite socio-structurelle, représente un élément essentiel de la politique agricole. Favoriser les installations de jeunes bien formés, permettre un redéploiement satisfaisant des terres libérées par les agriculteurs âgés, contribuer à la modernisation des équipements et des infrastructures en représentent les actions principales.

A. L'INSTALLATION DES JEUNES

1) La dotation et les prêts aux jeunes agriculteurs

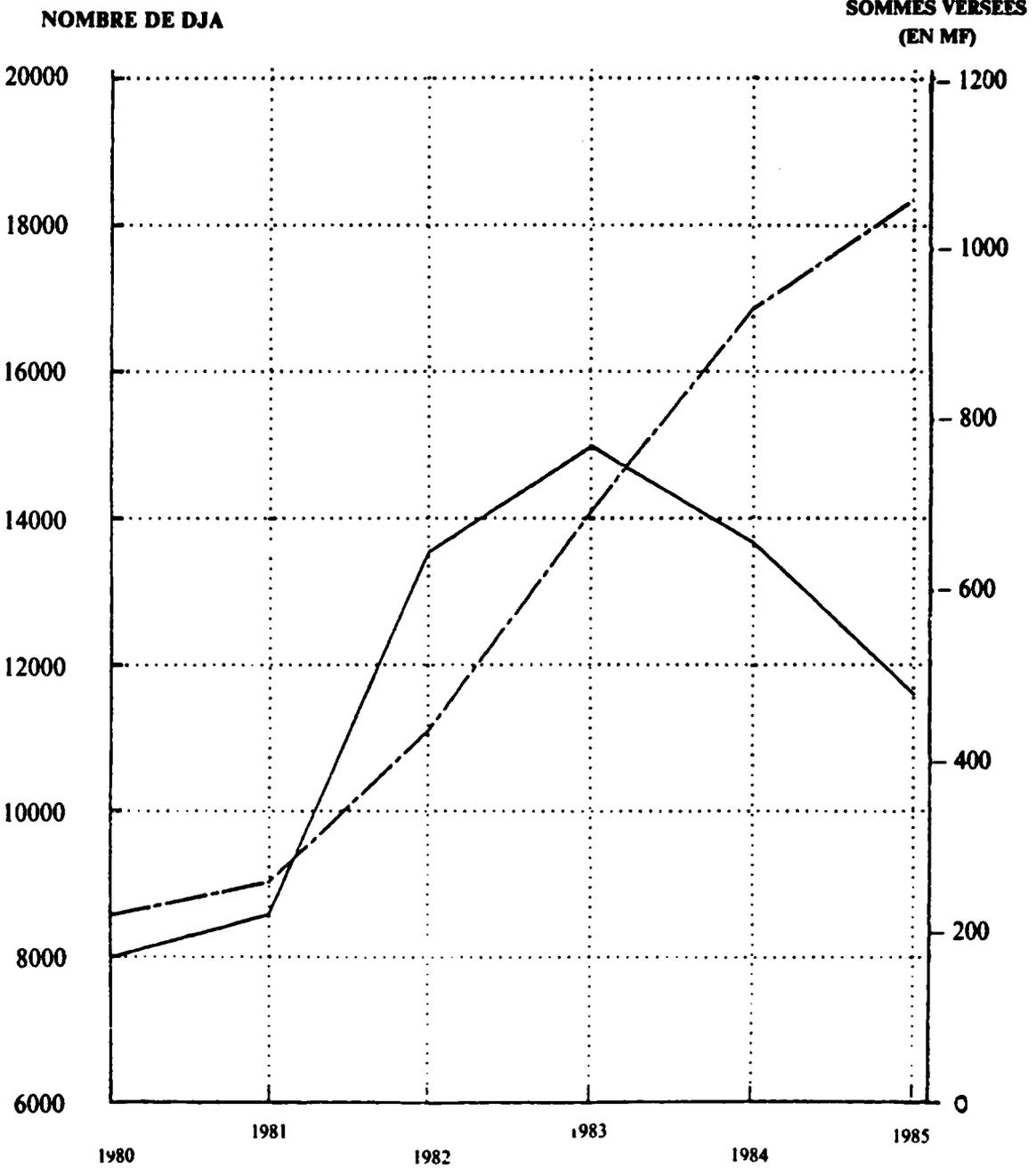
Le chapitre 44.41 prévoit une diminution de 12,8 % de la dotation aux jeunes agriculteurs (D.J.A.), qui s'établirait à 820 millions de francs. Il convient toutefois de rappeler que la loi de finances rectificative du printemps dernier avait abondé à hauteur de 35 millions de francs ce chapitre, essentiellement afin de financer des actions de formation professionnelle. Par ailleurs, les prêts à l'installation ont été rendus plus attractifs.

Considérant que le coût de l'installation devenait de plus en plus élevé, il a été en effet décidé d'apporter aux jeunes agriculteurs un soutien financier plus substantiel en abaissant, à compter du 1^{er} juillet 1986, les taux d'intérêt des prêts bonifiés pour l'agriculture. Plus particulièrement, les prêts à moyen terme spéciaux jeunes agriculteurs ont vu leurs taux réduits de 2 %. Ils sont passés de 4,75 % à 2,75 % dans les zones de montagne et défavorisées et de 6 à 4 % dans les autres zones. De plus, le plafond de ces prêts a été relevé et porté de 450.000 francs à 500.000 francs.

Toutefois, il convient de souligner la diminution du nombre d'installations de jeunes depuis 1983, accompagnée d'un mouvement en ciseau pour les sommes versées, ainsi que l'atteste le graphique ci-dessous.

**DOTATION D'INSTALLATION JEUNES AGRICULTEURS
EVOLUTION DES PREMIERS PAIEMENTS ET DES SOMMES VERSEES**

—— NBRE DE PAIEMENTS
- - - SOMMES VERSEES



En conclusion , la diminution du nombre des installations et les premiers retours financiers en 1987 en provenance du F.E.O.G.A. (80 MF) expliquent, pour partie, la variation de cette ligne budgétaire (-120 MF). Il convient cependant de noter que le C.N.A.S.E.A. connaissait déjà quelques difficultés à gérer les crédits pour la D.J.A. dont le montant était relativement insuffisant.

L'exercice à venir s'annonce, selon l'A.P.C.A., particulièrement difficile pour le C.N.A.S.E.A. Votre rapporteur pour avis ne manquera pas d'interroger le gouvernement sur ce point.

2) Les autres actions en faveur de l'installation

Elles subissent également les contraintes d'une relative rigueur, puisqu'elles régressent de 45 à 38 millions de francs (chapitre 44-41, article 22). Il s'agit essentiellement de la préinstallation dans le cadre des opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.) en relation avec l'établissement des contrats de plan Etat-régions, qui pourront toutefois être globalement respectés. Il convient en effet de rappeler que les régions ont souvent consenti des efforts financiers significatifs pour favoriser l'installation à la terre de jeunes agriculteurs.

L'un des objectifs principaux du projet de loi de modernisation qui sera soumis en 1987 au Parlement est de favoriser une diversification des formes d'encouragement à l'installation, en particulier en s'efforçant de prendre en compte une mobilité géographique plus grande. Dans cette optique, afin d'assurer un mouvement d'installation durable sur des exploitations viables, il est dans la préoccupation du gouvernement de réviser les conditions d'aide pour les adapter aux situations locales et aux réalités économiques notamment au regard de la nécessaire diversification des productions. Selon votre rapporteur pour avis, il conviendra ainsi de moduler le plafond de 80 hectares.

Une réflexion approfondie est en cours également afin de rechercher les voies et moyens d'une incitation à l'installation progressive sous la forme d'une aide à la préinstallation.

B. L'AIDE AU DEPART

1) Le dispositif général

Le dispositif des indemnités de départ tel qu'il fonctionnait en 1953, aux termes du décret n° 81-88 du 30 janvier 1981, était destiné à encou-

rager les agriculteurs âgés, ou en surnombre, sur une exploitation, à cesser leur activité afin de faciliter l'installation des jeunes à la recherche de terres.

Les dispositions du décret n° 84-84 du 1^{er} février 1984 ont voulu orienter prioritairement la libération des terres en faveur de l'installation de jeunes agriculteurs qui bénéficient de la dotation d'installation (D.J.A.) au prix d'une diminution importante du nombre d'I.A.D. accordées.

Il a été prévu une cession concomitante des terres et des bâtiments d'exploitation, visant ainsi la transmission d'exploitations complètes, non démembrées, et il a été prévu que les cessions par bail seraient retenues afin de favoriser les transferts les moins onéreux pour l'exploitant.

Mais d'autres modifications ont été apportées par le décret précité du 1^{er} février 1984, notamment en ce qui concerne la qualité du cédant et du cessionnaire ainsi que la surface de leur exploitation qui ne doit pas dépasser 2 SMI, ce qui s'avère particulièrement restrictif.

Les dossiers acceptés ont connu en conséquence une réduction en 1985, année de pleine application du nouveau dispositif :

1984 : 9956 IAD

1985 : 6985 IAD

Dans le cadre du budget 1987 (1.454 MF), il a été estimé que le coût du régime 1984 s'élèverait à 350 MF environ ce qui ne représente bien sûr qu'une partie du budget total des indemnités de départ en raison du caractère viager de celles-ci.

Cette question ne peut être dissociée du régime de retraite en agriculture, la loi de 1986 abaissant progressivement l'âge de la retraite jusqu'à 60 ans, ce qui a pour conséquence de faire disparaître à terme le régime de l'I.A.D.

Aussi, une réflexion sur ce thème est-elle également menée actuellement dans le cadre de la préparation de la loi de modernisation de l'agro-alimentaire.

2) Les aides à la cessation de l'activité laitière

Le bilan des programmes de cessation d'activité laitière s'établit ainsi :

a) décret du 21 juin 1984 : le programme de libération au titre de la campagne 1984-1985 a porté sur 1,5 million de tonnes libérées. Les sommes reçues par les bénéficiaires s'élèvent à 742 millions de francs au titre de la première année. Les annuités payées par trimestre, de la prime annuelle s'y ajoutent depuis :

1985 : 393 MF

1986 : 487 MF

b) décret du 12 juillet 1985 : le programme de libération au titre de la campagne 1985-1986 a porté sur 0,3 million de tonnes libérées au titre d'une seule prime unique (8.955 dossiers payés au 1^{er} avril 1986 pour 175 millions de francs.

c) pour 1986 et la campagne 1987, il est prévu un double dispositif visant à :

- appliquer au niveau français, le système communautaire fixé par le règlement du Conseil du 6 mai 1986 établissant une indemnité communautaire payée sur 7 ans. Son objectif est le gel de 530.160 tonnes au 31 mars 1987, soit 2 % de la quantité globale garantie pour la France, son coût est entièrement à la charge de la communauté européenne,

- instituer une prime unique nationale avec un budget de 400 MF visant à redistribuer, au profit de producteurs prioritaires, les quantités ainsi libérées comme ce fut le cas pour les campagnes des années précédentes.

d) Pour 1987, un nouveau programme sera mis en place, en particulier pour satisfaire la seconde partie de l'objectif communautaire de nouvelle réduction de 1% de la quantité globale garantie. Ses caractéristiques ne sont pas encore définies.

Au total, les mesures d'accompagnement de restructuration de la filière laitière atteindront en quatre ans la somme de 3,464 milliards de francs, compte non tenu des mesures d'ordre social (75 + 25 millions de francs).

Votre rapporteur pour avis prend acte de ces mesures positives. Il estime toutefois qu'elles ne sont pas à la hauteur des problèmes considérables que connaissent plusieurs bassins laitiers. Les nouvelles décisions de réduction des quotas envisagées par la Commission de Bruxelles font naître de très vives inquiétudes dans plusieurs départements. Des mesures d'urgence s'avèreront rapidement indispensables.

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE RESTRUCTURATION DE LA FILIÈRE LAITIÈRE

	1984	1985	1986	1987	Chapitre
Primes	742 (1)	393 (1)	487 (2)	440	44-54.11
.....		175 (1)	25 (2)		
.....			400 (3)		
.....	100				44-54.11
.....					44-54.60
.....		150	150	150	Charges communes
.....					
.....	20	17	15		44-54.11
.....					
.....	100	100			
TOTAL.....	962	835	1 077	590	

- 1) Paiements réalisés
- 2) Prévisions de paiement
- 3) Prévision budgétaire

C. L'AMENAGEMENT FONCIER

1) Le rôle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.)

Une mesure spéciale de 10 millions de francs a été inscrite en faveur des S.A.F.E.R. opérant dans les zones défavorisées. Cette mesure bienvenue ne saurait toutefois faire oublier que les dotations d'ensemble n'évoluent peut-être pas aussi favorablement qu'on aurait pu l'espérer.

Les crédits de fonctionnement (chapitre 44-44, article 10) diminuent en effet de 20 %. Comme l'indique la F.N.S.E.A. : « Au moment où les S.A.F.E.R. connaissent des difficultés grandissantes, cette baisse apparaît pour le moins paradoxale » et les aides au déstockage (chapitre 44-80, article 20) n'ont pas été reconduites. Le chapitre 44-80 article 20 a toutefois permis en 1985 l'attribution de 12 MF de subvention à certaines SAFER pour les aider à destocker. Le stock difficilement vendable sans forte dépréciation s'élève encore à environ 700 MF au 31 décembre 1985. L'objet de ces aides exceptionnelles était de permettre le financement partiel d'une partie des décotes ou frais financiers générés par le stock. La loi de finances initiale n'a pas dégagé de telles subventions en 1986, mais un crédit de l'ordre de 4 à 6 MF qui serait inscrit dans la 2ème loi de finances rectificative à l'intérieur du chapitre 44-80 article 20 permettrait de répondre aux demandes les plus pressantes.

Les crédits affectés aux travaux d'aménagement sur les propriétés acquises par les S.A.F.E.R. et subventionnées par l'Etat (chapitre 61- 40) diminuent tant en autorisations de programme (11,1 millions de francs, soit - 46 %) qu'en crédits de paiement (7,3 millions de francs soit - 27 %). Ils devraient permettre néanmoins de faire face aux engagements pris au titre des contrats de plan, ce qui est le minimum admissible, puisque la signature de l'Etat est en jeu.

2) Les opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.)

Cette action a été mise en oeuvre par le décret n° 70-488 du 8 juin 1970 fixant les conditions d'attribution d'avantages en vue de favoriser la réalisation d'opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.).

Depuis 1984, la procédure d'instruction des projets est pour une large part déconcentrée et la grande majorité d'entre eux ont été retenus dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, la définition des priorités géographiques appartenant au niveau régional.

La dotation 1987 est prévue à hauteur de 66 MF, contre 80 MF en 1986 et 92 MF en 1985, soit en deux ans une baisse de 28 %.

Cette dotation permet de satisfaire les engagements pris au titre des contrats de plan. Ces crédits devraient donc être suffisants pour faire face dans des conditions satisfaisantes aux projets présentés et prêts à être engagés. Comme l'indique le Ministère de l'agriculture, «une certaine rigueur devra toutefois prévaloir dans l'instruction des dossiers», ce qui en langage clair tendrait à signifier que les crédits ont été calculés au plus juste.

Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter à nouveau la diminution des crédits aux O.G.A.F., qui sont devenues un des instruments déterminants de la politique économique et foncière au plan local.

3) Les actions diverses

a) opérations de remembrement antérieures aux lois de décentralisation (chapitre 61.40-article 20)

De nombreux géomètres auxquels ont été confiées des opérations de remembrement engagées par l'Etat avant la réforme de la décentralisation n'ont pu encore bénéficier du règlement de la totalité des sommes qui leur sont dues. En effet, les inscriptions de crédits, pour substantielles qu'elles aient été depuis 1983 n'ont pas permis de couvrir l'intégralité des dépenses. Cette situation est due aux augmentations en quantité des travaux et aux révisions de prix, qu'il n'était pas possible d'évaluer d'une manière précise au moment du transfert des compétences. L'Etat, qui n'a pas voulu laisser les charges correspondantes aux départements régler les sommes restant encore dues et prépare les mesures nécessaires. Votre rapporteur pour avis constate donc qu'un nouveau retard sera apporté dans le règlement des sommes dues aux géomètres experts.

b) la carte des terres (chapitre 51.40-article 10)

Le chapitre 51-40 réservé à la réalisation de la carte des terres agricoles et du répertoire de la valeur des terres, a subi la rigueur générale (-4,2 millions), mais le crédit qui est inscrit pour 1986 permet, selon le Gouvernement, de sauvegarder l'outil et de maintenir notre avance technologique notamment dans le domaine de l'informatisation des cartes thématiques. Ce crédit permet aussi la mise en place grâce à la diminution du prix de revient de cette cartographie (10 F par hectare de surface agricole utile, informatisation comprise) d'une dizaine de coupures nouvelles.

En 1986, 113 coupures de la carte des terres agricoles sont réalisées soit environ 5 millions d'hectares; 12 sont en cours qui concernent 325.000 hectares. Ainsi 1/8ème de la surface agricole utile de la France est déjà cartographiée ou en cours de l'être.

L'ambition, lors du vote de la loi d'orientation agricole de 1980, était de réaliser cette carte des terres agricoles en cinq ans. Les disponibilités financières, mais également les difficultés de réalisation liées à la diversité et au niveau élevé de technicité de l'agriculture française n'ont pas permis de réaliser ce pari.

c) la mise en oeuvre de la loi sur l'aménagement foncier rural

La loi n° 85-1496 du 31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural a nécessité l'élaboration de huit projets de décrets d'application actuellement soumis pour avis au Conseil d'Etat. Ils ont été étudiés par un groupe de travail mis en place au ministère de l'Agriculture auquel ont été associés les services des autres ministères concernés et les organisations professionnelles intéressées. Ces huit projets de décrets concernent :

- les dispositions communes;
- le remembrement rural;
- le remembrement-aménagement;
- la réorganisation foncière;
- les associations foncières de réorganisation foncière;
- l'aménagement foncier forestier et l'aménagement foncier agricole et forestier;
- la réglementation des plantations et des semis d'essence forestière;
- les échanges d'immeubles ruraux.

En application de l'article 28 de la loi du 31 décembre 1985, les dispositions relatives à la réorganisation foncière doivent entrer en vigueur à une date qui sera fixée par décret en Conseil d'Etat mais qui ne saurait être postérieure à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date de publication de la loi, c'est-à-dire le 3 janvier 1987.

Cette échéance s'impose et le nécessaire semble fait pour que, non seulement le décret concernant la réorganisation foncière, mais également tous les autres décrets d'application puissent paraître moins d'un an après la publication de la loi.

QUATRIEME PARTIE : L'ORIENTATION ET LA VALORISATION DES PRODUCTIONS

I. LE PROJET DE LOI RELATIF A L'ORGANISATION ECONOMIQUE EN AGRICULTURE

Ce projet de loi, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat, tend à simplifier le fonctionnement du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (C.S.O.) et à accroître ses compétences, notamment en ce qui concerne la force exécutoire de ses délibérations et de ses recommandations. Il vise également à «toiletter» la loi de 1982 sur les offices par produits et à donner aux pouvoirs publics la possibilité de déléguer aux interprofessions reconnues tout ou partie des attributions actuellement confiées aux offices.

Le projet de loi de finances pour 1987 contient la traduction financière des engagements pris par le gouvernement visant à donner une impulsion nouvelle à l'orientation et à la valorisation des productions par le biais des offices et des interprofessions. Les crédits pour les actions d'intervention et d'orientation sont en effet globalisés et augmentés. Un nouveau chapitre 44-53 (« Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole») est créé et permettra au conseil supérieur d'orientation de l'économie agricole et alimentaire d'émettre un avis sur la répartition des crédits. Il est doté de 4.064 MF (+ 12,5 %) qui financeront les actions menées par les organismes d'intervention existants et les futures interprofessions. Cette augmentation permettra en particulier de faire face aux dépenses liées à l'intervention pour les produits laitiers, les viandes, les fruits et les légumes, aux aides à la cessation d'activité laitière et à la restructuration du vignoble.

II. LA SITUATION DE L'ELEVAGE

A. LA SITUATION DU MARCHE

Reçus par le groupe sénatorial de l'élevage, le jeudi 23 octobre 1986, le Président de la F.N.S.E.A., M. Raymond Lacombe, et le secrétaire général, Michel Ledru, ont dressé un bilan relativement sombre de la situation de l'élevage ovin et de l'élevage bovin.

M. Raymond Lacombe s'est en effet déclaré très inquiet de la situation actuelle de l'élevage, essentiellement pour la viande bovine et la viande ovine, qui se trouve dans une passe extrêmement difficile. En effet, toutes les entreprises ont intérêt actuellement à acheter des moutons à l'étranger, ce qui conduit l'élevage français à la déroute. Sur la période récente, la production a chuté de 8 % alors que les importations se sont accrues de 20 % (en provenance de Grande-Bretagne ou d'Espagne, c'est-à-dire en fait, indirectement de Nouvelle-Zélande), la consommation intérieure étant relativement stable à + 1 %. M. Raymond Lacombe a rappelé en outre que le système du claw-back ne s'appliquait pas aux agneaux espagnols ou prétendus tels.

La F.N.S.E.A. a demandé au Gouvernement d'agir dans deux directions :

- favoriser l'achat des viandes françaises, la situation d'urgence actuellement constatée justifiant des dérogations temporaires au droit communautaire (certificats d'importation, mesures sanitaires);

- versement d'un deuxième acompte de trésorerie de 25 F par brebis sur la prime compensatrice, qui arrive un an ou un an et demi trop tard.

A plus long terme, M. Raymond LACOMBE a jugé indispensable de demander la renégociation du règlement ovin, trop favorable aux Anglais. Il convient en outre de bien garder à l'esprit le fait que la production ovine est le fait à 75 % des zones les plus défavorisées du pays.

M. Michel LEDRU a précisé que les prix de marché se situaient actuellement à 25 % en dessous du prix d'orientation, le solde étant

compensé par la prime. La C.E.E. finance ainsi ce que les consommateurs devraient payer. Ceux-ci consomment de l'agneau frais au prix du congelé néo-zélandais. C'est ainsi que l'on retrouve le problème plus général des prix insuffisants payés par les consommateurs pour les produits agricoles ou agro-alimentaires (politique de l'indice des prix).

Pour ce qui concerne la viande bovine, M. Raymond LACOMBE a rappelé que les conséquences des quotas (abattages de vaches laitières) n'avaient pas été pris en compte pour l'organisation du marché de la viande bovine. Ceci s'est traduit par un gonflement passager des stocks (700 000 tonnes), résorbés pour partie (200 000 tonnes prévues) grâce à des ventes au Brésil à des prix de bradage apparent (5 francs pour un produit ayant coûté au total 35 francs). Ce gonflement des stocks n'a pas conduit pour autant les responsables communautaires à réduire les importations hors C.E.E. (600 000 tonnes par an), résultant d'une sédimentation au fil des ans d'accords préférentiels.

Globalement, il n'y a pas de surproduction au plan communautaire, et il est possible de retrouver l'équilibre. Toutefois, la commission de Bruxelles se contente de réfléchir à court terme en proposant de supprimer l'intervention permanente mise en place en 1972. Des aménagements sont possibles, mais l'intervention doit être préservée. Par ailleurs, comme l'a souligné M. Michel LEDRU, le niveau actuel des stocks est encore en fait insuffisant pour permettre à la C.E.E. de mettre en place une véritable politique à long terme d'exportation de viande bovine.

En conclusion de son propos, M. Raymond LACOMBE a indiqué que l'année en cours se traduirait par une nouvelle baisse de revenu des éleveurs d'ovins et de bovins, qui devra être compensée lors de la prochaine conférence annuelle du mois de décembre.

B. LES MESURES RELATIVES A L'ELEVAGE CONTENUES DANS LE PROJET DE BUDGET

Plusieurs mesures positives sont prévues dans le projet de loi de finances pour 1987.

Les éleveurs des zones de montagne ou défavorisées subissent plus particulièrement les difficultés actuelles de l'élevage : un **crédit supplémentaire de 200 MF** est donc prévu sur le chapitre 44.80 (aménagement de l'espace rural) à leur profit.

Il permettra un effort très significatif en faveur de l'**indemnité spéciale montagne (I.S.M.)** qui, en améliorant le revenu des éleveurs (133.000 bénéficiaires en 1986), participe au maintien d'une activité agricole et rurale dans les régions concernées. Cet effort se traduira par :

– une revalorisation moyenne de 11 % de l'I.S.M.,

– une extension des conditions d'octroi de la majoration des zones sèches aux 40 premières U.G.B. (unités de gros bétail) des troupeaux ovins viande contre les quinze premières actuellement,

– la prise en compte des nouvelles extensions de la zone défavorisée en 1986.

L'ensemble de ces mesures représente une augmentation d'environ 25 % du milliard de francs qui aura été distribué en 1986 au titre de l'I.S.M.

b) Un crédit de 10 MF est prévu pour accompagner le programme «bassin allaitant» du Nord du Massif Central qui intéresse 100.000 exploitations. Il permettra d'aider les régions et les départements à lancer les opérations prévues (drainage, amélioration du pâturage, actions génétiques, etc...) qui complètent l'action de la C.E.E.

c) Les primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes constituent, elles aussi, un élément important du dispositif d'aide au revenu de 150.000 éleveurs. En France, le montant de la prime est au plafond communautaire. Le projet de budget prévoit une augmentation des crédits de 4,3 % (+ 21 MF) pour tenir compte des effets du réajustement monétaire sur la revalorisation du taux des primes en francs.

d) Les actions en faveur de la santé animale seront renforcées avec un crédit supplémentaire de 15 MF. Les taux des primes d'abatage des animaux brucelliques ou tuberculeux seront maintenus. Les moyens budgétaires supplémentaires (+ 7,5 %) permettront de développer les actions de dépistage et de diagnostic de la leucose, mais aussi les moyens d'éradication des maladies du porc (peste porcine et maladie d'Aujeszky) et de la rage.

Si ces mesures doivent être soulignées avec faveur, il est bien évident qu'elles ne contribueront que pour une modeste part au règlement des problèmes généraux de l'élevage en France. On doit en effet rappeler que le revenu moyen des exploitations bovines a fortement diminué ces dernières années.

De surcroît une baisse importante est à observer tant pour la sélection génétique que pour l'identification permanente généralisée.

- Sélection animale (chapitre 44.50 article 10)

Les crédits prévus diminuent à nouveau de 20 %. Ils passent de 167 MF à 133,6 MF. Ils avaient déjà diminué de 11 % en 1986.

On ne saurait nier que les actions réalisées par les agents des syndicats de contrôles de performances lait et viande ont non seulement une finalité génétique, mais constituent aussi un moyen de gestion des ateliers d'élevage, ce qui peut être redevable du développement agricole. Ceci a conduit le Ministère de l'Agriculture à demander que l'A.N.D.A. apporte son appui aux syndicats de contrôle de performances pour les actions de développement réalisées.

Il n'en reste pas moins que l'aide de l'Etat représente aujourd'hui moins de 25 % du coût des actions à finalité génétique réalisée par les syndicats de contrôles de performances. Le souci d'harmoniser ces actions au niveau national, et l'intérêt pour la collectivité de poursuivre le progrès génétique en élevage, conduisent les organisations professionnelles agricoles à considérer que la contribution de l'Etat est aujourd'hui insuffisante.

- Identification des animaux bovins (chapitre 44.50 - article 30)

Les crédits étaient déjà passés de 24 MF à 12,8 MF en 1986. Il est prévu qu'ils diminuent à nouveau de 20 % alors que la part de l'Etat dans le financement de cette action est inférieure à 10 %.

Dans ce domaine, une bonne connaissance des animaux a un intérêt pour la collectivité dans la mesure où elle est un outil indispensable pour s'assurer que les prophylaxies obligatoires sont réalisées sur l'ensemble du territoire. Les problèmes sanitaires qui risqueraient de découler d'un relâchement des efforts dans ce domaine, auraient aussi des conséquences sur les exportations de bovins et viandes.

CINQUIEME PARTIE

I. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

I. LES REFORMES DES ORGANISATIONS COMMUNES DE MARCHE

A. LA PHILOSOPHIE DU LIVRE VERT

L'année sous-revue a été particulièrement riche en réformes ou en projets de réforme. Celles-ci se situent dans le cadre de philosophie générale du « Livre vert » marquée par un souci de restriction budgétaire se traduisant par des tentatives de maîtrise de l'offre (action sur les prix et sur les volumes). Cette philosophie a été décrite de manière fort pertinente dans les conclusions de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes, présentées par notre collègue M. Auguste CAZALET. Ces conclusions attirent l'attention de la Haute Assemblée sur :

1. la contradiction majeure du Livre vert qui tient au fait que, tout en dénonçant les risques de renationalisation, la Commission — parce qu'elle récuse à juste titre des quotas jugés sclérosants et des baisses de prix jugées socialement inacceptables — est favorable à un régime d'aides directes dont on sait pertinemment qu'il suppose la renationalisation de la politique agricole commune ;

2. l'absence de toute analyse des conséquences de l'élargissement tant sur les équilibres financiers que physiques des organisations de marché et ce, en particulier, pour les marchés du vin, des fruits et légumes et de l'huile d'olive, ce qui ne peut que rendre caduques les perspectives présentées par le Livre vert ;

3. la position en retrait de la Commission par rapport à ses propositions faites en réponse au « mandat de Stuttgart » en ce qui concerne la préférence communautaire : tout se passe désormais comme si elle avait oublié que c'est bien le déséquilibre de la protection extérieure qui, créant des distorsions structurelles, est à la source d'une très large part des difficultés de la Politique agricole commune ;

4. la conception très malthusienne de la politique des structures esquissée par le Livre vert, dont la relance aurait plus pour objet de favoriser le gel des superficies ou le gardiennage écologique que la modernisation des exploitations agricoles et leur adaptation au marché ;

— regrette en outre vivement que le Livre vert n'ait pas suffisamment mis l'accent sur les moyens de rendre plus dynamique la politique agricole commune et, en particulier, sur :

● l'urgence de donner aux agriculteurs européens les moyens de renforcer leur présence sur les marchés mondiaux en prévoyant la possibilité de contrats pluriannuels, le réaménagement du régime des crédits à l'exportation ainsi que le lancement d'une politique d'aide alimentaire d'envergure, comportant notamment le financement de stocks de sécurité ;

● la nécessité d'une diversification des débouchés agricoles vers l'industrie à des fins énergétiques ou chimiques et en particulier le développement de la filière bioéthanol.

B. LES REFORMES OPEREES

Depuis septembre 1985, les principales réformes des organisations communes de marché, adoptées par le Conseil des ministres de l'agriculture, ont concerné les productions suivantes :

1. Le régime des quotas de production de sucre a été prorogé pour deux campagnes (décision de décembre 1985) : les quantités produites sous quotas sont inchangées, de même que les cotisations à la production qui s'élèvent à 2% du prix d'intervention sur les 9,5 millions de tonnes du quota « A », et à 39,5% au maximum sur les 2,5 millions de tonnes du quota « B ».

Pour effacer le déficit du régime accumulé depuis 1981, (400 millions d'écus) une cotisation supplémentaire de résorption de 1,31% en moyenne, modulée suivant les Etats membres, est instaurée sur les quotas A et B ; elle devrait rapporter 80 millions d'écus par an.

L'ensemble du régime (quotas de production, cotisations « A », « B » et supplémentaires) sera réexaminé avant le 1^{er} janvier 1988.

2. Le Conseil a adopté en mars 1986 de nouveaux régimes de restitutions à la production pour le sucre utilisé dans l'industrie chimique d'une part, les amylacés d'autre part.

La restitution à la production, financée sur une partie des cotisations A + B acquittée par les producteurs a pour but de favoriser l'emploi du sucre par l'industrie chimique, notamment pour la biotechnologie.

Le nouveau système de gestion du secteur des amylacés vise à permettre aux industries européennes de s'approvisionner dans la Communauté à des conditions comparables à celles du marché mondial ; il met en place une restitution à la production pour deux campagnes, pour financer sur fonds communautaires un nombre limité de produits incluant l'amidon.

3. Dans le cadre de l'accord sur le « paquet prix » (25 avril 1986), un certain nombre d'aménagements ont été apportés aux O.C.M. du lait des céréales et des oléagineux.

a) Dans le secteur du lait

Les quantités nationales garanties (quotas) sont diminuées de 3% en trois ans avec obligation de résultat. Un programme communautaire de rachat de quota est instauré pour répondre à cet objectif et permettre la restructuration des systèmes de production nationaux. Le montant est fixé à 4 écus/100 kg rachetés pendant sept ans, les programmes de rachat nationaux, ainsi que la compensation inter-régionale des quotas sont reconduits.

b) Une taxe de coresponsabilité, destinée à développer les débouchés du secteur des céréales

L'impact de ce prélèvement (fixé à 3% en 1986-1987) s'appliquant aux céréales transformées, portées à l'intervention ou exportées en grains, est réduit par un système d'aides directes aux petits producteurs, dont le montant ne peut excéder l'équivalent de la taxe perçue à concurrence de 25 tonnes. Les fonds récoltés seront gérés en concertation avec les professionnels.

Par ailleurs des critères plus restrictifs pour les qualités des produits livrés à l'intervention ont été adoptés.

c) Dans le secteur des oléagineux

Un ajustement du niveau de l'aide à la production a été introduit, en cas d'écart entre les quantités effectivement produites et celles initialement prévues et bénéficiant de l'aide; la pénalisation a été plafonnée à 5% du prix indicatif. Cette sanction peut être adaptée l'année suivante par ajustement de la quantité maximale garantie.

La commission s'est engagée à présenter au Conseil une réforme générale du secteur des matières grasses végétales.

C. LES PROJETS DE REFORMES

1) Dans le secteur de la viande bovine

La Commission propose de démanteler l'intervention permanente et de la remplacer à terme par un système de primes directes. Elle s'appuie

pour cela sur une analyse prévisionnelle du marché, faisant ressortir le caractère structurel des excédents de production que conteste le gouvernement français. Celui-ci a proposé plutôt un rapprochement entre le prix de marché et le prix d'intervention, pour réduire les coûts budgétaires de l'intervention.

2) Dans le secteur du lait

La commission propose un démantèlement partiel du mécanisme d'intervention, avec :

- une suppression de l'intervention sur le beurre et la poudre de lait à certaines époques;

- un allongement considérable des délais de paiement pour les produits mis à l'intervention;

- une suppression de la compensation entre régions pour la détermination des quotas.

3) Des mesures socio-structurelles

La Commission a également proposé un vaste programme horizontal dans le but de réduire les capacités de production à l'intérieur de la C.E.E., avec notamment une mesure obligatoire de pré-pension pour les exploitants agricoles de plus de 55 ans, avec ou sans gel des terres libérées.

II. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

A. LA FRANCE CONTRIBUTRICE NETTE ?

1) Les données générales (1)

Si l'Allemagne fédérale demeure le principal bailleur de fonds de la Communauté européenne, la France est devenue, à son tour, pendant plusieurs années consécutives, contributrice nette au budget communautaire, versant des sommes supérieures à celles qu'elle reçoit en retour par le biais des politiques communes.

(1) Source: Rapport GENTON Sénat n° 387 seconde session ordinaire de 1985-1986, p. 73 et suivantes.

Le tableau ci-dessous, établi à partir des chiffres figurant dans le rapport annuel de la Cour des Comptes de la Communauté sur l'exercice 1984 (J.O.C.E., N° C 326 du 16 décembre 1985, p. 148 et 149), montre que seuls cinq Etats membres (l'Allemagne, le Royaume- Uni, la France, la Belgique et le Luxembourg) ne retirent pas d'avantage budgétaire de leur appartenance à la Communauté, alors qu'à l'opposé l'Italie demeure le principal bénéficiaire de la Communauté, suivie par la Grèce, l'Irlande, le Danemark et les Pays- Bas.

VERSEMENTS ET PAIEMENTS EN 1984

(en millions d'écus)

Etats membres	Versements au budget communautaire	Paiements par le budget communautaire	Solde : + : contrib. net - : bénéficiaire net
Belgique	1 238,3 (5,0 %)	840,1 (3,5 %)	+ 398,2
Danemark.....	532,9 (2,1 %)	1 020,1 (4,2 %)	- 487,2
R.F.A.	7 052,3 (28,4 %)	4 019,3 (16,7 %)	+ 3 033,1
Grèce.....	355,8 (1,4 %)	1 364,0 (5,7 %)	- 1 008,2
France.....	4 802,3 (19,3 %)	4 342,5 (18,1 %)	+ 459,8
Irlande	286,3 (1,2 %)	1 210,4 (5,0 %)	- 924,1
Italie	3 443,4 (13,8 %)	4 962,4 (20,7 %)	- 1 519,0
Luxembourg.....	51,3 (0,2 %)	11,2 (0,1 %)	+ 40,1
Pays-Bas.....	1 687,8 (6,8 %)	2 122,6 (8,8 %)	- 434,8
Royaume-Uni	5 429,5 (21,8 %)	4 092,5 (17,1 %)	+ 1 337,0

2) L'évolution des « retours » agricoles

La contribution française est stable : entre 19 et 21% de l'ensemble des contributions des Etats membres sur la période 1976- 1986, avec une très légère tendance à la baisse.

Les retours comprennent des dépenses agricoles, (F.E.O.G.A.-garantie et F.E.O.G.A.-orientation), mais aussi les dépenses des fonds structurels, Fonds social européen (F.S.E.) et Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.), ainsi que le remboursement aux Etats des frais de perception des ressources propres.

En 1984, les paiements aux Etats membres ou « retours » ont représenté 87 % des dépenses de la C.E.E., le reste du budget étant absorbé par les frais de fonctionnement, les dépenses de coopération (aide alimentaire notamment) et les dépenses de recherche. De ce fait l'équilibre contribution-retours ne doit donc pas être apprécié en valeur absolue mais plutôt en pourcentage. En moyenne la part de la France dans les retours est équivalente à sa part dans les contributions, soit 20%, avec également une tendance à la baisse.

Part de la France dans le budget CEE	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 Estim.	1986 Prévis.
MUC(1) Contribution %	1 652 21,4	1 661 20,3	2 315 19,3	2 886 20,1	2 992 19,4	3 491 19,4	4 226 20,0	4 506 19,6	4 802 19,3	5 413 19,0	6 317 19,0
Retours Totaux MUC(1) %	1 548 23,5	1 536 19,7	1 695 15,7	2 648 20,6	3 372 23,1	3 485 22,5	3 421 19,0	4 255 19,6	4 342 18,1	ND ND	ND ND
Retours agricoles MUC(1) %	1 420 25,4	1 370 21,2	1 511 15,7	2 352 21,7	2 963 24,9	3 139 27,2	3 034 23,3	3 749 22,7	3 736 19,7	4 763 23,3	ND ND

(1) 1976-77 Millions d'UC
1978-80 Millions d'UCE
1981-86 Millions d'ECU.

Sources : Cour des Comptes Européenne (1976-84)

En vertu des règles budgétaires de non affectation des recettes aux dépenses on ne peut isoler la contribution au budget agricole. Néanmoins une estimation de cette contribution agricole est calculée pour la France en appliquant à la contribution française totale le pourcentage des dépenses agricoles dans le budget des Communautés (69% en 1984). Ce montant est inscrit en annexe du projet de budget dans le tableau retraçant les dépenses bénéficiant à l'agriculture.

Les retours agricoles correspondent aux versements du F.E.O.G.A.-garantie et du F.E.O.G.A.-orientation. La part française subit d'une année sur l'autre des fluctuations importantes qui s'expliquent par le caractère cyclique des dépenses d'intervention. En moyenne, sur les dix dernières années, la part de la France s'établit à 22,5%. Aucune tendance à la baisse ne se dégage.

B. LE F.E.O.G.A. (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole)

1) Les budgets 1985 et 1986

Contrairement à ce qui avait pu être observé dans un passé récent, la part de financement qui reviendra à la France, sera fonction de nombreux facteurs : volume des exportations, situation sur les marchés mondiaux, volume des productions, cours du dollar.... Cette part restera toutefois importante et supérieure au taux de contribution de la France au budget communautaire (19,58% en 1986).

S'agissant des dépenses du F.E.O.G.A.-garantie en France, elles ont représenté en 1985 (dernière estimation connue) 23,4% des crédits globaux du F.E.O.G.A.. La France a regagné en 1985 la place de premier bénéficiaire du F.E.O.G.A., qu'elle avait perdue en 1984 au bénéfice de l'Italie. Elle est suivie par la République fédérale d'Allemagne (18,3%) et l'Italie (17,6%). L'année 1985 marque donc un rétablissement de la part française au niveau de 1983 (23,1%).

Pour les principaux secteurs, les montants payés à la France se répartissent comme suit (1985) :

Produits		% dans le chapitre concerné de budget
Céréales.....	786,1 MECU	33,3
Sucre	774,8 MECU	49,9
Produits lait.....	1 273,7 MECU	21,4
Viande bovine	722,1 MECU	26,2
Oléagineux et protéagineux...	382,8 MECU	25,8
Fruits et légumes	123,2 MECU	10
Viticulture	329,4 MECU	35,7

La dotation de la section garantie s'élevait à 712,6 millions d'écus en 1985 pour les crédits d'engagement (687,7 millions d'écus pour les crédits de paiement) et à 833,9 millions d'écus (792,8 millions d'écus pour les crédits de paiement) en 1986. Les crédits sont de l'ordre de 4% de l'ensemble du F.E.O.G.A.. Après une forte progression en 1982 et 1983, les crédits de cette section ont connu une légère diminution en 1984 et 1985. L'année 1986 marque un redressement de leur évolution, qui devrait se poursuivre favorablement en 1987.

En 1985, la France a bénéficié des aides suivantes (en millions d'écus) :

	Engagements	Paiements
Actions directes	100,7	65
Actions indirectes.....	60,4	64,1
TOTAL	161,1	129,2
% de la France dans	17,93	17,93
les dépenses de la section		

2) Les inquiétudes pour 1987

Force est de constater que la politique de « discipline budgétaire » ne s'applique, pour des raisons évidentes, qu'à la seule politique agricole commune. Malgré une politique des prix particulièrement restrictive, des

inquiétudes se profilent à l'horizon 1987. Dans le projet de budget pour 1987 établi par la Commission de Bruxelles, les dépenses de soutien des marchés (F.E.O.G.A.-Garantie) s'élèvent, en crédits de paiement, à 22 960 millions d'écus, soit une augmentation de 3,8% par rapport au budget définitif de 1986. Mais la Commission précise que cette faible progression s'explique par le fait que l'avant-projet ne couvre pas les besoins supplémentaires réels du F.E.O.G.A.-garantie qui sont consécutifs à la chute du dollar et qu'elle estime à environ 1,8 milliard d'écu. La Commission a voulu s'en tenir sur ce point au cadre de référence fixé par le Conseil, qui avait évalué à 22 960 millions d'écus (le chiffre retenu par la Commission) l'enveloppe du F.E.O.G.A.-garantie en 1987. Cette somme représente 62,6% du budget total. Certains experts estiment même que ce dépassement devrait être notablement supérieur à 1,8 milliard, pour atteindre 3,5 ou 4 milliards d'Ecus.

Il y a lieu en outre de noter une évolution du Parlement européen à l'égard de la politique budgétaire de la Communauté. Alors qu'il y a deux ans le Parlement s'était battu pour le financement de la politique agricole commune et que l'an dernier il lui avait fallu défendre les dépenses permettant de faire face à l'élargissement, il semble qu'il veuille pour 1987 mettre l'accent sur les politiques nouvelles, qu'il appelle « les politiques de l'avenir ». Cette évolution est préoccupante pour le financement de la politique agricole commune dont les crédits ont été sous-estimés en 1987 par la Commission comme par le Conseil et qui court des risques dont le Parlement européen ne semble pas s'émouvoir.

C'est dans cette perspective que la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes s'est déclarée préoccupée que la dotation du F.E.O.G.A.-garantie prévue pour l'an prochain ait été calculée au plus juste par la Commission comme par le Conseil dans les limites étroites du « cadre de référence ».

Elle a donc exprimé la crainte que les crédits de soutien des marchés ne suffisent pas à financer l'ensemble des dépenses agricoles et que de nouvelles difficultés apparaissent l'an prochain en fin d'exercice.

Par ailleurs, elle note que la part des crédits du F.E.O.G.A.-garantie dans le budget général total diminue progressivement sous l'effet de la discipline budgétaire et qu'elle atteint 63,9% du budget en 1987 dans le projet du Conseil.

Consciente que l'amélioration de la gestion des marchés et la réduction des stocks agricoles est une des conditions de l'assainissement des finances communautaires, elle n'en déplore pas moins que, comme en 1986, la rigueur dont la Commission et le Conseil ont voulu faire preuve pour appliquer la discipline budgétaire n'ait prévalu qu'à l'encontre de la politique agricole commune.

Selon votre rapporteur pour avis, il conviendrait donc que la commission des Affaires économiques et du Plan se saisisse au fond du dossier de l'avenir de la politique agricole commune, comme elle en a manifesté l'intention sur proposition de son Président. Cette mission d'information devrait éclairer les choix et les contraintes tant en ce qui concerne l'avenir des productions, la vocation exportatrice de la Communauté que les blocages budgétaires prévisibles.

CONCLUSION

L'examen du budget du ministère de l'Agriculture a suscité, comme à l'ordinaire, un certain nombre de controverses tant à l'Assemblée Nationale qu'au sein des organisations professionnelles agricoles. Toutefois, une analyse sereine démontre que ces controverses ne portent pas tant sur le projet de budget proprement dit que sur les difficultés générales de l'agriculture française, considérée dans son contexte européen et mondial. De surcroît, il convient de rappeler que ce budget ne représente qu'une part modeste de l'ensemble des dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture (28 %).

L'agriculture française est en proie à des difficultés trop grandes pour qu'il soit raisonnable d'espérer voir le budget les résoudre toutes. Certes des espoirs ont été mis depuis quelques mois dans les promesses financières des pouvoirs publics, concrétisées notamment dans le collectif budgétaire du printemps dernier. Il serait vain de nier que les contraintes de la rigueur n'ont pas permis de les tenir toutes dès la présente session budgétaire. Mais il serait tout aussi inexact d'affirmer que l'agriculture n'a pas été pénalisée à la suite des arbitrages budgétaires de l'été dernier.

L'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture vont augmenter de près de 2 % en 1987 et 300 millions de francs iront à ce secteur par suite des mesures fiscales nouvelles inscrites dans la première partie de la loi de finances. La part du budget de l'agriculture dans le budget général de l'Etat (dépenses civiles) augmentera pour atteindre environ 14 %, alors qu'elle était tombée à 12,8 % en 1983. On peut donc considérer, globalement, que l'agriculture est effectivement une des priorités de l'action du Gouvernement.

Ce projet de budget a néanmoins fait l'objet de vives critiques. Présenté par certains comme conjoncturel, il sacrifierait l'avenir, plus particulièrement en ce qui concerne l'enseignement et l'investissement. Ces affirmations, qui ne sont pas dénuées de fondement, méritent

toutefois d'être singulièrement nuancées. Compte tenu des effets à retardement des lois sur l'enseignement agricole précédemment votées, mais dont on n'avait pas voulu mesurer les implications financières à terme, on doit se féliciter que les crédits d'action éducative enregistrent une hausse de près de 15 % en loi de finances initiale. Pour les dépenses d'équipement, aucun gouvernement de la République n'a su résister à la tentation de les sacrifier prioritairement sur l'autel de la rigueur budgétaire. Cette tentation est plus vive, mais plus justifiable, quand elle se situe dans une perspective nouvelle de réduction des charges et d'allègements fiscaux, dont l'effet positif sur l'autofinancement doit être pris en compte. Par ailleurs, il convient également de considérer à la fois les crédits d'investissement globalisés dans la deuxième part de la D.G.E. et qui ne figurent plus dans le budget qui nous est soumis, ainsi que les aspects mécaniques de la baisse de la bonification, qui provient des variations des taux sur le marché monétaire et non d'une volonté politique particulière.

A l'évidence, cette diminution apparente des crédits d'équipement ne saurait non plus soulever un enthousiasme hors de propos. Plusieurs de ses effets prévisibles doivent être soulignés. Elle risque de contraindre les collectivités territoriales à suppléer l'action du Gouvernement, donc à augmenter les impôts locaux, notamment la taxe foncière sur le non bâti. Elle diminue la capacité de modernisation de notre agriculture et de notre industrie agro-alimentaire, qui demeure impérative, si nous voulons garder notre rang dans la compétition mondiale. Elle suscite une certaine incompréhension au sein des organisations professionnelles agricoles, toujours soucieuses d'aller de l'avant. Elle appelle donc des mesures fiscales correctrices, d'une ampleur encore supérieure à celles qui sont prévues à l'article 12 du présent projet de loi.

Il est donc partiellement inexact de qualifier ce projet de budget de « conjoncturel ». Il s'efforce de gérer au mieux les contraintes de la rareté de l'argent public disponible, au regard des factures qui restent à honorer. Mais, dans le même temps, peut-on critiquer raisonnablement des mesures qui viennent en renfort d'un revenu agricole qui pourrait baisser de 8 % sur la période 1985-1986. On doit donc prendre acte avec une satisfaction raisonnée des augmentations indispensables de l'indemnité spéciale montagne, de la prime à la vache allaitante ou de la dotation des offices d'intervention. La conjoncture a ses impératifs qu'il ne serait pas judicieux de mettre trop longtemps entre parenthèses.

Il semble souhaitable en revanche d'attirer l'attention sur la sous-évaluation de certaines dotations et sur les contraintes qui pèseront à l'avenir sur certaines d'entre elles. A court terme, il sera probablement nécessaire d'inscrire dans une loi de finances rectificative les sommes

importantes qui seront indispensables pour régler les indemnités sécheresse de l'été 1985 et accentuer l'effort de restructuration de la filière laitière, en y ajoutant, pour des sommes de moindre importance, les ajustements indispensables pour permettre un bon fonctionnement des S.A.F.E.R., des O.G.A.F. et de diverses autres actions. Dans une perspective plus ou moins lointaine, il conviendra d'aborder l'épineux problème de la compensation des pertes de revenus des éleveurs de bovins et d'ovins, d'examiner dans quelle mesure l'évolution du marché monétaire permettra d'envisager le maintien à son niveau actuel de la dotation pour la bonification, de mesurer les conséquences sur l'équilibre du B.A.P.S.A., tant de la diminution constante du nombre d'actifs cotisants que de la mise en oeuvre de la loi sur l'abaissement progressif de l'âge de la retraite, ou de la revalorisation de ces retraites.

La situation de l'agriculture française est, à l'heure actuelle, difficile. Personne ne peut le nier sérieusement. Critiquer tel ou tel aspect du budget n'a de sens que si se dessine un modèle de l'agriculture française de l'an 2000. Ce modèle, il nous appartient de le définir, et cela d'une manière urgente, car la diminution prévisible des exploitations et des surfaces cultivées modifie, à une vitesse que l'on mesure mal, le paysage de notre agriculture. Au plan interne, la loi de modernisation devra fixer un nouveau cap. Au plan communautaire, une réflexion globale sur l'avenir de la P.A.C. s'impose à l'évidence. Le projet de budget qui nous est soumis ne comporte pas de trace manifeste de la prise en compte de ce double défi. Mais il s'efforce de surmonter les difficultés du moment sans trop hypothéquer l'avenir. Là n'est pas le moindre de ses mérites.

Réunie le 13 novembre 1986 sous la présidence de M. Jean FRANCOIS-PONCET, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Agriculture inscrits dans le projet de loi de finances pour 1987.