

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1988, 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, Philippe François, vice-présidents ; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bokk, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moïnard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Dantel Percheron, Jean Peyraffite, 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 Souçaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexes n^{os} 6 et 7), 962 (tome V), 965 (tomes I et II) et T.A. 175.

Sénat : 92 et 93 (annexe n^o 4) (1987-1988).

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-----------|
| CHAPITRE PREMIER | |
| LE PROJET DE BUDGET ET LA SITUATION GENERALE DE L'AGRICULTURE | |
| I. LA SITUATION GENERALE DE L'AGRICULTURE | 7 |
| A. UN REVENU DE FAIBLE AUGMENTATION | 7 |
| B. LA POURSUITE DE LA BAISSSE DE LA VALEUR DES TERRES AGRICOLES | 8 |
| C. L'EVOLUTION DES TRANSFERTS PUBLICS NETS ... | 9 |
| II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1988 | 10 |
| A. LES DEPENSES DE L'ETAT BENEFICIAINT A L'AGRICULTURE | 10 |
| B. LE PROJET DE BUDGET DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE | 11 |
| 1. Les données générales | 11 |
| a) Une réduction de 20 % du coût de la bonification ... | 12 |
| b) Une augmentation de près de 1,8 milliard de francs de la subvention BAPSA | 12 |
| 2. Les priorités | 12 |
| a) L'enseignement et la formation | 12 |
| b) Les zones défavorisées | 13 |
| c) L'investissement | 13 |
| d) L'orientation et l'intervention | 13 |
| 3. Les actions détaillées | 13 |
| a) Les dépenses de fonctionnement | 14 |
| b) Les dépenses d'investissement | 16 |

CHAPITRE II

L'ORGANISATION ECONOMIQUE EN AGRICULTURE

| | |
|---|-----------|
| I. LE CONSEIL SUPERIEUR D'ORIENTATION (C.S.O.) ... | 17 |
| A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI DE 1986 | 17 |
| 1. Les compétences | 17 |
| 2. La composition | 18 |

| | |
|---|----|
| B. LE FONCTIONNEMENT DU C.S.O. | 19 |
| 1. Le bilan des activités | 19 |
| 2. L'appréciation des résultats | 20 |
| C. LES COMPETENCES BUDGETAIRES | 21 |
| 1. Le choix des priorités | 21 |
| 2. L'appréciation de la marge de manoeuvre | 23 |
| II. LES RELATIONS ENTRE LES OFFICES ET LES INTER-PROFESSIONS | 26 |
| A. LES OBJECTIFS DE LA LOI DE 1986 | 26 |
| B. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI | 27 |
| 1. Les organisations interprofessionnelles | 27 |
| 2. Les difficultés du transfert des compétences | 28 |
| 3. Les débuts d'application | 29 |

CHAPITRE III

| | |
|---|----|
| LES ASPECTS FINANCIERS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (P.A.C.) | 31 |
| I. LE FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE DE L'AGRICULTURE FRANCAISE | 32 |
| A. LES VERSEMENTS AU F.E.O.G.A. | 32 |
| B. L'EQUILIBRE CONTRIBUTION / RETOUR | 33 |
| II. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE | 36 |
| A. LE CADRE GENERAL | 36 |
| B. LES STABILISATEURS BUDGETAIRES | 36 |
| 1. Les principes | 36 |
| a) <i>L'expérience du passé</i> | 36 |
| b) <i>La technique retenue</i> | 37 |
| 2. Les réactions | 39 |

CHAPITRE IV

REUSSIR 1992

| | |
|---|----|
| I. LA SELECTION GENETIQUE | 43 |
| A. LE ROLE FONDAMENTAL DE L'AMELIORATION GENETIQUE | 43 |

| | |
|---|----|
| B. LA DIMINUTION TENDANCIELLE DES CREDITS | 44 |
| 1. Depuis 1985, les crédits publics consacrés à la sélection animale ont diminué de 68 millions de francs | 44 |
| 2. Des efforts de rationalisation sont envisageables | 44 |
| 3. La participation demandée aux producteurs ne doit pas être excessive | 45 |
| C. LA NECESSITE DE REAFFIRMER UNE PRIORITE | 46 |
| 1. Le rôle des crédits publics | 46 |
| 2. La mesure des résultats obtenus | 46 |
| 3. Les propositions présentées par les O.P.A. | 47 |
| a) Pour le secteur bovin | 47 |
| b) Pour le secteur porcin | 47 |
| c) Pour le secteur ovin | 47 |
| II. L'EFFORT DE RECHERCHE | 48 |
| A. UN OBJECTIF PRIORITAIRE | 48 |
| B. DES RETARDS A RATTRAPER | 48 |
| 1. L'industrie agroalimentaire | 48 |
| 2. Les productions agricoles | 49 |
| a) Semences | 49 |
| b) Diversification, aménagement rural | 50 |
| c) Logistique de base pour les industriels agroalimentaires | 50 |
| C. L'EVOLUTION DES DOTATIONS BUDGETAIRES | 50 |
| 1. Les dotations du Ministère de l'Agriculture | 50 |
| 2. Le budget de l'I.N.R.A. | 51 |
| III. LES UTILISATIONS NON ALIMENTAIRES DES PRODUITS AGRICOLES | 52 |
| A. LA MESURE DU DEFI | 52 |
| B. LES ACTIONS A ENTREPRENDRE | 53 |
| 1. Les perspectives hors carburants | 53 |
| a) La lipochimie | 53 |
| b) La sucrochimie | 53 |
| c) L'industrie textile | 53 |
| 2. Les carburants d'origine agricole | 54 |
| a) La filière des huiles végétales | 54 |
| b) Le bioéthanol | 54 |

Mesdames,

Messieurs,

L'examen du projet de budget du Ministère de l'Agriculture comporte l'intervention de plusieurs rapporteurs qui traduisent l'avis des commissions qui les ont désignés.

Si la commission des Finances s'attache à comparer les sommes mises en oeuvre d'une année sur l'autre, les autres commissions prennent en compte surtout les crédits réservés aux actions qui les concernent :

C'est ainsi que la commission des Affaires économiques et du Plan a recherché dans le projet de budget du Ministère de l'Agriculture pour l'année 1988 les lignes de crédits concernant plus directement l'organisation économique de l'agriculture.

C'est la raison pour laquelle le présent avis concernant le projet de budget pour 1988 a été centré sur quatre chapitres.

Un premier chapitre rappelle quelques chiffres-clés de la production agricole. Il rappelle aussi l'évolution des principaux crédits.

Le deuxième chapitre est réservé à l'analyse des crédits alloués à l'organisation économique de l'agriculture et au fonctionnement des différents organismes mis en place par la loi du 30 décembre 1986.

Le troisième chapitre tient compte de l'importance des crédits qui seront versés à la C.E.E. par la France. L'année prochaine, les versements au F.E.O.G.A. dépasseront le montant du budget spécifique du Ministère de l'Agriculture. Il est donc apparu intéressant après le rapport d'information établi par la commission des Affaires économiques et du Plan sur l'état de la P.A.C., au printemps 1987, de s'interroger sur le devenir de cette organisation communautaire des marchés qui concerne directement les revenus des agriculteurs français.

Enfin, puisque l'Acte unique doit produire tous ses effets à partir de 1992, le quatrième chapitre permet d'apprécier les perspectives budgétaires dans leur incidence sur ce futur proche. Préparer 1992 est devenu le réflexe prioritaire aussi bien en agriculture que dans d'autres activités économiques.

CHAPITRE PREMIER

LE PROJET DE BUDGET ET LA SITUATION GENERALE DE L'AGRICULTURE

I. LA SITUATION GENERALE DE L'AGRICULTURE

A. UN REVENU EN FAIBLE AUGMENTATION

| | Revenu brut agricole global en valeur | RBA moyen par exploitation en valeur | RBA moyen par exploitation en francs constants |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 1975 (1) | + 8,2 | + 11,4 | - 1,1 |
| 1976 (1) | + 5,8 | + 8,4 | - 1,4 |
| 1977 (1) | + 6,4 | + 8,7 | + 0,3 |
| 1978 (1) | + 4,8 | + 6,7 | - 2,8 |
| 1979 (1) | + 6,7 | + 8,7 | - 1,6 |
| 1980 (1) | + 2,6 | + 4,5 | - 6,3 |
| 1981 (2) | + 13,7 | + 15,9 | + 4,5 |
| 1982 (2) | + 23,9 | + 26,3 | + 13,5 |
| 1983 (1) | - 1,2 | + 1,0 | - 7,8 |
| 1984 (2) | + 10,2 | + 12,7 | + 5,2 |
| 1985 (2) | - 2,5 | + 0,5 | - 5,4 |
| 1986 (2) | + 2,3 | + 5,7 | + 0,7 |
| Evolution moyenne annuelle 1974 à 1986 (%) | + 6,5 | + 9,0 | - 0,3 |

(1) Série ancienne base des comptes

(2) Série nouvelle base des comptes. – Actualisation SCEES

L'augmentation de 0,7 % en 1986 du R.B.A.moyen par exploitation en francs constants, a fait l'objet d'interprétations différentes, en raison, notamment, du changement de base statistique. Elle s'explique pour une

large part par un gonflement des subventions d'exploitation (+ 2,3 milliards) plus que par l'augmentation des revenus tirés directement de l'activité agricole. Elle recouvre des variations très fortes par département et par type d'activité. Les premières estimations disponibles pour 1987 (source IPECODE) font état d'une nouvelle progression du revenu agricole en 1987. Il n'en demeure pas moins qu'en francs constants, de 1974 à 1986, le revenu par exploitation a diminué de 0,3 % par an en moyenne. Aucun autre secteur d'activité n'a enregistré une évolution similaire.

B. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DE LA VALEUR DES TERRES AGRICOLES

L'évolution de la valeur vénale des terres agricoles, en termes réels, peut-être retracée par les données suivantes :

| | |
|-------------|----------|
| 1979 :..... | - 0,3 % |
| 1980 :..... | - 5,0 % |
| 1981 :..... | - 7,2 % |
| 1982 :..... | -10,2 % |
| 1983 :..... | - 10,1 % |
| 1984 :..... | - 7,8 % |
| 1985 :..... | - 7,0 % |
| 1986 :..... | - 6,7 % |

Cette baisse constante se traduit par une évolution cumulée de -43 % entre 1979 et 1986 et une moyenne annuelle de - 7,7 %. **En 1986, la terre agricole est inférieure à sa valeur réelle de 1961.** Une seule catégorie de terres échappe à ce mouvement : les vignobles d'appellation, dont le prix a progressé de 14 % en 1986. On doit donc signaler que la valeur réelle du capital d'exploitation diminue, alors que la charge d'emprunt reste calculée à partir de sa valeur d'acquisition.

C. L'EVOLUTION DES TRANSFERTS PUBLICS NETS

| | Transferts sociaux | | | Subventions | | Impôts et taxes à la production | | | Impôts fonciers | | | Transferts publics nets | | |
|---------|--------------------|------------------|---------------|-------------|----------------------------|---------------------------------|------------------|---------------|-----------------|------------------|---------------|-------------------------|------------------|---------------|
| | MF | Indices 70 = 100 | | MF | Indice 70=100 F'est. | MF | Indices 70 = 100 | | MF | Indices 70 = 100 | | MF | Indices 70 = 100 | |
| | | F est. | F cst/expl | | | | F est. | F cst/expl | | F est. | F cst/expl | | F est. | F cst/expl |
| 1959/61 | 430 | 38,0 | 28,7 | 169 | 46,2 | 43 | 86,3 | 65,2 | 273 | 59,0 | 44,6 | 283 | 28,7 | 21,6 |
| 1969/71 | 1 647 | 100,0 | 100,0 | 533 | 100,0 | 73 | 100,0 | 100,0 | 674 | 100,0 | 100,0 | 1 433 | 100,0 | 100,0 |
| 1980... | 2 577 | 65,5 | 84,1 | 3 635 | 285,7 | 531 | 304,0 | 389,1 | 2 072 | 128,7 | 165,1 | 3 609 | 105,5 | 135,3 |
| 1981... | 2 996 | 68,7 | 90,0 | 6 502 | 460,9 | 900 | 464,4 | 606,6 | 2 423 | 135,8 | 201,2 | 6 175 | 162,8 | 212,5 |
| 1982... | 3 356 | 69,2 | 92,3 | 5 056 | 322,0 | 1030 | 478,1 | 637,0 | 2 604 | 131,1 | 174,8 | 4 778 | 113,2 | 150,8 |
| 1983... | 2 983 | 56,0 | 76,4 | 5 738 | 333,1 | 984 | 416,4 | 567,4 | 2 897 | 133,0 | 181,1 | 4 840 | 104,5 | 142,4 |
| 1984... | 3 073 | 53,8 | 74,9 | 7 041 | 380,7 | 1 211 | 476,7 | 663,3 | 3 229 | 138,0 | 192,2 | 5 674 | 114,1 | 158,9 |
| 1985... | 2 480 | 40,9 | 58,7 | 7 234 | 368,4 | 1 213 | 450,7 | 647,8 | 3 610 | 145,3 | 208,7 | 4 891 | 92,7 | 133,1 |
| 1986... | 2 470 | 38,9 | 57,7 | 9 568 | 465,0 | 1 432 | 506,8 | 752,2 | 3 719 | 142,9 | 212,0 | 6 887 | 124,5 | 184,7 |

Ce tableau met en évidence plusieurs phénomènes particulièrement importants :

– la croissance « explosive » des impôts et taxes à la production (indice 100 en 1970, indice 752 en 1986, exprimé en francs constants par exploitation) et le doublement du poids des impôts fonciers (indice 212 en 1986);

– la forte augmentation des subventions (indice 465) et, comme solde des opérations précédentes, la croissance significative des transferts publics nets (indice 184).

L'agriculture bénéficie donc en apparence d'un effort public soutenu. Mais, cet effort public ne doit pas cacher la forte croissance des impôts et des cotisations sociales. Il s'explique largement par la volonté des pouvoirs publics nationaux et communautaires de maintenir les prix agricoles à un niveau particulièrement bas.

II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1988

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

Récapitulation des dépenses bénéficiant à l'agriculture

(en millions de francs)

| | 1987 | 1988 | 1988/1987 % |
|--|------------------|------------------|----------------|
| Ministère de l'Agriculture | | | |
| Budget général | 33 220,6 | 34 927,5 | + 5,1 |
| Budget annexe des prestations sociales agricoles (*) | 46 680,0 | 46 717,0 | + 0,08 |
| Comptes spéciaux du trésor | 1 666,2 | 1 763,6 | + 5,8 |
| Autres ministères | | | |
| Recherche : INRA, CEMAGREF | 2 342,7 | 2 317,3 | - 1,1 |
| Aménagement du territoire : FIDAR | 395,2 | 378,0 | - 4,4 |
| Intérieur : décentralisation de l'enseignement | 231,5 | 242,4 | + 4,7 |
| Détaxe du carburant agricole | 73,0 | 73,0 | - |
| Estimation des versements de ressources à la CEE affectés à des dépenses agricoles (**) | 32 550,0 | 41 350,0 | + 27,0 |
| Total | 117 159,2 | 127 768,8 | + 9,1 |

* BAPSA hors cotisations professionnelles, hors subvention du ministère de l'Agriculture prise en compte à la ligne précédente.

** Estimation faite à partir de l'avant projet de budget 1988 proposé par la Commission Européenne qui n'a pas encore fait l'objet d'un accord du Conseil des Ministres.

Ce tableau fait apparaître une croissance de plus de 9 % des dépenses globales bénéficiant à l'agriculture. Cette croissance provient, pour une large part, des versements de ressources à la C.E.E. affectées à des dépenses agricoles dont le montant dépasse, pour la première fois, celui du budget de l'agriculture stricto sensu.

Dans l'optique « dépenses », il est possible de dresser le tableau suivant :

| | 1977 | 1980 | 1982 | 1984 | 1986 | 1987 | 1988 |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Investissements..... | 16,0 | 14,5 | 11,6 | 9,9 | 4 | 7,2 | 6 |
| Soutien et orientation. | 22,0 | 22,8 | 24,7 | 27,5 | 32,1 | 32,4 | 36,8 |
| Interventions publiques | 7,6 | 6,6 | 6,3 | 7,3 | 6,6 | 6,7 | 6,3 |
| Protection sociale..... | 47,9 | 49,7 | 48,2 | 48,2 | 46,2 | 47,0 | 44,5 |
| Administration..... | 6,5 | 6,4 | 6,8 | 7,1 | 6,7 | 6,7 | 6,4 |
| T O T A L..... | 100,0 |

Les dépenses agricoles sont donc de plus en plus orientées, en pourcentage, vers la préservation du revenu. Le soutien-orientation et la protection sociale représentent plus de 81 % des dépenses allant à l'agriculture, contre 70 % en 1977. Ces pourcentages sont toutefois d'interprétation délicate dans la mesure où ils n'intègrent pas, notamment, l'aspect mécanique de la baisse de la bonification d'intérêt, ni la croissance en volume des différents postes. Ils indiquent toutefois le sens d'une évolution, qui a pu être jugée préoccupante.

B. LE PROJET DE BUDGET DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE

1) Les données générales

Dans un contexte de rigueur budgétaire, le budget du Ministère de l'Agriculture progresse plus rapidement que le budget de l'Etat : + 5,1 % pour le premier, contre + 2,78 % pour le second. L'agriculture, nous ne pouvons que nous en réjouir, apparaît ainsi comme l'une des priorités de l'Etat. La part du budget de l'agriculture dans le budget général de l'Etat (dépenses civiles) atteindra donc en 1988 14,7 % contre 13,9 % en 1987, 13,4 % en 1986 et 14,4 % en 1980. Il s'agit d'un des pourcentages les plus élevés observés sur la période récente.

L'analyse par actions de ce projet de budget laisse apparaître deux évolutions majeures portant sur des sommes fort importantes :

a) **Une réduction de 20 % du coût de la bonification** supporté par l'Etat en raison de la baisse du coût des ressources collectées par le Crédit Agricole.

Pour la seconde année consécutive, le coût de la bonification diminue de plus d'un milliard pour atteindre 3,5 milliards dans le projet de budget, et cela, en dépit des mesures de baisse de taux des prêts bonifiés décidées dès juillet 1986. Le poids de la bonification supportée par l'Etat ne cesse ainsi de se réduire dans le budget du Ministère : il représente aujourd'hui moins de 10 % du budget de l'agriculture, alors qu'entre 1974 et 1984, celui-ci dépassait 20 %. Toutefois, il ne signifie pas en totalité un désengagement de l'Etat.

b) **Une augmentation de près de 1,8 milliard de francs de la subvention BAPSA**

La volonté de limiter la progression des cotisations à 2,7 % –hausse à laquelle il faut ajouter 1,8 % pour compenser la diminution de 10 % des taxes BAPSA sur certains produits– induit, compte tenu de l'évolution des dépenses, une progression de plus de 20 % de la subvention du Ministère au budget social. Le poids croissant de la charge sociale au sein du budget de l'agriculture, ne peut donc que s'amplifier cette année. La subvention au BAPSA, qui représentait moins d'un quart du budget en 1987, en représente désormais plus de 27 %.

2. Les priorités

a) L'enseignement et la formation

Les dépenses globales progressent de plus de 13 % et 80 postes d'enseignants sont créés dans l'enseignement agricole public.

Néanmoins, comme le souligne la F.N.S.E.A., « il faut noter que l'objectif d'une subvention de 4 000 francs par élève dans le privé ne sera pas atteint. Pour ce faire, il faudrait un crédit supplémentaire de 50 à 70 millions de francs.

D'autre part, les crédits de fonctionnement destinés aux femmes d'agriculteurs ne permettent pas de rémunérer totalement les stagiaires (elles ne le seront qu'à hauteur de 70 % de la base réglementaire) ni d'amorcer une transformation de ces stages dits de 200 heures visant à acquérir un niveau de type B.T.A. »

b) Les zones défavorisées

La dotation en faveur de ces zones s'élève à 1,3 milliard de francs et progresse de 22,8 %. Cette forte hausse fait suite à une progression de 24,4 % en 1987. Cet effort permettra de relever le montant moyen des indemnités de 3 %, et de 8 % en zone de haute montagne, d'étendre l'aide, en zone défavorisée simple, au cheptel bovin allaitant et d'attribuer au cheptel ovin, en plus du relèvement général de 3 à 8 %, un complément fixé uniformément à 75 francs par équivalent d'U.G.B. (Unité de Gros Bétail), quelle que soit la zone. Ces diverses revalorisations aboutissent à des montants de primes variant entre un minimum de 149 francs par U.G.B. pour les bovins viande en zone défavorisée simple et un maximum de 838 francs pour les ovins en haute montagne.

Par ailleurs, le soutien au programme européen en faveur de l'élevage allaitant du Massif Central (10 millions de francs) est maintenu et un certain effort est fait au profit de la mécanisation agricole en montagne (+ 28 %, soit + 5 millions de francs).

c) L'investissement

Après six ans de baisse, les crédits en faveur de l'investissement progressent de 3,1 % en autorisations de programme et de 14,6 % en crédits de paiement. Cependant, pour ces derniers, la baisse en francs constants depuis 1982 est proche de 60 %. Au sein des investissements, on remarque trois priorités :

- l'hydraulique (+ 8,2 %)
- la recherche (+ 24,3 %)
- l'aménagement rural (+ 90,6 %).

Ces pourcentages s'appliquent toutefois à des masses d'une importance relativement modeste. L'ensemble des crédits de paiement, qui concernent de multiples actions, s'établit à 1,45 milliard de francs.

d) L'orientation et l'intervention

Le budget dégage (chapitre 44-53) des moyens supplémentaires pour la politique d'orientation et d'intervention sur les marchés. Les crédits sur lesquels le Conseil Supérieur d'Orientation de l'Economie agricole et alimentaire devra émettre un avis, en vue de leur répartition entre les différentes filières, enregistrent une progression supérieure à celle du budget de l'agriculture, soit + 7 %.

3) Les actions détaillées

a) Les dépenses de fonctionnement

**Dépenses de fonctionnement
ministère de l'Agriculture**

| Dépenses ordinaires | Budget voté 1987 (MF) | Projet de budget 1988 (MF) | 1988/1987 (%) |
|---|--------------------------|----------------------------------|------------------|
| TITRE III - Moyens des services | 5 933,6 | 6 288,8 | + 6,0 |
| 1. Personnel | 5 124,0 | 5 353,8 | + 4,5 |
| dont charges sociales | 389,6 | 391,5 | + 0,5 |
| 2. Moyen des services | 809,6 | 935,0 | + 15,5 |
| 34-14 Statistiques | 81,2 | 162,0 | + 99,5 |
| 34-95 Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques | 113,7 | 120,4 | + 5,9 |
| 35-92 Forêts, travaux d'entretien | 118,7 | 135,6 | + 14,2 |
| 36-20 Enseignement agricole | 61,8 | 63,5 | + 2,7 |
| 37-11 Dépenses diverses au profit d'organismes, commissions et manifestations | 61,0 | 60,6 | - 0,6 |
| dont | | | |
| - Valorisation de la production agricole et aide au développement | 4,4 | 4,1 | - 6,8 |
| TITRE IV - Interventions publiques | 26 017,0 | 27 183,8 | + 4,5 |
| 1. Action éducative et culturelle | 1 346,5 | 1 530,8 | + 13,7 |
| 43-21 Enseignement et formation agricole | | | |
| Bourse et ramassage scolaire | 322,9 | 338,9 | + 4,9 |
| 43-22 Enseignement et formation agricole | | | |
| Subvention de fonctionnement | 1 023,7 | 1 191,8 | + 16,4 |
| 2. Action économique | 15 949,3 | 15 222,7 | - 4,5 |
| 44-21 Recherche | 10,9 | 11,0 | + 0,9 |
| 44-40 Modernisation de l'appareil de production agricole | 115,8 | 103,5 | - 10,6 |
| 44-41 Amélioration des structures agricoles FASASA | 2 477,7 | 2 263,4 | - 8,6 |
| dont - IVD | 1 314,0 | 1 314,0 | 0,0 |
| - DJA | 820,0 | 588,0 | - 28,3 |
| 44-42 Prêt du Crédit Agricole | | | |
| Charges de bonification | 4 963,0 | 3 966,5 | - 20,1 |
| 44-43 Fonds d'action rurale | 138,4 | 123,4 | - 10,8 |
| 44-44 Interventions dans le domaine foncier SAFER - Fonctionnement | 64,8 | 53,0 | - 18,2 |
| 44-50 Valorisation de la production agricole | | | |
| Actions techniques | 143,8 | 130,0 | - 9,6 |
| dont sélection animale | 133,6 | 118,6 | - 11,2 |
| 44-53 Intervention en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole | 4 068,9 | 4 351,9 | + 6,9 |
| 44-54 Valorisation de la production agricole, subventions économiques | 1 397,8 | 1 339,1 | - 4,2 |
| dont - Gestion du régime économique des alcools | 650,0 | 550,0 | - 15,4 |
| - Soutien à la production du sucre dans les D.O.M. | | 266,0 | nouveau |
| 44-55 Valorisation de la production agricole, orientation des productions | 517,1 | 554,6 | + 7,2 |
| dont - Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes | 506,9 | 543,0 | + 7,1 |
| - Sélection végétale | 5,7 | 7,5 | + 31,6 |
| 44-70 Promotion et contrôle de la qualité | 223,6 | 231,6 | + 3,6 |
| dont - Lutte contre la maladie des animaux | 215,4 | 220,1 | + 2,2 |
| - Promotion de la qualité alimentaire | | 2,0 | nouveau |
| 44-80 Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural | 1 000,8 | 1 288,9 | + 28,8 |
| dont | | | |
| - Interventions pour l'aménagement rural | 59,6 | 61,1 | + 2,5 |
| - ISM | 923,3 | 1 180,0 | + 27,8 |
| - Aide à la mécanisation en zone de montagne | 17,8 | 22,8 | + 28,1 |
| - Actions spécifiques en zone défavorisée | - | 25,0 | nouveau |
| 44-85 Elevage de chevaux et équitation | 35,0 | - | - |
| 44-92 Forêts, interventions | 791,5 | 805,7 | + 1,8 |
| 3. Action sociale | 6 721,1 | 10 430,2 | + 19,6 |
| 46-32 Protection sociale en agriculture | 8 401,0 | 10 109,0 | + 20,3 |
| dont - Financement des prestations sociales agricoles | 7 748,0 | 9 477,0 | + 22,3 |
| - Participation de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés | 653,0 | 632,0 | - 3,2 |
| 46-33 Participation à la garantie contre les calamités agricoles | 268,6 | 268,6 | 0,0 |
| 46-39 Actions sociales en agriculture | 51,5 | 52,7 | + 2,3 |
| TOTAL III - IV | 31 950,6 | 33 472,6 | + 4,8 |
| TOTAL DES DEPENSES ORDINAIRES | | | |

La baisse des crédits d'action économique (- 4,5 %) s'explique, dans un certain nombre de cas, par des raisons indépendantes de la volonté du Gouvernement :

- **baisse des crédits D.J.A.** en raison de la diminution du nombre d'installations et des retours financiers en provenance du F.E.O.G.A. On peut toutefois se demander si l'enveloppe n'a pas été calculée un peu « juste ».

- **stabilité de l'I.V.D.** Cette stabilité, due à la réforme de la retraite, ne fait pas obstacle à une mesure nouvelle positive de 60 millions de francs qui va permettre l'allocation de 3 000 I.A.D. supplémentaires,

- **la baisse de 20 % des charges de bonification** qui s'explique par la baisse du coût de la ressource, la stagnation de la demande d'investissement, mais aussi par la baisse du volume des prêts bonifiés nouveaux (disparition des M.T.O. et des B.O.C.P.). L'évolution du coût de la bonification est donc la résultante d'un double mouvement :

- une économie mécanique de 1,2 milliard de francs,

- des dépenses supplémentaires de 200 millions de francs en raison de la réduction des taux opérée en juillet 1986 et en juillet 1987.

Au total, la diminution du poids de la bonification dans les dépenses publiques s'inscrit dans un mouvement plus global de diminution importante des crédits préférentiels à l'économie.

En revanche, deux baisses de crédits posent problème :

- la réduction de 15 millions de francs des crédits de sélection animale (voir chapitre IV),

- la réduction de 18,2 % des frais de fonctionnement des S.A.F.E.R.

Le montant des subventions de fonctionnement reçues par les S.A.F.E.R. figure au chapitre 44-44, mais il convient d'y ajouter la part de la dotation de l'article 20 du chapitre 44-80 destinée aux S.A.F.E.R. situées en zone fragile (10 millions de francs). Au total, le crédit prévu pour 1988 s'élève à 63 millions de francs au lieu de 74,8 millions de francs en 1987. Cette diminution du montant des subventions (- 15,7 %) traduit sans doute la poursuite de l'amélioration de la situation financière des S.A.F.E.R. Même avec une stabilisation des acquisitions autour de 82 000 hectares, il semble difficile, dans le contexte actuel, de prévoir dans les années qui viennent une progression des rétrocessions, les meilleures terres ayant déjà été vendues. Ainsi que le souligne le rapport du député Alain MAYOUD, le mouvement de déstockage devrait être plus lent, ralentissant d'autant le redressement financier de certaines S.A.F.E.R.

b) Les dépenses d'investissement

Le tableau suivant fait apparaître une croissance significative des dépenses en capital.

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

| DÉPENSES EN CAPITAL | Autorisations de programme (millions de francs) | | | Crédits de paiement (millions de francs) | | |
|---|--|--|------------------|---|--|------------------|
| | Budget voté 1987 (MF) | Projet de budget 1988 (MF) | 1988/ 1987(%) | Budget voté 1987 (MF) | Projet de budget 1988 (MF) | 1988/ 1987(%) |
| TITRE V - INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT..... | 104,2 | 102,5 | - 1,6 | 100,3 | 106,8 | + 6,5 |
| 51-52 Etudes à l'entreprise | 7,5 | 7,0 | - 6,7 | 4,0 | 6,5 | + 62,5 |
| 51-40 Cartes départementales et répertoires de la valeur des terres | 2,0 | 2,0 | 0,0 | 1,0 | 3,0 | + 200,0 |
| 51-92 Forêts : acquisition et travaux..... | 34,8 | 36,2 | + 4,0 | 30,8 | 39,0 | + 26,6 |
| 56-20 Equipement culturel et social dont | 40,3 | 35,0 | - 13,1 | 51,8 | 46,0 | - 11,2 |
| - Enseignement technique agricole public..... | 6,5 | 6,0 | - 7,7 | 23,3 | 10,0 | - 57,1 |
| - Enseignement supérieur agricole public..... | 16,9 | 14,0 | - 17,1 | 14,2 | 17,0 | + 19,7 |
| 57-01 Equipements administratifs..... | 19,5 | 22,0 | + 12,8 | 12,7 | 12,0 | - 5,5 |
| TITRE VI - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENTS ACCORDEES PAR L'ETAT..... | 1 345,8 | 1 392,5 | + 3,5 | 1 169,7 | 1 348,2 | + 15,3 |
| 61-21 Recherche dont | 33,8 | 42,0 | + 24,3 | 33,0 | 35,0 | + 52,2 |
| - ACTA | 7,5 | 8,0 | + 6,7 | 6,8 | 8,0 | + 17,6 |
| - ACTIA | 6,3 | 8,3 | + 31,7 | 2,5 | 6,5 | + 160,0 |
| 61-40 Adaptation de l'appareil de production dont : | 416,4 | 441,9 | + 6,1 | 350,0 | 459,5 | + 31,3 |
| - Travaux d'hydraulique d'intérêt national..... | 100,0 | 121,6 | + 21,6 | 7,5 | 122,0 | + 70,6 |
| - Travaux d'hydraulique d'intérêt régional..... | 215,5 | 219,9 | + 20,4 | 185,4 | 220,0 | + 18,7 |
| - Modernisation des exploitations | 78,2 | 77,4 | - 1,0 | 7,8 | 99,5 | + 63,6 |
| - Restructurations foncières (SAFER) | 11,1 | 11,3 | + 1,8 | 7,3 | 9,0 | + 23,3 |
| 61-50 Valorisation de la production agricole | 2,0 | 1,0 | - 50,0 | 1,0 | 2,0 | + 100,0 |
| 61-61 Développement de stockage de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et de la n r | 433,6 | 436,3 | + 0,6 | 407,6 | 435,0 | + 6,7 |
| dont : - Transformation et commercialisation ... | 147,0 | 147,0 | 0,0 | 201,4 | 195,9 | - 2,7 |
| - Fonds d'intervention stratégique | 135,0 | 135,0 | 0,0 | 74,2 | 72,2 | - 2,7 |
| - Abattoir public | 15,5 | 15,5 | 0,0 | 10,7 | 10,4 | - 2,8 |
| - Stockage conditionnement et mise en marché | 132,0 | 134,7 | + 2,0 | 115,2 | 142,0 | + 23,3 |
| 61-80 Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural | 13,8 | 26,3 | + 90,6 | 15,0 | 20,0 | + 33,3 |
| 61-84 Actions coordonnées de développement régional | 200,5 | 204,5 | + 2,0 | 181,4 | 188,5 | + 3,9 |
| dont : - Grands aménagements régionaux..... | 200,5 | 204,5 | + 2,0 | 181,4 | 182,5 | + 0,6 |
| 61-92 Forêts : acquisition et travaux..... | 137,4 | 137,4 | 0,0 | 77,0 | 100,0 | + 29,9 |
| 66-20 Enseignement et formation agricole | 7,2 | 2,0 | - 72,0 | 9,0 | 7,0 | - 22,0 |
| dont : - Enseignement technique agricole privé | 6,0 | | | 7,5 | 4,0 | - 46,6 |
| - Enseignement supérieur agricole privé | 1,2 | 2,0 | + 66,7 | 1,5 | 3,0 | + 100,0 |
| TITRE V + TITRE VI : TOTAL DES DEPENSES EN CAPITAL | 1 450,0 | 1 495,0 | + 3,1 | 1 270,0 | 1 455,0 | + 14,6 |

CHAPITRE II

L'ORGANISATION ECONOMIQUE EN AGRICULTURE

La loi du 30 décembre 1986 a sensiblement modifié la structure administrative de l'organisation économique en agriculture. D'une part, elle a accru les compétences du Conseil Supérieur d'Orientation, tout en allégeant son effectif, afin de lui permettre de mieux remplir sa mission. D'autre part, elle a introduit un élément de souplesse appréciable dans le dispositif juridique antérieur, en permettant aux interprofessions de reprendre le cas échéant, tout ou partie des compétences précédemment dévolues aux offices d'intervention.

I. LE CONSEIL SUPERIEUR D'ORIENTATION (C.S.O.)

A. *LES DISPOSITIONS DE LA LOI DE 1986*

1) Les compétences

La loi de 1986 confère au C.S.O. des compétences très étendues. Il participe à la définition et à la mise en oeuvre de la politique d'orientation et de coordination de l'économie agricole et agro-alimentaire. Il est compétent pour l'ensemble des productions agricoles, agro-alimentaires et forestières.

Le conseil se prononce par délibération ou par recommandation plus particulièrement sur :

a) les orientations économiques de la politique agricole et agro-alimentaire, notamment en matière d'investissements, de développement agricole et de commerce extérieur ;

b) les utilisations non alimentaires des produits agricoles ;

c) l'affectation des moyens, notamment ceux ouverts par la loi de finances en matière d'orientation et de valorisation de la production agricole ;

d) l'exercice et la coordination des activités des organisations interprofessionnelles reconnues et des offices d'intervention ;

En cas de désaccord lors de la conclusion d'une convention entre un office d'intervention et une ou plusieurs organisations interprofessionnelles reconnues, celles-ci peuvent faire appel à la médiation du C.S.O.

Le projet de loi de mutualisation de la Caisse nationale de Crédit Agricole prévoit, en outre, d'étendre les compétences du C.S.O. aux problèmes de financement de l'agriculture.

2) La composition

La composition du C.S.O. vise à faire de celui-ci un organisme représentatif des filières agro-alimentaires. A cet effet, il comprend des représentants des ministres intéressés, de la production agricole, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles.

Le décret d'application du 12 février 1987 a fixé à 19 membres l'effectif du C.S.O. Il s'agit d'un progrès très sensible par rapport au C.S.O. de 1980 qui comprenait 37 membres et à celui de 1982 qui en comprenait 49, sans compter les présidents et les directeurs des offices qui assistaient aux séances. Aujourd'hui, le C.S.O. comprend, outre son président :

a) trois représentants du ministre chargé de l'économie et des finances ;

b) trois représentants du ministre de l'agriculture ;

c) un représentant du ministre chargé des départements et territoires d'Outre-mer ;

d) quatre représentants de la production agricole ;

e) quatre représentants de la transformation des produits agricoles ;

f) deux représentants de la commercialisation des produits agricoles ;

g) un représentant du Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers, qui ne siège que lorsque les problèmes de la forêt et de la transformation du bois sont évoqués.

Lorsque le C.S.O. examinera les problèmes de financement, un représentant du Crédit Agricole Mutuel participera à ses travaux. Tel est l'objectif du projet de loi de mutualisation du Crédit Agricole. Il aurait été toutefois envisageable de considérer ce représentant comme un représentant de plein droit, afin de ne pas déconnecter le financement des actions à financer. Ces deux aspects de la politique agricole semblent, en effet, trop liés pour qu'on puisse les séparer arbitrairement. Serait-il totalement satisfaisant que le représentant du Crédit Agricole n'assiste pas aux réunions fixant les modalités fiscales et budgétaires de l'installation des jeunes agriculteurs, mais soit convoqué seulement pour analyser le financement de ces installations ?

B. LE FONCTIONNEMENT DU C.S.O.

Le C.S.O. ne fonctionne que depuis le mois de mars 1987. Il est donc prématuré de porter un jugement sur ses résultats. Sous l'impulsion sage et dynamique de son président, il semble toutefois que le C.S.O. ait pu commencer à affirmer une personnalité propre et à remplir aussi bien que possible les missions qui lui avaient été imparties par le législateur.

1) Bilan des activités

– Depuis son installation par le Ministre de l'Agriculture, le C.S.O. a tenu cinq réunions. Il a adopté une dizaine de recommandations, dont celles portant sur la répartition des crédits du chapitre 44-53 de la loi de finances pour 1987 entre les offices d'intervention, et sur les orientations pour 1988 du budget du Ministère de l'Agriculture.

– Le C.S.O. a recommandé la reconnaissance de trois nouvelles organisations interprofessionnelles : le Comité interprofessionnel des vins de Savoie, l'Association nationale interprofessionnelle du Miel, le Comité national interprofessionnel des Palmipèdes à Foie Gras et, sur un plan général, s'est prononcé sur la définition de critères de reconnaissance des organisations interprofessionnelles.

En application de l'article 1er de la loi de décembre 1986 qui lui donne pouvoir de déléguer certaines de ses attributions à des commissions techniques spécialisées, il a recommandé la création d'une « Commission Nationale Technique » dont les missions consistent notamment à émettre

des avis sur l'octroi, le maintien ou le retrait de la reconnaissance des groupements de producteurs, sur l'octroi ou le retrait d'agrément aux comités économiques agricoles et sur l'extension des règles édictées par ces comités.

– Il a recommandé l'adoption d'un projet de décret relatif aux contrats types d'intégration dans le domaine de l'élevage ;

– Il a délibéré sur les actions de promotion en faveur des produits agricoles et alimentaires et a adopté une recommandation concernant la promotion des produits agro-alimentaires élaborés. Cette recommandation met notamment l'accent sur la nécessité de poursuivre les efforts engagés par l'Etat et les interprofessions concernées en matière de promotion.

2. L'appréciation des résultats

Les résultats enregistrés par le C.S.O. sont sans commune mesure avec ceux des deux organismes qui l'avaient précédé et qui, soit ne s'était pas réuni, soit s'était contenté de sacrifier à un rituel sur l'avenir de l'économie agricole et agro-alimentaire.

La présence aux réunions est très soutenue, plus particulièrement en ce qui concerne les O.P.A. (Organisations professionnelles agricoles) qui sont le plus souvent représentées par leurs présidents respectifs. Ces réunions sont préparées au préalable par des groupes de travail associant, notamment, le Ministère de l'Agriculture et les O.P.A. Le Ministère des Finances est également représenté à un haut niveau. Il semblerait toutefois que la transformation et la distribution demeurent parfois « en arrière de la main », sauf pour la coopération. Les organisations professionnelles agricoles jugent globalement positif le bilan des méthodes de travail mises en oeuvre.

Le Conseil Supérieur d'Orientation doit cependant rechercher un équilibre entre plusieurs contraintes particulièrement fortes.

a) La loi lui confère le pouvoir de se prononcer sur l'exercice et la coordination des activités des interprofessions et des offices. Mais elle ne lui donne pas une autorité directe sur les organismes, ce qui ferait du C.S.O. soit une « **super office** », soit un « **super contrôleur** » des offices, voire un contrôleur de gestion des activités des industries de transformation. Le Conseil supérieur s'efforce donc, et la tâche n'est pas toujours aisée, d'harmoniser les règles de fonctionnement des offices, de leur fixer des lignes directrices, et d'arbitrer le cas échéant. La coordination devrait se rôder progressivement.

b) La loi fait du C.S.O. l'instance permanente privilégiée de la cogestion de la politique agricole entre la puissance publique et les organisations représentatives du secteur. Les O.P.A. ont accepté à la fois de n'être pas majoritaires au sein du C.S.O., pour respecter sa vocation à représenter toute la filière agro-alimentaire et de voir confier la présidence du Conseil à un haut fonctionnaire. Ce double pari semble en voie d'être gagné, mais l'équilibre ne pourra jamais être, par construction, que délicat à maintenir.

c) La loi confère des compétences particulièrement vastes au C.S.O. qui ont conduit certains commentateurs à le comparer à un « **ministère bis.** » Cette comparaison n'est pas fondée, mais elle indique que, pour être efficace, le C.S.O. devra sélectionner ses pistes de réflexion, au risque de se disperser et de perdre de son influence. Telle est bien la voie qui semble avoir été choisie jusqu'à présent, celle des « petits pas ». Ainsi, le C.S.O. s'est-il consacré, notamment, au problème de la promotion. Il a obtenu que les crédits budgétaires ne diminuent pas. Il a demandé aux offices de maintenir leurs efforts de promotion. Il a souligné l'importance du recentrage des actions sur les marchés les plus porteurs. Au total, les efforts conjoints de la SOPEXA et des offices devraient permettre de dégager pour 1988 des sommes supérieures à celles de 1987. Cette orientation apparaît particulièrement judicieuse à votre rapporteur pour avis, dans la perspective de la concurrence sévère qui s'exercera sur le marché communautaire à l'horizon 1992.

d) La loi donne compétence au C.S.O. pour présenter au Ministre de l'Agriculture les **priorités** qu'il estime nécessaires pour la loi de finances de l'année suivante (chapitre 44-53). Cette compétence soulève une double difficulté : parvenir à sélectionner de véritables priorités qui ne soient pas simplement d'ordre général, se positionner entre le moment où le budget est préparé par le ministère compétent et le moment où les choix de ce ministère sont devenus presque irrévocables, sous réserve de l'assentiment du Parlement. Les procédures ad hoc devront être affinées.

C. LES COMPETENCES BUDGETAIRES

1) Le choix des priorités

A l'issue de la séance du 26 mai 1987, le président du C.S.O. a adressé au Ministre de l'Agriculture une recommandation mettant en avant les priorités suivantes :

- « — la relance des investissements agricoles,
- la politique de formation et d'installation des jeunes,

- la correction des handicaps en zones de montagne et zones défavorisées,

- le développement de la politique industrielle,

- l'accroissement des crédits de formation,

- l'accroissement de la marge de manoeuvre des interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production.

A l'intérieur de ce catalogue, l'accent était mis plus particulièrement sur la promotion, la politique industrielle, l'augmentation de la marge de manoeuvre des offices. Le Gouvernement aurait corrigé son projet de budget pour tenir compte de ces observations, tant en ce qui concerne la P.O.A. (prime d'orientation agricole) que les actions de promotion.

Toutefois, si certaines de ces priorités ont été retenues largement dans le projet de budget, d'autres par contre sont moins nettement affirmées :

- les crédits de promotion sont seulement reconduits

- les crédits relatifs à la politique industrielle sont :

- . en ce qui concerne la P.O.A. et le F.I.S., simplement maintenus en francs courants,

- . en ce qui concerne le stockage et le conditionnement, actualisés de 2 %.

Or, ces crédits avaient fait l'objet d'amputations importantes au cours des dernières années. pour la seule année 1987, ils avaient diminué de près d'un quart.

Sans entrer dans le détail de la répartition aux offices, il est nécessaire de constater que :

- la dotation supplémentaire de l'ONIFLHOR de 35 millions de francs ne fait que compenser le prélèvement sur les réserves de l'année dernière et ne permettra pas d'intensifier les actions de l'Office. Or, les secteurs des fruits et légumes et de l'horticulture sont confrontés à de multiples défis, alors qu'ils sont peu soutenus au niveau communautaire. Cette spécificité a d'ailleurs été largement reconnue, puisque le Premier Ministre a demandé qu'une réflexion soit conduite au sein du C.S.O. sur ces secteurs.

- dans le secteur de l'élevage, la restructuration des filières est un impératif majeur pour une meilleure valorisation de nos productions. On

peut se demander si la dotation prévue permettra à l'OFIVAL de prendre en compte cette priorité.

– le secteur des vins est confronté à des difficultés structurelles (baisse de la consommation, désengagement communautaire) qui exigeront une intensification des actions conduites dans le domaine de la qualité. La dotation supplémentaire octroyée à l'Office, compte tenu des engagements du Ministre d'accorder un complément national aux aides communautaires à la restructuration, peut ne pas apparaître suffisante pour intensifier les actions structurantes.

C'est la raison pour laquelle les membres du C.S.O. n'ont pas souhaité répartir, lors de la séance du 14 octobre, les crédits du chapitre 44-53, mais qu'ils ont souhaité entendre les directeurs des offices sur le schéma suivant :

– demander aux directeurs des offices, sur la base du montant de la dotation proposé par l'Administration, d'établir un projet mettant en évidence la façon dont ils financent leurs priorités et les insuffisances de leur dotation ;

– d'auditionner, dans une séance spéciale, les offices pour qu'ils fassent part aux membres du C.S.O. du résultat de leur travail.

L'avis du C.S.O. ne serait alors rendu qu'à l'issue de cette phase.

2. L'appréciation de la marge de manoeuvre

Les organisations professionnelles agricoles estiment insuffisante ou faible la marge de manoeuvre budgétaire du C.S.O., alors que l'Administration la juge très appréciable. Cette opposition apparente ne doit pas cependant faire oublier que le C.S.O. dispose d'une latitude de manoeuvre qui peut se comparer fort avantageusement à celle du Parlement, ni que la différence d'appréciation provient de considérations diverses.

Théoriquement, le pouvoir du C.S.O. dans la répartition du chapitre 44-53 porte sur 4,351 milliards de francs, montant de la dotation telle qu'elle figure dans le projet de budget pour 1988.

Pour mesurer la marge de manoeuvre du C.S.O., il convient de séparer :

– les dépenses de fonctionnement et les dépenses liées à la réglementation communautaire sur lesquelles sa marge de manoeuvre est nulle. Ce sont les crédits de catégorie I.

– des dépenses d'intervention nationale sur lesquelles sa marge de manoeuvre existe pour certaines d'entre-elles. Ce sont les crédits de catégorie II.

Les crédits de catégorie I représentent près de 50 % des crédits du chapitre 44-53, soit 2,01 milliards de francs. Ils progressent de 5,3 % en 1988, à cause de l'augmentation des dépenses de T.V.A. sur les aides communautaires et des dépenses nettes d'intervention.

Les crédits de catégorie II représentent un peu plus de 50 % du chapitre 44-53, soit 2,34 milliards de francs en 1988, en augmentation de 8,4 % par rapport à 1987. Ces crédits recouvrent des dépenses sur lesquelles la marge de manoeuvre est différente :

Sur trois catégories de dépenses, elle ne peut exister. Il s'agit essentiellement :

– des dépenses liées à un engagement règlementaire national (aides à la restructuration laitière) : elles représentent 657,7 millions de francs en 1988, et sont en augmentation de 17 %,

– des dépenses liées aux contrats de plan : elles représentent 624,4 millions de francs,

– des dépenses à caractère pluriannuel faites par les Offices : elles représentant 216 millions de francs.

Sur une catégorie de dépenses, « les engagements annuels », la marge de manoeuvre existe. Compte tenu des évolutions précédentes, ce type de dépenses évolue dans le budget 1988 de 10,9 %, soit de 83 millions de francs. Les O.P.A. estiment donc la marge de manoeuvre à 83 millions (soit sur les 10,9 % d'augmentation) et l'administration l'estime à 842 millions.

– pour l'ONILAIT, un montant de 97,8 millions de francs

. le lait montagne 60 MF

. le lait dans les écoles..... 17 MF

. promotion + CODEX AGRO..... 90,7 MF

. divers, études..... 10,1 MF

– pour l'ONIFLHOR, un montant de 217,4 millions de francs

. plan de campagne..... 103 MF

. serres 26 MF

| | |
|-------------------------------------|---------|
| . promotion | 16,8 MF |
| . organisation professionnelle..... | 21,5 MF |
| . organisation filière..... | 13,2 MF |
| . reconversion tabac..... | 12,5 MF |
| . pommes de terre..... | 10 MF |
| . divers..... | 14,4 MF |

– pour l'ONIPPAM, un montant de 4,4 millions de francs

| | |
|-------------------------|--------|
| . plan de campagne..... | 2,3 MF |
| . divers..... | 2,1 MF |

– pour l'ONIVINS, un montant de 154,2 millions de francs

| | |
|---|----------|
| . stockage à court terme..... | 127,5 MF |
| . compensation hausse droits alcool..... | 5 MF |
| . promotion + CODEX AGRO..... | 21,7 MF |

– pour la SIDO, un montant de 2,1 millions de francs.

– pour l'OFIVAL, un montant de 260,3 millions de francs.

Bovins :

| | |
|------------------------------------|--------|
| . aides structurelles..... | 63 MF |
| . veaux sous la mère..... | 22 MF |
| . restructuration groupements..... | 20 MF |
| . marché..... | 4,2 MF |

Ovins :

| | |
|--------------------------------|-------|
| . aides spécifiques ovins..... | 64 MF |
|--------------------------------|-------|

Porcins :

| | |
|------------------------------|-------|
| . récents investisseurs..... | 31 MF |
| . actions sanitaires..... | 11 MF |

| | |
|---|--------|
| Aviculture | 9 MF |
| Interventions communes | 17 MF |
| . abattage, transformation | 9,8 MF |
| . promotion, divers | 3,3 MF |
| – Pour l'ODEADOM, un montant de 22,9 millions de francs | |
| . aide à l'équipement | 15 MF |

La vérité budgétaire, si ce concept a un sens, incite donc à penser que la marge de manoeuvre du C.S.O. se situe quelque part entre 83 millions de francs et 842 millions de francs. Les contrats de stockage à court terme, l'aide au veau sous la mère, la distribution de lait dans les écoles peuvent être effectivement supprimés sans mettre en cause des engagements communautaires ou contractuels. Mais, poser le problème en ces termes, c'est déjà largement lui apporter une réponse implicite. Ce n'est que sur le moyen terme que des inflexions pourront être apportées, touche par touche. Et ce n'est qu'à l'issue de cette période que l'appréciation de la marge de manoeuvre du C.S.O. prendra tout son sens.

II. LES RELATIONS ENTRE LES OFFICES ET LES INTERPROFESSIONS

A. LES OBJECTIFS DE LA LOI DE 1986

Un des aspects essentiels de la loi de 1986 est de permettre, sous certaines conditions, le transfert des compétences des offices aux interprofessions reconnues. Cette loi avait également pour objectifs de rendre facultative, et non obligatoire, la création de ces offices et de recentrer, pour les renforcer, les compétences desdits offices. L'article fondamental est toutefois l'article 7 qui dispose :

« Les attributions conférées aux offices par la présente loi peuvent être transférées en tout ou partie pour un produit ou un groupe de produits à une ou plusieurs organisations interprofessionnelles reconnues, sur

leur demande et après avis du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire. Ce transfert est prononcé par l'autorité administrative compétente. Les modalités d'application du présent article seront fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat.

« Transitoirement, les offices peuvent conclure, après avis du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, des conventions avec les organisations interprofessionnelles reconnues, les comités économiques agricoles agréés et les instituts ou centres techniques du secteur concerné. »

B. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI

1) Les organisations interprofessionnelles

Il existe actuellement une cinquantaine d'organisations interprofessionnelles agricoles reconnues. Depuis la mise en place du « Conseil Supérieur d'Orientation », qui donne un avis sur les demandes de reconnaissance des interprofessions, trois nouvelles organisations interprofessionnelles ont été reconnues.

Selon le Ministre de l'Agriculture, de nouvelles interprofessions devraient être créées dans des secteurs aussi différents que les céréales, les fromages, les fruits tropicaux, les volailles, témoignant ainsi de la vivacité et du développement de cette formule d'organisation qui constitue une priorité de la politique du Ministère de l'Agriculture. Le nombre toujours croissant des accords interprofessionnels étendus chaque année par les pouvoirs publics – plus d'une centaine en 1986 – est révélateur de la capacité des interprofessions de gérer elles-mêmes leur marché, tout particulièrement dans le secteur de la viticulture et des fruits et légumes, et d'assurer la promotion de leurs produits tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation.

L'avenir des interprofessions est toutefois suspendu à leur reconnaissance officielle par Bruxelles, voire par Paris. Au plan communautaire, l'avenir des interprofessions est soumis à la reconnaissance de leur conformité aux règles générales de la concurrence (article 85 du Traité de Rome). C'est pourquoi, afin de préparer le terrain, au cas où la France réitérerait sa demande d'une réglementation encadrant et permettant de favoriser la mise en place, dans les Etats membres, d'organisations et d'accords interprofessionnels dans le secteur agricole, les services de la Commission européenne ont entamé l'étude d'un projet de règlement définissant et délimitant le rôle de tels groupements.

Au niveau national, la licéité des interprofessions a été mise en doute au regard de la nouvelle politique des prix et de la concurrence. Elle n'est toutefois pas remise en cause directement par l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

En revanche, la loi de 1975 sur les interprofessions mériterait d'être toilettée (délai d'extension des accords, sanctions pour non respect, rôle de médiation du C.S.O.). Ce toilettage devrait être effectué dans le cadre du projet de loi de modernisation agricole.

2) Les difficultés du transfert des compétences

Plusieurs difficultés peuvent être recensées :

a) La crainte de certaines interprofessions d'un **désengagement** financier et « moral » de l'Etat lorsque les compétences seront assumées par un organisme de nature privée (interprofession) et non plus par un établissement public (office). Le débat sur la présidence des offices est le reflet de ces difficultés et de ces hésitations.

b) D'autres interprofessions ne se sentent pas suffisamment armées ou suffisamment cohérentes pour assumer des responsabilités nouvelles (exemple du poids des importateurs), compte tenu des difficultés croissantes que rencontrent les différents marchés.

c) Le souci de conserver une latitude d'action suffisante aux interprofessions conduit à penser qu'il est préférable de continuer à faire transiter par les offices les sommes correspondant à des politiques communautaires. Ceux-ci sont mieux armés techniquement, et ils seraient les seuls à être soumis à un contrôle approfondi des autorités communautaires.

d) La difficulté de choisir entre les compétences que les interprofessions voudraient reprendre et celles qu'elles préfèrent laisser aux offices. La tentation est bien évidemment de prendre le « beurre » et de laisser le « pain dur » à l'office. On comprend bien, à titre d'exemple, que l'interprofession laitière, interprofession solide et expérimentée, n'éprouve aucun enthousiasme à l'idée de reprendre la gestion des quotas laitiers.

e) L'attente du décret d'application qui doit être publié à la suite de la mission confiée à M. Michardière.

Au-delà de ces difficultés, bien réelles, il n'en demeure pas moins nécessaire d'aller vers une meilleure organisation des interprofessions, afin de leur permettre à terme d'exercer des compétences plus larges. A l'heure actuelle, celles qui fonctionnent parfaitement semblent assez peu nombreuses.

3) Les débuts d'application

Dans l'attente de la publication du décret d'application, plusieurs organisations interprofessionnelles –le C.N.I.E.L., l'A.N.I.F.E.L.T– procèdent actuellement, en liaison avec le Ministère, à un examen des attributions aujourd'hui exercées par les offices, dont elles souhaitent le transfert.

Il semble à l'heure actuelle qu'un seul secteur soit relativement en avance sur cet aspect. Il s'agit du secteur des fruits et légumes transformés, qui serait prêt à accepter une délégation de compétences sur un certain nombre de missions remplies jusque là par l'office, à savoir la promotion, les actions de recherche–expérimentation, et le développement de l'organisation interprofessionnelle. Mais, les conditions posées par les professionnels ne sont pas encore réunies : ampleur de l'enveloppe transférée et clarification des relations entre le secteur du « frais » et du « transformé ».

Les autres secteurs, notamment les fruits et légumes frais, qui au départ avaient semblé intéressés, sembleraient plutôt sur la défensive aujourd'hui.

CHAPITRE 3

LES ASPECTS FINANCIERS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (P.A.C.)

Il n'entre pas dans la vocation de cet avis de retracer de manière détaillée les travaux des autorités communautaires dans la période sous revue. Cette mission entre plus spécifiquement dans les compétences de la **Délégation parlementaire pour les Communautés européennes, présidée par notre collègue Jacques GENTON**. De surcroît, le remarquable rapport établi par le président Jean FRANCOIS-PONCET au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan et publié au mois de mai dernier, a parfaitement décrit l'état actuel de la P.A.C. et proposé un certain nombre d'orientations nouvelles qui conservent toute leur actualité. Les orientations proposées sont les suivantes :

A. Redéfinir le mode de participation de la Communauté aux échanges mondiaux

1. Rééquilibrer la protection du marché communautaire
2. Réorganiser la présence de la Communauté sur les marchés d'exportation
3. Définir une politique responsable de l'aide alimentaire.

B. Parachever l'unité du marché commun agricole

1. L'objectif de la monnaie unique
2. L'égalité de concurrence des producteurs
3. Les entraves techniques aux échanges

C. Développer les usages non alimentaires des produits agricoles

D. Maîtriser la production

1. Régulation de la production : pour une approche par produit
2. Observations générales
3. Aides au revenu

E. Préserver l'espace et l'emploi rural

1. Reconsidérer les priorités européennes
2. Favoriser le maintien d'une activité agricole rentable
3. La résurrection d'une véritable politique d'aménagement du territoire.

Votre rapporteur pour avis se contentera d'évoquer l'évolution de la part des versements du F.E.O.G.A. dans le financement de l'agriculture française et de souligner les risques budgétaires présentés par certaines réformes envisagées par la Commission de Bruxelles.

I. LE FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE DE L'AGRICULTURE FRANCAISE

A. LES VERSEMENTS AU F.E.O.G.A.

Le budget 1988 se caractérise par un élément nouveau, dont l'importance symbolique ne doit pas être sous estimée.

Les dépenses globales en faveur de l'agriculture augmenteront en 1988 de 9 %. Cette forte progression des dépenses globales bénéficiant à l'agriculture est imputable à la **contribution française au F.E.O.G.A. qui devrait passer en 1988 de 32,5 milliards à 41,3 milliards de francs, soit une progression de 27 %.**

Ce montant correspond à la part de financement français des dépenses prévisibles de la politique agricole commune, telles qu'elles figurent à l'avant-projet de budget pour 1988 de la Commission des Communautés Européennes, avant tout accord du Conseil des Ministres et du Parlement européen.

Pour la première fois dans la loi de finances initiale, les ressources versées à la C.E.E. affectées aux dépenses agricoles sont supérieures au propre budget du ministère de l'Agriculture (34,9 milliards).

La part des versements de ressources propres à la C.E.E. affectés à des dépenses agricoles dans l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture a ainsi cru de manière assez considérable :

| | |
|--------------|--------|
| - 1972 | 7,8 % |
| - 1976 | 16,5 % |
| - 1980 | 19,3 % |
| - 1982 | 21,0 % |
| - 1984 | 23,8 % |
| - 1985 | 27,0 % |
| - 1986 | 27,6 % |
| - 1987 | 27,8 % |
| - 1988 | 32,4 % |

Cette évolution s'explique largement par la croissance des dépenses agricoles communautaires (8 % par an en termes réels, par agriculteur actif) mise en évidence par le rapport de M. Jean François-Poncet sur l'avenir de la politique agricole commune.

B. L'EQUILIBRE CONTRIBUTION/RETOURS

● La contribution agricole

En vertu des règles 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 (73 % en 1985). Ce montant est inscrit en annexe du projet de budget dans le tableau retraçant les dépenses bénéficiant à l'agriculture.

La part de la France dans les contributions agricoles ainsi calculée est donc, par construction, égale à sa part dans les contributions totales.

● Les retours agricoles

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 22,2 %.

● Le solde

La France contribue en moyenne à hauteur de 20 % dans le budget européen. Sa part est de 20 % dans les retours totaux, contre 22 % si l'on ne considère que les retours agricoles. Il convient toutefois de ne pas de se limiter à l'interprétation de ce solde pour mesurer les avantages pour la France de sa participation à la C.E.E. **Les avantages économiques qu'elle en retire sont considérables.** Rappelons simplement que près des deux tiers de ses exportations agricoles se font vers des pays membres, à des prix sans commune mesure avec ceux observés sur le marché mondial.

| Part de la France dans le budget CEE | Mio ECU 1977 | 1978 | Mio ECU 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | Mio ECU 1984 | 1985 | 1986 estimation | 1987 prévision |
|---|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Contribution % | 1 661 20,3 % | 2 315 19,3 % | 2 887 20,1 % | 2 992 19,4 % | 3 491 19,4 % | 4 226 20,0 % | 4 507 19,6 % | 4 802 19,3 % | 5 319 20,4 % | 6 829 19,6 % | 6 904 19,2 % |
| Retours totaux % | 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 % | 4 343 18,1 % | 5 416 21,9 % | nd nd | nd nd |
| Retours agricoles * pêche y compris % | 1 370 * 21,2 % | 1 510 15,7 % | 2 349 21,7 % | 2 961 24,9 % | 3 135 27,2 % | 3 033 23,3 % | 3 749 22,7 % | 3 736 19,7 % | 4 756 23,3 % | nd nd | nd nd |

Source : 1977 - 1985 : J.O. des Communautés européennes - Rapport de la Cour des comptes.
1986 - 1987 : J.O. des Communautés européennes - Arrêt définitif du budget général des Communautés européennes

II. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

A. LE CADRE GENERAL

Les propositions discutées en 1987 au niveau de la Communauté représentent une orientation fondamentalement nouvelle pour l'avenir du financement de la Communauté et la P.A.C. Dans le cadre de la mise en oeuvre de l'Acte unique et dans le prolongement des propositions intitulées « Pour réussir l'Acte unique » (15 février 1987) la Commission a déjà présenté quatre propositions financières importantes (juillet 1987) :

- . la création de « nouvelles ressources propres » ;
- . la « discipline budgétaire » ;
- . les « stabilisateurs agricoles budgétaires » ;
- . la réforme des fonds structurels.

la Commission a également présenté de nouvelles propositions complémentaires :

- . sucre, secteur laitier, viande ovine, environnement (septembre 1987) ;
- . mandat de négociation pour les négociations du G.A.T.T. (octobre 1987) ;
- . Set-aside (gel des terres) .

B. LES STABILISATEURS BUDGETAIRES

1) Les principes

a) l'expérience du passé

La Commission reconnaît, dans un document publié en juillet 1987, l'efficacité des stabilisateurs qui existent dans certains secteurs (quotas de production pour le sucre et le lait; seuils de production pour les oléagineux et le coton; seuils de garantie de transformation (certains fruits et légumes); seuils d'intervention (tomates fraîches, beurre, poudre de lait).

La Commission propose donc d'en introduire d'autres : seuils de garantie de production pour les protéagineux, pour la viande ovine, pour les céréales; seuils d'intervention pour la viande bovine (analogue à celui en vigueur pour le beurre) et pour les céréales, et, pour certains fruits et légumes transformés, des seuils de garantie.

b) la technique retenue

Le stabilisateur budgétaire est un nouvel instrument visant à ce que le principe de la discipline budgétaire, adopté en 1984, soit réellement mis en œuvre. Il est semi-automatique, c'est-à-dire qu'il sera appliqué sur décision de la seule Commission, dès lors que pour une production donnée, les dépenses engagées auront dépassé un certain niveau.

Le stabilisateur est décidé et appliqué au cours de la campagne (et non pour la campagne suivante) pour la plupart des productions (sauf pour les fruits et légumes).

Dans la pratique, le stabilisateur se traduit par deux types de mesures, suivant les productions concernées. Il s'agit :

– soit d'un seuil des quantités portées à l'intervention : c'est l'actuel régime « expérimental » pour les tomates. C'est-à-dire que si la production portée à l'intervention dépasse la quantité maximale fixée comme seuil, le prix d'achat à fixer pour la campagne suivante sera réduit à due proportion. Ce système s'appliquerait aux principaux fruits et légumes.

– soit de quantités maximales garanties. C'est l'actuel système des oléagineux, sous sa forme la plus draconienne. C'est-à-dire qu'un dépassement de la production par rapport à la quantité fixée entraînera, par divers mécanismes, une diminution proportionnelle du prix total perçu par le producteur. Le système s'appliquerait aux oléagineux, protéagineux, céréales, viande ovine et au tabac.

Les stabilisateurs budgétaires proposés

| Production | Nature du stabilisateur | Niveau du stabilisateur | Volume produit |
|-------------------------|--|--|---|
| Oléagineux | - Quantité maximales garanties (QMG) (en cas de dépassement : baisse des prix). - Suppression progressive du butoir à la baisse des prix d'ici 1991 | QMG pour 10 pays de la CEE (1987-1988). Colza - 3,5 millions de tonnes Tournesol = 1,7 millions de tonnes Soja - 1,1 million de tonnes Butoir 1987-1988 - 10 % 1988-1989 = 15 % | 1987 (estimation) Colza - 5,8 millions de tonnes Tournesol - 3,7 millions de tonnes Soja = 1,4 million de tonnes |
| Protéagineux | - Quantités maximales garanties (QMG) (en cas de dépassement : baisse du montant de l'aide et du prix minimal). Aucun butoir à la baisse n'a été prévu | QMG 1988-1989 = 3,3 millions de tonnes | 1986 - 2,8 millions de tonnes 1987 = plus de 3,3 millions de tonnes |
| Viande ovine | - Quantités maximales garanties (dans la pratique, la G.B. bénéficie d'une QMG spécifique, distincte de la QMG, fixée pour l'ensemble de la CEE, jusqu'en 1992) : en cas de dépassement : baisse de la prime unique. | QMG 87 millions de têtes | Troupeau 1987 : 87 millions de têtes |
| Céréales | - Quantités maximales garanties : En cas de dépassement : baisse des prix hausse de la taxe de coresponsabilité limitation des dates d'intervention | QMG 1988/89 = 155 millions de tonnes Butoir à partir de 1988/89 : 5 % 1989/90 : 7,5 % Plafond à partir de 1988/89 : 5 % 1989/90 : 7,5 % | 1984 : 172 millions de tonnes 1987 : 151 millions de tonnes |
| Vin | - Baisse du prix de la distillation obligatoire - Suppression de l'aide au relogement et de la garantie de bonne fin | Même système de déclenchement que précédemment (notamment si l'écart entre production et utilisations normales dépasse 9 %) | 1986 : 206 millions d'hectolitres |
| Fruits et légumes | - Seuil des quantités portées à l'intervention (extension d'un système du même type que celui adopté pour la tomate). - Adaptation à prévoir pour les produits de l'arboriculture | Seuil tomates : 390 000 tonnes | |
| Tabac | - Quantité maximale garantie - Butoir à la baisse | QMG 1988/89 : 350 000 tonnes 1988/89 : 5 % 1989/90 : 10 % | 1986 : 400 000 tonnes |

Prenons l'exemple du colza (source : F.N.S.E.A.) :

– estimation de la production 1987 5,8 millions de tonnes

– quantité maximale garantie 1987... 3,5 millions de tonnes

Soit un dépassement de 2,3 millions de tonnes

Ce qui se traduira en termes de prix par une baisse plus ou moins forte s'appliquant à toute la production. Ainsi, dans l'exemple du colza, la baisse de prix serait de :

$$\frac{2,3}{3,5} \quad \text{soit } 65 \%$$

Pour atténuer la rigueur de cette règle, ont été mis en place des butoirs, c'est-à-dire des limitations de baisses. Par exemple, pour le colza, a été fixé un butoir à 15 % pour la campagne 1988–1989, soit une baisse maximale du prix indicatif de 15 %.

Mais, pour la campagne 1990–1991, le butoir sera supprimé. La baisse des prix sera alors théoriquement, par rapport à la campagne actuelle, de 65 %.

La Commission propose donc d'instituer un système mensuel de surveillance de l'évolution de chaque dépense agricole, tout écart pouvant permettre le déclenchement par la Commission du « stabilisateur » concernant l'organisation de marché en cause. Si, malgré cette mesure, il y a dépassement, la Commission fera un virement d'un chapitre excédentaire sur le chapitre déficitaire. Si ce n'est pas suffisant, la Commission proposera un budget rectificatif supplémentaire. Tout dépassement devra être compensé par des économies équivalentes sur les deux exercices suivants.

Une réserve monétaire sera prévue pour couvrir les mouvements du dollar et éviter que ceux-ci ne pèsent sur la gestion du FEOGA–Garantie; toutefois, cette réserve devrait s'autofinancer; les économies sur les restitutions (hausse du dollar) devraient financer les dépenses de restitutions (baisse du dollar).

2. Les réactions

Lors de son audition par la commission des Affaires économiques et du Plan, le Ministre de l'Agriculture a clairement indiqué ses réticences à l'égard du système préconisé par la Commission de Bruxelles.

La France ne soutiendra pas les projets de la Commission visant à désorganiser tous les marchés par le biais des stabilisateurs budgétaires et des quantités maximales garanties. Si elle ne s'oppose pas à des économies judicieuses dans les dépenses agricoles, la France estime que celles-ci ne doivent pas se faire au détriment des revenus des producteurs et des capacités d'exportation de la C.E.E.

Les organisations professionnelles agricoles, à l'unanimité, ont pris position contre le système des stabilisateurs budgétaires tel qu'il a été présenté par la Commission de Bruxelles. Si elles se résignent à accepter le principe de la discipline budgétaire, devenu inéluctable, elles la conçoivent de la manière suivante :

- **globale** (pas de gestion ligne à ligne)
- **souple** (l'agriculture connaîtra toujours des aléas et des substitutions de production)
- **sur une base objective** (dépenses réelles 1987, provisions pour mouvements de change, prise en compte de situations exceptionnelles sur les marchés mondiaux, et coût prévisible de l'élargissement)
- **complète** : les stabilisateurs doivent inclure :
 - . le mécanisme de stabilisation du prix des matières grasses
 - . les prélèvements de coresponsabilité sur les céréales et PSC (produits de substitution des céréales) importés.
- **limitée** : la Commission ne doit pas se substituer au Conseil et au Parlement, notamment pour tout ce qui concerne le revenu agricole et à l'équilibre des marchés. On ne peut envisager de plafonner les baisses de prix automatiques que dans la limite des gains de productivité (2,5 % par an environ).

Les stabilisateurs budgétaires ne seront acceptables aux yeux des O.P.A. que s'ils garantissent :

- l'égalité de tous les producteurs c'est-à-dire sans mise en oeuvre des quantités de référence nationale ;
- la prise en compte des concurrences déloyales (P.S.C) ;
- une marge de progrès dans les secteurs déficitaires avec une possibilité de baisse des prix plus importante que les gains de productivité si elles sont compensées par une hausse de la quantité maximale garantie.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan estime, quant à elle, beaucoup trop rigide et pénalisant le système proposé par la Commission de Bruxelles. Si elle n'est pas défavorable à l'extension de ses compétences de gestion, elle juge toutefois qu'un équilibre satisfaisant doit être maintenu avec le Conseil des Ministres et le Parlement. La C.E.E., comme par le passé, s'apprête à consentir des « autosacrifices », dont elle n'est même pas sûre qu'ils seront pris en compte dans le cadre des négociations dites de l'Uruguay Round. **Un point limite est assurément atteint dans la perspective de la deuxième étape de la réforme de la P.A.C.**

CHAPITRE IV

REUSSIR 1992

La perspective du grand marché unique à l'horizon 1992 conduit à s'interroger sur la pertinence des choix budgétaires vis-à-vis de cette échéance. Les actions qui préparent l'avenir sont-elles favorisées ? Sans prétendre à l'exhaustivité, le présent rapport pour avis se concentrera sur trois points précis : la sélection génétique, la recherche et les utilisations non alimentaires des produits agricoles.

I. LA SELECTION GENETIQUE

L'insuffisance des crédits de sélection génétique apparaît préoccupante aux yeux des responsables des filières animales, ainsi que des organisations professionnelles agricoles.

A. LE ROLE FONDAMENTAL DE L'AMELIORATION GENETIQUE

L'amélioration génétique du cheptel constitue un investissement important dont les résultats ne se feront connaître qu'après plusieurs années. Les enjeux en sont considérables :

- la maîtrise du progrès génétique est un élément déterminant de la réduction des coûts de production. Compte tenu de la situation des marchés, la seule marge de progrès possible du revenu de l'éleveur réside dans la compression des coûts ;

- l'amélioration génétique représente le principal levier d'une politique de qualité. La production ne répond pas encore toujours aux besoins des industries de transformation (qualité du lait, aptitudes à la transformation de la viande).

La France a choisi un système ouvert à tous les producteurs et auquel

chacun peut concourir. La conduite de l'amélioration génétique en France, selon ses méthodes scientifiquement éprouvées, lui a permis d'être un leader mondial de la filière génétique animale, notamment bovine.

L'entreprise « France » d'amélioration génétique, constituée de fait de plusieurs partenaires, exige une cohérence, une coordination, qui ne peuvent être effectuées, compte tenu des choix adoptés en 1966 (loi sur l'élevage), que par les pouvoirs publics.

D'ailleurs, comme le signale le rapport établi par le Président Jean FRANCOIS-PONCET « La spectaculaire amélioration des rendements constatée depuis trente ans est loin d'avoir épuisé les réserves de progrès de l'agriculture ».

B. LA DIMINUTION TENDANCIELLE DES CREDITS

1) Depuis 1985, les crédits publics consacrés à la sélection animale ont diminué de 68 millions de francs

La quasi-totalité de cette baisse, soit 65 millions de francs, a été répercutée sur la sélection bovine.

| MF | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | Prév. 88 |
|-----------------------------|------------|--------------|------------|--------------|----------|
| Ch. 44-50 | 188 | 188 | 167 | 133,6 | 118,6 |
| FAR | 30 | 24,5 | 25 | 11,0 | ? |
| Total | 218 | 212,5 | 192 | 144,6 | ? |
| dont bovins lait-viande ... | 164,5 | 163 | 141,5 | 98 | ? |

Le projet de budget pour 1988 prévoit une nouvelle réduction de 11,2 %, soit 15 millions de francs des crédits affectés au Chapitre 44-50. De plus, le maintien de la dotation F.A.R. (Fonds d'Action Rurale) qui a fortement et régulièrement diminué depuis 1984, apparaît incertain.

2) Des efforts de rationalisation sont envisageables

Le Ministre de l'Agriculture a déclaré en ce sens à la tribune de l'Assemblée nationale (Journal Officiel du 23 octobre 1987, page 4 743) :

« Déjà, en 1987, la dotation prévue au profit des contrôles laitiers avait été réduite de 20 millions de francs pour une demi-année, soit

40 millions en année pleine. Or, le contrôle laitier est incontestablement la base de la sélection animale. Aussi, avons-nous obtenu de l'Association nationale pour le développement agricole que les sommes correspondantes soient versées par le Fonds national de développement agricole.

Pourquoi cette substitution ? Parce que, alors qu'ils paient des cotisations au profit de l'A.N.D.A., les producteurs de lait bénéficient assez peu, d'une manière générale, de l'effort de développement, qu'il soit réalisé par les services d'utilité agricole ou par d'autres services qui oeuvrent dans le même domaine. Nous avons estimé plus équitable, dans le cadre d'un redéploiement de notre budget, de faire prendre en charge une partie des dépenses du contrôle laitier par le Fonds national de développement agricole. Le contrôle laitier n'y perdra rien, et les cotisations payées par les producteurs laitiers pour les actions de développement leur reviendront.

Après le contrôle laitier, d'autres orateurs ont évoqué l'amélioration génétique. Je rappelle que, dans le cadre d'un redéploiement du budget, il est essentiel de faire porter les dépenses à bon escient, et s'il est nécessaire que l'Etat fasse un effort financier, il est indispensable que les producteurs en consentent un, eux aussi.

L'amélioration génétique concerne essentiellement les centres d'insémination artificielle ou des organisations telles que les U.P.R.A. (Unité nationale de sélection et de promotion des races). Il nous paraît nécessaire de redéployer les crédits qui sont affectés à ces actions dans la mesure où on constate parfois une concurrence inutile, entre, par exemple, les centres d'insémination, même si certains ont eu la sagesse de regrouper leurs activités pour limiter la dépense. Il faut donc, je le répète, un effort de redéploiement qui passe par une meilleure coordination sur le terrain des actions de sélection animale ».

Votre rapporteur pour avis estime en effet qu'une meilleure coordination pourrait être recherchée entre les divers intervenants (Etat, offices, A.N.D.A., organismes spécialisés) mais que cette coordination ne doit pas faire oublier la nécessité de maintenir des crédits publics adéquats.

3. La participation demandée aux producteurs ne doit pas être excessive

Pour faire face au désengagement de l'Etat, il a été nécessaire d'accroître la contribution des éleveurs. Elle représente désormais la part la plus importante, environ 70 % du coût total. Toute nouvelle augmentation apparaît désormais difficile, du fait de la crise du secteur bovin. Elle ne serait d'ailleurs pas fondée en raison du caractère d'investissement collectif à long terme des opérations de sélection (5 à 10 ans dans le cas des bovins).

C. LA NECESSITE DE REAFFIRMER UNE PRIORITE

1) Le rôle des crédits publics

Le rôle des crédits publics est indispensable dans une telle entreprise nationale au bénéfice de l'ensemble de la filière agro-alimentaire lait-viande pour :

- assurer la cohérence des méthodes d'évaluation et de sélection des reproducteurs,

- garantir la fiabilité des informations fournies aux éleveurs pour exercer leurs choix,

- inciter au développement et au perfectionnement des outils collectifs de sélection,

- éviter la dispersion des efforts et le gaspillage des moyens engagés dans la sélection.

Un nouveau désengagement de l'Etat pourrait compromettre l'organisation nationale d'amélioration génétique, faute de pouvoir assurer correctement la cohérence collective, donc l'efficacité. Il serait certainement opportun de maintenir les crédits pour 1988 au niveau atteint en 1987.

2. La mesure des résultats obtenus

L'organisation de l'amélioration génétique résulte en France de l'application progressive des dispositions de la loi sur l'élevage du 28 décembre 1966.

Les résultats obtenus par l'élevage français sont considérables. Nous pouvons citer deux exemples en élevage laitier et en production porcine.

| Années | Kg de lait produit/vache contrôlée | Nombre de vaches au contrôle laitier |
|--------|------------------------------------|---|
| 1966 | 2.900 | 532 000 |
| 1985 | 5.202 | 2 408 428 |

Porcelets sevrés par truie productive par an :

– 1975 : 18,6

– 1985 : 21,0

Indice de consommation (engraisseurs uniquement)

– 1975 : 3,64

– 1985 : 3,28

Les éleveurs français disposent d'un cheptel génétiquement compétitif, mais la concurrence internationale et intracommunautaire est sévère. Il convient donc de maintenir au plus haut niveau notre potentiel génétique d'autant plus que des efforts importants sont à réaliser dans certains secteurs (la viande bovine par exemple).

3) Les propositions présentées par les O.P.A.

a) Pour le secteur bovin

Prenant en compte la situation économique actuelle et soucieux de ne pas affaiblir le dispositif de la sélection de ce secteur, l'I.T.E.B. a établi un rapport contenant des propositions chiffrées (rapport BEU-CHEE-ALEXANDRE), qui sont supérieures aux dotations actuelles.

b) Pour le secteur porcin

Dans une filière où la participation des entreprises privées à des schémas de sélection est importante, les moyens du Ministère de l'Agriculture et de l'OFIVAL demeurent insuffisants pour mettre à la disposition des éleveurs les outils modernes de diffusion du progrès génétique (insémination artificielle). Des demandes précises ont été formulées, notamment en Bretagne.

c) Pour le secteur ovin

Des réflexions ont été conduites, au sein de la C.N.A.G. (Commission nationale d'Amélioration génétique), afin de simplifier les contrôles de performances et les adapter aux différents types de conduite d'élevage et aux objectifs poursuivis.

Face à cette situation, il pourrait être possible d'envisager, selon l'A.P.C.A. :

– la réunion d'une C.N.A.G. plénière afin de connaître les intentions des pouvoirs publics en matière d'amélioration génétique et en particulier les réponses qui sont apportées aux différentes propositions déjà formulées ;

– l'élaboration de propositions à soumettre au Conseil Supérieur d'Orientation en vue de définir une politique de génétique animale en France et de dégager les moyens correspondants.

Il apparaît en effet urgent de définir, dès à présent, des orientations en matière de sélection avant, en particulier, la seconde génération des contrats de plan (1989 – 1993). Les offices avaient en effet participé au financement de l'amélioration génétique d'une façon non négligeable en complément des crédits octroyés par le Ministère de l'Agriculture.

II. L'EFFORT DE RECHERCHE

A. UN OBJECTIF PRIORITAIRE

L'effort de recherche en agriculture et dans le secteur agroalimentaire est une des clefs de notre adaptation au grand marché unique de 1992. Il doit être conduit avec le souci de contribuer à la mise en place d'un secteur agro-industriel performant, mais respectant les spécificités de notre agriculture européenne. Comme l'a bien mis en évidence le rapport établi par Jean FRANCOIS-PONCET :

« Les priorités de la recherche agronomique américaine ne correspondent que très partiellement, il faut le souligner, à celles qui s'imposent à l'Europe, où le progrès doit tendre à produire mieux autant qu'à produire plus. En utilisant moins d'intrants, en diversifiant les produits, en les rendant plus conformes aux exigences nutritionnelles ou industrielles modernes, en les adaptant à des conditions de production variables selon les régions, la recherche peut contribuer à la survie d'exploitations de dimensions beaucoup plus modestes que celles envisagées Outre-Atlantique. »

B. DES RETARDS A RATTRAPER

1) L'industrie agroalimentaire

Comme l'a bien mis en évidence le rapport COINTAT, dont l'analyse détaillée figure dans l'avis établi par notre collègue Charles-Edmond

LENGLET sur le budget des industries agroalimentaires, « alors que les industries agroalimentaires sont le premier secteur économique français et le fleuron de notre balance commerciale, la recherche y est insuffisamment développée.

Les dépenses de recherche privée dans les industries alimentaires sont quatre fois inférieures à celles de l'ensemble de l'industrie : 0,78 % de la valeur ajoutée au lieu de 2,8 %. L'ensemble de l'industrie alimentaire française, qui représente 522 milliards de francs de chiffre d'affaires, consacre 900 millions de francs en recherche et développement privés, alors que l'Etat leur octroie 43 millions de francs d'aides financières directes. Nestlé, pour un chiffre d'affaires de près de 170 milliards de francs, emploie en recherche-développement un effectif de 2 000 personnes et un budget de plus de un milliard de francs. Quelque 117 entreprises seulement exercent une activité de recherche-développement de façon permanente et organisée, et moins de 50 entreprises possèdent un laboratoire disposant de moyens en chercheurs et de budgets suffisants.

La montée en puissance de la recherche-développement est une impérieuse nécessité.

2) Les productions agricoles

Les travaux menés par l'I.N.R.A. sont unanimement appréciés et la France se situe à un très bon niveau. Encore faudrait-il ne pas relâcher l'effort budgétaire en ce domaine. A l'heure où les principaux marchés rencontrent de réelles difficultés, dues notamment aux orientations communautaires, préparer 1992, c'est aussi prendre conscience du rôle de la recherche pure et de la recherche appliquée. Plusieurs exemples doivent être ici rappelés :

a) Semences :

Nombreuses sont les régions qui, face notamment à l'élargissement du marché commun et aux évolutions prévisibles de la P.A.C., demandent à l'INRA de les aider à améliorer, au niveau des semences, leurs productions végétales : cultures maraîchères (Bretagne, Sud-Ouest), cultures horticoles, plantes à fibres, petits fruits, plantes aromatiques. Dans certains cas, ce sont des productions intéressant des surfaces importantes qui devraient susciter davantage d'efforts en créations variétales : protéagineux, oléagineux, extension de la culture du soja, prairies, ... Dans le même temps, les sélectionneurs de plantes de grandes cultures (maïs, tournesol, blé) s'adressent à l'INRA pour assurer des travaux de base qu'ils ne peuvent conduire de façon isolée, les chercheurs devant simultanément

rester compétitifs dans la création de cultivars particulièrement productifs et originaux ; cela n'est possible qu'avec l'appui d'ingénieurs de terrain qualifiés.

b) Diversification, aménagement rural :

Là encore la demande est forte, pertinente et exige des approches techniques. Elle concerne des productions agricoles interstitielles (légumes et fruits déjà cités, élevages avicoles diversifiés, poissons en eaux douces,...) des soutiens aux zones en déprise, la promotion de petites et moyennes industries agroalimentaires de qualité.

c) Logistique de base pour les industriels agroalimentaires :

Nos industries agro-alimentaires demandent à l'INRA un engagement important sur différents domaines qu'elles jugent stratégiques : banques de souches d'intérêt industriel, banques de données sur les aliments, contrôle de qualité et établissement de normes.

C. L'EVOLUTION DES DOTATIONS BUDGETAIRES

Les dotations budgétaires en faveur de la recherche agroalimentaire ne dépendent que pour une faible partie du Ministère de l'Agriculture. L'essentiel des sommes mises en jeu proviennent du CEMAGREF et de l'INRA, qui dépend du Ministère de la Recherche. De surcroît, le budget de programmes n'individualise pas l'action de recherche. Les crédits sont ventilés entre plusieurs domaines (valorisation, promotion de la qualité, transformation et commercialisation). L'audition de M. François GUILLAUME, Ministre de l'Agriculture, par la Commission des Affaires Economiques et du Plan a permis de mettre en évidence deux évolutions divergentes :

- l'augmentation des crédits propres au Ministère de l'Agriculture ;
- la légère régression des dotations de l'INRA.

1) Les dotations du Ministère de l'Agriculture

Le chapitre 61.21 connaît une assez forte augmentation tant en autorisations de programmes (44,1 millions de francs, soit + 24 %) qu'en crédits de paiement (3,5 millions, soit + 52 %). Mais ces pourcentages ne s'appliquent qu'à des volumes assez modestes.

Ainsi, les lignes budgétaires du Ministère de l'Agriculture destinées au soutien des programmes initiés par le secteur privé, aides qui viennent compléter la recherche publique menées dans ce domaine (INRA et CEMAGREF notamment), sont-elles en augmentation :

- les crédits consacrés à la recherche des instituts techniques dans le domaine agroalimentaire (ACTIA), passe de 6,3 MF en 1987 à 8,3 MF en 1988. Cette augmentation très importante (+ 32 %) traduit une priorité accordée aux P.M.E. du secteur, qui sont les principales bénéficiaires des programmes poursuivis par l'ACTIA ;

- les autres crédits en faveur de la recherche-développement augmentent de 1 MF, avec une dotation de 16,5 MF pour 1988. Cet effort budgétaire s'inscrit dans le programme triennal (1986-1988) baptisé Aliment 2000, qui est géré conjointement avec le ministère de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur. Outre des actions d'accompagnement axées sur la formation, ce programme s'articule autour de quatre thèmes principaux de recherche proprement dite :

- la nutrition,
- les caractéristiques et la promotion de la qualité,
- le génie industriel alimentaire,
- les biotechnologies

Par cette action renforcée en faveur de la recherche-développement des I.A.A., le Ministère de l'Agriculture vise à aider au mieux notre appareil industriel à affronter la concurrence européenne et mondiale.

2) Le budget de l'INRA

Alors que la recherche fait l'objet d'une priorité dans la politique budgétaire menée par le Gouvernement, on peut être surpris de constater que la dotation de l'INRA, pour la première fois en quinze ans, va diminuer en francs courants, d'un peu moins de 1 % (1,7 milliard). Comme le signale la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, cette dotation en régression est difficilement justifiable. Elle a donc voté, à l'unanimité, une observation demandant au Gouvernement de ne pas supprimer 24 postes d'ingénieurs, quitte à faire porter l'effort d'économies sur des services administratifs et d'abonder les crédits au moins au niveau de 1987, ce qui représente déjà une régression dans la politique de la recherche.

Votre Commission des Affaires Economiques et du Plan ne peut que partager cette unanimité. Elle espère que la traditionnelle « réserve parlementaire » sera utilisée pour abonder la dotation de l'INRA. Le Gouvernement a d'ailleurs déjà pris conscience de cette nécessité, puisque 16 postes de chercheurs ont été créés au 1er juillet 1988.

III. LES UTILISATIONS NON ALIMENTAIRES DES PRODUITS AGRICOLES

A. LA MESURE DU DEFI

Réussir 1992 n'implique pas seulement la permanence d'un effort en faveur de la sélection génétique et un rattrapage dans le domaine de la recherche. La perspective du grand marché unique et le resserrement des crédits dévolus à la P.A.C. rendent indispensable une prise de conscience de la nécessité d'une politique hardie de développement des utilisations non alimentaires des produits agricoles.

L'utilisation à des fins non alimentaires des produits de l'agriculture concerne des secteurs traditionnels (filière bois, filière cuir, textiles, tabac) et des secteurs nouveaux (utilisation des molécules carbonées pour la chimie, la pharmacie). Ces secteurs sont diversement concernés par la politique agricole commune (prix et prime à la transformation pour le tabac, aide à l'hectare pour le lin, restitution à la production pour l'amidon et le sucre, exclusion du bois du champ d'application de la P.A.C., ...) et représentent au total un marché important : 9 % des mélasses, 8 % des céréales et 30 % des matières grasses sont déjà utilisés à des fins non alimentaires au plan communautaire. Des prévisions à l'horizon 2000 (hors éthanol) font état de consommations par l'industrie chimique européenne de 550.000 tonnes de sucre, 2,6 millions de tonnes d'amidon féculé et 3,5 millions de tonnes de matières grasses. A l'horizon 2020, 30 % des produits de la pétrochimie américaine proviendraient également de denrées agricoles. Au total, le Conseil Economique et Social considère qu'un doublement ou un triplement des usages non alimentaires des molécules carbonées est possible à l'horizon 1995-2000.

Il existe donc des débouchés significatifs pour les productions agricoles de la C.E.E. qu'elles soient excédentaires (sucre, céréales) ou déficitaires (bois, tabac). Mais il est évident, comme le souligne le rapport établi par le Président Jean FRANCOIS-PONCET, que si la Communauté ne met pas à la disposition de ces industries en développement les hydrates de carbone d'origine agricole à un prix compétitif, de nombreux investissements seront réalisés dans des pays tiers. Et sauf brillantes exceptions, la France apparaît mal placée au niveau de la première transformation : lipochimie de base, tannerie, transformation du tabac, pâte à papier. Les peaux de bovins sont exportées en Italie, les oléagineux en R.F.A., le tabac blond aux Pays-Bas et nous réimportons des produits semi-finis, voire finis.

B. LES ACTIONS A ENTREPRENDRE

1) Les perspectives hors carburants

a) La lipochimie

Elle peut se substituer entièrement à la chimie du pétrole. L'industrie qui utilise ces extraits végétaux dispose de deux avantages au moins : le renouvellement chaque année de ses matières premières, qui permet un approvisionnement régulier et une instabilité moindre de leur prix.

En Europe, cette industrie des corps gras est, après l'industrie du bois, le plus gros utilisateur de produits de l'agriculture pour des marchés hors alimentation.

Les résultats d'une étude récente du Ministère de l'Agriculture et de l'Onidol montrent que cette industrie, qui traite déjà un million six cent mille tonnes de corps gras en Europe, pourrait avoir besoin en 1995, pour ses nouveaux marchés, de quelque trois millions de tonnes.

En France, il est déjà nécessaire de reconquérir, par une production nationale d'huiles végétales, le marché des corps gras importés : acides gras, amines grasses, esters méthyliques, alcools gras... D'autres débouchés peuvent également être recherchés et le Ministère de l'Agriculture soutient les projets les plus porteurs dans le cadre du programme « ALIMENT 2000 ».

b) La sucrochimie

La sucrochimie, à partir de betteraves ou de céréales notamment, est un secteur en pleine expansion. Les règlements communautaires relatifs aux utilisations industrielles des céréales et du sucre permettent aux industriels, par le mécanisme des restitutions, de disposer des matières premières à un niveau proche des cours mondiaux. Environ 1.200.000 tonnes d'amidon sont déjà utilisées en Europe à des fins non alimentaires; avec les nouveaux règlements, ces quantités devraient doubler à l'horizon 2000.

c) L'industrie textile

Des plantes textiles (lin, chanvre...) ont depuis longtemps des applications spécifiques. Elles pourraient à terme occuper une plus grande part du marché par la satisfaction de nouveaux services. Il faut rappeler que ces plantes ont un rendement de fibres à l'hectare largement supérieur à celui du coton cultivé dans les meilleures conditions (2 T/ha). Le dévelop-

pement de ces utilisations est entièrement conditionné par l'amélioration de la technologie d'extraction des fibres, qu'elle soit biologique ou chimique. Des recherches actuellement en cours devraient bénéficier à terme de transferts de technologies appliquées déjà dans d'autres secteurs industriels.

La France est le leader mondial pour la production de lin, avec 50.000 ha, et cette situation peut encore croître et se révéler créatrice d'emplois, sous réserve de consolidation de la filature.

2) Les carburants d'origine agricole

a) La filière des huiles végétales

L'estérification au méthanol des huiles végétales permet d'obtenir un ester méthylique et de la glycérine, et cet ester peut être substitué à 100 % au gazole sans modification des moteurs diesel.

Le marché de ces esters végétaux est important. Avec une pénétration de 10 % sur le marché du gazole, il représenterait une superficie agricole de 1 million d'hectares.

Le problème technique qui subsiste se situe au niveau de la production d'un ester pur, sans distillation. Un pilote doit permettre de régler cette difficulté en 1987 avec l'appui de l'Institut Français du Pétrole.

Sur le plan économique, si l'on suppose le maintien du prix de marché de la glycérine et le maintien de l'aide européenne à la trituration des graisses oléagineuses, les esters méthyliques, à 1,50 F/L, sont dans la zone de prix du gazole.

Cette filière est donc très attractive sur le plan des débouchés agricoles; sa compétitivité économique est liée au règlement communautaire relatif à l'organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses et le Ministère de l'Agriculture s'attache à rechercher les solutions au problème budgétaire aigu que ne manquerait pas de poser le développement de cette filière au niveau du FEOGA.

b) Le bioéthanol

Malgré l'engagement solennel pris par M. le Premier Ministre lors de la dernière Conférence Annuelle Agricole, les perspectives de mise en place d'une filière bioéthanol ne semblent pas encore très assurées. Certes, comme l'a déclaré récemment M. le Ministre de l'Agriculture à la tribune de l'Assemblée Nationale : « Reste une dernière difficulté : la position de la Commission. J'espère que nous pourrons la surmonter. J'ai de bons espoirs, puisque la Commission paraît aujourd'hui beaucoup plus favo-

nable à l'éthanol qu'elle ne l'était auparavant et qu'elle se prépare, me semble-t-il, à nous proposer des dispositions qui permettraient d'abaisser les prix des matières premières nécessaires à la fabrication de ce produit».

Toutefois, l'avenir de la filière est obscurci par plusieurs nuages :

– les menaces sur la pérennité des distilleries les moins performantes ou qui ne sont pas connexes d'une sucrerie ;

– l'arrêté du 19 septembre 1987 qui oblige au marquage des supercarburants additivés d'éthanol ou de méthanol. Si ces mélanges devaient être distribués par des pompes spéciales, cela signifierait simplement que la filière ne se mettra jamais en place ;

– l'application à l'éthanol de la fiscalité gas-oil ne figure pas dans le projet de loi de finances pour 1988. Bien plus, il semblerait qu'aucune décision ne puisse être prise en ce sens sans un arrangement tarifaire au sein du G.A.T.T. afin d'éviter des importations massives d'éthanol en provenance des pays tiers ;

– l'imagination fertile des adversaires de la filière bioéthanol, jointe à la complicité objective de certains grands corps de l'Etat, multiplie sans cesse les objections de tous ordres.

Devant cette situation que l'on peut qualifier de préoccupante, le groupe de travail éthanol du Sénat a décidé, à l'unanimité, de saisir à nouveau du dossier le Premier Ministre. L'accumulation des retards conduit en effet à une démobilitation des esprits et elle fait naître de vives déceptions dans les milieux agricoles concernés.

Votre commission a donc accueilli avec satisfaction les propos tenus par M. François GUILLAUME à la tribune de l'Assemblée Nationale lorsqu'il a déclaré :

« Rien ne sera négligé pour offrir des débouchés nouveaux, particulièrement des débouchés non alimentaires pour les produits de nos agriculteurs ».

* * *

*

La commission des Affaires économiques et du Plan, à la majorité des membres présents, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du Ministère de l'Agriculture.