

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1989, 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 Trégouët, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Jean Arthuis, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Jean Faure, Roland Grimaldi, Georges Gruillot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Vépillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, François Mathieu, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Robert Pagès, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Michel Rigou, Jean-Jacques Robert, Jean Roger, Josselin de Rohan, Roger Roudier, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 3), 296 (tome V), 299 (tome I) et T.A. 24.

Sénat : 87 et 88 (annexe n° 2) (1988-1989).

Lois de finances. — Agriculture.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : LE PROJET DE BUDGET ET LA SITUATION GENERALE DE L'AGRICULTURE	10
I. LA SITUATION GENERALE DE L'AGRICULTURE	10
A. L'EVOLUTION DU REVENU	10
B. LA POURSUITE DE LA BAISSSE DE LA VALEUR DES TERRES AGRICOLES	11
C. L'EVOLUTION DES TRANSFERTS PUBLICS	12
1. Les aides directes	12
2. Les aides indirectes	14
II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1989	16
A. LES DEPENSES DE L'ETAT BENEFICIANT A L'AGRICULTURE	16
1. Les sources de financement	16
2. L'affectation des dépenses	17
B. LE PROJET DE BUDGET DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE	18
1. L'évolution générale	18
2. Les variations les plus significatives	18
CHAPITRE II : L'ENVIRONNEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE NATIONALE	20

	Pages
I. LES S.A.F.E.R. (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) et la politique des structures	21
A. LA RESORPTION DU STOCK EN PORTEFEUILLE NE SUFFIT PAS A RESOUDRE LES DIFFICULTES RENCONTREES	21
B. LE CHANGEMENT DE NOMENCLATURE NE PEUT MASQUER L'EVOLUTION INSUFFISANTE DES DOTATIONS BUDGETAIRES	22
1. Le changement de nomenclature budgétaire	22
2. Une évolution insuffisante des crédits	22
C. L'EVOLUTION DU MARCHÉ FONCIER IMPLIQUE UNE REFLEXION SUR L'AVENIR DES SAFER	23
1. L'évolution du marché foncier	23
2. L'avenir des SAFER	24
II. LA COGESTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE	26
A. LES CONFERENCES ANNUELLES AGRICOLES	26
B. LE CONSEIL SUPERIEUR D'ORIENTATION	27
1. La mise en oeuvre de la loi du 30 décembre 1986	27
2. Les activités du C.S.O.	28
C. LES OFFICES PAR PRODUITS	30
III. LE REGIME DE GARANTIE CONTRE LES CALAMITES AGRICOLES	32
A. LA SITUATION DIFFICILE DE CE REGIME	32
B. L'APPRECIATION DE L'EFFORT CONTRIBUTIF	34
C. LA NECESSITE D'UNE REFORME	35
CHAPITRE III : LA POLITIQUE DE LA MAITRISE DE LA PRODUCTION	36
I. LES QUANTITES MAXIMALES GARANTIES (Q.M.G)	36
A. LES OBJECTIFS RETENUS	36
B. LES TECHNIQUES EMPLOYEES	38
II. LES QUOTAS LAITIERS	42

	Pages
	-
A. LES DIFFERENTS PROGRAMMES	42
B. LES PENALITES POUR DEPASSEMENT	44
III. LES DANGERS D'UNE POLITIQUE A COURTE VUE	46
A. LA SECHERESSE AUX ETATS-UNIS	46
B. LA SITUATION DU MARCHÉ LAITIÉRE	47
C. LE MARCHÉ DE LA VIANDE BOVINE	48
D. CONCLUSIONS	48
CHAPITRE IV : REORIENTER L'ACTIVITÉ AGRICOLE AU NIVEAU DES DEBOUCHES ET DES MODES DE PRODUCTION	50
I. LES UTILISATIONS NON ALIMENTAIRES DES PRODUITS AGRICOLES	50
A. LES HUILES DE COLZA ET LA LIPOCHIMIE	50
B. L'ETHANOL	52
II. LA NECESSITÉ DE MAÎTRISER LES CHARGES FONCIÈRES ET DE DÉGAGER DES FINANCEMENTS SPÉCIFIQUES POUR PERMETTRE L'EXTENSIFICATION DES PRODUCTIONS ET ACCOMPAGNER LE "GEL" DES TERRES	55
A. L'AUGMENTATION APPARENTE DES CRÉDITS	55
B. LA NECESSITÉ DE RÉDUIRE LES CHARGES À L'HECTARE	56
C. LE RETRAIT DES TERRES ET L'EXTENSIFICATION	57
CONCLUSION	60

Mesdames, Messieurs,

Présenter le budget de l'agriculture implique au préalable un bref examen de la situation économique de ce secteur. Quelques chiffres clefs doivent être rappelés :

- en 1987, le revenu brut agricole moyen par exploitation (en francs constants) s'est accru de 4,1 %. Si l'on considère la période 1974-1987, l'augmentation du revenu en francs constants est pratiquement nulle (+ 0,1 % de croissance annuelle). Selon les informations disponibles, le revenu en 1988 devrait se présenter beaucoup moins favorablement qu'en 1987 ;

- la valeur vénale des terres agricoles a encore diminué en 1987 de 4,8 %. La baisse cumulée, en francs constants, est de 46 % entre 1979 et 1987. En dix ans la valeur des terres a été divisée par deux !

Les aides directes au revenu ont enregistré une forte croissance (multipliées par 10 en 8 ans), mais cette hausse a été gommée par l'accroissement des autres charges. Les transferts publics nets en francs constants sont passés de l'indice 100 en 1980 à l'indice 86 en 1987.

- En revanche, les aides indirectes se sont fortement accrues. Elles sont passées de 39 milliards de francs en 1987 à 51 milliards en 1989 (lois de finances initiales).

Dans cette perspective d'ensemble, on peut alors souligner la hausse de 3,5 % du budget de l'agriculture pour 1989, cette hausse étant portée à 4,6 % si l'on prend en compte l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture. Ces pourcentages semblent relativement convenables si l'on tient compte d'un certain nombre de baisses que l'on peut qualifier d'"automatiques", telles que celles des bonifications pour intérêt, celles résultant de la mise en oeuvre de la maîtrise de la production ou celles liées à la diminution des indemnités annuelles de départ consécutive à l'abaissement progressif de

l'âge de la retraite. Il est évident que le projet de budget ne témoigne pas d'une priorité donnée à l'agriculture, même s'il est clair que ce projet n'est pas mauvais en tous ses points. On pourrait, à la limite, le qualifier de budget de reconduction ou de transition.

Les principales composantes des dépenses bénéficiant à l'agriculture n'enregistrent pas de modifications très significatives d'une année sur l'autre. On peut toutefois souligner que les financements transitant par la C.E.E. sont de plus en plus supérieurs aux financements issus du budget national stricto-sensu. Les montants sont de 45 milliards de francs pour la C.E.E. et de 36 milliards pour la France. Le creusement de cet écart témoigne du rôle croissant de la politique agricole commune, ce qui n'est pas sans poser quelques questions ou susciter parfois quelques inquiétudes.

Si l'on examine plus en détail les interventions publiques, on peut mettre en évidence une croissance significative des crédits d'action éducative et culturelle (5,8 % en 1989 contre 17 % en 1987 et en 1988), permettant un ajustement des bourses scolaires et des subventions à l'enseignement agricole privé technique et supérieur.

En revanche, les dépenses d'action économique (environ 15 milliards de francs) diminuent de 3 %, essentiellement en raison de la baisse des charges de bonification des prêts du Crédit Agricole. Sur ce point précis, il conviendra d'obtenir des informations du gouvernement sur le contenu de la convention qui doit être conclue entre la puissance publique et la Caisse nationale de crédit agricole. Le monopole de distribution des prêts bonifiés sera-t-il maintenu ? Le monopole du dépôt des notaires en zone rurale sera-t-il préservé dans le but notamment de permettre aux caisses régionales de poursuivre leurs actions en faveur de l'agriculture dite "sociale" ?

Les interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole enregistrent une baisse de 8 % en raison, semble-t-il, du moindre coût des actions liées à la réglementation européenne. Il semble pourtant à votre rapporteur pour avis que la dotation allouée aux offices ait été calculée de manière trop "juste". Certains experts estiment ainsi qu'il manquerait 100 millions de francs aux offices pour qu'ils puissent assurer convenablement toutes leurs missions.

Pour ce qui concerne le fonctionnement de ces offices, on peut remarquer qu'une seule interprofession a demandé à

reprendre une partie des compétences d'un office, dans le secteur des fruits et légumes transformés. Le Conseil Supérieur d'Orientation a poursuivi ses travaux, sans qu'on puisse noter d'évolution significative par rapport à l'année précédente. Il est envisagé, semble-t-il, que la présidence de ce Conseil soit dans un proche avenir assurée, par le Ministre de l'Agriculture. Si cette hypothèse se vérifiait, il conviendrait d'examiner dans quelle mesure la philosophie du CSO, telle que l'a voulue le Parlement, serait éventuellement modifiée. D'une manière plus générale, votre rapporteur pour avis aimerait connaître de manière précise l'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis du principe de cogestion de la politique agricole posé par la loi d'orientation de 1960. Cette attitude devra être précisée sur trois points : les offices d'intervention par produit, le Conseil Supérieur d'Orientation, les Conférences agricoles. Les règles du jeu devront être posées de manière claire.

En ce qui concerne les investissements réalisés par l'Etat, ceux-ci sont traditionnellement d'un montant si faible (une centaine de millions de francs) que les variations n'ont pas de signification intéressante. Les subventions d'investissement accordées par l'Etat diminuent de 1 % en autorisations de programme, mais s'accroissent de 6,5 % en crédits de paiement. Elles sont analysées dans l'avis budgétaire consacré aux industries agro-alimentaires. On peut toutefois se féliciter de ce que l'effort entrepris en faveur de la recherche dans le budget pour 1988 soit poursuivi. Les autorisations de programme augmentent de 22,6 % (24,3 % en 1988) et les crédits de paiement croissent de 17,3 % (52,2 % l'an dernier). L'accent est mis essentiellement sur la recherche-développement en industrie agro-alimentaire, la sélection végétale, les études vétérinaires et alimentaires et la formation à la recherche. Toutefois les crédits de recherche du ministère de l'agriculture ne représentent qu'une faible part des crédits totaux de recherche dans le secteur agricole. Cela tient au rattachement de l'I.N.R.A. et du C.E.M.A.G.R.E.F. au ministère de la recherche et de la technologie.

De la même manière les crédits pour l'amélioration du cadre de vie et l'aménagement de l'espace rural sont dispersés entre plusieurs ministères. Les crédits issus de la "rue de Varenne" constituent environ le tiers des crédits totaux du budget de programme n° 8 "amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural". Pour ce qui concerne le budget de l'agriculture au sens strict, les crédits affectés à cette action (1,5 milliard de francs) connaissent pour la troisième année

consécutive une importante progression + 17,6 %, après + 28,8 % en 1988 et + 24,4 % en 1987. Mais l'effort réalisé en 1989 est plus apparent que réel. Une partie de la mesure nouvelle de 229,5 millions de francs en faveur des zones défavorisées a pour objet de pérenniser, à hauteur de 200,5 millions de francs, les décisions prises lors de la conférence agricole du 25 février 1988. Ces décisions concernent le rattrapage du pouvoir d'achat des indemnités spéciales de montagne et de piémont et l'aide à la mécanisation agricole en montagne ; elles ont été financées en 1988 par redéploiement des crédits. Les crédits nouveaux pour 1989 s'élèvent donc à 29 millions de francs.

L'examen du projet de budget ne saurait, en dernier lieu, faire l'économie d'une analyse de l'environnement communautaire. Le maître mot en ce domaine est "maîtrise de la production", c'est-à-dire, en fait, la diminution de cette production. Selon votre rapporteur pour avis, cette politique devrait mieux intégrer la spécificité de l'activité agricole, à la fois cyclique et parfois irréversible dans certains secteurs. L'analyse prospective du marché du lait et du marché de la viande bovine fait apparaître un risque sérieux de déséquilibre entre la demande et l'offre, devenue insuffisante ou appelée à le devenir dans quelques années. Ce déséquilibre se traduira pour partie par un accroissement des importations. Est-ce réellement l'objectif que nous devons nous assigner ? Favoriser les importations est certainement inadmissible d'autant plus qu'aucun progrès réel n'a été enregistré tant pour la taxation des matières grasses, pour l'incorporation de céréales dans l'alimentation animale que pour l'utilisation des denrées agricoles à des fins non alimentaires. Enfin, il convient de rappeler combien la sécheresse qui a sévi aux Etats-Unis et au Canada a réduit les stocks mondiaux de céréales, les faisant passer à quelques semaines de consommation. L'aspect positif en est la baisse du coût des restitutions pour le F.E.O.G.A., mais l'aspect négatif est celui de nous démontrer qu'une politique trop ambitieuse de restriction de la production communautaire risque très vite d'avoir des conséquences sérieuses tant sur les quantités que sur les prix.

Enfin, si ce budget présente quelques aspects positifs, notamment en ce qui concerne la prise en compte des agriculteurs en difficulté, il suscite également des interrogations sur le niveau de certaines dotations. Il semble que celles-ci aient été calculées trop strictement tant pour les offices que pour les crédits de fonctionnement des S.A.F.E.R. et pour la contribution de l'Etat à l'indemnisation des calamités agricoles. La première insuffisance

n'est pas acceptable en raison de la nécessité de contrecarrer les effets de la maîtrise de la production. la seconde parce qu'elle touche un des outils de la politique de l'aménagement foncier et rural. La troisième parce qu'elle provoque l'inquiétude de nombreux agriculteurs qui craignent de ne pas être convenablement indemnisés au regard des calamités qui les ont frappés.

CHAPITRE PREMIER

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

I. LA SITUATION GENERALE DE L'AGRICULTURE

A. L'EVOLUTION DU REVENU

% d'évolution annuelle	Revenu brut agricole global en valeur	RBA moyen par exploitation en valeur	RBA moyen par exploitation en francs constants
1975 *	+ 8,2	+ 11,4	- 1,1
1976 *	+ 5,8	+ 8,4	- 1,4
1977 *	+ 6,4	+ 8,7	+ 0,3
1978	+ 4,2	+ 6,1	- 3,4
1979	+ 9,0	+ 11,1	+ 1,0
1980	+ 2,7	+ 4,6	- 5,9
1981	+ 13,9	+ 16,1	+ 4,7
1982	+ 23,9	+ 26,3	+ 13,5
1983	- 1,2	+ 1,0	- 7,8
1984	+ 9,6	+ 12,1	+ 4,5
1985	- 2,0	+ 1,0	- 5,0
1986	+ 2,2	+ 5,1	- 0,1
1987	+ 4,3	+ 7,3	+ 4,1
Evolution moyenn annuelle de 1974 à 1987 (%)	+ 6,5	+ 9,0	+ 0,1

* Ancienne base des comptes
Actualisation SCEES

L'augmentation du R.B.A. moyen par exploitation, en francs constants, de 4,1 %, en 1987, ne doit pas conduire à oublier deux données importantes :

De 1974 à 1987 le revenu est resté pratiquement stable en francs constants par opposition au revenu des autres catégories sociales.

Comme à l'accoutumée, l'évolution du revenu en 1987 a donné lieu à des interprétations diverses. En effet l'indicateur retenu est construit en "optique livraisons", c'est-à-dire que les variations de stocks ou de cheptel de souche ne sont pas prises en compte. L'intégration de ces deux éléments (calcul en "optique production") met en évidence une baisse du revenu brut par exploitation de - 2,6 % sous l'effet notamment d'une forte décapitalisation du cheptel bovin. Par ailleurs, cet indicateur moyen masque d'importantes disparités selon les départements et les orientations technico-économiques.

Pour les céréales, les livraisons progressent en volume de 2,9 % mais perdent près de 10 % de leur prix à monnaie constante. Pour les oléagineux, la valeur des livraisons s'accroît de 35,8 %, et ce malgré une baisse des prix de près de 17 % en monnaie constante.

En l'état des données statistiques disponibles, il n'est pas sûr que le revenu agricole conserve, en 1988, le niveau qu'il avait atteint l'an dernier.

B. LA POURSUITE DE LA BAISSSE 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 : - 7,9 %

1985 : - 7,1 %

1986 : - 6,9 %

1987 : - 4,8 %

Cette baisse constante se traduit par une évolution cumulée de - 46 % entre 1979 et 1987, soit une moyenne annuelle de - 6,7 %. En 1987, 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 6 % en 1987. Cette baisse peut favoriser l'installation des jeunes, mais les "bonnes terres" continuent à se vendre à un prix élevé. En revanche, la dépréciation du capital doit être rapprochée de la charge d'emprunt, pour les agriculteurs installés, qui reste calculée sur la valeur d'acquisition.

C. L'EVOLUTION DES TRANSFERTS PUBLICS

1. Les aides directes

Le tableau ci-après met en évidence plusieurs évolutions particulièrement significatives :

	Transferts sociaux			Subventions		Impôts et taxes à la production **			Impôts fonciers			Transferts publics nets		
	M.F.	Indice 80 = 100		M.F.	Indice 80 = 100 F. const/ expl.	M.F.	Indice 80 = 100		M.F.	Indice 80 = 100		M.F.	Indice 80 = 100	
		F. const.	F. const/ expl.				F. const.	F. const/ expl.		F. const.	F. const/ expl.		F. const.	F. const/ expl.
1960	»	»	»	162	9,2	»	»	»	277	47,1	27,7	»	»	»
1970	1 705	158,3	123,4	421	21,6	»	»	»	647	74,7	58,2	»	»	»
1977	2 565	133,4	126,3	4 660	162,8	1 325	73,8	69,9	1 676	108,4	102,7	4 224	326,8	309,5
1980	2 577	100	100	3 635	100	2 407	100	100	2 072	100	100	1 733	100	100
1981	2 996	104,9	106,9	6 502	164,4	2 742	102,7	104,7	2 423	105,5	107,5	4 333	225,4	229,8
1982	3 356	105,5	109,7	6 346 *	147	3 295	110,9	115,3	2 604	101,8	105,8	3 803	177,8	184,8
1983	2 983	85,6	91	5 738	124	3 813	117,2	124,5	2 897	103,3	109,8	2 011	85,8	91,2
1984	3 073	82,2	89,3	7 041	145,2	4 914	140,8	153	3 229	107,5	116,8	1 971	78,4	85,2
1985	2 480	62,4	69,9	7 260	145	4 838	130,4	146	3 598	112,6	126,1	1 304	48,8	54,6
1986	2 443	58,4	67,3	9 556	186,6	6 146	157,3	181,2	3 768	112	129	2 085	74,1	85,4
1987	2 034	47,1	55,8	10 493	204,4	6 614	164,2	194,5	3 812	109,9	130,2	2 101	72,4	85,8

* Y compris allocation de solidarité

** Y compris pénalités laitières.

N.B. Ce tableau a été établi à l'aide des résultats de la nouvelle base des comptes nationaux de l'agriculture. Ceux-ci remontent, actuellement, jusqu'en 1977. Le raccordement avec les séries de l'ancienne base, concernant des années plus anciennes, n'est pas possible pour tous les postes figurant dans ce tableau

- Le doublement, en francs constants par exploitation, du montant des subventions (aides directes au revenu) entre 1980 et 1987. Ce montant, même si le calcul n'a qu'une portée très relative, a été multiplié par 10 entre 1970 et 1987.

- Mais dans le même temps, les impôts et taxes à la production ont également pratiquement doublé entre 1980 et 1987. Les transferts sociaux ont en outre été divisés par 2 entre 1982 et 1987.

Au total, et contrairement à une idée reçue, les transferts publics nets en francs constants par exploitation sont passés de l'indice 100 en 1980 à l'indice 85,8 en 1987. Ils ont été plus que divisés par deux entre 1982 et 1987.

2. Les aides indirectes

Il n'existe ni définition, ni enveloppe couramment admise concernant les aides indirectes. En outre, de nombreuses actions mises en place tant au niveau national que communautaire ne visent pas qu'à soutenir de façon indirecte le revenu mais contribuent plus largement à la réalisation des différents objectifs de la politique agricole (emploi, balance commerciale...).

Les comptes de l'agriculture prenant en compte dans les subventions d'exploitation ce qui peut être considéré comme aides directes au revenu, le tableau ci-dessous présente les autres aides qui peuvent, par différence, être considérées comme aides indirectes.

Compte tenu des réserves méthodologiques qui s'imposent, ce tableau fait alors ressortir de manière assez nette la croissance rapide des aides indirectes au revenu.

AIDES INDIRECTES AU REVENU

Projet de loi de finances pour 1989. - Ministère de l'Agriculture et de la Forêt.

(En millions de francs.)

Chapitre/ article	Aide	1987 (L.F.I.)	1988 (L.F.I.)	1989 (L.F.I.)
44.40.40	Relance agronomique préservation de la fertilité des sols . .	8	4	3,8
44.42.10	Bonification	4 274	3 648,5	3 227,7
44.50.20	Sélection animale	133,6	118,6	118,7
44.50.30	Organisation de la production .	10,3	11,4	10,9
44.53.10	Subventions aux offices	2 672	4 362 (1)	3 985 (1)
44.55.80	Sélection végétale	5,7	7,5	7,5
44.70.10	Protection et contrôle sanitaire des végétaux	8,2	9,5	10
44.70.20	Lutte contre les maladies des animaux	215,4	220,1	313
61.40.20	Aménagements fonciers	14,6	»	»
61.40.50	Travaux d'hydraulique, opérations d'intérêt général	185,4	221	260
61.40.60	Equipement d'analyse des sols	0,7	0,5	0,5
61.40.80	Aménagements fonciers hors programmes départementaux	9,7	8,5	5
61.84.10	Sociétés d'aménagement régional (S.A.R.)	181,4	182,5	203,5
P.R. 1000.10 .	Détaxe de carburant	73	73	75
P.R. 2000.20 .	F.E.O.G.A. garantie	30 948,8	39 282,8	42 928,3
	Total	38 740,8	48 149,9 (1)	51 148,8 (1)

(1) Y compris les aides directes qui ne peuvent être isolées qu'a posteriori. En 1987 le montant des aides directes du ressort des offices s'est élevé à 1 397 millions de francs.

II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1989

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

1. Les sources de financement

Des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture et à la forêt
(en millions de francs)

	1988	1989	1989/1988 %
Ministère de l'Agriculture et de la Forêt			
Budget général	35.717,0	36.233,0	+ 3,5
Budget annexe des prestations sociales agricoles *	46.717,0	47.511,0	+ 1,7
Comptes spéciaux du Trésor	1.763,6	1.837,0	+ 4,2
Autres Ministères			
Recherche : INRA, CEMAGREF	2.322,6	2.469,7	+ 6,3
Aménagement du territoire : FIDAR + FIAM	378,0	331,0	- 12,4
Intérieur : décentralisation de l'enseignement	298,9	322,0	+ 7,7
Détaxe du carburant agricole	73,0	75,0	+ 2,7
Estimation des versements de ressources à la CEE affectés à des dépenses agricoles **	41.350,0	45.036,0	+ 8,9
TOTAL	127.905,0	133.814,7	+ 4,6

(*) BAPSA hors cotisations professionnelles, hors subvention du ministère de l'agriculture et de la forêt prise en compte à la ligne précédente.

(**) Pour 1988, l'estimation est faite à partir de l'avant-projet de budget 1988. Pour 1989 cette estimation a été faite à partir du projet de budget.

Ce tableau fait apparaître une croissance de plus de 4,6 %, en 1989, contre + 9 %, pour la période précédente, des dépenses globales bénéficiant à l'agriculture. Cette croissance provient, pour une large part, des versements de ressources à la CEE affectés à des dépenses agricoles qui augmentent de 8,9 % en raison de la prise en compte pour 1989 de la dépréciation des stocks communautaires. Toutefois, ce tableau ne tient pas compte de la part équipement rural de la D.G.E. (2e part), qui devrait passer de 664 à 686 millions de francs. Il ne tient pas compte non plus des excédents de ressources du FEOGA qui devraient pour partie être reversés aux Etat membres.

2. L'affectation des dépenses

	1977	1980	1982	1984	1986	1987	1988	1989
Investissements	16,0	14,5	11,6	9,9	4	7,2	6,0	5,5
Soutien et orientation	22,0	22,8	24,7	27,5	32,1	32,4	36,8	37,6
Interventions publiques	7,6	6,6	6,3	7,3	6,6	6,7	6,3	6,5
Protection sociale	47,9	49,7	48,2	48,2	46,2	47,0	44,5	43,9
Administration	6,5	6,4	6,8	7,1	6,7	6,7	6,4	6,5
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Les dépenses agricoles sont 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. L'évolution générale

Dans notre précédent avis, nous pouvions souligner que le budget de l'agriculture (+ 5,1 %) augmentait plus vite que le budget de l'Etat (+ 2,78 %), ce qui témoignait d'une certaine priorité en faveur de l'agriculture. Pour 1989, la situation s'inverse : le budget de l'Etat (+ 4,5 %) s'accroît plus vite que le budget de l'agriculture (+ 3,5 %). Toutefois cette augmentation modeste devrait être supérieure à l'inflation prévue pour 1989. De surcroît la diminution "automatique" de certaines dotations (bonification, dépenses de soutien) a pu conduire le Ministre de l'Agriculture et de la Forêt à déclarer : "Il me paraît significatif ... que le budget de l'agriculture n'ait pas été particulièrement mal traité. Bien sûr, il n'a pas été aussi bien traité que certains mais établir des priorités signifie faire des choix". Il n'en demeure pas moins que ce budget ne traduit pas une "grande ambition" en faveur de notre agriculture.

2. Les variations les plus significatives

Les charges de bonification (- 11,5 %) enregistrent une baisse en raison de la baisse du coût de la ressource pour le Crédit Agricole, mais aussi de la "débonification" de certains prêts et de la baisse des enveloppes de prêts bonifiés dans les années précédentes. Cette évolution ne tient pas compte des deux milliards de francs affectés au FADA (Fonds d'Allègement de la Dette Agricole). Cette somme reste dans les écritures comptables du Trésor et ne sera mise à la disposition de la C.N.C.A. qu'au fur et à mesure de ses versements effectifs. Elle couvre les années 1988, 1989 et 1990.

La valorisation de la production agricole (- 11,9 %) La baisse correspondante de 772 millions de francs provient essentiellement de la baisse du coût de la gestion économique des alcools (- 404 millions, en raison du recours à l'emprunt) et de la diminution des interventions des offices par produits (- 377 millions) imputable à la réduction des dépenses liées à la réglementation communautaire.

L'indemnité annuelle de départ (- 8 %). Compte tenu de la mise en application de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite agricole, il est possible d'économiser 106 millions de francs.

La subvention au BAPSA (+ 11,3 %)

Les dépenses consacrées à l'enseignement, à la formation et au développement s'accroissent de 5,7 %.

Au total, les interventions publiques (dépenses ordinaires) enregistreront les évolutions suivantes, fort contrastées :

- action éducative et culturelle : + 5,7 %
- action économique : - 3 %
- action sociale : + 11,2 %

Les dépenses d'investissement, qui ne représentent qu'une très faible fraction du budget de l'agriculture, connaissent toutefois une hausse de 6,5 % en crédits de paiement. Cette hausse est imputable essentiellement aux dépenses de recherche (+ 23,4 %) et à l'adaptation de l'appareil de production (+ 15,2 %).

Cette analyse ne comprend pas, pour l'essentiel, les dépenses imputables aux industries agro-alimentaires et à l'aménagement rural, qui font l'objet d'avis séparés.

CHAPITRE II

L'ENVIRONNEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE NATIONALE

La remise en cause du modèle agricole dessiné par les grandes lois d'orientation de 1960 et 1962, adapté par la loi d'orientation de 1980, implique une réflexion sur certains des instruments traditionnels de cette politique. Tour à tour ont été remis en cause le contrôle des structures, l'assiette des cotisations sociales et de la taxe foncière, la promotion des seules exploitations agricoles familiales à responsabilité personnelle face aux formes sociétaires (G.A.E.C., E.A.R.L.) qui se développent, la cogestion de la politique agricole nationale, la pluriactivité, la prise en compte des nécessités de l'aménagement rural, le système de formation et de développement agricole. Sans avoir la prétention d'aborder tous ces thèmes aussi importants que délicats à traiter, le présent chapitre s'attachera à dresser un bilan prospectif portant sur les domaines suivants :

- les SAFER et la politique des structures,
- la cogestion de la politique agricole,
- l'indemnisation des calamités agricoles,

I. LES SAFER (SOCIÉTÉS D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉTABLISSEMENT RURAL) ET LA POLITIQUE DES STRUCTURES

A. LA RESORPTION DU STOCK EN PORTEFEUILLE NE SUFFIT PAS À RÉSOUDRE LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Plusieurs SAFER ont, malgré un certain déstockage, connu des difficultés sérieuses. Mais, afin d'éviter que les SAFER en difficulté ne connaissent une liquidation pure et simple, le gouvernement a participé, dans chaque cas, à la mise en oeuvre d'un plan pour apurer la situation financière.

Il en a été ainsi lorsque la SAFER du Maine, qui a alors adopté la dénomination de Maine-Océan, a repris le ressort territorial et une partie des stocks de la SAFER Loire-Océan. En outre, une fusion-scission a été réalisée entre les SAFER Bourgogne, Rhône et Loire et Savoie Bourgogne amenant la disparition de cette dernière. La SAFER Bourgogne a augmenté son ressort territorial à la Saône et Loire et la SAFER Rhône et Loire, qui a pris le nom de Rhône Alpes Nord, a ajouté à son propre ressort territorial, les départements de l'Ain et de la Haute Savoie.

Actuellement, le gouvernement met en oeuvre, en liaison avec la Fédération nationale des SAFER et la Caisse nationale de crédit agricole, les solutions à apporter pour résoudre les difficultés des SAFER Dordogne-Gironde et Marche-Limousin.

Des études continuent à être menées afin de réduire encore le nombre des SAFER, la réduction de leur nombre ayant pour effet d'étendre leur zone d'activité et en conséquence de bénéficier d'un marché foncier aux caractéristiques diverses ainsi que d'accroître leur chiffre d'affaires pour des charges fixes moins importantes.

B. LE CHANGEMENT DE NOMENCLATURE NE PEUT MASQUER L'EVOLUTION INSUFFISANTE DES DOTATIONS BUDGETAIRES

1. Le changement de nomenclature budgétaire

Trois lignes spécifiques ont été distinguées au sein du budget du ministère de l'agriculture :

- une au titre des crédits de fonctionnement (titre IV - chapitre 44-44, article 10),
- une autre (chapitre 44-80, article 21) est utilisée pour accorder des aides exceptionnelles aux SAFER afin notamment de les aider à réduire leur stock,
- une troisième ligne figure au titre VI (subventions pour travaux d'aménagement réalisés par les SAFER) au chapitre 61-40, article 12.

Pour 1989, les aides au fonctionnement des SAFER sont regroupées sur le seul chapitre 44-44, article 10, qui sera utilisé à la fois pour les crédits de fonctionnement et pour l'incitation au déstockage, à hauteur de 25 MF.

2. Une évolution insuffisante des crédits

L'évolution des crédits alloués aux SAFER dans le Titre IV se traduit par une régression tendancielle (en millions de francs) :

1984 : 88,1

1985 : 93

1986 : 87,9

1987 : 72,7

1988 : 63

1989 : 70

Exprimée en francs constants, cette série ferait apparaître une régression importante de 1985 à 1988, et une augmentation sensible au titre de 1989. Une partie de cette diminution peut être expliquée par l'apurement du stock.

Il n'en demeure pas moins, selon le Ministère de l'Agriculture, que sur ces 70 millions de francs, les 45 millions de francs consacrés aux crédits de fonctionnement seront insuffisants pour couvrir la mission de service public des SAFER.

Les subventions d'investissement enregistrent une baisse importante en autorisations de programme (de 11,3 à 7 millions de francs) et une stagnation à 9 millions de francs en crédits de paiement.

C. L'EVOLUTION DU MARCHE FONCIER IMPLIQUE UNE REFLEXION SUR L'AVENIR DES SAFER

1. L'évolution du marché foncier

D'une manière générale, le marché reste déséquilibré car, face à une offre abondante, les contraintes de solvabilité des acquéreurs potentiels les conduisent à avoir un comportement de plus en plus sélectif. De bonnes potentialités agronomiques, une forte valeur de rendement, éventuellement la présence de réseaux d'irrigation, permettent à peu près aux "bonnes" terres de trouver preneur, à des prix satisfaisants.

A l'opposé, les terres mal situées, à faible valeur agronomique ou difficilement reconvertibles ne trouvent preneur que très difficilement, même à des prix très bas.

2. L'avenir des SAFER

Les premières réflexions qui ont été conduites au sein du ministère de l'agriculture ont montré l'utilité de maintenir la mission originelle des SAFER : poursuivre l'installation d'agriculteurs, en particulier des jeunes, afin de compenser les départs des chefs d'exploitation agricole dus notamment à l'âge, et l'amélioration des structures foncières agricoles par agrandissement des exploitations, la réduction du morcellement des unités de production, l'augmentation de la taille des parcelles en rendant leur configuration plus apte à la mécanisation.

Cette action sur les structures présente une acuité particulière du fait des dispositions communautaires sur le retrait des terres arables de la production agricole.

Il a aussi été décidé de constituer un groupe de travail comprenant le ministère de l'agriculture et de la forêt, le ministère de l'économie, des finances et du budget et la Fédération nationale des SAFER afin d'examiner l'ensemble des données juridiques, techniques et financières relatives à ces sociétés et de proposer au gouvernement les mesures nécessaires à la poursuite de leur mission dans les meilleures conditions.

Ce groupe fera les propositions qu'il estimera utiles sur l'extension du champ d'intervention de ces sociétés à des activités rurales non spécifiquement agricoles. Il appartiendra alors au Parlement de se prononcer sur cette extension.

Sans attendre les conclusions du groupe de travail, un décret doit être publié prochainement au Journal officiel. Ce décret prend en considération les dispositions des lois relatives à la montagne, à la forêt et à l'aménagement foncier rural qui ont accru la mission des SAFER. Il tend à réduire l'accumulation des délais de préemption lorsque plusieurs bénéficiaires d'un tel droit sont susceptibles de pouvoir l'exercer sur un même bien ainsi que les coûts d'intervention. En outre, il précise les droits des commissaires du gouvernement.

Lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale le Ministre de l'Agriculture et de la Forêt a mis en évidence les contraintes qui s'imposeront aux aménageurs fonciers : "Nous devons, dans les années qui viennent, faire face à une situation que notre pays n'a jamais encore connue : plus de terres agricoles que de candidats pour les occuper" et "Nous aurons à

réexaminer l'ensemble des instruments qui nous servent à gérer l'aménagement rural".

Selon votre rapporteur pour avis, il convient en effet de rapprocher le rôle des SAFER de la philosophie des lois d'orientation de 1960 et 1962. Cette philosophie est maintenant, sur plusieurs points, dépassée et les SAFER n'ont plus toujours de "projet agricole" à servir. C'est en fait, l'ensemble de la politique des structures qui doit être revu et non pas seulement l'un de ses outils privilégiés que constituent les SAFER.

II. LA COGESTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE

La loi d'orientation de 1960, toujours en vigueur formellement, dispose en son article 2 que la politique agricole "sera mise en oeuvre avec la collaboration des organisations professionnelles agricoles". Ce qu'il est convenu d'appeler la "cogestion" revêt plusieurs formes. Il s'agit notamment des conférences annuelles agricoles, du conseil supérieur d'orientation et des offices par produits.

A. LES CONFERENCES ANNUELLES AGRICOLES

Votre rapporteur pour avis se doit de souligner qu'il n'a encore reçu aucune réponse de la part des services du Ministère de l'Agriculture et de la Forêt pour ce qui concerne l'avenir des conférences annuelles agricoles. Il ne peut donc que rappeler la suppression de cette instance entre 1982 et 1986. Si l'on peut s'interroger sur les mérites réels ou supposés de cette procédure, encore faudrait-il que le Parlement fût tenu très précisément informé par le gouvernement.

La "mini-conférence" agricole du 15 février 1988 s'est traduite par l'adoption de nombreuses mesures favorables aux zones de montagne et aux zones défavorisées, aux agriculteurs en difficulté ou endettés, ainsi qu'au secteur des fruits et légumes.

Mentionnons les mesures relatives à :

- la revalorisation des aides de compensation des handicaps naturels (indemnité spéciale montagne, aides à certaines productions),

- l'allègement de la dette des agriculteurs grâce à la création d'un fonds doté de 2 milliards de francs, en contrepartie des efforts consentis par les agriculteurs pour le rachat des parts de la C.N.C.A.,

- les aides diverses aux cultures sous serres, à la rénovation du verger et à la restructuration des entreprises du secteur des fruits et des légumes.

B. LE CONSEIL SUPERIEUR D'ORIENTATION

1. La mise en oeuvre de la loi du 30 décembre 1986 relative à l'organisation économique en agriculture

En réponse à une question posée par votre rapporteur pour avis, le gouvernement a répondu d'une manière laconique : "il n'est pas prévu dans l'immédiat de procéder à une nouvelle réforme de l'organisation économique agricole".

Le point le plus controversé de cette loi de 1986 avait trait au transfert des compétences des offices vers les interprofessions.

A ce jour, seule l'ANIFELT (Association Nationale Interprofessionnelle des Fruits et Légumes transformés) a présenté une demande de transfert de certaines attributions de l'ONIFLHOR à son profit. Un projet de convention est actuellement à l'étude portant en particulier sur les actions de recherche et de promotion. Dans l'attente du règlement de ce dossier, un Conseil Spécialisé "fruits et légumes transformés" devrait être prochainement mis en place au sein de l'ONIFLHOR.

En revanche, afin de répondre aux préoccupations des organisations interprofessionnelles concernant les délais d'examen des projets d'accords interprofessionnels par les

pouvoirs publics, jugés parfois excessifs, le CSO, saisi de ce problème, a recommandé la mise en oeuvre d'une instruction concernant la procédure d'extension de ces accords.

Cette instruction du 28 juin 1988 a été adoptée par le Ministre de l'Agriculture et de la Forêt. Elle précise et complète les dispositions de l'arrêté interministériel du 10 mars 1981 sur le même objet.

Ce texte qui a été diffusé à toutes les organisations interprofessionnelles agricoles reconnues devrait permettre une sensible réduction des délais d'examen des accords interprofessionnels qui ne devraient plus excéder la durée maximum de trois mois fixée par la loi du 10 juillet 1975 modifiée relative à l'organisation interprofessionnelle.

2. Les activités du C.S.O.

Depuis son installation par le Ministre de l'Agriculture le 4 mars 1987, le Conseil Supérieur a tenu onze réunions. A l'issue de ses travaux, il a adopté une vingtaine de recommandations. Il a fait connaître au Ministre de l'Agriculture ses priorités dans les projets de budget 1988 et 1989. Il a donné un avis sur la répartition des crédits du chapitre 44-53 de la loi de finances "intervention en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole", entre les offices d'intervention agricoles pour les exercices budgétaires 1987 et 1988.

Dans le domaine de l'organisation économique agricole, il 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.

En ce qui concerne l'activité des offices d'intervention, le CSO a été consulté sur les dispositions du projet de décret organisant les modalités du transfert d'attributions des offices d'intervention au profit des organisations interprofessionnelles reconnues, pris en application de la loi du 30 décembre 1986 relative à l'organisation économique en agriculture.

Conformément aux dispositions législatives en vigueur loi du 6 octobre 1982 modifiée par celle du 30 décembre 1986 le Conseil Supérieur a été consulté sur la nomination des présidents de l'ONIVINS, de l'ODEADOM, de l'ONIFLHOR, de l'OFIVAL et de l'ONIPPAM et a donné dans tous les cas un avis favorable aux propositions formulées par les Conseils de Direction de ces offices.

Consulté sur un projet de décret modifiant la composition des conseils de direction de l'Office National Interprofessionnel des Fruits et Légumes et de l'Horticulture, le Conseil Supérieur a recommandé le maintien de deux conseils de direction et la réduction du nombre des membres qui les composent.

En matière d'orientation de l'économie agricole et alimentaire, le CSO 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.

Conformément à la mission qui lui a été confiée par le Premier Ministre lors de la Conférence annuelle du 7 juillet 1987, il a délibéré sur les orientations à retenir dans le secteur des fruits et légumes.

Enfin, le CSO a procédé à un échange de vues sur les orientations à proposer dans les contrats de plan Etat-Région (1989-1993) ainsi que sur l'établissement de la réglementation concernant la mise en jachère des terres.

C. LES OFFICES PAR PRODUITS

La volonté de maîtrise des productions sera encore renforcée pour la campagne 1988-1989. La gestion des marchés par les offices se caractérise donc moins par l'exécution des dépenses de soutien que par la mise en oeuvre des modifications des organisations communautaires des marchés. Dans ce contexte, la priorité est accordée à l'amélioration de la compétitivité des filières : elle s'est traduite en 1988 par le renforcement des actions concernant l'adaptation des structures agricoles et l'orientation des productions. Les mesures privilégient donc l'aide à l'organisation économique, à la modernisation et à la restructuration des entreprises.

Depuis la loi de 1986, les crédits votés en loi de finances initiale ne sont pas individualisés par office ; le Conseil supérieur d'orientation les répartit en cours de gestion.

Le Conseil supérieur d'orientation a donné un avis favorable aux répartitions suivantes entre les offices :

RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES OFFICES

(En millions de francs.)

	1987	1988	Evolution en pourcentage
O.N.I.L.A.I.T.	1 433,28	1 533,92	+ 7
O.N.I.F.L.H.O.R.	502,71	535,79	+ 6,6
O.N.I.P.P.A.M.	12,39	13,75	+ 11
O.N.I.V.I.N.S.	738,67	751,67	+ 1,8
O.N.I.C.	19,30	20,47	+ 6,1
F.I.R.S.	70	88,68	+ 26,7
S.I.D.O.	138,97	215,60	+ 55,1
O.F.I.V.A.L.	1 090,20	1 124,10	+ 3,1
O.D.E.A.D.O.M.	63,45	67,90	+ 7
Total	4 068,97	4 351,88	+ 7

En cours de gestion 1987, le chapitre consacré aux offices a reçu des crédits en provenance du F.I.D.A.R. (Fonds interministériel pour le développement et l'action rurale) afin de financer des actions sectorielles à caractère pluriannuel pour un montant de 15,2 millions de francs.

Pour 1988, les crédits destinés à l'O.N.I.L.A.I.T. ont été majorés de 10 millions de francs au titre des conventions régionales d'aide à la cessation d'activité laitière. En 1987, l'ensemble des crédits ont été versés aux offices ; cela devrait être aussi le cas en 1988.

III. LE REGIME DE GARANTIE CONTRE LES CALAMITES AGRICOLES

A. LA SITUATION DIFFICILE DE CE REGIME

Le Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles s'est trouvé dans l'obligation, à la suite des dépenses exceptionnelles qu'il a dû exposer en 1986 et 1987, d'emprunter 1.500 millions de francs à la Caisse Nationale de Crédit Agricole. Le tableau ci-après montre qu'avec des ressources susceptibles de varier, dans les années à venir, entre 700 et 800 millions de francs le Fonds pourra tout au plus, compte tenu des charges de remboursement de l'emprunt contracté, consacrer annuellement à l'indemnisation des agriculteurs et au développement de l'assurance une somme de 430 millions de francs.

Ces 430 millions doivent être rapprochés des indemnisations effectivement versées, et qui se montent à :

- 1986 : 586 millions de francs
- 1987 : 2 516 millions de francs
- 1988 : 566 millions de francs.

Rappelons également, par corollaire, que les crédits ouverts au titre du budget 1987 ont été consommés à 100 % et qu'au 31 août 1988 ces crédits ont déjà été consommés à 77 %. Dans ces conditions, il conviendrait que le gouvernement apporte l'assurance aux agriculteurs, notamment aux céréaliculteurs du Sud-Ouest, que les droits à indemnisation seront préservés.

PRÉVISIONS F.N.G.C.A.

(En millions de francs.)

Année n	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Subvention	233	870	233	312	318	324	330	337	344	351
Contribution additionnelle	241	376 (3)	465	478	488	498	429	410	417	425
	474	1 246	»	»	»	»	»	»	»	»
Avance ou emprunt C.N.C.A.	149	1 500	»	»	»	»	»	»	»	»
Ressources totales R	623	2 746	698	790	806	822	759	747	761	776
<i>Indemnisation :</i>										
Sinistres année (n - 3)	»	»	104	»	»	»	»	»	»	»
Sinistres année (n - 2)	»	129	45	»	»	»	»	»	»	»
Sinistres année (n - 1)	560 (1)	2 327	300	430	430	430	430	430	430	430
Sinistres année (n)	»	43	»	»	»	»	»	»	»	»
Volant de sécurité	»	»	100	»	»	»	»	»	»	»
Frais de gestion/interventions diverses	26 (2)	17	17	12	12	12	12	12	12	12
	586	2 516	566	442	442	442	442	442	442	442
<i>Charges sur avance ou emprunt :</i>										
Intérêts	1	65 (4)	152	76						
					396	396	396	396	396	»
Amortissement	»	149	»							
Charges totales C	587	2 730	718	518	838	838	838	838	838	442
Solde R - C	(+) 36	(+) 16	(-) 20	(+) 272	(-) 32	(-) 16	(-) 79	(-) 91	(-) 77	(+) 334
Solde cumulé	(+) 36	(+) 52	(+) 32	(+) 304	(+) 272	(+) 256	(+) 177	(+) 86	(+) 9	(+) 343

(1) Provisions pour sinistres au 31 décembre 1985 : 1 208 millions de francs. Indemnités, nettes de restitutions, versées en 1986 : 1 768 millions de francs dont 1 721 millions de francs concernant des sinistres survenus en 1985. Excédent de sinistres : 1 768 millions de francs, 1 208 millions de francs, 560 millions de francs.

(2) Y compris 18 millions de francs de charges exceptionnelles liées à l'importance des sinistres de 1986 (250 000 dossiers).

(3) Y compris 60 millions de francs de contribution additionnelle 1986 encaissés en 1987.

(4) Y compris 3 millions de francs d'intérêts sur avance C.N.C.A.

B. L'APPRECIATION DE L'EFFORT CONTRIBUTIF

L'appréciation de l'effort contributif de l'Etat ne saurait se réduire à la seule observation du chapitre 46-33. En effet, en loi de finances initiale pour 1987, il avait été doté de 268,6 millions, mais, à la suite de l'ouragan ayant dévasté la Bretagne, 105 millions ont été répartis pour couvrir les dégâts subis par les producteurs de maïs. La dotation effective a donc été de 373,6 millions de francs.

De la même manière, des lois de finances rectificatives ont abondé les crédits initiaux de 400 millions de francs en 1985 et de 600 millions de francs en 1986.

En revanche, parallèlement à ces dotations accrues, un effort contributif important a été demandé aux agriculteurs (taxes exceptionnelles de 3 % sur les primes incendie et 2 % sur les autres primes d'assurance, créées en 1986 pour 5 ans et contribution de 5 % sur les véhicules utilitaires des exploitations agricoles pour 5 ans à compter du 1er juillet 1987).

Dans cette optique, la FNSEA a donc été conduite à regretter que le financement paritaire Etat/Profession institué par la loi du 10 juillet 1964 n'était pas respecté. En effet, la contribution professionnelle normale (10 % sur les primes ou cotisations incendie et 5 % sur les autres primes ou cotisations agricoles) peut être évaluée en 1989 à 324 MF. L'Etat devrait donc prévoir de verser une subvention équivalente soit ajouter 81,2 MF aux 242,8 MF actuellement prévus. Outre cette mesure, le rattrapage des 250 MF de retard de subvention accumulé entre 1983 et 1987 demeure sans solution apparente.

C. LA NECESSITE D'UNE REFORME

La situation actuelle du Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles implique que la réflexion engagée sur les réformes à apporter, au vu de l'expérience des dernières années, au dispositif d'indemnisation des calamités soit poursuivie, en liaison avec les organismes d'assurance et les organisations professionnelles agricoles.

Selon le gouvernement, le dispositif d'indemnisation des calamités doit apporter une compensation équitable aux pertes subies, tout en restant compatible avec les possibilités de financement de l'Etat et des agriculteurs. Aussi, les conditions d'indemnisation pourraient-elles être revues en tenant compte du fait que certains aléas sont normalement supportables par les exploitations, les pertes graves méritant au contraire de faire l'objet d'un traitement plus favorable. Les modalités d'instruction des dossiers pourraient être réformées pour arriver à des évaluations plus précises des pertes subies. Ces réflexions devraient également aborder les problèmes du financement du Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles. Une réforme permettrait ainsi d'adapter la loi de 1964 et les textes d'application et de rénover en profondeur le système de garantie contre les calamités agricoles, réforme dont la nécessité a été démontrée depuis une vingtaine d'années.

CHAPITRE III

LA POLITIQUE DE LA MAITRISE DE LA PRODUCTION

I. LES QUANTITES MAXIMALES GARANTIES (Q.M.G.)

A. LES OBJECTIFS RETENUS

Le tableau suivant permet de mettre en évidence le caractère restrictif des Q.M.G. retenues, puisque dès 1987 les productions constatées ont été supérieures, dans de nombreux cas, aux Q.M.G. retenues pour les campagnes en cours (hors fruits et légumes qui font l'objet d'un régime particulier et complexe).

PRODUCTION	NATURE DU STABILISATEUR	NIVEAU DU STABILISATEUR	VOLUME PRODUIT
OLEAGINEUX	Quantités maximales garanties (Q.M.G.) (en cas de dépassement : baisse des prix) Suppression progressive du butoir à la baisse des prix d'ici 1991	Q.M.G. pour 10 pays de la C.E.E. (1987-1988) Colza - 3,5 millions de tonnes Tournesol - 1,7 million de tonnes Soja - 1,1 million de tonnes Butoir 1987-1988 - 10 % 1988-1989 - 15 %	1987 Colza - 5,9 millions de tonnes Tournesol - 4,0 millions de tonnes Soja - 1,8 million de tonnes
PROTEAGINEUX	Quantités maximales garanties (Q.M.G.) (en cas de dépassement : baisse du montant de l'aide du prix minimal) Aucun butoir à la baisse n'a été prévu	Q.M.G. 1988-1989 - 35 millions de tonnes	1986 - 2,8 millions de tonnes 1987 - plus de 3,7 millions de tonnes
VIANDE OVINE	Quantités maximales garanties : la G.B. bénéficie d'une Q.M.G. distincte de la Q.M.G. fixée pour les autres régions de la C.E.E. En cas de dépassement : baisse du prix de base et des prix dérivés application provisoire jusqu'à l'adoption de la réforme de l'OCM ovine	Q.M.G. : 63,4 M têtes dont . 18,1 M. têtes G.B. . 45,3 M têtes autres régions de la C.E.E.	Estimation troupeau 1988 : 65,173 M têtes dont : . 18,73 G.B. . 46,443 autres régions de la C.E.E.
CEREALES	Quantités maximales garanties : En cas de dépassement : relèvement supplémentaire limité à 3 % et baisse du prix de soutien de 3 % pour la campagne suivante	Q.M.G. 1988-1989 - 160 millions de tonnes	1984 : 172 millions de tonnes 1987 : 151 millions de tonnes 1988 : devrait être supérieure à 160 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 %)	C.E.E. à 12 : 1986 : 206 millions d'hectolitres 1987 : 205 millions d'hectolitres
TABAC	Quantité maximale garantie Butoir à la baisse	Q.M.G. 1988/1989 : 350.000 tonnes 1988/1989 : 5 % 1989/1990 : 10 %	1986 : 400.000 tonnes

B. LES TECHNIQUES EMPLOYEES

En ce qui concerne les grandes cultures, il faut techniquement distinguer deux types de stabilisateurs :

1. Stabilisateurs : colza, tournesol, soja et protéagineux

Ces quatre stabilisateurs fonctionnent de la même façon :

- Chaque fois que la production dépasse de 1 % la Q.M.G., la valeur de l'aide est diminuée de 0,45 %. Actuellement, il n'y a pas de butoir à la baisse ; cela veut donc dire que l'ampleur de l'amputation des prix peut, en théorie, être illimitée.

- Le mécanisme n'est pas cumulatif. Un dépassement de Q.M.G. une année donnée n'a pas de conséquences sur le niveau des prix de l'année suivante.

- Le déclenchement se fait en deux temps :

- en cours de campagne, à partir d'une estimation des productions, est déclenchée (ou non) une baisse provisoire des aides. Cette opération doit être effectuée :

- . avant le 31 août pour le colza et les protéagineux,

- . avant le 30 septembre pour le tournesol,

- . avant le 31 octobre pour le soja.

- en fin de campagne, l'aide est ajustée (avec effet rétroactif) en fonction de la production effective, ce qui peut entraîner un remboursement communautaire ou un paiement supplémentaire.

Cette seconde étape doit être effectuée avant le 1er juillet de l'année suivante pour le colza et les protéagineux, avant le 1er août de l'année suivante pour le tournesol, et avant le 1er septembre de l'année suivante pour le soja.

2. Stabilisateurs céréales

Le fonctionnement de ce mécanisme diffère du précédent. D'une part, il est cumulatif et, d'autre part, il entraîne à la fois une pénalisation des prix et une augmentation de la taxe de co-responsabilité. Enfin, il ne se déclenche pas à partir d'estimations.

- Il est cumulatif, car un dépassement de la Q.M.G. une année donnée, quelle qu'en soit l'ampleur, implique l'année suivante une diminution obligatoire de 3 % des prix institutionnels. Ces nouveaux prix étant la nouvelle référence à partir de laquelle un nouveau dépassement entraînerait une baisse de 3 %.

Cela signifie donc que si, par exemple, la Q.M.G. est dépassée de 1 % pendant trois années consécutives, la baisse automatique des prix d'intervention serait de près de 9 %.

- Outre la baisse possible des prix institutionnels, le "stabilisateur" pour les céréales se traduit par le paiement d'une taxe de co-responsabilité supplémentaire de 3 %. En fin de campagne, si la Q.M.G. a été dépassée de moins de 3 %, ce prélèvement sera remboursé au prorata du dépassement réel.

- Les estimations de récoltes effectuées en cours de campagne n'ont pas d'effet sur le mécanisme de stabilisation. La constatation de l'ampleur du dépassement doit être effectuée avant le 1er mars.

3. La situation actuelle

La commission a respecté le calendrier prévu et a déclenché le mécanisme pour les protéagineux et le colza, respectivement le 25 et le 30 août.

a) Pour les protéagineux

C'est la première fois qu'un tel mécanisme est mis en oeuvre. En février 1988, la Q.M.G pour les pois, féveroles et lupins avait été fixée globalement à 3,5 millions de tonnes pour l'ensemble de la Communauté européenne. Le comité de gestion a adopté une estimation provisoire de récolte de 4,2 millions de tonnes.

Le dépassement est donc de 20 %, ce qui donne une baisse de 9 % du prix d'objectif qui constitue la référence de calcul de l'aide.

Les prix d'objectifs sont donc désormais de 26,86 Ecus pour les pois, fèves et féveroles et de 29,71 Ecus pour les lupins doux.

b) Pour le colza

C'est la troisième fois que s'applique un mécanisme de stabilisation budgétaire. La Q.M.G. a été fixée en février 1988 à 4,5 millions de tonnes (colza + navette).

L'évaluation provisoire retenue par le comité de gestion du 30 août est de 5,3 millions de tonnes, ce qui correspond à un dépassement de 17,7 %, mais la commission n'a retenu que 17 %.

La baisse du prix indicatif est donc de 7,65 %, ce qui le fixe à 45,58 Ecus/100 kg.

L'année dernière, la récolte avait été exceptionnelle, la baisse provoquée par le dépassement de la Q.M.G. (mais le mécanisme était différent : seuil de 3,5 millions de tonnes et butoir maximum de 10 %) avait été de 10 %.

Les prix indicatifs ayant été gelés depuis l'année dernière, la baisse des prix étant inférieure cette année (7,65 % contre 10 %), il y aurait donc une augmentation de 2,3 % environ par rapport au prix de l'année dernière.

c). Pour le tournesol

Le comité de gestion a adopté une estimation provisoire des récoltes :

Europe des 10 : 2,880 millions de tonnes (soit 44 % de dépassement par rapport à la Q.M.G.)

Espagne: 1,250 millions de tonnes

Portugal : 47.000 T

Par conséquent, il a été décidé de réduire le prix du tournesol pour la Communauté à 10 de 19,8 % (c'est-à-dire 44 % de dépassement multiplié par 0,45 %), soit un abattement de 11,55 Ecus/100 kg par rapport au prix indicatif de 58,35 Ecus/100 kg pour la Communauté à 10. Cet abattement se retrouve sur le montant de l'aide.

En fin de campagne, l'aide sera ajustée en fonction de la production effective.

II. LES QUOTAS LAITIERS

En France, une exploitation sur quatre livre du lait. Cette activité occupe la première place devant les céréales et représente 20 % de la production agricole en valeur. Le secteur laitier est le troisième poste des échanges agro-alimentaires, derrière les céréales et le vin. L'industrie laitière vient au second rang des I.A.A. pour le chiffre d'affaires et l'effectif salarié.

Les programmes de restructuration ont eu un impact important au cours des dernières années, en contribuant au relèvement de la production moyenne par étable : le nombre des livreurs de lait est passé de 350.000 en 1984 à 265.000 en 1987, les livraisons moyennes augmentant de 72.000 à 91.300 litres. Le rendement laitier a continué à progresser en France (+ 14 % en trois ans) alors qu'il stagne dans les autres pays. En moins de cinq ans, 45 % des élevages laitiers ont cessé leurs activités, 22 % des vaches laitières ont été éliminées.

A. LES DIFFERENTS PROGRAMMES

La France a choisi dès 1984 la formule du quota par laiterie, ce qui, grâce à l'instauration d'une réserve nationale importante, garantit l'égalité de traitement entre producteurs mais fait dépendre la situation des producteurs de celle de leur laiterie, celle-ci gardant la plus grande part des quantités libérées.

Le décret du 21 juin 1984 a institué trois types de primes (prime unique, prime de conversion, prime annuelle) qui ont

concerné 43.300 producteurs et ont libéré 1,5 million de tonnes. Le décret du 12 juillet 1985 a mis en place une prime unique qui a été versée à 9.100 producteurs et a libéré 302.000 tonnes.

Pour les campagnes 1986-1987 et 1987-1988 sont intervenus des programmes européens visant à un gel de 3 % de la quantité maximale garantie. En 1986, une indemnité communautaire versée sur sept ans a été instituée par décret du 28 juillet afin de satisfaire l'obligation communautaire de gel de 2 % de la production nationale. Elle a concerné 9.500 producteurs, qui en ont bénéficié pour une quantité de 460.000 tonnes. D'un coût de 100 millions de francs pour 1987 et de 8 millions de francs pour 1988, cette indemnité est financée par le F.E.O.G.A. A la même date, le programme national de restructuration a créé une prime nationale unique, pour 9.000 producteurs, libérant 245.000 tonnes pour un coût de 160 millions de francs. Le décret du 21 avril 1987 a institué une rente annuelle de cessation d'activité laitière pour sept ans, dans la limite de 700.000 tonnes de lait primé pour la campagne 1987-1988, ce tonnage comprenant l'obligation communautaire de gel de 1 % supplémentaire et de 450.000 tonnes de lait primé pour la campagne 1988-1989. Le coût est de 2,4 millions de francs (le financement provient de ressources C.E.E. pour 1,7 million de francs, d'un report de crédits de 120 millions de francs et de crédits prévus par la conférence annuelle de 600 millions de francs). Le bilan provisoire de cette dernière campagne fait apparaître un nombre de 15.503 bénéficiaires, libérant 628.309 tonnes pour un coût de 302.000 millions de francs.

Par ailleurs, des conventions liant l'Etat, les collectivités locales et les professionnels ont permis d'adapter et de compléter le programme national aux spécificités régionales : 220 millions de francs ont été à ce titre engagés par l'Etat.

Globalement les pouvoirs publics ont affecté un crédit global de 2,5 milliards de francs à ces aides. Cet effort financier très important, ne semble pas avoir d'équivalent chez nos partenaires de la Communauté.

B. LES PENALITES POUR DEPASSEMENT

La France est en situation de dépassement, pour la dernière campagne, de 321.000 tonnes. Les pouvoirs publics doivent pénaliser les producteurs qui dépassent leur quantité de référence individuelle. Le prélèvement est fonction du coût supplémentaire d'écoulement des quantités produites en excédent ; actuellement son taux est égal au prix indicatif du lait (2,14 francs par litre). Les pénalités, d'un montant de 668,7 millions de francs, sont réparties entre la zone de montagne (124 millions de francs) et le reste du territoire (544 millions de francs). Pour répartir le prélèvement entre tous les redevables et afin de faire coïncider exactement le total des sommes prélevées avec le montant dû par la France à la C.E.E., une réattribution de la totalité des références non utilisées par certains sera effectuée sous forme de prêts de quotas.

Il n'apparaît pas possible de nous soustraire à nos engagements. Le non-paiement des pénalités risquerait de compromettre la maîtrise de cette production. Mais il faut également empêcher qu'un producteur de lait ne soit contraint d'abandonner la production en raison de pénalités trop lourdes. C'est pourquoi il est prévu des mesures particulières en faveur des producteurs prioritaires "à objectif", c'est-à-dire les jeunes agriculteurs et les titulaires d'un plan de développement ou d'un plan de redressement, des petits producteurs de lait spécialisés (disposant d'une référence inférieure à 60.000 litres) et des producteurs victimes de calamités climatiques en 1983, année de référence, et des autres producteurs prioritaires, dans la limite de 50 % de leur dépassement. Des délais de paiement seront accordés aux producteurs qui pourront étaler leur versement sur onze mois à partir de septembre 1988.

Enfin, l'effort financier consenti par les pouvoirs publics en faveur du secteur laitier s'est traduit, depuis le début de l'année 1988, par le versement de sommes importantes : l'indemnisation communautaire au titre de la suspension temporaire de 4 % des références accordée à tous les producteurs, pour un montant total

de 750 millions de francs ; la prise en charge de cotisations sociales, dans la limite de 2.500 francs par exploitation, en faveur des petits producteurs spécialisés pour un montant global de 150 millions de francs ; une prise en charge d'intérêts des prêts contractés par les producteurs en difficulté, d'un montant global de 50 millions de francs, qui vient en plus des mesures générales prises au titre du fonds d'amortissement de la dette agricole.

III. LES DANGERS D'UNE POLITIQUE A COURTE VUE

A. LA SECHERESSE AUX ETATS-UNIS

Même si ses effets sont moins considérables qu'on aurait pu le croire, cette sécheresse a permis de rappeler que l'activité agricole était par essence cyclique et qu'il convenait d'avoir une politique de stockage adéquate. A défaut d'une telle politique, réapparaîtront les risques de pénurie (soja) tant pour l'Europe que pour les pays en voie de développement. Il ne semble pas que les Q.M.G. céréales ou oléagineux prennent totalement en compte cette dimension du problème.

Les stocks mondiaux à la mi-1989 pourraient se situer à des niveaux proches ou inférieures des niveaux de sécurité généralement admis : 82 jours de consommation pour le blé, 58 jours pour le maïs, moins de 50 jours pour le soja. Le tableau ci-dessous indique la rapidité avec laquelle peuvent se produire des mouvements de déstockage et mettre en péril l'approvisionnement mondial.

STOCKS AMERICAINS ET MONDIAUX DE CEREALES

Millions de tonnes	1986-1987		1987-1988		1988-1989	
	US	Monde	US	Monde	US	Monde
Blé	50	176	35	148	16	120
Céréales fourragères	153	233	138	213	60	128
Riz	2	50	1	40	1	41
Total céréales	204	458	174	403	77	289
Soja	12	20	8	18	2	10

B. LA SITUATION DU MARCHE LAITIER

Ainsi que l'a reconnu le Ministre de l'Agriculture et de la Forêt : "je crois que l'on a trop "serré" en décembre 1986 et février 1988". M. Henri NALLET a ajouté : "je crois d'autant plus qu'il faut assouplir le régime des quotas que le marché européen des produits laitiers est effectivement aujourd'hui tendu. La matière première manque parce que des phénomènes spéculatifs se sont produits. Il n'est effectivement pas normal que la Communauté ne puisse pas assurer correctement son approvisionnement ou qu'elle perde des parts de marché."

Dans ces conditions, il n'apparaît pas totalement justifié que les quotas soient encore diminués de 1,5 % pour la campagne en cours.

En effet, les mesures prises jusqu'à présent ont permis de faire baisser considérablement les mises à l'intervention :

- beurre : 270.000 tonnes en 1987 contre 750.000 tonnes en 1986 ;

- lait écrémé en poudre : 50.000 tonnes en 1987 contre 600.000 tonnes en 1986.

Les stocks actuellement disponibles sont à des niveaux relativement bas : 190.000 tonnes de beurre et 13.000 tonnes de

poudre. Ce niveau ne permet plus aux stocks publics de jouer le rôle de régulateur du marché, ce qui risque de conduire à une vive tension sur les prix. Les écoulements "traditionnels" du beurre de stock public (pâtissier-glacier : 140.000 tonnes/an) seront très fortement réduits et inciteront les opérateurs à se tourner vers des matières grasses concurrentes.

Ces éléments, qui marquent une profonde transformation de la conjoncture ont paru, au Gouvernement français, justifier le réexamen de la décision prise dans des circonstances toutes différentes, en décembre 1986 et en mars 1987 ; la Commission des Communautés européennes, guidée notamment par des considérations budgétaires, dans le contexte de la discussion sur les "stabilisateurs budgétaires", a refusé de revenir sur cette diminution comme le lui suggérait le Gouvernement français ; nos partenaires, sans contester le bien-fondé de ces arguments sur la situation du marché, ne nous ont pas appuyés dans cette démarche.

C. LE MARCHE DE LA VIANDE BOVINE

Une étude approfondie réalisée par un chercheur de l'Institut technique de l'élevage bovin a démontré que l'Europe risquait à terme de manquer de viande. En 1990, par rapport à 1986, la réduction de la production serait de 15 % en France et de 10 % en Europe. Cette régression exercerait des conséquences regrettables tant pour les 550.000 exploitants concernés que pour l'aménagement rural et notre balance commerciale.

D. CONCLUSIONS

Au total, il apparaît bien que les modalités de la politique de maîtrise de la production conduite par la Commission de

Bruxelles a atteint les limites du supportable. L'idée de "pause" est bienvenue. La probabilité d'excédents de recettes pour le FEOGA mérite d'être analysée. Par ailleurs, cette politique n'a pas eu pour effet de supprimer toutes les causes de distorsion pénalisant nos productions.

Deux exemples, parmi d'autres, peuvent être rappelés :

- la taxation des matières grasses :

On doit constater que, pas plus en 1988 qu'en 1987, les instances communautaires n'ont trouvé de terrain d'entente sur cette proposition, appelée désormais "mécanisme stabilisateur des matières grasses".

Le Royaume-Uni et les Pays-Bas, notamment, ont toujours été de farouches adversaires de ces mesures ; ces deux pays, et sans doute aussi, la R.F.A. et le Danemark sont très sensibles aux menaces ouvertes des Etats-Unis annonçant qu'ils prendraient des mesures de rétorsion à l'encontre de la C.E.E. si elles étaient adoptées.

Le sommet européen du 13 février 1988 a demandé à la Commission de continuer à approfondir la relation entre cette proposition et les répercussions éventuelles sur le plan international, notamment dans le cadre du GATT. Cette demande apparaît assez platonique.

- l'incorporation de céréales dans les aliments du bétail

Les dispositions demandées par la France pour favoriser l'utilisation des céréales communautaires dans l'alimentation du bétail font encore l'objet d'études par les services de la Commission de la C.E.E.

Nos partenaires n'ont pas montré d'empressement particulier à l'adoption d'une telle mesure, dont certains pensent qu'elle pourrait aggraver le contentieux C.E.E./Etats-Unis sur les problèmes agricoles.

CHAPITRE IV

REORIENTER L'ACTIVITE AGRICOLE AU NIVEAU DES DEBOUCHES ET DES MODES DE PRODUCTION

La politique de maîtrise de la production conduit à une réflexion sur les orientations nouvelles à donner à l'agriculture française. Les défis auxquels elle est confrontée appellent des mesures rapides pour favoriser l'émergence de nouvelles productions, de nouveaux modes d'exploitation et de nouvelles techniques d'occupation de l'espace rural.

I. LES UTILISATIONS NON ALIMENTAIRES DES PRODUITS AGRICOLES

A. LES HUILES DE COLZA ET LA LIPOCHIMIE

La réflexion sur la lipochimie a été activée en 1986 par une initiative du Ministère de l'Agriculture et de la Forêt et de l'interprofession des oléagineux. Une étude prospective sur l'utilisation des huiles végétales et de leurs dérivés a été réalisée par le bureau d'études de l'institut français du pétrole.

Les corps gras d'origine naturelle sont constitués de triglycérides dont la scission qui constitue la base de la

lipochimie, permet la production de glycérine (moins de 10 %) et d'acides gras. Ces derniers, en concurrence directe avec les produits issus de la pétrochimie, peuvent entrer dans les diverses applications de la chimie.

Or, l'hydrolyse des triglycérides en acides gras et glycérol est une industrie lourde qui n'est plus pratiquée en France. La production d'esters serait donc une manière élégante de court-circuiter le passage par les acides gras.

Un procédé de transestérification breveté par l'Institut Français du Pétrole permet en effet d'obtenir des esters avec un rendement proche de 100 %. Le marché ouvert aux esters en lipochimie est très large. Un développement de 60 000 tonnes est un objectif raisonnable en regard du déficit français en acides gras. De plus, ces esters sont substituables au gazole, éventuellement jusqu'à 100 % sans modification des moteurs diesels. Le marché potentiel est considérable, et une part importante peut être envisagée comme carburant en agriculture.

L'intérêt de la valorisation industrielle des huiles végétales est donc double : un marché d'ampleur significative à prix d'intérêt élevé existe en lipochimie, un marché de très fort volume mais à faible valeur ajoutée se dessine comme carburant.

C'est pourquoi, le Ministère de l'Agriculture et de la Forêt soutient en 1988 une action de recherche-développement engagée par l'interprofession en lipochimie qui comprend notamment un volet relatif à l'utilisation d'esters d'huiles végétales comme carburant.

Au plan technique, les résultats obtenus sur machines agricoles, notamment, confirment que les esters peuvent être utilisés avec les moteurs diesel actuels. Il reste cependant, avant d'autoriser une incorporation de ces produits dans le réseau de distribution du gazole, à obtenir un accord de toutes les parties concernées et notamment des constructeurs automobiles. L'utilisation comme carburant agricole ne poserait, par contre, pas de problèmes réglementaires.

Au-delà de ces distinctions techniques de filières : utilisation d'esters dans les moteurs diesel actuels ou utilisation d'huiles brutes dans des moteurs spéciaux, la compétitivité des huiles végétales comme carburant dépend très largement de l'écart de prix entre ces matières premières agricoles et les produits pétroliers. Le règlement communautaire relatif à l'organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses prévoit une aide à la trituration des graines

oléagineuses produites dans la Communauté ("deficiency payment"). Il permet d'avoir en Europe un prix de l'huile au cours mondial. Ce système est donc favorable, mais encore faut-il mesurer les effets du développement de l'utilisation des huiles ou des esters comme carburant sur l'organisation commune des marchés elle-même.

La valorisation des huiles végétales comme carburant s'inscrit donc dans la politique générale du Gouvernement relative à l'agro-industrie. Un accent particulier est mis sur les actions de recherche-développement en lipochimie. La poursuite de ces efforts technologiques et l'étude des conditions économiques sont indispensables au démarrage de ces nouvelles valorisations.

B. L'ETHANOL

1. Généralités

L'éthanol est l'un des composés oxygénés qui permettent de compenser en partie la suppression du plomb dans l'essence et c'est à partir du 1er octobre 1989 que la réglementation relative à l'essence sans plomb entrera en vigueur. L'enjeu, en France, est l'utilisation de 200 000 hectares de superficie agricole environ.

Afin d'améliorer la compétitivité de l'éthanol, la loi de finances rectificative pour 1987 a prévu que la fiscalité de l'éthanol serait alignée sur celle du gazole. Cette mesure est entrée en vigueur à compter du 1er juillet 1988, ce qui représente un avantage fiscal, pour l'éthanol, de 1,40 F/l.

Pour faciliter le développement d'un courant régulier, il reste à obtenir de la CEE l'octroi d'une restitution qui permette un accès aux matières premières à des prix compatibles avec la valeur de l'éthanol sur le marché des carburants.

2. Le marquage à la pompe

Le problème du marquage différentiel à la pompe a été évoqué par notre collègue, Michel Souplet, Président du groupe de travail éthanol du Sénat, dans une lettre du 30 mars 1988 adressée à M. Jacques Chirac, Premier Ministre.

"Un problème particulièrement irritant continue toutefois d'obscurcir l'horizon. Il a trait à l'obligation sélective de marquage des mélanges contenant de l'éthanol. Sur ce point, je me permets de soumettre à votre attention le courrier adressé récemment par les services de la Commission de Bruxelles à notre représentant permanent auprès des Communautés Européennes.

Dans ce courrier, on peut notamment lire : **"L'obligation d'indiquer sur les appareils distributeurs d'essence "carburant contenant du méthanol" ou "de l'éthanol", dès lors que la teneur de ces composés oxygénés excède 0,5 % du volume, n'est pas prévue par la directive, qui ne l'impose qu'au-delà de 3 % et 5 % respectivement (voir article 3 et annexe Point II). Une exigence plus rigoureuse que celle de la directive ne peut manquer d'entraver la commercialisation des produits importés contenant entre 0,5 % et 3 % ou 5 %, respectivement, de méthanol ou d'éthanol, en violation de l'article 30 du Traité, car aucune justification de cette rigueur ne semble pouvoir être trouvée dans l'article 36 ou la jurisprudence de la Cour en la matière.**

Il faut rappeler, en effet, que le **marquage obligatoire nécessite des cuves spéciales pour l'essence contenant du méthanol ou de l'éthanol, avec une augmentation correspondante des frais de distribution, propre à décourager le développement du marché de ces essences. Ce marquage peut en outre être vu comme dépréciatif par le consommateur et fausser la concurrence avec les carburants ne contenant pas de méthanol ou d'éthanol.**

En second lieu, l'obligation d'indication porte exclusivement sur le méthanol et l'éthanol, les autres carburants de substitution admis en mélange à l'essence en faisant pas l'obligation d'une mention similaire..."

"Nous vous demandons avec une respectueuse insistance, Monsieur le Premier Ministre, de donner les instructions nécessaires pour briser la féodalité des ingénieurs du corps des mines et obtenir la modification de l'arrêté du 16 septembre dernier."

M. Jacques Chirac avait répondu positivement à ce courrier et annoncé une modification de la législation en vigueur. Celle-ci n'est toujours pas intervenue. Nous ne pouvons que le regretter.

II. LA NECESSITE DE MAITRISER LES CHARGES FONCIERES ET DE DEGAGER DES FINANCEMENTS SPECIFIQUES POUR PERMETTRE L'EXTENSIFICATION DES PRODUCTIONS ET ACCOMPAGNER LE "GEL" DES TERRES

A. L'AUGMENTATION APPARENTE DES CREDITS

Comme le souligne notre collègue Roland du Luart dans son rapport spécial sur le budget de l'agriculture, les crédits affectés à l'amélioration du cadre de vie et l'aménagement de l'espace rural (1,516 milliard de francs) connaissent pour la troisième année consécutive une importante progression + 17,6 %, après + 28,8 % en 1988 et + 24,4 % en 1987. Mais l'effort réalisé en 1989 est plus apparent que réel. Une partie de la mesure nouvelle de 229,5 millions de francs en faveur des zones défavorisées a pour objet de pérenniser, à hauteur de 200,5 millions de francs, les décisions prises lors de la conférence agricole du 25 février 1988. Ces décisions concernent le rattrapage du pouvoir d'achat des indemnités spéciales de montagne et de piémont et l'aide à la mécanisation agricole en montagne ; elles ont été financées en 1988 par redéploiement des crédits. Les crédits nouveaux pour 1989 s'élèvent donc à 29 millions de francs.

Sous réserve des abondements budgétaires qui pourraient intervenir au cours de la discussion de la loi de finances, il n'apparaît donc pas satisfaisant de relever une apparente contradiction entre la nécessité proclamée de l'aménagement rural et la faiblesse constatée des dotations.

B. LA NECESSITE DE REDUIRE LES CHARGES A L'HECTARE

1. Les cotisations sociales

Les modalités actuelles de la contribution des exploitants agricoles au financement de leur régime social font l'objet de nombreuses critiques tenant essentiellement à l'inadaptation de l'assiette cadastrale des cotisations qui ne reflète pas les facultés contributives des exploitants.

La philosophie du Gouvernement dans ce domaine tient en trois mots : justice - simplicité et efficacité. Il entend donc arriver à un système de cotisations clair, permettant de proportionner les cotisations aux facultés contributives des agriculteurs et qui puisse donner un rendement équivalent ou supérieur au système actuel.

Il apparaît donc que seul un système de cotisations assis sur le revenu individuel des exploitants agricoles puisse donner satisfaction et répondre aux critères recherchés. Malheureusement, le revenu individuel est encore très mal appréhendé en agriculture et il est donc nécessaire de procéder par étape pour réaliser l'objectif choisi.

C'est pourquoi, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, le Ministère de l'Agriculture va engager sans tarder, en liaison avec les organisations professionnelles une réflexion de fond à ce sujet dans le but d'arriver à cet objectif. Cette réflexion devrait pouvoir s'engager dans le courant du premier semestre 1989.

2. La taxe foncière sur le non bâti

L'impôt foncier n'est pas neutre à l'égard du secteur agricole sur lequel il repose. A l'heure où tous les efforts portent

sur l'abaissement des coûts de production et la recherche d'une meilleure compétitivité sur les marchés, la taxe foncière sur les propriétés non bâties prend toute sa dimension économique.

Le vieillissement de la population agricole et le ralentissement du rythme des installations accroît l'inadaptation de cet impôt. La diversification des productions souhaitée est sérieusement compromise dans certains départements par le poids de la charge foncière.

La place de la taxe foncière dans les ressources des communes rurales interdit cependant de dissocier ce dossier de celui du financement des collectivités locales.

Conscient de l'importance des enjeux et de l'urgence des solutions à trouver, le Gouvernement a lancé une réflexion, qui n'est cependant pas assez avancée pour pouvoir déboucher à l'occasion de la loi de finances pour 1989.

C. LE RETRAIT DES TERRES ET L'EXTENSIFICATION

1. La problématique

La mise en oeuvre des dispositions communautaires concernant le retrait des terres et l'extensification pose un problème de cohérence avec l'aménagement du territoire qui doit être explicité. Le retrait des terres de la production agricole risque en effet d'accélérer le processus de désertification de l'espace rural déjà entamé dans certaines régions. Il conviendrait que le gouvernement explicite la politique d'aménagement du territoire qu'il souhaite mettre en oeuvre pour rechercher la cohérence et éviter les effets dévastateurs de ces mesures dans certaines parties fragiles de notre territoire rural, surtout au moment où les moyens de la DATAR diminuent. Car, il faut être conscient qu'il n'y aura pas d'aménagement global du territoire sans aménagement rural et il n'y aura pas d'aménagement rural sans le maintien des agriculteurs.

Le retrait des terres agricoles de la production pose également le problème de l'utilisation de l'espace agricole et de sa répartition entre agriculteurs.

La réglementation actuelle du contrôle des structures agricoles issues des lois de 1960 mais surtout de 1980 et de 1984, apparaît de plus en plus inadaptée à l'évolution du monde agricole. Elle freine la modernisation, réduit le nombre de non-exploitants candidats à l'accession au moment où les agriculteurs sont dans l'impossibilité de financer les acquisitions. Le régime de contrôle des structures doit donc être remis à plat de façon pragmatique. Tel est d'ailleurs l'objet des amendements votés par la Commission des Affaires Economiques et du Plan sur le projet de loi d'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

2. Le gel des terres

Dans le budget pour 1989, une ligne nouvelle dotée de 205 millions de francs a été ouverte afin de financer le dispositif de retrait des terres et les premières mesures d'extensification. La C.E.E. a adopté un dispositif visant à inciter les exploitants à retirer des terres arables de la production. Cette mesure a été arrêtée dans le cadre des négociations sur les stabilisateurs budgétaires agricoles. Elle doit contribuer à la maîtrise de l'augmentation de la production agricole et des dépenses du F.E.O.G.A. Le dispositif communautaire prévoit une aide compensatoire au revenu sur cinq ans pouvant avoir un caractère forfaitaire, modulable selon les zones, avec un taux de remboursement communautaire de 50 %, 25 % et 15 % selon les tranches. L'objectif pour 1992 concerne 2 millions d'hectares représentant 4,6 millions de tonnes de céréales pour un coût de 300 millions d'écus. Le retrait des terres ne modifie pas la situation et les obligations des agriculteurs en matière fiscale et sociale. Par ailleurs, la décision de retrait incombe au producteur, c'est-à-dire à celui qui exploite les terres.

Ce dispositif s'inscrit dans un ensemble de mesures plus large comprenant l'extensification, applicable en janvier 1989, les programmes spécifiques aux zones écologiquement fragiles, actuellement en cours d'examen.

Notre agriculture présente de nombreuses spécificités : une volonté exportatrice, notamment pour les céréales, une faible densité de population de nombreuses zones rurales et une restructuration des exploitations encore inachevée.

Le dispositif interne sera mis en oeuvre, à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 1989, date à partir de laquelle seront tirées les conclusions de cette première application.

Un taux moyen de prime est fixé par département. La prime est déterminée au niveau de la petite région agricole, et son montant est modulé par référence à ce taux moyen.

Des précautions sont prises afin de limiter les risques sur le plan de l'évolution des structures. Le niveau des primes sera assez différencié, afin d'éviter la concentration du retrait des terres arables sur quelques régions seulement. Cependant, pour qu'il n'existe pas d'écarts trop importants dans les montants de prime entre zones riches et zones pauvres et pour limiter les difficultés ultérieures lors de la fixation de la prime pour la jachère verte (40 à 60 % de la prime à la jachère nue), il est proposé que le taux retenu après la modulation départementale et infradépartementale ne s'écarte pas du taux moyen de plus de 20 %.

Des enveloppes de crédits seront calculées en fonction du pourcentage de terres arables du département par rapport au total national. Le nombre d'hectares soumis au gel est limité à 33 % au plus de la surface de l'exploitation. Le montant total de primes par exploitation est plafonné. Les besoins de l'installation sont pris en compte : la prime peut être majorée si le producteur s'engage à céder son exploitation en fermage, au terme de son contrat, afin de favoriser l'installation d'un jeune agriculteur.

Il n'a pas été prévu de zones d'exclusion du système (si ce n'est dans la zone méditerranéenne, pour prévenir des incendies de forêt). Le dispositif ne devra pas bloquer les restructurations foncières ni empêcher les S.A.F.E.R. de remplir leur rôle.

Il est apparu, enfin, que la jachère paturée devrait être étudiée en cohérence avec les mesures à établir concernant l'extensification de la production, notamment en viande ovine et bovine, pour lesquelles des distorsions de concurrence pourraient apparaître.

Ce système est prudent, puisqu'il s'appliquera à 250 000 hectares seulement et pendant un an. Les terres ne seront pas

abandonnées à la friche, mais entretenues, comme le prévoient les règlements communautaires.

*

* *

CONCLUSION

La commission a décidé, à la majorité des membres présents, de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour ce qui concerne l'adoption du budget de l'agriculture pour 1989.