

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME I

AGRICULTURE

Par M. Alain PLUCHET,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Tregouet, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Desire, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Remi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lengle, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Monard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 6), 1637 (tome VI) et T.A. 389.
Sénat : 84 et 85 (annexe n° 2) (1990-1991)

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 7 |
| TITRE PREMIER : UNE AGRICULTURE EN PROIE AU DOUTE DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL INCERTAIN | 9 |
| CHAPITRE PREMIER : Un panorama international en mutation | 9 |
| I. L'EVOLUTION DE LA PRODUCTION MONDIALE | 9 |
| II. L'ISSUE HYPOTHETIQUE DES NEGOCIATIONS DU GATT | 11 |
| A. LES POSITIONS EN PRESENCE | 12 |
| 1. Les Etats-Unis | 12 |
| 2. La Communauté | 13 |
| B. L'ÉTAT ACTUEL DES NÉGOCIATIONS | 14 |
| 1. Le rapport "de Zeew" | 14 |

| | |
|--|----|
| 2. Les dernières propositions | 14 |
| 3. Un accord en perspective ? | 17 |
| C. DES DIFFERENDS PERSISTANTS | 18 |
| 1. Une évolution inquiétante | 18 |
| 2. Le dossier "waiver" : une issue défavorable | 18 |
| 3. Le contentieux "soja" : un arbitrage plus équilibré | 20 |
| 4. L'isolement français : le dossier "corn gluten feed" | 20 |
| 5. Le dossier "hormones" : le blocage américain | 23 |
| 6. L'homologation de la procymidone : les lenteurs américaines | 23 |
| III. CRISE DU GOLFE ET OUVERTURE A L'EST | 24 |
| A. LA CRISE DU GOLFE | 24 |
| 1. Les conséquences sur les débouchés | 25 |
| 2. Les coûts de production et le revenu | 26 |
| B. L'EVOLUTION DES PAYS DE L'EST | 27 |
| CHAPITRE II : La politique agricole commune à la croisée des chemins | 31 |
| I. UNE MAITRISE REUSSIE DES DEPENSES AGRICOLES .. | 31 |
| A. LA MAITRISE DES COUTS BUDGETAIRES | 31 |
| B. LA MISE EN PLACE DE MECANISMES DISSUASIFS ... | 33 |
| II. VERS UNE NOUVELLE REORIENTATION DE LA PAC? .. | 33 |
| III. LA PRISE EN CHARGE DE LA REUNIFICATION ALLEMANDE | 35 |
| CHAPITRE III : Une agriculture éprouvée | 39 |
| I. LA CRISE AGRICOLE | 39 |
| A. LE REVELATEUR DE DEUX SECHERESSES CONSECUTIVES | 39 |

| | |
|---|----|
| II. LES DEUX PLANS "NALLET" | 41 |
| III. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS DE 1989 | 45 |
| A. LE REVENU AGRICOLE | 45 |
| B. LE PRIX DES TERRES | 51 |
| TITRE II : LE BUDGET | 55 |
| CHAPITRE PREMIER : Les dépenses de l'Etat en faveur de l'agriculture | 55 |
| I. LES SOURCES DE FINANCEMENT | 55 |
| II. L'AFFECTATION DES DEPENSES | 57 |
| III. UN INDICATEUR PERTINENT ? | 59 |
| CHAPITRE II : Les grandes lignes du budget | 63 |
| I. L'EVOLUTION GENERALE | 63 |
| II. L'EVOLUTION PAR TYPE D'ACTION | 64 |
| CHAPITRE III : L'évolution des dotations | 69 |
| I. LES DOTATIONS EN AUGMENTATION | 69 |
| A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS | 69 |
| B. LES EVOLUTIONS "MECANIQUES" | 71 |
| 1. La charge de bonification | 71 |
| 2. Le régime économique des alcools | 73 |
| 3. Les offices | 73 |
| C. UN BUDGET QUI FINANCE LES PRIORITES ANNONCEES ? | 74 |
| 1. La solidarité | 74 |
| <i>a) La contribution au BAPSA</i> | 75 |
| <i>b) L'aide aux agriculteurs en difficulté</i> | 76 |
| <i>c) Les zones défavorisées</i> | 77 |
| <i>d) L'aide alimentaire</i> | 78 |

| | |
|--|----|
| 2. L'enseignement et la recherche agricole | 79 |
| <i>a) L'enseignement</i> | 79 |
| <i>b) La recherche</i> | 79 |
| 3. Le renouveau du service public | 79 |
| 4. La protection de l'environnement et la qualité des produits alimentaires | 80 |
| <i>a) L'environnement</i> | 80 |
| <i>b) La qualité de l'alimentation</i> | 82 |
| II. LES DOTATION EN REPLI | 82 |
| A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS | 82 |
| B. LES EVOLUTIONS "MECANIQUES" | 84 |
| 1. Le recensement général de l'agriculture | 84 |
| 2. Les aides versées par le C.N.A.S.E.A. | 84 |
| <i>a) Les indemnités viagères de départ (I.V.D.)</i> | 84 |
| <i>b) La dotation jeune agriculteur (D.J.A.)</i> | 85 |
| C. LE DESENGAGEMENT DE L'ETAT | 85 |
| 1. La modernisation de l'appareil de production | 85 |
| <i>a) L'aménagement foncier et l'hydraulique agricole</i> | 85 |
| <i>b) La modernisation des exploitations</i> | 86 |
| 2. Les crédits de politique industrielle | 87 |
| CONCLUSION | 87 |

Mesdames,

Messieurs,

En guise d'introduction, votre rapporteur pourrait se contenter de rappeler ses propos introductifs de l'an passé : si l'examen des crédits d'un ministère est un bon moyen d'apprécier le caractère prioritaire ou non que reconnaît le gouvernement à un secteur, il n'apparaît pas que l'agriculture entre dans les priorités gouvernementales.

Pour la troisième année consécutive, le budget de l'agriculture augmentera, en effet, moins que l'ensemble des dépenses de l'Etat : 2,3 % contre 4,8 %. Encore cette augmentation en francs constants correspondra-t-elle, en francs courants, à une diminution de ce poste budgétaire.

Il est vrai que les crédits inscrits au budget du ministère de l'agriculture ne représentent, avec 38,4 milliards de francs, qu'un peu plus du quart de ce qu'il est convenu d'appeler "l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture et à la forêt". (143,5 milliards de francs). Cet indicateur imparfait, trop souvent employé pour masquer le désengagement de l'Etat du secteur agricole productif, a au moins le mérite de mettre clairement en évidence les spécificités du secteur agricole français : le poids du financement de la protection sociale, conséquence pour partie du très fort déséquilibre démographique enregistré au cours des dernières décennies ; la dépendance à l'égard de décisions prises dans des enceintes internationales, notamment communautaires, en matière de politique des prix. Cette double contrainte devrait conduire à rendre d'autant plus déterminée la politique strictement nationale en faveur de ce secteur, ce qui n'est malheureusement le cas.

Détermination d'autant plus nécessaire que l'ampleur de la crise que connaît le monde agricole, jusqu'ici apparemment ignorée de l'opinion et sous-estimée par les pouvoirs publics, s'est révélée crûment cet été sous l'effet de deux années de sécheresse consécutive et de l'effondrement des cours des viandes.

Outre la mise en place des mesures qu'appelle la situation dégradée de pans entiers du monde agricole, la crise a permis de mettre en lumière les incertitudes pesant sur les perspectives offertes à l'agriculture française.

Perspectives internationales, tout d'abord, dans le cadre des négociations du GATT, focalisées sur le différend agricole entre la Communauté et les Etats-Unis. L'issue de ces négociations sera

déterminante sur l'évolution des marchés mondiaux et la capacité de la Communauté à rester une grande puissance agricole, autosuffisante et exportatrice.

Perspectives communautaires, d'autre part, qui n'offrent au monde agricole qu'une image brouillée. Après avoir été "l'aile marchante" de la construction européenne, la politique agricole commune (PAC) paraît aujourd'hui à la croisée des chemins.

Le défi originel de l'autosuffisance alimentaire et de la sécurité d'approvisionnement a été relevé avec le succès que l'on sait par les agriculteurs. La réorientation de la PAC dans les années quatre-vingt dans le sens d'une maîtrise des coûts budgétaires et d'une meilleure allocation des dépenses avait été acceptée, la maîtrise des productions devant garantir la stabilité des prix... Aujourd'hui, les coûts sont maîtrisés, les stabilisateurs instaurés pour les principales productions et les prix ne cessent de baisser.

Parallèlement, la Communauté paraît hésiter sur la direction à indiquer à l'agriculture communautaire : elle réoriente une partie des aides et soutiens vers des actions rurales autres qu'agricoles, dans le cadre d'une meilleure prise en compte de l'aménagement rural et de l'environnement, et elle envisage de développer les aides directes au revenu.

Perspectives nationales, enfin. Dans ce domaine, aussi, l'image de l'agriculture et le rôle qu'entend lui reconnaître la collectivité nationale sont quelque peu confus.

Alors que globalement les Français ont une bonne image des agriculteurs, ces derniers supportent mal d'être désignés comme des perpétuels mécontents, des assistés ou des pollueurs. Les agriculteurs sont prêts à renforcer le rôle traditionnel qu'il joue en matière de protection de l'environnement et dans l'entretien de l'espace rural et des paysages. Encore faut-il leur indiquer clairement sur quelles bases ils pourraient continuer à assurer ces fonctions qu'ils exercent traditionnellement depuis des siècles.

Les débats qui se sont déroulés au Sénat, puis à l'Assemblée nationale, ont éclairé les causes de cette crise, à la fois crise économique et crise de confiance. Les réactions des organisations professionnelles agricoles manifestent qu'au delà des mesures sociales, économiques et fiscales qui s'imposent, c'est aussi l'indication claire de ce que la France ambitionne pour son agriculture que les agriculteurs réclament pour continuer à espérer dans l'avenir.

TITRE I

UNE AGRICULTURE EN PROIE AU DOUTE DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL INCERTAIN

CHAPITRE PREMIER

Un panorama international en mutation

I. L'EVOLUTION DE LA PRODUCTION MONDIALE

Alors que les perspectives paraissent sombres pour 1990, l'année 1989 aura vu la poursuite du redressement des marchés internationaux des grands produits, amorcé au second semestre 1987.

Les prix des produits agricoles de la zone O.C.D.E. ont ainsi globalement fait preuve, en 1989, d'une grande fermeté. Cette tendance peut être attribuée, dans une large mesure, à l'accroissement de la consommation mondiale dans une conjoncture économique généralement favorable. La production mondiale a pourtant augmenté dans de nombreux secteurs, atteignant même des records pour le blé, les oléagineux, le riz et le sucre ; la production laitière, en revanche, a diminué légèrement sous l'effet, notamment, des mesures de limitation de l'offre, tandis que, dans le cas de la viande bovine et porcine, un certain nombre de facteurs se sont conjugués pour réduire la production à un moment où la demande faisait justement preuve d'une vigueur particulière.

Cette fermeté du marché a conduit à l'allègement des stocks, particulièrement des stocks publics. Ils sont parfois tombés pour certains produits, notamment le sucre, à un niveau qui semble être celui des stocks de roulement, ce qui a poussé à la hausse les prix du marché.

Pour la troisième année consécutive, la production mondiale de céréales a été, en 1989, inférieure à la consommation. La production mondiale s'est pourtant accrue d'environ 7 %. La chute

de la production nord-américaine consécutive à la sécheresse de 1988 a, par exemple, été totalement compensée : la production dans cette région a retrouvé le niveau de 1987.

On constate, en juin 1990, une nouvelle réduction des stocks de toutes les céréales dans les pays exportateurs.

Stocks mondiaux (en millions de tonnes)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 (1) |
|----------------------|------|------|------|------|----------|
| Blé | 160 | 135 | 107 | 100 | 108 |
| Céréales secondaires | 239 | 210 | 148 | 120 | 116 |

(1) estimation

Les prix moyens des différentes céréales ont cependant connu des évolutions diverses : ceux des céréales secondaires ont légèrement baissé en 1989, mais les prix du blé se sont maintenus en moyenne annuelle et ceux du riz ont augmenté, dépassant les uns et les autres leur niveau moyen de la période 1983-1987.

Le marché du sucre s'est trouvé pratiquement équilibré en 1989. Avec la persistance d'un faible niveau de stocks, les prix internationaux courants du sucre brut ont augmenté de 40 % et ceux du sucre blanc ont plus que doublé. Entre 1985 et 1989, les prix du sucre sur le marché libre mondial ont triplé en termes réels.

La situation du marché des produits laitiers est caractérisée par un déstockage important et une poursuite de l'augmentation des prix mondiaux des produits laitiers. Le recul global de la production résulte d'évolutions contrastées : d'un côté, la poursuite de politiques de restrictions quantitatives de la production a continué de faire sentir ses effets dans les pays où des systèmes de quotas sont en vigueur ; en revanche, dans les autres pays la production a commencé à répondre à la hausse de prix enregistrée en 1988.

Dans le secteur de la viande, les stocks ont sensiblement reculé tandis que les prix de la viande bovine, et dans une moindre mesure de la viande porcine, continuaient d'augmenter en raison du recul de la production.

Dans l'ensemble, par conséquent, les marchés semblent avoir connu moins de difficultés en 1989 que durant la période 1983-1987 qui avait vu une dégradation quasi continue des prix mondiaux des produits de la zone O.C.D.E., avec pour conséquence une inflation des coûts de stockage, la dégradation des pratiques commerciales sous l'effet des subventions à l'exportation et la multiplication des tensions commerciales.

Il semble cependant que le marché, notamment des céréales, soit en train de retourner. Un constat similaire pourrait être fait pour la viande.

Pour le blé, les perspectives se sont inversées. Les estimations relatives à la campagne 1990/1991 (570 millions de tonnes, soit une augmentation de 35 millions de tonnes par rapport à 89/90) ont entraîné un effondrement des cours : en septembre 1989, la tonne de blé coûtait 140 \$ (avec un dollar à 6,10 francs), elle coûte aujourd'hui de 80 à 90 \$, avec un dollar ramené à 5 francs...

Les perspectives de croissance à moyen terme des rendements laissent augurer d'un potentiel important de croissance des volumes produits et de disponibilités à l'exportation.

Pour les autres produits, l'évolution du marché international dépendra tant des capacités des pays demandeurs à financer leurs achats que des décisions nationales des principaux producteurs (par exemple, le choix qui sera fait au Brésil des quantités d'éthanol produites à partir de la canne à sucre). Enfin, pour les produits laitiers, en dépit de l'incertitude pesant sur son autorisation, l'utilisation éventuelle de la somatotropine constitue un facteur potentiel d'augmentation de la production.

L'évolution des marchés dépendra, enfin, de l'issue que pourraient trouver les négociations entreprises dans le cadre du GATT.

II. L'ISSUE HYPOTHETIQUE DES NEGOCIATIONS DU GATT

Quatre ans après leur lancement à Punta del Este, en septembre 1986, les négociations de l'Uruguay Round arrivent aujourd'hui dans une phase décisive : l'issue théorique des négociations a été fixée à la fin de cette année.

Si l'agriculture n'est concernée que par un seul des quinze groupes de négociations commerciales multilatérales, il apparaît qu'elle est, aujourd'hui, l'éventuelle pierre d'achoppement de l'Uruguay Round et que les négociations se focalisent sur les divergences d'appréciation entre la C.E.E. et les Etats Unis.

A. LES POSITIONS EN PRESENCE

1. Les Etats-Unis

Revenant sur le compromis dégagé à Genève en avril 1989, les Etats-Unis ont déposé en octobre 1989, une proposition globale sur l'ensemble des thèmes de la négociation. Le plan comprend trois volets :

- la tarification des barrières non douanières. Il s'agit de convertir les quotas à l'importation, les dérogations et les prélèvements variables en tarifs, puis de les réduire progressivement pendant dix ans. Cependant, la tarification ne s'appliquerait qu'au-delà des contingents tarifaires à l'importation, dont les volumes seraient fixés en fonction des évolutions des années passées et augmentée progressivement ;

- le démantèlement en cinq ans des subventions à l'exportation. Seraient concernées toutes les subventions directes : les restitutions communautaires, comme le système américain d'Export Enhancement Program (E.E.P.).

- la suppression en dix ans des soutiens internes, liés à la production.

Selon le plan américain, les aides internes seraient ainsi séparées en trois catégories : les aides à supprimer progressivement en 10 ans (les mesures de soutien par les prix, les "deficiency payments" non découplés (1) ; les aides autorisées (aides directes découplées, programmes concernant l'environnement...) ; les aides "soumises à discipline" (en gros, ce qui n'est ni autorisé, ni interdit) qui seraient progressivement réduites.

(1) C'est-à-dire les aides directes au revenu ayant un impact sur le niveau de la production.

En fait, le maintien de la notion de découplage permettrait d'exclure du dispositif la plupart des aides américaines aux revenus, considérés comme sans influence sur la production et par conséquent, dispensés de l'effort de réduction éventuellement décidé.

2. La Communauté

En décembre 1989, la Communauté a pu présenter ses contre-propositions. A cette occasion, elle a réaffirmé la nécessité de conserver une action et des mécanismes de régulation des prix du marché et de préserver le système du double prix.

Il s'agit pour la Communauté de corriger les excès coûteux des politiques agricoles, d'établir une relation plus étroite entre les marchés internes et les signaux des marchés mondiaux, sans renoncer à une politique spécifique, compte tenu de la nature de l'activité agricole.

S'agissant de la réduction des soutiens agricoles, la Communauté propose la mise en place d'un instrument global de mesure et de négociation permettant de mesurer et d'ultérieurement réduire la totalité des soutiens, et non seulement les mesures aux frontières. Cet instrument appréhenderait ainsi par conséquent les aides dites "découplées" américaines.

Elle propose d'autre part de commencer par une première étape de réduction des soutiens pendant une période de cinq ans. Elle demande enfin que soient pris en compte les efforts effectués depuis 1986.

A ces conditions, la Communauté se déclarait prête à introduire certains éléments de tarification. Elle proposait de calculer pour les produits couverts par l'unité de mesure du soutien (1) :

- un élément fixe de protection visant à combler l'écart entre les prix intérieurs et extérieurs et comportant un élément de préférence communautaire ;

- un élément variable destiné à "corriger les variations monétaires et à prendre en compte les fluctuations de marché dans certaines limites à convenir".

(1) il s'agit des céréales, de la viande de boeuf et de veau, du sucre, du riz, des oléagineux, du lait, du porc, des oeufs et volailles ainsi que des produits transformés.

B. L'ÉTAT ACTUEL DES NÉGOCIATIONS

1. Le rapport "de Zeew"

Conformément à la décision prise en avril 1989 par le comité des négociations commerciales, M. de Zeew a rendu public en juin dernier, en sa qualité de président du groupe de négociation agricole, un document intitulé "accord-cadre sur le programme de réforme de l'agriculture".

Ce projet très défavorable aux positions communautaires, envisage séparément les différents domaines.

En matière de soutiens internes, l'unité de mesure de soutien engloberait les deficiency payments américains.

Cependant, l'effort principal devrait porter sur la protection aux frontières : toutes les mesures aux frontières seraient converties en droits de douane ou en tarifs et les aides à l'exportation réduites.

Deux éléments centraux de la position communautaire ne sont pas retenus : la prise en compte du "crédit" engrangé par la Communauté grâce à sa politique de réduction des soutiens menée depuis 1986 ; l'idée d'un rééquilibrage de la protection.

En juillet 1990, le sommet des Sept à Houston a vu les Etats-Unis poursuivre leur offensive en faveur de la suppression, avant l'an 2000, de toutes les subventions agricoles ainsi que la levée de toutes les barrières commerciales. Le communiqué final, cependant, ne considère le rapport de Zeew que comme un moyen d'intensifier la négociation et non comme une base de négociation.

2. Les dernières propositions

La préparation des négociations a été mise au point lors de la réunion du comité des négociations commerciales du 23 au 26 juillet : chaque Etat devait faire connaître avant le 15 octobre, les

concessions qu'il est disposé à faire pour assainir les échanges internationaux et les demandes qu'il adresse aux autres producteurs.

● La proposition américaine

Les Etats-Unis préconisent :

- la réduction de 75 % sur dix ans des soutiens internes exprimés par la mesure globale de soutien par rapport à la période 1986-1988 ;

- la conversion de toutes les mesures de protection aux frontières en équivalents tarifaires sur la base de leur montant moyen de 1986-1988. Ces tarifs seront réduits de 75 % en dix ans ;

- la réduction de 90 % sur dix ans, à partir de 1991, des subventions à l'exportation. Les subventions à l'exportation pour les produits transformés devraient, eux, disparaître d'ici la fin de la campagne 1996-1997.

● Les propositions de la C.E.E.

- Pour préparer l'offre agricole communautaire que la Commission doit déposer, le commissaire à l'agriculture, M. Ray MAC SHARRY, a présenté un projet tendant à réduire de 30 % sur la période 1986/1995 les soutiens internes. Les subventions à l'exportation seraient mécaniquement réduites du fait de la baisse des prix internes. Les prélèvements à l'importation seraient transformés en tarifs fixes, réduits comme les soutiens internes et complétés par un correctif destiné à compenser les fluctuations monétaires et certaines variations des cours mondiaux.

Dans un souci de rééquilibrage, des contingents tarifaires seraient ouverts pour l'importation des graines oléagineuses et protéagineuses, le gluten de maïs, les produits d'alimentation animale autres que les céréales, à des taux de 6 et 12 % sur la base des volumes constatés de 1986 à 1988.

- Sur cette base, la Commission a arrêté sa proposition en amendant, de façon significative, le projet MAC SHARRY.

S'agissant des restitutions à l'exportation, la Commission propose que la C.E.E. annonce qu'un effort supplémentaire sera fait si l'ensemble des négociations du GATT

évoluent favorablement. La Communauté serait alors disposée à quantifier la diminution des restitutions.

Elle propose également de réduire le correctif prévu pour les tarifs remplaçant les prélèvements.

Enfin, elle envisage d'augmenter les quantités des contingents tarifaires de 8 %.

- Les propositions de la Commission n'ont pas paru, dans un premier temps, acceptables aux ministres de l'agriculture et des affaires étrangères.

Ce n'est, en effet, qu'après sept conseils agricoles, dont deux conjoints avec les ministres du commerce extérieur, que les Douze sont finalement parvenus, le 6 novembre 1990, à un accord sur l'offre agricole que la Communauté européenne va présenter au GATT.

Les Français et les Allemands, qui s'étaient montrés les plus opposés aux propositions initiales de la Commission, estiment désormais avoir obtenu satisfaction sur leurs principales revendications. Quatre éléments essentiels ont finalement permis de débloquer la situation :

- les garanties apportées quant au maintien de la préférence communautaire ;

- l'engagement de ne pas séparer, dans la négociation, les restitutions à l'exportation de l'ensemble de la baisse des soutiens ;

- le principe de contingents tarifaires pour les produits de substitution des céréales, limités au niveau actuel des importations ;

- la mise en place de mesures d'accompagnement destinées à amortir pour les agriculteurs de la C.E.E. l'effet de la baisse du soutien interne, dont le contenu devra être connu avant la session finale des négociations.

L'offre communautaire prévoit :

- la réduction de 30 % des soutiens internes, exprimée selon la mesure globale de soutien par rapport à 1986, d'ici à 1996 ;

- la tarification de certaines mesures aux frontières et une réduction de 30% de l'élément fixe en résultant ;

- un ajustement concomitant des restitutions à l'exportation.

Il y est clairement précisé que la réduction de la protection aux frontières sera la résultante de la réduction du soutien et non un objectif spécifique.

Au titre du rééquilibrage, des contingents tarifaires seront instaurés pour les graines oléo-protéagineuses, le gluten de maïs et les résidus de fabrication de la fécule, de l'amidon et les dérivés de l'orge pour les produits d'alimentation animale autres que les céréales. Les taux applicables aux importations dans la limite du contingent sont fixés à 6 % et 12 %.

Les aménagements apportés par la Commission au projet MAC SHARRY : quantification de la diminution des restitutions, diminution ipso facto de la protection aux frontières de 30 %, augmentation de 8 % des contingents tarifaires n'ont pas été retenus.

Surtout, l'intangibilité de la préférence communautaire a, en principe, été sauvegardée.

3. Un accord en perspective ?

Les réactions, tant américaines que des pays du groupe de Cairns, à la proposition communautaire témoignent d'un souci de dramatisation à quelques semaines de l'achèvement du cycle des négociations. Le directeur général du GATT estimait, de son côté, que la négociation, compte tenu de la position adoptée par la Communauté, était "compromise" (1).

Il est vrai que les positions des différentes parties restent très éloignées. Encore faudrait-il fortement nuancer le radicalisme de la position des Etats-Unis. On voit mal, en effet, comment la proposition de réduire de 75 % les soutiens internes est conciliable avec le Farm bill, que vient d'adopter le Congrès, qui prévoit simplement, sur cinq ans, une réduction de 25 % de ces soutiens...

(1) *le Monde*, mercredi 14 novembre 1990

C. DES DIFFERENDS PERSISTANTS

1. Une évolution inquiétante

La persistance des différends entre la C.E.E. et les Etats-Unis dans le domaine agricole, traduit bien la compétition que se livrent ces deux puissances. La tendance, depuis quelques années, à la multiplication des conflits commerciaux et le recours à des "panels" -comités d'arbitrage- est significative. Les principales puissances commerciales cherchent ainsi à faire valoir leurs positions par la voie contentieuse.

Dans cette perspective, la modification, dans le cadre du "renforcement des règles et disciplines du GATT", de la procédure actuelle de règlement des différends, actuellement négociée doit être appréciée avec circonspection (1).

Compte tenu du caractère généralement défavorable pour la Communauté des conclusions des comités d'arbitrage constitués, il y a là un risque certain.

Deux des derniers dossiers pendants, évoqués dans l'avis budgétaire de l'an dernier, ont été traités dans le cadre de ces instances d'arbitrage. Il s'agit, d'une part, de la plainte américaine contre le système d'aide communautaire à la production d'oléoprotéagineux, d'autre part, de la plainte communautaire contre la dérogation permanente américaine de 1955, dite "waiver".

2. Le dossier "waiver" : une issue défavorable

Le "waiver", dont les Etats-Unis bénéficient depuis 1955, est une dérogation aux règles du GATT qui permet d'éviter que la production nationale ne soit concurrencée par des importations massives à moindre prix. Sur cette base, les Etats-Unis ont justifié des

(1) On envisage, en effet, la possibilité que les conclusions d'un panel soient imposées, à l'avenir, aux intéressés sans requérir leur consentement comme c'est le cas jusqu'ici, avec la possibilité d'un recours devant le Conseil du GATT qui, pour confirmer les conclusions d'un panel, devrait les adopter par consensus.

restrictions quantitatives aux importations de produits sucriers et laitiers, d'arachide et de coton.

D'après l'A.P.C.A. (1), cette protection a eu l'effet escompté puisqu'elle s'est traduite par de fortes augmentations de production et le développement d'exportations entre 1953 et 1987 :

- la production d'arachides a triplé et les exportations ont été multipliées par dix ;

- les exportations de coton ont augmenté de 73 % et les importations dans ce secteur ont disparu ;

- les exportations américaines de produits laitiers se sont également développées (alors qu'elles étaient encore négligeables au début des années 80) pour atteindre environ 5 % du marché mondial en 1988.

A la suite des conclusions du comité d'arbitrage constitué à la demande de l'Australie sur l'application du waiver dans le secteur sucrier, les Etats-Unis avaient accepté de modifier leur régime, qui avait été condamné.

La C.E.E. a tenté d'obtenir la condamnation du waiver pour utilisation abusive et incompatible à l'égard des règles du GATT, du fait que les restrictions à l'importation dans le domaine du sucre n'auraient été accompagnées d'aucune mesure interne. Les Etats Unis avaient accepté l'ouverture des consultations en échange du déblocage du panel sur le soja.

Rendues publiques au début de cette année, les conclusions du comité d'arbitrage ont été défavorables à la Communauté : ils concluent à la validité juridique de la dérogation américaine, justifiant les restrictions à l'importation. Si la C.E.E. s'est opposée à leur adoption, il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'un échec politique important qui fait clairement ressortir l'influence américaine au GATT et renforce la position des Etats-Unis, puisque ces derniers font désormais valoir qu'ils sont prêts à "tarifier" leur waiver dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round, alors même que sa validité juridique vient d'être confirmée par le GATT.

(1) *Chambres d'agriculture - juin 1990 - "1986-1990 - Les négociations agricoles de l'Uruguay Round au GATT"*.

3. Le contentieux "soja" : un arbitrage plus équilibré

Accepté par la C.E.E. en 1988, puis bloqué pendant plus d'un an, le comité d'arbitrage demandé par les Etats-Unis a rendu ses conclusions à la fin de 1989.

Il estime que le versement de l'aide aux transformateurs de la Communauté introduit une discrimination selon l'origine des graines, qu'il a pour effet de protéger les producteurs d'oléagineux de la Communauté des évolutions du marché mondial et qu'il empêche de bénéficier des concessions tarifaires (droits nuls sur les importations de soja américain) accordées en 1962.

Il ne remet pas en cause l'existence de subventions mais conteste leur mode de versement et leur caractère de compensation totale des fluctuations du prix mondial. Par rapport à la plainte américaine qui, en fait, contestait l'existence même du secteur oléagineux européen supposé être responsable des pertes de marché américaines dans les années quatre-vingt, le panel reste donc équilibré dans ses conclusions.

Sans en accepter l'argumentation juridique, la C.E.E. a accepté les conclusions du comité d'arbitrage et a indiqué qu'elle se conformerait à ses recommandations, dans le cadre de la mise en oeuvre des résultats de l'Uruguay Round. Les Etats-Unis ont de leur côté suspendu les mesures de rétorsion.

4. L'isolement français : le dossier "corn gluten feed"

Le gluten de maïs est un sous-produit du maïs obtenu lors de la transformation de cette céréale (production d'éthanol ou d'amidon), utilisé dans l'alimentation animale.

Il prend, dans l'alimentation du bétail de la Communauté, une part croissante au détriment du maïs lui même et en dépit de la percée des protéagineux européens.

La part du maïs dans les aliments composés de la Communauté est ainsi passée de 20,3 % en 1982 à 14,7 % en 1988, soit une diminution, en six ans, de 4 millions de tonnes.

En revanche, la part des sous-produits de la transformation industrielle des céréales est passée de 14 % en 1982 à 17,2 % en 1988, soit une croissance de 4,5 millions de tonnes.

La quasi-totalité des 5 millions de tonnes de gluten de maïs produites aux Etats-Unis en 1989 a été importée dans la C.E.E., soit une progression de 200 % en dix ans.

Ce sous-produit est fortement concurrentiel dans la mesure où il est subventionné au niveau de la production de maïs par le biais des deficiency payments et au niveau du produit transformé par une subvention spécifique à l'éthanol.

En juillet 1988, après s'être constitués en association européenne (C.E.P.M.), les producteurs européens de maïs ont adressé une plainte à la Commission pour que celle-ci institue un droit compensateur (taxe anti-subvention) sur le gluten de maïs.

La France est intervenue à deux reprises auprès de la Commission : en janvier, pour que cette dernière convoque le comité anti-subvention ; en avril pour demander à la Commission d'ouvrir la phase d'enquête afin de procéder à l'examen du bien fondé de la plainte.

Il apparaît sur ce dernier point que la France est relativement isolée.

Certains Etats ont mis en doute la légitimité d'une procédure antisubventions se finalisant par l'instauration d'un droit compensateur, estimant que le corn gluten feed et le maïs ne peuvent pas être considérés comme des produits similaires.

Dans une récente réponse à une série de questions écrites sur ce sujet (1), la fermeté de la position française a été clairement réaffirmée.

"...Le Gouvernement français ne pourrait accepter que la Commission, se réfugiant éventuellement derrière des arguments de nature uniquement juridique, refuse de traiter le fond du problème, à savoir le préjudice causé aux producteurs de la C.E.E. par les subventions américaines. Le cycle des négociations du GATT, offre à la C.E.E. la possibilité de résoudre l'ensemble du problème des produits de

(1) Journal officiel - Sénat - Questions - 9 août 1990 p 1759-1760.

substitution des céréales, corn gluten feed inclus, et avec une échéance proche : décembre 1990. Dès 1986, la C.E.E. a clairement affiché son objectif de rééquilibrage du soutien et de la protection. Dernièrement, elle a diffusé au GATT un document précisant que, du point de vue communautaire, cet exercice de rééquilibrage devait prioritairement concerner les céréales, d'une part, et les produits de substitution des céréales, d'autre part. Le Gouvernement français restera donc particulièrement attentif à ce que la Commission prenne ses responsabilités sur le dossier corn gluten feed et traite de la question du rééquilibrage, objectif fondamental de la C.E.E. dans le cycle des négociations dans les termes qui lui ont été fixés par le Conseil des communautés européennes".

Il n'en reste pas moins qu'en dépit de la fermeté de ces déclarations, l'issue de la démarche entreprise paraît lointaine et incertaine. Il semble qu'en tout état de cause, les délais de procédure outrepasseront les échéances de l'Uruguay Round.

La modération de la Communauté paraît regrettable : la plainte contre le corn gluten feed était en excellent moyen de mettre en évidence, qu'en dépit de leurs demandes constantes de libéralisation des échanges et de la suppression de toutes les subventions, les Etats-Unis bénéficient de systèmes efficaces de subventionnement qu'ils ne tiennent pas particulièrement à mettre à plat.

Un problème annexe se pose d'ailleurs avec les importations de résidus de germe de maïs. Il semble que les Etats-Unis exportent sous cette nomenclature des produits dont la teneur en matière grasse et en amidon justifierait qu'ils acquittent des prélèvements (1). Le volume de ces importations frauduleuses est estimé à plus de deux millions de tonnes. Les autorités américaines saisies vont valoir qu'elles n'ont pas la preuve formelle de ces fraudes. Le problème est rendu sensible dans la mesure où il semble bien que l'entrée frauduleuse de ces produits communautaires nécessite, au moins, "la bienveillance" des autorités douanières du pays d'entrée.

Les importations sont essentiellement réalisées par les Pays-Bas.

(1) en deça de certaines teneurs, les importations de résidus de germe de maïs sont effectuées sans prélèvements.

5. Le dossier "hormones" : le blocage américain

A la suite de l'entrée en vigueur de l'interdiction de la commercialisation dans la C.E.E. de viandes contenant des hormones de croissance, les Etats-Unis avaient, en application de la section 301 du Trade Act -autorisant des mesures de rétorsion -appliqué des droits de douane ad valorem de 100 % sur 100 millions de dollars d'exportations d'origine communautaire.

Le groupe de travail ad hoc, chargé de procéder à la certification d'abattoirs américains, à partir desquels des viandes garanties sans hormones pourraient être expédiées vers la C.E.E., s'est heurté à la mauvaise volonté patente de l'administration américaine.

Au GATT, les Etats-Unis s'opposent à la création du panel réclamé par la C.E.E. contre les restrictions américaines, tandis que la Communauté s'oppose à la demande américaine d'un panel chargé de juger du bien fondé scientifique de la directive communautaire.

Dans ces conditions, la solution du conflit pourrait donc être postérieure à l'Uruguay Round, peut être dans l'attente que la C.E.E. se prononce de nouveau sur l'autorisation de la somatotropine (hormone de croissance laitière)...

6. L'homologation de la procymidone : les lenteurs américaines

Arguant de la présence de résidus de procymidone - molécule utilisée sur la vigne comme fongicide couramment employée et autorisée mais non homologuée par la Food and Drug Administration- les Etats Unis bloquent l'importation de certains vins français et italiens.

Le débat ne porte pas sur la toxicité du produit, mais sur l'inexistence d'une homologation formelle du produit. La société détentrice du brevet a aussitôt présenté à l'EPA (Environmental Protection Agency) un dossier d'homologation.

Les Etats-Unis se retranchent derrière la procédure administrative (1) alors qu'une solution négociée à court terme était envisageable.

La position américaine est très clairement exposée dans une publication officielle américaine (2) :

"L'évaluation préliminaire des données concernant la procymidone montre que ce fongicide, aux taux qui ont été détectés dans les vins importés, ne semble pas constituer de danger sérieux pour la santé humaine. Néanmoins, la pleine protection de la santé des consommateurs et le maintien de la confiance publique dans le système d'agrément de l'EPA nécessitent que l'agence respecte les procédures normales d'homologation pour fixer une norme de tolérance à la procymidone".

Le rapprochement de la position américaine sur les hormones de croissance de celle sur la procymidone est intéressante :

- les hormones de croissance sont interdites dans la Communauté mais nous contestons le bien fondé scientifique de cette interdiction. Nous demandons par conséquent à pouvoir continuer à exporter vers la Communauté des produits contenant les substances ;

- la procymidone n'est pas dangereuse pour la santé, mais elle n'est pas homologuée aux Etats-Unis. Nous interdisons par conséquent les importations de produits en renfermant...

III. CRISE DU GOLFE ET OUVERTURE A L'EST

A. LA CRISE DU GOLFE

Les conséquences de la crise du Golfe sur l'agriculture française peuvent être appréciées sur le plan de la restriction aux

(1) La publication d'un appel à commentaire public fait partie du processus normal suivi par l'EPA lorsqu'elle propose de fixer un niveau de tolérance pour un produit phytosanitaire.

(2) USA - Agriculture - Lettre mensuelle du bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des Etats-Unis en France, numéro 7, octobre 1990.

échanges agro-alimentaires d'une part, sur la modification des coûts de production, et donc l'évolution du revenu, d'autre part.

1. Les conséquences sur les débouchés

Globalement les exportations agro-alimentaires françaises en direction de l'Irak et du Koweït ne représentent qu'une faible part du total de nos ventes à l'étranger : plus de 500 millions vers l'Irak, 150 millions de francs vers le Koweït sur 180 milliards de francs d'exportations en 1989. Seraient particulièrement touchés les laits et produits laitiers, les viandes de volaille et les plants de pommes de terre, pour lesquels l'Irak représente près de 12 % des débouchés français.

Il est évident que l'extension du conflit aurait des conséquences beaucoup plus significatives : la zone proche et moyenne orientale, avec l'Egypte, représente près de 40 % des débouchés pour les viandes de volailles.

En revanche, l'augmentation du prix du pétrole devrait permettre un accroissement des exportations françaises vers ses habituels clients producteurs de pétrole. Le rapport ⁽¹⁾ du Commissariat général du plan estime sur la base du doublement du prix du baril, ce surcroît d'exportation à 3 milliards de francs.

D'autres pays exportateurs sont beaucoup plus touchés que la France. Le Canada, par exemple, exporte près d'un million de tonnes de grains en Irak. De même, l'Australie et les Etats-Unis pour les viandes et céréales, la Turquie pour les aliments pour le bétail, le Brésil pour les viandes voient un débouché important se fermer. Ces pays s'efforceront donc de placer les produits non vendus à l'Irak sur le marché international, venant ainsi concurrencer les exportations françaises.

Enfin, la baisse du dollar rend plus difficiles les exportations françaises. En témoigne, d'ailleurs, la révision à la baisse de l'estimation du solde extérieur dont on avait pu envisager qu'il atteindrait, pour 1990, 60 milliards de francs.

(1) Commissariat général du plan - Groupe "anti crise". Documents de travail : "Les aspects sectoriels et micro-économiques".

2. Les coûts de production et le revenu

Rappelons que les produits pétroliers et les engrais (1) représentent respectivement, 15 % et 6,5 % des consommations intermédiaires de l'agriculture. En 1989, les agriculteurs ont acheté pour 9 milliards de produits pétroliers et 20,5 milliards d'engrais (dont 8,2 milliards de francs d'engrais azotés).

Différentes simulations se sont attachées à déterminer l'impact de la hausse des produits pétroliers sur l'évolution des produits intermédiaires et sur le revenu. Le tableau ci-après les retrace :

| Organisme | Hypothèse de travail | Consommations intermédiaires | Evolution du revenu |
|------------------------------|---|--|---|
| A.P.C.A. | Pétrole à 23 \$ le baril | Produits pétroliers + 40 % Engrais + 15 % | - 5,1 % |
| REXECO (1) | 1) Pétrole à 28 \$ le baril | Consommations intermédiaires : + 1,3 % en 1990 + 2,4 % en 1991 | - 1,3 % en 1990 - 2,6 % en 1991 - 3,9 % en cumulé |
| | 2) Pétrole à 36 \$ le baril | Consommations intermédiaires : + 2,3 % en 1990 + 4,5 % en 1991 | - 2,4 % en 1990 - 4,6 % en 1991 - 7 % en cumulé |
| Commissariat général du Plan | 1) Même simulation que précédente 2) Modèle MAGALI (25 \$) par rapport à baril à 19 \$ | Consommations intermédiaires : + 1,8 % en 1992 + 1,7 % en 1995 | - 1,19 % en 1992 - 1,17 % en 1995 |

(1) Organisme de prévision économique

Quelles que soient les hypothèses retenues et les modèles économétriques utilisés, il n'est pas douteux que le renchérissement des produits pétroliers se traduira par une hausse des consommations intermédiaires et vraisemblablement par une réorientation des productions au détriment des spéculations les plus consommatrices (céréales) ainsi que par une ponction sur le revenu agricole.

(1) La fabrication d'engrais consomme de l'énergie : près de 35 % du coût pour les engrais azotés ; 7 % pour les autres éléments. Globalement, les produits pétroliers représentent un tiers des coûts de production de l'industrie des engrais.

B. L'EVOLUTION DES PAYS DE L'EST

Les changements politiques et économiques entrepris dans les pays d'Europe de l'Est ne seront pas sans conséquence sur la situation de l'agriculture et de l'agro-alimentaire européens, voire mondiaux.

L'agriculture est en effet l'un des secteurs importants de l'économie de ces différents pays. Elle occupait ainsi, en 1987, plus de 15 % de la population active de ces pays avec des pointes à près de 30 % pour la Roumanie et la Pologne. Elle représente, à l'exception de la R.D.A., de l'URSS et de la Yougoslavie, toujours plus de 15 % du P.N.B. En terme de surface agricole utilisée, la superficie consacrée à l'agriculture atteint la moitié de celle de l'ensemble de la CEE ; la SAU polonaise est ainsi supérieure à celle de chacun des pays de la Communauté, à l'exception de la France et de l'Espagne.

| | S.A.U. (1) | Part dans la population active (1987) | Part dans le PNB | Part dans les exportations 1981-1985 | Part dans les importations 1981-1985 | Part dans les investissements |
|-----------------|---------------|---|---------------------|---|---|-------------------------------------|
| Pologne | 18,9 | 28,4 | 15 | 6 | 9 | 16 |
| Roumanie | 15 | 28,7 | 15 | 24 | 6 | 16,7 |
| Bulgarie | 6,2 | 20 | 27 | 22 | 4 | 5,8 |
| Tchécoslovaquie | 6,8 | 12,2 | 16 | 3 | 6 | 13,8 |
| Hongrie | 6,5 | 20,9 | 19 | 24 | 6 | 16,7 |
| Yougoslavie | - | 25 | 14 | - | - | - |
| R.D.A. | 6,2 | 10 | 12 | 3 | 11 | 7,7 |

(1) en millions d'hectares

En 1985, la C.E.E. à 12 disposait d'une S.A.U. de 129 millions d'hectares (dont 28,5 pour la France) et employait dans l'agriculture 8,6 % de la population active. Rappelons que l'URSS a une SAU de 600 millions d'hectares.

Les pays de l'Est ont, par conséquent, une vocation agricole, antérieure à l'installation des régimes communistes.

L'organisation des structures de production, le manque d'intrants, l'insuffisance notoire des moyens de stockage, de conditionnement et de distribution ont, jusqu'à aujourd'hui, fortement handicapé les performances de ce secteur. Il n'en reste pas moins que ces pays sont déjà des concurrents, sur certains secteurs (1), ou deviendront des concurrents de l'agriculture française.

Il n'en reste pas moins que, d'ores et déjà, la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie sont des nations agro-exportatrices. La Bulgarie couvre trois fois ses importations agro-alimentaires et la Hongrie deux fois.

Il est difficile d'estimer, aujourd'hui, quelles conséquences peuvent être attendues de la libéralisation de ces économies. D'autant que la situation est très variable selon les pays : potentialités naturelles, type d'exploitation, niveau de rendement, développement de l'appareil de transformation et de distribution. Il apparaît cependant que l'agriculture sera l'un des secteurs d'action privilégiée des politiques mises en place. La mise en valeur de potentialités sous exploitées permettrait à la fois d'obtenir les devises nécessaires au financement de la modernisation des autres secteurs et de mieux satisfaire les besoins alimentaires de la population.

Jusqu'ici la conjonction d'une politique d'indépendance économique, d'accumulation de devises fortes et de satisfaction minimale des besoins alimentaires internes avait conduit à une structure du commerce extérieur parfois mal ajustée à la structure de la production et des coûts.

La Pologne, par exemple, est un gros exportateur de viande, source de devises, alors que cette denrée est rationnée pour la population. Cette volonté d'exporter conduit à brader les produits à des cours inférieurs aux prix mondiaux. On constate, pour l'essentiel des produits des pays de l'Est importés dans la C.E.E., que les prix sont nettement inférieurs à ceux en vigueur pour les échanges intra C.E.E.

Même si les flux commerciaux restent en grande partie orientés vers les pays socialistes (environ 40 % des exportations agro-alimentaires tchécoslovaques, 20 % des exportations polonaises et 55 % des exportations hongroises) et si les importations françaises en

(1) D'ores et déjà, les exportations de certains pays de l'Est sont fortement concurrentielles : foie gras et volailles hongrois, chevaux polonais, volailles et tournesol bulgares, sucre tchèque...

provenance de pays de l'Est représentent à peine 1,5 % de ses importations agro-alimentaires totales, les pays de l'Est européen pourraient devenir, à plus ou moins longue échéance, agro-exportateurs nets.

Les experts (1) estiment que, dans un premier temps, ces pays seront obligés de recourir aux importations pour satisfaire la demande des populations. Notons, sur ce point, que la politique de réduction de la production menée par la C.E.E., ne place pas favorablement cette dernière pour répondre à cette demande. Il apparaît, cependant, que la plupart de ces pays ne souhaitent pas utiliser leurs devises pour des importations agro-alimentaires. Par la suite, c'est à l'agriculture et à l'agro-alimentaire locaux qu'il appartiendra de prendre le relais.

A plus longue échéance, on peut s'attendre (2) à une autosuffisance complète en Europe (hors U.R.S.S.) et à une politique d'exportation agressive, reposant sur des prix volontairement compétitifs, couplée à une nécessaire augmentation du niveau de satisfaction des besoins intérieurs.

Dans la mesure où la restructuration et le développement de l'industrie agro-alimentaire est un objectif politique en Europe de l'Est, l'agro-alimentaire français pourrait bénéficier, de même que l'industrie phytosanitaire et des semences, de l'augmentation des exportations vers les pays de l'Est.

Les différents États de la Communauté s'efforcent de se placer sur ce marché en voie de développement. Il semble que la France soit quelque peu en retrait par rapport à ses concurrents et que l'on assiste à un partage de fait du marché : R.F.A. en Allemagne de l'Est, secteur laitier "réservé" aux Hollandais en Pologne et en U.R.S.S, aux Danois en Hongrie et en Tchécoslovaquie.

Globalement, on peut indiquer (3) qu'à l'exception de la Roumanie et de la Pologne, la présence des entreprises agro-alimentaires françaises reste très discrète. Peu présente en Tchécoslovaquie, la France est totalement absente en Bulgarie ou en Yougoslavie. Elle pourrait, en revanche, développer ses activités en U.R.S.S. et en Hongrie.

(1) Note du centre français du commerce extérieur *L'agro-alimentaire dans les pays de l'Est*

(2) *Etudes de l'APCA*

(3) *Lettre des pays de l'Est - n° 1 - jeudi 8 novembre 1990.*

La filière agricole française doit renforcer sa présence pour éviter que nos concurrents soient seuls présents sur les marchés de l'Est. Déjà les parts de marché détenues par la France ont reculé de 30 % entre 1980 et 1988, tandis que l'Italie et l'Autriche augmentaient les leurs de 18 % et la R.F.A. de 7,6 %. La France n'assure que 6,6 % des exportations occidentales, les meilleurs résultats étant obtenus dans l'agro-alimentaire (9,8 % des parts de marché), mais loin derrière la R.F.A. qui couvre 31 % des exportations occidentales.

Les besoins prioritaires concernent les équipements pour la production agricole et pour l'ensemble des industries agro-alimentaires qui souffrent de l'insuffisance ou de la vétusté du matériel : moyens de transports et chaînes de froid pour les industries laitières ou de transformation de la viande, stockage de céréales, équipements de serres, malteries et brasseries, abattoirs modernes. C'est donc un vaste marché qui s'ouvre à l'industrie française de l'équipement et de l'agro-alimentaire, sur lequel sa technologie devrait la placer favorablement.

Il n'en reste pas moins que l'accentuation de nos échanges et de la coopération ne doit pas cependant s'effectuer de manière incontrôlée, notamment dans les secteurs sensibles de la politique agricole commune, déjà soumis à des restrictions quantitatives.

La mise sur le marché de la Communauté, cet été, de viandes en provenance des pays de l'Est et cédées à des prix de braderie, incite à se montrer particulièrement vigilant.

CHAPITRE II

La politique agricole commune à la croisée des chemins

I. UNE MAITRISE REUSSIE DES DEPENSES AGRICOLES

Vingt-cinq ans de fonctionnement avaient permis d'atteindre l'objectif initialement fixé à la PAC : l'autosuffisance alimentaire et la sécurité d'approvisionnement pour la quasi totalité des produits. Basée sur des prix garantis à des niveaux élevés et bénéficiant de remarquables gains de productivité, la politique menée jusque dans les années 80 ne peut être considérée comme un échec : le but assigné a été atteint, même si la croissance des dépenses et la détérioration du revenu agricole a conduit à réorienter la politique suivie dans le sens d'une maîtrise et d'une meilleure allocation des dépenses agricoles.

Cette réorientation de la PAC s'est traduite à la fois par la définition, en 1988, de nouvelles règles de financement et par la mise en place, à partir de 1984, de mécanismes destinés à décourager les productions excédentaires.

A. LA MAÎTRISE DES COÛTS BUDGÉTAIRES

La discipline budgétaire décidée lors du sommet de Bruxelles prévoit une limitation de la hausse des dépenses, pour 5 ans, jusqu'en 1992. Pour les dépenses agricoles, elle s'est traduite par la mise en place d'un plafond maximum pour les dépenses de soutien -"guide line"- dont le taux d'augmentation est fixé au trois quart (74 %) du taux de croissance annuel du P.N.B. communautaire.

Il avait été prévu le financement hors ligne directrice de l'écoulement des stocks accumulés dans le passé. L'impact des fluctuations du dollar sur les dépenses agricoles est partiellement financé hors ligne directrice : une réserve de 1 milliard d'écus est

inscrite annuellement au budget qui donne lieu, au-delà d'une franchise de 400 millions d'écus à des virements en provenance ou en direction du FEOGA/garantie selon que les fluctuations ont généré des coûts ou des économies.

Ce système a fonctionné de façon efficace puisque la part dans le budget du FEOGA garantie s'est réduite régulièrement (60 % des crédits d'engagement en 1988 ; 54,1 % en 1991) A l'horizon 1993, l'objectif est de ramener les dépenses de soutien des marchés à 50 % des dépenses totales. Les crédits inscrits ont été inférieurs à la ligne directrice et les dépenses constatées sont restées inférieures aux dépenses budgétaires prévues.

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|-------------------------------|------|-------|-------|-------|
| Guide line | 27,5 | 28,62 | 30,63 | 32,5 |
| Budget | 27,5 | 26,74 | 26,45 | 30,35 |
| Exécution | 26,4 | 24,40 | 25,6* | ? |
| Solde guide line- budget | 0 | 1,88 | 4,18 | 3,3 |
| Solde guide line exécution | 1,1 | 4,22 | 5,03 | ? |
| Solde budget exécution | 1,1 | 2,34 | 0,85* | ? |

*Prévision

(en milliards d'écus)

Pour les exercices 1990 et 1992, il semble cependant que l'écart entre le guide line et le budget devrait se réduire. Le projet de budget de 1991 prévoit ainsi une croissance du budget agricole supérieur à celui de l'ensemble du budget de la communauté (+ 14 % contre + 13 %).

B. LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES DISSUASIFS

Parallèlement à cet encadrement budgétaire, ont été instaurés des mécanismes de nature diverse tendant à contenir la production.

Il s'agit d'une part, des systèmes de quotas, introduits dans le secteur laitier, d'autre part des quantités maximum garanties. Dans les deux cas, au-delà d'un seuil de production garanti, les producteurs sont pénalisés. Dans la même optique, les organisations communes de marché ont vu leurs mécanismes de mise à l'intervention durcis : renforcement des critères de qualité, réduction de la période d'intervention, plafonnement des quantités portées à l'intervention.

Enfin, et plus directement, les exploitants sont incités, par l'octroi de primes, à retirer des terres arables de la production ou à utiliser différemment les facteurs de production (aides à l'extensification).

II. VERS UNE NOUVELLE REORIENTATION DE LA PAC ?

Outre la programmation budgétaire des dépenses, qui traduisait, en fait, une nouvelle définition des priorités et un engagement moindre en faveur de l'agriculture. Il avait également été décidé, en 1988, de doubler la dotation des fonds structurels européens (FEDER, FEOGA - orientation, FSE) et de concentrer le financement de ces fonds sur cinq objectifs.

Deux de ces objectifs concernent le secteur agricole :

- l'objectif 1 de développement des zones, notamment agricoles, en retard.

- l'objectif 5 articulé en deux volets : l'objectif 5 a) qui vise à accélérer l'orientation des structures agricoles ; l'objectif 5 b) centré sur le développement des zones rurales.

Dans ce cadre, les mécanismes existants (1) sont ou seront adaptés. Enfin, des aides directes au revenu se mettent progressivement en place.

Dans le droit fil du "Livre vert" publié par la Commission en 1985, différentes mesures d'accompagnement de la politique de soutien des marchés avaient été prises : l'aide à l'extensification, l'encouragement à la pré retraite, le retrait des terres.

En 1989, en introduisant l'option de l'aide directe aux revenus (2) dans la PAC, la commission a franchi une nouvelle étape. Ce qu'ont confirmé les propositions de prix pour la campagne 1990-1991 : la Commission a, en effet; proposé de moduler certains instruments de politique des marchés, dans un souci de développement rural, en faveur des petits producteurs.

Les déclarations de M. Jacques DELORS, lors des assises européennes du monde rural, les 6 et 7 novembre dernier, préconisant l'octroi aux agriculteurs d'une "garantie de revenu" pour rémunérer leur rôle en milieu rural, confirment bien cette évolution.

De même, la déclaration du Conseil à la suite de l'adoption de la proposition communautaire au GATT, prévoit, qu'en contrepartie des engagements qui seront pris dans les négociations du GATT, des propositions seront faites tendant à :

- *"réorienter les soutiens accordés aux agriculteurs et à la production (...)* ;

- *renforcer l'aide structurelle, y compris les aides au revenu n'ayant pas d'incidence sur la production, en concentrant celle-ci sur les catégories de producteurs ou les régions qui auront le plus de difficultés à s'adapter à la situation nouvelle (...).*"

Les incertitudes qui pèsent sur cette évolution discernable ne sont pas minces. Peut-on s'orienter vers un "découplage" des aides, dissociant l'aide du volume produit ? Mesure-t-on clairement ses conséquences sur l'occupation de l'espace et le bouleversement qu'elle

(1) *Aides aux investissements dans les exploitations (réforme des PAM), installation des jeunes agriculteurs, pré-retraite, aides compensatoires en zone de montagne ou défavorisées, zones sensibles au point de vue de l'environnement, extensification, reconversion, gel des terres, amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles*

(2) *Il s'agit d'un régime optionnel : les Etats-membres peuvent apporter des aides directes au revenu des agriculteurs qui ont été affectés par les réformes de la PAC. C'est, par exemple, le cas des PARA ovins en France.*

induirait dans la répartition des soutiens communautaires entre les États-membres ? N'est-ce pas enfin accrédi- ter le schéma d'une agriculture "duale", surtout si les aides sont découplées, dont un pan est supposé tirer ses revenus du marché, tandis que l'autre relèverait d'une solidarité élargie ?

Quoi qu'il en soit, il semble, par conséquent, que la Communauté ait résolu de réorienter plus nettement son action en direction de l'aménagement des structures et des aides directes. En transférant une partie des mesures d'aides et de soutien vers les actions rurales autre qu'agricoles, elle entend étendre son intervention au-delà de l'agriculture, à l'ensemble des activités en milieu rural.

III. LA PRISE EN CHARGE DE LA RÉUNIFICATION ALLEMANDE

L'unification allemande se traduit, pour la PAC, par la prise en charge de l'agriculture des territoires de l'ex-RDA.

Des dispositions provisoires ont été prises par la Commission, en attendant l'instauration de mesures transitoires à prendre par le Conseil, puis la soumission intégrale de cette agriculture aux dispositions de la PAC.

Ces mesures transitoires, proposées par la Commission sont dans une large mesure favorables à l'agriculture allemande :

- la Communauté prend en charge les stocks est-allemands, sous réserve que l'intervention publique soit prévue par la réglementation communautaire et qu'ils correspondent aux exigences qualitatives de la C.E.E. ;

- les Q.M.G. ne sont pas revues à la hausse et les quantités produites en R.D.A. ne seront pas prises en compte lors de la constatation de la production communautaire. Toutefois, l'ensemble de la production allemande sera soumise aux conséquences de l'application des stabilisateurs en cas de dépassement ;

- les quotas reconnus à la R.D.A. paraissent très largement "taillés" : 970.000 tonnes (dont 665 920 tonnes de quotas A et 204 270 tonnes de quotas B) pour le sucre ; 6 570 000 tonnes de quotas laitiers (en retrait de 25 % sur la production actuelle) ;

- la politique des structures sera directement applicable ;

- les aides nationales à l'agriculture sont autorisées mais devront être dégressives et limitées dans le temps. Par ailleurs, l'avantage fiscal de T.V.A. dont bénéficie l'agriculture ouest-allemande est étendu à l'Allemagne orientale ;

De nombreuses dérogations, enfin, sont ouvertes dans les domaines sanitaires et vétérinaires. En contrepartie, les produits non conformes à la réglementation communautaire ne pourront circuler hors du territoire de l'ex R.D.A., de même que les produits importés des pays tiers (en fait, le COMECON), en vertu d'accords antérieurs. Selon la Commission, les mécanismes normaux de surveillance, tant allemands que communautaires devraient permettre d'éviter tout "dérapage".

Le coût de l'intégration des territoires de l'ex-R.D.A. sont généralement évalués, pour la PAC, à un surcoût de l'ordre de 1,85 milliard d'écus. La France s'est inquiétée de cette imputation sur le FEOGA garantie et avait demandé la création d'une réserve spéciale. Le Conseil et la Commission ont cependant jugé que, compte tenu de la marge disponible en fonction de la ligne directrice agricole qui est d'environ 2,4 milliards d'écus, il n'était pas nécessaire de créer cette réserve. Cependant, l'engagement a été pris qu'au cas où la dépense agricole résultant directement de l'unification allemande ne pourrait être financée dans ces limites, sans affecter le bon financement de la PAC, des crédits additionnels seraient mobilisés au-delà de la ligne directrice actuelle.

Il n'en reste pas moins que l'intégration de la R.D.A., compte tenu de son système de production relativement efficace dans certains secteurs (betteraves, pommes de terre, céréales, porcs, lait) pourrait accroître la production déjà excédentaire de la Communauté.

Le négoce estime, par exemple, qu'aujourd'hui importateur, la R.D.A. devrait devenir à échéance de 2 ou 3 ans, exportateur net de céréales.

Il n'est peut être pas inutile de rappeler qu'avant la seconde guerre mondiale, les terres fertiles de l'ex-R.D.A. produisaient davantage que celles de la R.F.A. (1). La réunification permettra déjà à la R.F.A. de prendre le pas sur la France pour la production de lait, de viande bovine et de pommes de terre. Elle se rapproche également de la France pour la production céréalière et betteravière. De plus,

(1) *Le Figaro*, jeudi 1er mars 1990

jusqu'ici premier client agro-alimentaire de la France, la R.F.A., désormais, subviendra davantage à ses besoins.

Le tableau (1) ci-après illustre le "rééquilibrage" que la réunification entraîne au sein de la communauté

Part des deux Allemagne dans la production agricole de l'Europe

| Productions | Part de la RFA dans la production des Douze (en %) | Part de la RFA + RDA dans la production des Treize (en %) | Part de la France dans la production des Douze (en %) | Part de la France dans la production des Treize (en %) |
|--------------------|--|---|---|--|
| Céréales | 16 | 21 | 33 | 31 |
| Oléagineux | 7 | 9 | 40 | 39 |
| Pommes de terre | 18 | 37 | 17 | 13 |
| Betteraves à sucre | 21 | 28 | 33 | 30 |
| Légumes | 4 | 7 | 14 | 14 |
| Viande porcine | 26 | 35 | 13 | 11 |
| Viande bovine | 22 | 28 | 26 | 24 |
| Volaille | 7 | 11 | 24 | 23 |
| Viande ovine | 3 | 6 | 16 | 15 |
| Lait | 21 | 27 | 24 | 22 |

On peut, enfin, estimer qu'accédant, avec la réunification, au rang de grande puissance agricole, la R.F.A. aura à coeur de défendre au sein de la Communauté des intérêts et des positions, voisins de ceux de la France.

(1) *Le Nouvel Agriculteur*, 23 février 1990, page 16

CHAPITRE III

Une agriculture éprouvée

I. LA CRISE AGRICOLE

A. LE REVELATEUR DE DEUX SECHERESSES CONSECUTIVES

Pour la seconde, voire pour certains départements, la troisième année consécutive, la sécheresse a durement éprouvé l'agriculture française. Quarante-quatre départements de la moitié ouest de la France, et tout particulièrement le Centre Ouest (Poitou-Charentes et Pays-de-Loire) ont été les plus gravement touchés en 1990.

D'après l'A.P.C.A., les cultures d'hiver et la viticulture connaissent des résultats irréguliers. Les cultures de printemps, les fourrages pour les productions animales ont des rendements en forte baisse, ainsi que certaines productions légumières et arboricoles.

Les éleveurs, par ailleurs touchés par les dysfonctionnements de l'organisation de marché de la viande ovine et bovine, sont les plus pénalisés.

Au titre de la sécheresse 1989, 77 départements ont été déclarés totalement ou partiellement sinistrés, principalement au titre des productions fourragères. 61 départements, où le caractère de calamité agricole a été reconnu à cette sécheresse, devraient bénéficier de versements d'indemnités, dont le montant est estimé à 1,5 milliard. Au 1er septembre 1990, 35 départements avaient reçu plus d'un milliard de francs.

L'an dernier, M. Henri NALLET avait chiffré l'ensemble des mesures mises en place à 5 milliards de francs, soit 1,6 milliard à

la charge de l'Etat alors que les dégâts pouvaient être estimés entre 10 et 15 milliards de francs.

Cette sécheresse a été d'autant plus durement ressentie qu'elle a frappé une profession déjà ébranlée par les crises ovine et bovine.

Pour l'élevage bovin 1990, l'année 1990 a été marquée par un retournement du marché, après une année 1989 plutôt favorable. Les raisons de cette crise sont multiples : redémarrage de la production européenne, contraction structurelle et conjoncturelle de la demande (affaire des "vaches folles"), mais aussi importations en provenance des pays de l'Est, notamment de l'ex-R.D.A. qui, même si elles ont porté sur des quantités marginales, ont contribué à une brutale dépréciation des cours, compte tenu du prix de braderie auquel ces viandes étaient cédées.

Cette crise aura servi de révélateur du fonctionnement insatisfaisant du système réformé de soutien des marchés et de l'impréparation de la Communauté face à l'évolution de l'ex-R.D.A.

Plus ancienne, la crise ovine résulte de l'existence d'un règlement communautaire qui pénalise les producteurs français, en raison notamment du mode de calcul de la Q.M.G., de l'application d'un stabilisateur et des exportations des pays tiers en direction de la Grande-Bretagne. Alors que la consommation croît, la production nationale ovine diminue. Cette situation est extrêmement préoccupante, non seulement sur le plan économique, mais aussi sur celui de l'aménagement de l'espace rural : dans les régions les plus défavorisées, l'élevage ovin est, en effet, le dernier "barrage" contre la désertification.

La crise de l'élevage n'est d'ailleurs qu'un symptôme de la fragilisation d'un nombre croissant d'exploitations qu'occulte trop souvent l'annonce médiatique d'un revenu moyen agricole en hausse ou de la poursuite de l'amélioration du solde commercial.

C'est oublier que, globalement, les prix sont en baisse depuis vingt ans (1), que l'inflation ne vient plus "gommer" les charges financières que la concurrence s'accroît et que les marchés se

(1) Au cours des trente dernières années, la production agricole a crû, annuellement, de 2,6 % par an, alors qu'au cours des deux dernières décennies, l'évolution des prix en termes réels a décru du même rythme. Les prix en monnaie constante des livraisons animales ont diminué de près de 26 % entre 1979 et 1989 et de 44 % entre 1989 et 1959... Sur la dernière décennie, les productions végétales ont crû en volume de 3,7 % annuellement et leurs prix en francs constants ont baissé de 3,4 %.

ferment, qu'enfin la Communauté s'est orientée vers une politique de maîtrise des productions.

Cette crise est d'autant plus inquiétante qu'elle entraîne des réactions de rejet à l'égard de la PAC et de ses mécanismes les plus contestés : rigidité de l'application des stabilisateurs, fonctionnement insatisfaisant des mécanismes de soutien de marché.

Plus généralement, le monde agricole ne voit plus quelles voies la Communauté ouvre à l'agriculture. Après avoir permis à la Communauté de parvenir à l'autosuffisance agro-alimentaire, après s'être engagés dans la voie du contingentement de la production, dont ils avaient pu espérer que la contrepartie serait le maintien des prix, les agriculteurs se voient aujourd'hui proposer de réduire leur production, voire de retirer du cycle productif une partie des terres.

II. LES DEUX PLANS "NALLET"

Ces deux plans, annoncés les 31 août et 26 septembre 1990, devraient mobiliser environ trois milliards de francs, supportés paritairement par la profession et l'Etat, pour un impact en trésorerie de cinq milliards de francs.

Le plan "élevage" du 31 août 1990 est réservé aux producteurs ovins et bovins des départements les plus touchés par la sécheresse, à l'exception du report des cotisations sociales qui concernent l'ensemble des éleveurs français et des aides aux structures collectives d'irrigation.

| Mesures | Montant - Effet en trésorerie (millions de francs) | Coût pour l'Etat (millions de francs) | Prise en charge |
|---|--|---------------------------------------|---|
| Plan du 31 août | | | |
| Mise à disposition de céréales à prix réduit ou gratuitement pour les éleveurs les plus touchés | 670 | 670 | Disponibilités des offices |
| Report des cotisations sociales jusqu'au 1er janvier 1991 | 1.000 | 14 | Trésorerie du BAPSA |
| Prise en charge des intérêts de prêts bonifiés (P.S.E., P.S.M...) | 250 | 250 | Charge de bonification |
| Report ou consolidation d'annuités des emprunts bonifiés | 650 | 162 | Charge de bonification, étalée sur plusieurs années |
| Avance exceptionnelle de trésorerie (avance sur indemnité 90 pour les agriculteurs ayant bénéficié d'une indemnité pour 1989) | 500 | 62 | Disponibilités OFIVAL |
| Prise en charge des frais financiers des structures d'irrigation n'ayant pu irriguer | 35 | 35 | Reliquats du FADA |
| Sous-Total | 3.105 | 1.193 | |

| | | | |
|---|---|--|---|
| | | | |
| Plan du 26 septembre | | | |
| Création d'un fonds de restructuration de la dette agricole, supporté par le Crédit agricole et financé par les dépôts des notaires | dont 1.400 200 en 1990 400 en 1991 400 en 1992 400 en 1993 | Déductibilité fiscale de la dotation du crédit agricole au fonds | Crédit agricole |
| Solidarité en faveur des producteurs de céréales (coût des semences) et d'oléoprotéagineux | 100 | - | UNIGRAINS SOFIPROTEOL |
| Etalement des cotisations sociales | 200 | 20 | Réserves BAPSA |
| Abandon de créances en cas de redressement judiciaire ou de cessation d'activité | 100 | 100 | Crédits non consommés au titre "agriculteurs en difficulté" |
| Versement de l'indemnité annuelle d'attente sans passage préalable par la procédure judiciaire | 25 | 25 | Réserves du CNASEA |
| Dévalorisation et déplafonnement de l'ISM (applicabilité dès 1990) | 140 | 140 | Crédits non consommés à ce titre |
| Extension aux zones de montagne et défavorisées du programme communautaire de rachats de quotas laitiers | 60 | 60 | Réserves ONILAIT |
| Sous-Total | 1.745 | 345 | |
| TOTAL | 4.850 | 1.538 | |

Au total, au titre de ces plans, pour un impact en trésorerie de près de 5 milliards de francs, la profession contribuera à hauteur d'1,5 milliard de francs (1,4 milliard pour le Crédit agricole, 100 millions pour SOFIPROTEOL et UNIGRAINS), soit autant que l'Etat (1).

Ajoutons, enfin, que les collectivités locales, pour soulager les situations dramatiques qu'elles constataient, ont été amenées à fournir aux éleveurs les plus touchés des aides d'urgence.

A la question adressée par votre rapporteur sur la comparaison susceptible d'être établie entre l'indemnisation des sécheresses 1989 et 1990 et celle de 1976, il a été répondu qu' : *"il convient de rappeler que la sécheresse de 1976 n'a pas été indemnisée par le Fonds national de garantie des calamités agricoles mais directement par l'Etat sur des ressources spécifiques. Il n'est pas possible d'effectuer une comparaison convenable entre l'impact de la sécheresse de 1976 et celles de 1986 ou 1989, les bases d'indemnisation ayant été fixées à l'époque de façon forfaitaire. Le montant des sommes ainsi versées s'est élevé à environ 4 milliards de francs.*

En revanche, pour 1986, le Fonds a été amené à verser plus de 2.338.000.000 de francs à 232.500 agriculteurs."

La succession de sinistres particulièrement importants au cours des deux dernières années a, d'ailleurs, conduit les pouvoirs publics à envisager la réforme du système actuel du fonds national des calamités agricoles (2). Pour 1990, qui verra le versement des indemnités 1989, le montant des indemnités ne devrait pas, en théorie, être inférieur à 1,5 milliard de francs. Rappelons que le fonds est financé paritairement par le biais d'une contribution additionnelle aux primes ou cotisations de contrats d'assurance souscrits par les agriculteurs et par une subvention de l'Etat, qui s'élève en 1989 à 756 millions de francs, dont 500 ouverts au titre de la loi de finances rectificative pour 1989. 500 millions sont également prévus dans le prochain collectif.

(1) 817 millions au titre des offices et du CNASEA, 447 au titre de la charge de bonification et du FADA, 240 au titre de crédits budgétaires "non consommés" : agriculteurs en difficulté et ISM et 34 au titre du BAPSA.

(2) Un rapport a été déposé fin juillet et sert de base au projet de loi actuellement en cours d'élaboration.

III. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS DE 1989

A. LE REVENU AGRICOLE

Après une année 1988 au cours de laquelle avait été enregistrée une baisse quasi générale sur toutes les spéculations, 1989 affiche une hausse de 9 % du revenu agricole brut (1) moyen.

Les chiffres publiés le 20 novembre dernier, par la Commission des comptes de l'agriculture, font également état d'un revenu brut moyen en hausse de 5,1 % (5,7 % pour les exploitations à temps complet).

(1) R.B.A. = valeur ajoutée brute des livraisons (livraisons - consommations intermédiaires) - emplois (salaires, cotisations sociales, impôts lié à la production) = excédent brut d'exportation + indemnités d'assurance + transferts courants perçus = compte de revenu de la branche - emplois (intérêts, primes d'assurances, charges locatives, impôts fonciers, transferts courants versés).

R.B.E. = R.B.A. - cotisations + prestations sociales

Evolution du revenu agricole

| % d'évolution annuelle | Revenu brut agricole global en francs courants | R.B.A. moyen par exploitation en francs courants | R.B.A. moyen par exploitation en francs constants |
|---|--|--|---|
| 1977 | + 7,9 | + 10,2 | + 1,9 |
| 1978 | + 4,2 | + 6,1 | - 3,4 |
| 1979 | + 8,6 | + 10,5 | + 0,6 |
| 1980 | + 3,1 | + 5,1 | - 5,4 |
| 1981 | + 13,9 | + 16,1 | + 4,7 |
| 1982 | + 23,9 | + 26,6 | + 13,7 |
| 1983 | - 1,2 | + 0,9 | - 7,9 |
| 1984 | + 9,6 | + 12,2 | + 4,7 |
| 1985 | 0 | + 2,7 | - 2,3 |
| 1986 | + 1,5 | + 4,4 | - 0,9 |
| 1987 | + 4,6 | + 7,6 | + 4,4 |
| 1988 | - 4,1 | - 1,2 | - 4,4 |
| 1989 | + 9,0 | + 11,9 | + 8,2 |
| Evolution moyenne annuelle de 1976 à 1989 (%) | + 6,0 | + 8,5 | + 0,9 |

Source : INSEE comptes de l'agriculture

L'appréciation susceptible d'être portée sur cette évolution doit être fortement nuancée.

Comme le relevait votre rapporteur l'an dernier, le revenu brut agricole moyen par exploitation, exprimé en francs constants, est resté stationnaire entre 1975 et 1988. La hausse de 9 %, enregistrée l'an dernier, se traduit par une hausse annuelle moyenne d'à peine 1 % entre 1977 et 1989.

De plus, la notion de revenu agricole brut doit être précisée. Elle peut difficilement être assimilée à celle des autres catégories socio-professionnelles, notamment des salariés.

Que l'on prenne le R.B.A. ou le R.B.E. (revenu brut d'exploitation), le revenu agricole est le solde entre le produit d'exploitation total et celui des charges réelles et représente la

rémunération des facteurs de production mis en oeuvre par l'exploitant et sa famille. Il doit permettre à la fois de dégager un revenu disponible pour le ménage et le financement du capital nécessaire à la poursuite de l'exploitation. Il est donc fondamentalement différent du revenu d'un salarié pour lequel il s'agit d'un revenu disponible. De plus, le revenu agricole, contrairement à celui de la plupart des autres catégories professionnelles, connaît une évolution en "dents de scie", où se succèdent bonnes ou mauvaises années. Une forte augmentation enregistrée une année peut, de ce fait, ne pas même permettre le rattrapage des baisses enregistrées les années précédentes.

Ce revenu, enfin, peut provenir pour partie de la décapitalisation effectuée par les exploitants qui connaissent de graves difficultés : le R.B.A. moyen s'augmente de l'appauvrissement de certaines catégories d'exploitants.

Enfin, ce revenu et son évolution sont très variables selon les types d'exploitation et les régions. L'écart des revenus moyens entre départements français va de 1 à 8, entre la Creuse et la Marne. Le tableau ci-après illustre cette hétérogénéité.

Ecart du nombre de départements par rapport à la moyenne nationale (1988)

| + 100 % | + 50 % | + 10 % | - 10 % | - 25 % | - 50 % |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 4 | 14 | 31 | 44 | 29 | 4 |

Une dispersion identique peut être relevée quant à l'évolution de ce revenu en 1989. Alors que le R.B.E. de la région Champagne-Ardenne augmente de 24,5 % et celui de la Bourgogne de 19,2 %, il diminue de 4,4 % en Basse-Normandie, de 8,3 % en Languedoc-Roussillon et de 17,9 % en Corse.

Les départements, de même, en fonction des spéculations prédominantes affichent des performances très contrastées : + 34 % pour la Marne et la Saône-et-Loire, 30,2 % pour la Côte d'Or, 52 % pour la Gironde, mais - 8 % pour l'Eure, - 7 % pour le Calvados, - 13,6 % pour les Alpes maritimes et - 23 % pour le Gard.

Des comptes par catégories d'exploitation établis par le S.C.E.E.S., il ressort que la hausse de 1989 n'est ni générale, ni d'une ampleur comparable selon les orientations.

Ainsi, le revenu connaît une croissance exceptionnelle en viticulture de qualité (+ 68 %) et en élevage hors sol (+ 41 %), due à la forte hausse des vins de qualité et des porcins. L'augmentation reste importante en arboriculture fruitière (+ 16 %) et dans les orientations mixtes (+ 10 %) ; elle est plus modeste en viticulture ordinaire (+ 7,5 %), l'amélioration des rapports de prix étant ici tempérée par le développement des achats ou le recul des subventions.

Les revenus régressent en grandes cultures (- 0,4 %), dans l'élevage bovin (- 0,8 %) et reculent fortement en maraîchage et floriculture (- 15 %).

**Evolution du R.B.E. moyen par exploitation
en 1988 et 1989 en valeur réelle
(optique livraison)**

(en % annuel)

| Catégorie | 1989/ 1988 | 1988/ 1987 | 1989/ 1987* | 1988/ 1985* |
|--------------------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Exploitations à temps complet | + 9,9 | - 4,7 | + 4,0 | + 1,2 |
| Grandes cultures | - 0,4 | - 1,3 | + 0,7 | - 4,0 |
| Céréales | + 0,3 | - 3,0 | + 2,4 | - 5,2 |
| Autre agriculture générale | - 1,0 | - 1,4 | - 0,8 | - 4,0 |
| Maraîchage et fleurs | - 15,2 | - 10,5 | - 10,6 | - 7,2 |
| Maraîchage | - 12,1 | - 13,3 | - 7,8 | - 3,0 |
| Fleurs | - 17,4 | - 9,0 | - 13,3 | - 12,4 |
| Viticulture | + 49,0 | - 8,8 | + 19,9 | + 10,3 |
| Vins de qualité | + 67,9 | - 11,2 | + 26,4 | + 11,7 |
| Viticulture ordinaire | + 7,5 | - 4,2 | + 3,0 | + 6,2 |
| Arboriculture fruitière | + 15,7 | + 2,2 | - 2,9 | - 9,4 |
| Bovins | - 0,8 | - 6,2 | - 1,1 | + 3,4 |
| Bovins-lait | - 1,6 | - 5,8 | - 1,9 | + 2,6 |
| Bovins-viande | + 2,3 | - 8,1 | + 2,7 | + 8,3 |
| Bovins-mixtes | + 0,9 | - 2,8 | + 2,2 | + 7,5 |
| Autres herbivores | + 0,1 | - 3,3 | - 0,3 | + 2,6 |
| Hors sol | + 40,8 | - 18,0 | + 7,7 | - 8,9 |
| Polyculture | + 11,0 | - 3,2 | + 4,1 | + 1,1 |
| Autres orientations mixtes | + 6,7 | - 1,8 | + 3,9 | + 2,9 |
| Exploitations à temps partiel | + 10,7 | - 5,6 | + 4,8 | + 2,9 |
| Ensemble des exploitations | + 9,3 | - 5,5 | + 3,3 | + 0,6 |

* moyenne triennale centrée sur l'année indiquée

Dans les grandes cultures, la stagnation du revenu concerne autant la céréaliculture (+ 0,3 %) que l'orientation autre culture générale (- 1,0 %). Depuis 1984, dans ces deux systèmes de production, le revenu a diminué chaque année, sauf en 1987, année de croissance exceptionnelle des oléo-protéagineux.

En maraîchage et floriculture, avec des baisses respectives de - 12,1 % et - 17,4 %, les revenus reculent de nouveau, tendance que l'on note depuis le milieu de la décennie.

En viticulture de qualité, on enregistre une très forte progression : + 67,9 %, après le - 8,8 % de 1988. Il faut remonter à 1985 pour observer une augmentation de cette ampleur. Ce résultat s'inscrit dans une tendance à la hausse marquée pour 1989 et traduit la forte progression des prix des vins de qualité.

En viticulture ordinaire, l'augmentation (+ 7,5 %) est plus limitée. Elle compense le léger recul de 1988.

En arboriculture fruitière, le revenu croît de 15,7 %, soit plus rapidement qu'en 1988. Compte tenu d'un fort recul en 1987, la tendance, depuis le milieu de la décennie, est néanmoins à la baisse, mais la situation est très variable selon les productions.

Dans les orientations d'élevage bovin, les revenus augmentent peu en bovins-viande (+ 2,3 %) et en bovins-mixtes (+ 0,9 %) et reculent modérément (- 1,6 %) en bovins-lait. En 1988, la baisse avait été générale alors qu'en 1987, on notait un redressement sensible, notamment en bovins-viande.

L'orientation autres herbivores stagne (+ 0,1 %) après avoir quelque peu reculé en 1988.

Dans l'élevage hors-sol, le revenu progresse sensiblement (+ 40,8 %) pour la première fois depuis 1985. En francs constants, le revenu moyen des exploitations de cette catégorie

ne retrouve cependant pas tout à fait son niveau de 1985 et la tendance reste à la baisse. L'amélioration enregistrée en 1989 traduit essentiellement la remontée des prix des porcins. Par contre, ceux des volailles ou des oeufs ne connaissent pas la même évolution favorable.

Quant aux orientations mixtes, elles voient aussi leur revenu augmenter : + 11 % en polyculture, + 6,7 % dans les autres orientations. Le revenu avait légèrement reculé en 1988 ; néanmoins, en tendance, le revenu progresse.

En 1989, comme en 1988, les évolutions du revenu traduisent avant tout celles des livraisons et des consommations intermédiaires, les évolutions des charges d'exploitation comme des subventions ayant un impact moins marqué sur le revenu.

Toutes catégories confondues, le volume moyen des livraisons par exploitation croît plus modestement (+ 1,6 %) que celui des consommations intermédiaires (+ 4,8 %). Mais, la valeur ajoutée moyenne progresse de 10,6 %, grâce à l'amélioration des rapports des prix des livraisons à ceux des achats, c'est-à-dire par l'amélioration du "ciseau des prix".

B. LE PRIX DES TERRES

L'évolution de la valeur vénale, en termes réels, des terres agricoles est retracée dans le tableau ci-après :

**Evolution annuelle en francs constants de la
valeur vénale des terres agricole
(en %)**

| | |
|------|--------|
| 1980 | - 5,0 |
| 1981 | - 7,2 |
| 1982 | - 10,0 |
| 1983 | - 10,3 |
| 1984 | - 7,8 |
| 1985 | - 6,9 |
| 1986 | - 6,8 |
| 1987 | - 4,8 |
| 1988 | - 3,6 |
| 1989 | - 2,6 |

Source : S.C.E.S.S. - Enquête valeur des terres

L'année 1989 paraît marquer une timide reprise dans l'évolution du prix des terres. Après une chute ininterrompue depuis les années 1980 (1), les terres labourables (2) reprennent, en francs courants, de la valeur et les prairies naturelles (3) cessent d'en perdre.

Il semble que le marché foncier sort peu à peu de sa léthargie. Les mutations en 1989 ont été plus nombreuses qu'au cours des années précédentes. L'offre, en effet, ne manque pas, ne serait-ce qu'en raison de l'importance des départs en retraite d'exploitants. Les agriculteurs continuent à "sélectionner" les bonnes parcelles, tandis que les achats de propriétés par des agriculteurs de la Communauté se développent peu à peu.

(1) - 4 % en francs courants, - 50 % en francs constants au cours de la décennie

(2) 21.850 francs/ha en 1989 ; 21.650 francs en 1987, 22.400 francs en 1984

(3) 16.050 francs /ha en 1989 ; 16.025 francs en 1987 ; 18.150 francs en 1984

L'impulsion ne vient pas que des exploitants agricoles. Le tourisme, les loisirs, les infrastructures nouvelles et le besoin d'espaces à proximité des agglomérations stimulent le marché dans de nombreuses zones et provoquent même quelques flambées locales des prix.

TITRE II

LE BUDGET

CHAPITRE I

Les dépenses de l'Etat en faveur de l'agriculture

De façon traditionnelle, les pouvoirs publics, pour nuancer l'appréciation susceptible d'être portée sur le budget du ministère de l'agriculture proprement dit, soulignent qu'en fait, l'indicateur pertinent pour mesurer l'effort de l'Etat consacré à l'agriculture est constitué par "l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture et à la forêt". Pour 1991, par exemple, on oppose les 2,3 % d'augmentation du budget du ministère aux 5,8 % de hausse de cet indicateur, soulignant à l'envi que le budget spécifique du ministère représente moins du tiers de cet ensemble.

I. LES SOURCES DE FINANCEMENT

Le tableau ci-dessous fait ressortir la répartition des ressources de cet indicateur ainsi que son évolution par rapport à 1990 :

Les dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture

et à la forêt

(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | 1991/1992 |
|--|--------------------|--------------------|-----------|
| Budget du ministère de l'agriculture et de la forêt | 37.542,9 (27,7) | 38.419,1 (26,8) | + 2,3 |
| Budget annexe des prestations sociales agricoles * | 50.232,0 (37) | 53.426,0 (37,2) | + 6,3 |
| Comptes spéciaux du Trésor | 1.924,8 (1,4) | 1.852,6 (1,3) | - 3,7 |
| Autres ministères Recherche : INRA, CEMAGREF | 2.609,0 (1,9) | 2.843,7 (2) | + 9,0 |
| Aménagement du territoire : FIDAR + FIAM | 305,0 (0,2) | 409 (0,3) | + 34 |
| Intérieur : décentralisation de l'enseignement | 331,8 (0,2) | 355,1 (0,25) | + 7 |
| Pertes de recettes du budget général | | | |
| Détaxe du carburant agricole | 75,0 | 0 | - 100 |
| Estimation des versements de ressources à la C.E.E. affectées à des dépenses agricoles | 42.600,0 (31,4) | 46.225,0 (32,2) | + 8,5 |
| TOTAL | 135.620,5 | 143.530,4 | + 5,8 |

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

() : Pourcentage dans l'ensemble des dépenses.

Après une faible croissance en 1990 (+ 1 %) (1) l'ensemble de ces dépenses recommence à croître à un rythme supérieur à celui du budget de l'agriculture (+ 5,8 %). Encore cette augmentation doit-elle être relativisée puisqu'elle est la conséquence de l'augmentation de deux postes sur lesquels les pouvoirs publics n'ont pas de réelle marge de manoeuvre : les versements à la Communauté économique européenne et le BAPSA.

(1) mais + 4,6 % en 1988 ; + 9 % en 1987.

La part des trois grandes sources de financement varie peu d'une année sur l'autre :

- le budget de l'agriculture représente 26,8 % de l'ensemble de ces dépenses contre 27,7 % en 1990 ;

- le BAPSA hors cotisations professionnelles et subventions du ministère, passe à 37,2 % contre 37 % en 1980 ;

- les versements à la C.E.E., après une diminution en 1990, retrouvent en 1991 leur niveau de 1988, soit 32,2 %.

Si, d'une année sur l'autre, les ajustements apparaissent marginaux, il n'en reste pas moins que sur une période décennale, les modifications ont été importantes :

- la part du budget du ministère s'est réduite de 42 % à un peu plus du quart ;

- la part représentée par les versements à la Communauté a augmenté de près de 70 % : à peine plus de 19 % du total en 1980 et plus de 32 % en 1991 ;

- la part du BAPSA s'est stabilisée, après une forte progression suivie d'une relative décrue, au niveau atteint en 1980.

II. L'AFFECTATION DES DEPENSES

Les tableaux ci-après retracent l'emploi des dépenses et la part respective des grands postes dans la totalité des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture :

**Emploi des dépenses
Loi de finances initiale (millions de francs courants)**

| | 1989 | 1990 | 1991 | Variations 1991/1990 % |
|---|----------------|------------------|------------------|------------------------------|
| Investissements | 7.448 | 7.514,6 | 7.550,4 | + 0,5 |
| . Titres V, VI + Comptes spéciaux..... | 3.938,5 | 3.895,4 | 3.524,4 | - 9,5 |
| . Bonification d'intérêt | 3.509,5 | 3.619,2 | 4.026,0 | + 11,2 |
| Soutien et orientation... | 50.261,6 | 47.797,9 | 51.442,8 | + 7,6 |
| Interventions publiques | 8.721,8 | 8.992,6 | 8.960,3 | - 0,4 |
| Protection sociale en agriculture..... | 59.124 | 62.217 | 65.667,0 | + 5,6 |
| Administration (Titre III) | 8.693,6 | 9.098,4 | 9.909,9 | + 8,9 |
| TOTAL..... | 134.249 | 135.620,5 | 143.530,4 | + 5,8 |

L'évolution enregistrée en 1991 doit être replacée dans
une perspective plus longue.

Evolution de la part des différents postes de dépense

| | 1977 | 1980 | 1982 | 1984 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Investissement | 16 | 14,5 | 14,6 | 9,9 | 4 | 7,2 | 6 | 5,5 | 5,5 | 5,3 |
| Soutien et orientation | 22 | 22,8 | 24,7 | 27,5 | 32,1 | 36,4 | 36,8 | 37,5 | 35,2 | 35,8 |
| Interventions publiques | 7,6 | 6,6 | 6,3 | 7,3 | 6,6 | 6,7 | 6,3 | 6,5 | 6,6 | 6,2 |
| Protection sociale | 47,9 | 49,7 | 48,2 | 48,2 | 46,2 | 47 | 44,5 | 44 | 46 | 45,8 |
| Administration | 6,5 | 6,4 | 6,8 | 7,1 | 6,7 | 6,7 | 6,4 | 6,6 | 6,7 | 6,9 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Le rapprochement de ces deux tableaux permet de mettre en évidence :

- la poursuite de la réduction des dépenses d'investissement : leur part est divisée par 3 en 15 ans.

- la montée en puissance des dépenses de soutien et d'orientation qui augmentent de plus de 50 % en dix ans. Cependant, leur part paraît se stabiliser aux alentours de 36 %.

- la maîtrise des dépenses sociales qui se stabilisent à 45-46 % après avoir représenté en 1980 près de 50 % de la totalité.

III. UN INDICATEUR PERTINENT ?

Il n'est pas douteux que l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture et à la forêt est un indicateur permettant de nuancer et de mieux mesurer l'impact réel du budget du ministère de l'agriculture.

Il n'en reste pas moins que par sa composition et l'utilisation qui en est faite, il peut encourir certaines critiques. Il joue, en effet, bien souvent le rôle d'un alibi au désengagement de l'Etat.

Cet indicateur, tout d'abord, n'intègre pas toutes les dépenses bénéficiant au monde agricole : il ne prend pas en compte les dépenses fiscales, les taxes parafiscales, les dépenses effectuées par les collectivités ni la part équipement rural de la dotation globale d'équipement.

Il permet d'autre part de financer des actions qui n'ont qu'un rapport lointain, voire aucun rapport avec l'agriculture productive. Rappelons qu'il regroupe ainsi le financement d'actions de recherche, de formation, de développement, l'aménagement de l'espace rural et, surtout, le régime de protection sociale, démographiquement déséquilibré, ou encore la rémunération des fonctionnaires du ministère.

L'agrégation de ces différentes catégories de dépenses donnent, par conséquent, une image exagérément grossie de l'aide à l'agriculture et contribue à fausser les comparaisons avec l'aide apportée aux autres secteurs d'activité. Si l'on veut mesurer l'aide apportée par la collectivité à l'agriculture productive, il faut alors "sortir" de cet agrégat :

- les dépenses concernant l'amélioration du cadre de vie, l'aménagement rural, la protection et la gestion du milieu naturel ;
- les dépenses concernant la production, l'exploitation et la transformation des produits forestiers ;
- toutes les dépenses qui concernent la transformation des produits agricoles (les I.A.A.) ;
- les dépenses d'enseignement agricole et de recherche agricole et agronomique ;
- les dépenses de protection sociale.

D'après le chiffrage (1) établi par le club "Demeter", on arriverait ainsi, pour 1990, à un montant de l'ordre de 47 milliards de francs sur les 135 milliards affichés, soit moins de 40 % de l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture et à la forêt.

(1) Club Demeter - Cahier n° 1 : le financement public de l'agriculture

Enfin, rappelons que, comme le relève la F.N.S.E.A., si l'on retient comme indicateur de l'aide à l'agriculture, le chiffre fourni par l'INSEE dans les comptes nationaux de l'agriculture qui mesure l'ensemble des subventions d'exploitation provenant de la France et de la Communauté, ce montant doit être ramené à 10,3 milliards de francs (en 1989).

Notons, en outre, que la marge de manoeuvre des pouvoirs publics est limitée : près de la moitié des dépenses va à la protection sociale, le tiers résulte de nos engagements communautaires. Leur augmentation échappe, par conséquent, aux pouvoirs publics français.

CHAPITRE II

Les grandes lignes du budget

I. L'EVOLUTION GENERALE

Comme en 1989 et 1990, la croissance du budget de l'agriculture est inférieure en 1991 à celle du budget de l'Etat (2,3 % contre 4,8 %).

Si l'on considère les moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme), le budget augmente de 3,5 %.

D'un montant de 37,3 milliards de francs, les dépenses ordinaires augmentent d'1,2 milliard de francs, soit 3,5 %. Ces dépenses représentent plus de 97 % de l'ensemble des crédits.

Les dépenses d'investissement, de leur côté, passent, en crédits de paiement, de 1,54 à 1,14 milliard de francs, soit une diminution de plus du quart.

Encore l'augmentation d'1,2 milliard de francs des dépenses ordinaires doit-elle être relativisée.

Elle est, en effet, la conséquence de l'augmentation de trois postes :

- la subvention au BAPSA (+ 230 millions de francs) ;
- les frais de personnels (+ 473 millions de francs) ;
- la charge de bonification (+ 400 millions de francs).

Si l'on considère que les dépenses d'intervention sont très largement déterminées par la réglementation communautaire, force est de constater que la marge de manoeuvre, même en tenant compte des redéploiements, dont dispose le ministère pour financer les priorités qu'il juge nécessaire est modeste...

Rappelons, enfin, qu'entre 1980 et 1990, les dépenses civiles du budget de l'Etat ont été multipliées par 2,4, alors que de son côté le budget de l'agriculture l'a été par 1,5. Pour maintenir le budget de l'agriculture au même niveau relatif qu'en 1980, il devrait atteindre aujourd'hui plus de 60 milliards de francs (1)

Enfin cette augmentation en francs courants de 2,3 % correspond en francs constants, sur la base hypothétique du maintien du taux d'inflation prévue en 1991 à 2,6 %, à une baisse des crédits de 0,3 %.

II. L'EVOLUTION PAR TYPE D'ACTION

La structure des dépenses par type d'action fournit une première appréciation de l'action qu'entend conduire le ministère.

(1) Le budget de l'agriculture représentait 6 % des dépenses civiles de l'Etat en 1980, contre 3,8 % en 1990.

| | 1990 | 1991 | % du total | Evolution par rapport à 1989 en valeur absolue et pourcentage |
|--|------------------|------------------|------------------|--|
| Protection sociale et prévoyance (action 30) | 12.253,7 | 12.509,7 | 32,6 | + 256 (+ 2,1) |
| Services centraux et exté- rieurs (actions 01 et 02) dont charge de bonification | 7.875,9 3.619 | 8.655,0 4.026 | 22,5 10,5 | + 779,1 (+ 9,9) + 407 (+11,2) |
| Valorisation de la production (action 50) | 5.535,4 | 5.658,3 | 14,7 | + 122,9 (+ 2,2) |
| Enseignement, formation et développement agricole (action 22) | 3.925,4 | 4.328,8 | 11,3 | + 403,4 (+10,3) |
| Adaptation de l'appareil de production (action 40) | 3.642,5 | 3.237,1 | 8,4 | - 405,4 (-11,1) |
| Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural (action 80) | 1.686,1 | 1.739,7 | 4,5 | + 53,6 (+ 3,2) |
| Mise en valeur et protection la forêt (action 90) | 1.282,5 | 1.341,9 | 3,5 | + 59,4 (+ 4,6) |
| Promotion et contrôle de la qualité (action 70) | 473,5 | 391,5 | 1,0 | - 82 (-17,3) |
| Transformation et commerciali- sation des produits agro-ali- mentaires (action 60) | 445,2 | 301,1 | 0,8 | - 144,1 (- 32,4) |
| Soutien et accompagnement (action 10) | 288 | 112,1 | 0,3 | - 179,9 (- 61,1) |
| Autres actions : | 135 | 135 | 0,4 | 0 |
| dont : | | | | 0 |
| . Recherche (action 21) | 77,7 | 84,4 | 0,2 | + 6,7 (+ 8,6) |
| . Formation professionnelle (action 23) | 4,5 | 5,5 | (ns) | + 1 (+22,2) |
| Opérations ne concernant pas l'agriculture (action 09) | 52 | 54 | 0,14 | + 2 (+ 4) |
| TOTAL | 37.542,9 | 38.149,1 | 100 | + 2,3 |

● Les crédits consacrés à la protection sociale et à la prévoyance augmentent de 256 millions (soit 2,1 %) en raison de l'ajustement aux besoins (+ 238 millions au titre de la subvention au BAPSA, + 18 millions à celui de l'allocation aux adultes handicapés).

● Les crédits consacrés aux services centraux et extérieurs rassemblent à la fois les crédits d'administration et le coût de la bonification. L'action "services centraux" augmente fortement (+13,1%) sur l'effet notamment de l'augmentation de la charge de bonification (4 milliards de francs, soit + 11,2 %). En revanche, l'action "services extérieurs" augmente au même rythme que l'ensemble des crédits du ministère.

● L'action "valorisation de la production agricole" progresse sur un rythme comparable à celui du budget (+ 123 millions, soit + 2,2 %) . Les augmentations principales résultent de l'augmentation des crédits de l'INAO (+ 15,4 millions de francs), du régime économique des alcools (+ 65 millions de francs), de l'aide alimentaire (+ 13 millions de francs), de la prime à la vache allaitante (+ 61 millions de francs).

● Les dépenses d'enseignement, de formation et de développement agricole croissent de plus de 400 millions de francs, soit + 10,3 %.

● L'adaptation de l'appareil de production voit ses crédits réduits de 405 millions de francs, soit 11,1 %. Au titre de l'amélioration des structures agricoles, on enregistre la diminution des crédits indemnités viagères d'attente (- 72 millions), de dotations jeunes agriculteurs (- 73 millions de francs). 14 millions sont consacrés à la ligne (nouvelle) "sauvegarde des espaces naturels", crédits consacrés aux pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (article 19) et 25 millions supplémentaires au retrait des terres et à l'extensification. Par ailleurs, le fonds d'action rural est réduit de 37 millions, la ligne modernisation des exploitations (aides aux bâtiments d'élevage et d'exploitation) de 10 millions, les crédits "agriculteurs en difficulté" de 25 millions.

Enfin, les travaux d'aménagement foncier et d'hydraulique diminuent de 165 millions.

● L'amélioration du cadre de vie et de l'aménagement de l'espace rural serait dotée de 53,6 millions supplémentaires (+ 3,2 %).

L'indemnité spéciale montagne bénéficiera de 84 millions supplémentaires, alors que l'aide à la mécanisation agricole en montagne (30,8 millions en 1990) sera supprimée et la ligne

d'amélioration du cadre de vie et du développement rural sera réduite, en crédits de paiement, de 5 millions de francs.

● Les crédits de mise en valeur et de protection de la forêt augmentent de près de 60 millions, soit + 4,6 %.

● L'action visant à la promotion et au contrôle de la qualité diminue de 17,3 % (soit - 82 millions de francs). Outre une réduction de 47,4 millions de francs résultant de la modification de la nomenclature budgétaire concernant les moyens d'administration, on constate une augmentation de 13 millions pour la promotion de la qualité alimentaire et de 12,2 millions de francs pour le contrôle sanitaire végétal, alors que les actions de prophylaxie animale sont réduites de 71 millions de francs. Les crédits du centre national des études vétérinaires sont accrus de 10 millions de francs.

● La transformation et la commercialisation des produits agro-alimentaires enregistre une forte baisse de 32,4 %, et de 144 millions, qui porte sur les crédits de politique industrielle en faveur des I.A.A.

● La diminution enregistrée sur l'action de soutien et d'accompagnement résulte d'une modification de la nomenclature (- 146,4 millions) et de la suppression des crédits consacrés au recensement général de l'agriculture (- 35,6 millions de francs).

● La recherche augmente de 8,6 %, sous l'effet principalement de l'augmentation de 6,3 millions de francs en crédits de paiement des fonds alloués à la recherche appliquée et à la recherche développement dans les I.A.A. (+ 1,2 million de francs)

CHAPITRE III

L'évolution des dotations

Selon la présentation qui en a été donnée par M. Louis MERMAZ, ministre de l'agriculture et de la forêt, le budget pour 1991 permettrait de concilier "les contraintes imposées par l'objectif gouvernemental de diminution du déficit budgétaire et la nécessité de se donner les moyens de préparer l'avenir".

Quatre actions prioritaires sous tendent ce budget, que les crédits inscrits permettraient de financer.

Il apparaît à votre rapporteur, qu'en reprenant la présentation des crédits retenue par les pouvoirs publics, il ressort que les actions prioritaires sont bien souvent des contraintes imposées alors que les actions préparant l'avenir se voient dotées de crédits insuffisants.

I. LES DOTATIONS EN AUGMENTATION

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS

Le tableau ci-après recense les principales dotations qui enregistrent, d'une année sur l'autre, une augmentation significative de crédits.

| Chapitre | LF I 1990 | Crédits demandés en 1991 | Solde | Evolution 91/90 (en %) |
|--|-----------|--------------------------|-------|------------------------|
| Moyens des services (titre III) (1) | 6.563 | 7.059 | 496 | 7,6 |
| Charges de bonification | 3.619 | 4.026 | 407 | 11,2 |
| Subvention au BAPSA | 11.985 | 12.241 | 256 | 2,1 |
| Subvention à l'enseignement agricole | 1.536 | 1.635 | 99 | 6,4 |
| dont enseignement privé | 1.390 | 1.443 | 53 | 3,8 |
| dont enseignement public | 146 | 192 | 46 | 31,5 |
| Indemnités spéciales montagne | 1.349 | 1.433 | 84 | 6 |
| Régime économique des alcools | 25 | 90 | 65 | 173 |
| Prime "vache allaitante" | 609 | 670 | 61 | 10 |
| Forêt | 834 | 886 | 52 | 6,2 |
| dont sauvegarde de l'espace forestier | 33 | 65 | 32 | 97 |
| dont ontribution à l'ONF | 801 | 821 | 20 | 2,5 |
| Retrait des terres extensification | 211 | 236 | 25 | 11,8 |
| Recherche (INRA, CNEVA, CEMAGREF) | 158 | 170 | 20 | 7,6 |
| I.N.A.O. | 33 | 50 | 17 | 52 |
| Sauvegarde de l'espace naturel | 0 | 14 | 14 | - |
| Aide alimentaire | 252 | 265 | 13 | 5,2 |

(1) - Sauf chapitres spécifiques repris par ailleurs :

Chapitre 35.92 - article 90 : sauvegarde de l'espace forestier

Chapitre 36.20 - article 90 : subvention à l'enseignement agricole public

Chapitre 36.21 - article 90 : recherche

Chapitre 37.11 - article 83 : INAO

B. LES ÉVOLUTIONS "MÉCANIQUES"

1. La charge de bonification

L'augmentation des crédits inscrits au titre de la charge de la bonification s'élève à 406,8 millions de francs, compte tenu du transfert au budget du commerce et de l'artisanat de 33 millions de francs finançant les prêts bonifiés à l'artisanat rural.

Les crédits inscrits à ce titre s'élèveront en 1991 à plus de 4 milliards de francs, soit plus d'un dixième du budget.

L'augmentation ⁽¹⁾ de ce poste (+ 11,2 %) est la résultante mécanique de l'évolution du différentiel entre les taux d'intérêt et le coût de la ressource.

Plus significatif est le montant de l'enveloppe de prêts bonifiés à l'agriculture fixée par les pouvoirs publics : cette dernière passe de 13,8 milliards de francs à 14,3 milliards de francs, soit une hausse de 3,6 %

A ne considérer que les prêts distribués par le Crédit agricole, on constate une progression plus rapide des prêts non bonifiés que des prêts bonifiés dont la part se réduit dans le total de réalisation de prêts (49,4 % en 1988, 48,8 % en 1989).

L'évolution des réalisations est en effet conditionnée par la fixation du niveau des enveloppes pour chaque catégorie de prêts. Notons que ces enveloppes ont été entièrement consommées.

La ventilation de l'enveloppe globale fait ainsi apparaître la simple réconduction de la majorité des enveloppes spécifiques :

- prêts spéciaux de modernisation : 5,1 milliards de francs
- prêts CUMA : 700 millions de francs
- prêts aux productions végétales : 700 millions de francs
- prêts fonciers : 650 millions de francs

(1) Compte tenu de la minoration de 59 millions de francs votée à l'Assemblée nationale, l'augmentation n'est plus que de 347,8 millions de francs, soit une hausse de 9,6 %.

- prêts spécifiques DOM : 50 millions de francs

Seules, les enveloppes "prêts spéciaux élevage" (1,8 milliard de francs) et "jeunes agriculteurs" (5,3 milliards de francs) augmentent respectivement de 200 millions de francs (+ 12 %) et de 300 millions de francs (+ 6 %)

Il apparaît que les montants ainsi déterminés l'ont été à un niveau tel que l'on assiste à la reconstitution rapide des "files d'attente" que le Gouvernement s'était pourtant engagé à résorber.

Au 31 décembre 1989, le Crédit agricole estimait à 4 milliards de francs les prêts en file d'attente, c'est-à-dire ayant reçu une autorisation préalable de la Caisse nationale du Crédit agricole, mais n'ayant pu, faute de fonds suffisants, être réalisés. Les prévisions font apparaître un montant de prêts en attente, pour la fin de 1990, de l'ordre de 5 milliards de francs.

Pour certaines catégories de prêts, les agriculteurs doivent attendre plus d'un an (15 mois, en moyenne, pour les prêts spéciaux de modernisation, par exemple). D'après l'A.P.C.A., dans certains départements, les files d'attente pour les PAM sont supérieures à trois ans.

Il est donc indispensable que les enveloppes soient d'un montant suffisant pour ramener les files d'attente au simple délai technique de mise en place des prêts et pour permettre au crédit bonifié de continuer à jouer son rôle essentiel pour la modernisation des exploitations.

A cet égard, il convient de s'inscrire en faux contre certaines déclarations ministérielles tenues au cours de l'été dernier, qui tendaient à ramener la crise agricole à une "simple" crise de surendettement, dont serait responsable le Crédit agricole. Faut-il rappeler que l'agriculture est une "industrie lourde", fortement capitaliste, qui a besoin de beaucoup investir (36 milliards de francs en 1989), que l'endettement, en francs constants s'est stabilisé depuis une dizaine d'années et que, rapportées à la valeur ajoutée brute, les charges financières restent contenues ? Les nécessaires mesures prises en faveur de l'allègement de la charge financière supportée par certains agriculteurs ne doivent pas servir de prétexte au désengagement de l'Etat face au besoin de modernisation et d'adaptation des exploitations agricoles, surtout dans un contexte de hausse des taux réels.

2. Le régime économique des alcools

L'augmentation de 65 millions de francs, enregistrée sur cet article, résulte de la modification des sources de financement. La dotation budgétaire vient, en effet, en complément d'autres ressources, dont une partie est supprimée.

3. Les offices

Rassemblés au sein du chapitre 44.53, les crédits affectés aux offices, réduits de 3,5 % en 1990, sont reconduits en francs courants pour 1991 : 3.848,2 millions de francs en 1991 contre 3.845,2 millions de francs en 1990, soit une hausse de 1‰ . Cette stabilité de crédits conduira à de nécessaires redéploiement des crédits pour financer les actions envisagées. Ainsi les 60 millions finançant le programme national de rachat de quotas laitiers en zones de montagne seront dégagés en supprimant l'aide à la qualité du lait en montagne, il est vrai contestée par la Communauté, que gère l'ONILAIT.

Globalement, l'évolution des crédits alloués est la résultante, d'une part, de la situation des marchés, de l'autre de la réglementation communautaire applicable. Ainsi, la quasi reconduction des crédits pour 1991 recouvre des évolutions contrastées. Les dépenses diminuent de 250 millions de francs en raison de la prise en charge par le FEOGA de 100 % du coût des primes d'arrachage, jusqu'ici financées à 70 %. En revanche, les augmentations "mécaniques" résultent de l'augmentation des charges d'intervention dans le secteur du lait et de la viande (65 millions de francs), de l'augmentation de la T.V.A. sur les aides communautaires (40 millions de francs), de la prise en charge, par l'Etat, des dépenses de fonctionnement de l'ONIC à la suite du démantèlement des taxes (18 millions de francs). La véritable marge de manoeuvre est celle portant sur les crédits d'orientation nationale, permettant d'accompagner la restructuration et l'adaptation des filières. Cette marge devrait être de l'ordre de 50 millions de francs.

La ventilation des crédits entre les offices est effectuée après avis du C.S.O. (Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire). Pour 1990, la répartition a été la suivante :

| | 1989 | 1990 | Evolution 90/89 |
|--------------|------------------|---------------|-----------------|
| ONILAIT | 1.239 (30,25) | 945 (24,6) | - 20,5 % |
| OFIVAL | 1.117 (27,3) | 1.085 (28) | + 1,2 % |
| ONIVINS | 744 (18,2) | 786 (20,4) | + 7,3 % |
| ONIFLHOR | 567 (13,8) | 593 (15,4) | + 4,6 % |
| SIDO | 232 (5,6) | 210 (5,4) | - 10 % |
| Autres | 218 | 236 | |
| TOTAL | 4.094 | 3.855 | - 3,5 % |

() pourcentage du total

C. UN BUDGET QUI FINANCE LES PRIORITES ANNONCEES?

Conformément à la présentation qu'avait faite de son budget, devant votre commission, M. Louis MERMAZ, les quatre priorités retenues sont la solidarité, l'enseignement et la recherche, la rénovation du service public et l'environnement.

1. La solidarité

Le volet solidarité du projet de budget présente plusieurs facettes : la subvention au BAPSA, l'aide aux agriculteurs en difficulté, l'action dans les zones défavorisées, l'aide alimentaire.

a) La contribution au BAPSA

Comme il l'a été précédemment indiqué, la protection sociale et la prévoyance en agriculture représentent le premier poste budgétaire que l'on considère l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture ou le budget du seul ministère de l'agriculture.

Au titre du budget du ministère, la protection sociale et la prévoyance mobilisent 12,5 milliards de francs, soit une augmentation de 256 millions (dont 18 millions au titre de l'allocation aux adultes handicapés) et de 2,1 % par rapport à 1990. La contribution au BAPSA s'élèvera à 11,6 milliards de francs. Cette augmentation (+ 2,1 %) est inférieure à la croissance moyenne des différents postes du budget de l'agriculture.

Dans le même temps, l'ensemble des charges supportées par les agriculteurs (cotisations et taxes sur les produits) augmentera de 5,1 %. L'augmentation des cotisations proprement dites sera de l'ordre de 7 %. Le taux de progression per capita sera d'ailleurs supérieur, dans la mesure où, pour des raisons démographiques, le nombre d'exploitants assujettis diminue. De plus, l'estimation d'un taux de croissance globale perd de sa cohérence dans la mesure où coexistent pour une période transitoire des cotisations basées sur le revenu cadastral et des cotisations assises sur le revenu réel.

Le décalage entre la perception du revenu qui sert de base à l'assiette "réelle" et les résultats au cours de l'année de paiement de la cotisation afférente peut, dans certains cas, encore aggraver la situation des agriculteurs en difficulté depuis deux ans.

Il apparaît par conséquent que si le financement du régime des prestations sociales agricoles est effectivement une priorité, le financement de cette dernière n'est pas assuré par le ministère, mais bien plutôt par la profession elle-même.

Il paraît, ainsi, curieux de se prévaloir d'une augmentation de la subvention d'équilibre qui reste très en retrait des augmentations enregistrées les années précédentes :

Subvention d'équilibre au BAPSA

| LFI | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|---|------|-------|------|------|-------|
| Augmentation en volume (millions de francs) | 692 | 1.665 | 649 | 686 | 255 |
| Augmentation en pourcentage | + 11 | + 24 | + 8 | + 7 | + 2,1 |

b) L'aide aux agriculteurs en difficulté

L'aide en faveur des agriculteurs en difficulté, outre les mesures prises dans le cadre des deux plans "NALLET", est l'un des autres éléments de la politique de solidarité annoncée par les pouvoirs publics.

L'ensemble du dispositif se voit doté en crédits de paiement, de 475 millions de francs (1), soit une diminution de 25 millions par rapport à 1990, qui peut s'expliquer par un report des crédits 1990 non consommés en totalité.

Entré en vigueur en 1988, ce dispositif a été largement utilisé en 1989 et 1990. Fin 1989, près de 50.000 agriculteurs avaient déposé un dossier en vue d'obtenir l'une des aides prévues par ce dispositif. Rappelons qu'un rapport remis en avril 1989 estimait à 70.000 le nombre d'exploitations en situation difficile et à plus de 20.000 celles considérées comme difficilement redressables. On peut avancer sans risque que l'année écoulée n'aura assurément pas amélioré cette situation.

● Le dispositif mis en place a pour objectif, d'une part, d'aider les exploitations viables qui rencontrent des difficultés de trésorerie à se redresser et, d'autre part, pour celles qui ne sont pas redressables, à faciliter la reconversion de leurs membres ou à leur permettre d'atteindre l'âge de la retraite dans des conditions acceptables.

(1) La majoration de 27 millions de francs votée à l'Assemblée nationale permet de rétablir la dotation ouverte en 1990.

Dans le cadre d'une procédure de redressement, peut être prise en charge une partie des intérêts sur prêts bonifiés et non bonifiés ou bien être décidées des mesures individuelles de redressement financier. Le fonds d'allègement de la dette agricole (FADA) est ainsi intervenu pour près de 12.000 bénéficiaires en 1989.

Le dispositif de réinsertion professionnelle a également permis, en 1989, l'attribution de 1.400 primes de départ.

En revanche, l'indemnité annuelle d'attente a mal fonctionné dans la mesure où, jusqu'à une période récente, son octroi était subordonné, en raison de l'interprétation restrictive donnée à la volonté du législateur, à la décision du tribunal de prononcer la liquidation judiciaire.

● Le dispositif est complété par celui des aides transitoires au revenu agricole, prévu par la Communauté. Les aides au revenu s'intégrant dans le programme d'aide au revenu agricole (PARA) sont éligibles au financement communautaire dans la limite de deux unités de travail par exploitation et de 1.000 écus par unité de travail et par an.

Le programme a été mis en place en 1990 pour les éleveurs ovins. Il devrait être étendu en 1991 à tous les secteurs de production. Le décret publié le 4 août au Journal officiel prévoit les modalités d'attribution de ces aides. Il est ainsi généralement prévu un soutien financier de 26.600 francs sur cinq ans. Sous diverses conditions d'âge, de diplômes et de revenus, les aides peuvent être accordées aux agriculteurs qui engagent un plan d'adaptation, qui préparent un plan de transmission de l'exploitation hors du cadre familial ou qui cessent leur activité et entreprennent une formation en vue d'une formation professionnelle.

Il apparaît à notre rapporteur qu'il s'agit là de mesures malheureusement indispensables, mais dont on peut difficilement soutenir qu'elles préparent l'agriculture de demain.

c) Les zones défavorisées

Deux dispositions sont mises en avant à cet égard : l'augmentation des crédits de l'indemnité spéciale montagne, revalorisée de 4 % et dont le plafond a été porté de 40 à 50 unités de gros bétail (U.G.B.) ; l'extension aux troupeaux mixtes de la prime à la vache allaitante.

● Les interventions spéciales dans les zones défavorisées passeraient de 1.350 à 1.433 millions, soit une hausse de 6 %. il est attendu pour 1991 un retour communautaire de 414 millions de francs. Au total, près de 160.000 éleveurs bénéficient de ces indemnités concernant près de 4 millions d'U.G.B.

La revalorisation de l'I.S.M. est opportune. On notera simplement qu'il ne s'agit même pas d'une simple remise à niveau du montant de l'I.S.M. qui avait enregistré, entre mars 1988 (date de la dernière réévaluation) et mars 1990, une diminution de 6,3 % en pouvoir d'achat (1). Dans le même temps, est supprimée la ligne d'aide spécifique à la mécanisation en montagne, fondue au sein de l'article 30 du chapitre 61-40 "bâtiments d'élevage", lui-même en diminution. Enfin, l'I.S.M. pourrait être utilisée pour des actions favorables à l'environnement (pour environ 20 millions de francs).

● Au titre de la prime à la vache allaitante, 670 millions de francs, soit + 10 %, par rapport à 1990, sont inscrits.

Destinée à l'origine à soutenir le revenu des producteurs de viande bovine, cette prime pourra désormais bénéficier aux petits producteurs laitiers élevant également des vaches allaitantes.

● Concernant, enfin, les zones de montagne et défavorisées, les crédits consacrés aux actions spécifiques du chapitre 44-80, article 50 (promotion des produits de qualité, sélection animale....) stagnent en francs courants (23,2 millions de francs) et les crédits consacrés aux investissements pastoraux et à la petite hydraulique en montagne (chapitre 61-80, article 62) sont regroupés au sein d'un nouveau chapitre 61-44, dont les crédits de paiement chutent d'un tiers...

d) L'aide alimentaire

Ce poste passe de 252 à 265 millions de francs, soit une hausse de 5 %.

(1) Chiffres fournis par de la Fédération de l'économie montagnarde.

2. L'enseignement et la recherche agricole

a) L'enseignement

Votre commission considère qu'il n'entre pas dans ses compétences de se prononcer de façon détaillée sur l'évolution des crédits consacrés à l'enseignement agricole.

Elle constate que l'action 22 "enseignement, formation et développement agricoles" passe de 3.925 à 4.324 millions de francs, soit une hausse de 10,2 %. Elle révèle que cette augmentation, plus que l'affirmation d'une priorité, finance la nécessaire application de la loi de 1984 et du plan JOSPIN de revalorisation des salaires des enseignants.

Elle note, enfin, qu'il s'agit là d'une spécificité de plus du budget agricole puisque ce dernier est l'un des rares à faire figurer au sein d'un même document budgétaire les dépenses consacrées à la production et celles consacrées à l'enseignement.

b) La recherche

Globalement, les dépenses de recherche inscrites au budget du ministère passent de 77,7 millions à 84,4, soit une hausse de 8,1 %. Il s'agit là d'une évolution intéressante mais qui doit être fortement relativisée : ces dépenses ne représentent que 0,2 % de l'ensemble du budget de l'agriculture. Rappelons que de leur côté, l'INRA et la CEMAGREF "pèsent" plus de trois milliards et voient leurs crédits croître de 9 %.

Soulignons enfin que l'action 22 "Recherche" ne recouvre pas tous les crédits y concourant du ministère. Ainsi les dotations -modestes : respectivement 19 et 20 millions- du ministère à l'INRA et au CEMAGREF augmentent faiblement : + 2,7 et + 3,6 %.

3. Le renouveau du service public

Dans le fil de la circulaire du Premier ministre en date du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, une série d'actions a été entreprise qui trouvent leur traduction dans le présent budget. Il s'agit principalement :

- d'un effort accru de formation ;

- d'actions en matière de gestion des personnels, notamment la revalorisation des bas salaires, l'amélioration de l'action sociale et l'harmonisation des rémunérations complémentaires ;

- d'amélioration du fonctionnement des services, avec en particulier, la globalisation des moyens affectés aux services à l'échelon des directions centrales et locales. En contrepartie, un contrôle de gestion a posteriori sera instauré. Des actions de déconcentration sont également conduites. A titre expérimental, cinq centres de responsabilité, censés donner une souplesse accrue aux services concernés, seront mis en place. Enfin, l'évaluation des politiques mises en place sera conduite dans différents domaines.

Cette politique n'appelle pas de réflexions particulières de la part de votre rapporteur. Il note, là aussi, que l'on peut difficilement y voir une priorité du ministre de l'agriculture : il s'agit de mettre en application les directives arrêtées par le Premier ministre et qui concernent l'ensemble des ministères... Il s'interroge, cependant, sur l'évolution des emplois dans les services extérieurs qui sont passés de 12.400 en 1988 à 12.000 aujourd'hui.

Hors charge de bonification, les crédits accordés aux services centraux augmentent de 318 millions de francs et de 16,7% alors que ceux alloués aux services extérieurs augmentent de 55 millions de francs et de 2,3 %.

4. La protection de l'environnement et la qualité des produits alimentaires

a) L'environnement

Sous cette rubrique, le ministère met en avant trois types d'actions, à la vérité difficilement comparables : la lutte contre les pollutions liées aux productions agricoles, la préservation de l'espace forestier et l'entretien de l'espace.

● Au titre de cette dernière action, on notera qu'outre la revalorisation de l'ISM, il est prévu pour cette indemnité 20 millions de francs supplémentaires afin de pouvoir faire bénéficier de cette aide compensatoire de handicaps des zones revêtant un intérêt particulier pour l'environnement.

● Par ailleurs, les crédits consacrés aux programmes communautaires de retrait des terres et d'extensification sont majorés de 25 millions de francs, soit une hausse de 12 % (236,4 millions de francs contre 211,4 en 1990), que les modifications prévisibles des modalités d'application risquent de rendre rapidement insuffisante.

Dans le domaine du gel des terres, la France avait pris un retard certain. Les différentes remises à niveau des primes versées rendent le système plus incitatif. Le rattrapage français est sensible : 21,4 millions de francs en 1989, plus de 100 millions de francs en 1990, quoique tardif. Il n'en reste pas moins que les surfaces retirées sont très en deça de celles gelées par la plupart de nos partenaires.

A l'issue des deux premières campagnes (1988-1989 et 1989-1990), la France avait gelé 55.000 hectares, concernant 3.600 exploitations, soit en superficie la moitié des terres gelées en Grande-Bretagne (110.000 ha), le tiers de l'Italie (155.000 ha) et le quart de la R.F.A (225.000 ha). Rappelons qu'environ la moitié des dépenses est remboursée par le F.E.O.G.A.

● S'agissant de l'extensification, il est prématuré d'en dresser le bilan.

● Enfin, une nouvelle ligne est créée (1), dotée de 14 millions de francs, destinée à financer les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (l'article 19 du règlement communautaire 797 /85). Là aussi, votre rapporteur ne peut que relever qu'il s'agit, en fait, du rattrapage du retard pris par la France. Rappelons que la plupart des programmes lancés par la Communauté et agréés par la Commission sont britanniques. Les zones couvertes en Grande-Bretagne représentent 760.000 hectares, soit 3,5 % de la SAU et le budget national y consacre environ 13 millions de livres par an. En France, l'application de l'article 19 s'était limitée, en 1989, à la désignation d'une zone expérimentale (le parc naturel de Vercors) et, en 1990, à une dizaine de zones.

Les sommes prévues paraissent nettement insuffisantes pour affirmer, conformément aux déclarations antérieures de M. Henri NALLET et à celles de l'actuel ministre de l'agriculture, une politique prioritaire en faveur de l'environnement et pour répondre aux demandes des départements. Le budget d'une opération article 19 est, en effet, de l'ordre de 1,3 million de francs (2).

(1) "Sauvegarde de l'espace naturel"

(2) Données fournis par l'A.P.C.A.

● Par ailleurs, 13 millions de francs supplémentaires sont inscrits pour les actions de restauration des terrains de montagne et de lutte contre l'érosion.

b) La qualité de l'alimentation

Au titre de la promotion et du contrôle de la qualité, on relève :

- une augmentation de 12,2 millions de francs des crédits consacrés au contrôle sanitaire des végétaux. Les effectifs chargés de ces contrôles seront accrus (40 emplois créés) ;

- une augmentation de 13 millions des crédits affectés à la promotion de la qualité alimentaire.

Enfin, conformément aux engagements pris lors du débat sur la loi relative aux appellations d'origine contrôlée, l'I.N.A.O. voit ses crédits accrus de 15,3 millions de francs, soit une hausse de 47 %.

L'Assemblée nationale a augmenté sa dotation de 5 millions de francs supplémentaires, pour la porter à près de 53 millions de francs, soit une hausse de plus de 60 %.

II. LES DOTATION EN REPLI

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS

Le tableau ci-après recense les réductions de crédits les plus significatives figurant dans le budget pour 1991.

| Chapitres | 1990 (en millions de francs) | 1991 (en millions de francs) | Solde (en millions de francs) | Evolution 1991/1990 |
|---|---|---|--|--------------------------------|
| Aménagement foncier et hydraulique | 373 | 184 | - 189 | - 50 |
| Crédits de politique industrielle (IAA) | 444 | 300 | - 144 | - 32,5 |
| D.J.A. | 775 | 702 | - 73 | - 9,5 |
| Indemnités viagères de départ | 1.122 | 1.052 | - 72 | - 6 |
| Prophylaxie animale | 284 | 213 | - 71 | - 25 |
| Modernisation des exploitations | 166 | 121 | - 45 | - 27 |
| dont bâtiments d'exploitation et d'élevage | 96 | 61 | - 35 | - 36 |
| dont droit d'aide au groupement | 70 | 60 | - 10 | - 14 |
| Fonds d'action rurale | 77 | 40 | - 37 | - 48 |
| Recensement | 36 | 0 | - 36 | - 100 |
| Remboursement compensatoire de droits | 34 | 0 | - 34 | - 100 |
| Mécanisation en montagne | 31 | 0 | - 31 | - 100 |
| Acquisitions et travaux en forêt | 117 | 89 | - 28 | - 24 |
| Agriculteurs en difficulté | 500 | 475 | - 25 | - 5 |
| TOTAL | | | - 785 | |

B. LES EVOLUTIONS "MECANIQUES"

1. Le recensement général de l'agriculture

L'achèvement du recensement général de l'agriculture justifie la suppression des crédits inscrits à ce titre dans le budget du ministère.

2. Les aides versées par le C.N.A.S.E.A.(1)

Les crédits destinés à ce type d'actions diminuent de plus de 100 millions : 2.325 millions de francs en 1991 contre 2.432 en 1990, soit une baisse de 4,4 %.

a) Les indemnités viagères de départ

Cette ligne est en réduction budgétaire constante (- 73 millions de francs en 1991 ; - 86 millions en 1990 ; - 106 millions en 1989). La diminution des crédits s'explique par l'adaptation aux besoins et la suppression de tous droits nouveaux.

Ce phénomène résulte de l'évolution démographique du nombre des bénéficiaires et de l'abaissement de l'âge de la retraite en agriculture à 60 ans au 1er janvier 1990. 1989 a ainsi été la dernière année où des demandes nouvelles d'indemnité annuelle de départ (I.A.D.) ont pu être demandées. Rappelons, en effet, que l'I.A.D., dont le montant varie de 11.500 francs pour une personne seule à 23.000 francs pour un couple, n'est attribuée qu'aux personnes âgées de 60 ans minimum n'ayant pas encore l'âge requis pour bénéficier d'un avantage de vieillesse agricole. Elle est cependant attribuée aux personnes âgées de 55 ans à 60 ans, veuves ou titulaires d'une pension d'invalidité.

L'indemnité viagère de départ - complément de retraite (I.V.D. - C.R.) permet, elle, de compléter des retraites agricoles.

(1) Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

Son montant est de 3.500 francs. En 1989, 7.000 demandes nouvelles d'I.A.D. ont été enregistrées.

Depuis la création de l'indemnité de départ en 1962 jusqu'en 1989, plus de 700.000 agriculteurs en ont bénéficié, libérant 13,3 millions d'hectares.

b) La dotation jeune agriculteur (D.J.A.)

Les crédits consacrés à la D.J.A. affichent une réduction de 9,5 % en s'établissant à 702 millions de francs. L'enveloppe budgétaire doit financer les premiers versements 1991 et les seconds versements des D.J.A. obtenus en 1989 ; ces versements sont également financés par les remboursements communautaires. Ces derniers représenteraient, pour 1991, 317 millions de francs (7.500 écus par D.J.A.).

En 1989, les premiers versements ont concerné 11.306 attributaires, et les sommes versées au titre de la D.J.A., plus de 900 millions de francs.

La baisse enregistrée correspond donc à une adaptation purement technique résultant d'un retour communautaire accru, mais aussi de l'estimation, plus contestable, du nombre d'installations attendues, supposées se stabilisées en 1991, alors qu'elles avaient crû de 1988 (10.500) à 1990 (12.500).

C. LE DESENGAGEMENT DE L'ETAT

1. La modernisation de l'appareil de production

a) L'aménagement foncier et l'hydraulique agricole

Les crédits d'aménagement foncier et d'hydraulique agricole, rassemblés dans le nouveau chapitre 61.44 affichent une diminution de 50 % en crédits de paiement : 183,6 millions de francs en 1991 contre 372,9 millions de francs en 1990. En 1990, les crédits de paiement avaient déjà connu une réduction de 9 %. En autorisations de programme, les dotations sont reconduites à 349 millions de francs.

Votre rapporteur avait, l'an dernier déjà, jugé *"cette baisse de crédits (...) particulièrement inquiétante, alors que les conséquences de la sécheresse paraissent nécessiter la mise en place d'une politique vigoureuse d'aménagement hydraulique (...)"*

Il faut cependant ajouter à ces crédits, ceux de la ligne "grands aménagements régionaux" reconduits à 204,5 millions de francs en crédits de paiement, dont les trois quarts sont affectés à l'hydraulique et font l'objet d'engagement dans le cadre des contrats de plan.

Les crédits inscrits au titre de l'hydraulique avaient représentés dans le budget du ministère de l'agriculture 511 millions de francs en 1987, 670 millions de francs en 1988, 537 millions de francs en 1989. Pour 1991, ils devraient représenter 556 millions de francs en autorisations de programme et moins de 350 millions de francs en crédits de paiement, compte tenu d'actions ne concernant pas l'hydraulique au sein des dotations des sociétés d'aménagement régional.

Notons, enfin, que la décentralisation des crédits d'hydraulique a permis un net désengagement de l'Etat : la part des travaux directement financés par le ministère est passée de plus de 20 % du total, en 1984, à 15 %, en 1988.

Il ne semble pas que les dotations budgétaires tirent les conséquences des sécheresses successives, notamment de la nécessité de construire des retenues nouvelles.

b) La modernisation des exploitations

Les crédits (ligne 61.40.30) qui permettent le financement des bâtiments d'élevage et d'exploitation avaient diminué de 20 % en 1990. Ils passent cette année de 95,7 millions de francs à 60,9 millions de francs, soit une nouvelle diminution de 36 %. **En deux ans, les crédits de paiement auront été réduits de moitié. Compte tenu des restrictions, l'aide sera concentrée sur les seules zones de montagne, les zones défavorisées n'y seront plus éligibles.**

Cette diminution est d'autant plus préoccupante que cette ligne doit désormais financer une partie de la dotation - supprimée - "mécanisation agricole en montagne".

Cette ligne était dotée de 31 millions de francs en 1990 et permettait le versement d'une aide destinée à compenser le surcoût d'achat de matériel agricole adopté à la montagne.

De même, la ligne (chapitre 44.40, article 30) finançant le versement d'aides au démarrage de groupements et à la tenue d'une comptabilité de gestion, stabilisée en 1990, est réduite de 14,3 % (60 millions de francs en 1990 contre 70 millions de francs en 1990).

c) Les crédits de politique industrielle

Comme l'an dernier, les crédits de politique industrielle sont l'une des lignes sinistrées du budget du ministère.

Au total, la dotation sera de 320 millions en autorisation de programme -soit une baisse de 20 % et de 300 millions de francs en crédits de paiement -soit une baisse de 32,5 %.

L'évolution sur une période plus longue est éloquente : la dotation dépassait 600 millions de francs en 1985. **Par rapport à cette date, en francs constants, les crédits inscrits pour 1991 ne représentent même pas la moitié de leur montant de 1985.** Dans le même temps, ces aides qui atteignaient plus de 3 % des investissements du secteur, ce qui leur conférait un réel effet incitatif, n'en représentent plus désormais que 1,5 %...

Il n'entre pas dans l'attention de votre rapporteur de procéder à l'examen détaillé de ces crédits ni à l'évolution du secteur qui sont du ressort de l'avis "industries agricoles et alimentaires" de votre commission.

Comme en 1990, il ne peut que constater que **les crédits prévus pour les industries agricoles et alimentaires sont à l'évidence insuffisants** si l'on entend conserver à ces aides publiques un rôle incitatif qui reste significatif.

*
* *

Suivant les conclusions de son rapporteur, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits pour 1991 du ministère de l'agriculture et de la forêt.