

N° 94

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 1991

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1992* 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 Lacombrinet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents*, Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Tregouet, *secrétaires*, Jean Amelin, Maurice Arrickx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Biazot, 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, Desiré Debaveleere, Rodolphe Desiré Pierre Dumas, Bernard Dubaut, Jean Faure, André Fisset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Mornard, 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 Rocaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travers.

*Voir les numéros :*

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240-2255 (annexe n° 6) ; 2257 (tome VII) et FA 533

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 5) (1991-1992)

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION .....	5
<b>TITRE PREMIER – UNE AGRICULTURE ÉPROUVÉE QUI ASSISTE À LA DÉRIVE DES MÉCANISMES QUI AVAIENT PERMIS SON DÉVELOPPEMENT .....</b>	<b>9</b>
<b>CHAPITRE PREMIER – La remise en cause radicale de l'environnement « institutionnel » ..</b>	<b>9</b>
<b>I. – LES NÉGOCIATIONS DU G.A.T.T. ....</b>	<b>9</b>
A. – <i>L'agriculture : « otage » des négociations</i> .....	9
B. – <i>Un mauvais procès fait à la Communauté</i> .....	11
C. – <i>L'état des négociations</i> .....	14
1. <i>Les positions à la veille de la conférence de Bruxelles</i> .....	14
2. <i>L'échec de la conférence de Bruxelles</i> .....	14
3. <i>La relance des négociations</i> .....	15
D. – <i>Ne pas céder aux pressions américaines</i> .....	16
<b>II. – LA RÉFORME DE LA P.A.C. ....</b>	<b>17</b>
A. – <i>L'analyse de la Commission : un réquisitoire sévère</i> .....	17
1. <i>L'inadaptation de la P.A.C.</i> .....	18
2. <i>Le bilan décevant des réformes entreprises</i> .....	18
3. <i>Des objectifs nouveaux et des réorientations décisives</i> .....	20
B. – <i>Le projet « Mac Sharry » : des dispositions radicales</i> .....	22
1. <i>Les grandes cultures : baisse des prix, gel obligatoire et compensations                 sélectives</i> .....	23
2. <i>Les productions animales : baisse des prix et des quotas, augmentation et                 plafonnement des primes</i> .....	24
3. <i>Les mesures d'accompagnement : environnement, boisement et préretraites</i>	25
C. – <i>Un projet critiquable</i> .....	26
1. <i>Un raisonnement contestable</i> .....	26
2. <i>Un financement aléatoire</i> .....	27
3. <i>Des mécanismes controversés</i> .....	28
4. <i>Les propositions françaises</i> .....	28
<b>CHAPITRE II. – Un environnement international et communautaire difficile .....</b>	<b>31</b>
<b>I. – LA DÉGRADATION DU MARCHÉ MONDIAL .....</b>	<b>31</b>
<b>II. – DES CONTENTIEUX PERSISTANTS .....</b>	<b>32</b>
A. – <i>Le regain des menaces de résorsion</i> .....	32
B. – <i>Les hormones : maintien de la pression américaine</i> .....	33
C. – <i>Le contentieux « abattoirs » : en voie de règlement ?</i> .....	34

	Pages
D. — <i>Les conséquences du panel « oléagineux » : la réforme critiquable de l'O.C.M.</i> .....	34
E. — <i>Le corn gluten feed : un accord équilibré</i> .....	36
F. — <i>L'accord maïs : vers une nouvelle prorogation</i> .....	37
III. — L'ÉVOLUTION DES PAYS DE L'EST .....	37
A. — <i>Les différents accords</i> .....	38
B. — <i>Les conséquences de l'ouverture croissante aux pays de l'Est</i> .....	39
C. — <i>L'agriculture ne doit pas supporter, seule, les concessions nécessaires</i> ..	40
CHAPITRE III. — Une agriculture éprouvée .....	41
I. — LE REVENU AGRICOLE .....	41
A. — <i>Les résultats de 1990</i> .....	41
1. <i>Le compte de la branche</i> .....	41
2. <i>L'évolution par orientation</i> .....	43
B. — <i>Les chiffres provisoires de 1991</i> .....	46
C. — <i>Une nécessaire mise en perspective</i> .....	47
II. — UNE CRISE QUI PERDURE .....	49
III. — LES MESURES D'URGENCE .....	51
A. — <i>Les mesures prises en cours d'année</i> .....	51
B. — <i>Le plan Mermaz pour l'élevage</i> .....	52
C. — <i>Les déclarations du Président de la République</i> .....	53
TITRE II. — UN PROJET DE BUDGET INADÉQUAT .....	55
CHAPITRE PREMIER. — L'ensemble des dépenses de l'Etat en faveur de l'agriculture .....	55
I. — LES SOURCES DE FINANCEMENT .....	55
II. — UN INDICATEUR CONTESTABLE .....	58
III. — L'AFFECTATION DES DÉPENSES .....	59
CHAPITRE II. — Les grandes lignes du budget .....	61
I. — L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE .....	61
II. — L'ÉVOLUTION PAR PROGRAMME D'ACTION .....	63

	Pages
CHAPITRE III. -- Les dotations en augmentation .....	65
I. -- LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS .....	65
II. -- DES DOTATIONS À LA HAUTEUR DES PRIORITÉS ANNONCÉES ? .....	65
A. -- <i>L'enseignement et la recherche agricoles</i> .....	66
1. <i>L'enseignement</i> .....	66
2. <i>La recherche</i> .....	66
B. -- <i>La forêt</i> .....	67
C. -- <i>Le retrait des terres et l'extensification</i> .....	67
1. <i>Le retrait des terres</i> .....	67
a) <i>Le programme pluriannuel</i> .....	67
b) <i>Le programme annuel</i> .....	70
2. <i>L'extensification</i> .....	71
D. -- <i>Les actions en faveur des agriculteurs en difficulté</i> .....	72
1. <i>La poursuite des « procédures Nallet »</i> .....	73
2. <i>La mise en œuvre des plans d'aide au revenu agricole</i> .....	73
E. -- <i>Les autres postes en augmentation</i> .....	75
1. <i>La sauvegarde de l'espace naturel</i> .....	75
2. <i>L'aménagement foncier et hydraulique</i> .....	75
3. <i>La modernisation des exploitations</i> .....	76
4. <i>L'amélioration du cadre de vie et le développement rural</i> .....	77
CHAPITRE IV. -- Les dotations en diminution .....	78
I. -- LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS .....	78
II. -- LES ÉVOLUTIONS PRÉSENTÉES COMME « MÉCANIQUES » .....	79
A. -- <i>La protection sociale</i> .....	79
B. -- <i>La charge de bonification</i> .....	81
C. -- <i>Les offices</i> .....	83
D. -- <i>Les aides versées par le C.N.A.S.E.A.</i> .....	84
III. -- LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT .....	85
A. -- <i>Les O.G.A.F.</i> .....	85
B. -- <i>Les S.A.F.E.R.</i> .....	86
C. -- <i>La prime à la vache allaitante</i> .....	87
D. -- <i>Les crédits de promotion</i> .....	87
E. -- <i>Les crédits de politique industrielle</i> .....	88
CONCLUSION .....	88

MESDAMES, MESSIEURS,

Année après année, l'examen des crédits inscrits au budget de l'Agriculture prend un caractère de plus en plus artificiel, tant l'avenir de ce secteur paraît aujourd'hui suspendu aux mutations en cours de l'environnement international et communautaire.

La crise que traverse le monde agricole par delà ses aspects « nationaux » : situation désastreuse de l'élevage, sécheresses successives, gel de printemps, trouve, en effet, essentiellement sa source dans la dérive des mécanismes internationaux et communautaires qui avaient, jusqu'ici, permis son développement.

Depuis plusieurs années déjà, nos agriculteurs en subissent les effets.

Ils pâtissent de l'exacerbation de la concurrence sur les marchés mondiaux, résultant pour une large part de la volonté américaine de recouvrer les parts de marchés perdues au profit de la Communauté que les Etats-Unis se refusent à considérer comme une puissance agricole, naturellement et durablement, exportatrice.

Ils souffrent aussi de la baisse continue des prix communautaires qui, couplée avec une politique de maîtrise de la production, les enferme dans un cercle vicieux : l'augmentation des quantités produites pour compenser la baisse des prix unitaires, afin de maintenir le revenu, entraîne à son tour une nouvelle dégradation des prix.

Mais ce sont tout autant les menaces que font peser les négociations internationales en cours et le projet de réforme de la P.A.C. qui alimentent cette crise de confiance.

Les agriculteurs redoutent, en effet, de « faire les frais » d'un accord au G.A.T.T. que la morosité de l'économie internationale rendrait particulièrement souhaitable. Les Etats-Unis sont habilement parvenus à mettre la communauté en posture d'accusée : ce sont les mécanismes de la P.A.C. qui fausseraient le libre jeu des mécanismes agricoles internationaux ; c'est la Communauté qui empêche les négociations d'aboutir en refusant de faire des concessions sur le dossier agricole.

Lors de son audition devant la commission des Affaires économiques, M. Louis Mermaz a réaffirmé que le mandat donné à la commission restait inchangé : l'accord agricole doit être global et équilibré entre ses différents volets (soutiens internes, accès au marché, aides à l'exportation) ; la protection communautaire doit être rééquilibrée ; il n'y a pas lieu de faire preuve de davantage de flexibilité si nos partenaires, de leur côté, n'infléchissent pas leurs positions.

Il reste que l'« activisme » manifesté par le secrétariat général du G.A.T.T., la liberté que la Commission est tentée de prendre par rapport au mandat qui lui a été confié, la volonté des pays les plus libre-échangistes de la Communauté de parvenir à un accord incitent à se montrer particulièrement vigilant.

Conclu sur les bases de l'offre américaine, un tel accord signifierait, en réalité, l'abandon de la vocation exportatrice de la Communauté et pèserait tout particulièrement sur la France, première puissance agricole.

De la même façon, la réforme de la P.A.C., pour nécessaire qu'elle soit, laisse planer de lourdes incertitudes.

En dépit des dénégations officielles, qui soulignent que les deux « exercices » des négociations du G.A.T.T. et de la réforme de la P.A.C. sont distincts, force est de constater que, telle qu'elle est proposée, cette réforme manifeste un alignement sur les mécanismes américains : diminution des prix intérieurs à un niveau proche des prix mondiaux, gel obligatoire des terres, compensation par un système d'aides directes à l'hectare très proches des « deficiency payments ».

C'est, d'ores et déjà, le système adopté par le Conseil pour les oléagineux.

Après l'avoir vivement critiquée, la France s'est ralliée à la philosophie du projet de la Commission en espérant pouvoir y apporter des « amendements substantiels », notamment la compensation intégrale, sans modulation en fonction de la taille de l'exploitation, et le maintien de la préférence communautaire.

Il reste qu'il s'agit là d'un bouleversement des mécanismes initiaux de la P.A.C. que seules des garanties sur le financement des mesures de compensation pourraient ne pas rendre inacceptable.

Il se traduira, quoi qu'il en soit, par un effondrement des capacités exportatrices de la Communauté ; les services de la Commission estiment que les exportations de céréales seront, par exemple, réduites de moitié.

C'est dans ce climat d'inquiétude sur les évolutions internationales et communautaires en cours qu'il faut replacer la crise agricole.

Cette année encore, l'élevage ovin et bovin aura été tout particulièrement éprouvé. L'arboriculture et la viticulture, à la suite notamment d'accidents climatiques, ont, elles aussi, souffert.

Mais cette crise ne se limite pas aux seuls secteurs structurellement, ou plus conjoncturellement, éprouvés : c'est l'ensemble du monde agricole et rural qui est touché.

Comme en est convenu M. Louis Mermaz lors de son audition devant votre Commission, l'examen des chiffres annuels du revenu agricole est un exercice largement artificiel. Alors que des pans entiers de l'agriculture française étaient plongés dans une réelle détresse économique et sociale, les fortes hausses enregistrées en 1989 et 1990 pouvaient, à juste titre, paraître incongrues.

Comment expliquer à un éleveur d'ovins qui a assisté à un effondrement des cours de 10 % que, tout compte fait, son revenu aura progressé de 10 % en 1990 ? Le revenu des éleveurs bovins se stabiliserait à peine en francs courants, alors qu'en réalité, compte tenu de l'évolution des prix et des volumes des consommations intermédiaires et des livraisons, il devrait s'effondrer de 20 %.

Dans les deux cas, le maintien du revenu ou sa progression n'est assuré que par la très forte hausse des subventions (revalorisation des primes ou aides au titre des calamités). La part du revenu tirée de la vente de la production ne représente plus la moitié du revenu total pour l'élevage bovin et même pas le tiers pour l'élevage ovin. C'est bien la baisse continue des prix qui nécessite la mise en place d'aides directes pour pallier la désorganisation des marchés : en deux ans, le prix des bovins s'est effondré de 20 %, sur dix ans celui des ovins a perdu 40 %.

Entre 1973 et 1990, la production agricole s'est accrue de 20 %, les prix ont diminué de 20 %. Dans le même temps, l'agriculteur sera tout juste parvenu à maintenir son pouvoir d'achat au niveau qu'il avait atteint en 1973.

Dans cette perspective, l'examen des crédits du budget de l'Agriculture présente, lui aussi, un caractère quelque peu artificiel.

Tout au plus, permet-il de mesurer le caractère prioritaire ou non que lui accordent les pouvoirs publics.

Avec une baisse de ses crédits de 4 % en francs courants — ce qui en fait le secteur le plus éprouvé, après l'aménagement du territoire, dans les arbitrages budgétaires — l'agriculture peut alors difficilement être considérée comme un secteur prioritaire pour le Gouvernement.

Sa part dans l'ensemble des budgets civils de l'Etat ne cesse de se réduire : elle représentera 3,4 % de cet ensemble, contre 6 % en 1980.

Il est vrai que les quelque 37 milliards de francs du budget de l'Agriculture ne représentent pas le quart de l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture et à la forêt, indicateur censé mesurer l'effort qu'y consacre la collectivité publique. Estimé à 153 milliards de francs, cet agrégat augmente de près de 7 %, sous l'effet de la forte croissance des versements de ressources à la Communauté affectées à des dépenses agricoles.

Il reste que, même « complété » par le plan d'urgence en faveur de l'élevage décidé le 9 octobre dernier, le projet de budget reste très en deçà de ce qui aurait été nécessaire, compte tenu de la gravité de la crise agricole.

Pour certaines actions : le financement, les installations, les offices, les crédits de politique industrielle et de promotion, les S.A.F.E.R. ou les O.G.A.F., ce budget traduit un réel désengagement de l'Etat.

Dans d'autres domaines : les plans d'aides au revenu agricole, l'extensification ou le développement des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, la modicité des crédits, la lenteur de la mise en œuvre des procédures, le souci de se « caler » sur le minimum imposé par la réglementation communautaire en font le budget des « occasions manquées ».

Dans un entretien au *Journal du Centre*, le Président de la République vient d'essayer de redonner quelque souffle à la politique agricole du Gouvernement avec l'annonce de la mise en place de pré-pensions, la détaxation des bio-carburants, la suppression de la taxe sur le foncier non bâti, la réforme de la fiscalité agricole. Toutes demandes déjà formulées depuis plusieurs années par la profession et votre Commission, dont on peut s'étonner qu'il ait fallu une intervention présidentielle pour commencer à travailler à leur mise en œuvre.

La « force tranquille » de la manifestation du monde rural, à Paris, le 29 septembre dernier, a permis de mesurer à la fois l'ampleur de la crise agricole et l'évolution des mentalités : la résolution des problèmes de l'agriculture est indispensable à la survie du monde rural ; le monde rural ne se confond plus avec la seule agriculture.

Crise économique et crise de confiance, le désarroi du monde agricole appelle la mise en œuvre immédiate des mesures sociales, économiques et fiscales qui s'imposent, mais aussi l'indication claire de ce que la France ambitionne pour son agriculture et de ce qu'elle est disposée à faire de son espace rural.

L'annonce d'états généraux du monde rural et d'un plan pluriannuel d'adaptation de l'agriculture constitue l'amorce d'une réponse.

Encore faut-il que cette annonce marque bien la volonté de traiter les difficultés dans la perspective du développement de l'espace rural dans sa globalité, que ce plan permette la mise en œuvre et le financement des mesures indispensables et qu'enfin il ne s'agisse pas de masquer derrière une « grande loi d'orientation et de programmation » l'impuissance des pouvoirs publics nationaux à influencer sur la situation d'un secteur, en réalité abandonné aux évolutions internationales et communautaires en cours.

## TITRE PREMIER

### UNE AGRICULTURE ÉPROUVÉE QUI ASSISTE À LA DÉRIVE DES MÉCANISMES QUI AVAIENT PERMIS SON DÉVELOPPEMENT

#### CHAPITRE PREMIER

##### LA REMISE EN CAUSE RADICALE DE L'ENVIRONNEMENT « INSTITUTIONNEL »

###### I. — Les négociations du G.A.T.T.

Cinq 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 des négociations est censée intervenir à la fin de cette année. A défaut, les élections américaines de 1992 interdiraient vraisemblablement toute évolution du dossier l'an prochain.

Le dossier agricole apparaît aujourd'hui comme l'éventuelle pierre d'achoppement de l'Uruguay Round, focalisant les négociations sur les divergences d'appréciation entre la C.E.E. et les Etats-Unis.

###### A. — *L'agriculture « otage » des négociations.*

En effet, si l'agriculture n'est que l'un des seize thèmes définis précisément dans la déclaration de Punta del Este, elle a, néanmoins, dès le début, focalisé sur elle la majeure partie de l'attention.

Dès la réunion ministérielle de Punta del Este, la négociation agricole a été dominée par l'affrontement direct entre les deux grands partenaires : la C.E.E. et les Etats-Unis. Cet affrontement n'a jamais cessé et a dominé les grandes étapes du cycle (Montréal en décembre 1988, Genève en avril 1989 puis Bruxelles en décembre 1990).

La négociation du G.A.T.T. a en effet été engagée dans un contexte de crise profonde des marchés agricoles : chute des prix mondiaux, exacerbation des politiques de soutien aux exportations. Pour un certain nombre de participants, notamment les pays exportateurs du groupe de Cairns, l'un des objectifs prioritaires des négociations est la suppression des mécanismes qui déséquilibrent ces marchés.

Les Etats-Unis, que l'on peut difficilement tenir pour un pays « fair trader » en matière agricole, ont habilement relayé la revendication « maximaliste » de ces Etats, ce qui leur a permis, par ailleurs, de masquer leurs réticences à faire des concessions sur d'autres dossiers.

Enfin, dans la philosophie du G.A.T.T., largement partagée par l'O.C.D.E., le secteur agricole, qui bénéficie de règles dérogatoires, doit rentrer dans le droit chemin du libre-échange.

De plus, l'objectif très général assigné à ces négociations, c'est-à-dire la libéralisation des échanges et le renforcement des règles et disciplines de l'accord général, l'importance des nouveaux sujets mis en discussion (textile, propriété intellectuelle, services), le grand nombre des participants font de ce cycle de négociations le plus vaste et le plus ambitieux jamais engagé.

Un échec porterait une grave atteinte au système multilatéral, renforcerait le protectionnisme et raviverait la guerre commerciale entre les principaux partenaires. La pression est donc très forte pour qu'un accord soit finalement dégagé.

Or, dans ces négociations, le démantèlement des mécanismes de subvention à l'exportation et de protection des marchés agricoles — intérêt objectif des pays « fair traders » et revendication tactique des Etats-Unis — a été considéré comme une condition indispensable au bouclage des autres dossiers.

Ce sont bien les Etats-Unis qui font du dossier agricole le dossier central et l'éventuelle pierre d'achoppement des négociations du G.A.T.T. Leur position est claire : sans déblocage du dossier agricole, pas d'accord général.

Cette position présente pour les Etats-Unis un triple intérêt : elle permet de masquer que sur les autres dossiers les blocages ne proviennent pas de la Communauté ; elle mobilise derrière les Etats-Unis et contre la Communauté les pays du tiers-monde et les pays exportateurs agricoles ; elle ouvre la possibilité de faire supporter à la seule Communauté la responsabilité d'un échec éventuel des négociations.

**B. — Un mauvais procès fait à la Communauté.**

Dans cette perspective, la P.A.C. fait l'objet des critiques les plus sévères : elle fausserait le marché international par le biais des subventions à l'exportation ; elle interdirait l'accès au marché communautaire pour des motifs fallacieux (hormones, par exemple) ; elle pénaliserait les pays du tiers-monde et les pays de l'Est.

Dans la logique du G.A.T.T., les fondements mêmes de la P.A.C. — préférence communautaire, système des prélèvements et restitutions, soutien du revenu par les prix — ne peuvent être tenus que pour des mécanismes pervers qui faussent le libre jeu des mécanismes du marché.

Or, si cette analyse peut être comprise de la part des pays exportateurs qui n'aident que marginalement leurs agriculteurs (l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou l'Argentine, par exemple), elle est infiniment plus contestable de la part d'un pays comme les Etats-Unis. Ces derniers aident, en effet, leur agriculture par le biais des « deficiency payments » et des aides à l'exportation.

Les Etats-Unis sont apparemment parvenus à faire largement partager l'idée que les « deficiency payments » (aide directe versée à l'exploitant pour compenser la différence entre le prix intérieur et le prix d'objectif ou « target price ») sont sans incidence sur l'incitation à produire et sur le niveau des prix internationaux. A ce titre, ils devraient entrer dans la « boîte verte » du G.A.T.T., qui rassemble les aides admissibles dans la mesure où elles ne faussent pas le jeu des mécanismes du marché.

S'il est exact que le système de « deficiency payments » permet de contrôler la production dans la mesure où ils sont associés à un gel obligatoire des terres, en revanche on conçoit plus difficilement que le complément significatif de revenu qu'ils apportent ne joue pas sur l'équilibre des exploitations et la décision de continuer à produire.

**Si les céréaliculteurs américains vendent, en théorie sans aides, sur le marché international au cours mondial, c'est parce qu'une aide directe substantielle leur est versée par l'Etat fédéral... Leurs coûts de production sont ainsi couverts par le prix de vente au prix mondial et par l'aide directe : le prix de vente ne reflète donc pas un prix économique, résultant des coûts de production. Par là même, le système maintient à la baisse les prix internationaux.**

Ces dépenses de soutien ne concernent qu'un nombre limité de produits : les céréales fourragères, le blé, le riz, le soja, la laine, le coton, le tabac et les produits laitiers. Après avoir culminé à près de 26 milliards de dollars en 1986, elles ont été progressivement réduites et représenteront, en 1992, 11 milliards de dollars, soit très grossièrement un montant équivalent au quart du F.E.O.G.A. pour une population agricole dix fois moins importante que celle de la Communauté.

En outre, alors que la logique du système des « deficiency payments » est de permettre l'écoulement à l'exportation au prix mondial sans subvention, les Américains ont mis en place, pour récupérer les parts de marché perdues, des programmes de soutien aux exportations.

Les programmes G.S.M. 102, à court terme, et G.S.M. 103, à moyen terme, permettent d'accorder aux importateurs de céréales des garanties, pour une enveloppe fixée à 5 milliards de dollars par an. Ces mécanismes favorisent les exportations américaines, dans la mesure où les exportateurs se voient garantir du risque financier.

De son côté le programme B.I.C.E.P./E.E.P. permet de concurrencer, par le biais de subventions en nature, les autres exportateurs, notamment communautaires. Lancé en 1985, ce programme a déjà mobilisé 3,6 milliards de dollars. Le programme E.E.P., qui a remplacé le B.I.C.E.P., a été doté en 1991 de 900 millions de dollars.

La mise en œuvre de ce programme, associé aux garanties de crédit, a permis la reconquête des parts de marchés perdues. La part des exportations subventionnées est passée en trois ans de 17 % en 1985-1986 à 60 % en 1988-1989. Dans le même temps, la part américaine dans le marché mondial du blé a augmenté de 30 %, en 1985-1986, à 40 %.

**Ce système, en contradiction avec la logique américaine qui tend à considérer que les « deficiency payments » permettent aux produits américains de se placer sur le marché mondial sans subventions, aura en réalité fortement aidé les Etats-Unis à concurrencer la C.E.E. et la France, notamment au Maghreb et en Afrique, leurs marchés traditionnels.**

Cette pratique commerciale américaine a, en outre, contribué à casser la formation d'un prix mondial stable reflétant l'offre et la demande et aura contribué à l'effondrement des prix mondiaux des céréales en 1986-1987.

Il aura, par ailleurs, obligé la Communauté à aligner ses restitutions sur ces prix en tenant compte des montants des bonus, lesquels en définitive reflètent moins des données économiques qu'une volonté plus ou moins nette de remporter des marchés. Faut-il rappeler que les Américains étaient passés, pour le blé, de 50 % du marché en 1980 à 30 % en 1986 ?

Les études de l'O.C.D.E. font ressortir que, globalement, les Etats-Unis aident puissamment leur agriculture, comme l'indique, pour l'année 1988, le tableau ci-après :

NIVEAU DES TRANSFERTS A L'AGRICULTURE EN 1988 \*

	Total en Mds de F	f/hab	F/agric	F/ha
Japon .....	380	3 100	90 000	70 000
C.E.E. ....	711	2 204	78 000	5 500
U.S.A. ....	440	1 785	199 000	1 000
Nouvelle-Zélande .....	1,2	364	14 700	83
Australie .....	6	364	25 000	12

Source O.C.D.E.

\* Ensemble des transferts à l'agriculture liés aux dépenses publiques et aux systèmes de prix de soutien.

En outre, l'arsenal américain de barrières tarifaires ou non tarifaires doit fortement nuancer la prétention des Etats-Unis à se présenter comme un Etat « fair trader ». Par exemple, les produits carnés frais, quelle que soit leur origine animale, les produits laitiers ou dérivés, destinés à l'alimentation animale, ainsi que de nombreuses variétés de fruits et légumes ou autres plantes comestibles et ornementales, sont interdits d'importation.

Le système des permis d'importation et des agréments d'usines, obligatoires, les agréments d'étiquettes, occasionnent en particulier aux entreprises françaises des frais parfois considérables et les obligent à des procédures très lourdes.

Associées à une volonté protectionniste, les réglementations sanitaires peuvent s'avérer une barrière difficile à franchir. C'est notamment le cas dans le secteur des caséines, soumis à de fortes pressions de la part du lobby laitier, et, dans une moindre mesure, dans le secteur des fruits et légumes pour lequel la liste des parasites recensés est très longue.

Enfin, le « waiver agricole », dont bénéficient les Etats-Unis, en contrepartie de leur participation au G.A.T.T., place, de fait, des pans entiers de l'agriculture américaine en dehors des règles du G.A.T.T. Le système de contingentement qui s'applique aux importations de coton, produits laitiers, arachides, produits chocolatés et sucre permet de contenir efficacement les importations dans des secteurs jugés sensibles.

De son côté, la nouvelle loi commerciale « trade and competitiveness act » de 1988 modifie et renforce la section 301 de la loi commerciale de 1974. Cette loi vise à rendre plus efficaces ou plus automatiques des rétorsions à l'encontre de pays dont les pratiques sont jugées déloyales. Ce renforcement qui dote les Etats-Unis d'un nouvel instrument dans le cadre de sa politique commerciale de reconquête des marchés permet l'usage de pratiques protectionnistes unilatérales, contre lesquelles d'ailleurs de nombreuses parties contractantes au G.A.T.T. s'élèvent.

Le différend entre les Etats-Unis et la Communauté ne résulte donc pas de l'affrontement entre deux logiques, l'une protectionniste, l'autre libérale mais bien de la concurrence que se livrent deux puissances exportatrices, l'une traditionnellement dominante, l'autre nouvelle venue parmi les grands, qui toutes deux mettent en œuvre des pratiques peu compatibles avec les principes du libre échange.

## C. — L'état des négociations.

### 1. Les positions à la veille de la conférence de Bruxelles.

Votre Rapporteur ne reviendra pas dans le détail sur l'analyse des positions « de départ » des différents partenaires et sur les péripéties successives qu'aura connues ce cycle de négociations. Ces différents points ont fait l'objet d'un examen détaillé dans l'avis de l'an dernier.

Il se contentera de souligner que les Américains ont peu infléchi leurs positions initiales. Revenant sur le compromis dégagé à Genève en avril 1989, les Etats-Unis ont fait une proposition globale mais prévoyant des engagements spécifiques sur chacun des volets (- 75 % en dix ans sur les soutiens internes et les mesures de protection aux frontières ; - 90 %, sur la même période, pour les subventions à l'exportation).

De son côté, la Communauté est parvenue péniblement à élaborer, en novembre 1990, son offre agricole. Cette offre propose, sur la période 1986-1996, une diminution de 30 % des soutiens internes, la tarification et la réduction de 30 % des prélèvements mobiles, et la diminution des subventions, résultant naturellement de la baisse des soutiens internes. En contrepartie, la C.E.E. a demandé le rééquilibrage de la protection aux frontières à l'égard des produits de substitution des céréales.

Le tableau ci-après synthétise les positions des deux principaux partenaires à la veille de la conférence de Bruxelles.

	Propositions américaines de départ	Propositions américaines en 1990	Offre communautaire de novembre 1990
Soutiens internes.	Suppression des soutiens liés à la production en dix ans.	Réduction de 75 % en dix ans (par rapport à la norme globale de soutien sur 1986-1988).	Réduction de 30 % en dix ans sur la période 1986-1996.
Accès au marché.	Tarification des barrières non tarifaires : transformation en tarifs, puis suppression en dix ans.	Conversion en équivalents tarifaires, puis réduction de 75 % sur dix ans sur la base du montant moyen 1986-1988, à partir de 1991.	Tarification de certaines aux frontières, et réduction de l'élément fixe en résultant
Subventions à l'exportation.	Démantèlement en dix ans de toutes les subventions directes.	Réduction de 90 % sur dix ans, à partir de 1991, sur la base du montant atteint en 1986-1988.	Ajustement résultant de la baisse des soutiens internes.

(1) La Communauté distingue dans les prélèvements mobiles aux frontières une partie fixe résultant de la différence entre le prix moyen international sur la base 1986 et 19 d'intervention majoré de 10 %, et une partie mobile, destinée à compenser l'effet des variations monétaires et, partiellement, les fluctuations des prix internationaux. Elle contrepartie, le rééquilibrage progressif de la protection aux frontières pour les produits (P.S.C.) entrant sous droits.

### 2. L'échec de la conférence de Bruxelles.

La conférence ministérielle de Bruxelles, en décembre dernier, qui devait permettre la conclusion des négociations, s'est soldée par un échec.

Alors que les négociations entreprises en 1986 devaient présenter un caractère global et que son accord nécessitait des avancées et des concessions réciproques sur chacun des dossiers, les partenaires de la C.E.E. ont volontairement focalisé le débat sur le dossier agricole, en jouant de l'isolement voire de la division de la Communauté, alors même qu'ils se refusaient à des concessions sur d'autres secteurs, notamment pour les services, où les Etats-Unis ont fait « marche arrière ».

**L'échec n'est donc pas la conséquence de « l'intransigeance » de la C.E.E., mais bien de l'absence de progrès sur les autres thèmes, que les principaux intéressés ont cherché à occulter en soulignant l'impossibilité de parvenir à un accord sur le dossier agricole.**

De plus, l'objectif même des négociations n'était pas identique pour la Communauté et certains de ses partenaires. Pour ces derniers, les Etats-Unis relayant les revendications du groupe de Cairns, le but recherché est de démanteler le système communautaire et surtout celui des restitutions aux exportations, afin d'obtenir une « totale » libéralisation des marchés agricoles.

L'objectif de la Communauté, plus pragmatique, est de parvenir à un assainissement des marchés par le biais d'une réduction, et non d'une suppression totale, des aides à l'agriculture. Lors de la réunion de Montréal, en décembre 1988, la Communauté avait rejeté l'objectif américain de suppression des aides. Lors de la réunion de Genève, le compromis dégagé tendait simplement à la « réduction substantielle » des soutiens.

Enfin, la Communauté a toujours réclamé une **approche globale** permettant, à partir de la construction d'un indicateur mesurant la totalité des soutiens, de réduire ces soutiens de façon flexible, les Etats restant libres de choisir les moyens d'obtenir cette réduction globale. A rebours, les Etats-Unis proposent des **engagements spécifiques** sur chacun des volets en faisant porter leurs demandes prioritairement sur les subventions à l'exportation et l'accès au marché. Le compromis dégagé à Houston en juillet 1990, qui, tout en reconnaissant l'utilité de la mise en place d'un indicateur global, appelait à ses engagements spécifiques mais cohérents sur chacun des trois volets, n'a pas permis de débloquer la situation.

### *3. La relance de la négociation.*

Les négociations n'ont été officiellement débloquées qu'en février 1991, à Genève. La commission, usant de « la marge de manœuvre » dont, malgré les protestations françaises, elle avait estimé pouvoir disposer, y a admis le principe d'**engagements spécifiques contraignants** sur chacun de ces volets.

Après la prolongation par le Congrès du mandat de négociation donné à l'administration américaine (« fast track »), cet exercice technique s'est prolongé en juin et juillet pour aboutir au constat que les principaux partenaires de la négociation agricole campaient sur les positions exprimées dans leurs offres agricoles.

Par ailleurs, après l'O.C.D.E. en juin, la réunion des chefs d'Etat des sept pays les plus industrialisés, mi-juillet, a permis qu'au plus haut niveau politique soit réaffirmé l'attachement à un résultat rapide du cycle d'Uruguay, si possible avant la fin de 1991. Le « G 7 » a mis en avant quatre dossiers particuliers : droits de douane, agriculture, services et propriété intellectuelle qui devront être globalement traités, ce qui interdit tout « préalable agricole ».

Estimant avoir fait preuve de flexibilité, la Communauté attend maintenant de ses partenaires un infléchissement symétrique de leur position.

#### *D. — Ne pas céder aux pressions américaines.*

Dès l'origine, la Communauté a plaidé pour une approche globale et équilibrée. Ce qui signifie que dans le « paquet » final, chacun des participants à la négociation doit trouver sur certains dossiers des motifs de satisfaction équilibrant les concessions qu'il aura pu être amené à faire sur d'autres. Mais cette exigence d'équilibre vaut pour la négociation agricole elle-même : les avancées qui seront consenties ne doivent pas être le seul fait de la Communauté.

La prise d'engagements spécifiques et réalistes sur les trois volets de la négociation agricole n'est envisageable que si une cohérence peut être assurée entre eux, afin que les partenaires de la Communauté, et singulièrement les Etats-Unis, assument leur part dans la réduction des soutiens publics à ce secteur.

Placée en posture d'accusée, la Communauté ne doit pas céder aux pressions qui s'exercent sur elle, l'enjoignant pratiquement de démanteler la P.A.C., alors que les autres Etats se garderaient de faire des concessions significatives.

Les propositions qu'elle a faites sont cohérentes et réalistes alors même que les Etats-Unis proposent au G.A.T.T. un démantèlement quasi total des mécanismes internes et externes dont, curieusement, on ne trouve pas de répondants dans leur dernier « Farm bill ».

Les 8 et 9 novembre, lors du dernier sommet entre la C.E.E. et les Etats-Unis, la volonté de faire preuve de flexibilité pour permettre le succès de l'Uruguay Round, d'ici à la fin de l'année, a été réaffirmée.

Les Etats-Unis s'y seraient montrés disposés à modifier leur proposition sur le démantèlement des subventions agricoles : réduction

de 35 % sur cinq ans, au lieu de 75 % sur dix ans (90 % pour les subventions à l'exportation). La C.E.E., quant à elle, s'en tenant officiellement, pour l'instant, à son offre de 30 % sur dix ans, à compter de 1986.

La C.E.E. et les Etats-Unis restent cependant divisés sur le rééquilibrage de la protection aux frontières réclamé par la Communauté, au moins pour les produits de substitution des céréales, sur les soutiens à l'exportation et sur les mesures unilatérales (notamment la section 301 de la loi américaine sur le commerce) que les Etats-Unis ne paraissent pas prêts à supprimer.

Dans ces conditions, il ne saurait être admissible de conclure à tout prix, même si certains de nos partenaires de la Communauté paraissent s'y résigner et en dépit de l'intérêt que présenterait la conclusion d'un accord pour une économie mondiale en panne de croissance.

C'est cette position que M. Louis Mermaz a exposée, lors de son audition devant votre commission. Il a ainsi indiqué qu'il avait le sentiment que les négociations s'enlisaient, les Etats-Unis voulant officiellement conclure vite, mais maintenant en réalité leurs exigences initiales. Il a estimé qu'il fallait néanmoins se montrer vigilants, certains de nos partenaires de la Communauté, notamment les Néerlandais qui assurent la présidence pour ce semestre, souhaitant voir un accord se conclure rapidement. Les Etats-Unis pourraient également proposer de ne conclure que sur le seul dossier agricole, ce que certains des pays de la Communauté pourraient être tentés d'accepter. M. Louis Mermaz a sur ce point rappelé que la position de la Communauté était claire : l'accord doit être global et concerner l'ensemble des dossiers ; un accord agricole passe par le rééquilibrage de la protection communautaire. Il a souligné que le mandat donné à la Commission était inchangé et qu'il n'y avait pas lieu d'y faire entrer plus de flexibilité tant que les Etats-Unis ne modifiaient pas, de leur côté, leurs demandes. Il a rappelé que ces derniers refusaient tout rééquilibrage portant sur les produits de substitution aux céréales (P.S.C.), la prise en compte des fluctuations du dollar et la renonciation à l'article 301 du Trade Act qui leur permet d'user de rétorsions commerciales unilatérales, laissant entendre qu'ils pourraient seulement s'abstenir de l'utiliser...

## II. — La réforme de la P.A.C.

### A. — *L'analyse de la Commission : un réquisitoire sévère.*

Publié en février dernier, le document de réflexion de la Commission sur l'évolution et l'avenir de la P.A.C. reflète l'appréciation portée

à Bruxelles sur les modalités de fonctionnement de la P.A.C. et sur la nécessité de sa réforme en profondeur.

Après avoir passé en revue les critiques susceptibles de lui être adressées, la Commission dresse le bilan des réformes entreprises avant d'indiquer les objectifs et les grandes orientations que doit s'assigner la P.A.C. pour l'avenir.

### *1. L'inadaptation de la P.A.C.*

La Commission rappelle tout d'abord que la P.A.C. a été mise en place alors que l'Europe était déficitaire pour la plupart des produits alimentaires. Les mécanismes mis en place dans cette optique s'avèrent inadaptés dès lors que la Communauté est devenue excédentaire.

Le soutien par les prix et les mécanismes d'intervention favorisent, selon la Commission, une croissance de la production sans rapport avec les capacités d'absorption du marché. Cette « surproduction » se traduit par la constitution de stocks ou par une coûteuse politique d'exportation soutenue par les restitutions, sur un marché lui-même stagnant. La P.A.C. conduirait, d'autre part, à l'intensification, dans la mesure où le soutien accordé dépend des quantités produites ; cette intensification entraînant à la fois des effets négatifs sur l'environnement et la déprise des zones les moins productives.

En outre, le soutien au revenu passant essentiellement par les prix, ce sont les exploitations les plus grandes et les plus intensives qui en bénéficient le plus. Selon la Commission, 80 % du soutien assuré par le F.E.O.G.A. profite à 20 % des exploitations.

Enfin, la croissance très forte du budget ne s'est accompagnée que d'une très faible progression du revenu agricole entre 1975 et 1989.

Un tel bilan conduit la Commission à estimer que les mécanismes actuels de la P.A.C. ne permettent pas d'atteindre les objectifs qu'assigne l'article 39 du Traité de Rome à la politique agricole : assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ; stabiliser les marchés ; tenir compte des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles.

### *2. Le bilan décevant des réformes entreprises.*

L'analyse sévère effectuée par la Commission n'est pas récente. Elle avait largement sous-tendu la réflexion menée, en 1985, dans le cadre du « livre vert ». Il avait déjà été décidé, à cette époque, d'infléchir la production des secteurs excédentaires en menant une politique de prix en phase avec le marché, de soutenir l'activité agricole dans les zones où elle est indispensable pour l'aménagement du territoire, l'environne-

ment ou les équilibres sociaux, enfin de mieux prendre en compte les exigences d'environnement et d'aider directement les petites exploitations.

Dans cette optique, après les quotas laitiers, les autres organisations de marchés avaient été révisées à partir de 1988 afin d'y introduire des mécanismes dits « stabilisateurs » : baisse des prix lorsque la quantité produite dépasse un seuil (Q.M.G.) ; participation accrue des producteurs (taxes de coresponsabilité) ; diminution des garanties offertes à l'intervention. Enfin, un plafond avait été fixé à l'augmentation des dépenses agricoles avec l'adoption d'une « guide line », dont le taux d'augmentation est fixé à 74 % du taux de croissance du P.I.B. communautaire.

Cette politique devait s'accompagner de mesures structurelles permettant de réduire la production (retrait des terres, extensification, reconversion, préretraite, utilisation à des fins non agricoles des terres libérées). En outre, la politique des prix devait prendre en compte la situation des petites exploitations (aides forfaitaires, réduction de la taxe de coresponsabilité).

Le bilan tiré de l'application de ces mesures est mitigé. La Commission considère en effet que l'expansion rapide de la production a été freinée. Compte tenu d'une conjoncture mondiale favorable, en 1988 et 1989, la Communauté a pu ainsi passer deux campagnes, en réduisant ses stocks et ses dépenses.

Or, la Communauté relève que l'on assiste aujourd'hui à une nouvelle aggravation du déséquilibre des marchés : reconstitution des stocks de viande, de beurre, de poudre de lait et d'alcool ; inflation des dépenses pour le marché ovin ; augmentation des stocks d'intervention des céréales compte tenu de la concurrence des substituts.

Cette évolution se traduit par une remontée des dépenses budgétaires : augmentation des dépenses de F.E.O.G.A. de 20 % en 1991, de 12,5 % en 1992... En outre, la Commission souligne que les mesures d'accompagnement n'ont pas été suffisamment appliquées, qu'il s'agisse du gel des terres, de l'extensification, du régime de préretraite ou des aides au revenu...

Les raisons de ce relatif échec s'expliquent, pour la Commission, par le fait que les mécanismes mis en place n'ont pas dissuadé la hausse de la production et l'intensification, les mesures de compensation, déconnectées de la production, n'ayant pas été suffisantes.

La Commission conclut que la P.A.C. se trouve confrontée à une crise profonde. Crise de confiance à l'intérieur : « *Les agriculteurs sont désorientés et angoissés. Ils constatent que leur situation se dégrade, que les marchés sont à nouveau déséquilibrés, que de nouvelles restrictions menacent, sans que rien, dans ce qui s'annonce, ne dessine une perspec-*

*tive nouvelle, un avenir sans lequel aucune activité économique ne peut s'exercer durablement.*

*« Crise à l'extérieur aussi, où les critiques et les conflits se multiplient : nos partenaires commerciaux tolèrent de plus en plus difficilement une P.A.C. dont les excédents pèsent de plus en plus lourdement sur les marchés mondiaux. »*

### *3. Des objectifs nouveaux et des réorientations décisives.*

Le premier objectif qu'assigne la Commission à la P.A.C. est de *« maintenir un nombre suffisant d'agriculteurs à la terre »*. Elle souligne qu'*« il n'y a pas d'autre moyen de préserver l'environnement naturel, un paysage millénaire et un modèle d'agriculture familiale qui traduit un choix de société »*. Ce qui conduirait à reconnaître à l'agriculteur une double fonction : une activité de production qui restera dominante, en même temps qu'une activité de protection de l'environnement et de développement rural. Au titre des activités de production, une place plus importante devra être donnée aux matières premières à usage non alimentaire.

La Commission souhaite, en outre, qu'un accent particulier soit mis sur le développement rural dans le cadre des fonds structurels.

Le deuxième objectif est de maintenir la production *« dans la mesure nécessaire à l'équilibre des marchés afin d'éviter l'accumulation de stocks et une croissance excessive des dépenses agricoles »*. Cette maîtrise passe par les instruments traditionnels de la politique des prix et de contrôle quantitatif de la production, mais aussi par l'extensification qui présente aux yeux de la Commission l'avantage de réduire la production, de contribuer à la protection de l'environnement et de produire des produits de qualité.

Après avoir réaffirmé que la P.A.C. doit continuer à être fondée sur les trois principes de base : unité du marché, préférence communautaire et solidarité financière, elle admet que ces principes doivent s'appliquer différemment.

S'agissant de la solidarité financière, elle envisage que soient mieux prises en compte les inégalités existantes : le soutien ne doit plus dépendre exclusivement des prix garantis mais aussi d'aides directes au revenu, modulées selon l'importance de l'exploitation. De même, les contraintes quantitatives devraient être proportionnées à l'importance des exploitations...

A partir de ces objectifs généraux, mais qui dessinent un inflexionnement significatif des objectifs de la P.A.C., la Commission présente les orientations qu'elle suggère, secteur par secteur.

Pour les céréales, l'objectif est d'abaisser les prix à un niveau qui assurerait leur compétitivité par rapport à leurs substituts. La perte de

revenu serait compensée par une aide à l'hectare qui assurerait une compensation intégrale jusqu'à une certaine superficie, puis partielle au-delà.

En outre, au-delà d'une certaine taille, l'aide à l'hectare serait subordonnée au retrait de la production d'une partie de la superficie de l'exploitation, qui pourrait servir à des fins non alimentaires. Le niveau des aides ainsi que la superficie devant être gelée seraient fixés chaque année pour tenir compte de l'évolution du marché et de la productivité.

Un système identique serait mis en œuvre pour les autres grandes cultures : oléagineux et protéagineux.

Pour les productions animales, il est attendu de la baisse des prix des céréales une baisse conséquente du prix de ces productions. Des aides directes destinées à compenser la perte de revenu et à encourager l'extensification seraient mises en place.

Dans le secteur laitier, les quotas seraient réduits, mais seulement pour les exploitations disposant d'un quota d'une certaine importance.

Pour valoriser le rôle joué par l'agriculture en faveur de l'environnement et du développement rural, il est envisagé de prendre des mesures visant, d'une part, à inciter les agriculteurs à recourir à des pratiques respectueuses de l'environnement et, d'autre part, à rémunérer la contribution de l'agriculture pour la conservation de l'espace naturel et le maintien du tissu rural.

En outre, le retrait des terres à long terme à des fins de reboisement et la mise en œuvre d'un régime incitatif de préretraite sont envisagés.

En conclusion, la Commission répond aux trois objections principales qui lui paraissent pouvoir être faites à l'encontre de ses propositions.

La modulation du soutien n'a pas un caractère discriminatoire anormal dans la mesure où l'un des objectifs de la P.A.C. est précisément de « corriger les inégalités en soutenant plus ceux qui retirent moins d'avantages des organisations de marché ». Pour la Commission, *« ce sont les mécanismes de marché tels qu'ils fonctionnent actuellement qui sont discriminatoires dans la mesure où, plus l'exploitation est grande et intensive, plus elle est soutenue, une situation qui ne devrait pas exister lorsque la compétitivité constitue l'objectif »*.

L'argument relatif au caractère antiéconomique des mesures de modulation du soutien ne lui paraît pas pertinent. *« C'est précisément parce que les grandes exploitations sont maintenant en mesure de produire avec un soutien réduit que l'on peut songer à ces évolutions. Il ne s'agit nullement de pénaliser et d'entraver leur développement, mais seulement de mieux proportionner le soutien reçu des fonds publics à leur capacité économique. »*

S'agissant enfin du coût budgétaire de ces orientations, la Commission répond de façon sibylline que « *les conséquences budgétaires des réformes dépendent évidemment des paramètres qui seraient retenus et de l'importance des mesures de compensation mais aussi de l'évolution des marchés à plus long terme* ». Elle souligne, en outre, que l'avantage de cette réforme pour l'environnement et les consommateurs ainsi que la meilleure utilisation des fonds communautaires devraient être pris en compte.

Il reste que la Commission paraît effectivement consciente du problème budgétaire que posera la mise en œuvre d'une telle réforme lorsqu'elle déclare que « *quoi qu'il en soit, la question de fond devra être posée : la Communauté est-elle prête à faire un effort budgétaire pour régler son problème agricole, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur ?* »

Elle envisage, d'ailleurs, que si une ligne directrice agricole devait être maintenue pour assurer la discipline budgétaire, on pourrait envisager une programmation à moyen terme.

Elle envisage enfin, sans qu'on sache s'il s'agit de l'annonce d'une renationalisation des aides, qu'il pourrait être envisagé de limiter à l'essentiel les règles communautaires, en laissant aux Etats membres une marge nécessaire pour adopter les mesures d'application à leur situation spécifique.

Dans le fil de ces propositions, la Commission a arrêté un projet de réforme concernant les principales organisations communes de marché.

#### **B. — Le projet « Mac Sharry » : des dispositions radicales.**

La Commission a adopté, le 9 juillet dernier, un ensemble de dispositions concernant les organisations communes de marché des céréales, des oléo et protéagineux, du lait, des viandes bovines et ovines et du tabac, qui couvrent 75 % de la production agricole.

Ce projet repose sur quatre idées directives :

— rapprocher les prix communautaires des prix internationaux en diminuant en trois ans les prix de céréales de 35 %, les prix de la viande bovine de 15 %, les prix du lait de 10 % ;

— maîtriser la production avec le gel des terres, obligatoire pour les exploitations professionnelles, la diminution de 3 % des quotas, le plafonnement des primes à l'élevage ovin ;

— compenser, de façon sélective, les pertes de revenus par des aides directes ;

— mettre en place des mesures socio-structurelles d'accompagnement.

*1. Les grandes cultures : baisse des prix, gel obligatoire et compensation sélective.*

Les principes et les instruments d'organisation du marché sont maintenus, mais le nouveau prix indicatif sera abaissé dans un délai de trois ans à 100 écus la tonne, niveau escompté du cours mondial lorsque le marché sera stabilisé, c'est-à-dire à 35 % en dessous du prix d'achat moyen actuel (155 écus). Le prix d'intervention est fixé à 10 % en dessous du prix indicatif.

Pour compenser la diminution du prix garanti, un système de paiements compensatoires est prévu pour tous les producteurs. A l'issue de la réforme, les mécanismes stabilisateurs existants seront supprimés (taxe de coresponsabilité et Q.M.G.).

La réduction des prix institutionnels et la mise en place du paiement compensatoire s'effectuera sur une période de trois ans, comme indiqué dans le tableau ci-après.

	Prix indicatif	Paiement compensatoire à la tonne (1)	Moyenne d'aide communautaire à l'hectare
Première campagne .....	125	30	138
Deuxième campagne .....	111	45	207
Troisième campagne .....	100	55	253

(1) Le paiement (en écus) sera en réalité effectué à l'hectare et sera le produit du montant du paiement compensatoire à la tonne multiplié par le rendement moyen sur une base triennale (sur les cinq dernières années, compte non tenu des deux années extrêmes) dans la région de production. L'aide de référence communautaire sera ainsi, sur une base de redressement moyen de 4,6 tonnes à l'hectare, de 253 écus par hectare.

Le bénéfice de l'aide compensatoire sera accordé sans condition aux petits producteurs, définis comme produisant moins de 92 tonnes de céréales, soit 20 hectares de superficie, en moyenne communautaire. Le petit producteur sera connu au niveau régional en multipliant 92 tonnes par le rendement moyen à l'hectare...

En revanche, pour les autres producteurs, appelés « exploitants professionnels », l'octroi de l'aide sera conditionné par le gel d'un pourcentage minimum de la superficie en céréales et oléoprotéagineux. Cette jachère obligatoire devra être tournante et respecter des contraintes d'environnement. Elle pourra être utilisée à des fins non alimentaires. Le taux de jachère initial est fixé à 15 % et sera révisé annuellement.

Ce gel sera en partie indemnisé : les exploitants professionnels recevront une prime de « set aside » pour les terres gelées, dans la limite d'une production équivalente de 230 tonnes de céréales, ce qui corres-

pond en moyenne communautaire à une exploitation ayant gelé 7,5 hectares sur ses 50 hectares de terre arable. Au-delà, le gel des terres ne sera pas indemnisé.

Pour les protéagineux, un système analogue est envisagé. L'aide à ces cultures prendra la forme d'une aide à l'hectare. Cette aide correspondra pour les protéagineux à celle accordée aux céréales. Pour les oléagineux, l'aide tiendra compte du prix de référence mondial « espéré » (163 écus par tonne). En outre, elle devra respecter le rapport de 2,1 entre le prix des céréales et des oléagineux, afin d'éviter toute substitution. Sur ces bases, compte tenu du rendement communautaire moyen de 2,36 tonnes par hectare, l'aide moyenne communautaire s'élèverait à 384 écus.

La réforme sera mise en œuvre en une seule campagne.

## *2. Les production animales : baisse des prix et des quotas, augmentation et plafonnement des primes.*

Pour le lait, il est prévu de réduire les quotas de 4 %. Cependant, les Etats pourront redistribuer 1 % des quotas supprimés à certaines catégories prioritaires : petites exploitations, exploitations extensives ou situées dans des zones défavorisées.

En outre, les Etats devront mettre en œuvre un programme de cessation d'activité laitière, afin d'alimenter une « réserve de quotas » destinée à éviter aux producteurs livrant moins de 200 tonnes par an de voir leurs quotas baisser. Ce programme sera cofinancé par la Communauté sur la base d'un montant annuel de 17 écus pour 100 kilogrammes, pendant trois ans. Les agriculteurs dont les quotas seront réduits recevront une compensation annuelle de 5 écus par quintal pendant 10 ans, avec la possibilité d'un complément national. Cette compensation, sous la forme de bons, pourra permettre la perception de l'indemnité pendant 10 ans, ou bien être « capitalisée » et revendue sur le marché privé.

Il est enfin prévu qu'une fois le nouveau système mis en place, les Etats pourront maintenir un système volontaire de restructuration, cofinancé pour moitié par la C.E.E. dans la limite de 2,5 écus par quintal pendant 10 ans, sous la forme de bons garantis.

Les prix de leur côté seront réduits de 15 % pour le beurre et de 5 % pour le lait en poudre.

Une prime à la vache laitière de 75 écus, limitée aux quarante premières vaches sera octroyée sous réserve d'un chargement maximal (1,4 U.G.B. par hectare, en zone défavorisée, 2 U.G.B. ailleurs).

Le tableau ci-après retrace l'échéancier proposé pour la mise en œuvre de la réforme :

	Quotas	Beurre	Lait en poudre	Prime à la vache laitière
Première campagne .....	- 2 % dont 1 % redistribué	- 6 %	- 2 %	25 écus
Deuxième campagne .....	- 1 %	- 4,5 %	- 1,5 %	25 écus
Troisième campagne .....	- 1 %	- 4,5 %	- 1,5 %	25 écus
Total .....	- 4 %	- 15 %	- 5 %	75 écus

Pour la viande bovine, le prix d'intervention sera réduit de 15 % ; les deux tiers de la baisse étant censés résulter de la baisse du prix des céréales...

Pour compenser les pertes de revenus, pour les quatre-vingt dix premières têtes et sous réserve d'un chargement maximal à l'hectare, la prime spéciale pour les bovins mâles sera portée à 180 écus, dans la limite de 60 écus par an, et la prime à la vache allaitante portée à 75 écus, avec possibilité d'un complément national de 25 écus.

En outre, une prime spéciale pour les veaux laitiers, destinée à encourager l'abattage, sera mise en place pour un montant de 100 écus par tête.

Pour la viande ovine, le versement de la prime compensatrice actuelle sera progressivement limitée au nombre de brebis éligibles en 1990 qui ne pourra être supérieur à 350 brebis en zone normale et à 750 brebis en zone défavorisée.

Enfin pour le tabac, la Commission envisage de simplifier le régime en regroupant en huit groupes les trente-quatre variétés existantes. Une prime unique sera versée par groupe de variétés et payée au producteur par le premier transformateur, que le F.E.O.G.A. remboursera. Des quotas à la production seront institués pour chaque variété, s'imputant sur un quota global de 340 000 tonnes, au-delà duquel aucune prime ne sera versée.

### *3. Les mesures d'accompagnement : environnement, boisement et préretraites.*

Parallèlement des mesures d'accompagnement seront mises en place. Il s'agit tout d'abord d'un ensemble de mesures en faveur de l'environnement. Les pertes de revenus résultant de la mise en œuvre de pratiques limitant la pollution (réduction des phyto-sanitaires et des fertilisants, allègement du chargement à l'hectare) pourraient être indemnisées à hauteur de 250 écus par hectare ou de 210 écus par U.G.B.

De même, la conduite d'une exploitation compatible avec l'environnement et permettant la conservation du milieu naturel (paysage, faune ou flore) par abandon du drainage, de l'irrigation ou du labourage des terres, pourra être indemnisée à hauteur de 250 écus à l'hectare.

Lorsque les parcelles mises en jachère en application du régime existant font l'objet d'une destination écologique spécifique (conservation de biotopes, création de micro-réserves), une prime additionnelle au titre de la « jachère environnementale » de 100 écus pourra être versée.

Enfin, une aide maximum de 250 écus par hectare pourra être octroyée aux habitants du milieu rural, qu'ils soient agriculteurs ou non, pour l'entretien des parcelles abandonnées.

Les primes au boisement des terres agricoles seront relevées : les aides aux investissements seront portées de 1 800 à 2 000 écus par hectare pour les conifères et à 4 000 écus pour les feuillus ; une aide d'un montant maximal de 950 écus, portée au double pour les feuillus, pourra être versée pendant cinq ans pour la gestion des nouvelles plantations faites sur des exploitations ; le montant de la prime annuelle de boisement, actuellement de 150 écus, sera portée au niveau de la prime de jachère applicable dans la même région, pour une durée maximale de vingt ans.

Enfin, le régime actuel de préretraite à partir de cinquante-cinq ans sera rendu obligatoire pour les Etats membres. Les agriculteurs qui libéreront leurs terres pour restructurer les exploitations environnantes ou pour des usages non agricoles, y seront éligibles. Au total, 10 000 écus par bénéficiaire et par an pourront être versés : 4 000 écus par U.T.H., 250 écus par hectare.

### *C. — Un projet critiquable.*

#### *1. Un raisonnement contestable.*

Si la nécessité de réformer la P.A.C. peut difficilement être contestée, il reste que le projet de la Commission est loin d'être satisfaisant.

Il repose tout d'abord sur le double postulat que le rapprochement des prix intérieurs des prix internationaux permettra d'augmenter la compétitivité des céréales par rapport aux substituts et que les prix sur le marché mondial se redresseront. Les mesures proposées dans le secteur des produits animaux découlent logiquement des décisions prises dans le secteur céréalier.

Or, sans rééquilibrage de la protection communautaire, les P.S.C. continueront à être plus compétitifs que les céréales communautaires. Ce

sont en effet des sous-produits de la transformation industrielle (éthanol, jus de fruits...) dont le seul coût est celui de leur acheminement en direction de la Communauté. Les produits pourront donc s'adapter sans grande difficulté à la baisse du prix des céréales pour rester compétitifs.

Il paraît difficile dans ces conditions de partager l'analyse de la Commission qui envisage de gagner des parts de marché au détriment des P.S.C., pour un volume de 8 millions de tonnes.

En outre, le lien établi entre l'abaissement du coût des céréales et celui de la viande bovine est pour une large part artificielle. L'abaissement du coût des céréales profitera d'ailleurs essentiellement aux élevages intensifs et aux viandes blanches.

Enfin, si, combinée au gel obligatoire, la baisse des prix intérieurs entraînera une réduction du coût budgétaire au titre des restitutions à l'exportation, celui-ci subsistera tant que le niveau mondial des prix ne se sera pas amélioré. Or, il semble bien que la Commission espère un redressement de ces prix sous l'effet de la réduction des quantités produites. C'est ne considérer les prix mondiaux des céréales que comme la résultante de l'équilibre entre l'offre et la demande, en omettant totalement qu'ils sont surtout, en l'état actuel, la conséquence de la guerre commerciale que livrent à la Communauté les Etats-Unis pour recouvrer leurs parts de marché perdues.

## *2. Un financement aléatoire.*

Selon la Communauté, la réforme de la P.A.C. se traduira par des dépenses estimées pour le F.E.O.G.A. - garantie à 38,8 milliards d'écus en 1997 (+ 9,5 % par rapport à l'avant-projet de budget pour 1992). La Commission estime que sans réforme, le budget du F.E.O.G.A. - garantie devrait atteindre 41,7 milliards d'écus.

De leur côté, les mesures d'accompagnement devraient représenter de l'ordre de 1,5 milliard d'écus par an.

En année moyenne, l'augmentation sera donc de 2,25 milliards d'écus. Le chiffre obtenu pour 1997 correspond, selon Bruxelles, au montant extrapolé de la ligne directrice agricole. Dans la mesure où elle retient l'hypothèse d'une croissance de la ligne directrice sur le rythme d'une croissance de 2,5 % du P.N.B. communautaire, la Commission estime ainsi qu'il ne sera pas nécessaire de relever la ligne directrice, même si au cours de la mise en œuvre, un dépassement d'1,5 milliard d'écus est envisagé.

Or, ces estimations paraissant excessivement optimistes, on peut redouter qu'en cas de risques de dépassement, les compensations annoncées soient fortement réduites. Il n'y a aujourd'hui aucun engagement de financer les mesures d'accompagnement de la réforme.

D'autant plus que le système proposé aura pour effet de faire supporter par le budget communautaire le soutien qui passe aujourd'hui par le consommateur.

### *3. Des mécanismes controversés.*

On peut redouter enfin que le système mis en place, contrairement à l'argumentation développée par la Commission, contribue à freiner la compétitivité des exploitations les plus productives. A terme c'est le rôle de la France comme première puissance exportatrice qui risque d'être mis en cause. Les services de la Commission estiment que les exportations communautaires de céréales, qui sont aujourd'hui de 33,5 millions de tonnes, baisseront de moitié d'ici 1991-1992.

Les systèmes de compensation sont eux aussi contestables : comment concilier la recherche d'une meilleure compétitivité individuelle lorsque les compensations seront calculées sur des rendements moyens régionaux ?

Enfin, on peut s'interroger sur la redistribution des ressources qui s'effectuera entre les différents Etats de la Communauté, dans la mesure où les aides sont censées soutenir plutôt les petites exploitations.

Plus généralement, et en dépit des déclarations sur la déconnection des deux « exercices » de la négociation du G.A.T.T. et de la réforme de la P.A.C., force est de constater que les mécanismes proposés traduisent un alignement sur la philosophie américaine des « deficiency payments ».

### *4. Les propositions françaises.*

Lors de son audition devant votre Commission, M. Louis Mermaz a exposé que, compte tenu des mécanismes communautaires, la position française était désormais d'apporter des « amendements substantiels » au projet de la Commission.

S'agissant de céréales, le principe d'une baisse des prix est admis. Les pouvoirs publics estiment, qu'à condition d'être compensée intégralement par des aides directes aux exploitations, cette baisse permettra d'arrêter la course à l'augmentation des rendements à l'hectare, d'améliorer la compétitivité des céréales européennes sur les marchés mondiaux, de limiter l'effet désastreux sur les revenus des agriculteurs de l'application des stabilisateurs instaurés au milieu des années 80 et enfin de mieux répartir les aides entre les agriculteurs.

La France demande que cette baisse soit intégralement compensée, l'indemnisation de la jachère ne devant pas être modulée selon la taille des exploitations et que la préférence communautaire soit sauve-

gardée par un écart suffisant entre le prix de seuil (prix minimum d'entrée dans la C.E.E. des produits importés) et le prix d'intervention (prix de soutien intérieur à la C.E.E.). Elle estime en outre indispensable qu'elle s'accompagne d'un rééquilibrage de la production communautaire à l'encontre des P.S.C., d'un effort de développement des usages industriels et que des engagements budgétaires pluriannuels garantissent le financement de la réforme prévue.

S'agissant des viandes, la logique communautaire de baisse des prix institutionnels est jugé inappropriée. La France proposera, au contraire, de mieux maîtriser la croissance des productions mises sur le marché. Cette maîtrise passe par la limitation des importations qui ne devraient pas, pendant cinq ans, excéder le niveau maximum accepté en 1991 de 425 000 têtes. La France envisage, d'autre part, la mise en place de quotas nationaux grâce à la limitation du nombre de primes en fonction du nombre d'éleveurs et d'animaux bénéficiaires dans chaque Etat membre sur une ou plusieurs années de référence. L'enveloppe de primes ainsi calculée par Etat membre serait répartie entre les producteurs bénéficiaires de primes en 1991, en respectant un plafonnement de chargement à l'hectare et non en appliquant, comme le prévoit le projet, des seuils d'exclusion.

Ce droit à prime des éleveurs ne devrait pas être lié au foncier, contrairement aux quotas laitiers, et ne serait pas commercialisable. Une « réserve nationale » de primes, alimentée par les éleveurs cessant leur activité, permettrait d'assurer l'installation des jeunes.

Les primes devraient être revalorisées, en faisant un effort plus important pour la prime à la vache allaitante — qui profite surtout aux éleveurs extensifs spécialisés — que pour la prime au bovin mâle. Enfin, la hiérarchie des prix d'intervention devrait mieux prendre en compte la spécificité des élevages spécialisés extensifs.

La France se prononce pour une « gestion prévisionnelle » de la ressource en veaux de huit jours à l'échelle de la Communauté, avec possibilité de retirer, si le besoin s'en fait sentir, des jeunes veaux du marché. Parallèlement, une relance de la filière veau de boucherie doit être entreprise, de manière à soustraire des veaux à la filière « taurillons », qui pèse actuellement très lourd sur le marché, et de maintenir un débouché important pour la poudre de lait.

Il faut, parallèlement, envisager les mesures nationales et communautaires de restructuration de l'élevage.

Pour le secteur ovin les propositions sont voisines : reconduction des accords d'autolimitation des importations à leur niveau actuel et adoption d'une disposition permettant de faire remonter à une réserve nationale les droits à primes libérés par les producteurs qui cessent leur activité.

Les propositions pour le secteur laitier sont beaucoup plus sibyllines, le ministère de l'Agriculture, indiquant que « le niveau des quotas doit évoluer de façon très progressive, en tenant compte de l'évolution du marché », et que, parallèlement, « les conditions de transmission des quotas doivent être améliorées, afin de faciliter la nécessaire restructuration laitière ».

## CHAPITRE II

### UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET COMMUNAUTAIRE DIFFICILE

#### I. — La dégradation du marché mondial.

Globalement, la plupart des marchés ont été orientés à la baisse en 1990. Le retour des excédents, notamment dans le domaine céréalier, a entraîné d'importantes baisses de prix : le prix du blé a ainsi diminué des deux tiers.

Après trois années caractérisées par un niveau de production inférieur à celui de la consommation et la réduction des stocks, la campagne céréalière 1990-1991 renoue avec les tendances défavorables des années précédentes

La récolte mondiale de blé a atteint un niveau record avec 595 millions de tonnes, soit plus de 50 millions de tonnes par rapport à 1989. Cette augmentation résulte principalement des hausses de productions en Amérique du Nord (+ 6 millions de tonnes pour le Canada ; + 19 millions de tonnes pour les États-Unis) et en U.R.S.S. (+ 16 millions de tonnes).

Cet accroissement de la production s'est traduit par un accroissement sensible des stocks et une chute des prix, d'ailleurs alimentée par les systèmes de subvention mis en place par les grands pays exportateurs. De 150 dollars au début de 1990, le prix de la tonne de blé s'est effondré, dès septembre 1990, à 70 dollars.

Pour les céréales secondaires, la production s'est accrue de 16 millions de tonnes et s'est établie à 823 millions de tonnes. Les prix sont restés stables aux environs de 105/110 dollars la tonne pour le maïs. Les stocks n'ont que peu varié.

La part des grands exportateurs céréaliers n'a pas sensiblement évolué. Pour le blé, la C.E.E. maintient sa part de marché aux environs de 20,5 % tandis que les États-Unis cèdent quelques millions de tonnes au Canada.

Pour les céréales secondaires, les Etats-Unis avec 63,5 % des ventes totales, continuent à dominer le marché ; la C.E.E. se maintient à la deuxième place avec 9,3 % du marché mondial.

De son côté, le marché des oléagineux est resté relativement stable, avec une production mondiale de 210 millions de tonnes (209 en 1989-1990).

En revanche, le marché du sucre s'est retourné en 1990 : l'équilibre entre production et consommation a disparu, dégageant un substantiel excédent. Les stocks, après cinq années de diminution, ont recommencé à augmenter, entraînant une baisse importante des prix.

On constate, pour ces trois produits, un excédent de la production sur la consommation et une reconstitution des stocks : les stocks de clôture pour les céréales passent ainsi de 229 millions de tonnes en 1989-1990 à 245 millions de tonnes en 1990-1991.

S'agissant des produits animaux, le marché international est à la baisse. Pour les produits laitiers, après une année 1989 caractérisée par un certain équilibre, on assiste en 1990 à une augmentation de la production et des stocks et une baisse des prix. L'apparition de nouveaux pays exportateurs, la concurrence des pays de l'Est, la pression des stocks communautaires ont contribué à la baisse des prix, dans un marché où la demande diminue.

Le marché international des viandes connaît lui aussi des difficultés. Pour les bovins, après une amélioration de la situation à partir de 1985, le marché paraît aujourd'hui peu dynamique compte tenu de la stagnation de la consommation. Les excédents, notamment communautaire entraînent une diminution des prix. Le marché ovin paraît plus porteur, même si les prix mondiaux ont enregistré de fortes baisses. En outre, les échanges sont concentrés sur deux zones de production : l'Océanie et les pays de l'Est.

## II. — Des contentieux persistants.

En 1990-1991, comme par le passé, c'est essentiellement avec les Etats-Unis que la C.E.E. a connu des difficultés en matière de commerce international de produits agricoles.

### A. — *Le regain du nombre des contentieux.*

Depuis le début de l'année 1991, un net regain du nombre de contentieux évoqués au G.A.T.T. et dans le cadre bilatéral

C.E.E./Etats-Unis est perceptible. Deux raisons principales, liées à l'échec de la réunion ministérielle de l'Uruguay-round en décembre 1990, expliquent cette évolution.

Il avait, tout d'abord, été prévu que la mise en conformité des politiques nationales avec les conclusions de trois panels agricoles n'intervienne que dans le cadre d'un accord sur le volet agricole ; le Japon étant concerné par le panel « restitutions quantitatives », le Canada par celui sur les produits laitiers, la Communauté enfin, par le panel « soja » qu'elle avait perdu. Le contentieux « maïs » résultant de l'intégration dans la Communauté du Portugal et de l'Espagne devait lui aussi être réglé dans ce cadre.

Le report de la date de conclusion des négociations a conduit les Etats-Unis à demander la mise en œuvre des conclusions des panels, sans attendre l'achèvement de l'Uruguay-round.

Les Etats-Unis, d'autre part, menacent d'exercer des mesures de rétorsion en application du Trade Act, pour maintenir la pression sur la Communauté : menaces de rétorsions contre le régime oléagineux communautaire et contre la directive « abattoirs », maintien de rétorsions contre la directive « hormones », menaces de rétorsions encore pour obtenir la prolongation du régime préférentiel d'entrée du maïs américain en Espagne.

#### **B. — Les hormones : maintien de la pression américaine.**

Si aucun fait nouveau n'est intervenu depuis octobre 1990 dans le contexte bilatéral C.E.E./Etats-Unis, la Communauté est cependant parvenue à éviter, fin juillet 1991, que le « codex alimentarius » fixe des normes maximales de teneur en résidus hormonaux pour les produits carnés. Les Américains n'ont donc pas pu renforcer leur position en s'appuyant sur des normes « scientifiques » internationales.

La position des États-Unis sur ce dossier est claire et n'a pas varié : l'interdiction de la commercialisation dans la C.E.E. de viandes contenant les hormones ne repose sur aucune justification scientifique et constitue une entrave à l'accès au marché.

Il faut par ailleurs souligner qu'en rétorsion, les États-Unis ont appliqué des droits de douane *ad valorem* de 100 % sur certaines exportations communautaires pour un montant de 100 millions de dollars. Alors que la décision communautaire est par la même ainsi compensée, les États-Unis n'en continuent pas moins à maintenir leur pression pour obtenir la suppression de cette interdiction.

**C. — *Le contentieux « abattoirs » : en voie de règlement ?***

Les États-Unis, à plusieurs reprises, ont contesté la procédure communautaire d'agrément des abattoirs produisant des viandes destinées aux échanges entre Etats-membres (directive du 26 juin 1964).

Ils font valoir, tout d'abord, que cette directive contrevient au principe du G.A.T.T. du « traitement national », puisque l'agrément ne concerne pas les abattoirs dont la production est consommée dans l'Etat et, qu'à ce titre, elle introduit une discrimination entre les produits importés et les produits nationaux.

Plus fondamentalement, les États-Unis contestent le principe même de cette directive qui fixe des règles sanitaires d'abattage qui ne correspondent pas à la logique de leurs propres règlements sanitaires qui reposent sur des règles strictes en aval, dont le respect est assuré par des contrôles des viandes. Ils demandent par conséquent que soit reconnue l'équivalence des législations américaine et communautaire et que l'agrément, inutile, exigé des abattoirs américains soit supprimé.

En juillet 1990, à la suite d'une visite d'inspection des vingt-cinq abattoirs américains agréés, constatant l'inapplication des règles d'agrément, la Communauté a suspendu l'agrément de l'ensemble de ces abattoirs. Relayant les protestations des professionnels, les États-Unis, au début de 1991, ont menacé la Communauté d'une demande de panel.

A la mi-1991, les deux parties sont convenues, d'une part, de mettre en place une liste allégée des normes obligatoires, d'autre part, de se livrer à un exercice de comparaison des deux législations, susceptible de déboucher sur la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des deux législations.

Or, compte tenu des réticences manifestées par les Américains, la C.E.E. n'a tout d'abord redonné son agrément, sur la base des normes allégées, qu'à cinq des vingt-cinq abattoirs américains agréés.

En octobre, elle a autorisé la reprise des importations en provenance de dix abattoirs agréés.

**D. — *Les conséquences du panel « oléagineux » : la réforme critiquée de l'O.C.M.***

Le régime communautaire des oléagineux a fait l'objet d'un arbitrage défavorable, fin 1989.

Il a été estimé que le versement de l'aide aux transformateurs de la Communauté introduisait une discrimination selon l'origine des

graines (contraire à l'article III du G.A.T.T.) et qu'il avait pour effet de protéger les producteurs d'oléagineux de la Communauté des évolutions du marché mondial, empêchant ainsi les États-Unis de bénéficier des concessions tarifaires (droits nuls sur les importations de soja américain) accordées en 1962 (contraire à l'article II du G.A.T.T.).

L'arbitrage ne remet pas en cause l'existence de subventions mais conteste le mode de versement aux tritrateurs 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 80, le panel reste donc équilibré dans ses conclusions.

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

En théorie, la Communauté dispose d'une marge de manœuvre certaine.

La condamnation au titre de l'article II permet à la Communauté, en renonçant à une compensation totale de maintenir une compensation partielle des fluctuations des prix, en introduisant une franchise.

La condamnation au titre de l'article III, si elle interdit à la C.E.E. de maintenir l'aide aux tritrateurs, versée en aval de la production, lui permet néanmoins d'introduire des mécanismes de soutien des prix perçus par le producteur.

Or, la réforme de l'O.C.M. « oléagineux » adoptée par le Conseil des 21 et 22 octobre ne tire pas partie de ces marges de manœuvre.

Le système actuel d'aides versées aux tritrateurs est remplacé par un système compensatoire d'aides à l'hectare régionalisées et versées directement au producteur, ne couvrant que partiellement les variations des cours mondiaux.

Cette réforme s'inscrit bien, en dépit des dénégations, dans le projet de réforme de la P.A.C. et manifeste le souci de déconnecter l'aide au produit et les aides directes, entrant dans la boîte « verte », dans la perspective des négociations du G.A.T.T.

Alors que le panel du G.A.T.T. imposait seulement que l'aide communautaire soit versée au producteur et non plus au tritrateur et que cette aide ne compense que partiellement et non plus totalement les fluctuations des prix internationaux, la réforme adoptée anticipe sur la réforme envisagée de la P.A.C., avec le souci apparent de la rendre compatible avec ce qui pourrait être le résultat des négociations agricoles du G.A.T.T.

En outre, le rapport de 2,1 entre les soutiens pour les céréales et pour les oléagineux paraît insuffisant pour éviter une diminution de la rentabilité des oléagineux dans la Communauté.

Dès le 8 octobre, les Américains avaient indiqué qu'ils jugeaient non conforme aux « obligations de la C.E.E. » la proposition de réforme de l'organisation commune du marché des graines oléagineuses sur la base de laquelle les ministres de l'Agriculture des Douze sont ensuite parvenus, le 22 octobre, à un compromis politique. Selon eux, ce nouveau régime sur lequel le Parlement européen doit encore se prononcer, ne répond pas aux « engagements » que la Communauté avait pris devant le G.A.T.T., après l'arbitrage rendu par le panel.

Les Etats-Unis ont demandé, le 12 novembre à Genève, la création d'un panel sur la politique communautaire dans le secteur des oléagineux. Cette requête doit être étudiée le mois prochain par le Conseil du G.A.T.T.

#### *E. — Le corn gluten feed : un accord équilibré.*

Le corn gluten feed, résidu de la production de l'amidon de maïs, bénéficie d'une consolidation tarifaire à droit zéro dans la C.E.E., depuis 1967. Cependant, la détermination normative du produit n'a jamais été faite, ce qui explique les difficultés actuelles.

L'amélioration des techniques d'analyse et le renforcement des contrôles douaniers communautaires, notamment à Rotterdam, qui traite 80 % des importations communautaires de résidus de maïs, ont permis de mettre en évidence que les importations de corn gluten feed recouvraient, en réalité, des importations de mélange de corn gluten feed, de tourteaux de germe de maïs et d'autres résidus (brisures et sons de maïs), à forte teneur en amidon. Il s'est ainsi avéré que les Etats-Unis exportent sous une nomenclature qui leur permet d'accéder en franchise de droit au marché communautaire des produits dont la teneur en matière grasse et amidon justifierait qu'ils acquittent des prélèvements. La fraude porterait sur plus d'un million de tonnes.

Après avoir plaidé qu'ils n'avaient pas la preuve formelle de ces fraudes, les Etats-Unis ont finalement accepté de négocier avec la Communauté. La Commission proposait une teneur maximum en amidon de 25 % et de 3,5 % en matière grasse. Les Américains demandaient un taux de 33 % pour l'amidon et 7 % pour la matière grasse.

La Commission et l'administration américaine se sont finalement mises d'accord sur une définition du corn gluten feed qui devra avoir une teneur maximale de 20 % en amidon, 4,5 % en matière grasse et 40 % en protéines.

Les producteurs de maïs demandent, maintenant, que soit donnée une définition identique pour les tourteaux de germe de maïs.

#### F. — *L'accord maïs : vers une nouvelle prorogation.*

Les Etats-Unis bénéficiaient, en compensation de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté, d'un accord quinquennal leur réservant un accès préférentiel sur le marché espagnol pour 2 millions de tonnes de maïs et 300 000 tonnes de sorgho, volume dont sont déduites les importations espagnoles de produits de substitution aux céréales.

Sous la pression des américains, la prorogation de cet accord avait été accordée pour 1991.

M. Frans Andriessen, le commissaire aux relations extérieures vient d'indiquer que la Commission était favorable à la reconduction de l'accord maïs en 1992, sans que cette prolongation d'un an préjuge de l'attitude de la C.E.E. pour les années suivantes.

Il n'en reste pas moins, que cette année encore, les américains paraissent être parvenus à reconduire d'un an un accord profitable, venant normalement à expiration en 1990.

### III. — *L'évolution des pays de l'Est.*

Votre Rapporteur, dans l'avis présenté l'an dernier, avait longuement présenté les conséquences prévisibles de l'évolution des pays de l'Est sur l'agriculture et l'agro-alimentaire, en Europe et dans le monde.

S'ils ne représentent encore qu'une part modeste dans les échanges agro-alimentaires de la C.E.E. (9,9 % à l'importation, 10,6 % à l'exportation), les pays de l'Est, U.R.S.S. comprise, disposent d'un potentiel de production agricole, jusqu'ici sous exploité, qu'ils entendent bien développer pour financer leur décollage économique.

La France, premier pays agricole de la Communauté, sera tout particulièrement exposée à leur concurrence. Il n'est pas douteux, comme le relève l'A.P.C.A. (1), que « *l'émergence des pays de l'Est sur la scène agricole internationale constitue sans nul doute pour les agriculteurs français et européens l'un des événements majeurs de ces dernières années* ».

---

(1) Chambres d'agriculture, août-septembre 1991. Les relations agricoles entre la C.E.E. et les pays de l'Est.

Leurs productions s'orienteront donc vers les marchés solvables les plus proches : ceux de la Communauté, déjà excédentaires.

De leurs côtés, les événements intervenus en U.R.S.S. ne manquent pas, eux non plus, directement, ou par l'intermédiaire des pays voisins, de se répercuter sur la P.A.C.

S'il n'est pas contestable que la Communauté doive apporter son appui au processus en cours, il reste que les concessions commerciales qu'elle sera amenée à faire ne doivent pas porter sur le seul secteur agricole...

Ce n'est pas à la seule agriculture communautaire de supporter le poids de la démocratisation des pays d'Europe de l'Est.

Or, sur ce point, il n'est pas assuré qu'alors qu'elle est engagée dans une réforme radicale de sa politique agricole, la Communauté prenne suffisamment en compte les effets de la concurrence de nos nouveaux partenaires.

#### A. — *Les différents accords.*

Rappelons, tout d'abord, que dans le cadre du plan Phare, la Communauté a accordé à certains de ces pays le bénéfice du système de prélèvements généralisés et la suspension des restrictions quantitatives pour plusieurs produits agricoles. En outre, au titre de la période transitoire d'intégration de l'ex-R.D.A. dans la C.E.E., la Communauté autorise l'accès, sur l'ancien territoire de la R.D.A. des mêmes produits sans paiement de droits de douane lorsqu'ils sont couverts par des accords antérieurs entre l'ex-R.D.A. et les pays de l'Est.

Enfin, la C.E.E. a conclu avec chacun des pays de l'Est un accord bilatéral de commerce et de coopération, prévoyant notamment la suppression des restrictions quantitatives spécifiques.

Ces accords se sont déjà traduits par des dysfonctionnements contestables ou qui ont justifié la mise en œuvre de la clause de sauvegarde ou du moins sa demande. Si cette clause a joué pour les importations de veaux polonais de huit jours (dont les exportations vers la C.E.E. sont passées de 450 000 têtes en 1987-1988 à 750 000 en 1989-1990), la Commission a refusé de l'accorder pour les foies gras de Hongrie.

En outre, des fraudes ont pu être relevées. Par exemple, le contingentement appliqué aux cerises surgelées yougoslaves a eu pour effet de rendre brutalement la Bulgarie, qui ne l'était pas, exportateur de fruits rouges pour des volumes équivalents.

Mais ce sont surtout les négociations sur les accords d'association qui ont focalisé l'attention de l'opinion publique.

La C.E.E. a engagé, en décembre dernier, avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, la négociation d'accords dits « *euro-péens* », destinés à remplacer les accords en vigueur, qui devraient être signés avant la fin de l'année.

La France, après avoir dans un premier temps refusé toute ouverture supplémentaire aux importations de viande ovine et bovine en provenance de ces pays, l'a en effet acceptée le 1<sup>er</sup> octobre.

Le dispositif prévoit l'augmentation annuelle, sur la base des contingents actuels, de 10 % pendant cinq ans des quantités exportées en exemption partielle des droits et prélèvements, parallèlement à une réduction de 25 % pendant trois ans des prélèvements à l'importation. Au terme de ces accords, en 1998, l'ouverture supplémentaire du marché communautaire sera acquise.

Une clause de sauvegarde pourra s'appliquer lorsque les importations totales de bovins vivants atteindra 425 000 têtes. La C.E.E. n'ouvrirait son marché qu'aux quantités qui n'auraient pas trouvé preneurs dans les anciens pays du COMECON, l'idée étant de développer le commerce triangulaire : la C.E.E. finançant l'achat de produits des pays de l'Est par l'U.R.S.S.

#### **B. — *Les conséquences de l'ouverture croissante aux pays de l'Est.***

D'ores et déjà, comme il l'a été dit, la mise en place d'accords s'est accompagnée d'un certain nombre de difficultés. Les problèmes rencontrés dans la filière champignon, le foie gras, la viande bovine ne font, sans doute, que précéder les difficultés à venir.

Quelles que soient les garanties dont entend s'entourer la Communauté, il est évident que des facteurs de fond rendront, au moins dans un premier temps, la compétition difficile. L'écart des charges sociales et salariales entre les pays de la Communauté et ceux de l'Est, l'absence d'un véritable prix économique, dans la mesure où le souhait principal est de se procurer des devises, quitte à brader les produits vendus, ne peuvent que jouer en la défaveur des agriculteurs de la Communauté.

Dans un premier temps, ce sont les secteurs qui n'appartenant pas à une O.C.M. bénéficient d'une moindre protection de la P.A.C., comme les fruits et légumes, les foies gras et les volailles qui ont été touchés. L'extension des concessions dans le cadre des accords « *euro-péens* » concerne désormais des produits couverts par une O.C.M., qui devaient à l'origine être exclus de la négociation.

Ce « *désarmement* » de la Communauté fournit aux pays de l'Est le débouché dont ils ont besoin, d'une part, pour assurer leur dévelop-

pement économique dans l'avenir, mais, plus immédiatement, peut compenser la diminution des échanges entre membres du C.A.E.M., qui renforce leur potentiel d'exportation.

*C. — L'agriculture ne doit pas supporter, seule, les concessions nécessaires.*

La nécessité de soutenir le processus démocratique en cours dans les pays de l'Est justifie que des concessions commerciales significatives leur soient accordées. Il convient, cependant, que les concessions ne pèsent pas que sur le seul secteur agricole ou alors qu'elles soient compensées.

En outre, la C.E.E. ne devrait pas être seule concernée. L'ensemble des pays industrialisés intéressés au redressement des pays de l'Est doivent aussi contribuer au développement de leurs potentialités agricoles.

On a malheureusement, le sentiment que l'on assiste à un partage des taches défavorable : aux Etats-Unis, l'exportation de céréales en U.R.S.S., à la C.E.E., déjà excédentaire, la charge d'absorber les produits des pays de l'Est...

Alors que les agriculteurs de la Communauté sont déjà touchés par les mesures de baisse des prix et de maîtrise de la production mises en place par la Communauté, ils ne peuvent supporter, seuls, le coût du soutien apporté aux pays de l'Est.

Pourquoi, alors que cet effort devrait être équitablement partagé entre tous, à l'intérieur comme à l'extérieur de la C.E.E., faire supporter au seul secteur agricole la prix de la réunification allemande, le soutien aux pays de l'Est et l'aide à l'U.R.S.S. ?

## CHAPTRE III

### UNE AGRICULTURE ÉPROUVÉE

#### I. — Le revenu agricole.

Chaque année, la publication des chiffres du revenu agricole donne lieu à des appréciations contrastées. Comme l'a d'ailleurs rappelé M. Louis Mermaz lors de son audition devant votre commission, il s'agit d'un exercice largement artificiel, dans la mesure où l'évolution moyenne du revenu brut agricole par exploitation recouvre des disparités considérables d'un secteur de production à un autre, selon les régions ou les structures d'exploitation. C'est ainsi qu'alors que des pans entiers de l'agriculture française étaient en crise, l'indicateur retenu par l'I.N.S.E.E a pu mettre en évidence une forte hausse du revenu agricole en 1989 (+ 6,7 %) et 1990 (+ 9,3 %).

#### A. — *Les résultats de 1990.*

L'accroissement de 1989 résultait essentiellement du redressement des prix agricoles, qui stagnaient ou baissaient depuis 1985 : l'accroissement des prix des livraisons (+ 6,4 %) ont excédé de trois points celui des consommations intermédiaires (+ 3,4 %).

La hausse de 1990 résulte, elle, de la diminution du prix des consommations intermédiaires (- 1,9 %) et de l'accroissement des subventions (versement des indemnités de calamités et revalorisation de certaines aides).

#### 1. *Le compte de la branche.*

Le compte de la branche fait ainsi ressortir les trois principales composantes de cette hausse : une augmentation des livraisons, une baisse sensible des produits intermédiaires, mais surtout une très forte progression des subventions.

S'agissant des livraisons, on constate une hausse des volumes de 2 %, supérieure à celle des dix dernières années : + 1,7 % pour les produits végétaux, + 2,2 % pour les produits animaux.

Le fait le plus marquant est que, pour une fois, les progressions animales progressent plus que les végétales.

Les prix de leur côté, après une forte hausse en 1989, diminuent en francs constants de 1,1 %. La baisse est particulièrement sensible dans le secteur de l'élevage (- 6 %), qui par-delà les causes structurelles tenant à l'augmentation de la production européenne et à la baisse tendancielle de la consommation, a pâti de la reprise des abattages imputables à de moindres disponibilités en fourrages (sécheresse), de l'inquiétude suscitée par l'épidémie des vaches folles et des importations à bas prix de gros bovins et de veaux en provenance des pays de l'Est.

Les prix des produits végétaux, grâce essentiellement aux fruits (+ 14 %), aux vins (+ 12 %) et au maïs, ont progressé de 1,4 %.

Globalement, l'évolution des consommations intermédiaires a été favorable au secteur agricole.

Les volumes consommés, à l'exception des aliments du bétail, se sont stabilisés (produits pétroliers), ont légèrement décliné (engrais) ou très légèrement progressé (1 % pour les phytosanitaires).

De leur côté, leurs prix ont diminué de 1,9 %. La hausse enregistrée sur les produits pétroliers (+ 7,3 %) et les phytosanitaires (+ 2,6 %) a été compensée par la baisse des engrais (- 1,7 %), mais surtout celles des aliments pour animaux qui a concerné tous les types d'aliments : céréales, tourteaux de soja, de colza ou de tournesol (- 20 %), pois protéagineux. Ces baisses de prix ont été répercutées sur les aliments composés (- 7 %) pour les aliments industriels. Le prix moyen des aliments industriels a ainsi baissé de 7 %.

Globalement, la valeur ajoutée de la branche se redresse. Mais ce sont les subventions d'exploitation qui expliquent la hausse du revenu agricole.

En 1990, elles se sont élevées à 13,5 milliards de francs, en hausse de 32,2 % par rapport à l'an passé et représentent plus de 9 % du revenu agricole.

Ce fort accroissement, le plus important en francs constants depuis 1981, est largement imputable aux indemnités dues, au titre des calamités agricoles, aux agriculteurs victimes de deux années de sécheresse consécutives (1,6 milliard de francs au titre de la sécheresse 1989, avance de 291 millions de francs pour la sécheresse 1990). Ces aides expliquent, à elles seules, plus de la moitié de la hausse des subventions d'exploitation.

Diverses aides ont également été versées aux éleveurs durement frappés par la chute des cours : la mise en place d'un programme communautaire d'aide au revenu s'est accompagné d'une enveloppe financière de 126 millions de francs pour les éleveurs ovins, le montant des acomptes de la prime ovine a été révisé à la hausse et la prime aux producteurs de gros bovins destinée à compenser les pertes de revenu ainsi que la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes ont été revalorisées. Au total, c'est plus de 400 millions de francs supplémentaires qu'ils auront perçus en 1990.

Il faut également noter un accroissement des aides en faveur des zones défavorisées et une nouvelle progression de l'aide à la reconversion du vignoble. Les subventions versées par le C.N.A.S.E.A. enregistrent une forte hausse en 1990 (revalorisation de la dotation aux jeunes agriculteurs et extension au conjoint). En outre, le rattrapage du retard des paiements de la campagne 1989 explique la hausse de 330 millions de francs des indemnités versées aux producteurs de lait cessant leur activité.

## *2. L'évolution par orientation.*

Cette hausse de 9,3 % recouvre, comme l'illustre le tableau ci-après des situations très contrastées : tirée par la viticulture et l'arboriculture, l'augmentation enregistrée traduit, pour une large part, l'augmentation des subventions versées aux secteurs les plus éprouvés de l'élevage ovin et bovin.

ÉVOLUTION DU R.B.E. PAR EXPLOITATION

(Valeur réelle.)

(En pourcentage annuel.)

	1990/1989
Exploitations à temps complet .....	9,3
Grandes cultures .....	- 5
Céréales .....	- 12,6
Autre agriculture générale .....	- 3,3
Maraichage et fleurs .....	4,3
Maraichage .....	20,7
Fleurs .....	- 14,7
Viticulture .....	31,1
Vins de qualité .....	28,5
Autre viticulture .....	37,1
Arboriculture fruitière .....	47,2
Bovins .....	6,3
Bovins-lait .....	9,3
Bovins-viande .....	- 0,1
Bovins-mixtes .....	- 0,1
Ovins et autres herbivores .....	10
Hors sol .....	0,7
Polyculture .....	20,6
Autres orientations mixtes .....	2,2
Exploitations à temps partiel .....	6,2
Ensemble des exploitations .....	8,7

● La viticulture (+ 31,1 %) poursuit la progression amorcée les années précédentes.

Après une hausse de 66,6 % enregistrée en 1989, la viticulture de qualité voit son revenu, sous l'effet de la forte hausse des prix (+ 16,2 %), augmenter de 28,5 %. Depuis 1985, ce secteur aura connu la plus forte progression de revenu (+ 13,6 % en moyenne annuelle).

De son côté, la viticulture ordinaire qui n'avait augmenté son revenu que de 14 % en 1988 progresse de 37 %. Cette augmentation résulte à la fois de l'accroissement des livraisons (+ 12,3 %), dû presque exclusivement aux vins pour cognac (+ 72 %) et de la hausse des prix des livraisons (11,5 %). Depuis 1985, ce secteur de la viticulture aura progressé annuellement de 11,6 %.

● L'arboriculture progresse de 47,2 % après une hausse modérée de 2,4 % en 1989, mais une forte progression en 1988 : + 50,2 %. A moyen terme, le revenu des exploitations fruitières est à la hausse : + 9,4 %, depuis 1985.

● Comme en 1989 (- 2 %), les grandes cultures sont à la baisse : - 5 %. Les céréales, après avoir perdu 7,6 % en 1989, voient le revenu des exploitations qui s'y consacrent diminuer de 12,6 % en 1990. Depuis 1985, le revenu de la céréaliculture se dégrade de 5 % par an.

La diminution de revenu de 1990 résulte à la fois des baisses du prix des céréales (- 0,8 %) et de la réduction des livraisons : + 3 % pour le blé, mais - 33 % pour le maïs. La forte hausse des subventions, qui atteignent en 1990 6,8 % du R.B.E. ne permet pas de compenser ces évolutions défavorables.

● L'agriculture générale, après une diminution de 1 % en 1989, voit ses revenus diminuer de 3,3 %. Le volume des livraisons, grâce aux protéagineux, oléagineux et betteraves, progresse de 5,3 % en 1990, mais les prix diminuent 4,4 %, tandis que les dépenses intermédiaires croissent de 2,5 %. Depuis 1985, le revenu de ce secteur est stagnant (+ 0,2 % par an).

● La progression de 4,3 % du revenu des exploitations horticoles est le résultat de deux tendances contraires : le maraîchage gagne 20,7 % (- 9,4 % en 1989), les cultures florales perdent 14,7 %, après avoir déjà enregistré une baisse de 24 % en 1989. Depuis 1985, ces deux secteurs voient leurs revenus décliner, mais sur un rythme annuel différent : - 0,7 % pour le maraîchage, - 12,5 % pour les cultures florales.

● En dépit de la crise qui le frappe, l'élevage connaît, apparemment, une progression de son revenu.

Les élevages laitiers enregistrent une croissance du R.B.E. par exploitation de 9,3 %, après une hausse de 1,5 % l'an dernier. Depuis 1985, la croissance annuelle ressort à 0,9 %. Comme les années précédentes, cette évolution traduit les effets des restructurations et la hausse de la taille moyenne des exploitations. En outre, en 1990, la baisse des prix (- 2,7 %) a été compensée par la hausse de la production de 7,1 %, la baisse du prix des consommations intermédiaires (- 9,4 % pour les aliments du bétail) et les subventions versées au titre de la sécheresse.

Le revenu des élevages de « bovins-viande », après avoir augmenté de 3,4 % en 1989, perdent 0,1 % en 1990. Or, ce secteur enregistre une nette dégradation de sa valeur ajoutée (- 10,2 %) sous l'effet d'une évolution défavorable entre, d'une part, le volume de livraisons (+ 3,5 %) et celui des consommations intermédiaires (+ 4,3 %) et, d'autre part, le prix des livraisons (- 5,7 %) et celui des consommations intermédiaires (- 3,2 %).

Hors subventions, le revenu serait en baisse de 20 %. Ces dernières, en augmentation de 28,3 %, représentent désormais plus de la moitié du revenu.

L'orientation bovins-mixte connaît une évolution similaire.

Comme pour l'élevage bovin, l'élevage ovin a subi les effets de la sécheresse et de l'effondrement des prix (- 9,3 %). La hausse de 10 % du revenu, après une baisse de 8,8 % en 1989 résulte des subventions versées sans lesquelles le revenu de ce secteur chuterait de 11,8 %. L'augmentation de 7,3 % de la prime ovine et les aides « calamités » ont entraîné une forte augmentation des subventions (+ 23,5 %) qui constituent désormais les deux-tiers du revenu.

● Le hors sol progresse de 0,7 %, après une forte hausse de 28,1 % l'année précédente. Cette amélioration résulte essentiellement, les prix baissant de 3 %, de la diminution importante du prix des aliments du bétail, principal poste d'achats de ce secteur. Globalement, depuis 1985, ce secteur a enregistré une diminution de son revenu de 5 % par an, moyenne résultant de la très forte baisse enregistrée en 1988 : - 25 %.

● Les exploitations mixtes ou de polyculture enregistrent une hausse, de respectivement, 2,2 % (3,4 % en 1989) et 20,6 % (8,8 % en 1989). Depuis 1985, ces deux catégories d'exploitations améliorent leurs revenus de 2 à 3 % par an.

#### B. - Les chiffres provisoires de 1991.

La commission des comptes de l'agriculture vient de rendre publics, le 19 novembre dernier, les résultats provisoires du revenu agricole pour 1991. Les premières estimations publiées par l'I.N.S.E.E. font ainsi ressortir une baisse de 7,3 %. C'est le plus mauvais résultat enregistré depuis 1983 (- 7,9 %).

Cette moyenne recouvre des situations très disparates. Ainsi, le revenu par exploitant dans la viticulture affiche un recul de 23 %, une baisse de 15 % pour l'arboriculture fruitière, une diminution de plus de 6 % pour l'élevage bovin. En revanche, si le revenu brut dans les grandes cultures a régressé de 2 %, il a augmenté de 2 % dans le secteur des céréales. Selon les experts de l'I.N.S.E.E., la baisse globale du revenu moyen est due notamment à la persistance d'excédents agricoles et à la réduction du soutien communautaire aux marchés.

Sans la très forte décapitalisation du cheptel et des stocks en vins, la baisse du revenu aurait atteint - 18 %.

Les prix des principales productions sont à la baisse : - 13 % pour les oléagineux, - 5 % pour le vin, - 2 % pour les céréales, - 6,5 % pour la viande bovine, - 2,5 % pour le lait.

De leur côté, le prix et les volumes des consommations intermédiaires restent stables, ce qui a pour effet de rouvrir le ciseau des prix.

La valeur ajoutée de la branche perd près de 6 %. Les subventions d'exploitation diminuent de plus de 4 %.

Les difficultés rencontrées depuis le début de l'année trouvent ainsi leur traduction chiffrée. Comme le relève le communiqué commun publié par les organisations professionnelles agricoles :

« Les difficultés rencontrées par l'agriculture se traduisent très nettement dans la diminution des achats des agriculteurs aux fournisseurs de matériel et de produits industriels.

« Elles s'expriment aussi par une diminution nettement plus rapide que dans le passé du nombre des exploitants agricoles (- 3,5 %). Elles ne sont enfin pas étrangères à la baisse de 8 milliards de francs de l'excédent de notre balance commerciale agro-alimentaire. »

### C. — Une nécessaire mise en perspective.

Les comptes établis par le service central des études et enquêtes statistiques du ministère de l'agriculture permettent de préciser le constat dressé par l'INSEE en présentant des résultats par catégories d'exploitation : comme il vient de l'être indiqué, tous les secteurs, loin s'en faut, ne profitent pas de la hausse moyenne de 9 % enregistrée en 1990.

Ainsi, sur une période décennale, on constate que des pans entiers de l'agriculture française ont connu une dégradation de leur revenu : l'élevage de bêtes à viande, mais aussi le secteur céréalier.

#### ÉVOLUTION DU R.B.E. PAR EXPLOITATION ENTRE 1981 ET 1990

(En francs constants.)	
Orientations	Evolution
Fleurs .....	- 68,5
Céréales .....	- 22,2
Autres herbivores et ovins .....	- 11,8
Autres agriculture générale .....	- 9,9
Hors sol .....	- 8,7
Bovins viande .....	- 4,8
Maraichage .....	- 3,7
Ensemble des exploitations .....	+ 21,8
Ensemble des exploitations à temps complet .....	+ 31,7
Bovin-mixte .....	+ 38,7
Bovin-lait .....	+ 43,3
Polyculture .....	+ 44,7
Fruits .....	+ 51,8
Viticulture .....	+ 229,2

Outre la dispersion des résultats annuels, le revenu brut agricole moyen masque de très grandes inégalités entre les différentes productions.

C'est ainsi que, pour les années 1988 à 1989, les revenus moyens des exploitations à temps complet (63 % des exploitations) allaient de 1 à 6 entre, d'une part l'élevage d'ovins et d'autres herbivores et l'orientation bovins-viande et, d'autre part, la viticulture de qualité ou l'élevage hors sol : 62 000 F contre 350 000 F; le revenu moyen des exploitations à temps complet s'établissant à 175 000 F.

En prenant en compte les exploitations à temps partiel, la même disparité peut être relevée entre les départements. Le revenu moyen des trois départements limousins n'atteint pas, sur cette période, 50 000 F en moyenne annuelle, contre plus de 200 000 F dans les départements de grandes cultures, la moyenne départementale étant de 113 000 F par exploitation.

**Par rapport à la moyenne nationale, le revenu moyen de la Creuse est à 33, celui de la Marne à 342, soit un rapport de un à plus de dix.**

Cette dispersion se retrouve au niveau des évolutions annuelles : en 1990, le revenu brut d'exploitation augmente de 22 % dans la Marne, tandis qu'il s'effondre de 30 % dans la Vienne.

En outre, les deux fortes progressions enregistrées en 1989 et 1990 doivent être très fortement relativisées : en revenu par exploitation, en valeur réelle, 1990 permet seulement de retrouver le niveau atteint en 1973. Le revenu net d'exploitation, lui, reste légèrement inférieur. Au cours des trente dernières années, le revenu par exploitation a connu un triple mouvement : une augmentation du revenu net de 3,7 % en moyenne annuelle de 1960 à 1973, une dégradation de 2,2 % par an entre 1973 et 1980, une progression en dents de scie de 1980 à 1990 qui se traduit par une croissance annuelle sur cette période de 1,4 %.

**Il ne s'agit donc, depuis 1990, que d'un rattrapage des pertes de revenus enregistrées de 1973 à 1980. Dans le même temps, les quantités livrées ont augmenté de 20 % et les prix ont diminué de 20 %.**

Dans les secteurs les plus sinistrés de l'élevage ovin et bovin, le revenu est assuré pour plus de la moitié par les subventions (68,4 % pour les ovins, 52 % pour les ovins-viande) que rend nécessaires la dégradation continue des prix.

Enfin, par rapport au reste des Français, les agriculteurs peuvent difficilement passer pour des privilégiés : 60 % des exploitants ont un revenu inférieur au revenu net d'un smicard.

## II. — Une crise qui perdure.

Comme l'indiquait votre Rapporteur l'an dernier, longtemps mal mesurée, la crise profonde qui couvait dans le monde agricole, a été révélée par une succession d'accidents climatiques : la sécheresse qui, pour la troisième année consécutive a frappé certains départements, le gel du printemps qui a sinistré des pans entiers du vignoble français.

Cette crise résulte à la fois des incertitudes et des menaces que font peser les négociations du G.A.T.T. et la réforme de la P.A.C., de la dégradation quasi générale des marchés et du sentiment de l'indifférence des pouvoirs publics face aux difficultés que rencontre le secteur.

Cette crise paraît enfin reconnue officiellement : Le communiqué du ministre de l'Agriculture sur la situation de l'agriculture française en brosse les contours : remise en cause du cadre international et communautaire dans lequel l'agriculture s'était développée depuis trente ans, morosité ou profonde dépression des marchés.

Si pour les céréales, la moisson s'est déroulée dans de bonnes conditions, la crise des débouchés perdure. Ce secteur est en outre le premier visé dans le cadre des négociations du G.A.T.T. et voit contesté, sur le plan national, le recours à l'irrigation qui, pour le maïs, a cette année montré une fois encore qu'elle était la seule solution permettant de « sauver la récolte » lorsque les aléas climatiques sont défavorables.

Alors qu'elle fait vivre 450 000 exploitants et leur famille, plus de 150 000 personnes en amont ou en aval de la filière, met en valeur plus de 20 % du territoire, représente, à l'exportation, avec 35 milliards de francs, l'équivalent de 160 Airbus, la céréaliculture a le sentiment que ses difficultés sont mal comprises par les pouvoirs publics et l'opinion, plus sensible à l'image stéréotypée des gros céréaliers qu'à la dégradation des revenus de ce secteur.

En outre, alors même que ce secteur sera durement touché par les réformes de la P.A.C. et du G.A.T.T. et que la France est manifestement un pays doué pour la production des céréales, elle constate que rien n'est fait pour la recherche de nouveaux débouchés, comme les bio-carburants, ou la requête des parts de marché perdues pour l'alimentation du bétail. Les seules mesures concrètes mises en place tendent, au contraire, à geler les terres pour contenir la production.

Le même état d'esprit prévaut pour la production d'oléagineux, amplifié par la réforme de l'organisation de marché, la France, après avoir déclaré les propositions inacceptables, s'étant finalement inclinée.

Le secteur laitier connaît la même morosité. Après deux années favorables, le prix à la production a diminué de 3 % au cours de la

campagne 1990-1991, qui conjugué à l'effondrement des recettes provenant de viandes, a fortement dégradé la situation des exploitants « mixtes ». Sur le plan international les prix ont chuté, sous l'effet de la concurrence des pays de l'Est qui vendent à des prix de dumping et de l'agressivité de certains producteurs, comme la Nouvelle Zélande, qui continue à prendre des parts de marché, alors même que la Communauté demande à ses agriculteurs de contenir leur production (+ 8 % pour la Nouvelle Zélande, + 0,02 % pour la C.E.E.). La diminution des exportations communautaires se traduit par la constitution de stocks, qui font peser la menace de nouvelles réductions de quotas.

La viticulture, après deux bonnes années, a été touchée par le gel de printemps 1991. En outre, une nette dégradation des cours est perceptible pour les vins de table, qui frappe particulièrement le Midi-Languedocien, remettant en cause l'effort d'amélioration de leur vignoble dans lequel se sont engagés les producteurs.

L'arboriculture a, elle, particulièrement souffert du gel, nécessitant la mise en œuvre d'un plan pour le secteur, tendant à un allègement des charges financières, fiscales et sociales.

Mais c'est, cette année encore, le secteur de l'élevage, à l'exception des secteurs porcin et avicole, qui a payé le plus lourd tribut.

Dans le secteur bovin l'accumulation d'éléments défavorables : la psychose de la B.S.E., la reprise de la production chez nos partenaires, la réunification allemande et l'ouverture mal contrôlée aux pays de l'Est ainsi que la sécheresse ont gravement déséquilibré un marché déjà caractérisé par la baisse tendancielle de la consommation.

Les prix à la production se sont effondrés en 1990 de 7 %, soit 10 % en valeur réelle, sans répercussion sur les prix à l'étal, contribuant ainsi au recul de la consommation (- 7 % sur 10 ans). La baisse s'est prolongée en 1991, les achats publics de la fin de l'été permettant cependant une certaine stabilisation. L'offre reste abondante, sous l'effet des abattages des vaches laitières et des importations, et le marché très tendu.

En francs constants, les prix sont aujourd'hui les plus bas jamais enregistrés depuis trente ans. En moyenne, ils sont perdus 2,2 % par an depuis 1974.

Sur les deux dernières années, les prix se sont effondrés de 20 %.

La situation est tout aussi déprimée dans le secteur ovin-caprin. Les importations massives en provenance des pays de l'Est ou de Nouvelle-Zélande, mais surtout de Grande-Bretagne et d'Irlande ont profondément dégradé les marchés, qui en 1990 ont perdu 12,2 % par rapport à 1989. La même tendance se retrouve en 1991 : en mai et juin, les prix ont baissé de 5 F par kilogramme. Paradoxalement, alors que le cheptel européen croît et que la consommation progresse (+ 3,5 % entre 1982

et 1990) le secteur ovin français est toujours en régression (- 1,2 % sur la même période). En dix ans, les prix ont baissé de 40 %.

Le secteur est engagé dans une spirale de déclin que rien ne paraît devoir enrayer : l'explosion des importations (elles sont, en 1990, double de celles de 1986) fait s'effondrer les prix et dissuade la production indigène, ce qui induit de nouveaux flux d'importation.

Comparés à cette situation, les autres secteurs de l'élevage peuvent paraître relativement privilégiés. La crise qui, cycliquement, frappe l'élevage porcin s'est retrouvée reportée à la suite de l'épidémie de peste porcine qui a réduit les livraisons de la Belgique, de la R.F.A. et des Pays-Bas.

L'aviculture de son côté a poursuivi son développement, même si certains secteurs, comme les palmipèdes gras sont mis en difficulté par les importations est-européennes.

### III. — Les mesures d'urgence.

#### A. — Les mesures prises en cours d'année.

En cours d'année, le Gouvernement a été amené à prendre un certain nombre de mesures rendues nécessaires par la dégradation de la situation de nombreux exploitants.

Pour redresser le marché dans le secteur bovin, les contrôles portant sur les viandes et animaux importés ont été renforcés (contrôle physique de produits par sondage, réduction des abattoirs agréés pour l'importation d'animaux vivants de 200 à environ 50). La France a en outre demandé un recours accru aux mécanismes communautaires d'interventions et l'accélération des exportations pour alléger les stocks publics.

Dans le secteur ovin, le paiement des acomptes de la prime compensatrice ovine et de la prime « monde rural » a été accéléré.

Pour l'arboriculture, touchée par le gel, il a été prévu des avances bancaires de trésorerie à taux nul pour les arboriculteurs ayant perdu plus de la moitié de leur chiffre d'affaires (d'un montant global de 450 millions de francs et pour une prise en charge des intérêts par le ministère à hauteur de 45 millions de francs), l'étalement des charges financières (100 millions de francs pour le différé ou la consolidation des échéances en capital) et sociales (étalement du versement des cotisations). Les arboriculteurs pourront, sur demande, bénéficier de facilités de paiement sur leur acompte de T.V.A. et de dégrèvements de

la T.F.N.B. pour perte de récolte. Enfin, les enveloppes des prêts calamités, pour les vingt et un départements touchés, devraient représenter de l'ordre de 800 millions de francs.

### **B. — *Le plan Mermaz pour l'élevage.***

Comme l'an dernier, sensiblement à la même époque, le Gouvernement a été contraint de mettre en place un plan d'urgence destiné à pallier les difficultés les plus criantes de l'élevage, qui se présente comme un « ensemble de mesures cohérentes, globales et surtout d'exécution immédiate » (1), dans trois directions : l'allègement des charges sociales et fiscales, l'augmentation de la prime à la vache allaitante ; la réduction de files d'attente pour les prêts bonifiés. Son coût global est estimé à 1,272 milliard de francs. En outre, le crédit agricole a mis en place, le 16 octobre, un ensemble de mesures particulières en faveur des producteurs de viande bovine et ovine, notamment les jeunes, et des arboriculteurs et viticulteurs ayant subi le gel du printemps 1991, pour un coût estimé de 780 millions de francs.

Le tableau ci-après retrace l'ensemble des mesures annoncées.

---

(1) Déclaration du Gouvernement sur la situation de l'agriculture lors de la séance du Sénat du 10 octobre 1991.

Mesures	Montant-Effet trésorerie (millions de francs)	Coût supplémentaire pour le budget de l'agriculture (millions de francs)	Prise en charge
<b>Plan Mermaz du 9 octobre</b>			
Allègement des charges sociales .....	500	0	Fonds de roulement du B.A.P.S.A.
- réduction de 10 % des cotisations sociales 1991 pour les éleveurs spécialisés d'ovins et bovins .....	290	0	»
- étalement des cotisations pour les exploitants en difficulté	110	0	»
- remise d'impayés .....	100	0	»
Réduction des charges fiscales .....	680	0	»
- passage du dégrèvement de la T.F.N.B. sur les prêts et herbages à 70 % (en 1991 et 1992) :			
• en 1991 .....	190	0	Collectif 1991 ?
• en 1992 .....	490	0	Budget 1992 ?
Aide à l'affouragement dans les vingt départements touchés par la sécheresse .....	92	92	
Augmentation de la prime vache allaitante de 40 % (part nationale en 1991 et 1992) .....	536	536	Chap. 44-35, Art. 30
• en 1991 .....	268		Collectif 1991 ?
• en 1992 .....	268		Budget 1992 ?
Réduction des files d'attente pour les prêts bonifiés (déblocage des 13/15 <sup>e</sup> gelés jusqu'au 15 septembre) .....	1 900	0	Charges de bonification
Plan « crédit agricole » du 16 octobre .....	780	0	
- allègement des charges financières : prise en charge d'inté- rêts (3/5 de l'enveloppe), abandon de créances (25 %), prêts de consolidation (1/5) .....	200	0	Avance sur la dotation prévue de 1992 pour le Fonds d'allègement des charges financières (F.A.C.)
- allègement de la dette pour les départements victimes des calamités .....	80	0	Fonds d'allègement de la dette agricole (F.A.D.A.)
- prêts à court terme à taux réduit (4 % pour les jeunes agriculteurs, 6 % pour les autres) .....	500	0	Crédit agricole Coût environ 25 millions de francs

**C. - Les déclarations du Président de la République.**

Enfin, dans l'entretien qu'il a accordé le 24 octobre au *Journal du Centre*, le Président de la République a annoncé, outre des Etats généraux sur l'espace rural, un certain nombre de mesures : la mise en place d'un système de pré-retraite à partir de cinquante-cinq ans, la détaxation des biocarburants, la réforme de la fiscalité agricole (T.F.N.B. et transmission) et du fonds des calamités.

Le coût des mesures présidentielles n'a fait l'objet d'aucun chiffrage officiel. Le financement de la pré-pension, selon la F.N.S.E.A., coûterait de l'ordre de 2 milliards de francs par an. Lors de son audition devant la commission des Affaires économiques et du Plan, M. Louis Mernaz a indiqué que son entrée en application pourrait se faire jusqu'en 1998 et que la pré-pension pourrait s'élever à 40 000 ou 45 000 F bruts. Il faut, d'ailleurs, souligner que le projet de réforme de la politique agricole commune prévoit la mise en œuvre obligatoire d'un système de pré-retraite dans tous les Etats membres.

S'agissant des biocarburants, lors de cette même audition, le ministre a indiqué que d'après les simulations de son ministère, le coût de la détaxation serait le suivant : 40 millions de francs en 1992, 170 millions de francs en 1993, 384 millions de francs en 1994, 850 millions de francs en 1995 et 1,1 milliard en 1996. Rappelons que le coût pour l'Etat de l'essence sans plomb atteint, cette année, 2,6 milliards de francs.

## TITRE II

### UN PROJET DE BUDGET INADEQUAT

#### CHAPITRE PREMIER

##### **L'ensemble des dépenses en faveur de l'agriculture.**

De façon traditionnelle, et généralement pour nuancer l'appréciation négative portée sur l'évolution des crédits du ministère de l'agriculture, les pouvoirs publics mettent en avant la progression régulière de l'agrégat constitué par l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture et à la forêt, jugé seul pertinent pour mesurer l'effort de la collectivité en faveur du secteur agricole. Pour 1992, alors que le budget du ministère, en diminution de 4 % s'établit à 36,9 milliards de francs, l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture augmente, lui, de près de 7 % pour atteindre plus de 153 milliards de francs.

##### **I. — Les sources de financement.**

Le tableau ci-après retrace, pour 1992, les différents crédits au sein de l'ensemble des dépenses de l'Etat en faveur de l'agriculture et de la forêt, et fait ressortir leur évolution par rapport à 1991.

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT  
BÉNÉFICIAINT À L'AGRICULTURE ET À LA FORÊT

(En millions de francs)

	1991	1992	1992/1991 (Pourcentage)
<i>Ministère de l'agriculture et de la forêt</i>			
Budget général .....	38 367,20 (26,8)	36 874,55 (24,1)	- 3,3
Budget annexe des prestations sociales agricoles (*) .....	53 426 (37,2)	56 984 (37,2)	+ 6,7
Comptes spéciaux du Trésor .....	1 868,56 ( 1,3)	1 910,40 ( 1,2)	+ 2,2
<i>Autres ministères.</i>			
Recherche : I.N.R.A., C.E.M.A.G.R.E.F. ....	2 844,64 ( 2 )	3 039,73 ( 2 )	+ 6,9
Aménagement du territoire : F.I.D.A.R. + F.I.A.M. ....	409 ( 0,3)	340,50 ( 0,2)	- 16,7
Intérieur : décentralisation de l'enseignement .....	286 26 ( 0,2)	299,47 ( 0,2)	- 4,6
Travail, emploi, formation professionnelle .....	68,80	71,77	+ 4,3
Estimation des versements de ressources à la C.E.E. affectées à des dépenses agricoles .....	46 225 (32,2)	53 828 (35,1)	+ 16,4
Total .....	143 495,46	153 348,42	+ 6,9

(\*) B.A.P.S.A. hors cotisations professionnelles, hors subventions du ministère de l'Agriculture et de la forêt prise en compte à la ligne précédente

( ) Pourcentage dans l'ensemble des dépenses

Après une croissance de l'ordre de 6 % en 1991, l'ensemble de ces dépenses s'accroîtra de près de 7 % en 1992. Il faut cependant relativiser cette augmentation. Elle résulte essentiellement de deux postes sur lesquels il n'existe pas de marge de manœuvre : le B.A.P.S.A. et les versements effectués à la Communauté.

Les évolutions constatées les années précédentes sur les trois principales sources de financement se confirment :

— la part du budget de l'Agriculture continue à se réduire. Il passe cette année à moins du quart de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt. Il en représentait, en 1980, les deux cinquièmes ;

— la part du B.A.P.S.A. se stabilise à 37,2 %, c'est-à-dire au niveau atteint en 1980 ;

— la part des versements effectués à la Communauté continue sa progression et représente désormais plus de 35 % de l'ensemble des dépenses, contre à peine 19 % en 1980.

Le tableau ci-après fait ressortir l'évolution, en francs constants, de l'ensemble des crédits intéressant l'agriculture et la forêt entre 1980 et 1992.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES BÉNÉFICIAINT  
À L'AGRICULTURE ET À LA FORÊT ENTRE 1980 ET 1992**

(En millions de francs.)  
(Francs constants 1980.)

	1980	1992	1992/1980
<i>Ministère de l'Agriculture et de la Forêt.</i>			
Budget général .....	25 393,2	18 929,4	- 25,5
Budget annexe des prestations sociales agricoles (1) .....	22 624	29 252,6	+ 29,3
Comptes spéciaux du Trésor .....	899,6	980,7	+ 9
<i>Autres ministères.</i>			
Recherche : I.N.R.A., C.E.M.A.G.R.E.F. ....	(883,2) (1)	1 560,4	+ 76,7
Aménagement du territoire : F.I.D.A.R. + F.I.A.M. ....	100	174,8	+ 74,3
Intérieur : décentralisation de l'enseignement .....	»	190,6	»
Travail, emploi, formation professionnelle .....	»		
Détaxe carburant agricole .....	43,2		»
Estimation des versements de ressources à la C.E.E. affectées à des dépenses agricoles .....	11 730	27 632,4	+ 136
<b>Total .....</b>	<b>60 791,9</b>	<b>78 720,9</b>	<b>+ 29,5</b>

(1) Compris dans le budget général en 1980.

Il met ainsi clairement en évidence que :

— la progression de l'ensemble des crédits intéressant l'agriculture doit être relativisée. Sur les douze années écoulées, l'effort de l'Etat n'augmente en valeur réelle que de moins de 30 %, soit un pourcentage équivalent à celui du P.I.B. en francs constants. Par rapport à la richesse nationale produite, il est donc faux de prétendre qu'un effort croissant est fait en faveur du secteur agricole ;

— la progression des dépenses bénéficiant à l'agriculture résulte à 90 % de l'augmentation des versements effectués au profit de la Communauté. L'augmentation des dépenses consacrées à l'agriculture n'est que la conséquence de l'exécution des engagements internationaux que nous avons contractés ;

— le maintien du niveau global des dépenses nationales est la résultante de deux mouvements d'une ampleur identique qui se compensent : la diminution des crédits du ministère et l'augmentation du B.A.P.S.A.

## II. — Un indicateur contestable.

Enfin, et de façon plus fondamentale, l'agrégation dans un indicateur unique de l'ensemble des crédits censés bénéficier à l'agriculture et à la forêt peut être critiquée. Si son existence permet de nuancer et de mieux mesurer quel est l'impact véritable du seul budget du ministère, sa composition et, surtout, l'utilisation qui en est faite le rendent particulièrement critiquable.

On notera, tout d'abord, que s'il se veut l'agrégat de toutes les dépenses concernant le secteur agricole, cet indicateur est incomplet : il ne comprend ainsi ni les dépenses fiscales de l'Etat, ni les taxes parafiscales, ni les dépenses des collectivités locales, ni la part équipement rural de la D.G.E.

A rebours, cet indicateur additionne des sommes de nature complètement différente : le secteur agricole se voit ainsi crédité de plus de 70 milliards de francs au titre des dépenses de protection sociale, de formation, d'enseignement et de recherche :

- près de 68 milliards au titre des dépenses de protection sociale, figurant au budget du B.A.P.S.A. ou à celui du ministère ;
- 2,3 milliards au titre des dépenses de formation et d'enseignement ;
- plus de 3 milliards au titre de la recherche.

Ces trois types de dépenses sont imputés au profit du secteur agricole parce que, contrairement à d'autres secteurs, celui-ci bénéficie d'un système spécifique de protection sociale et de formation. Il serait intéressant que, soit calculé, par exemple, l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'automobile ou au secteur aéronautique.

L'agriculture est également tenue pour bénéficiaire de quelque cinq milliards de francs correspondant aux crédits forestiers, d'aménagement et d'équipement de l'espace rural, ainsi que, d'aménagement du territoire qui, s'ils concernent directement le monde rural, bénéficient en réalité à toute la collectivité nationale.

La rémunération des fonctionnaires du ministère est elle aussi censée constituer une dépense en faveur de l'agriculture.

Enfin, le poste même des versements à la Communauté peut être critiqué. La dégradation du taux de retour sur la contribution versée à la Communauté conduirait à minorer le montant réel censé revenir au

secteur agricole. On constate, en outre, que les prévisions de versement excèdent le montant réellement versé en cours d'année.

De plus, ces concours à la Communauté financent, pour partie, des actions qui ne bénéficient pas nécessairement, du moins pas directement à l'agriculture : les restitutions à l'exportation ne sont pas « empochées » par les producteurs céréaliers, les systèmes de paiements compensatoires de leur côté profitent en réalité aux transformateurs et aux consommateurs, qui peuvent ainsi s'approvisionner à bon marché.

Comme le relève l'A.P.C.A., une approche strictement budgétaire fait ressortir des montants sensiblement plus réduits, de l'ordre de 55 milliards de francs. Enfin, si l'on retient l'approche de la comptabilité publique qui, dans les comptes de la nation, mesure l'ensemble des subventions aux exploitations de provenance nationale ou communautaire, ce montant ne serait plus que de 13 milliards de francs.

### III. - L'affectation des dépenses.

Le tableau ci-après retrace l'emploi des dépenses.

#### EMPLOI DES DÉPENSES L.F.I.

(En millions de francs courants.)

	1990	1991	1992	Variations 1991/1992 Pourcentage
Investissements .....	7 514,6	7 456,4	7 189,1	- 3,6
● Titres V, VI + Comptes spéciaux .....	3 895,4	3 539,4	3 822,1	+ 8
● Bonification d'intérêt .....	3 619,2	3 917,1	3 367	- 14
Soutien et orientation .....	47 797,9	51 469,8	58 994,3	+ 14,6
Interventions publiques .....	8 992,6	8 960,3	9 146,2	+ 2,1
Protection sociale en agriculture .....	62 217	65 667	67 629	+ 3
Administration (Titre III) .....	9 098,4	9 942	10 389,8	+ 4,5
<b>Total .....</b>	<b>135 620,5</b>	<b>143 495,5</b>	<b>153 348,4</b>	<b>+ 6,9</b>

Il fait ainsi apparaître :

- la diminution des dépenses d'investissement (- 3,6 %) due à l'allègement de la charge de bonification, et la faible croissance des interventions publiques (+ 2,1 %) ;

- la très nette progression des dépenses de soutien et d'orientation (+ 14,6 %) ;

- la progression modérée des dépenses de protection sociale (+ 3 %) et d'administration (+ 4,5 %).

Plus de 80 % des dépenses sont constituées de dépenses échappant largement aux autorités nationales : les dépenses de protection sociale et celles de soutien et d'orientation, transitant essentiellement par le F.E.O.G.A.

De leur côté, les dépenses de type volontariste (investissements et interventions publiques) représentent à peine 10 % de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture.

Comme l'illustre le tableau ci-après, les évolutions enregistrées cette année se situent dans le droit fil des tendances dégagées depuis une quinzaine d'années.

**PART DES DIFFÉRENTS POSTES DE DÉPENSES**

	1977	1980	1982	1984	1986	1988	1989	1990	1991	1992
Investissement .....	16	14,5	14,6	9,9	4	6	5,5	5,5	5,2	4,7
Soutien et orientation .....	22	22,8	24,7	27,5	32,1	36,8	37,5	35,2	35,9	38,5
Interventions publiques .....	7,6	6,6	6,3	7,3	6,6	6,3	6,5	6,6	6,2	5,9
Protection sociale .....	47,9	49,7	48,2	48,2	46,2	44,5	44	46	45,8	44,1
Administration .....	6,5	6,4	6,8	7,1	6,7	6,4	6,6	6,7	6,9	6,8
Total .....	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Les dépenses d'investissement voient leur part continuer à se réduire. Au sein de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture, leur part s'est réduite de 70 % en quinze ans.

Les dépenses de protection sociale paraissent stabilisées aux alentours de 45 %, après avoir représenté (en 1980), presque la moitié de la totalité des dépenses.

Les interventions publiques diminuent lentement, mais restent d'un niveau comparable à celui d'il y a une quinzaine d'années.

Enfin, les dépenses de soutien et d'orientation poursuivent leur progression : entre 1977 et 1992, leur part relative s'est accrue de 75 %.

## CHAPITRE II

### LES GRANDES LIGNES DU BUDGET

#### I. - L'évolution générale.

En 1989, 1990 et 1991, l'évolution du budget de l'agriculture, quoiqu'inférieure à celle du budget de l'Etat, était restée positive.

En 1992, en revanche, en francs courants, le budget de l'agriculture diminue ; le budget général de l'Etat augmente lui de 2,9 %.

Avec 36,9 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, il s'inscrit ainsi en retrait de 3,9 % par rapport au budget voté de 1991. Il faut remonter à 1987 pour retrouver un budget en retrait de celui voté l'année précédente. Il est, après le budget de l'aménagement du territoire, le premier poste budgétaire touché.

Le budget de l'agriculture ne représentera en 1992 que 3,4 % de l'ensemble des budgets civils de l'Etat, contre 3,8 % en 1991 et 6 % en 1980...

En francs constants, ce budget enregistre une baisse de près de 7 %, contre - 0,3 % l'an passé.

	Budget voté 1991	Loi de finances initiale 1992	1992/1991 pourcentage
Dépenses ordinaires .....	37 230	35 392,9	- 4,9
Dépenses en capital.			
Crédits de paiement .....	1 137,2	1 481,6	+ 30,3
Autorisations de programme .....	1 556,5	1 527,5	- 1,8
Moyens de paiement.			
Dépenses ordinaires + crédits de paiement ...	38 367,2	36 874,5	- 3,9
Moyens d'engagement.			
Dépenses ordinaires + autorisations de programme .....	38 786,5	36 920,4	- 4,8

Les dépenses ordinaires qui représentent moins de 96 % de l'ensemble des crédits du budget diminuent de 4,9 %.

Les dépenses en capital progressent de 30,3 % en crédits de paiement, mais diminuent de 1,8 % en autorisations de programme.

Globalement, les moyens de paiement se réduisent de 3,9 % et les moyens d'engagement de 4,8 %.

D'après la présentation officielle qui en est faite, cette réduction reflèterait, en réalité, la diminution des charges de l'Etat sur deux postes : la subvention d'équilibre de l'Etat au B.A.P.S.A., qui diminuera de 1,56 milliard de francs ; la charge de bonification qui diminue « mécaniquement » de 550 millions de francs. Dans ces conditions, si l'on exclut ces deux postes, le budget de l'agriculture augmentera de 2,9 %

## II. - L'évolution par programme d'actions.

Le tableau ci-après fait ressortir le montant et l'évolution de chacun des programmes d'action (en moyens de paiement : D.O. + C.P.).

	1991 crédits voies	1992 P.L.F.	Pourcentage du total	Evolution par rapport à 1991 en valeur absolue et pourcentage
Protection sociale et prévoyance (action 30) .....	12 509,7	10 913,7	29,6	- 1 596,0 (- 12,8)
Services centraux et extérieurs (actions 01 et 02) .....	8 561,5	8 150,3	22,1	- 411,2 (- 4,8)
<i>Dont charge de bonification</i> .....	<i>3 917</i>	<i>3 367,0</i>	<i>9,1</i>	<i>- 550</i> <i>(- 14 )</i>
Valorisation de la production (action 50) .....	5 672,3	5 528,0	15,0	- 143,3 (- 2,5)
Enseignement, formation et développement agricole (action 22)	4 338,8	4 627,6	12,5	+ 288,8 (+ 6,7)
Adaptation de l'appareil de production (action 40) .....	3 262,1	3 451,8	9,4	+ 189,7 (+ 5,8)
Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural (action 80) .....	1 740,1	1 768,5	4,8	+ 28,4 (+ 1,7)
Mise en valeur et protection de la forêt (action 90) .....	1 338,9	1 477,4	4,0	+ 138,5 (+ 10,3)
Promotion et contrôle de la qualité (action 70) .....	388,7	368,5	1,0	- 20,2 (- 5,2)
Transformation et commercialisation des produits agro-alimen- taires (action 60) .....	301,7	305,2	0,8	+ 3,5 (+ 1,2)
Soutien et accompagnement (action 10) .....	106,7	108,4	0,3	- 1,7 (- 1,6)
Autres actions .....	92,7	118,1	0,3	+ 25,4 + 27,4
<i>Dont :</i>				
- <i>Recherche (action 21)</i> .....	<i>87,2</i>	<i>113,2</i>	<i>0,3</i>	<i>+ 26</i> <i>+ 29,8</i>
- <i>Formation professionnelle (action 23)</i> .....	<i>5,5</i>	<i>4,9</i>	<i>,</i>	<i>- 0,6</i> <i>(- 10,9)</i>
Opérations ne concernant pas l'agriculture (action 09) .....	54,0	57,0	0,2	+ 3 (+ 5,6)
<b>Total</b> .....	<b>38 367,2</b>	<b>36 874,5</b>	<b>100</b>	<b>- 1 492,7</b> <b>(- 3,9)</b>

Les principales diminutions de crédits enregistrées concernent :

- la protection sociale et la prévoyance dont les crédits diminuent de 1,6 milliard de francs et de 12,8 % ;

- la charge de bonification (- 500 millions de francs ; - 14 %) ;

- la valorisation de la production agricole (- 144 millions de francs ; - 2,5 %) ;

- la promotion et le contrôle de la qualité (- 20 millions de francs ; - 5,2 %).

En revanche, les crédits de recherche (+ 26 millions ; + 30 %), ceux d'enseignement, de formation et de développement agricole (+ 289 millions ; + 6,7 %), continuent de progresser, de même que ceux d'adaptation de l'appareil de production (+ 190 millions, + 5,8 %) et de la forêt (+ 138,5 millions ; + 10,3 %).

### CHAPITRE III

#### LES DOTATIONS EN AUGMENTATION

#### I. — Les principales évolutions.

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

DOTATIONS EN AUGMENTATION

	Crédits voies 1991	Crédits voies 1992	Evolution
Retraits des terres et extensification (chap. 44-41 - art. 23) .....	236,4	530	293,6 (+ 142 )
Enseignement, formation et développement agricole .....	4 328,8	4 627,6	288,8 (+ 6,7)
Administration (hors charge de bonification)	4 644,5	4 783,3	138,8 (+ 3 )
Forêt .....	1 338,9	1 477,4	138,5 (+ 10,3)
Aménagement foncier et hydraulique (chap. 61-44 - art. 10) .....	183,7	314	130,3 (+ 70,9)
Actions en faveur des agriculteurs en difficulté (chap. 44-54 - art. 80) .....	500	552	52 (+ 10,4)
Amélioration du cadre de vie (1) et développe- ment rural (chap. 61-44 - art. 20) .....	10,4	40	29,6 (+ 285 )
Modernisation des exploitations (chap. 61-40)	60,9	85	24,1 (+ 39,6)
Sauvegarde de l'espace naturel (chap. 44-41 - art. 24) .....	14	24,8	10,8 (+ 77,1)

(1) Mass réduction au titre du chapitre 44-80 : 1 520,5 millions contre 1 524,1.  
En millions de francs.  
( ) = pourcentage.

#### II. — Des dotations à la hauteur des priorités annoncées ?

Comme chaque année, votre Rapporteur limitera son propos à l'examen détaillé de celles de ces dotations qui concernent directement ou indirectement l'activité économique.

Il lui appartient cependant d'évaluer en quoi les dotations demandées permettent le financement des actions dont le ministre considère qu'elles sont prioritaires.

Ces priorités, comme M. Louis Mermaz a eu l'occasion de le rappeler lors de son audition devant la commission des affaires économiques et du plan, sont au nombre de sept : l'élevage, l'installation des jeunes, la maîtrise des productions, l'enseignement et la recherche, l'aménagement de l'espace rural, les P.M.E.-P.M.I. du secteur agro-alimentaire et la forêt.

## *A. — L'enseignement et la recherche agricole.*

### *1. 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, ce dernier faisant l'objet d'un avis de votre commission des affaires culturelles.

Elle constate que les crédits consacrés à l'enseignement, à la formation et au développement agricoles augmentent cette année de 6,7 %, alors qu'ils avaient déjà enregistré, l'an passé, une progression de 10,2 %. Ils représentent, aujourd'hui, 12,5 % de l'ensemble des crédits inscrits au budget du ministre de l'agriculture.

Outre l'accompagnement de la progression des effectifs, l'adaptation des formations, l'augmentation des bourses, les transformations et créations d'emplois, cette augmentation résulte aussi, pour une large part, du plan de revalorisation des salaires des enseignants et de la révision de la grille de la fonction publique. En outre, 17,2 millions de francs, finançant la formation des femmes d'agriculteurs, sont en réalité transférés de l'action 40 à l'action 20. Enfin, au titre des dépenses en capital, près de cinquante millions concernent deux opérations : la construction d'un lycée agricole en Nouvelle-Calédonie et les travaux d'entretien et d'extension de l'établissement public national de Rambouillet.

### *2. La recherche.*

Les dépenses de recherche inscrites au budget du ministère progressent de près de 30 %. Il reste qu'avec 113,2 millions de francs, elles ne représentent que 0,37 % de l'ensemble des crédits du ministère.

Cette augmentation recouvre, en outre, des évolutions contrastées : les dépenses ordinaires passent de 30,8 à 57,3 millions de francs

(+ 86 %), alors que des dépenses en capital stagnent en crédits de paiement : 55,9 millions de francs contre 56,4 en 1991.

Il faut enfin souligner que les crédits inscrits à ce titre au budget du ministère de l'agriculture ne représentent pas 3 % de l'ensemble des crédits de recherche publique bénéficiant à l'ensemble de la filière agricole et agro-alimentaire. L'I.N.R.A. et le C.E.M.A.G.R.E.F. représentent, à eux deux, plus de 3 milliards de francs...

## B. — *La forêt.*

Les crédits inscrits à ce titre au budget de l'agriculture font traditionnellement l'objet d'un examen détaillé dans l'avis de votre commission consacré à l'aménagement rural.

Votre Rapporteur se contentera de relever que l'action « mise en valeur et protection de la forêt » voit ses crédits augmenter de plus de 10 %. Ils s'établissent pour 1992 à 1 477,4 millions de francs.

## C. — *Le retrait des terres et l'extensification.*

Les crédits de l'article 23 du chapitre 44.41 enregistrent une hausse de 142 % par rapport à 1991. Ils sont destinés au financement de trois mesures :

- les aides à l'extensification dans les secteurs ovin, bovin et viticole ;
- le programme pluriannuel de retrait des terres arables ;
- le programme annuel arrêté dans le cadre du paquet prix 1991-1992.

### 1. *Le retrait des terres.*

Conçu à l'origine dans le cadre d'un engagement pluriannuel, le retrait des terres a été complété cette année par la possibilité d'un gel annuel.

#### a) *Le programme pluriannuel.*

Le programme pluriannuel de retrait des terres arables a été mis en place en 1988 par la Communauté, avec l'objectif de limiter la production céréalière. La mise en œuvre de ce programme est obligatoire pour les Etats membres, les agriculteurs étant libres d'y adhérer ou non.

Pour bénéficier du programme, l'agriculteur doit s'engager à geler pour une durée de cinq ans, au moins 20 % des terres arables de son exploitation. Les parcelles gelées ne peuvent être inférieures à un hectare.

Au moment du retrait, l'exploitant choisit l'une des options suivantes :

- la jachère fixe, la parcelle devant être maintenue dans de bonnes conditions agronomiques ;
- la jachère tournante, qui entre dans la rotation de l'exploitation ;
- la jachère pâturée (création d'une prairie sur la parcelle retirée) ;
- le boisement (parcelles contiguës à un bois d'au moins 10 ha) ;
- les utilisations non agricoles ;
- la production à des fins industrielles (blé-éthanol, colza-diester), exclusivement dans le cadre de contrats de production avec le transformateur.

En contrepartie de la mise en jachère, l'exploitant touche une prime, d'un montant variable selon l'option retenue et la région d'exploitation.

En France, par exemple, la prime à la jachère tournante s'échelonne de 1 500 à 3 700 francs.

Cette prime est financée par l'Etat national et par la Communauté. La C.E.E. finance 60 % du montant total jusqu'à 300 Ecus, 25 % du montant compris entre 300 et 600 Ecus.

Comme le relevait votre rapporteur dans les avis des années précédentes, la médiocrité des primes accordées par la France a sans doute largement contribué au retard pris en ce domaine par notre pays.

A rebours, les pays qui ont accepté d'y consacrer les moyens nécessaires - R.F.A. et Italie - ont très largement tiré profit de ce dispositif. Au 1<sup>er</sup> juin 1990, la France n'avait gelé que 55 000 hectares, contre 200 000 pour la R.F.A., 250 000 pour l'Italie, 100 000 pour la Grande-Bretagne.

En revanche, il a été massivement recouru à ce dispositif depuis la campagne 1990-1992 : entre juin 1990 et juin 1991, les superficies gelées ont été multipliées par 3, pour atteindre 170 000 hectares, soit 1,8 % de l'emblavement céréalier de 1989. Deux raisons expliquent ce regain d'intérêt : la poursuite de la baisse du prix des céréales sous l'effet des dépassements de la quantité maximale garantie, mais surtout l'augmentation sensible des primes à l'hectare.

Le nombre d'agriculteurs ayant souscrit au programme est ainsi passé de 3 500 en 89-90 à près de 10 000 en 90-91, pour une surface

moyenne retirée de 17 hectares. La jachère fixe représente 54 % des hectares retirés, la jachère tournante 34 %.

On estime que 850 000 hectares auront été ainsi retirés de la production de la Communauté et plus de 3,3 millions de tonnes de céréales non produites, soit 2 % de la production européenne mais près de 11 % de ses exportations.

Dans les autres pays de la C.E.E., les résultats provisoires, à l'issue des trois premières campagnes, s'établissent comme suit :

Italie .....	357 953 ha
Allemagne .....	293 384 ha
Grande-Bretagne .....	132 622 ha
Espagne .....	84 087 ha
Pays-Bas .....	14 606 ha
Danemark .....	5 520 ha
Irlande .....	2 027 ha
Belgique .....	740 ha
Grèce .....	250 ha
Luxembourg .....	85 ha

D'après l'A.P.C.A., le retrait des terres arables se traduit, pour la Communauté, par une économie de l'ordre de 80 millions d'Ecus soit la différence entre, d'une part, le coût du programme (200 millions d'Ecus) et le manque à gagner de la non-perception de la taxe de coresponsabilité (20 millions d'Ecus) et, d'autre part, l'économie sur les restitutions à l'exportation (90 Ecus par tonne, en moyenne).

Outre le coût qu'il représente pour l'Etat national (1), le retrait des terres encourt certaines critiques.

Il n'est pas, tout d'abord, parvenu à redresser le prix sur les marchés, les volumes non produits n'étant manifestement pas encore suffisants.

Le succès du dispositif, d'autre part, peut poser de réels problèmes dans les régions qui y recourent massivement. 65 % des terres gelées se trouvent dans trois régions seulement : la région Centre, l'Aquitaine et Midi-Pyrénées. Certains départements ont une sole gelée à près de 10 % (8,4 % pour le Lot-et-Garonne), voire à 15 % (Pyrénées-Orientales), ce qui s'est accompagné de la destruction de l'économie agricole locale, notamment céréalière.

---

(1) Pour la France, les dépenses se sont montées à 21,5 millions de francs en 1989 et à 140 millions de francs en 1990, dont la moitié approximativement sera remboursée par la F.E.O.G.A.

**b) Le programme annuel.**

Devant l'insuffisance des résultats obtenus dans le cadre du programme pluriannuel, la commission a décidé de mettre en place avec le paquet prix 91-92 un programme parallèle, plus ambitieux. Il s'agit d'un programme temporaire, valable pour la campagne 91-92.

Pour bénéficier de la prime, l'agriculteur doit mettre en jachère 15 % de sa sole arable, dont au moins 15 % de la sole céréalière. Il est, en outre, remboursé de la taxe de coresponsabilité sur les céréales commercialisées entre le 1<sup>er</sup> juillet 1991 et le 30 juin 1992.

La prime comporte une partie communautaire, variable selon les zones comme dans le programme pluriannuel, à laquelle s'ajoute une prime nationale uniforme de 800 francs par hectares. Les terres retirées devront avoir une superficie d'au moins un demi-hectare et faire l'objet d'un entretien assurant le maintien du couvert végétal. Si le couvert est assuré par les repousses de l'année précédente, la prime sera réduite de 10 %.

Selon les données provisoires du C.N.A.S.E.A., les déclarations d'intention de gel (date limite des dépôts au 31 juillet 1991) porteraient en France sur 500 000 hectares, pour environ 60 000 agriculteurs, soit trois fois plus que la superficie gelée par le programme pluriannuel.

Si ces résultats sont confirmés lors du dépôt des demandes définitives (15 décembre), ce sont ainsi 3 % de la production française qui pourraient ne pas être mis sur le marché en 1992. Il semble, cependant, que les demandes définitives soient en net retrait par rapport aux premières indications, et que l'objectif de 400 000 hectares ne sera pas atteint.

Le système annuel présente l'avantage de ne pas inciter à des gels massifs, puisque le bénéfice de l'exemption de taxe de coresponsabilité pour l'ensemble de la production commercialisée est acquis dès que la surface minimum à geler est retirée de la production. On constate d'ailleurs que les superficies gelées au titre du gel annuel sont moitié moindres par exploitation (8 hectares) que celles concernées par le programme pluriannuel.

On peut s'interroger sur l'avenir du programme pluriannuel, compte tenu de l'attractivité du nouveau programme annuel. Il faut cependant souligner que le programme pluriannuel permettait d'utiliser les terres retirées de la production céréalière à des fins agro-industrielles, en contrepartie d'une réduction de la prime de 30 %.

Votre rapporteur est sur ce point convaincu que c'est dans la direction de l'ouverture de nouveaux débouchés aux produits agricoles qu'il faut s'orienter.

## 2. L'extensification.

Si le principe de l'extensification a été reconnu dès 1985 par la Communauté, c'est seulement au début de 1990 que deux décrets l'ont rendu applicable, à titre expérimental, pour la viticulture et l'élevage bovin.

S'ajoutant au retrait des terres arables, le règlement communautaire n° 4115-48 relatif à l'extensification a pour but d'inciter les producteurs à réduire d'au moins 20 % pendant une durée de trois à cinq ans, le volume de leur production pour les produits soumis à une organisation commune de marchés.

Ce dispositif est facultatif. Les agriculteurs qui s'engageront à réduire leur production bénéficieront, pendant la durée du contrat, d'aides annuelles visant à compenser la perte de revenus correspondante.

En France, pour l'élevage bovin, trois méthodes d'extensification sont prévues.

La méthode dite « quantitative », c'est-à-dire avec réduction d'au moins 20 % de la production par rapport à une période de référence de deux années pour les superficies concernées, s'applique sur l'ensemble du territoire national. Toutefois, dans les zones défavorisées, elle est applicable seulement si le chargement à l'hectare de l'exploitation du demandeur est supérieur à 1,25 U.G.B. Dans les zones défavorisées, le chargement minimum vient d'être portée à 1,40 U.G.B.

La méthode « agrandissement » est applicable exclusivement en zone défavorisée. Elle permet l'extensification de la production par « étalement » sur des surfaces plus vastes. Elle nécessite un agrandissement de l'exploitation dont il doit résulter une diminution du taux de chargement du troupeau (U.G.B./ha) d'au moins 20 %.

La méthode, dite « techniques de production », sur la base de l'adoption de systèmes d'élevage moins intensifs par rapport à une période de référence de deux années est applicable sur l'ensemble du territoire national. Pour le moment, cette méthode n'a pas été mise en œuvre.

A la mi-septembre, 1 157 dossiers avaient été agréés : 72 au titre de l'extensification agrandissement, 1 085 au titre de l'extensification quantitative. Il apparaît ainsi que l'objectif recherché n'a pas été atteint : l'essentiel des dossiers déposés concerne des ateliers de viande de boucherie qui n'étaient pas, *a priori*, ceux qui devaient bénéficier de la politique d'extensification. Dans ce cas, il s'agit de demandes d'éleveurs envisageant de supprimer leurs ateliers. Le ministère paraît d'ailleurs envisager d'interdire cette dérive en limitant l'octroi de la prime d'extensification quantitative aux réductions de cheptel inférieures à 40 %.

Les primes sont de 480 francs pour U.G.B. au titre de l'extensification agrandissement et de 1 500 francs par U.G.B. retirée de la production pour l'extensification quantitative.

Dans le secteur du vin, l'extensification a été limitée, toujours à titre expérimental pour l'année 1990, au Languedoc-Roussillon, exclusivement pour les vins de table et seule la méthode quantitative a été retenue (taille et éclairissage de la vigne).

Dans ce cadre, l'objectif de diminution de la production concernée (20 % au moins), visait des rendements inférieurs à 110 hl/ha. L'effet attendu de la mesure, était d'une part de constituer une alternative à la distillation obligatoire (seuil d'application : 90 hl) pour des viticulteurs dont les rendements se situaient au-dessous de ce plafond et, d'autre part, de favoriser une amélioration de la qualité des récoltes.

Un décret du 24 octobre vient d'étendre l'extensification au secteur ovin-caprin. Ce secteur ne pourra prétendre qu'à l'extensification-agrandissement, réservée depuis l'origine aux zones défavorisées.

Pour 1992, il est prévu de poursuivre le dispositif d'extensification mis en place en le rendant définitif pour les secteurs bovin, ovin-caprin et la viticulture et d'instituer un régime expérimental pour les grandes cultures et l'arboriculture basé sur les méthodes de l'agriculture biologique.

Le coût budgétaire résultant de la mise en œuvre en 1990, à titre expérimental, de l'extensification aux secteurs de la production bovine et du vin de table représenterait 30 millions de francs pour la viande bovine et 0,16 million de francs pour le vin.

On ne peut que s'interroger sur la lenteur avec laquelle ce dispositif est apparemment mis en œuvre en France. Un comité national « extensification-diversification » travaille sur ce dossier depuis plusieurs années. Il apparaît pourtant, aujourd'hui, que l'extensification peut répondre à différents besoins : une protection renforcée de l'environnement, le maintien de l'occupation de l'espace, la réduction des productions, exprimés de façon cumulative ou non.

Pour peu que l'appui technique nécessaire soit fourni, et que les obstacles tenant au foncier (coût, taxation, parcellaire) soient levés, il s'agit-là, semble-t-il, d'une voie à emprunter résolument.

#### *D. - Les actions en faveur des agriculteurs en difficulté.*

Le chapitre 44-54, article 80, qui rassemble les crédits consacrés à ces actions voit son montant porté de 500 à 552 millions de francs, soit une augmentation de 10,4 %

Ces actions concernent, d'une part, le dispositif en faveur des agriculteurs en difficulté mis en place en 1988, d'autre part, la mise en œuvre du programme communautaire d'aide au revenu agricole.

### 1. — La poursuite des procédures « NALLET ».

Mis en place par la circulaire du 10 octobre 1988, le dispositif Nallet, qui organise la participation financière de l'Etat au diagnostic, au redressement, au suivi de l'exploitation en difficulté, ainsi qu'à la mise en place d'actions de réinsertion ou le versement d'une indemnité d'attente, a été largement utilisé en 1989 et 1990. Au total, 60 000 dossiers ont été déposés pour bénéficier d'une des aides prévues par ce dispositif. Le plan de redressement, qui faisait initialement partie des mesures susceptibles d'être mises en œuvre dans ce dispositif, a été intégré dans le programme communautaire d'aide au revenu.

Le tableau ci-après retrace les différentes procédures mises en place et le nombre de bénéficiaires.

Types d'aides	Nombre de bénéficiaires	
	1989	1990
Aide à l'expertise .....	8 400	13 300
Fonds d'allègement de la dette agricole .....	11 400	7 106
Plan de redressement (1) .....	N.C.	5 130
Aide au suivi .....	N.C.	3 327
Primes de départ .....	1 400	1 927
Stage de formation .....	300	495
Indemnité annuelle d'attente .....	»	59 (2)

(1) Intégré au P.A.R.A. en 1991.

(2) 105 au cours du 1<sup>er</sup> semestre 1991.

### 2. La mise en œuvre des plans d'aide au revenu agricole.

Le programme communautaire d'aide au revenu agricole a été mis en œuvre, en France, par le décret n° 90-687 du 1<sup>er</sup> août 1990.

Ce programme s'est appliqué, tout d'abord, prioritairement aux éleveurs ovins. 11 147 exploitations fragiles ont ainsi été confortées par des aides annuelles ou capitalisées. 135 millions de francs y ont été consacrés, en 1990 et 156,5 millions de francs pour 1991.

Pour 1991, le programme concerne prioritairement le secteur de l'élevage bovin. Deux types d'aides sont proposés à ce titre pour les exploitations fragiles : des plans d'adaptation, qui existaient déjà en

1990, mais qui ont été réaménagés ; des plans de cessation à terme de l'activité agricole pour les exploitants âgés de plus de cinquante-cinq ans. Ces aides devraient bénéficier à près de 30 000 exploitations. 350 millions de francs devraient y être consacrés en 1991. Le P.A.R.A. bovin devrait, sur cinq ans, mobiliser 1,1 milliard de francs.

L'objet du plan d'adaptation est d'améliorer le revenu de l'exploitant confronté à des difficultés conjoncturelles et de consolider l'équilibre financier de l'exploitation en vue d'assurer sa pérennité. Le plan est établi avec un technicien (chambre d'agriculture, A.D.A.S.E.A., centre de gestion...), et soumis à la commission mixte départementale. La décision d'attribution est prise par le préfet. L'aide, sur cinq ans, représente 26 600 F : 7 600 F la première année ; 6 400 F la deuxième ; 5 320 F la troisième ; 4 180 F la quatrième et 3 040 F la dernière. Elle ne peut se cumuler avec une aide « agriculteur en difficulté » et peut, exceptionnellement, être capitalisée. Son bénéficiaire doit opter pour le régime simplifié de T.V.A.

Le plan de cessation à terme de l'activité agricole concerne les exploitants âgés d'au moins cinquante-cinq ans et de soixante ans au plus, sans successeurs désignés, qui s'engagent à prendre leur retraite à soixante ans, à louer à bail les terres dont ils sont propriétaires ou à les vendre à la S.A.F.E.R. L'aide est accordée dans les mêmes conditions que celles du plan d'adaptation.

Par ailleurs, les plans de redressement, prévus dans le cadre de la procédure d'aide aux agriculteurs en difficulté, prennent place dorénavant dans le programme d'aide au revenu. Ces plans permettent une prise en charge partielle de certains frais financiers bancaires. Ils peuvent s'accompagner d'un étalement ou d'une prise en charge partielle des cotisations sociales impayées.

Votre Rapporteur s'interroge sur l'adéquation entre le montant global de l'enveloppe et la crise profonde que connaît le secteur de l'élevage. Au total, compte tenu d'une participation communautaire de 25 %, l'Etat lui consacra de l'ordre de 850 millions de francs, de façon dégressive afin de ne financer la part française qu'à hauteur de la participation communautaire. On peut estimer que comme elle l'a fait pour le gel des terres ou l'article 19, la France n'engage que le minimum de financement national, aux risques de vider les mécanismes de leur efficacité. En outre, l'introduction de plan de cessation de l'activité cadre mal avec l'objectif du P.A.R.A. d'aider les exploitations fragilisées à s'adapter et conduira, fatalement, à restreindre le nombre des plans d'adaptation. Ce dispositif est donc loin de constituer le pivot de la politique de l'élevage que le Gouvernement ambitionnait de mettre en place.

## **E. — Les autres postes en augmentation.**

### **1. La sauvegarde de l'espace naturel.**

Les crédits inscrits à l'article 24 du chapitre 44-41 passent de 14 à 24,8 millions de francs, soit une hausse de 77 %. Cette ligne avait été créée l'an dernier pour permettre le financement des pratiques agricoles compatibles avec l'environnement (l'art. 19 du Règlement 797/85).

Si les premiers projets datent du début de 1989, c'est seulement le 13 avril dernier que les premières conventions françaises ont été signées par M. Louis Mermaz. La phase expérimentale s'est ainsi étendue sur plus de trois ans.

L'article 19 est susceptible d'intervenir dans quatre directions :

- le maintien de l'entretien du paysage dans les zones de forte déprise agricole ;
- la protection de la forêt méditerranéenne en y réintroduisant des pratiques de pâturage sous forêt ;
- la protection des zones de biotopes rares et fragiles ;
- la protection des eaux en zone d'agriculture intensive.

A ce jour, une quarantaine de dossiers sont en cours de réalisation, qui devraient concerner 115 000 hectares primés, pour un montant annuel de l'ordre de 47 millions de francs.

Or, comme l'an dernier, votre rapporteur s'interroge sur l'adéquation des crédits inscrits avec les projets en cours de réalisation et les demandes nouvelles. Alors que les autres Etats membres l'appliquent déjà très largement, ce dispositif reste encore faiblement mis en œuvre en France. La dotation prévue ne permettra que de financer les quelques dossiers déjà acceptés, sans marge de manœuvre pour les projets nouveaux et pour accompagner les perspectives d'évolution du dispositif. Il y avait pourtant, là aussi, une opportunité à saisir.

### **2. L'aménagement foncier et hydraulique.**

L'article 10 du chapitre 61-44 voit ses crédits augmenter de 71 % pour atteindre 314 millions de francs. Depuis 1991, cette ligne globalise les crédits inscrits au titre des opérations d'intérêt national (ancien art. 11) c'est-à-dire, pour l'essentiel, les grands ouvrages structurels à finalité agricole (création de nouvelles ressources, adductions maitresses, transferts des ressources, actions pilotes et expérimentales) et ceux d'intérêt régional (ancien art. 12).

Les crédits pour 1992 restent en-deçà du montant dégagé en 1990 : 373 millions de francs. Il ne s'agit donc, en réalité, que d'un rattrapage incomplet et d'une tardive prise en compte de la nécessité de mettre en œuvre une vigoureuse politique d'aménagement hydraulique. De plus, en autorisations de programmes, les crédits diminuent de 5 %.

Il faut ajouter à ces crédits ceux du chapitre 61-84 consacrés aux « grands aménagements régionaux », dont les trois quarts concernent l'hydraulique et font l'objet d'engagements dans le cadre des contrats de plan. Les crédits passent de 204,5 à 207 millions de francs. Il faut cependant rappeler qu'en application de la régulation budgétaire, ces crédits avaient été ramenés à 184 millions en 1991. On peut au total estimer les subventions d'investissement accordées par le ministère à 460 millions de francs, soit un niveau inférieur à celui de 1987. De leur côté, les régions et départements y avaient contribué en 1990 pour, respectivement, 303 et 777 millions de francs.

Rappelons que le montant total des travaux d'hydraulique agricole subventionnés par l'Etat s'est élevé à 3,5 milliards de francs en 1990.

Le tableau ci-après fait ressortir la diminution de la part du ministère dans les subventions aux travaux d'hydraulique agricole.

PARTICIPATIONS FINANCIÈRES AUX TRAVAUX EN 1989 ET 1990

	(En pourcentage.)	
	1989	1990
Ministère de l'Agriculture .....	16,7	14,6
Régions .....	9,6	8,7
Départements .....	19,1	22,4
Autres subventions (Agences, F.I.Q.V., F.E.O.G.A., F.I.D.A.R...)	9,6	10,3
Autofinancement .....	45	44
<b>Total .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Quant aux types d'opérations financées, on constate qu'elles concernent l'irrigation, (40 %) les barrages et retenues colinaires (19,2 %), l'assainissement et le drainage (23 %), l'aménagement des rivières (16,6 %).

*3. La modernisation des exploitations.*

Après deux années de très forte réduction des crédits (- 20 % en 1990, - 36 % en 1991), le chapitre 61-40 voit ses crédits augmenter de près de 40 %.

Avec 85 millions de francs, ils restent en très net retrait du montant prévu pour 1990 (95,7 millions de francs), qui comprenait au surplus une ligne spécifique pour la mécanisation (31 millions de francs). Ces aides, compte tenu des amputations budgétaires réalisées, ne concernent plus désormais que les zones de montagne où elles servent à financer les bâtiments d'élevage ou d'exploitation, ainsi que les acquisitions de matériel. En outre, la liste des matériels agricoles a été réduite.

Il ne s'agit donc là que d'un rattrapage incomplet de la réduction des crédits enregistrés les années précédentes. L'ensemble des crédits reste en retrait de plus de 40 millions par rapport à ceux de 1990.

#### *4. L'amélioration du cadre de vie et le développement rural.*

Les crédits inscrits à ce titre servent à financer les équipements de petite hydraulique, les aménagements pastoraux, la création de points d'eau et de chemins. Ils seront, par rapport à 1991, multipliés par 4 mais ne représentent qu'une quarantaine de millions de francs.

## CHAPITRE IV

### LES DOTATIONS EN DIMINUTION

#### I. — Les principales évolutions.

Le tableau ci-après recense les réductions de crédits les plus significatives figurant dans le budget pour 1992.

#### DOTATIONS EN DIMINUTION

	Crédits votés 1991	Crédits demandés 1992	Evolution
Protection sociale en agriculture (chap. 46-32) .	12 241	10 645	1 596 (- 12,8)
Bonification (chap. 44-42) .....	3 917	3 367	550 (- 14)
D.J.A. (chap. 44-41, art. 21) .....	702	517	185 (- 26,3)
Offices (chap. 44-53) .....	3 848,3	3 751,3	97 (- 2,4)
I.V.D. (chap. 44-41, art. 10) .....	1 050	990	60 (- 5,7)
Crédits de politique industrielle (1) (chap. 61-61)	300,5	274	26,5 (- 8,8)
S.A.F.E.R. (chap. 44-44) .....	85	65	20 (- 23,5)
Aide alimentaire et coopération (chap. 44-54, art. 73) .....	265	245	20 (- 7,5)
Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes (chap. 44-55, art. 30) .....	670	650	20 (- 3)
Actions de promotion (chap. 44-54, art. 14) ...	232	220	12 (- 5,2)
O.G.A.F. (chap. 44-41, art. 60) .....	78	70	8 (- 10,3)
Modernisation des exploitations (chap. 44-40, art. 30) .....	60	53	7 (- 11,7)
Fonds d'action rurale .....	40	35	5 (- 12,5)
C.N.E.V.A. ....	133,7	129,2	4,5 (- 3,4)

(1) A structure constante c'est-à-dire non compris l'article 40 « Subventions pour structure d'abattoirs communaux ».

## II. — Les évolutions présentées comme « mécaniques ».

### A. — *La protection sociale.*

S'il n'entre pas dans les compétences de votre commission de se prononcer de façon détaillée sur l'évolution des crédits concernant la protection sociale en agriculture, la place qu'occupe cette action, tant dans le budget du ministère que dans l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt lui interdit de n'en pas présenter l'évolution.

Le chapitre 46-32 enregistre une diminution de ses crédits de 1 596 millions, soit une baisse de 12,8 %, résultant de la diminution, d'une part, de la subvention de l'Etat au B.A.P.S.A. (— 1 557 millions de francs, — 13,4 %) et, d'autre part, de la participation au financement de l'allocation aux adultes handicapés (— 39 millions de francs, — 9,4 %).

La réduction de la subvention d'équilibre est présentée par les pouvoirs publics comme une économie de « constatation » : au titre de la compensation démographique entre régimes sociaux, le B.A.P.S.A. devrait recevoir un versement de 27,5 milliards en augmentation de 10,2 %.

La subvention d'équilibre intervient comme un solde permettant d'équilibrer recettes et dépenses. On peut donc concevoir qu'il varie d'une année sur l'autre, en fonction de considérations économiques (la progression des contributions professionnelles) ou démographiques (la compensation inter-régime). Or, à ce titre, la diminution de la subvention peut être critiquée. Le maintien d'un apport de l'Etat à un niveau suffisant aurait permis de limiter l'augmentation des cotisations, ou, à tout le moins, de prendre en compte certaines situations dramatiques (report ou prise en charge partielle des cotisations).

Globalement, l'Etat fait donc une économie de 1,5 milliard (— 13,4 %), alors que le financement professionnel s'accroît de 6 % (6,5 % pour les cotisations professionnelles) ainsi que la solidarité inter-régime (+ 10,2 %). En outre, s'agissant du financement du B.A.P.S.A., un certain nombre de commentaires s'imposent : c'est, en effet, à un bouleversement des sources de financement du B.A.P.S.A. que l'on assiste.

Le projet de loi de finances pour 1992 prévoit la création d'un mécanisme de compensation en réunissant deux types de contribution de solidarité acquittée par les entreprises. L'une, prélevée sur les

entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 3 millions de francs, bénéficie au régime des non-salariés non agricoles. Elle rapporte plus de 9 milliards de francs par an. L'autre, qui pèse sur les entreprises agricoles, rapporte moins de 8 millions de francs et finance le B.A.P.S.A. L'article 35 du projet de loi de finances fusionne ces deux cotisations, dont le montant global sera ensuite réparti selon les mécanismes de la compensation démographique : le B.A.P.S.A. bénéficiera à ce titre de 6,4 milliards de francs...

Cette manipulation effectuée au détriment des commerçants et artisans permettra à l'Etat de faire une économie d'un montant équivalent sur le reversement du produit de la T.V.A. La cotisation au profit du B.A.P.S.A. incluse dans la T.V.A. représentait une vingtaine de milliards de francs soit près du quart des recettes du B.A.P.S.A. L'article 36 du projet de loi fait passer le taux de cotisations de 0,6 % à 0,4 %, soit en produit attendu, le montant du détournement effectué au détriment des « non-non »...

Votre Rapporteur ne peut, par ailleurs, que relever l'interruption du processus de démantèlement des taxes ; le projet de budget ne prévoit pas de nouveaux démantèlements. S'agissant de la taxe sur les betteraves, alors qu'une réduction de 15 % avait été annoncée, la taxe n'a diminué que de 12,5 %, le plancher légal étant atteint. Il appartient au Gouvernement, pour honorer ses engagements, qu'il propose de modifier en conséquence l'article 1617 du code général des impôts. Lors de son audition devant la Commission, Louis Mermaz a indiqué qu'il avait formulé cette demande.

S'agissant enfin des cotisations, elles représentent pour 1992, 15,8 milliards, soit 18,9 % du total des recettes du B.A.P.S.A. L'augmentation ressort à 6,5 %, après une hausse de plus de 7 % en 1991. Comme en 1990 et 1991, les cotisations professionnelles augmentent plus que l'ensemble du B.A.P.S.A.

Se pose, en outre, le problème de la poursuite de la réforme des cotisations sociales. Pour 1991, 30 % des cotisations d'assurance maladie, 90 % des cotisations vieillesse pour la retraite proportionnelle sont assises sur le revenu fiscal.

L'objet du projet de loi déposé devant l'Assemblée nationale par le Gouvernement est de transférer progressivement sur le revenu fiscal les cotisations de prestations familiales et d'assurance vieillesse finançant la retraite forfaitaire, cette dernière avant la fin de 1993. En outre, le basculement des cotisations de maladie sera accéléré.

Le rapport d'étape déposé par le Gouvernement fait valoir que l'application intégrale de la réforme se traduira par une faible progression du prélèvement global (+ 4,3 %). Cependant, des transferts de charges très importants pourront avoir lieu.

Votre commission examinera dans le détail les conséquences des dispositions proposées lors de la discussion de ce projet de loi.

### **B. — La charge de bonification.**

La diminution des crédits constatée sur le chapitre 44-42 (— 550 millions de francs, — 14 %) est, elle aussi, présentée comme la résultante mécanique de facteurs extérieurs : l'évolution du différentiel entre les taux d'intérêt appliqués aux prêts et le coût de la ressource ; le retour communautaire sur certains prêts (P.A.M., P.S.M. et D.J.A.).

Le coût de la bonification représentera, pour 1992, 3 367 millions de francs. Cette charge représentait en 1983 le double soit 6,7 milliards de francs. **La réduction de l'effort de l'Etat ne résulte pas, à l'évidence, que de la seule évolution du coût de la ressource.**

**On constate, en effet, la volonté très nette de contenir l'enveloppe annuelle et d'en contrôler l'utilisation.**

C'est, ainsi, qu'alors qu'un montant de 16 milliards de francs était considéré comme nécessaire par la profession, les arbitrages n'ont permis d'arrêter qu'une enveloppe de 14,4 milliards de francs. Son utilisation a, en outre, fait l'objet de restrictions : l'introduction d'un ratio d'endettement d'une part, le gel de 15 % de l'enveloppe jusqu'en septembre, d'autre part. Il n'est d'ailleurs pas sans saveur de relever que l'annonce faite de la mise à disposition de 1,9 milliard de francs ne résulte que de l'acceptation des ministères financiers de voir enfin débloquer les 13/15<sup>e</sup> de la partiel gelée !

En outre, au motif de lutter contre un endettement excessif, les pouvoirs publics ont mis en place un dispositif restrictif d'accès aux prêts : ratio d'endettement, part d'autofinancement, plafond de revenu...

Cependant, selon la F.N.S.E.A., le déblocage de 1,9 milliard de francs devrait permettre de ramener le montant des files d'attente à 2 milliards de francs, au lieu de plus de 3 milliards de francs, fin 1990. L'objectif est de ramener le montant des files d'attente à moins de trois mois de réalisation jugés par le ministre lors de son audition comme « techniquement incompressibles ». Il faut rappeler que dans certains départements, pour certaines catégories de prêts, le montant en attente pouvait excéder 10, voire 20 mois de réalisations.

Fin 1990, l'ensemble des enveloppes de prêts bonifiés était consommé et les demandes en attente s'élevaient à 29 % de l'enveloppe de 1991 (37 % pour les prêts spéciaux de modernisation ; 26 % pour les prêts spéciaux d'élevage ; 23 % pour les prêts d'installation ; 4 % pour les prêts C.U.M.A. ; 50 % pour les prêts aux productions végétales spéciales).

Le tableau ci-après relève la réalisation des prêts bonifiés et non bonifiés en 1990.

**RÉALISATION DE PRÊTS BONIFIÉS ET NON BONIFIÉS**

(En millions de francs)

	Total	Part du crédit agricole
P.S.M. ....	5 207	(5 181)
M.T.S.-INSTALLATION ....	5 507	(5 308)
M.T.S.-C.U.M.A. ....	647	(634)
P.S.E. ....	1 829	(1 772)
P.P.V.S. ....	732	(714)
FONCIER ....	287	(287)
CALAMITES ....	2 217	(2 212)
<b>Total bonifiés .....</b>	<b>16 417</b>	<b>(16 158)</b>
<b>Total non bonifiés (hors logements)</b>	<b>17 261</b>	<b>(16 292)</b>
<b>Total général .....</b>	<b>33 673</b>	<b>(32 450)</b>

Ce tableau fait ainsi ressortir la part dominante des prêts non bonifiés dans les réalisations effectuées (48,7 % de l'ensemble) et la part qu'y prend le Crédit agricole : 98,4 % des prêts bonifiés, 94,4 % des prêts non bonifiés, 96,4 % de l'ensemble des prêts à l'agriculture.

Votre Rapporteur juge indispensable qu'une enveloppe au moins égale à celle de 1991 soit dégagée en 1992. L'agriculture, « industrie lourde », a besoin d'investir massivement pour moderniser son appareil de production. D'autant plus que les contraintes nouvelles, dans le secteur de l'élevage en particulier pour mieux prendre en compte les exigences d'environnement, la nécessaire diversification des activités, au titre des P.A.M. « touristiques » par exemple et surtout l'évolution démographique qui va entraîner un besoin accru pour financer la reprise des exploitations vont nécessiter des moyens de financement supplémentaires.

Enfin, le degré d'endettement de l'agriculture n'est pas excessif : l'encours des prêts auprès du Crédit agricole s'est stabilisé depuis 1977, les frais financiers sur la valeur ajoutée, de leur côté, décroissent depuis 1986 (6,7 % en 1990 contre 8 % en 1986).

La puissance publique doit aider l'agriculture à mobiliser des capitaux extérieurs grâce à une politique résolue de bonifications. C'est encore là l'une de ses rares marges de manœuvre dans le cadre de la compétition internationale qui se joue.

### C. - *Les offices.*

Selon la présentation qui en est faite, le montant des crédits des offices est la résultante de la situation des marchés d'une part, de la réglementation communautaire applicable, d'autre part.

Pour 1992, ces crédits enregistrent une diminution de 2,4 % et s'établissent à 3 751,3 millions de francs. Lors de son audition par votre Commission, M. Mermaz a indiqué que cette diminution « ne devrait pas se faire trop sentir »..

Les crédits inscrits au chapitre 44-53 servent à financer deux types de dépenses :

— les dépenses de fonctionnement et celles liées à la réglementation communautaire sur lesquelles la marge de manœuvre du conseil supérieur d'orientation est faible. Elles représentent près de 65 % de la dotation et seront reconduites en 1992 ;

— les dépenses d'intervention nationale effectuées dans le cadre, soit d'engagements réglementaires nationaux (aides à la cessation d'activité laitière...), soit d'engagements contractuels entre l'Etat et les régions, soit d'engagements pluriannuels et annuels. Il s'agit, en fait, des crédits d'orientation, permettant de mettre en œuvre des politiques sectorielles adaptées aux diverses productions..

Or, ce sont les crédits d'intervention qui supportent « l'économie » envisagée : ils diminuent de 5 %. Dans la mesure où les engagements contractualisés seront honorés, ce seront les actions classiques des offices qui seront amputées, voire supprimées.

Cette réduction des crédits disponibles, compte tenu de l'évolution prévisible des dépenses obligatoires et des engagements contractualisés ne laissera pas de marge de manœuvre significative pour les actions nationales de soutien et d'orientation des marchés, pourtant indispensables dans les secteurs de la viande, du vin, de l'horticulture ou des fruits et légumes. L'économie demandée devra donc être réalisée sur les actions nationales.

Le tableau ci-après retrouve l'affectation de la dotation entre les différents offices effectuée après l'avis du C.S.O. (conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire).

(En millions de francs)

	1990	1991
ONILAIT	945,00	973,52
ONIFLHOR	593,00	630,01
ONIPPAM	16,38	16,97
ONIVINS	787,60	596,38
ONIC	55,40	73,78
FIRS	93,88	94,27
SIDO	210,39	248,01
OFIVAL	1 075,19	1 147,06
ODEADOM	68,16	68,26
Total	3 845,00	3 848,26

Comme l'a exposé M. Mermaz lors de son audition : la gestion des marchés par les offices s'est caractérisée par un double mouvement d'une part, la reprise de l'intervention et la baisse des cours dans les secteurs de la viande et du lait depuis le début de 1990, s'ajoutant aux conséquences pour les productions agricoles de la sécheresse de l'été, et d'autre part, une légère diminution des crédits liés à la réglementation communautaire ainsi que des crédits nécessaires au paiement des programmes d'aide à la cessation d'activité laitière engagés par le passé. On a constaté en outre une nette augmentation des crédits d'orientation nationale des offices (+ 48 millions de francs) permettant de conforter les mesures de restructuration et d'adaptation des filières, qu'en l'état, le projet de budget ne permettra pas de poursuivre.

#### D - Les aides versées par le C.N.A.S.E.A.

Les crédits (art 10 et 2 du chapitre 44-41) inscrits au titre de la D.J.A. diminuent de 185 millions de francs (- 26,3 %) et ceux consacrés à l'I.V.D. de 5,7 % (- 60 millions de francs).

La ligne consacrée aux I.V.D. en réduction budgétaire constante (- 106 millions de francs en 1989 ; - 86 en 1990 ; - 73 en 1991), s'explique par la réduction démographique du nombre de bénéficiaires sous l'effet de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans. Depuis 1990, à l'exception des personnes âgées de 55 à 60 ans, veuves ou invalides, il n'y a plus d'attribution nouvelle d'indemnité annuelle d'attente.

En revanche, la réduction de la dotation D.J.A. est plus contestable. Présentée comme l'une des priorités du ministère, l'installation des jeunes enregistre néanmoins une réduction de plus du quart des crédits que l'Etat lui consacre.

Il semble cependant que, compte tenu des versements F.E.O.G.A. de l'ordre de 380 millions de francs et des économies réalisées sur le second versement de la D.J.A. en application de la réglementation de 1988, les 12 000 installations prévues en 1992 pourront être financées.

Il apparaît ainsi que la baisse proposée résulte bien à la fois d'une adaptation purement technique, mais aussi d'une estimation, plus contestable, du nombre d'installations attendues, mais aussi souhaitées.

On constate, en effet, une remontée sensible du nombre de bénéficiaires depuis 1986 : 10 144 en 1986, 10 403 en 1987 ; 10 809 en 1988 ; 11 306 en 1989 ; 12 939 en 1990.

En outre, la nécessaire reprise des exploitations libérées à brève échéance (45 % des chefs d'exploitation ont plus de 55 ans), ne paraît pas prise en compte.

### III. — Le désengagement de l'Etat.

#### A. — *Les O.G.A.F.*

L'article 60 du chapitre 44-41 voit ses crédits passer de 78 à 70 millions, soit une réduction de 10,3 %.

Or, comme le souligne l'A.P.C.A., les opérations groupées d'aménagement foncier constituent un outil original et efficace d'aménagement rural, qu'il est regrettable de ne pas doter des moyens nécessaires.

Créés en 1970, les O.G.A.F. ont tout d'abord servi d'instruments d'expérimentation des plans de développement (O.G.A.F. modernisation) puis d'installation (O.G.A.F. installation).

C'est par l'intermédiaire des O.G.A.F. que l'Etat a décidé en 1984 de financer des actions spécifiques sur les exploitations, notamment pour favoriser les installations dans le cadre des contrats de plan Etat-Région. Au cours du IX<sup>e</sup> Plan (1984-1988), une grande partie des crédits O.G.A.F. a été ainsi consacrée à la mise en place de ces actions contractualisées.

Ultérieurement, les O.G.A.F. ont constitué l'instrument permettant de traiter le problème de la déprise agricole dans les zones fragiles. Depuis deux ans, les deux tiers des opérations concernent les zones couvertes par un plan de développement des zones rurales (P.D.Z.R.), généralement dans le cadre d'un contrat de plan.

Enfin, depuis 1990, les premiers projets expérimentaux relatifs à l'application de l'article 19 du règlement C.E.E. 797/85 modifié, ont été agréés dans le cadre de la procédure O.G.A.F.

Il apparaît ainsi que la souplesse de cet instrument lui permet de mettre en œuvre des aides innovantes dans les domaines les plus divers. Les problèmes de gestion d'un espace menacé par la déprise agricole et rurale nécessitent les moyens les plus adaptés au terrain pour y remédier. Les O.G.A.F. constituent l'un des instruments possibles pour « tester » les solutions novatrices qui s'imposent. Il est regrettable que l'Etat s'en prive en réalisant, à leur détriment, une économie préjudiciable.

### B. — *Les S.A.F.E.R.*

Les subventions de fonctionnement versées aux S.A.F.E.R. passent en 1992 de 85 à 65 millions de francs. Arguant de la santé recouvrée des S.A.F.E.R., notamment des onze d'entre elles qui se trouvaient en difficulté, les pouvoirs publics remettent ainsi en cause le plan de redressement qui prévoyait initialement le versement de 120 millions de francs en quatre tranches. 10 millions de francs seulement seraient versés en 1992 au titre du redressement financier.

Outre, le risque de voir compromis un redressement engagé, la diminution des crédits n'est pas cohérente au moment où on entend donner les moyens aux S.A.F.E.R. de concourir à l'aménagement rural sans se cantonner au seul secteur agricole.

La loi du 23 février 1990 a en effet ouvert aux S.A.F.E.R. la possibilité de réorienter des terres vers des usages non agricoles, à des fins de développement rural ainsi que de protection de la nature et de l'environnement. En outre, elles peuvent apporter leur concours technique aux collectivités publiques. Enfin, elles peuvent louer des terres mises à leur disposition, en dérogation au statut du fermage.

Si l'on ne dispose pas d'éléments significatifs sur l'extension de l'apport de leur concours technique, le bilan des deux autres dispositions montre bien le rôle que peuvent jouer ces sociétés dans l'aménagement de l'espace rural.

Au titre des conventions de mise à disposition, les S.A.F.E.R. ont déjà passé une quarantaine de conventions, portant sur une superficie de plus de 700 hectares. S'agissant du bilan de la réorientation des terres à des fins non agricoles, près de 10 000 hectares, soit 8 % des terres, pour un montant de 260 millions de francs, ont été destinés à des usages non agricoles. 40 % de ces réorientations concernent des intérêts privés non agricoles, à caractère résidentiel ; 60 % ont concouru à des aménagements liés au développement rural (agriculture, équipements collectifs) ou à la protection de la nature et de l'environnement.

En 1990, le législateur avait souhaité étendre les compétences des S.A.F.E.R. au-delà du strict aspect agricole, à l'ensemble des opérations concernant le développement rural. L'expérience montre bien l'intérêt de pouvoir disposer d'un instrument de gestion global des problèmes d'aménagement pour la « réallocation » des terres. Il conviendrait que les dotations budgétaires soient à la hauteur des missions nouvelles confiées par le législateur à ces sociétés.

### *C. — La prime à la vache allaitante.*

La réduction enregistrée sur le chapitre 44-55, article 30, résulterait de l'estimation faite de la dotation nationale nécessaire pour financer le cheptel primable (650 millions au lieu de 670 en 1991).

Il reste que, compte tenu de l'importance de l'élevage dans les zones les plus difficiles et des difficultés de ce secteur, l'absence de revalorisation de cette prime en loi de finances initiale n'était pas admissible.

La Communauté vient d'indiquer qu'elle acceptait la demande française de relever de 40 % le plafond de la part nationale. Le montant de la prime communautaire passerait de 40 à 50 par vache ; le complément national pourrait être porté de 25 à 35. La subvention totale passerait ainsi de 65 à 85 par tête.

Ce relèvement du montant national exige que des crédits complémentaires soient inscrits pour ce chapitre.

### *D. — Les crédits de promotion.*

Après plusieurs années de baisse régulière, les crédits de l'article 14, chapitre 44-54, diminuent de près de 5 % pour s'établir à 220 millions de francs.

Cette réduction va directement affecter la S.O.P.E.X.A., dont la dotation de l'Etat a été réduite de plus du quart en francs constants depuis 5 ans. Dans le même temps, les crédits consacrés à la promotion par les offices devraient se trouver réduits.

Votre rapporteur ne peut que relever que cette économie est particulièrement inopportune au moment où la place de la France comme puissance exportatrice agro-alimentaire est vivement contestée.

*E. — Les crédits de politique industrielle.*

Votre Rapporteur ne reviendra pas, dans le détail, sur l'évolution de ces crédits et sur l'évolution du secteur au cours de l'année écoulée, qui font traditionnellement l'objet d'un examen approfondi dans l'avis consacré par votre Commission aux crédits des industries agro-alimentaires.

Il se contentera de souligner que cette année encore les crédits spécifiques inscrits au budget du ministère de l'Agriculture sont en diminution par rapport à l'année précédente.

En outre, selon les informations de votre Rapporteur, 100 millions de francs d'autorisations de programme ont été gelés pendant une partie de l'année pour servir de gage au paiement des intérêts de retard résultant du non paiement de la taxe de coresponsabilité céréalière.

A structure constante, cette dotation baisse de 9 % en crédits de paiement (274,1 millions de francs) et de 15,8 % en autorisations de programme (320,5 millions de francs). En 1991, ils avaient déjà diminué de 32,5 % en crédits de paiement et 25 % en autorisations de programme. Si l'on y ajoute une ligne « héritée » du ministère de l'intérieur destinée à la compensation pour les communes de la suppression des abattoirs publics, désormais inscrite au chapitre des crédits industriels du budget de l'Agriculture, l'appréciation n'est pas beaucoup plus favorable : 300 millions de francs en autorisations de programme (- 6,4 %), 304 millions de francs en crédits de paiement (+ 1,2 %).

Depuis 1985, ces crédits ont perdu près du tiers de leur montant en pouvoir d'achat. Ils ne permettent pas, à l'évidence, de mettre en œuvre une politique industrielle ambitieuse au profit de l'agro-alimentaire. Leur médiocrité prive la France des moyens de mener les actions nationales nécessaires qui permettraient de consolider notre place d'exportateur agricole et agro-alimentaire, tout particulièrement menacée dans le cadre des négociations Internationales en cours.

\*  
\* \*

Suivant les conclusions de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis défavorable à l'adoption du budget de l'Agriculture pour 1992.