

S É N A T

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1981, adopté par l'Assemblée Nationale,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 2

AGRICULTURE

Rapporteur spécial : Jean CHAMANT.

(1) *Cette commission est composée de:* MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Dufaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Michel Manet, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros : *Assemblée Nationale* : (6^e législ.) 1933 et annexes, 1976 (annexes 2, 3 et 4), 1981 (Tomes I et II) et in 8°/359.

Sénat : 97 (1980-1981)

Loi de finances : Agriculture.

SOMMAIRE

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE

I. — Présentation générale des crédits du budget propre de l'agriculture	3
II. — L'effort budgétaire global en faveur de l'agriculture	8
III. — Les principales observations de votre Commission des Finances	10

RAPPORT

Introduction	13
Titre I. — Un budget de l'agriculture, un budget pour les agriculteurs ?	15
Chapitre I. — <i>L'agriculture va bien et les agriculteurs vont mal</i>	17
A. — L'agriculture : des éléments positifs	17
1. Une production globale satisfaisante	17
2. Une balance agro-alimentaire excédentaire	18
B. — Les agriculteurs : une situation détériorée	18
1. Une dégradation des revenus	18
2. Un endettement inquiétant	19
Chapitre II. — <i>Les options budgétaires</i>	23
A. — Les crédits budgétaires intéressant l'agriculture pour 1981	23
1. La présentation d'ensemble	23
2. L'évolution sectorielle des dépenses	26
B. — Les dotations inscrites dans le projet de budget du Ministère de l'Agriculture	28
1. L'augmentation des dépenses ordinaires	29
2. Des variations de faible amplitude au sein des dépenses en capital	33
C. — Les autres dotations budgétaires intéressant l'agriculture	35
1. Les crédits figurant au budget des Charges communes	35
2. Les crédits inscrits dans les Comptes spéciaux du Trésor	35
3. Les crédits prévus au budget des Services généraux du Premier Ministre	37
D. — La politique agricole et les choix budgétaires	37
Titre II. — <i>Les défis à relever par l'agriculture française</i>	39
Chapitre I. — <i>Les adaptations de l'agriculture</i>	41
A. — Le Budget et la loi d'orientation agricole	42
1. L'enseignement et la recherche	42
2. Le foncier et l'aménagement rural	48
3. L'amélioration des structures agricoles	50
4. Le volet social	52

B. — Le Budget et le plan quinquennal de développement de l'élevage	52
1. Les grandes options du plan	52
2. Les moyens financiers mis en œuvre	53
3. Les mesures retenues	53
4. La traduction budgétaire	56
C. — L'aménagement de l'espace rural	58
1. Les objectifs	58
2. Le renforcement des actions	59
3. Les dotations proposées	60
Chapitre II. — <i>Le réaménagement de la politique agricole commune</i>	61
A. — La mise en œuvre et les principes de base de la politique agricole commune .	62
1. L'histoire de sa mise en place	62
2. Les quatre principes fondamentaux	63
B. — Les résultats de la politique agricole commune	64
1. Un développement sans précédent de l'agriculture européenne	64
2. La physionomie actuelle de l'agriculture européenne	67
C. — Les données de la crise actuelle	68
1. Les faiblesses originelles	68
2. Les facteurs de perturbation intervenus au cours de ces dix dernières années	71
3. Le financement communautaire	74
D. — Les solutions possibles	79
1. Le maintien intangible des principes du <i>Traité de Rome</i>	80
2. Au regard de la politique des marchés	80
3. Au regard de la politique des structures	80
4. Au regard de l'aspect financier et budgétaire	81
Examen en Commission	83
Conclusion	85
Annexe	87

PRESENTATION SYNTHETIQUE

I. — PRESENTATION GENERALE DES CREDITS DU BUDGET PROPRE DE L'AGRICULTURE

Ce budget représente 39,3 % des dotations intéressant l'Agriculture.

Pour 1981, le projet de budget du ministère de l'Agriculture s'établit à 27 855,6 millions de francs contre 25 102,5 millions en 1980 soit une progression de 10,96 % nettement inférieure à celle que connaîtra l'ensemble des budgets civils (hors dette).

L'évolution des grandes masses budgétaires peut être présentée ainsi :

1. Les dépenses ordinaires :

Elles sont caractérisées :

— pour les moyens des services : par l'absence de création nette d'emploi, une reconduction ou une réduction des dotations afférentes aux vacations et indemnités diverses, ainsi que par l'effort très sensible réalisé en faveur des subventions de fonctionnement aux organismes de recherche (+ 35 %);

— pour les interventions publiques par une évolution très inégale suivant les postes :

+ en ce qui concerne l'action éducative et culturelle, on notera l'absence de création d'emploi au titre de l'enseignement agricole public, la traduction financière pour la troisième année consécutive de la loi du 28 juillet 1978 concernant les subventions de fonctionnement à l'enseignement agricole privé (+ 22,6 %), la reconduction en francs courants des crédits de bourses d'études et la pérennisation de ceux affectés aux actions de formation destinées aux femmes d'agriculteurs (5 MF);

+ les dotations pour l'action économique représentent 43,3 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement du ministère de l'Agricul-

ture (contre 45,4 % en 1980) et 53 % des interventions publiques (contre 54,7 % en 1980).

On relèvera la priorité affirmée du secteur de la **recherche** (+ 34,7 %), la quasi-reconstruction (+ 4 %) des dotations relatives à **l'amélioration des structures agricoles** en vue du financement de l'indemnité viagère de départ (I.V.D.) et la revalorisation sensible des **dotations aux jeunes agriculteurs** dans toutes les zones (+ 16,5 %).

On remarquera également la **stabilisation — pour la deuxième année consécutive — du coût de la bonification d'intérêts des prêts du Crédit agricole** (5,3 milliards de francs), l'effort sensible fait en faveur de la valorisation de la production agricole, principalement au titre de la **sélection animale** (+ 24,6 %) dans le cadre de l'application du plan pluri-annuel de l'élevage : à ce dernier titre, un crédit de 78 MF est inscrit au F.O.R.M.A. et 58 MF figurent au chapitre des aides aux zones défavorisées de montagne.

S'agissant de la valorisation de la production agricole, une nouvelle ligne est réservée aux **primes pour le maintien du troupeau des vaches allaitantes** : les crédits s'élèvent à 222,5 MF représentant le paiement en 1981 de la part française.

+ Pour l'**action sociale**, on observe que :

— la subvention au BAPSA progresse de 15 % représentant avec 8,7 milliards de francs près de 4 fois le budget d'équipement du ministère de l'Agriculture ;

— les crédits au titre de la participation à la garantie des calamités agricoles diminuent de 10,4 % par rapport à 1980.

TABLEAU RECAPITULATIF DES DÉPENSES ORDINAIRES

I. DEPENSES ORDINAIRES	Crédits votés 1980 (MF)	Projet 1981 (MF)	81 80 %
A. Moyens des services	3 907,9	4 703,6	+ 20,3
B. Interventions publiques	19 058,0	21 020,4	+ 10,2
1. Action éducative et culturelle	612,8	763,8	+ 24,6
(43-21) Enseignement et formation agricoles ; bourses et ramassage scolaire	162,3	165,3	1,8
(43-22) Enseignement et formation agricoles ; subventions de fonctionnement	450,6	598,6	32,8
2. Action économique	10 438,4	11 148,2	6,7
(44-21) Recherche	4,6	6,2	34,7
(44-40) Adaptation de l'appareil de production agricole	145,5	144,7	— 0,6
(44-41) Amélioration des structures agricoles - FASASA	1 442,2	1 500,7	+ 4,0
(44-42) Prêts du Crédit Agricole : charges de bonification	5 300,0	5 340,0	0,7
(44-43) Fonds d'action rurale	212,0	213,0	0,4
(44-50) Valorisation de la production agricole - actions techniques	138,5	167,6	21,0
(44-54) Valorisation de la production agricole - subventions économiques	2 152,7	2 320,2	7,7
dont :			
— FORMA	1 362,5	1 662,1	21,9
— ONIVIT	364,6	400,0	9,7
— ONIC	153,7	195,5	27,1
— ONIBEV	88,3	87,6	— 0,8
(44-70) Promotion et contrôle de la qualité	311,1	302,5	— 2,8
(44-80) Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural	407,4	537,3	31,8
(44-92) Forêts : interventions	329,1	378,1	14,8
3. Action sociale	8 006,8	9 108,4	+ 13,7
(46-32) Protection sociale en agriculture	7 610,8	8 748,4	+ 14,9
dont :			
— financement des prestations sociales agri- coles	7 559,0	8 721,4	+ 15,3
(46-33) Participation à la garantie contre les calamités agricoles	365,0	327,0	— 10,5
(46-39) Actions sociales en agriculture	31,0	33,0	+ 6,4
A + B : Total des dépenses ordinaires	22 965,9	25 724,0	+ 12,0

2. — Les dépenses d'équipement

On notera en premier lieu le transfert en 1980 et 1981 des dotations allouées aux industries alimentaires vers les services du Premier Ministre (277,7 MF en 1980, 307,7 MF en 1981 en A.P. ; 290,6 MF et 286,7 MF en C.P.).

Sous cette réserve, les crédits de paiement s'élèvent à 2 131,6 millions de francs contre 2 136,6 millions en 1980 (— 0,2 %). Le montant des autorisations de programme s'établit à 2 081,2 millions, en diminution de 5,9 % par rapport à 1980 (2 211,6 millions).

Le projet de budget pour 1981 est caractérisé essentiellement en matière d'équipement par :

— la traduction financière de la priorité accordée à la **recherche** et des engagements du Premier Ministre pris lors de l'adoption de la loi d'orientation agricole (**forêt, remembrement, hydraulique** : + 16,9 %) ;

— la régression sensible des autres dotations et notamment celles concernant :

• les S.A.F.E.R. à l'encontre de la restructuration foncière (— 5 %) ;

• la modernisation des exploitations (— 10 % en A.P.) ;

• l'amélioration du cadre de vie et l'aménagement de l'espace rural ;

• l'enseignement agricole (— 1,6 % en A.P. pour l'enseignement public, — 8 % pour l'enseignement privé).

TABLEAU RECAPITULATIF DES DEPENSES EN CAPITAL

II. BUDGET D'ÉQUIPEMENT	Autorisations de programme (MF)			Crédits de paiement (MF)		
	1980	1981	% 81-81	1980	1981	% 81-80
A. Investissements exécutés par l'Etat.....	244,9	238,5	- 2,6	210,6	224,5	+ 6,6
(51-12) Etudes à l'entreprise.....	17,2	13,0	- 24,5	19,8	15,5	- 21,7
(51-91) Hydraulique : travaux sur ouvrages domaniaux.....	2,1	2,0	- 4,8	1,8	2,0	+ 11,1
(51-92) Forêts : acquisition et travaux.....	63,5	66,0	+ 3,9	50,0	65,0	+ 30,0
(56-20) Equipement culturel et social.....	116,2	114,4	- 1,6	99,0	106,0	+ 7,0
(57-01) Equipements administratifs.....	45,8	43,1	- 5,9	40,0	36,0	- 10,0
B. Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	1 770,4	1 842,7	+ 4,1	1 926,0	1 907,1	- 1,0
(61-21) Recherche.....	182,7	236,5	+ 29,4	159,9	231,2	+ 44,6
dont :						
• INRA.....	170,7	220,0	+ 28,8	149,9	212,0	+ 41,4
(61-40) Adaptation de l'appareil de production agricole.....	828,3	877,1	+ 5,8	778,4	770,0	- 1,1
dont :						
• Travaux d'hydraulique d'intérêt national.....	84,0	88,0	+ 4,7	80,0	80,0	-
• Travaux d'hydraulique d'intérêt régional.....	191,6	212,0	+ 10,6	170,0	172,0	+ 1,2
• Modernisation des exploitations.....	122,5	110,0	- 10,2	118,0	115,0	- 2,5
• Aménagements fonciers.....	343,3	384,4	+ 12,0	330,4	325,0	- 1,6
(61-56) Equipements de stockage - Conditionnement - Abattoirs publics.....	140,9	128,6	- 8,7	137,6	130,0	- 5,5
(61-80) Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural.....	278,6	240,8	- 13,6	342,0	305,6	- 10,6
dont :						
• Eau et assainissement.....	78,8	70,0	- 11,2	112,0	103,0	- 8,0
• Plans d'aménagement rural.....	10,0	10,0	-	10,0	9,0	- 10,0
• Electrification rurale.....	87,5	70,0	- 20,0	115,0	102,6	- 10,8
(61-84) Actions coordonnées : le développement régional.....	225,0	238,9	+ 6,2	220,0	235,0	+ 6,8
dont :						
• Grands aménagements régionaux.....	187,0	200,9	+ 7,4	182,0	197,0	+ 8,2
(61-92) Forêt : acquisition et travaux.....	75,9	87,5	+ 15,3	55,0	79,0	+ 43,0
(66-20) Enseignement et formation agricoles.....	16,3	15,0	- 8,0	13,0	16,0	+ 23,1
Total équipement.....	2 015,3	2 081,2	+ 3,3	2 136,6	2 131,6	- 0,2
Total général : fonctionnement + équipement.....				25 102,5	27 855,6	+ 10,96

II. — L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE

Pour apprécier cet effort, il convient de tenir compte non seulement des dotations du budget de l'Agriculture telles qu'elles viennent d'être décrites, mais également des crédits figurant dans divers autres budgets ainsi que le montre le tableau de la page 9.

Ainsi, la somme des crédits budgétaires affectés à l'Agriculture passe de 60 791 MF pour 1980 à 70 836,3 MF en 1981, soit une progression de 16,5 % qui représente 14,1 % des dépenses civiles totales de l'Etat.

Rappelons que la part du budget de l'Agriculture proprement dit représente 39,3 % de cet ensemble pour 1981 (contre 41,2 % en 1980).

Il convient de signaler :

— la reconduction (+ 4,1 %) des autorisations de programme dont bénéficie le **Fonds de développement des adductions d'eau**, en liaison avec les crédits mis en œuvre en matière d'hydraulique et d'assainissement ;

— la forte progression du **Fonds Forestier national** (+ 26,6 % en A.P. et + 21,6 % en C.P.) qui enregistre une croissance sensible des recettes provenant de la taxe forestière ;

— la stagnation des autorisations de programme accordées au **Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural** (+ 4,5 %).

	1980 (MF)		1981 (MF)		% 81/80	
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT						
• Budget du Ministère de l'Agriculture (1).....		15 221,3		17 002,6		+ 11,7
• Services généraux du Premier Ministre						
— Secrétariat d'Etat chargé des IAA.....		185,6		219,1		+ 18,0
• Budget des charges communes.....		1,8		1,5		- 16,7
• BAPSA (hors participation professionnelle).....		30 183,1		34 251,4		+ 13,5
• Pertes de recettes au budget général.....		11 773,2		15 643,2		+ 32,9
— Détaxe du carburant agricole.....		43,2		43,2		—
— Estimation des versements de ressources propres à la CEE affectés à des dépenses agricoles.....		11 730,0		15 600,0		+ 33,0
TOTAL FONCTIONNEMENT.....		57 365,0		67 117,8		+ 17,0
	AP	CP	AP	CP		
DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT						
• Budget du Ministère de l'Agriculture (2).....	2 015,3	2 086,6	2 081,2	2 131,6	+ 3,3	+ 2,1
• Services généraux du Premier Ministre.....	585,1	440,6	628,8	557,9	+ 7,5	+ 26,6
— Secrétariat chargé des IAA.....	277,8	290,6	307,7	286,7	+ 10,8	- 1,3
— FIDAR.....	307,3	150,0	321,1	271,2	+ 4,5	+ 80,8
• Comptes spéciaux du Trésor.....	865,9	899,6	971,9	1 029,0	+ 12,2	+ 14,4
— Fonds Forestier National.....	312,0	390,6	395,0	474,9	+ 26,6	+ 21,6
— Fonds de Développement des adductions d'eau.....	553,9	509,0	576,9	554,1	+ 4,1	+ 8,9
TOTAL ÉQUIPEMENT.....	3 466,3	3 426,8	3 681,9	3 718,5	+ 6,2	+ 8,5
TOTAL GÉNÉRAL.....		60 791,8		70 836,3		+ 16,5

(1) Hors subvention BAPSA.

(2) Hors dotations 6 182 et 6 183 transférés au FIDAR (150 millions de CP en 1980 et 196,2 millions d'AP en 1981).

III. — LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Confrontée à deux problèmes majeurs tenant à l'évolution du revenu agricole et à l'endettement des agriculteurs, l'agriculture française qui devrait connaître en 1980 une importante augmentation du volume de ses productions, est appelée à relever deux défis : les mutations de l'économie nationale et la remise en cause de la politique agricole commune.

1° Le projet de budget pour 1981 permet-il d'assurer la montée en puissance de l'agriculture dessinée par la loi d'orientation agricole ?

a) **Le budget de fonctionnement** (dépenses ordinaires) est globalement satisfaisant et comporte la traduction financière de certaines dispositions de ladite loi d'orientation (foncier et aménagement rural, I.V.D., revalorisation des retraites proportionnelles).

Toutefois au niveau de l'enseignement et de la formation permanente — point capital pour l'évolution de notre agriculture — les mesures retenues pour 1981 s'avèrent insuffisantes.

Deux autres mesures ne figurent pas : en matière de retraite, la revalorisation de l'indemnité complémentaire au conjoint et en matière de prophylaxie, la revalorisation de la prime d'abattage.

b) **Le budget d'équipement** se traduit par une régression préoccupante et rompt avec la croissance amorcée l'année dernière.

On notera plus particulièrement :

— la réduction des moyens affectés à la modernisation des exploitations qui paraît en contradiction avec les décisions résultant du plan pluriannuel de l'élevage ;

— la régression des dotations aux S.A.F.E.R. qui pourraient contribuer à atténuer les disparités régionales ;

— la faiblesse des moyens dont disposeront les actions bénéficiant aux zones sensibles (« Services publics ruraux », la stagnation des moyens du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural).

2° Comment faire face aux attaques dont est actuellement l'objet la politique agricole commune en raison de son coût budgétaire croissant ?

Tenant compte des principes de base, à savoir **l'unité de prix et de marché, la préférence communautaire et la solidarité financière**, quelques orientations peuvent être données tendant :

- au renforcement de la préférence communautaire,
- à une clarification du budget agricole commun,
- à la mise en œuvre d'une véritable politique d'exportation commune des produits agricoles plaçant la C.E.E. sur un plan d'égalité avec les grands exportateurs mondiaux (Etats-Unis, Canada, ...), ce qui suppose l'intervention d'organismes interprofessionnels européens,
- à l'étude dans le cadre ainsi défini, des possibilités de participation de la profession à l'écoulement d'une partie des productions excédentaires sur les marchés mondiaux (prix garantis pour une certaine quantité seulement).

RAPPORT

Mesdames, Messieurs,

Un budget de l'agriculture, certes mais un budget pour les agriculteurs. Aussi avant d'examiner les choix présentés par le Gouvernement en matière de dépenses en agriculture pour 1981, il paraît intéressant de savoir où en est l'agriculture française aujourd'hui et de faire le point sur la situation des agriculteurs.

C'est évidemment en fonction de ces éléments qu'il nous sera possible d'apprécier le projet budgétaire qui nous est soumis, étant observé que l'étude de celui-ci doit conduire à se poser la question suivante : des moyens suffisants sont-ils ainsi procurés à l'agriculture française pour lui permettre de relever les deux défis auxquels elle est confrontée, à savoir les mutations de l'économie nationale et le réaménagement de la politique agricole commune.

Déjà, il y a vingt ans, notre agriculture a dû affronter des difficultés capitales en vue de son insertion dans le Marché Commun agricole : pour accompagner cette évolution, deux lois d'orientation agricole, celles de 1960 et de 1962 ont engagé notre agriculture dans la voie de la modernisation de l'appareil de production, de l'aménagement des structures, de l'organisation des marchés.

Les progrès considérables que nous enregistrons dans ces différents domaines témoignent de l'efficacité et de l'opportunité des mesures alors adoptées : grâce à ces lois d'orientation la France a pu prendre une place essentielle au sein de la construction communautaire agricole.

A l'heure actuelle, dans un environnement international incertain, caractérisé par la succession de deux chocs pétroliers, il apparaît opportun de suivre des directions nouvelles : il convient présentement de rechercher l'adaptation de notre agriculture à ces contraintes sans qu'il faille remettre en cause la politique agricole commune. Comme il y a vingt ans la définition des actions à mener, les moyens à mettre en

œuvre pour les conduire ont été précisés dans une loi d'orientation, celle du 4 juillet 1980. **Comme il y a vingt ans aussi, c'est le problème de la mutation de notre agriculture dans un cadre communautaire rénové qui doit être résolu.**

Dans quelle mesure les orientations déjà définies, les choix à retenir, en somme les grands axes de notre politique agricole trouvent-ils leur traduction dans le projet de budget pour 1981 ?

TITRE I

UN BUDGET DE L'AGRICULTURE, UN BUDGET POUR LES AGRICULTEURS ?

Quelle agriculture ? Comment va l'agriculture française ?

Quels agriculteurs ? Comment se comportent-ils, comment vivent-ils ? Questions préalables qu'il nous faut tenter de résoudre avant de répondre à celle qui est au cœur du présent rapport. **Quel budget ?** Ne risque-t-on pas de considérer qu'il y a l'agriculture ou plutôt des agricultures et de négliger les exploitants, de construire un budget pour cette agriculture en oubliant parfois l'agriculteur qui seul compte en définitive.

Un budget de l'agriculture mais un budget pour les agriculteurs ?

CHAPITRE PREMIER

L'AGRICULTURE VA BIEN ET LES AGRICULTEURS VONT MAL

Récemment, le Ministre de l'Agriculture déclarait : « l'agriculture va bien et les agriculteurs vont mal ». Cette phrase donne une bonne image de la réalité de la situation actuelle caractérisée :

- par une production globale satisfaisante,
- par une balance agro-alimentaire excédentaire,
- par une dégradation des revenus,
- par un endettement inquiétant.

A. — L'AGRICULTURE : DES ÉLÉMENTS POSITIFS

1. — Une production globale satisfaisante

Comme les années 1978 et 1979, l'année 1980 devrait connaître une importante augmentation des volumes de production.

Globalement, on estime la progression du volume total de la production à 4,6 % par rapport à 1979.

Les résultats les plus significatifs sont :

- une récolte record des céréales : 43 millions de tonnes, soit + 7 % par rapport à 1978 ;
- une progression de 90 % des oléagineux et protéagineux, ce qui porte le taux d'auto-provisionnement à 75 % ;
- une croissance de 4,5 % à 5 % de la collecte laitière ;
- une augmentation de 10 % de la production ovine et de 9 % de la production avicole.

2. — Une balance agro-alimentaire excédentaire

Tout cela a des effets positifs sur la tenue du commerce extérieur agro-alimentaire. Ce dernier a dégagé un excédent de 10,5 milliards de francs sur les huit premiers mois de l'année 1980 avec une progression de quelque 19 % des exportations et de 5 % des importations.

Les estimations actuelles tablent sur un solde créditeur, pour l'année 1980, de quelque 16 milliards de francs.

Ainsi l'agriculture française participe pleinement au maintien des grands équilibres économiques et notamment à l'amélioration du solde de nos échanges extérieurs. Toutefois, tous ces efforts, tous ces résultats ne devraient pas se retrouver au niveau du revenu des exploitants cette année encore.

B. — LES AGRICULTEURS : UNE SITUATION DÉTÉRIORÉE

1. — Une dégradation des revenus

Les estimations actuelles établissent une progression des prix à la production de 5 à 6 %, tandis que les charges de consommations intermédiaires enregistreraient des hausses de l'ordre de 13 à 15 % globalement.

Or les consommations intermédiaires et les services représentent près de 100 milliards sur un chiffre d'affaires agricole total de 190 milliards. La part des engrais est passée de 14 milliards à 17,5, celle du pétrole de 3,8 milliards à 5,4 et celle des produits phyto-sanitaires de 5,5 milliards à 6,5. L'addition de ces trois postes de dépenses fait apparaître une augmentation du prix des consommations intermédiaires, qui correspond à une diminution de 4 milliards du revenu agricole.

Et cependant, il aurait suffi, cette année, d'une augmentation des prix agricoles supérieure de deux points pour que le revenu agricole soit équilibré.

Ainsi, en dépit des aides économiques accordées notamment dans le cadre du plan pluriannuel de l'élevage, les résultats du revenu brut agricole et du revenu net agricole seront déficitaires, concrétisant pour la 7^e année une perte importante des résultats des entreprises agricoles.

En effet, selon la commission des comptes de l'agriculture le revenu net agricole en francs constants est depuis 1974 négatif par rapport à l'année précédente, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après :

REVENU NET AGRICOLE MOYEN EXPLOITATION 1974-1979

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Indice annuel (calculé par rapport à l'année précédente).....	91,4	97,3	96,9	99,3	96,7	98,3

Cette situation est pernicieuse car cette régression des revenus agricoles se traduit par une diminution importante des capacités d'autofinancement des exploitations, d'où un besoin toujours plus grand de financements extérieurs et donc un alourdissement de l'endettement pour certains et un ralentissement de l'effort d'investissement pour d'autres. Il ne faut pas oublier que, de 1974 à 1978, le volume des investissements réalisés en agriculture a chuté de 1,2 % par an en moyenne.

2. — Un endettement inquiétant

a) L'endettement global de l'agriculture française est en croissance rapide.

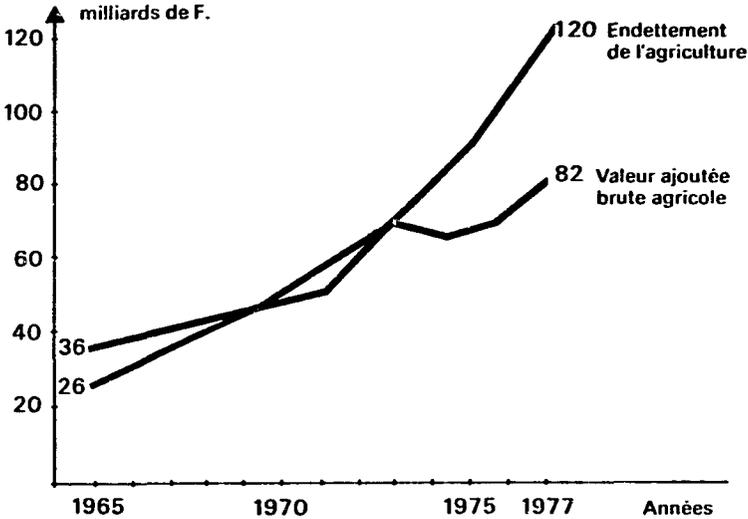
Des études conduites à la C.N.C.A., confirmées par différentes approches locales et une analyse des résultats du Réseau d'informations comptables agricoles, montrent que les prêts contractés par les agriculteurs auprès du Crédit agricole représentent environ 70 % de leur endettement total, y compris les dettes auprès des fournisseurs.

Sur la base des chiffres connus du Crédit agricole, l'endettement global de l'ensemble de l'agriculture française a pratiquement doublé tous les 5 ans, pour atteindre 120 milliards de francs au 31 décembre 1977.

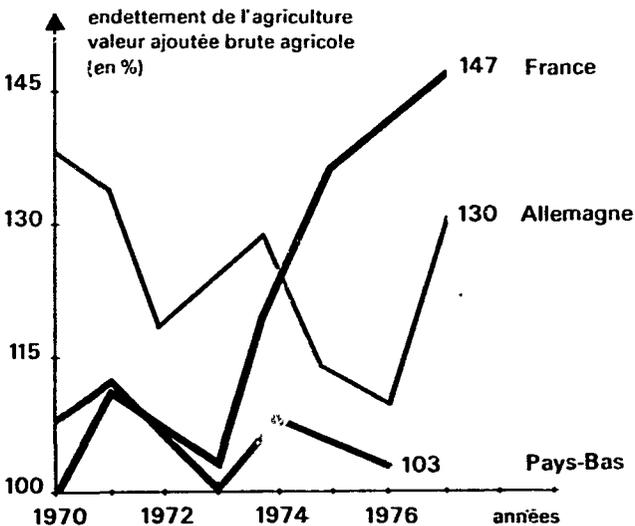
b) L'endettement rapporté à la valeur ajoutée brute agricole devient excessif.

La capacité de remboursement des agriculteurs étant étroitement liée à l'importance de leur production, la mesure de l'endettement par rapport à la valeur ajoutée brute agricole est sans doute celle qui convient le mieux pour apprécier le poids réel de cet endettement.

Or, l'endettement global de l'agriculture française croît plus vite que la valeur de sa production. Sur la période 1970-1977 l'endettement s'est accru à un rythme moyen annuel de 14,1 % alors que le taux de progression de la valeur ajoutée brute n'a été que de 9,6 % par an. Aussi l'endettement représente-t-il actuellement environ 1 fois 1/2 la valeur ajoutée brute agricole.



L'endettement de l'agriculture française croît également plus vite que chez nos principaux partenaires agricoles de la C.E.E. (R.F.A. et Pays-Bas notamment). Le rapport entre l'endettement et la valeur ajoutée brute reste relativement stable dans ces deux pays — malgré des fluctuations annuelles tenant essentiellement aux variations de récoltes — alors que, depuis 1973, il enregistre, en France, une progression constante.



Cette disparité d'évolution mérite attention, car elle peut traduire, à la longue, un alourdissement relatif des charges de remboursement plus marqué en France que dans les autres pays de la C.E.E., d'où un handicap de compétitivité pour notre agriculture.

Ainsi, alors que notre agriculture a démontré cette année une exceptionnelle capacité à produire et aussi à exploiter, les résultats en termes de revenus sont à ce point décevants qu'il faut envisager, pour maintenir le pouvoir d'achat des agriculteurs, d'accorder un soutien supplémentaire de 4 milliards de francs.

Cette aide directe au revenu qui est d'autant plus préoccupante qu'elle ne s'explique pas par des aléas climatiques, pose un problème de politique économique au niveau européen puisque dans le même temps le revenu agricole chez nos partenaires du Marché Commun connaît, selon les informations fournies à votre Rapporteur, une baisse encore plus sensible.

En fait, on observe que depuis plusieurs années, le budget de l'agriculture participe à des mesures de soutien du revenu agricole résultant souvent de défaillances de la politique agricole commune : ces aides conjoncturelles devraient être inspirées par le souci de s'attaquer aux causes réelles du mal et non à ses manifestations. Faut-il pour autant remettre en cause les fondements mêmes du Marché Commun agricole ? Avant de répondre à cette question nous nous efforcerons d'étudier le budget de l'agriculture pour 1981 et d'en dessiner les grandes orientations.

CHAPITRE II

LES OPTIONS BUDGÉTAIRES

Afin de pouvoir porter un jugement d'ensemble sur les moyens utilisés pour soutenir la politique agricole en 1981, il convient de faire la récapitulation des crédits budgétaires dont bénéficiera l'Agriculture au cours de cette année, puis de rechercher les sources des dotations qui y contribueront et les mesures particulières qu'il est ainsi envisagé de financer.

A. — LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES INTÉRESSANT L'AGRICULTURE POUR 1981

1. — La présentation d'ensemble

a) *Selon la nomenclature budgétaire.*

Le projet de budget de l'Agriculture pour 1981 s'élève à 70,84 milliards de francs, soit par rapport à 1980 une augmentation de + 16,5 %.

Ce total représente :

14,1 % des dépenses civiles de l'Etat (contre 14,5 % en 1980) ;

11,3 % des dépenses totales de l'Etat (comme en 1980).

**CRÉDITS BUDGÉTAIRES INTÉRESSANT L'AGRICULTURE
(1980-1981)**

Rubriques	1980	1981 (1)	Variations
	(En millions de francs)		(En %)
A. — Action économique.....	15 276	19 737	+ 29,2
1° <i>Soutien et orientation.....</i>	13 883	17 920	
Interventions communautaires.....	11 730	15 600	
Interventions nationales.....	2 153	2 320	
Dont :			
Chapitre 44-54 :			
F.O.R.M.A.....	1 362	1 622	
O.N.I.B.E.V.....	88	88	
O.N.I.C.....	154	195	
S.I.D.O.....	47	—	
O.N.I.V.I.T.....	365	400	
2° <i>Subventions économiques.....</i>	1 393	1 817	
Aménagement rural (44-80).....	407	537	
Promotion et contrôle de la qualité (44-70).....	311	303	
Forêts (44-92).....	329	378	
Adaptation et valorisation de la production agricole (44-40, 44-50, 44-55).....	291	543	
Détaxe carburant.....	43	43	
Divers (44-20 et 44-21).....	12	13	
B. — Equipement agricole et rural.....	8 727	9 058	+ 3,8
1° <i>Bonification d'intérêts (44-42).....</i>	5 300	5 340	
2° <i>Subventions en capital, crédits de paiements</i>	3 427	3 718	
C. — Action sociale et structurelle.....	32 265	36 352	+ 12,7
1° <i>B.A.P.S.A.....</i>	30 183	34 251	
Contribution budgétaire (46-32).....	7 559	8 721	
Taxe de solidarité.....	879	1 060	
Autres taxes.....	8 630	10 500	
Versement du régime général.....	8 620	9 296	
Fonds national de solidarité.....	4 495	4 674	
2° <i>F.A.S.A.S.A. et F.A.R. (44-41 et 44-43).....</i>	1 634	1 714	
3° <i>Calamités (46-33).....</i>	365	327	
4° <i>Divers (46-32 et 46-39).....</i>	83	60	
D. — Enseignement, recherche et formation.....	2 164	2 713	+ 25,4
1° <i>Enseignement public (31-13, 31-14, 31-91, 31-94 31-95, 36-20 et 36-23).....</i>	803	939	+ 16,9
2° <i>Enseignement privé (43-22).....</i>	401	492	+ 22,7
3° <i>Bourses (43-21).....</i>	153	153	—
4° <i>Formation (43-22).....</i>	49	106	+ 116,3
5° <i>Recherche (36-21).....</i>	749	1 011	+ 35
6° <i>Divers (43-21).....</i>	9	12	
E. — Administration générale.....	2 318	2 930	+ 26,3
F. — Divers.....	42	46	+ 9,5
Total.....	60 792	70 836	+ 16,5

(1) Crédits IAA inclus.

Les crédits budgétaires intéressant l'agriculture augmenteront de près de 10 milliards de francs en 1981, soit de + 16,6 % par rapport à 1980, pourcentage apparemment satisfaisant. Cependant, cette progression est largement imputable à l'accroissement :

— des dépenses sociales (+ 4,1 milliards de francs) et notamment de la contribution budgétaire de l'Etat au B.A.P.S.A. qui passe de 7,559 milliards de francs à 8,721 milliards de francs, soit + 15,4 % ;

— du versement net des ressources propres à la C.E.E. (+ 3,87 milliards de francs), soit + 33 %.

b) *Selon la nature des dépenses.*

Une lecture plus intéressante selon nous de ce « budget de l'Agriculture » doit être effectuée non plus selon la nomenclature budgétaire mais à partir du regroupement des dépenses selon leur nature ainsi qu'il est indiqué dans le tableau ci-après :

	1980	1981	1980	1981
	Millions de francs		Pourcentage	
<i>Interventions économiques</i>	15 276	19 737	25,1	27,9
1° Interventions sur les marchés.....	13 883	17 920	22,8	25,3
2° Subventions économiques.....	1 393	1 817	2,3	2,6
<i>Équipement agricole et rural</i>	8 727	9 058	14,3	12,8
1° Bonifications d'intérêts.....	5 300	5 340	8,7	7,5
2° Subventions en capital.....	3 427	3 718	5,6	5,3
<i>Action sociale et structurelle</i>	32 265	36 352	53,1	51,3
1° B.A.P.S.A.....	30 183	34 251	49,7	48,3
2° F.A.S.A.S.A. et F.A.R.....	1 634	1 714	2,7	2,4
Calamités et divers.....	448	387	0,7	0,6
<i>Enseignement, recherche, formation</i>	2 164	2 713	3,5	3,8
1° Enseignement.....	1 204	1 431	2	2
2° Recherche.....	749	1 011	1,2	1,4
Formation et divers.....	211	271	0,3	0,4
<i>Administration générale</i>	2 350	2 976	4	4,2
Total	60 792	70 836	100	100

Ainsi, il apparaît que globalement, en dépit de l'accroissement de 10 milliards de francs d'une année sur l'autre, la répartition des masses est peu affectée ; cependant, on doit souligner un point positif, le **recul des dépenses sociales** (— 1,8 point) et un élément fortement pénalisateur, la **régression, une fois de plus de l'équipement agricole et rural** (de 1,5 point pour 1981). Ces actions s'accompagnent parallèlement d'une **augmentation des interventions économiques** (+ 2,8 points) et de l'**enseignement, formation et recherche** (+ 0,3 point).

2. — L'évolution sectorielle des dépenses

De manière sectorielle, on est conduit à faire d'une année sur l'autre les constatations suivantes :

a) *Les interventions économiques.*

La part correspondant aux interventions économiques est en progression de près de 2,8 points (27 % de l'ensemble contre 25,1 % en 1980). A l'intérieur de cette rubrique, il faut souligner l'augmentation :

— des **interventions sur les marchés** (17,920 milliards de francs contre 13,883 milliards de francs : soit + 29,1 %) surtout par suite de la majoration des dépenses liées aux actions communautaires (qui passent de 11,7 milliards de francs en 1980 à 15,6 milliards de francs pour 1981 : + 33,3 %) ;

— des **subventions économiques** qui s'élèvent de 1,393 milliard de francs à 1,817 milliard de francs, soit + 30,4 % ; leur évolution s'analysant en :

— une réduction des dotations consacrées à la promotion et au contrôle de la qualité (— 3 %) ;

— un accroissement très important des crédits destinés au financement de l'adaptation et de la valorisation de la production agricole (+ 86,6 %) et substantiel des dotations concernant l'aménagement rural (+ 32 %) mais plus modeste de celles intéressant la forêt (+ 14,9 %).

b) *L'équipement agricole et rural.*

La part correspondant à l'équipement agricole et rural est en diminution constante (— 12,8 % contre — 14,3 % en 1980, — 15,8 % en 1979).

Cependant, alors que la charge de la bonification d'intérêts se stabilise, celle des subventions en capital croît légèrement (+ 9,4 %).

Les subventions en capital connaîtraient une faible majoration au titre des autorisations de programme (3 681 millions de francs en 1981, contre 3 466 millions en 1980, soit + 6,2 %) et des crédits de paiement (+ 8,5 %) : à titre de comparaison, il faut noter que le budget général (1) verrait les premières progresser de 13,2 % (+ 11,1 % pour les équipements civils et + 22,6 % pour ceux de la défense) et les seconds de 14,4 % (dont 9,5 % pour les équipements civils).

(1) F.A.C. inclus.

c) *L'action sociale et structurelle.*

La part correspondant à l'action sociale et structurelle est en **diminution** (51,3 % de l'ensemble contre 53,1 % en 1980).

En ce qui concerne le **budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.)**, les postes représentant la contribution budgétaire (8,721 milliards de francs contre 7,559 milliards de francs) et le versement du régime général (9,296 milliards de francs contre 8,620 milliards de francs) augmentent respectivement de 15,3 % et de 7,8 % par rapport à 1980.

Parallèlement, les crédits affectés au Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles (F.A.S.A.S.A.) et au Fonds d'action rurale (F.A.R.) sont en faible augmentation (+ 4,9 %).

d) *L'enseignement, la recherche et la formation.*

La part correspondant à l'enseignement, à la recherche et à la formation est relevée (3,8 % de l'ensemble contre 3,5 %) : les crédits augmentent de 25,4 %.

Si, à l'intérieur de ce poste, il convient de noter la progression :

— très importante des crédits de formation (+ 116 %),

— substantielle des crédits à l'enseignement privé (+ 22,7 %) en application de la loi n° 78-786 du 28 juillet 1978 relative à l'enseignement privé en agriculture,

on ne peut que s'étonner de la reconduction des dotations réservées aux bourses, dont le montant moyen ne sera pas majoré en 1981 par rapport à 1980 alors que la hausse du coût de la vie d'une année sur l'autre serait de 13,5 %. C'est dire que, année après année, le pouvoir d'achat des bourses est très sensiblement réduits.

*
* *

Cependant, pour connaître de manière précise les actions qu'il est prévu de soutenir en 1981, il faut remonter le cours des différents affluents du « budget réservé à l'Agriculture ». A cet effet, il convient d'étudier la contexture du budget du Ministère de l'Agriculture et les dotations inscrites tant à celui des Charges communes, à celui des Comptes spéciaux du Trésor qu'à celui des Services généraux du Premier Ministre.

Toutefois, il convient de souligner au préalable que six postes confisquent la quasi-totalité des crédits budgétaires à l'agriculture :

	Milliards de francs
Au B.A.P.S.A.....	34,2
Aux versements à la C.E.E.....	15,6
A la bonification d'intérêts.....	5,3
Au fonctionnement de l'administration.....	4,7
Aux subventions économiques.....	2,3
Aux indemnités viagères de départ.....	1,06

Ainsi, près de 64 milliards de francs sur un total de 70 reçoivent pour 1981 une destination initiale qu'il apparaît difficile de modifier profondément. C'est dire que la marge de manœuvre dont dispose le Ministère de l'Agriculture pour tenter de « bâtir du neuf » est étroite : elle est d'à peine 6 milliards pour les autres dépenses.

Sans doute, face aux besoins de l'agriculture française pour 1981, compte tenu des objectifs et de la situation financière des agriculteurs, pouvait-on espérer que cette « marge de manœuvre » fut plus large.

Cependant la situation budgétaire générale se caractérisant cette année par l'austérité, le rythme de progression des crédits intéressant l'agriculture n'est pas suffisant pour permettre une montée en puissance de ce secteur qui avait été esquissée au travers de la loi d'orientation. Certes, la poursuite du redéploiement permet de dégager, chaque année, des sommes supplémentaires au profit des priorités retenues ; mais on voit déjà combien cette pratique est près d'atteindre ses limites.

B. — LES DOTATIONS INSCRITES DANS LE PROJET DE BUDGET DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE

Le projet de budget de l'Agriculture pour 1981 comparé à celui de 1980 — compte non tenu des crédits ayant alors fait l'objet d'un transfert au Secrétariat d'Etat aux industries agro-alimentaires doté pour 1981 d'un fascicule budgétaire particulier — se présente globalement comme suit :

**BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
(1980-1981)**

	Loi de finances 1980	Projet de loi de finances 1981	Ecart
	(En millions de francs).		(en %)
<i>A. — Budget ordinaire.</i>			
1. Subvention au B.A.P.S.A.	7 559	8 721	+ 15,4
2. Bonifications	5 300	5 340	+ 0,7
3. Autres dépenses	9 171	10 644	+ 16
4. Enveloppe recherche	755	1 019	+ 34,4
Total A. — Dépenses ordinaires	22 788	25 724	+ 12,88
<i>B. — Budget d'équipement.</i>			
1. Autorisations de programme (A.P.) :			
Agriculture	1 835	1 847	+ 0,65
Enveloppe recherche	180	234	+ 30
Totaux autorisations de programme	2 015	2 081	+ 3,3
2. Crédits de paiement (C.P.) :			
Agriculture	1 930	1 903	— 1,4
Enveloppe recherche	157	228	+ 45,5
Totaux crédits de paiement	2 087	2 131	+ 2,1
Total général des crédits de paiement (A + B2)	24 875	27 855	+ 12

La progression d'une année sur l'autre est de 12 %, ramenée à 10,5 % si l'on exclut la subvention versée au B.A.P.S.A.

L'évolution des principales masses budgétaires est caractérisée par la croissance :

- des dépenses ordinaires de + 12,9 %
(à l'exclusion du B.A.P.S.A.) de + 11,6 %
- des autorisations de programme de + 3,3 %
- des crédits de paiement de + 2,1 %

1. — L'augmentation des dépenses ordinaires

Le budget de l'Agriculture, pour 1981, traduit une croissance de 2936 millions de francs, soit 12,9 %.

a) *Au Titre III* (moyens de services) : on enregistre une progression des dotations de 795,7 millions de francs (+ 20,4 %), essentiellement consacrée :

— en mesures acquises (+ 316,5 millions de francs)

	En millions de francs
à l'extension en année pleine de la revalorisation des rémunérations	+ 207,1
à des ajustements de crédits évaluatifs ou provi- sionnels (loyers, pensions)	+ 82,5

— en mesures nouvelles (+ 479,1 millions de francs)

à des mesures intéressant la situation des per- sonnels	+ 121,9
à des ajustements aux besoins	+ 332,9
à l'enveloppe spéciale « Recherche »	+ 74,6

Ainsi, le Titre III du budget du ministère de l'Agriculture qui recense les dépenses de fonctionnement de l'Etat servant essentiellement aux rémunérations du personnel et au fonctionnement des services s'élève, pour 1981, à 4,7 milliards de francs.

Il participe pour 29 % à l'augmentation totale du budget de fonctionnement alors que cette part s'établissait à 13,4 % en 1980 et 18,7 % en 1979.

Seuls postes qui progressent sensiblement :

— les rémunérations des agents de l'Etat (quelque + 15,5 %) pour tenir compte de l'inflation et des rattrapages ;

— les subventions de fonctionnement pour la recherche et l'enseignement privé. Ces deux postes expliquent à eux seuls les 2/3 de la progression globale du Titre III.

Il faut signaler :

— l'absence complète de création d'emploi ;

— une reconduction ou des régressions de crédits pour les vacances et indemnités diverses (indemnités résidentielles : — 2,5 %). En revanche, un effort très sensible est réalisé sur les subventions de fonctionnement à la recherche dont les dotations progressent de 35 %.

b) *Au Titre IV* (interventions publiques) on note une majoration de crédits de 1 962 millions de francs (+ 6,9 % sans la subvention au B.A.P.S.A.) destinés à financer :

	1980	1981	Pourcentage 1981/1980
L'action éducative et culturelle	612,8	763,8	+ 24,6
dont :			
— Bourses (chap. 43-21)	162,3	165,3	+ 1,8
— Subventions aux établissements d'enseignement reconnus par l'Etat (chap. 43-22)	401,5	492,2	+ 22,6
— Formation continue (chap. 43-22, Apprentissage)	49	56,4	+ 15,1
— Action en faveur du développement (chap. 43-22)	—	50	—
L'action économique	10 438,4	11 148,2	+ 6,8
dont :			
— F.A.S.A.S.A. (chap. 44-41)	1 422,2	1 500,7	+ 5,5
— Bonifications (chap. 44-42)	5 300	5 340	»
— Subventions économiques (chap. 44-54)	2 152,7	2 320,2	+ 7,8
— Promotion de la qualité (chap. 44-70)	311,1	302,5	— 2,7
— Cadre de vie et espace rural (chap. 44-80) ..	407,4	537,3	+ 31,9
— Forêts (chap. 44-92)	329,1	378,1	+ 14,9
L'action sociale	8 006,8	9 108,4	+ 13,7
— Protection sociale (dont B.A.P.S.A.)	7 610,8	8 748,4	+ 14,9
— Calamités agricoles (chap. 46-33)	365	327	— 10,4

c) *Globalement, les dépenses ordinaires* peuvent s'analyser en deux grandes masses :

— les dépenses de constat (bonifications d'intérêt et B.A.P.S.A.);

— les autres dépenses.

Les premières représentent à elles seules 14 061 millions de francs, soit 54,7 % des dépenses ordinaires et 50,5 % de l'ensemble du budget de l'Agriculture pour 1981.

c.1.) *Les dépenses de constat.*

c.1-1.) *La subvention au B.A.P.S.A.*

Le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles s'éleve en 1981 à 41 239,5 millions de francs contre 36 239,9 millions de francs en 1980, soit une progression de 13,8 %.

Dans le même temps, la subvention du budget de l'Agriculture passe de 7,559 milliards de francs en 1980 à 8,721 milliards de francs en 1981, soit + 15,4 %. **Cette dotation, représente désormais quatre fois le montant du budget d'équipement du Ministère de l'Agriculture.** Parallèlement, l'apport au B.A.P.S.A. des cotisations professionnelles et taxes prélevées sur les exploitants augmentera en 1981 de 16 % par rapport à 1980 et représentera globalement près de 8 milliards de francs.

c.1-2.) *La bonification d'intérêts.*

La charge budgétaire que constitue la bonification des intérêts de certains prêts du Crédit agricole s'étant accrue de façon rapide et importante de 1974 à 1978, il a fallu concilier la maîtrise indispensable de cette dépense avec les objectifs de modernisation de l'agriculture et de renforcement de sa compétitivité.

A la suite des modifications de durée et de taux réalisées en 1979 et compte tenu du commencement de réduction de volume des prêts au titre des calamités, une baisse aurait dû être enregistrée.

Cependant, en raison de la flambée des taux d'intérêt, la régression attendue n'a pas eu lieu.

En tout état de cause, pour la première fois, en 1980, la dotation budgétaire avait été stabilisée au montant atteint l'année précédente, soit 5,3 milliards de francs ; il est prévu pour 1981 de reconduire ce crédit.

Au total, un léger effort d'infléchissement des dépenses de constat a été effectué pour 1981, puisque la subvention du B.A.P.S.A. et la bonification d'intérêts représenteront 54,7 % de l'ensemble des dépenses ordinaires contre 56 % en 1980.

c.2.) *Les autres dépenses.*

Leur montant est de 11 663 millions de francs, soit une progression de 15,4 % par rapport à 1980.

Elles représentent 45,3 % du total des dépenses ordinaires et recouvrent essentiellement :

— l'actualisation des dépenses de personnel et de fonctionnement (4 703 millions de francs) ;

— la traduction des priorités financées à hauteur de 820,8 millions de francs par des dotations supplémentaires, dont 147,9 millions de francs pour les subventions de fonctionnement à l'enseignement (598,5 millions de francs) et 670 millions de francs au titre de l'action économique (5 808 millions de francs).

Que signifient ces évolutions au regard des engagements de la loi d'orientation agricole ? Nous aurons à procéder à cette confrontation qui ne saurait être complète si le recensement des choix en matière de dépenses d'équipement n'a pas eu lieu préalablement.

2. — Des variations de faible amplitude au sein des dépenses en capital

Les crédits de paiement augmentent seulement de 2,1 % et les autorisations de programme de 3,3 %.

a) *Les choix opérés.*

En autorisations de programme, les choix opérés pour 1981 bénéficient à des actions favorisant pour l'essentiel :

— le remembrement et les aménagements fonciers (hormis les S.A.F.E.R.) ;

— l'hydraulique ;

— la recherche ;

— la forêt.

	1980	1981	Augmentation
	(En millions de F)		(En %)
Le remembrement et les aménagements fonciers (chap. 61-40, art. 20).....	343,2	384,4	+ 12
L'hydraulique agricole (chap. 61-40, art. 40 et 50).....	84,0	88,0	+ 4,7
	191,7	212,0	+ 10,6
La recherche (chap. 61-21).....	182,7	236,5	+ 29,4
La forêt (chap. 51-92 et 61-62).....	139,5	153,5	+ 10

Le remembrement et les aménagements fonciers :

Ces crédits, consacrés plus directement aux dépenses de productivité agricoles, doivent permettre une accélération des travaux de remembrement qui porterait sur 300 000 hectares en 1981. Parallèlement, il est prévu de créer ou d'améliorer les chemins ruraux en 1981 sur 1 100 kilomètres.

L'hydraulique agricole :

Les dotations de l'hydraulique agricole prévues au chapitre 61-40 (articles 40 et 50) progressent respectivement de 4,8 % et de 10,6 % ; ainsi, en 1981, 30 000 hectares pourraient être équipés pour l'irrigation et 95 000 assainis par drainage tandis que 1 500 kilomètres de rivières seraient aménagés.

La recherche :

Les efforts réalisés dans ce domaine en 1980 seront poursuivis en 1981 avec une progression de 29,4 % des autorisations de programme : sur les 53,8 millions supplémentaires, 49,3 sont destinés à l'I.N.R.A.

La forêt :

Le Fonds de développement des industries du bois est doté de 7 millions de francs au budget de l'Agriculture contre 9 millions de francs en 1980.

Les crédits seront consacrés essentiellement à la production de bois d'œuvre, notamment par la conversion en futaies des taillis au renforcement de la productivité des scieries.

b) *Les postes défavorisés.*

Les prélèvements résultant du redéploiement effectué ont porté sur les crédits destinés à la plupart des autres postes qui, de ce fait, enregistrent une régression de crédits par rapport à 1980 :

— la modernisation des exploitations.....	— 10 %
— la valorisation de la production agricole.....	— 18,1 %
— les équipements de stockage.....	— 8,7 %
— l'aménagement du cadre de vie.....	— 13,7 %

dont :

- eau et assainissement..... — 11,1 %
- bâtiments d'habitation..... — 21 %
- électrification rurale..... — 20 %

C. — LES AUTRES DOTATIONS BUDGÉTAIRES INTÉRESSANT L'AGRICULTURE

1. — Les crédits figurant au budget des Charges communes

Dans le budget des Charges communes — dont le rapport est présenté par notre distingué collègue M. DUFFAUT — ne sont plus inscrits comme crédits intéressant l'agriculture que ceux concernant les annuités pour le paiement des subventions de l'Etat attribuées aux collectivités locales (chap. 11-21).

En exécution de certaines dispositions législatives, l'Etat doit verser à des collectivités publiques et privées des subventions sous forme d'annuités, au titre de l'exécution de travaux d'équipement rural.

Ces subventions donnent droit à la délivrance de titres payables en quinze annuités au moins (1,35 million de francs pour 1981 contre 1,63 million de francs en 1980).

Le Ministère de l'Agriculture fait connaître au Ministère de l'Economie le montant de la subvention définitivement acquise à la collectivité bénéficiaire et celui des emprunts locaux qu'elle a contractés en vue de la délivrance du titre d'annuités.

2. — Les crédits inscrits dans les Comptes spéciaux du Trésor

Parmi les Comptes spéciaux du Trésor — dont le rapport est présenté par notre distingué collègue M. PONCELET — figurent les opérations effectuées sur deux comptes d'affectation spéciale intéressant l'agriculture :

— le Fonds national pour le développement des adductions d'eau ;

— le Fonds forestier national.

a) *Le Fonds national pour le développement des adductions d'eau.*

Des subventions et, subsidiairement, des prêts sont alloués par ce Fonds aux collectivités locales qui réalisent des adductions d'eau potable et des équipements pour l'assainissement dans les communes rurales.

Par rapport à 1980, les autorisations de programme pour 1981 sont en augmentation de 4,1 %, passant de 554 millions de francs à 577 millions de francs ; les crédits de paiement progressent de 8,8 % s'élevant de 509 millions de francs à 554 millions de francs.

Comme les travaux réalisés par l'intermédiaire de ce Fonds sont indissociables de ceux financés en matière d'hydraulique et d'assainissement dans le cadre du budget de l'Agriculture, la progression de 4,1 % des autorisations de programme ne doit pas être considérée comme négligeable. Toutefois, eu égard aux financements de ce Fonds qui pourraient rassembler une dotation globale de 586 millions de francs en 1981, il apparaît qu'une augmentation plus conséquente serait susceptible d'être retenue.

b) *Le Fonds forestier national.*

Des subventions et des prêts sont octroyés par ce Fonds pour la reconstitution, la conservation et la mise en valeur de la forêt française ; ces avantages sont consentis soit en numéraire, soit sous la forme de travaux exécutés par l'Etat.

Les autorisations de programme pour 1981 sont, par rapport à l'année précédente, relevées de 26,6 % et passent de 312 millions de francs à 395 millions de francs.

Les crédits de paiement, eux, sont augmentés de 21,5 % et s'élèvent à 474,8 millions de francs contre 390,6 millions de francs en 1980.

La structure des dépenses du Fonds est la suivante :

Dépenses ordinaires.....	96,3 millions de francs, soit 20,3 %
Dépenses en capital.....	171,1 millions de francs, soit 36,0 %
Prêts.....	207,4 millions de francs, soit 43,7 %
Total.....	474,8 millions de francs, soit 100 %

L'enveloppe très importante des prêts couvre ainsi 43,7 % des dépenses ; ceux-ci devraient de plus en plus se substituer à l'autofinancement qui a prévalu jusqu'à présent pour la mise en œuvre des équipements forestiers.

3. — Les crédits prévus au budget des Services généraux du Premier Ministre

Ces crédits, destinés essentiellement à des actions de rénovation rurale pratiquées dans certaines régions où se pose un problème particulier de transformation de l'économie rurale, sont inscrits au chapitre 65-03 « Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) ».

Nous aurons l'occasion d'examiner plus avant le champ d'intervention de ce Fonds nouveau et la nature des actions qu'il est appelé à mener. Force est cependant de constater que les crédits globaux prévus, qui s'élèveraient pour 1981 à 321 millions de francs contre 307 millions de francs en 1980 seraient en progression médiocre de 4,5 %, ce qui se traduirait par une réduction des réalisations par rapport à celles effectuées cette année.

D. — LA POLITIQUE AGRICOLE ET LES CHOIX BUDGÉTAIRES

Compte tenu des contraintes du budget général, sans doute était-il difficile de s'attendre à une majoration sensible des crédits pour 1981.

Quoi qu'il en soit, le financement des investissements demeure préoccupant car les crédits d'équipement qui représentaient, en 1977, 6,84 % de l'ensemble du budget ne constituent en 1981 que 5,25 % de celui-ci.

Sans doute y a-t-il lieu de souligner le relèvement des dotations inscrites au profit des actions de drainage, d'irrigation et de remboursement ainsi que de valorisation des forêts.

Ces choix sont-ils la traduction budgétaire attendue de la loi d'orientation agricole qui constitue une réponse au difficile problème de la mutation de l'économie agricole ?

TITRE II

LES DÉFIS A RELEVER PAR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

Les principaux éléments complets de statistiques agricoles dont nous disposons, ceux de l'année 1979, permettent de faire les constatations suivantes :

— une **population de 1 890 000 personnes** dont 392 000 salariés assume la charge d'une **superficie agricole utile de 32,1 millions d'hectares** et de 14,3 millions d'hectares de superficie boisée ; elle représente 8,7 % de la population active totale ;

— avec une production notamment de 44 millions de tonnes de céréales, de 80,3 millions d'hectolitres de vin, la **valeur ajoutée brute de la branche Agriculture** est de 102,7 milliards de francs et si l'on inclut les industries agro-alimentaires de 202,9 milliards de francs, soit 8,3 % du produit intérieur brut ;

— la valeur des productions totales de la branche agriculture est de 162,4 milliards de francs, étant observé que celle des livraisons des produits animaux et végétaux est de 88,2 et 74,2 milliards de francs ;

— le **revenu brut agricole** s'élève à 72 293 F et celui par exploitant à 51 100 F ;

— l'ensemble des produits agro-alimentaires importés représentent 63 milliards de francs et ceux exportés 66,3 soit un taux de couverture des échanges agricoles de 10,5 %.

C'est dire l'importance de ce secteur pour l'équilibre économique et social ainsi que pour l'aménagement du territoire.

Or, par suite des mutations qui affectent l'économie nationale, l'agriculture doit relever un **premier défi, qui est celui de son adaptation permanente à un contexte lui-même en pleine modification.**

En outre dans un environnement international incertain, la politique agricole commune se trouve actuellement sérieusement attaquée du fait des coûts budgétaires qu'elle entraîne comme des niveaux de prix qu'elle induit. **Aussi le second défi auquel notre agriculture est confrontée est la recherche de solutions lui permettant, dans le respect des principes communautaires de base, de mieux jouer la carte européenne.**

CHAPITRE PREMIER

LES ADAPTATIONS DE L'AGRICULTURE

Afin de relever le défi de la mutation de notre économie, notre agriculture doit se procurer les moyens d'une adaptation permanente et souple.

Ceci conduit :

— à **favoriser le renforcement des exploitations familiales à responsabilité personnelle** qui doivent reposer sur un haut niveau technique, donc à **privilégier la formation et d'abord la recherche et l'enseignement ;**

— à **maintenir en nombre suffisant les exploitations agricoles pour répondre à la fois au modèle de développement agricole qui est conforme aux caractéristiques de la France et à l'objectif de stabilisation de la population rurale, donc à répondre au souci d'assurer un aménagement rural harmonieux.**

Dans cette optique, la question se pose de savoir si ces orientations, qui sont essentiellement celles définies par la loi du 4 juillet 1980, trouvent leur traduction budgétaire dans le domaine de l'enseignement et de la recherche, en matière foncière et d'aménagement rural ainsi qu'en matière sociale.

De même il convient de se demander si les grandes options du plan de développement de l'élevage et celles de l'aménagement de l'espace rural ont été inscrites en priorité dans le budget qui nous est soumis.

A. — LE BUDGET ET LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE

1. — L'enseignement et la recherche

Recherche, enseignement, formation et développement, autant d'éléments qui, au reste, s'interpénètrent, d'une politique de formation des hommes.

Aussi, considérons-nous comme particulièrement heureuse la mise en place de plates-formes de recherche régionales associant à la fois l'I.N.R.A., les fabricants et les utilisateurs de matériels, les instituts de vulgarisation.

L'extension de l'action de la recherche, son ouverture sur l'extérieur doivent contribuer à assurer une place de choix à l'agriculture française : à cet effet, il convient de dégager une série d'actions tendant essentiellement à élargir les activités de la recherche agronomique et à en valoriser les produits.

Par ailleurs, en matière de formation, il apparaît souhaitable que, tous les jeunes qui s'installent en agriculture, s'ils veulent bénéficier des prêts bonifiés, aient suivi un cycle de formation et de stages.

a) *La recherche.*

Une politique à moyen terme de la recherche couvrant le monde rural et les industries agro-alimentaires et prenant en compte des objectifs nouveaux tels que le développement des exportations, les économies d'énergie, la qualité de la consommation alimentaire et l'aménagement de l'espace rural est actuellement poursuivie. Le système de recherche qui en est l'instrument privilégié est particulièrement diversifié et comprend :

— l'**Institut national de la recherche agronomique (I.N.R.A.)** pour la recherche fondamentale ; il s'intègre à la politique nationale coordonnée par la délégation générale à la recherche scientifique ;

— l'**enseignement supérieur agronomique et vétérinaire** (recherche fondamentale et appliquée) ;

— le **Centre national d'études et d'expérimentation de machinisme agricole (C.N.E.E.M.A.)**, l'**Association de coordination technique agricole (A.C.T.A.)** et les **instituts techniques** (recherche appliquée) ;

— le **Centre technique du génie rural des eaux et forêts (C.T.G.R.E.F.)**, l'**Association nationale pour le développement agricole (A.N.D.A.)**, et les **chambres d'agriculture** (activités d'appui technique et développement).

L'évolution des subventions accordées au titre de la recherche agricole est la suivante (en milliers de francs) :

	1980	Projet 1981
I.N.R.A.....	883 244	1 200 062
C.N.E.E.M.A.....	19 464	27 515
A.C.T.A.....	7 639	14 969
Primes de recherche.....	4 280	4 919
TOTAL.....	914 627	1 247 465
Pourcentage de variation.....	+ 11,6	+ 35,6

La recherche semble ainsi être en mesure de satisfaire à l'impératif fixé, à savoir **préfacier l'avenir de l'agriculture par la formation et la promotion des hommes.**

Au total, en 1981, les activités et interventions prioritaires à mener dans le domaine de la recherche concerneront principalement :

- le milieu physique : bioclimatologie (fusion dans le cadre d'un futur institut concernant les grandes cultures) ;
- les productions végétales : génétique des micro-organismes et fixation de l'azote (Toulouse) ;
- les productions animales : production laitière ;
- les industries agro-alimentaires et la qualité des produits : fabrication des plats cuisinés (centre de Nantes).

Les crédits globaux y étant affectés s'élèveront à 1 247 millions de francs, soit 4,5 % du budget du Ministère de l'Agriculture : les autorisations de programme seront de 234 millions de francs.

b) *L'Enseignement.*

L'objectif est de développer chez les futurs agriculteurs autant le savoir-faire que le savoir, en augmentant leurs facultés à faire des choix raisonnés à partir du contexte de l'exploitation et des données

économiques et techniques nationales et internationales, à s'adapter à la constante évolution des facteurs de la production agricole et à participer à la vie de la profession.

Ainsi que l'indique le tableau ci-après, l'enseignement agricole regroupe 129 000 élèves et étudiants pour l'année scolaire 1980-1981. La plupart d'entre eux sont des élèves du cycle court de l'enseignement technique agricole (66,7 % : 86 034) et appartiennent à des établissements privés (62 900); en revanche, les effectifs du cycle long et des classes supérieures de l'enseignement agricole sont beaucoup plus restreints (27,9 % de l'ensemble : 36 016 élèves) et fréquentent essentiellement les établissements publics.

**Effectifs d'élèves inscrits dans les différents cycles
de l'enseignement agricole pour l'année scolaire 1980-1981**

Catégories d'études	Secteur public	Secteur privé	Total
I. — Enseignement technique agricole			
Cycle court.....	23 134	62 900	86 034
Cycle long.....	20 940	9 739	30 679
Classes supérieures.....	3 626	1 711	5 337
Total enseignement technique.....	47 700	74 350	122 050
II. — Enseignement supérieur agronomique et vétérinaire			
Enseignement vétérinaire.....	1 831	»	1 831
Formation d'ingénieurs agronomes (E.N.S.A. et assimilés, 3 ^e cycle).....	1 648	»	1 648
Formation d'ingénieurs des techniques agricoles (E.N.I.T.A. et assimilés).....	990	1 940	2 930
Formation pédagogique.....	84	»	84
Section des techniciens supérieurs.....	397	60	457
Total enseignement supérieur.....	4 950	2 000	6 950
Total général.....	52 650	76 350	129 000

c) La formation continue, l'apprentissage et le développement agricoles.

La formation professionnelle en agriculture a des origines anciennes mais elle a pris son essor à partir des lois du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle et du 31 décembre 1968 sur la rémunération des stagiaires. La loi du 16 juillet 1971 sur l'organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente lui a donné un élan nouveau notamment par les financements complémentaires mis en place (effort accru de l'Etat, participation des employeurs, fonds d'assurance, formation).

Parallèlement, l'apprentissage permet aux jeunes d'acquérir une qualification professionnelle équivalente à celle qu'ils auraient pu obtenir par la voie scolaire, tout en leur permettant d'entrer dans la vie active avec un contrat de travail ; il s'agit également de former pour l'agriculture des jeunes travailleurs possédant des connaissances suffisantes pour exercer, dans l'immédiat, un métier au niveau d'ouvrier qualifié et accéder ensuite à une formation de chef d'exploitation.

Si la vulgarisation valait autrefois pour des agriculteurs dont beaucoup n'avaient pas suivi l'enseignement technique, force est de souligner que les actions de développement devront de plus en plus, dans les années à venir, se situer dans le prolongement de l'enseignement technique et assurer son adaptation à tous les progrès. Elles constitueront non seulement une incitation mais aussi l'élément moteur des améliorations techniques ou économiques mises en œuvre.

d) Les objectifs prioritaires.

Tels qu'ils ont été fixés par la loi d'orientation agricole dans le domaine de l'enseignement et de la recherche, ils visent :

— à une plus grande indépendance, par la réduction des coûts des facteurs intermédiaires de production et des matières premières importées ;

— à la prévision et à l'analyse des évolutions technologiques économiques et structurelles ainsi qu'à la définition des conditions d'adaptation aux données nouvelles.

Cette loi souligne donc le rôle fondamental de la formation, de la recherche et du développement pour mettre notre agriculture en mesure de faire face à son devenir.

La Directive Ministérielle du 21 mai 1980 sur la formation, la recherche, l'expérimentation et la diffusion du progrès en agriculture, prend en compte ces objectifs, les orientations du VIII^e Plan et les réalisations plus spécifiques prévues dans le plan du Grand Sud-Ouest.

d.1.) Dans le cadre de la **recherche agronomique**, il faut souligner la réforme en cours de l'I.N.R.A. qui élargit ses missions, vise à promouvoir les recherches touchant à la biotechnologie, renforce les relations de cet organisme avec l'environnement scientifique et économique et assure une meilleure valorisation des recherches.

d.2.) **La collaboration entre l'enseignement supérieur et la recherche**, renforcée par des moyens spécifiques au sein de complexes d'enseignement supérieur et de recherche agronomique, agro-alimentaire et vétérinaire, doit permettre de mobiliser au mieux notre capital scientifique et de développer une formation de haut niveau par la recherche.

d.3.) **L'enseignement technique et la formation professionnelle agricoles** participent à l'adaptation au changement des agriculteurs et des techniciens, par la mise en place d'un véritable système d'éducation permanente, associant étroitement formation initiale et continue. Les efforts demandés aux formateurs, pour la réalisation de ces objectifs, nécessitent une action appuyée en matière de recyclage concerté.

Des centres d'information pédagogique et technique, regroupant des moyens publics et professionnels, soutiendront les établissements de formation, en leur préparant l'accès à des moyens documentaires informatisés.

d.4.) **Les recherches mieux valorisées**, pour des agriculteurs et techniciens de plus haut niveau, entraîneront une diffusion plus rapide du progrès. Cette diffusion sera facilitée et renforcée par la création d'un réseau national d'expérimentation et de démonstration (R.N.E.D.), à financement adapté regroupant par secteur l'ensemble des expérimentations publiques et professionnelles.

e) *Les moyens budgétaires.*

Les objectifs ainsi retenus trouvent leur traduction budgétaire au travers des principales mesures nouvelles suivantes inscrites dans le budget de 1981 ; des crédits supplémentaires :

— de 29,1 millions de francs sont accordés à l'**enseignement public** en vue :

- de la **création de complexes d'enseignement supérieur**, notamment l'Institut Supérieur des Industries Agro-alimentaires (I.S.A.A.) ;
- de la **transformation de filières de cycle court en filière de cycle long** et la création de 6 nouvelles filières de techniciens supérieurs.

— de 147,9 millions de francs sont destinés :

- à la **mise en place du réseau national d'expérimentation et de développement** (R.N.E.D.), créé par la directive du 21 mai 1980.

Un crédit de 50 millions de francs apparaît pour la première fois pour le développement, il résulte de la suppression du régime de dégrèvement de la taxe foncière.

- aux **actions de formation en faveur des femmes d'agriculteurs**, soit un crédit de 5 millions de francs : l'ouverture de cette ligne marque la pérennisation des dotations affectées à une opération qui a démarré à la suite de la conférence annuelle de 1976 à la demande des organisations professionnelles ;

- à **l'enseignement privé**, plus particulièrement en application de la loi du 28 juillet 1978. Pour la troisième année consécutive, ces subventions progressent de manière sensible (+ 22,6 %) : il n'est cependant pas possible de différencier la part réservée aux formations restées sous le régime de la reconnaissance de celle destinée aux formations désormais placées sous le régime de l'agrément.

- de 1,94 million et 5,8 millions pour **la formation et le recyclage des professeurs de collège de l'enseignement technique agricole**.

- de 0,5 million pour payer les **vacations** à des professionnels au titre de leur participation à l'enseignement.

Ainsi, les efforts déjà réalisés au travers des budgets 1979 et 1980 se poursuivent dans le cadre des priorités budgétaires pour 1981, — ce qui se concrétise au niveau des autorisations de programme par une progression de 29,4 % et pour les crédits de paiement par une augmentation de 44,6 % — l'essentiel de cette priorité budgétaire étant affecté aux dotations I.N.R.A. qui bénéficient de 144 MF de mesures nouvelles.

Il convient cependant de souligner que, en matière d'équipement pour l'enseignement et la formation, le budget 1981 se traduit par une réduction de 2,4 % des autorisations de programme (— 1,6 % dans l'enseignement public et — 8 % pour l'enseignement privé).

Certes, la politique de rénovation, de restructuration et d'adaptation de l'appareil continuera à être appliquée notamment lors des travaux d'entretien du patrimoine immobilier et de mise en conformité des installations avec la réglementation concernant la sécurité.

En tout état de cause, les opérations nouvelles prévues sont directement liées à la loi d'orientation, au plan Sud-Ouest et à la politique en faveur des zones de montagne défavorisées ; elles concernent :

- les complexes d'enseignement supérieur et de recherche (aménagement liés à la mise en place de l'Institut Supérieur Agro-alimentaire de Massy et Lille, installations au Centre National d'Etudes Agronomiques des régions chaudes),

— l'amélioration des établissements d'enseignement supérieur des Barres et de Paris-Grignon,

— la réalisation ou la restructuration d'établissements d'enseignement technique agricole (lycées agricoles, lycées d'enseignement professionnel agricole : Alpes de Haute-Provence, Hautes-Alpes, Corse, Dordogne, Lozère, Pyrénées-Orientales, Haute-Savoie).

2. — Le foncier et l'aménagement rural

L'amélioration et la modernisation du patrimoine foncier apparaissent d'autant plus nécessaires que l'agriculture française est parvenue à un niveau d'extension culturelle qui fait ressortir certains facteurs limitants : parcelles trop petites, mal desservies, trop éloignées du centre de l'exploitation et offrant des conditions de culture insuffisantes du fait de déficits ou d'excédents d'eau saisonniers ou d'inondations.

Les opérations de remembrement et les travaux d'hydraulique agricole constituent donc les deux outils principaux de la politique d'amélioration foncière.

a) *Les opérations de remembrement.*

Compte tenu de l'intensification de la production végétale destinée à l'alimentation des animaux, les opérations de remembrement qui intéressent près de 10 millions d'hectares du territoire agricole doivent être poursuivies à un rythme accéléré. Cependant, l'amélioration des conditions d'exploitation des terres ne saurait être le but exclusif du remembrement : son importance est également grande en matière d'aménagement rural.

b) *Les travaux d'hydraulique agricole.*

Les travaux d'hydraulique agricole (irrigation, assainissement, drainage) constituent un outil privilégié du développement agricole. Ils comportent des opérations d'aménagement de rivières et de bassins, d'irrigation, d'assainissement et de drainage des terres agricoles ainsi que la construction de barrages.

Rappelons que les propositions présentées par le Conseil économique et social en matière d'hydraulique agricole (séance des 8 et 9 mai 1979 : rapport de M. Claude Sabin) prévoient une importante accélé-

ration des infrastructures et des équipements en irrigation, drainage et aménagements de rivières : le plan ainsi établi se propose de porter en vingt ans les surfaces irriguées de 1 à 3 millions d'hectares, les superficies drainées de 2 à 5 millions d'hectares, de créer une réserve globale d'eau de 3 milliards de mètres cubes dont 500 millions de mètres cubes en première urgence. A cet effet, le montant des crédits budgétaires devrait, selon le rapporteur, être triplé : l'aide de l'Etat serait réservée aux équipements d'amont (barrages, forages, pompes, aménagements d'eau...), le taux de subvention modulé et le Crédit agricole doté d'une enveloppe spécifique « hydraulique agricole » (hors encadrement).

c) Les dispositions de la loi d'orientation agricole.

Les dispositions suivantes de la loi d'orientation agricole nécessitent des dépenses budgétaires directes :

c.1.) l'article 25 qui prévoit la création d'ici à 1985 dans tous les départements d'un **répertoire de la valeur des terres agricoles** ;

c.2.) l'article 73 qui prévoit l'établissement dans chaque département d'une **carte des terres agricoles**. Cette carte devra être consultée à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme et des études précédant les opérations susceptibles d'entraîner une réduction sensible de l'espace agricole ou d'affecter gravement l'économie agricole de la zone concernée. Bien que le texte ne fixe pas de délai pour l'établissement de ces cartes, on peut raisonnablement penser que la quasi-totalité de celles-ci devra être publiée d'ici à 1985.

c.3.) l'article 76 qui institue le **remembrement-aménagement**. Cette procédure associera l'élaboration d'un document d'urbanisme et le déroulement d'une opération de remembrement.

Au titre de l'année 1981, une somme de près de 10 MF a été réservée à la mise en œuvre de ces trois dispositions. Celle-ci devrait permettre, à hauteur d'environ 6 MF, de commencer les opérations d'établissement du répertoire (environ 4 MF) et de réaliser une première série de cartes des terres agricoles (environ 2 MF). Par ailleurs, les 4 MF restants seront affectés au lancement d'opérations expérimentales de remembrement-aménagement.

L'ensemble de ces crédits a été réservé sur le chapitre 61-40 article 20 — du ministère de l'agriculture, qui concerne l'adaptation de l'appareil de production agricole — aménagements fonciers.

Afin d'avancer la fin du premier remembrement qui semble ne pouvoir se terminer qu'à un horizon de 20 à 25 ans, une nouvelle dynamique serait nécessaire en 1981, ce que le niveau des crédits ne permet

pas. Bien évidemment, il convient de tenir compte des aides accordées en supplément des crédits d'Etat par les EPR et les Conseils généraux. Mais, aucune étude ne nous permet actuellement d'en avoir une vue globale, ce qui expliquerait pourtant un grand nombre de distorsions enregistrées.

Ajoutons qu'en ce qui concerne les subventions aux S.A.F.E.R., un effort supplémentaire devrait être réalisé afin d'abonder plus sensiblement ces actions qui conditionnent directement la productivité en agriculture et contribuent à atténuer les disparités régionales nées de potentialités mal exploitées.

3. — L'amélioration des structures agricoles

La terre constitue l'appareil premier de production agricole, d'où un double objectif : l'organisation foncière et l'amélioration des conditions d'exploitation. Dans ce volet de la politique agricole, l'action principale est menée par le Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles (F.A.S.A.S.A.) essentiellement à travers l'octroi de l'indemnité viagère de départ (I.V.D.).

Depuis sa création, l'I.V.D. favorisant la cessation d'activité a permis de libérer près de 10 millions d'hectares, soit le tiers de la surface agricole utile de la France et de toucher 576 000 bénéficiaires. Cependant cet avantage, non revalorisé ayant cessé d'être incitatif, comme le montre la diminution marquée du nombre d'I.V.D. attribuées depuis 1975, un effort s'avère nécessaire.

Aussi, dans le cadre de la loi d'orientation agricole, il a été décidé d'inciter au départ les agriculteurs dans la tranche d'âge de 60 à 65 ans afin de permettre l'installation de jeunes exploitants.

Une première étape a été franchie au début de l'année 1980, par une revalorisation substantielle de l'indemnité viagère de départ non complément de retraite qui est passée à compter du 1^{er} janvier 1980 de 8 340 F à 15 000 F pour un agriculteur avec charge de famille et de 5 460 F à 10 000 F pour un agriculteur sans charge de famille.

L'article 70 de la nouvelle loi d'orientation modifiant l'article 27 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 relatif à l'octroi d'une indemnité viagère de départ, prévoit un certain nombre de mesures réformant profondément le système actuel d'attribution de cette aide à la cessation d'activité.

A cet effet, trois mesures nouvelles visant à accélérer le mouvement de libération des terres auront pour conséquence d'avancer la date de départ à la retraite des agriculteurs âgés ; l'augmentation du nombre des bénéficiaires de l'I.V.D. pourrait passer de 14 000 à 20 000 en 1980 et 25 000 en 1981 et 1982.

En effet désormais :

a) les agriculteurs âgés de 60 à 65 ans (ou 55 ans en cas d'invalidité ou de veuvage) non bénéficiaires d'un avantage de vieillesse mais en mesure d'y prétendre à l'âge requis peuvent bénéficier d'une « **indemnité annuelle de départ** » de 10 000 F si le demandeur est sans charge de famille et de 18 000 F lorsqu'il a des charges de famille.

b) à cette indemnité annuelle de départ se substituera une « **indemnité viagère de départ** » ayant le caractère d'un complément de retraite lorsque les intéressés percevront un avantage de vieillesse agricole. Il est prévu de moduler cet avantage en fonction de l'âge auquel le bénéficiaire aura cessé son activité ;

c) pendant une période transitoire prenant fin le 1^{er} janvier 1983, les agriculteurs, à titre principal bénéficiaires d'un avantage de vieillesse agricole obtenu après leur 65^e anniversaire et ayant cessé leur activité à cet âge, pourront encore prétendre à l'Indemnité Viagère de Départ ayant le caractère d'un complément de retraite.

Passée cette date, les agriculteurs âgés de plus de 65 ans se verront refuser l'Indemnité Viagère de Départ, exception faite de ceux qui sont titulaires de « l'Indemnité Annuelle de Départ ».

L'instauration de ces mesures a pour objectif de toucher le plus grand nombre d'agriculteurs âgés au moins de 60 ans, composant les classes de la population née entre 1920 et 1925, en les engageant, grâce à cette incitation financière accrue et à ce butoir de l'âge auquel intervient la cession, à cesser leur activité avant 65 ans.

En conséquence, les dotations relatives à l'amélioration des structures pour 1981 enregistrent une progression de 4 % et s'établissent à 1,5 milliard de F. Cette majoration est due :

— à l'augmentation du nombre d'indemnités viagères de départ susceptibles d'être attribuées en 1981 (5 000 de plus qu'en 1980) et à la modification du montant de l'I.V.D. non complément de retraite : les dépenses de 1981 pourraient, de ce fait, être supérieures de 80 millions de francs à celles de 1979 ;

— à l'effort tout particulier en matière de dotation d'installation des jeunes agriculteurs, qui va être revalorisée très sensiblement dans toutes les zones (+ 37,2 millions de francs).

Par contre, aucune revalorisation de l'indemnité complémentaire au conjoint (I.C.C.) n'est prévue alors que son calcul est dépendant de la retraite de base. Bien au contraire, les crédits relatifs à cette action régressent de 14,5 millions de francs.

4. — **Le volet social**

La loi d'orientation agricole prévoit notamment la réforme :

— des conditions d'assujettissement,

— des retraites des exploitants comportant la revalorisation des retraites proportionnelles, la modification des conditions d'attribution de la retraite forfaitaire (exigence de 25 ans d'activité agricole pour bénéficier du montant maximum de cette retraite et proratisation), la suppression de la retraite forfaitaire pour les personnes exerçant une activité agricole à titre secondaire.

L'application en 1981 des dispositions relatives à l'**assujettissement et à la retraite forfaitaire** se traduit par des économies de l'ordre de 30 millions de francs tandis que le coût des mesures assurant la **revalorisation des retraites proportionnelles** est estimé à 234 millions de francs.

B. — **LE BUDGET ET LE PLAN QUINQUENNAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉLEVAGE**

1. — **Les grandes options du plan**

L'objectif du plan est de permettre à l'élevage d'apporter une contribution significativement accrue à l'économie nationale au cours des cinq prochaines années.

Six options fondamentales sous-tendent les mesures retenues par le Gouvernement :

— faciliter la reconversion laitière en offrant aux producteurs de véritables choix dans des conditions de sécurité satisfaisantes,

— promouvoir un modèle français de développement fondé sur une plus large autonomie et une meilleure valorisation des ressources nationale,

— renforcer l'appareil technique indispensable à une meilleure maîtrise technico-économique des élevages,

— améliorer la qualité de notre production et son adéquation à l'évolution de la consommation,

— développer les industries de transformation indispensable à une meilleure valorisation de la production,

— accroître les exportations afin d'amener ce secteur aujourd'hui déficitaire à contribuer efficacement à l'équilibre de notre balance commerciale.

Ce programme, qui concerne le **développement des élevages destinés spécifiquement à la production de viande** a des incidences sur l'économie laitière, mais il n'a pas pour objet de traiter les problèmes de la filière « lait » dans leur ensemble.

2. — Les moyens financiers mis en œuvre

Afin d'assurer la réalisation des objectifs retenus, des moyens financiers supplémentaires seront mobilisés **sur l'ensemble des cinq années du plan pour un montant total de 5,5 milliards de francs.**

Il convient d'ajouter à ces sommes, les moyens complémentaires dont pourront bénéficier les éleveurs au titre des divers assouplissements apportés aux conditions d'octroi des prêts bonifiés, notamment des « **prêts spéciaux d'élevage** » (P.S.E.).

Cet effort important devra être complété par l'adoption à Bruxelles des nécessaires mesures relatives aux organisations communes de marché, des viandes bovines et ovines notamment, et une hiérarchie des prix plus favorable aux spéculations orientées vers la production de viande.

3. — Les mesures retenues

Le plan pluriannuel de développement de l'élevage comporte des mesures de portée générale et d'autres qui concernent plus particulièrement chacun des secteurs de production.

a) *Les mesures à caractère général.*

a.1.) *La revalorisation de l'indemnité spéciale de montagne (I.S.M.) et de l'indemnité spéciale de haute montagne (I.S.H.M.).*

Conformément aux décisions arrêtées lors des Conseils des Ministres du 16 avril 1980 et du 17 septembre 1980, l'I.S.M. sera revalorisée de 75 % entre le 1^{er} janvier 1980 et le 1^{er} janvier 1981 passant ainsi de 200 F à 350 F et l'Indemnité spéciale de Haute Montagne passant de 260 F à 525 F par unité de gros bétail.

a.2.) *L'aménagement du régime des prêts bonifiés.*

Divers aménagements seront apportés au régime des prêts bonifiés afin de les rendre plus facilement accessibles aux éleveurs orientés vers la production de viande. En particulier :

— le **plafond d'encours** des prêts (prêts spéciaux élevage et prêts à moyen terme ordinaire) sera porté de 500 000 à 650 000 F, les conditions de bonification applicables aux uns et aux autres étant harmonisées,

— la **durée des prêts** spéciaux élevage sera porté de 12 à 15 ans pour les élevages de bovins allaitants et de chevaux lourds et de 7 à 12 ans pour les élevages ovins.

a.3.) *L'appui technique et la formation.*

Le renforcement de l'encadrement technique existant et la priorité donnée à l'élevage, notamment à travers la mise en œuvre des « réseaux d'expérimentation et de démonstration » doit être, comme la formation des éleveurs, une condition importante de réussite du plan et d'atteinte de ses objectifs.

b) *Le secteur de la viande bovine.*

Il conviendra d'obtenir à Bruxelles un renforcement des mécanismes de l'organisation commune de marché, qui passe par l'instauration d'une hiérarchie des prix plus favorable au secteur de la viande bovine et la création de mécanismes d'intervention pour les vaches et les animaux maigres.

Les mesures d'appui technique sont particulièrement importantes dans ce secteur ; elles passeront en priorité par les conventions régionales, et leur bénéfice sera étendu aux éleveurs situés aujourd'hui hors groupements de producteurs mais qui s'engageront à rejoindre l'organisation économique.

L'accent sera mis également sur les actions d'amélioration sanitaire et de progrès génétique.

Dans l'attente des effets du Plan, il a été jugé nécessaire d'instituer une **aide aux troupeaux allaitants** par versement d'une allocation de 116,94 F par vache, financée par le F.E.O.G.A. majorée d'un complément national de 113,06 F par vache pour les 40 premières vaches allaitantes de chaque exploitation.

Ces aides sont strictement réservées aux exploitants qui s'engagent à ne plus livrer de lait, pendant un an à compter de la date de versement des aides et à maintenir sur l'exploitation, pendant une durée **minimum** de 6 mois, un effectif de vaches allaitantes au moins égal à celui pour lequel le bénéfice de la prime a été octroyée. Afin de renforcer l'orientation économique de cette aide en faveur de la production de viande bovine, les races laitières très spécialisées en ont été exclues.

c) Le secteur de la viande ovine.

Seule une organisation commune de marché pourra assurer durablement dans ce secteur une garantie de revenu aux éleveurs.

Afin de permettre aux producteurs de faire face à une concurrence communautaire accrue, il convient toutefois d'augmenter la productivité des troupeaux et une série de mesures d'appui technique, d'amélioration sanitaire et de progrès génétique devra concourir à cet objectif.

Des subventions aux investissements seront attribuées pour la création de parcs, enclos, l'acquisition de petits équipements et la création de bâtiments d'élevage.

L'organisation économique sera renforcée par le développement des groupements de producteurs et des subventions octroyées aux investissements collectifs et à l'aménagement des **adattoirs**.

En outre, les conditions d'attribution de l'I.S.M. ont été améliorées pour les ovins par :

— l'extension des Indemnités Spéciales de Haute Montagne, de montagne et de piémont aux antenaises,

— la création d'une indemnité compensatoire pour les brebis-mères et les antenaises dans les autres régions défavorisées. Cette indemnité a été fixée à 100 F par unité de gros bétail (U.G.B.) dans la limite de 40 U.G.B. par exploitation.

d) *Les autres secteurs.*

Les politiques d'encouragement au développement des autres secteurs de production seront maintenues et renforcées :

— dans le secteur du **porc** où le déficit de notre balance commerciale doit être réduit, le plan prévoit le maintien et l'aménagement des garanties apportées par les caisses de compensation,

— dans le secteur de l'**aviculture** où notre capacité d'exportation devrait pouvoir être largement augmentée,

— dans le secteur des **chevaux lourds** où la baisse de notre production doit être enrayée.

4. — **La traduction budgétaire**

La question se pose de savoir comment ces engagements ont pu être tenus dans le projet de budget de l'agriculture pour 1981.

a) *La valorisation de la production agricole.*

Il est proposé un ajustement des crédits prévus en faveur des actions techniques et économiques dans les domaines de la **production animale** (+ 14,3 MF).

En outre un crédit supplémentaire de 14,6 MF est inscrit au titre de la **sélection animale** en application du plan pluriannuel de l'élevage pour les espèces bovine et porcine.

C'est un crédit global de 145,8 millions de francs qui sera affecté en 1981 aux actions relevant de l'amélioration génétique. Il devrait permettre de poursuivre l'application de la politique d'encouragement à la sélection animale qui consiste essentiellement :

— à mettre à la disposition de l'appareil de production des reproducteurs lui permettant d'assurer sa fonction dans des conditions de compétitivité satisfaisantes vis-à-vis de nos partenaires de la communauté et de nos concurrents des pays tiers,

— à préserver le potentiel de production de viande représenté par la fraction du troupeau bovin ayant la production de lait pour fonction principale,

— à améliorer la capacité de production de viande à partir du troupeau bovin allaitant et des autres espèces animales, ovine et porcine notamment.

Dans le cadre du plan pluriennal de l'élevage, tout en poursuivant la recherche d'une réduction de coût des contrôles de performances en élevage, élément essentiel du coût de la sélection, les moyens proposés pour 1981 seront essentiellement consacrés :

— aux actions de contrôle des qualités bouchères pour les reproducteurs destinés à l'insémination artificielle appartenant à des races traites,

— au développement des actions tendant à la qualification objective des reproducteurs sur les qualités d'élevage et sur les qualités bouchères,

— à l'amélioration de la diffusion des reproducteurs répondant le mieux aux besoins.

b) L'orientation des productions.

Une nouvelle ligne relative aux primes pour le maintien du troupeau des vaches allaitantes est créée. Les crédits s'y afférant s'élèvent à 222,5 MF représentant le paiement de la partie française de la prime pour 1981.

Rappelons que le montant de la prime est fixé à 230 F pour les 40 premières vaches allaitantes : 116,94 F financés par le F.E.O.G.A. (soit 20 écus par vache) et 113,06 F par le budget national. A partir de la 41^e vache allaitante, seule la partie communautaire est versée.

c) La prophylaxie.

Les crédits alloués à cette action pour 1981 sont en diminution de 2,8 % et s'élèvent à 297,1 MF. Compte tenu des importants remboursements de la C.E.E. qui arriveront en 1981 et représentant la partie communautaire d'abattages réalisés en 1980, pour la plupart (retard dû aux exigences budgétaires européennes), c'est une dotation sensiblement identique à celle de 1980 qui sera affectée à la prophylaxie.

Toutefois, eu égard aux efforts réalisés par les éleveurs français et afin d'encourager vraiment la lutte contre les maladies des animaux, il apparaît nécessaire de procéder à une revalorisation des primes d'abattage notamment lorsque plus de 20 % du cheptel ou l'intégralité de celui-ci est abattu.

d) *Les aides aux zones défavorisées et de montagne.*

Ces dotations progressent de 31,8 % essentiellement sous l'effet d'une augmentation de 33,4 % des crédits relatifs aux indemnités spéciales dans les zones défavorisées. C'est le résultat, à la fois de la revalorisation de 20 % de l'I.S.M. en 1981 (+ 30 % en 1980) et de l'apport d'un crédit supplémentaire de 58 MF au titre des interventions pour le plan pluriannuel de l'élevage.

C. — L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL

Le développement et la modernisation de l'activité agricole, la possibilité d'accueillir en milieu rural des activités nouvelles (loisirs, tourisme, artisanat, petites industries, services) adaptées à des zones de faible densité, impliquent l'amélioration du cadre et des conditions de vie et, dans les zones les plus en retard ou en dépeuplement excessif, des interventions spécifiques ou complémentaires.

Le recensement général de la population de 1975 a mis en évidence une baisse de la part de la population rurale dans la population totale, passant de 29,8 % en 1968 à 28,7 % en 1975. Cette donnée globale masque des écarts locaux plus révélateurs ; c'est ainsi que les communes rurales des zones proches des grandes agglomérations ont vu leur population croître de plus de 30 % (communes dortoirs) alors que les régions du centre et du sud-ouest, notamment, ont perdu de 5 à 10 % de leur population rurale.

Le nécessaire coup d'arrêt à la tendance séculaire à l'exode agricole et rural a été réaffirmé par le Comité central de planification du 3 avril 1979. Il constitue l'un des axes essentiels de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980.

1. — Les objectifs

La politique poursuivie dans ce domaine vise à :

a) favoriser le développement, la création et la diversification d'activités et d'emplois dans les zones rurales, notamment par la réalisation des équipements collectifs nécessaires et par l'intervention du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural.

b) soutenir les capacités d'entreprendre et encourager les initiatives locales, notamment par la conception et la mise en œuvre des « plans d'aménagement rural » et des « contrats de pays ».

c) améliorer la qualité du cadre de vie rural.

2. — Le renforcement des actions

Les actions correspondantes ont été renforcées dans les secteurs fragiles dans le cadre du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) institué par le décret du 3 juillet 1979.

Placé sous la présidence du Premier ministre et la vice-présidence du ministre de l'agriculture, le F.I.D.A.R. qui regroupe les crédits du fonds de rénovation rurale, du fonds d'action rurale, et la partie du fonds interministériel d'aménagement du territoire concernant les contrats de pays et les services publics ruraux, a pour vocation de favoriser l'établissement de programmes de développement réunissant, pour une aire géographique déterminée, tous les participants, qu'il s'agisse des ministères concernés, des collectivités locales intéressées ou de toutes autres personnes morales de droit public ou de droit privé, qui pourront ainsi conjuguer en des ensembles cohérents leurs moyens et interventions respectifs.

Par ailleurs, dans certaines zones caractérisées par des déséquilibres démographiques ou économiques structurels, le ministère de l'agriculture met en œuvre des politiques particulières qui, suivant la nature des problèmes posés et les caractéristiques des zones concernées, revêtent l'aspect d'actions complémentaires ou d'aides spécifiques.

Il en est ainsi des zones agricoles défavorisées (zones de montagne et autres zones agricoles défavorisées), au sens de la directive communautaire du 28 avril 1975, dans lesquelles la population est en régression constante et l'activité agricole confrontée à des difficultés qui contribuent à réduire le revenu des exploitants. Dans ces zones, les interventions publiques ont pour but de freiner les départs en réduisant les handicaps subis par les agriculteurs.

Dans le cadre des grands aménagements régionaux, les actions entreprises avec l'aide de l'Etat concernent la mise en valeur des régions méditerranéennes, du Sud-Ouest et du Massif central. Elles se manifestent par un apport de moyens financiers spécifiques mis en œuvre par l'intermédiaire des sociétés d'aménagement régional.

3. — Les dotations proposées

Les crédits prévus au budget de 1981 pourront autoriser notamment :

— le soutien au développement, à la création et à la diversification d'activités dans les secteurs ruraux où se posent des problèmes économiques et démographiques dans le cadre du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.). En liaison avec le délégué à l'aménagement du territoire, seront mises en œuvre les orientations du comité interministériel d'aménagement rural, et les moyens du F.I.D.A.R. (321 millions de francs en 1981, dont 60 millions de francs pris en compte dans le groupe de programmes 8.2. « Interventions pour l'aménagement rural ») seront affectés à la réalisation de programmes de développement ;

— la prise en charge de la réévaluation de 75 % en deux étapes du montant des indemnités compensatoires a été décidée, la première de 50 % étant intervenue en 1980, la seconde prenant effet au 1^{er} janvier 1981. Des négociations ont été engagées auprès des services de la commission des Communautés Européennes pour relever le plafond des indemnités compensatoires.

Toutefois, au regard des objectifs ambitieux impartis au F.I.D.A.R. on constate que le projet de budget pour 1981 ne prévoit qu'une « progression » de + 4,5 % en autorisations de programme, réparties entre deux articles : les Iles du Ponant pour 3 millions de francs et le F.I.D.A.R. lui-même pour 318,07 millions de francs.

Parallèlement, les crédits de paiement n'augmentent que de 11 % en termes réels puisque, s'ils passent de 100 millions de francs en 1980 à 271,2 millions de francs en 1981, il est néanmoins nécessaire de prendre en compte pour 1980 et 1981 les crédits de paiement du F.A.R. et de la Rénovation rurale.

Dans ce contexte, il convient de souligner que, selon une analyse réalisée en 1979 pour la D.A.T.A.R. sur les années 1968-1975, les « zones à évolution préoccupante », sont celles qui connaissent une démographie faible (exode rural fort, vieillissement accentué), une baisse générale des activités, un faible encadrement urbain et un fort enclavement des communes rurales. Elles rassembleraient 28,5 % de la population française totale soit plus de 50 % de la population rurale et occuperaient 56 % du territoire national, soit 49 départements.

Compte tenu de la gravité de la situation, le budget proposé pour le F.I.D.A.R. en 1981, ne paraît pas doté de moyens à la mesure de la politique à mettre en œuvre qui ne saurait se contenter seulement d'actions légères d'impulsion et d'accompagnement économique.

CHAPITRE II

LE RÉAMÉNAGEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Première expression politique issue de l'application du Traité de Rome, la politique agricole commune (P.A.C.) résulte d'un compromis recherché en permanence pour tenter d'asseoir la construction européenne.

Après vingt ans de fonctionnement le bilan d'ensemble apparaît positif : grâce à la création d'un vaste marché agricole unique et organisé, l'agriculture communautaire est devenue un secteur moderne en plein essor, procurant à l'Europe la sécurité de ses approvisionnements.

Son action se concrétise, par ailleurs, par un développement des échanges avec les pays tiers, par un élargissement de la gamme des produits offerts aux consommateurs ; elle se traduit par l'amélioration des structures agricoles et aurait dû procurer aux exploitants un accroissement sensible de leur revenu.

S'il n'en est pas ainsi, c'est que, en fait des distorsions demeurent au plan tant de la protection communautaire que de l'organisation des marchés dont certaines lacunes originelles n'ont pas disparu.

Ceci explique les déséquilibres apparus sur certains marchés ainsi que la croissance des dépenses de couvertures liées à la solidarité financière.

Sérieusement attaquée en raison de son coût budgétaire, la politique agricole commune connaît des périodes de tensions et de crise ouverte de plus en plus fréquentes qui conduisent certains de nos partenaires à s'interroger sur la nécessité de son maintien.

La situation est parvenue à un tel point de gravité que l'urgence d'une réforme semble s'imposer. En tout état de cause, la question est posée de savoir si, dans le respect des principes qui en constituent le fondement, le moment n'est pas venu, dans le but même de préserver cette politique, de procéder à un réaménagement d'ensemble des règlements qui la régissent.

A. — LA MISE EN ŒUVRE ET LES PRINCIPES DE BASE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

1. — L'histoire de sa mise en place

Dans son **article 38**, le Traité de Rome dispose que l'agriculture fait partie du Marché commun :

« le Marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles. Par produits agricoles, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ses produits ».

Il prévoit des dispositions spéciales pour l'agriculture :

« le fonctionnement et le développement du Marché commun pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune des Etats membres ».

L'**article 39** de ce même traité assigne à cette politique cinq objectifs généraux :

- accroître la productivité,
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole,
- stabiliser les marchés,
- garantir la sécurité des approvisionnements,
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Pour atteindre ces objectifs, il est prévu d'emprunter deux voies essentielles :

- l'organisation commune des marchés par la création progressive de marchés uniques par produit et la fixation de prix communs annuels ;
- le financement communautaire.

Quelques grandes étapes ont jalonné une mise en place laborieuse :

— **1962-1963**, adoption des règlements d'organisation commune des marchés des **céréales, porc, œufs et volailles, fruits et légumes, vin, puis du lait et riz et des produits laitiers, viande bovine**, qui entreront en vigueur en 1967 et 1968 ; création du **Fonds Européen d'orientation et de garantie Agricole (F.E.O.G.A.)**.

— **1966** : accord sur la procédure de financement du F.E.O.G.A. et adoption de l'organisation commune des marchés des **matières grasses et du sucre**,

— **1969** : apparition des premiers **montants compensatoires monétaires (M.C.M.)**, provisoires à la suite de la dévaluation du franc français et de la réévaluation du Deutsche Mark,

— **1970** : adoption du **règlement financier agricole définitif**,

— **1971** : **généralisation des M.C.M.**,

— **1972** : adoption de trois directives en matière de politique agricole (**modernisation, encouragement à la cessation d'activité, amélioration de la formation professionnelle**).

2. — Les quatre principes fondamentaux

Orientée dans des directions précises, à savoir : les marchés et les prix, les structures, les aspects sociaux et les relations commerciales avec les pays tiers, la politique agricole commune repose sur quatre principes essentiels :

a) **la libre circulation des produits à l'intérieur de la communauté** : à cette fin sont supprimés les droits de douane et les restrictions quantitatives.

b) **la préférence communautaire** : celle-ci a pour but de donner priorité aux produits des agriculteurs de la Communauté sur les produits importés et d'éviter que des produits importés des pays tiers à des prix plus bas que ceux pratiqués dans la C.E.E. fassent baisser les cours des marchés intérieurs.

A cet effet, deux mécanismes fonctionnent : celui des **prélèvements** qui correspond à l'établissement des taxes à l'importation et celui des **restitutions** à l'exportation.

Les **prélèvements** (différence entre le prix intérieur C.E.E. et le prix proposé à l'importation) permettent aux produits importés d'être

rendus sur le Marché commun à un niveau voisin des prix incitatifs ou d'orientation.

Les **restitutions**, quant à elles, s'analysent comme une compensation financière versée aux exportateurs qui ne peuvent trouver des débouchés qu'en vendant à des prix inférieurs (prix mondiaux) aux prix européens. Ce sont des subventions à l'exportation.

c) **l'unité de marché et de prix** : pour éviter des concurrences désordonnées au sein du Marché commun, la C.E.E. définit des prix communs et s'efforce de maintenir les prix du marché aussi proches que possible des prix considérés comme souhaitables pour les producteurs : prix indicatifs pour les céréales, le lait, les graines oléagineuses, le sucre ; prix d'orientation pour les veaux, les gros bovins, le vin.

Toutefois, le prix réellement garanti au producteur résulte d'un prix d'intervention, qui est celui auquel les organismes d'intervention sont tenus d'acheter les produits qui n'ont pas trouvé d'acquéreur à un prix supérieur.

d) **la solidarité financière** : les Etats membres sont solidairement responsables des conséquences financières des mesures prises en application des règlements du marché.

Le **F.E.O.G.A.**, alimenté par le budget de la C.E.E., effectue les péréquations requises par le jeu des prélèvements et restitutions et procède au financement des achats de dégagement sur le marché intérieur. Il intervient également pour aider l'amélioration des structures agricoles.

Avant de procéder à un examen détaillé des diverses lacunes et entorses qui ont conduit, au fil des années, à la remise en cause de ces quatre principes et provoqué les graves déséquilibres constatés actuellement, il apparaît intéressant de dresser un bilan des résultats de la politique agricole commune, témoignant au-delà des attaques dont elle fait l'objet, de sa réussite indéniable.

B. — LES RESULTATS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

1. — Un développement sans précédent de l'agriculture européenne

Prenant en compte des agricultures aux caractéristiques extrêmement différentes, à plus d'un titre, la politique agricole commune a

mené tant sur le plan intérieur que sur le plan extérieur un certain nombre d'actions dont les résultats sont positifs. Elle a ainsi permis :

a) *une intensification de la production* qui assure à la Communauté Economique Européenne une sécurité de ses approvisionnements, illustrée par le tableau ci-après :

(U : 1 000 T)

Principales productions	1970	1979	%
— Blé	40 000	50 000 (1980)	+ 25 %
— Sucre	8 000	11 500	+ 44 %
— Oléagineux	1 000	1 400	+ 40 %
— Légumes	19 300 (1973)	28 000	+ 45 %
— Fruits	16 500 (1973)	18 000	+ 9 %
— Vin (1 000 hl)	127 000 (1972)	128 000	—
— Lait	91 200 (1973)	102 000	+ 12 %
— Beurre	1 500	1 950	+ 30 %
— Viande bovine	5 900	6 800	+ 15 %
— Viande porcine	7 500	9 800	+ 30 %

b) *un élargissement notable de la gamme des produits offerts aux consommateurs*. On a pu estimer que le nombre d'articles de la branche alimentaire proposés avait triplé au cours des cinq premières années d'application de la P.A.C.

c) *une amélioration des conditions d'exploitation* qui se traduit par une généralisation de la mécanisation et des méthodes culturales scientifiques.

La Communauté possède ainsi, avec plus du quart des tracteurs, le premier parc mondial dans ce domaine : alors que, en 1955, on dénombrait 1,5 tracteur pour 100 hectares, vingt ans plus tard, ce chiffre était passé à 5. Près de 86 % de la récolte de céréales et de betteraves sucrières est entièrement mécanisée.

Dotée du quatrième parc mondial de moissonneuses-batteuses, elle possède probablement le premier parc mondial de trayeuses ; près de 80 % des vaches laitières sont traitées mécaniquement.

Par ailleurs, sa consommation d'engrais par hectare est très élevée — ayant augmenté de près de 50 % ces quinze dernières années — ; en effet, bien qu'elle ne possède que 2 % de la superficie agricole utilisée dans le monde, la Communauté consomme 18 % des engrais potassiques, 15 % des engrais phosphatés et 13 % des engrais azotés consommés dans le monde.

Grâce à cette forte consommation, à une sélection poussée des variétés, à des sols et des climats propices, l'Europe possède des rendements à l'hectare parmi les plus élevés (la productivité par hectare augmente de 2,4 % par an).

d) Une lente modification des structures d'exploitation

Certes, pour une économie aussi développée, la taille moyenne des exploitations demeure encore petite (17 hectares) par rapport à celle des grandes agricultures extensives du monde (120 hectares aux Etats-Unis, 180 au Canada).

Cependant on constate une tendance à l'accroissement : en 1968, cette superficie était de 11 hectares ; quant aux exploitations de plus de 50 hectares leur nombre est passé en dix ans de 170 000 à 335 000.

e) Une importante croissance des échanges commerciaux intra et extra-communautaires

Ce phénomène se traduit par une augmentation très sensible des échanges entre les Etats membres et par un développement marqué des échanges avec les pays tiers ainsi que le montrent les deux tableaux ci-après.

PRODUITS AGRICOLES

(En milliards d'Ecus)

Années	Intra C.E.E.		Extra C.E.E.	
	Importations	Exportations	Importations	Exportations
1973	15,7	15,6	24,8	7,5
1978	30,7	30,4	37,0	13,3
1979	33,9	34,1	40,1	15,3
% 79/73	+ 115	+ 118	+ 61,2	+ 104

DENRÉES ALIMENTAIRES, BOISSONS, TABACS

(En milliards d'Ecus)

Années	Intra C.E.E.		Extra C.E.E.	
	Importations	Exportations	Importations	Exportations
1958	2,3	2,2	7,2	1,8
1970	7,6	7,4	10,9	4
1979	28,6	29,1	24,5	13,2

Le premier tableau — établi à partir de l'étude la plus récente de l'Office des statistiques de la C.E.E. — permet de voir que les importations communautaires (74 milliards d'Ecus) ont progressé de près de 10 % en 1979 tandis que les exportations (49 milliards d'Ecus) augmentaient de 12 %.

On constate sur le deuxième tableau que les échanges de produits agro-alimentaires entre Etats membres ont été multipliés par 12 en vingt ans passant de 2,3 à 28,6 milliards d'Ecus.

Malgré ces bons résultats d'activité la Communauté présente un bilan déficitaire (— 25 milliards d'Ecus) de ses échanges agricoles en 1979.

En tout état de cause, la politique agricole commune a contribué à une certaine stabilité des prix à la consommation : certes, les prix pratiqués sont relativement élevés, puisqu'ils doivent, en règle générale, assurer, à eux seuls, un niveau équitable aux producteurs. Mais le régime communautaire met le consommateur européen à l'abri des flambées de prix du marché mondial.

Ainsi, le système des prélèvements à la frontière a joué au profit des producteurs quand les cours mondiaux étaient bas et bénéficié aux consommateurs lorsqu'ils ont été très élevés.

Ayant ainsi réalisé une véritable révolution de son agriculture, la Communauté constitue un ensemble économique agricole de taille mondiale.

2. — La physionomie actuelle de l'agriculture européenne

Dotée d'un large marché de consommation de 261 millions d'habitants (+ 2,4 % en 10 ans) et d'une vaste zone de production de 93 millions d'hectares de surface agricole utile (— 1,6 % en 10 ans), la

Communauté compte 8 millions d'agriculteurs (8,9 % de la population active totale) pour 5 millions d'exploitations (— 16 % en 10 ans).

Sa production agricole finale s'élève à 96,4 milliards d'Ecus contre 48 milliards en 1970 (+ 100 %), ce qui représente 4,2 % de son P.I.B. total.

Se situant parmi les premiers consommateurs et producteurs agricoles du monde, la Communauté est la première puissance commerciale en ce domaine.

Or cet édifice — patiemment construit — au sein duquel les agricultures des Etats membres et notamment celle de notre pays, ont trouvé une place de choix, est présentement en danger.

Confrontée à un ralentissement démographique, à une stagnation de la consommation, à une saturation des besoins primaires et au resserrement du marché mondial à des « prix commerciaux », la politique agricole commune — avec sa production en croissance constante (la Communauté est à présent auto-suffisante pour une majorité de produits) — enregistre des déséquilibres grandissants, cause essentielle de l'accroissement des charges financières qu'elle induit.

C. — LES DONNEES DE LA CRISE ACTUELLE

Une analyse des causes de la croissance des lourdes charges financières supportées laisse apparaître qu'aux faiblesses originelles des mécanismes mis en place sont venus s'ajouter récemment des facteurs nouveaux de perturbation.

1. — Les faiblesses originelles

a) les insuffisances de la protection communautaire.

Sans méconnaître la contrainte commerciale qui oblige la Communauté européenne à poursuivre une politique active d'échanges

extérieurs — conçue en terme de réciprocité — il est indéniable que le dispositif communautaire souffre d'entorses diverses.

C'est ainsi que dans le cadre du G.A.T.T. et des négociations commerciales multilatérales diverses (Convention de Lomé, Tokyo Round...) la consolidation d'un certain nombre de positions tarifaires a conduit à l'exclusion du système de la protection communautaire certaines productions. Il s'agit, notamment, des protéines végétales et animales, de certains substituts des céréales, des matières grasses, des fruits et légumes, de la viande bovine, des conserves, etc.

Trois secteurs particuliers méritent attention :

— le **sucre** : à la suite de l'accord sur le sucre annexé à la **Convention de Lomé**, la Communauté a accepté de garantir l'écoulement du sucre des pays du Commonwealth à hauteur de 1,3 million de tonnes. Le coût de cette dérogation substantielle en faveur du « sucre A.C.P. » (Afrique, Caraïbes, Pacifique) a représenté en 1980, **405 millions d'Ecus** pour le budget de la C.E.E.,

— le **beurre** : dans le cadre de l'**accord d'adhésion de la Grande-Bretagne**, une garantie d'écoulement a été accordée au beurre néo-zélandais à hauteur de 115 000 tonnes par an, soit un coût budgétaire en 1980 de **153 millions d'Ecus**,

— la **viande bovine** : les importations sous accords préférentiels s'élèvent à près de 450 000 tonnes par an. Ainsi dans le cadre du **Tokyo-Round**, le contingent G.A.T.T. de viande bovine congelée a été porté de 38 500 à 500 000 tonnes (sans os) ; un contingent G.A.T.T. sans prélèvement de 21 000 tonnes de découpes spéciales de viande bovine a été ouvert ; un contingent de 2 250 tonnes de viande de « Buffalo » sans prélèvement a été ouvert à l'Australie...

Le coût pour la C.E.E. des pertes de prélèvements a été chiffré à **200 millions d'Ecus pour 1980**.

Ce phénomène a plusieurs conséquences :

— sur le **plan de la consommation**, on constate un **effet de substitution** du produit pénétrant aux prix du marché mondial au produit communautaire, ce qui nécessite le report sur le marché mondial de l'éventuel excédent communautaire.

Le cas typique est celui du **manioc**. Le développement de la consommation de ce produit — qui entre dans la C.E.E. sans prélèvement — limite les débouchés des céréales européennes et entraîne des distor-

sions de concurrence entre les éleveurs qui n'ont pas accès aux produits de substitution dans les mêmes conditions de prix de revient.

— **sur le plan de la production**, certains produits communautaires n'ont pu se développer que grâce à l'octroi d'aides qui compensent l'écart de prix avec les produits tiers entrant en franchise : telle est la base de plusieurs règlements dont ceux des « matières grasses » du soja, du tabac...

Ainsi pour mettre à égalité le coût des matières protéiques importées (soja) et communautaires (lait), on a institué une **prime d'incorporation de la poudre de lait dans les aliments du bétail**, dont le coût pour la C.E.E. s'est élevé en 1979 à 1 770 millions d'Ecus.

Enfin cela a permis le **développement de systèmes de production — notamment animale — fondés sur un approvisionnement externe à la ferme** ; il en est ainsi de la production laitière à base de soja et des productions de viande de porc à base de manioc. Non conformes aux modèles agricoles européens, ces **modes de production hors sol concentrent une part croissante des dépenses de soutien et sont un des facteurs importants de la crise budgétaire actuelle.**

b) l'absence de mécanisme de régulation des marchés.

Il apparaît clairement que la politique des marchés et des prix n'a pas joué le rôle de régulateur que l'on aurait pu en attendre.

Ces derniers, en tant qu'élément du revenu des agriculteurs, ne reflètent pas l'équilibre de l'offre et de la demande.

Cumulés avec le caractère illimité de la garantie d'intervention, ces deux phénomènes ont conduit aux déséquilibres que nous connaissons aujourd'hui.

La Communauté enregistre, en effet, **dans trois secteurs : céréales, sucre, lait et produits laitiers des surplus structurels. Le coût budgétaire d'écoulement des surplus de lait et produits laitiers devraient avoisiner les 5 milliards d'Ecus en 1980 soit près de 45 % du budget du F.E.O.G.A. ; quant au sucre, le chiffre s'établit à plus d'un milliard.**

Dans ces conditions, il paraît difficile de maintenir des prix très élevés par rapport aux cours mondiaux pour ces productions excédentaires délaissées au profit de produits de substitution dont l'entrée n'est pas réglementée, ce qui ne fait qu'accroître les dépenses de soutien.

PART DES PRODUCTIONS DANS LES DÉPENSES DU F.E.O.G.A.

	Ensemble	Lait et produits laitiers	Céréales	Sucre	Viande bovine	Viande porcine	Vin	Oufs et volailles
1978								
Dépenses Feoga garantie en millions d'Ecus	7 743	3 376	1 580	908	502	101	230	30
% des dépenses totales	100	43,6	20,4	5,5	6,5	1,3	2,9	0,4
1980								
Dépenses Feoga garantie En millions d'Ecus	11 573	4 980 (1)	1 635	697	1 178	100	550	94
% des dépenses totales	100	43	14,1	6	10,2	0,8	4,7	0,8

(1) taxe de co-responsabilité laitière déduite.

Productions	Beurre	Lait écrémé poudre	Froment tendre	Sucre blanc	Viande bovine	Viande porcine
Prix d'entrée CEE						
Prix international ...	4,03	4,58	1,92	2,76	1,99	1,95

Source : Rapport général 1979.

On doit toutefois noter que certains éléments de régulation ont été introduits récemment :

- les mécanismes de quota pour le sucre,
- la taxe de co-responsabilité dans le secteur laitier (1,5 % du prix indicatif du lait sur la quantité totale livrée chaque mois par les producteurs dans la mesure où la collecte communautaire progressera de 2 % ou plus ; en sont exonérés les zones de montagne).

2. — Les facteurs de perturbation intervenus au cours de ces dix dernières années

a) les fluctuations monétaires et l'institution des montants compensatoires monétaires (M.C.M.).

L'unité du marché européen ne se conçoit que s'il y a, au préalable, unicité des prix. Le système a fonctionné sans difficultés aussi

longtemps que les différentes monnaies européennes ont été liées entre elles par un système stable de parités fixes.

Or, dès 1969, la dévaluation du franc français, suivie du flottement du Deutsche Mark et de sa réévaluation, a contribué à perturber le système ; les premiers M.C.M. provisoires sont alors apparus.

Le flottement du florin et à nouveau du Deutsche Mark, la suppression de la convertibilité du dollar en or, en 1971, ont conduit à une généralisation des M.C.M.

En effet, les Etats membres n'ont pas voulu — ou pas pu — tirer les conséquences de ces fluctuations monétaires au niveau des prix agricoles exprimés dans leur propre monnaie (réévaluation, baisse des prix, diminution des revenus des agriculteurs, dévaluation, hausse des prix à la consommation).

C'est alors qu'est apparue une nouvelle notion dans la réglementation communautaire, celle de « taux verts » utilisée pour convertir en monnaie nationale les prix fixés au niveau européen en unités de compte. Comme ces taux ne coïncidaient pas avec les taux de change effectifs, la Communauté a mis en place le système des M.C.M.

Si les prix, exprimés en monnaie nationale, dans un pays membre sont supérieurs au niveau communautaire, les M.C.M. sont perçus à l'importation et octroyés à l'exportation ; ces M.C.M. « positifs » concernent les pays à monnaie forte (Allemagne et Bénélux).

Si, au contraire, les prix sont inférieurs au niveau communautaire, les M.C.M. sont octroyés à l'importation qui concernent les pays à monnaie faible (Italie et France jusqu'à une date récente).

Justifié à l'origine pour préserver la libre circulation des produits et jouer le rôle d'amortisseur par un étalement des conséquences socio-économiques des accidents monétaires, le système des M.C.M. a eu, à la longue, des effets pervers très importants.

C'est ainsi que l'agriculture allemande, et à un moindre degré, celle du Bénélux, ont bénéficié — et continuent de bénéficier — d'un effet de « sur-prix » agricoles, ce qui facilite leurs investissements et le développement de leur production, sans en avoir les inconvénients commerciaux.

Favorisant les agriculteurs des pays à monnaie forte et pénalisant ceux des pays à monnaie dépréciée, les M.C.M. créent en outre des distorsions de concurrence dans le cas de produits transformés notamment.

A cet égard, l'exemple de la **viande porcine** est patent : alors que les formules d'aliments pour le porc sont différentes d'entreprise à entreprise, le M.C.M. est calculé selon une clé céréalière forfaitaire fixe. Ainsi un producteur qui élève des porcs à l'aide de soja ou de manioc, non seulement achète ces produits à bas prix sur le marché mondial, mais encore perçoit des M.C.M. selon une clé céréalière fixe lorsqu'il exporte la viande porcine alors que la céréale ne représente qu'un pourcentage très faible de la formule alimentaire.

L'un des principaux avantages de l'entrée en vigueur du Système monétaire européen a été de faciliter la résorption des M.C.M.

Actuellement, ces derniers atteignent les niveaux suivants :

	1980	Rappel mars 1979
France	0	— 10,6 %
Italie.....	— 2,3 (février 80)	— 17,7 %
Royaume-Uni	0	— 25,2 %
Irlande	0	0
Danemark	0	0
Bénélux	+ 1,8	+ 3,3 %
Allemagne.....	+ 8,8	+ 10,8 %

On constate ainsi que le problème des M.C.M. a perdu de son acuité. Son coût qui était de 800 millions d'Ecus en 1979 ne s'élève plus qu'à **276 millions en 1980**.

Cependant la question du démantèlement des M.C.M. allemands demeure. Sur ce point, l'accord de Bruxelles n'a, semble-t-il, apporté aucune solution. Il prévoit, en effet, que la réduction des M.C.M. ne pourra être réalisée que dans la seule mesure où la hausse du prix commun en Ecus sera suffisante pour compenser la réévaluation du mark, alors que rien ne justifie économiquement leur maintien.

Par ailleurs, on ne peut écarter l'éventualité d'une nouvelle tempête monétaire due, par exemple, à des impacts différents de la crise pétrolière sur l'économie des différents Etats membres.

b) l'élargissement du Marché commun.

b.1.) L'élargissement nordique : l'adhésion de la Grande-Bretagne n'aurait pas dû modifier l'acquis de la politique agricole commune. Or, le traité comprend **deux dérogations à la préférence com-**

munautaire que nous avons précédemment indiquées (beurre de Nouvelle-Zélande et sucre des pays du Commonwealth).

En outre la Grande-Bretagne a œuvré, avec constance, pour infléchir le système européen et a obtenu des résultats favorables à ses intérêts. Il en est ainsi :

— de la **reconnaissance du caractère légal du Milk Marketing Board en 1978 (système national de garantie pour le lait et les produits laitiers),**

— de la « **communautarisation** » **intégrale des subventions à la consommation de beurre en 1979,**

— de l'**utilisation des ventes de stocks de viande d'intervention** pour subventionner sa consommation intérieure... etc.

b.2.) l'élargissement méditerranéen : celui-ci concerne, en premier lieu, la Grèce, et comporte trois types de conséquences sur le plan agricole :

— une extension très importante du potentiel agricole européen dont les taux d'auto-approvisionnement deviendront très élevés pour certaines productions (vin, tomates, huile, fruits...);

— une augmentation des quantités de production pouvant bénéficier de garanties de prix ;

— un accroissement des dépenses tendant à moderniser et améliorer la productivité des exploitations, sans même évoquer la question importante des économies régionales.

Il est certain que, dans la conjoncture que nous connaissons, confronter les régions méditerranéennes faisant partie actuellement de la Communauté avec des pays à niveau de vie plus faible, requiert prudence et aménagements particuliers. Toutefois ces derniers ne sauraient se traduire par de nouvelles entorses graves à la politique agricole commune qui, dans les circonstances présentes, n'apparaît pas en mesure de supporter les charges financières supplémentaires induites par l'adhésion de nouveaux membres aux agricultures hétérogènes.

3. — Le financement communautaire

Les problèmes posés par le rééquilibrage de la contribution britannique au budget communautaire et le rejet de ce budget par le Parlement ont été au centre de l'actualité en 1980.

On examinera en premier lieu les données du débat.

a) l'évolution du budget communautaire : financé par des ressources propres (droits de douane, prélèvements agricoles, taxe à la valeur ajoutée dans la limite de 1 % du produit perçu par chaque Etat membre, cotisations sur le sucre), le budget communautaire doit faire face aux dépenses obligatoires découlant du Traité de Rome (agriculture principalement) et à des dépenses non obligatoires engagées lorsque les crédits correspondants ont été inscrits (Fonds social, Fonds régional).

Le tableau ci-après retrace son évolution sur trois années :

(En : millions d'écus)

	1978		1979		1980	
	Montant en Ecus	Répartition en %	Montant en Ecus	Répartition en %	Montant en Ecus	Répartition en %
Recettes						
— Prélèvements agricoles	1 872,7	15,4	1 706,0	11,8	1 719,2	10,9
— Droits de douane	4 390,9	36,1	5 045,5	34,9	5 667,8	36,2
— Ressources propres TVA ...	5 329,6	43,8	7 050,1	48,8	7 151,0	45,6
— Cotisations sucre	410,6	3,3	459,8	3,2	504,5	3,2
— Autres recettes	177,8	1,4	185,6	1,3	640,6	4,1
Total	12 181,6	100	14 447	100	15 683,1	100
Dépenses						
— Assemblée	100,5	0,8	144,2	1	177,4	1,1
— Conseil	97,1	0,8	102,8	0,7	108,6	0,7
— Cour de Justice	17,3	0,1	19,6	0,1	21,7	0,1
— Cour des Comptes	9,9	0,08	12,7	0,09	13,0	0,08
— Commission	11 956,8	98,2	14 167,7	98,1	15 362,4	98,1
dont :						
• fonctionnement	510,5	4,2	581,2	4	618,1	3,9
• recherche, énergie, industrie	227,3	1,9	290,7	2	391,0	2,5
• Remboursements et aides aux Etats membres	570,5	4,7	721,1	4,9	834,5	5,3
• fonds social	536,3	4,4	507,5	3,4	402,4	2,6
• fonds régional	525,0	4,3	499,0	3,4	603,0	3,8
• FEOGA « garantie »	8 672,7	71,2	10 384,1	71,8	11 485,5 (1)	73,2
• FEOGA « orientation »	460,3	3,8	319,6	2,2	317,1	2,
• Autres dépenses	454,2	3,7	864,4	6	710,7	4,5
Total	12 181,6	100	14 447	100	15 683,1	100

Ainsi après avoir marqué une très forte progression en 1979 (+ 18,5 %), le budget communautaire a connu une décélération très nette en 1980 (+ 8,5 %) qui pénalise principalement les dotations traissant la volonté de la Communauté de se développer tout en se diversifiant. Il peut paraître, à cet égard, étonnant, compte tenu de la situation que connaissent les pays membres en matière d'emploi, de voir diminuer les crédits affectés au Fonds social (— 105 millions d'Ecus, soit — 615 millions de francs).

On constate, par ailleurs, la progression constante de la part du F.E.O.G.A. « garantie » qui représente 73 % de l'ensemble du budget communautaire : les dépenses de soutien des marchés agricoles sont, en effet, passées de 3,8 milliards d'Ecus en 1973 à 11,5 milliards en 1980.

Il convient également de souligner que près de 50 % des ressources propres de la C.E.E. proviennent d'une fraction du produit de la T.V.A. perçue par chaque Etat membre. Certes, cette quote-part est fixée chaque année en fonction des besoins, c'est-à-dire en calculant la différence entre les dépenses inscrites au budget d'une part et les recettes provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles d'autre part.

Cependant le système mis en place en 1970 a fixé à 1 % maximum du produit de la T.V.A., le montant que peut atteindre la quote-part des Etats dont la plupart sont opposés au relèvement de ce taux. Or, dans la mesure où les dépenses croissent plus vite que les recettes, on se rapproche de ce seuil de 1 % (près de 0,7 % en 1980).

Aussi, à terme, le seul moyen d'éviter l'impasse, n'est-il pas de freiner la progression des dépenses ? et notamment des dépenses agricoles ?

b) *le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.)*

Le F.E.O.G.A. comporte deux sections distinctes :

— la section « orientation » instituée pour permettre les modifications structurelles que requiert la modernisation de l'agriculture dans tous les pays.

Les dépenses d'orientation sont passées de 285 millions d'Ecus en 1966 à 317 millions en 1980. Cette limitation ne correspond nullement à une absence de projet à financer, mais traduit les arbitrages qu'impose le coût de plus en plus élevé des dépenses de soutien.

Cela est très regrettable dans la mesure où la politique socio-structurelle est le complément indispensable d'une politique des marchés, puisqu'elle concourt à l'harmonisation des productions et à la réduction des inégalités régionales.

— la section « garantie » qui assure le financement des coûts d'intervention (prélèvements pour maintenir un prix unique sur les divers marchés) et des compensations à l'exportation.

Ces restitutions qui représentaient à l'origine les 4/5^e des dépenses sont à présent largement distancées par le coût du soutien des marchés agricoles : elles n'ont atteint, en 1979, que 4 982 millions d'Ecus soit 47,7 % des dépenses.

La répartition de l'ensemble des dépenses de cette section se présente de la façon suivante :

(En millions d'Ecus)

Secteurs	1979		1980		1980/1979
	Montant	% du total	Montant	% du total	
Lait et produits laitiers	4 527	43,3	4 976 (1)	42,3	+ 9,9 %
Céréales	1 564	15	1 635	13,9	+ 4,5 %
Sucre	940	9	697	5,9	— 25,8 %
Viande bovine	748	7,2	1 178	10	+ 57,5 %
Matières grasses	606	5,8	787	6,7	+ 29,8 %
Fruits et légumes	443	4,2	659	5,6	+ 48,7 %
Tabac	225	2,1	282	2,4	+ 25,3 %
Viande porcine	105	1	100	0,8	— 4,7 %
OÛufs et volailles	80	0,8	94	0,8	+ 17,5 %
Vins	62	0,6	550	4,7	+ 787 %
Riz	43	0,4	50	0,4	+ 16,2 %
Pêche	17	0,2	22	0,2	+ 29,4 %
Viande ovine	—	—	50	0,4	—
Produits agricoles hors annexes II	120	1,1	141	1,2	+ 17,5 %
.....	252	2,4	275	2,3	+ 9,1 %
Total	9 732	93,2	11 496	97,6	+ 18,1 %
Montants compensatoires monétaires	708	6,8	276	2,3	— 61 %
	10 440	100	11 772	100	+ 12,7 %

(O.C.M.) : organisation communautaire du marché.

(1) : montant de la taxe de corresponsabilité (223 millions) exclu.

On constate à la lecture de ce tableau, la part prépondérante occupée par le soutien du **marché du lait et des produits laitiers** qui représente près de 45 % des dépenses de la section garantie du F.E.O.G.A. et qui est en progression constante chaque année.

Trois autres produits : les céréales, la viande bovine et le sucre absorbent à eux seuls 30 % desdites dépenses.

Ainsi l'effort de soutien du F.E.O.G.A. est concentré sur quelques productions qui reçoivent une part atteignant le double de celle qu'elle occupe dans la production agricole finale. Or certaines de ces productions sont parmi les plus excédentaires.

c) la crise du printemps 1980.

Cette dernière, qui présentait un caractère essentiellement financier, a pour origines le problème de la contribution britannique et celui du poids des dépenses agricoles dans le budget considéré comme excessif par la Commission et le Parlement européen.

La Grande-Bretagne entendait obtenir, outre le gel des prix agricoles, la libre circulation de la viande ovine en dehors de toute organisation communautaire, conserver pour ses pêcheurs des zones de pêche exclusive et enfin faire accepter une réduction de sa contribution financière au budget européen dans la mesure où elle recevait moins qu'elle ne versait.

Par ailleurs, en décembre 1979, l'Assemblée européenne, usant pour la première fois de son droit de rejet, n'a pas adopté le projet de budget pour 1980 qui lui était soumis par le conseil des Ministres, motif pris que celui-ci n'avait pas tenu compte de son souci de réaliser la réduction des dépenses inscrites pour le soutien du marché laitier.

L'accord conclu à Bruxelles le 30 mai 1980 a permis de débloquer une situation très compromise, mais n'a pas résolu les questions de fond qui se posent à la politique agricole commune et au regard desquelles un important travail de réflexion s'impose.

Les principales mesures adoptées alors ont été les suivantes :

— une **hausse moyenne des prix communs de 5 %** à laquelle s'ajoute, pour la France, celle de 5 % résultant du démantèlement des derniers montants compensatoires,

— l'**instauration d'une prime aux troupeaux allaitants de 20 Ecus** par tête,

- l'augmentation de 50 % de l'indemnité spéciale de montagne,
- la réduction des montants compensatoires monétaires de 0,2 point pour le Bénélux et 1 point pour l'Allemagne,
- la création d'une organisation communautaire du marché du mouton caractérisée sur le plan interne par la définition :

- d'un mécanisme permettant d'assurer le maintien du revenu des éleveurs. Celui-ci repose sur des prix de référence nationaux par campagne qui serviront de base au calcul des primes compensatoires (différence entre le prix de référence et le prix moyen annuel du marché multiplié par le tonnage de viande produite l'année précédente),
- d'un mécanisme de soutien des prix dans le cadre d'échanges intra-communautaires libérés.

Sur le plan externe, des accords ont été signés le 20 octobre dernier, avec les principaux pays exportateurs (Nouvelle-Zélande, Australie, Argentine, Uruguay) qui se sont engagés à ne pas exporter plus que les quantités traditionnelles. À cet égard, on doit regretter de voir à nouveau s'instaurer une **nouvelle entorse à la protection communautaire sur un marché faisant l'objet d'un mécanisme de soutien.**

Quant à la **contribution britannique**, elle a été réduite des 2/3 pour 1980 et 1981, la Grande-Bretagne demeurant néanmoins le deuxième fournisseur de recettes de la communauté.

Cette crise a été l'occasion pour la Communauté européenne de s'interroger sur la nécessité de maîtriser le coût financier de ses excédents agricoles et de développer parallèlement sa vocation exportatrice.

En outre, les demandes britanniques ont mis l'accent sur le caractère excessif de certains déficits.

Dans ces conditions, la Commission a été chargée de procéder, dans le sens de la solidarité mais aussi de l'équité, à un examen aussi complet que possible des règles financières de la Communauté qui devra être mené à bien pour le mois de juin 1981.

D. — LES SOLUTIONS POSSIBLES

Nombreux sont les responsables politiques et économiques et les organisations professionnelles, notamment en France, qui réfléchissent sur les formes que pourrait prendre la rénovation de la politique

agricole commune (MM. PISANI, DELATTRE, d'ORMESSON, membres du Parlement européen, l'Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture, la Confédération nationale des marchés et de la coopération agricole, la Commission de l'Agriculture du VIII^e Plan, la F.N.S.E.A....).

Les principale orientations devraient être les suivantes :

1. le maintien intangible des principes du Traité de Rome : l'unité du marché, la préférence communautaire et la solidarité financière doivent demeurer les principes fondamentaux de cette politique.

2. Au regard de la politique des marchés, point capital qui explique les difficultés financières actuelles de la Communauté :

a) Il convient en premier lieu de **renforcer la préférence communautaire** dans tous ses éléments et pour tous les produits afin de rétablir l'équilibre de certains marchés et de faire disparaître les distorsions de concurrence.

Il est indéniable que les entorses multiples apportées dans ce domaine depuis 10 ans (cf. tableau en annexe) sont la cause majeure des disfonctionnements constatés à l'heure actuelle.

Aussi apparaît-il absolument nécessaire de revoir certains engagements bilatéraux ou multilatéraux signés à une époque où la Communauté était loin d'être auto-suffisante, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

b) En ce qui concerne les **productions qui présentent des excédents structurels**, ne doit-on pas envisager de limiter la garantie de prix communautaire à une partie seulement de la production ?

A cet égard, l'idée de participation de la profession à l'écoulement d'une partie des productions excédentaires sur les marchés mondiaux fait, semble-t-il, son chemin.

Toutefois toute orientation dans ce sens ne saurait se concevoir que dans le strict respect de la préférence communautaire ; ceci nécessiterait la **mise en place d'une véritable politique d'exportation commune des produits agricoles**, plaçant la Communauté sur un plan d'égalité avec les grands exportateurs mondiaux (Etats-Unis, Canada, etc.). L'**intervention d'organismes interprofessionnels communautaires de négoce agricole** devrait alors être envisagée.

3. Au regard de la politique des structures, une intensification de la politique régionale tournée vers les régions les plus défavorisées, la

rénovation des structures agricoles et l'organisation des producteurs sont souhaitées.

4. Au regard de l'**aspect financier et budgétaire** : un effort très important de clarification du budget agricole commun s'impose : certaines imputations actuelles (les montants compensatoires monétaires, l'aide alimentaire, l'aide au développement — Convention de LOME — les conséquences de certains accords internationaux globaux où l'agriculture sert de monnaie d'échange), dont les montants avoisinent 2 milliards d'Ecus, ne devraient plus figurer au titre de la dotation du F.E.O.G.A.

Il est, par ailleurs, absolument nécessaire que soient maintenues les disciplines imposées lors de l'introduction du Système monétaire européen pour aboutir au **démantèlement des montants compensatoires monétaires**.

Au terme de cette analyse, il apparaît que la situation actuelle, par sa gravité et par les risques de dislocation qu'elle comporte, appelle des initiatives, notamment de la part de notre pays.

Face aux Etats membres qui, par intérêt égoïste, cherchent à obtenir une réduction de la protection communautaire et un rééquilibrage de leur position budgétaire, la France se doit de proposer un cadre constructif de rénovation de la politique agricole commune permettant au marché européen de s'ouvrir plus largement à la compétition mondiale.

Enjeu pour l'EUROPE, ce réaménagement est aussi un défi lancé à l'agriculture française dont le développement des vingt dernières années est étroitement lié à l'existence de la politique agricole commune.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 novembre 1980, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, votre Commission des finances a procédé, sur le rapport de votre Rapporteur spécial, à l'examen du budget de l'agriculture.

Après avoir noté que l'augmentation de 11 % de ce budget, qui atteint 27,8 milliards, équivalait à une stagnation en francs constants, votre Rapporteur a signalé que cette évolution globale recouvrait des situations contrastées suivant les différents chapitres.

Il a d'abord fait état d'une stabilisation des crédits consacrés à la bonification d'intérêts des prêts du Crédit agricole, ainsi que d'une stagnation ou d'une régression des dépenses destinées à l'équipement rural et à l'amélioration des structures agricoles.

Après avoir rappelé le poids, dans ce budget, des dépenses de constat (bonifications d'intérêts et subvention de l'Etat au budget annexe des prestations sociales agricoles) il a souligné que les dotations connaissant une nette progression intéressaient notamment la recherche, l'aide aux jeunes agriculteurs, la sélection animale et la valorisation de la production agricole.

Il a également relevé la création d'une ligne budgétaire nouvelle réservée aux primes pour le maintien du troupeau des vaches allaitantes, puis a regretté la diminution — hors budget de l'agriculture — du Fonds national pour les adductions d'eau et du F.I.D.A.R. (fonds interministériel de développement et d'aménagement rural), constatant par ailleurs une augmentation du Fonds forestier national.

Il s'est ensuite interrogé sur le point de savoir si ce budget respectait les priorités définies par la loi d'orientation agricole.

Il a alors estimé que tel ne paraissait pas être tout à fait le cas pour l'enseignement agricole et la formation des agriculteurs, ainsi que pour l'aménagement rural.

Puis votre Rapporteur a noté que la politique agricole commune faisait l'objet de nombreuses critiques de la part de nos partenaires européens et que son prix de revient était de plus en plus élevé.

Il a estimé que cette politique était constamment battue en brèche en raison de certains accords internationaux dérogatoires, ce qui représentait en 1980 8,3 milliards de francs de perte de recettes (ou de dépenses supplémentaires) pour le budget de la communauté, ce chiffre devant être sensiblement supérieur en 1981.

Il s'est enfin préoccupé de l'évolution du pouvoir d'achat des agriculteurs au cours des années à venir.

Il a conclu à l'adoption de ce budget compte tenu des autres sources de financement de la politique agricole et sous réserve d'observations relatives à la non prise en compte de certaines priorités de la loi d'orientation agricole, au coût de la politique agricole commune et au maintien de la préférence communautaire, ainsi qu'à l'évolution du pouvoir d'achat des agriculteurs.

M. Michel Sordel, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques, s'est interrogé sur ce que coûterait à la France le soutien du revenu de ses agriculteurs sans la politique agricole commune.

Il a estimé, en prenant l'exemple des céréales, que la gestion par la communauté de cette politique pourrait être améliorée, ce qui permettrait d'effectuer des économies importantes.

M. Jules Roujon, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques, a alors approuvé les observations du rapporteur spécial relatives à l'insuffisance des crédits d'équipement rural.

M. Jean Chamant, rapporteur spécial, a souhaité une meilleure coordination des interventions des pays européens sur le marché des céréales.

M. Edouard Bonnefous, président, a enfin attiré l'attention du rapporteur spécial sur les problèmes de contamination alimentaire, notamment par les œstrogènes.

Sous ces réserves, les crédits du Ministère de l'agriculture ont été adoptés.

CONCLUSION

L'agriculture française, au prix de l'une des plus spectaculaires mutations économiques de l'après-guerre, s'est adaptée — non sans qu'il subsiste çà et là des zones d'ombre — au premier élargissement de son marché qui, dépassant les frontières nationales, est devenu européen.

Elle est aujourd'hui à nouveau confrontée à des perspectives d'extension, mais cette fois dans un environnement économique défavorable. En effet, dans la mesure où le marché européen est devenu auto-suffisant, notre agriculture doit se placer dans la compétition mondiale.

Dans cette perspective, elle doit s'appuyer sur l'ensemble des moyens mis en place par la récente loi d'orientation agricole dont il convient que les axes d'effort et les engagements soient impérativement respectés et se faire l'artisan constructif d'une nécessaire rénovation de la politique agricole commune.

Cependant, le problème reste posé d'une agriculture combative et contribuant à la prospérité du pays et de l'existence d'agriculteurs désabusés et enregistrant, année après année, une réduction de leur niveau de vie. Economique certes, le débat doit être examiné également sous l'angle humain et social : c'est dire qu'il est essentiellement politique.

*
* *

Sous réserve des observations qui précèdent, votre Commission des Finances, dans sa majorité, vous propose d'adopter les crédits du budget du Ministère de l'Agriculture.

ANNEXE

**PRODUITS ENTRANT DANS LA CEE
AVEC DES PRELEVEMENTS REDUITS
OU SANS PRELEVEMENT**

Produits	Accord concerné	Tonnage	Coût en millions d'Ecus en 1980
Sucre	Convention de Lomé (pays ACP)	1 300 000	395
Beurre (N. Zélande)	Traité d'adhésion de la G.B.	115 000	158
Viande bovine Animaux reproducteurs	GATT	118 250 200 000 têtes	304
Viande bovine de transformation Animaux maigres Animaux vivants	Accords bilatéraux (yougoslave, Autriche...)	84 800 230 têtes	75
Maïs	Accord en faveur de l'Italie	4 000 000	24
Manioc produits de l'amidonerie pulpes de fruits		6 000 000 1 800 000 1 200 000	500
Graines oléagineuses dont soja Huiles		14 000 000 dont 11 800 000 2 000 000	
Fromages (cheddar) (N. Zélande, Australie Canada)	GATT	14 000	20
Divers (tabac, dinde, riz conserves de fruits, tomates, bananes, rhum, asperges...)	Notamment Convention de Lomé		100