

N° 100

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

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

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1981, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME I

AGRICULTURE

Par M. Michel SORDEL,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de :* MM. Michel Chauty, *président*; Marcel Lucotte, Auguste Chapin, Bernard Legrand, Pierre Noé, *vice-présidents*; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, *secrétaires*; Octave Bajoux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquierel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Colin, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Bernard Charles - Hugo, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, André Lejeune, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1933 et annexes, 1976 (annexes 2, 3 et 4), 1977 (tome II), 1981 (tomes I et II), et in-8° 359.

Sénat : 97 et 98 (annexe 2), 99 (tome V), 100 (tome II) (1980-1981).

Loi de finances. — Agriculture - Aménagement rural - Crédit agricole - Enseignement agricole - Marchés agricoles - Plan - Politique agricole commune.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
PREMIÈRE PARTIE — Le contexte	5
I. — <i>1980, une année difficile pour plusieurs secteurs de l'agriculture française</i>	6
II. — <i>La politique agricole commune</i>	10
A. — <i>La politique agricole commune en 1980</i>	10
B. — <i>Les perspectives d'évolution de la politique agricole commune</i> ..	12
1. <i>Les positions du Gouvernement français</i>	12
2. <i>Les autres propositions de réforme de la P.A.C.</i>	18
a) <i>Les propositions de M. Pisani, député européen</i>	18
b) <i>Les propositions présentées au nom de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture par M. G. de Caffarelli</i> ..	19
c) <i>Les propositions de M. Charles Delatte, député européen, en vue de l'adaptation de la politique agricole commune</i> ..	24
III. — <i>La nouvelle politique agricole selon la loi d'orientation et le VIII^e Plan</i> ..	28
A. — <i>La loi d'orientation agricole : une charte du développement pour le troisième millénaire</i>	28
1. <i>L'inspiration générale de la loi</i>	28
2. <i>Le volet économique de la loi</i>	29
3. <i>Les dispositions sociales</i>	29
4. <i>Le volet foncier</i>	30
5. <i>L'aménagement foncier en milieu rural</i>	32
B. — <i>Le VIII^e Plan confirme les priorités retenues dans la loi d'orientation agricole</i>	33
1. <i>L'agriculture dans le VIII^e Plan (extrait du rapport de la Commission de l'agriculture et des industries agricoles et alimentaires)</i>	34
2. <i>Le programme d'action prioritaire n° 6</i>	43

	Pages
DEUXIÈME PARTIE. — Analyse des crédits bénéficiant à l'agriculture en termes de budget programme	47
I. — <i>Les moyens humains, financiers et matériels du ministère de l'Agriculture</i>	48
II. — <i>La « filière de progrès » : recherche, enseignement, formation et développement agricoles</i>	50
III. — <i>La protection sociale des agriculteurs et de leur famille</i>	53
IV. — <i>Les investissements consacrés à l'adaptation de l'appareil de production agricole</i>	57
V. — <i>La valorisation des productions agricoles et forestières</i>	61
VI. — <i>Le développement de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et alimentaires</i>	66
VII. — <i>La promotion et le contrôle de la qualité des produits agricoles et alimentaires</i>	67
VIII. — <i>L'amélioration du cadre de vie et l'aménagement de l'espace rural</i>	70
IX. — <i>La protection et la gestion du milieu naturel</i>	71
TROISIÈME PARTIE. — Analyse du budget de l'Agriculture par grandes catégories de dépenses	73
Conclusion	81
Audition du Ministre	84
Examen en Commission	89

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Lorsqu'il exposait, le 5 juin dernier devant notre Haute Assemblée, les conclusions de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte commun pour les articles du projet de loi d'orientation agricole restant en discussion, votre Rapporteur avait émis trois propositions ou recommandations. Pour que la loi d'orientation s'applique effectivement et soit crédible pour les agriculteurs, il faut :

— que la situation économique de l'agriculture, et en particulier le revenu des exploitants permettent à ce texte de ne pas passer inaperçu de ses destinataires ;

— que la politique agricole commune, sa gestion et son éventuelle évolution ne s'inscrivent pas en contradiction avec les objectifs exposés dans la loi d'orientation ;

— enfin que des moyens financiers significatifs soient mobilisés pour permettre la mise en œuvre des principes et des finalités de la politique agricole exposés dans la loi d'orientation et son préambule, confirmés dans le VIII^e Plan.



Le moment est venu, semble-t-il, d'utiliser l'examen du projet de loi de finances pour 1981 pour tenter de vérifier dans quelle mesure ces trois conditions nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole française sont réunies ou en voie de l'être.

Aussi, votre Commission, dans une première partie de son avis s'attachera-t-elle à indiquer la situation de l'agriculture à la fin de 1980, à passer en revue les principales étapes de la politique agricole commune et à rappeler les objectifs de la loi d'orientation et du VIII^e Plan.

La seconde partie de son rapport portera sur l'analyse en termes de programmes, du budget de l'agriculture au regard des trois don-

nées évoquées ci-dessus. Enfin, une troisième partie permettra de situer l'évolution globale des dépenses bénéficiant à l'agriculture, par grandes masses et par rapport à la progression à la diminution de l'ensemble des crédits de l'Etat.



PREMIÈRE PARTIE

LE CONTEXTE

Les crédits bénéficiant à l'agriculture doivent être analysés en fonction de trois données :

— la situation économique du secteur agricole et le revenu des exploitants à la fin de l'année 1980 ;

— l'évolution récente et prévisible de la politique agricole commune ;

— les objectifs exprimés dans la loi d'orientation agricole et le VIII^e Plan.

I. — 1980, UNE ANNÉE DIFFICILE POUR PLUSIEURS SECTEURS DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE

1979 avait été une assez bonne année pour l'agriculture française.

En effet, selon la Commission des comptes de l'agriculture en 1979, le revenu brut agricole moyen par exploitation a progressé en pouvoir d'achat de 0,3 % lorsqu'on le calcule sur l'ensemble des exploitations agricoles et de 1,1 % lorsqu'on ne prend en considération que les seules exploitations agricoles à temps complet, sur l'ensemble de la période 1970-1979, l'augmentation moyenne est beaucoup plus sensible : + 2,7 % par an en pouvoir d'achat. La production agricole a atteint en 1979 un niveau en volume supérieur de 7,6 % à celui, déjà maximum obtenu en 1978.

L'accroissement relativement moins élevé du volume des livraisons (+ 5,6 %) s'explique par une forte augmentation des stocks de vins (cet important écart entre des livraisons et de la production étant observé pour la seconde année consécutive).

Les prix des produits agricoles à la production ont connu une reprise sensible par rapport à 1978 avec une hausse de + 6,6 % en 1979, particulièrement marquée sur les produits végétaux (+ 8,1 %).

Il en résulte qu'en valeur, la hausse de l'ensemble des livraisons de l'agriculture a été de 12,4 %, soit sensiblement plus qu'en 1978 (+ 10,1 %).

Cette évolution favorable pour l'agriculture a cependant été largement contrebalancée par l'accroissement des coûts de production. Entraînés par le renchérissement de l'énergie, les prix des consommations intermédiaires de l'agriculture ont augmenté de 9,6 % en 1979. D'autre part, la croissance du volume des achats, si elle s'est ralentie par rapport à 1978 (+ 7,2 %) est néanmoins restée vive en 1979 (+ 5,1 %).

Quant aux subventions d'exploitation, elles atteignent 2,4 milliards de francs et sont donc en recul par rapport à 1978 du fait de la quasi-disparition des montants exceptionnels versés par le Fonds national de garantie des calamités agricoles. Les versements les plus importants en 1979 se rapportant à la *prophylaxie animale*, pour laquelle des efforts particuliers ont été accomplis, et aux aides spécifiques aux zones de montagne.

Au total, le revenu brut agricole moyen par exploitation, indicateur traditionnel de la commission des comptes, augmente en 1979 de 10,6 % en francs courants, ce qui représente en valeur réelle une augmentation de 0,3 % par rapport à 1978.

Ce résultat peut paraître médiocre au regard de la croissance de la production agricole finale qui se trouve en partie masquée par l'augmentation des stocks. Si l'on tient compte de cette variation de stocks en calculant le revenu « dans l'optique de la production », on aboutit à un indicateur de revenu moyen par exploitation en progression de + 5,6 %, en valeur réelle.

L'I.N.S.E.E. calcule désormais deux autres indicateurs :

— Le revenu net agricole par exploitation qui enregistre en 1979 une diminution de 1,7 % en valeur réelle du fait de l'importance et du mode de comptabilisation des charges d'amortissement.

— Le revenu brut par exploitation à temps complet qui présente l'avantage de retracer le revenu des exploitations occupant au moins l'équivalent d'un actif agricole à temps complet. Cet indicateur, plus significatif que ceux relatifs à la branche agriculture, enregistre en 1979 une progression de + 1,1 % en valeur réelle.

Les perspectives pour 1980 s'avèrent nettement plus défavorables et ce pour deux raisons :

— certaines productions (viande de qualité, veau, fruits et légumes) ont subi une crise durable quant à l'évolution des prix ou de la consommation ;

— l'augmentation moyenne de 10 % des prix agricoles obtenue à l'issue des négociations communautaires a été absorbée, et au-delà, par un accroissement des coûts de production de l'ordre de 16 % (énergie, engrais, aliments du bétail).

Au total donc, le revenu des exploitants français diminuera en moyenne de près de 6 %. Certes, il importe de rappeler que le Président de la République s'est engagé à ce que le pouvoir d'achat du revenu agricole soit maintenu en 1980 et diverses mesures ont déjà été prises en ce sens par les pouvoirs publics : prime à la vache allaitante, revalorisation de l'I.S.M., indemnité de mise en marché des bovins et ovins.

Comme chaque année, les perspectives d'évolution des revenus agricoles sont conditionnées par trois séries d'éléments :

- les volumes des livraisons de produits agricoles ;
- les prix agricoles à la production ;
- les volumes et surtout les prix des coûts de production.

En l'état actuel des cultures, et sauf difficultés climatiques de fin d'année, le volume des livraisons de produits végétaux devrait être en *accroissement de 4 à 6 %* par rapport à celui de 1979. Quant aux productions animales, compte tenu des résultats obtenus au cours des huit premiers mois, on prévoit une progression en volume de l'ordre de 3 %. On peut considérer ces chiffres comme satisfaisants dans la mesure où ils font suite à des progressions déjà très sensibles enregistrées les années précédentes : + 6,4 % en 1978 et 5,4 % en 1979.

Grâce notamment aux résultats obtenus lors de la négociation des prix communautaires pour la campagne 1980-1981, l'augmentation des prix agricoles à la production sur les marchés intérieurs français, pour l'ensemble des produits et sur toute l'année 1980, pourrait être de l'ordre de 5 à 6 %, chiffre donné sous toutes réserves, mais qui serait sans doute un peu plus élevé sur les *produits animaux* que sur les *produits végétaux*.

Cette progression pourrait donc être légèrement inférieure à celle enregistrée en 1979 (+ 6,6 %) et serait, en tout cas, nettement inférieure à la hausse prévue au niveau général des prix.

Il en résulte qu'on doit s'attendre en 1980 à une accentuation de l'écart entre les prix agricoles et les prix des coûts de production car la hausse des prix du pétrole jouera une année pleine sur 1980 et se répercutera directement (carburants, énergie) ou indirectement (engrais, produits de traitement) sur les prix des consommations intermédiaires de l'agriculture qui pourraient augmenter d'au moins 14 ou 16 % (+ 9,6 % en 1979). On peut toutefois estimer que les agriculteurs limiteront leurs achats et que la progression en volume des consommations intermédiaires sera extrêmement faible en 1980.

Les mesures déjà prises par les pouvoirs publics devraient avoir pour résultat de porter à plus de 4 milliards de francs le montant des subventions d'exploitation accordées à l'agriculture, montant qui était il est vrai de 2,4 milliards de francs en 1979, soit à son niveau le plus bas depuis 1973.

Bien que ces diverses tendances soient relativement nettes, les incertitudes qui pèsent encore nécessairement sur leur ampleur en cette période de l'année font qu'il n'est pas encore possible d'esquisser une synthèse chiffrée dégageant l'évolution prévisible des revenus agricoles de l'année 1980. Ceci d'autant plus que la situation différera sensiblement selon les systèmes de production : elle devrait être plus préoccupante chez les producteurs de légumes, les *éleveurs de porcs* : — 44 %, et à un moindre degré les éleveurs de bovins à viande, elle pourrait être satisfaisante en viticulture, chez les éleveurs laitiers et les aviculteurs.

En résumé, malgré un accroissement du volume de la production de l'ordre de 5 % pour les productions végétales, de 3 % pour les productions animales, en dépit de la diminution du nombre des

exploitants, le revenu agricole diminuera de plus de 6 % en 1980, l'augmentation des prix ne parvenant pas à compenser celle des coûts de production.

Il va donc falloir une fois de plus au Gouvernement recourir à des aides directes *a posteriori* pour compléter le revenu primaire des agriculteurs et permettre ainsi le maintien de leur pouvoir d'achat.

Quelques remarques s'imposent :

— tous les agriculteurs ne verront pas leur revenu diminuer de 6 % ; cela dépend en effet du type de production (animaux ou végétales) et du recours plus ou moins important à des consommations intermédiaires (productions hors sol) ;

— la catégorie la plus touchée reste celle des éleveurs, et particulièrement des producteurs de viande de qualité et des éleveurs de porcs par suite de l'augmentation du prix des aliments du bétail et de l'énergie ;

— le recours par les pouvoirs publics aux aides directes, s'il est inévitable, demeure un palliatif coûteux pour les finances publiques et, dans une certaine mesure, « gênant » pour leurs bénéficiaires qui apparaissent, aux yeux des autres catégories professionnelles, comme « d'éternels assistés » ;

— les aides directes au revenu doivent être maniées et mises en œuvre avec discernement : est-il besoin d'évoquer le mécontentement soulevé par l'exclusion des élevages mixtes de la prime au troupeau allaitant, et les « acrobaties » financières nécessaires pour pallier cette bévue initiale !

— les mesures exceptionnelles qui seront mises au point par la « conférence annuelle » devront être sélectives pour venir en aide aux exploitants réellement touchés dans leur pouvoir d'achat, et incitatives pour que leurs bénéficiaires les utilisent en vue d'améliorer la productivité des exploitations.

La conférence annuelle achevant ses travaux le 5 décembre, ces mesures ne figurent donc pas dans le projet de loi de finances pour 1981. Elles seront mises en œuvre par un « collectif budgétaire » déposé avant la fin de la présente session en vue de modifier la loi de finances de 1980.

II. — LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

A. — La politique agricole commune en 1980.

Grâce à sa détermination, la Grande-Bretagne est parvenue, en 1980, à négocier le maintien des acquis de la politique agricole commune et la fixation des prix agricoles contre des avantages budgétaires substantiels.

Il convient de rappeler les étapes de cette pénible année 1980 pour l'Europe verte :

Les premiers mois de l'année 1980, comme ceux de l'année 1979, ont été marqués par les difficiles négociations sur la fixation des prix agricoles garantis. Pour la France, ces négociations se sont traduites par des hausses de prix, exprimées en France de 8,2 % et de 10,27 % respectivement pour les campagnes 79/80 et 80/81.

Ces hausses sont dues pour partie à l'augmentation des prix exprimés en écus, et pour partie à des dévaluations du franc vert qui ont permis la suppression des montants compensatoires monétaires français, effective pour chaque produit, au début de la campagne 1980/1981. Cette suppression des montants compensatoires français s'est effectuée dans le cadre de la mise en place du système monétaire européen, l'utilisation d'une nouvelle unité monétaire (l'écu) dans la politique agricole commune. Elle s'est accompagnée d'une diminution substantielle des montants compensatoires italiens, de la suppression des montants compensatoires danois et irlandais et d'une réduction importante des montants compensatoires positifs de la République fédérale d'Allemagne et du Bénélux.

Le Royaume-Uni qui a eu des montants compensatoires négatifs très élevés (— 38 %) a maintenant des montants compensatoires positifs (+ 3 %). Ce démantèlement important des montants compensatoires monétaires est attesté par la diminution des sommes inscrites au F.E.O.G.A. à ce poste (708 M.U.C.E. en 1979 et 276 M.U.C.E. en 1980).

Conformément à la demande française, le Conseil des Ministres a repoussé le « superprélèvement laitier » proposé par la Commission sur les quantités supplémentaires produites en 1980. Il a été remplacé par un prélèvement de coresponsabilité de 2 % (ou de 1,5 % pour les 60.000 premiers litres produits par les exploitations des zones défavorisées), l'exemption totale en faveur des exploitations des zones

de montagne étant maintenue. Le Conseil a également repoussé le projet de réforme du règlement communautaire sur le sucre qui se serait traduit par une diminution des quotas garantis et par une augmentation de la taxe prélevée sur le quota B, et décidé le maintien pour un an du régime actuellement en vigueur.

Des décisions importantes ont également été prises pour la plupart des autres organisations de marché :

— Après de longues années de discussions, le règlement mettant en place une organisation commune du marché de la viande ovine a été adopté en juin 1980. Il comprend un système d'interventions et de primes garantissant au producteur un prix de 20,17 F le kilogramme, ainsi qu'une protection vis-à-vis des pays tiers. L'entrée en vigueur de l'ensemble de ces mesures, subordonnée à la signature d'accords d'autolimitation avec les actuels fournisseurs de la Communauté, interviendra le 20 octobre 1980.

— L'organisation commune du marché du vin a été complétée par l'octroi d'aide à la fabrication de jus de raisin, de « british » et irish wines » et surtout par l'adoption d'un plan d'action viti-vinicole s'étendant de 1980 à 1985 et comprenant notamment l'extension des aides à la restructuration à l'ensemble du vignoble communautaire, l'augmentation du montant des primes de reconversion, la création d'une prime d'abandon définitif et d'une indemnité viagère pour les personnes abandonnant l'activité viticole et agricole. Des mesures spéciales ont été adoptées pour l'arrachage des vignes produisant des eaux-de-vie à appellation d'origine dans les Charentes (mars 1979) et le Gers (juillet 1980). La France a également obtenu le renouvellement pour trois ans du mécanisme de la garantie de bonne fin (mai 1980).

— Le poireau, la courgette et l'aubergine feront l'objet de normes de qualité et des mécanismes de retraits préventifs ont été mis en place pour les groupements de producteurs de pommes et de poires ; les conserves de poires Williams et de bigarreaux bénéficient désormais de l'aide aux fruits et légumes transformés.

— Dans le secteur de l'élevage, il a été créé une prime à la vache allaitante d'un montant maximal de 230 F par vache, financée pour moitié par le F.E.O.G.A., la part restant à la charge des Etats membres pouvant être modulée en fonction de la structure des exploitations.

Il faut en outre mentionner :

— la décision de supprimer l'abattement sur le prélèvement des céréales importées en Italie ;

— l'adoption d'un nouveau régime d'aide aux graines de soja remplaçant le régime semi-forfaitaire par un régime d'aide aux quantités réelles (entrée en vigueur au début de la campagne 1980-1981) ;

— l'augmentation importante des primes versées pour la variété de tabac «Paraguay » (mai 1980) ;

— la mise en place d'un programme de promotion du lin textile (juin 1980).



Les difficultés traversées par le P.A.C. en 1980 conduisent à une constatation d'évidence : on ne pourra préserver les principes fondamentaux de la politique agricole commune sans accepter certaines évolutions, notamment en matière de soutien des marchés pour les productions excédentaires.

Il importe en second lieu à notre pays de tirer les conséquences de l'incapacité des Neuf à se doter d'une véritable politique agricole extérieure commune, les intérêts de plusieurs grands pays membres étant divergents en la matière.

B. — Les perspectives d'évolution de la politique agricole commune.

1. Les positions du Gouvernement français.

Le Gouvernement français ne cherche pas à obtenir une réforme globale de la P.A.C. Il considère en effet que cette politique qui, depuis la création du Marché commun, occupe une place centrale dans le processus de la construction européenne, a largement répondu aux objectifs que lui avait assigné le Traité de Rome et qu'elle a, dans l'ensemble, su s'adapter à l'environnement politique, économique et social dans lequel elle évoluait.

Toutefois, les difficultés de conjoncture, les perspectives d'un nouvel élargissement et les problèmes financiers auxquels se trouve confrontée la Communauté ont montré que, sur des points particuliers, le fonctionnement des mécanismes communautaires pouvait conduire à des difficultés, si bien que, depuis 1977, le Gouvernement français, tout en réaffirmant son souci d'une gestion communautaire rigoureuse, a demandé qu'il soit procédé à certains aménagements de la P.A.C.

— *Questions agri-monétaires :*

Depuis plusieurs années, le Gouvernement français a fait valoir à ses partenaires et à la Commission les perturbations que les montants compensatoires monétaires (M.C.M.) apportaient au fonctionnement du Marché commun agricole. Les demandes faites dans le mémorandum envoyé en février 1977 visaient à restaurer la neutralité de ces montants :

— en ne maintenant pas des taux de change verts différents des taux du marché plus longtemps que la période nécessaire pour amortir l'effet des variations monétaires ;

— en éliminant certaines anomalies flagrantes qui entachaient le mode de calcul des M.C.M. affectant certains produits et qui étaient la cause de distorsions de concurrence, notamment pour les produits incluant les frais de transformation ou utilisant des produits importés ne relevant pas des mécanismes de compensation aux frontières.

En 1979, il a été demandé, eu égard à la situation particulière du marché du vin, que les M.C.M. applicables dans ce secteur soient réduits à la différence entre les taux de dépréciation monétaire des monnaies française et italienne.

Pour établir la neutralité des M.C.M., le Gouvernement français n'a pas hésité à s'opposer durant plus de deux mois à la mise en place du système monétaire européen (S.M.E.), en dépit de l'intérêt général qui s'attache à l'instauration d'une zone de stabilité monétaire en Europe.

Cette opposition n'a été levée que lorsqu'a été obtenu des autres pays participant au S.M.E., un accord quant à l'élimination des M.C.M., au cours du Conseil des ministres de l'Agriculture des 5 et 6 mars 1979.

Les mesures adoptées, en réponse aux demandes françaises, peuvent se résumer ainsi :

a) Les M.C.M. nouveaux, qui pourraient apparaître après la mise en place du S.M.E., à la suite de réajustements des taux pivots des monnaies, seront éliminés en deux étapes annuelles, sans entraîner de baisse de prix en monnaie nationale, l'augmentation des prix exprimés en unités de compte étant utilisée en priorité pour permettre le démantèlement des M.C.M. positifs.

S'il avait été mis en place depuis le début du flottement des monnaies européennes, un tel dispositif aurait conduit à une annulation des M.C.M. à la suite de la fixation des prix pour la campagne 1978-1979.

b) Le Conseil a réaffirmé sa détermination de réduire les M.C.M. existants.

c) Une franchise de un point sera désormais appliquée aux M.C.M. positifs et viendra en déduction de ceux-ci lors d'un éventuel ajustement des parités au sein du S.M.E.

d) Dans le domaine des produits laitiers, nous avons obtenu une réduction de l'assiette des M.C.M. grâce à la déduction des trois quarts des frais de fabrication de cette assiette. Les M.C.M. frappant les fromages de chèvre et de brebis, notamment le Roquefort, ont été éliminés.

e) Pour le vin, nous avons obtenu la suppression de M.C.M. frappant nos exportations vers les autres Etats membres et les pays tiers. Seul subsiste dans les échanges franco-italiens un M.C.M. résiduel égal à l'écart entre les deux monnaies vertes et qui contribue à la protection du marché français.

f) Enfin, une substantielle réduction des M.C.M. frappant les produits amylicés a été obtenue.

Les dévaluations des monnaies vertes des pays à monnaie dépréciée qui ont eu lieu depuis lors marquent la volonté de procéder à une élimination des M.C.M. existants. Ainsi, le M.C.M. français qui avait atteint 21,5 points en février 1978 a été abaissé à 3,7 points en juillet 1979 (0 pour le porc). Il a disparu pour chaque produit, au début de la campagne de commercialisation (1980/1981). De même, les pays à monnaie appréciée ont procédé à des ajustements de leurs taux verts, et la hausse de 1,5 % des prix communs décidée au mois de juin 1979 s'est accompagnée d'une réduction de 1 point du M.C.M. allemand et de 0,5 point pour le M.C.M. applicable au Bénélux. En 1980, ces pays ont appliqué une nouvelle réduction de leur M.C.M., respectivement de 1 et 0,2 point.

— *Les productions méditerranéennes* :

Le Gouvernement français considère depuis plusieurs années que le renforcement des organisations de marché pour les produits méditerranéens ainsi que l'adoption de mesures structurelles spécifiques au profit des régions méridionales de la C.E.E. constitue une priorité ; ce, en raison des difficultés occasionnées par des organisations de marché qui offrent aux producteurs moins de garanties que pour les produits de l'Europe du Nord, et de la nécessité de permettre à ces régions de supporter dans les meilleures conditions l'élargissement de la C.E.E. Un mémorandum a été déposé en ce sens le 26 juillet 1977. L'accent y est particulièrement mis sur le renforcement des disciplines qualitatives, l'importance du rôle de l'organisation économique et sur la nécessaire amélioration de la préférence

communautaire. Des résultats substantiels ont été obtenus pour la campagne 1978-1979 ; depuis lors, l'effort entrepris dans ce sens n'a pas été relâché et de nouveaux résultats ont été enregistrés.

— *Secteur viti-vinicole* :

Le Conseil des ministres de l'Agriculture a décidé en juin 1978 la mise en place d'une action commune portant sur la restructuration et la reconversion du vignoble de huit départements du sud de la France.

En décembre de la même année, il a marqué son accord de principe sur une série de dispositions visant à rééquilibrer le marché :

— prix minimal de transaction : cette mesure, réclamée de longue date par les producteurs, permettra l'instauration, après épuisement des autres mesures d'intervention d'un prix minimal pour une catégorie déterminée de vin de table, assorti de limitations à la commercialisation de ce vin et de distillations à ce niveau de prix ;

— aide aux moûts concentrés et moûts concentrés rectifiés destinés à l'enrichissement, si les conditions climatiques le justifient ;

— aide aux moûts destinés à la fabrication de jus de raisin ;

— prestations viniques : le nouveau régime, qui répartit plus équitablement la charge de ces distillations obligatoires entre la France et l'Italie, comprend un taux de prestations viniques commun à ces deux pays (de 8 à 10 % selon les années) ; la distillation obligatoire des vins issus de raisins de table en Italie et des super-prestations viniques, en cas de récolte excédentaire, à un taux maximum de 5 % en France et 2 % en Italie ;

— reconversion de la viticulture dans les Charentes : pour assainir la situation du marché du Cognac, ce plan régional d'arrachage porte sur une superficie de 7.500 hectares et une durée de trois ans.

— *Fruits et légumes* :

Au mois de juin 1979, le Conseil s'est accordé sur la mise en place de trois mesures particulières :

— l'application de taxes supplémentaires aux fruits et légumes importés qui ne respectant pas les prix de référence sera effective jusqu'à ce que ces fruits et légumes respectent ces prix ;

— la Commission s'est engagée à examiner une extension du système des prix de référence aux aubergines, courgettes, poivrons et piments doux ; des travaux visant à cet effet à la définition de normes de qualité pour les courgettes et aubergines sont en cours.

— *Mesures structurelles :*

De nouvelles actions sont venues s'ajouter à celles décidées en juillet 1978 :

— action forestière dans certaines zones sèches pour une durée de cinq ans et un montant de 368 millions d'U.C.E., dont 50 % à la charge du F.E.O.G.A. ;

— protection contre les inondations dans la vallée de l'Hérault : pour un coût de 9 millions d'U.C.E. sur une période de sept ans, financée à 35 % par le F.E.O.G.A. ;

— opération collective d'irrigation en Corse : 12.000 d'hectares seront intéressés pour un coût de 24 millions d'U.C.E. dont 50 % à la charge du F.E.O.G.A.

— *Mesures structurelles générales :*

En 1977, le Gouvernement français a proposé à la Commission un ensemble de modifications portant sur les directives socio-structurelles de 1972, notamment en ce qui concerne le régime des plans de développement. Il est apparu, en effet, que le dispositif en place ne permet pas de prendre en compte l'ensemble des exploitations qui doivent être aidées dans leur développement.

Il avait donc été demandé, afin de permettre l'accès du plus grand nombre possible de petits et moyens exploitants à ce régime, à la mise en place de plans de développement par étape, de manière à permettre aux exploitants qui ne sont pas en mesure d'atteindre le revenu de référence dans les délais actuellement requis, de recevoir néanmoins des aides équivalentes à celles accordées aux bénéficiaires

d'un plan. L'examen de cette réforme n'a pas encore pu aboutir, compte tenu des difficultés suscitées par une telle modification de la principale action socio-structurelle de la C.E.E. ; les négociations se poursuivent alors que celles qui concernent la directive 268/75 (montagne et zones défavorisées) ont permis d'aboutir à une revalorisation spécifique de l'indemnité spéciale montagne.

En même temps, et afin de tenir compte des problèmes des régions défavorisées de la C.E.E., le Conseil examine une série d'actions particulières au profit de ces régions :

- des programmes d'actions spécifiques :
 - développement de l'élevage bovin en Italie ;
- des programmes de développement intégrés :
 - Iles occidentales d'Ecosse ;
 - Lozère ;
 - Sud-Est de la Belgique.

Un programme spécifique relatif aux départements d'outre-mer est également en cours de discussion.

— *Amélioration des mécanismes de gestion de la P.A.C. :*

Le coût croissant des dépenses de soutien de certains marchés agricoles constitue une menace grave pour l'équilibre du F.E.O.G.A. et il importe d'y porter remède, sous peine de mettre en danger l'ensemble de la P.A.C.

Dans cette optique, le Gouvernement français a présenté à Bruxelles trois documents de travail visant dans le respect des principes fondamentaux de la P.A.C., à dégager de substantielles économies de gestion pour les secteurs du sucre, des produits laitiers et de la viande bovine. *Le développement de l'usage de produits de substitution, qui profitent indûment de la stabilité et du niveau des prix de marché entraînés par la politique agricole commune, est une menace pour la stabilité des organisations de marché, aussi longtemps que ces produits échappent à la réglementation.* On peut en effet estimer par exemple que les difficultés du marché laitier proviennent essentiellement du développement d'une production laitière hors sol fondée sur la consommation de produits importés et qui profite des garanties offertes par l'organisation de marché à la production laitière traditionnelle.

Le Gouvernement français a demandé à la Commission de faire des propositions visant à discipliner la production d'isoglucose et l'importation des produits de substitution des céréales fourragères, notamment *le manioc*.

Au mois de juin 1979, le Conseil des ministres de l'Agriculture a adopté un règlement plaçant l'isoglucose sous un régime de quota, à l'instar du sucre, afin d'harmoniser les conditions de concurrence entre ces deux produits.

Pour ce qui est du manioc, la Thaïlande, principal fournisseur de la C.E.E., a accepté de limiter ses exportations en échange d'une aide communautaire pour la reconversion de son agriculture. Vis-à-vis des autres fournisseurs, le Conseil des ministres a décidé d'ouvrir des discussions dans le cadre du G.A.T.T., en vue de parvenir à une déconsolidation du droit de douane.

2. Les autres propositions de réforme de la P.A.C.

Trois contributions décisives à la réforme de la politique agricole commune ont été formulées au cours des derniers mois : les mémoranda présentés par MM. Edgar Pisani et Charles Delatte au Parlement européen ; les propositions exposées par M. Gérard de Cafarelli lors de la Journée des chambres d'agriculture le 5 juin 1980.

a) LES PROPOSITIONS DE M. PISANI

*Texte de la proposition de résolution
présentée au Parlement européen par M. Edgard Pisani.*

La commission de l'Agriculture :

— *considérant*

la politique agricole commune, les résultats substantiels qu'elle a permis d'obtenir, mais aussi les insuffisances qu'elle a révélées, les inégalités qu'elle a accrues, les perversions dont elle a été l'objet, du fait en particulier des tensions monétaires, l'impossibilité où elle a été de s'adapter à des réalités changeantes, les gaspillages qu'elle tolère faute de définition ou de contrôle, les problèmes budgétaires qu'elle pose malgré l'insuffisance de la garantie qu'elle apporte du moins à certains producteurs, les responsabilités qui sont les siennes dans une Europe frappée par la crise de l'emploi et celle de l'énergie, l'isolement dont elle a été la victime dans une communauté impuissante à développer des efforts communs dans d'autres secteurs essentiels,

— *considérant*

les difficultés que connaissent du fait de ces différents éléments et l'agriculture européenne et la construction communautaire elle-même,

— *considérant*

les efforts nouveaux que l'évolution dangereuse du monde impose au continent européen pauvre en ressources du sous-sol et frappé par la crise de l'emploi,

— *considérant*

la nécessité de donner à l'opinion européenne inquiète et impatiente une vue globale de l'utilité et de l'efficacité d'une politique agricole européenne globale et cohérente et déjà une conscience exacte du rôle de l'agriculture dans l'économie moderne,

— *cc-nsidérant*

les contraintes nouvelles qui peuvent découler pour la communauté du fait de son élargissement méridional (d'ores et déjà engagé en ce qui concerne la Grèce), qui accroîtra les disparités régionales, mais aussi du fait de la mise en vigueur du système monétaire européen,

— *considérant*

que l'ensemble de ces facteurs rend nécessaire et urgente la réforme de la politique agricole commune,

— *considérant*

que le Conseil des ministres, en dépit des initiatives de la Commission des communautés, n'a pas su dépasser, lorsqu'il les a satisfaites, les exigences d'une gestion à court terme ; qu'il s'est révélé incapable d'aborder les problèmes de la P.A.C. dans leur globalité et dans leur durée, comme de proposer les changements nécessaires ; que cette impuissance a peu de chance d'être surmontée dans un proche avenir,

— *décide*

d'élaborer, et de proposer au Parlement européen, pour qu'il en délibère et l'adopte, une résolution tendant à définir globalement *les objectifs, les principes, les règles de fonctionnement, les moyens de financement ainsi que les procédures d'adoption d'une nouvelle politique agricole et rurale européenne,*

de demander à la présidence et au bureau élargi les moyens d'une telle entreprise et en particulier la faculté de procéder à toutes enquêtes et auditions utiles.

**b) LES PROPOSITIONS PRÉSENTÉES AU NOM DE L'ASSEMBLÉE
PERMANENTE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE PAR M. DE
CAFFARELLI**

Un pacte de rénovation de la politique agricole commune.

Ce pacte qui implique un engagement des agriculteurs et un engagement parallèle des institutions communautaires exige d'abord un effort d'application plus complète et plus équilibrée du Traité de Rome et des principes de la politique agricole commune.

1. Renforcer les actions communes.

Toute amélioration de l'efficacité de la politique agricole commune passe par un renforcement des actions communes prévues

au *Traité de Rome* dans les autres domaines socio-économiques et notamment :

— intensification de la politique régionale incluant et finançant désormais la rénovation des structures agricoles dans des actions de développement intégré bien délimitées ;

— poursuite de la politique monétaire et démantèlement des montants compensatoires ; mais le *Système monétaire européen* ne pourra porter ses fruits que dans un plus grand effort de convergence des politiques économiques des Etats membres ;

— impulsion à la politique des transports pour permettre un meilleur acheminement des produits agricoles à des coûts comparables ;

— développement d'une politique commune de l'énergie ;

— efforts d'harmonisation des conditions de production — notamment coûts salariaux et sociaux, crédit, etc. — qui dépendent aussi pour une grande part d'une meilleure coordination des politiques économiques et sociales.

2. Equilibrer les apports de la politique agricole.

Pour rééquilibrer la politique agricole commune au profit de tous les agriculteurs et pour contribuer à la réduction des écarts de développement entre les régions de la Communauté, il faut :

— d'une part améliorer les règlements concernant les produits de l'élevage :

— d'autre part réformer enfin sérieusement les organisations communes de marché pour les productions méridionales, étendre leur champ d'application, renforcer les garanties qu'elles peuvent donner aux agriculteurs des régions méditerranéennes, doter d'un règlement de marché les produits encore à l'écart de l'organisation commune, et accélérer les processus de gestion compte tenu de la sensibilité des marchés de ces productions.

Les perspectives d'élargissement de la Communauté qui continuent d'inquiéter les agriculteurs — et pas seulement ceux des zones méditerranéennes — rendent plus urgentes ces actions. Constatant l'important accroissement des besoins budgétaires que requerra fatalement cet élargissement dans le secteur agricole, les agriculteurs tiennent à souligner que cet élargissement n'est pas compatible avec le plafonnement des ressources propres de la Communauté.

3. Clarifier le budget commun.

— *Mieux répartir les chapitres de dépenses.*

Il n'est pas normal que l'on dise que près de 75 % du budget commun sont consacrés à l'agriculture. C'est à des chapitres budgétaires distincts de la politique agricole commune qu'il faut imputer par exemple :

— le financement des montants compensatoires monétaires ;

— les coûts engendrés par les dérogations aux règlements de produits et par les accords commerciaux avec les pays tiers résultant d'options de politique générale décidées par la Communauté ;

— les restitutions nécessaires à l'aide alimentaire.

Le F.E.O.G.A. ainsi ramené à de plus justes proportions aurait pour fonction essentielle d'assurer le soutien des marchés nécessaires pour garantir aux agriculteurs les bases d'un revenu équitable.

— *Restaurer les instruments financiers de la préférence communautaire.*

Il est indispensable de revoir les conditions d'accès de nombreux produits qui bénéficient de facilités anormales afin de réaliser plus de cohérence entre la politique extérieure de la Communauté et la politique agricole commune et d'éviter les pertes de recettes budgétaires qui résultent de ces entorses aux dispositions normales des règlements de marché.

Une « contribution d'équilibre » doit être appliquée sur les produits de substitution importés qui n'ont pas été pris en compte lors de la définition des règlements de marché ; l'importance de ces importations et les coûts qu'elle engendrent pour la politique agricole commune, comme pour la balance des paiements de la Communauté, obligent désormais à les inclure pleinement dans la politique agricole commune.

— *Définir les moyens d'une bonne gestion des marchés.*

La Communauté doit cesser de gérer les marchés au coup par coup : elle doit cesser de chercher à éliminer les déséquilibres par des taxes ou des pressions sur les prix sans remédier pour autant aux véritables causes de ces déséquilibres.

Ceci veut dire d'abord éviter les erreurs de gestion qui entraînent l'apparition de dépenses inutiles : il est possible par une gestion prévisionnelle et une souplesse plus grande d'éviter les à-coups et les

erreurs d'une gestion conjoncturelle. Mais pour mieux prévoir, il faut aller plus loin.

4. *Orienter la production.*

La Communauté devrait établir des indications plus claires quant aux orientations en matière de politique de production communautaire.

Ce faisant, il ne s'agit nullement de fixer des objectifs qualitatifs précis, mais d'établir un certain nombre d'indications générales à réexaminer périodiquement :

— les besoins de consommation interne à couvrir par la production communautaire, dans l'optique de la réalisation d'un grand marché intérieur qui est le but premier du Marché commun ;

— stocks nécessaires pour la sécurité d'approvisionnement et la stabilité des prix à l'intérieur de la Communauté ;

— possibilité d'exportation dans le cadre des accords commerciaux conclus ou à conclure ;

— nécessité pour la Communauté de contribuer de façon permanente à l'aide alimentaire.

Les orientations ainsi définies auraient pour avantage :

— de guider l'agriculteur dans ses choix ;

— de guider la Commission dans sa gestion ;

— de répondre aux besoins d'une politique d'exportations agricoles régulières que la Communauté se doit d'instaurer.

L'engagement des agriculteurs.

Dans la mesure où tous ces préalables seraient acceptés et réalisés, les agriculteurs pourraient consentir à ne pas obtenir la garantie de prix pour la totalité de leur production.

Dans une telle conception, les prix pleins seraient en effet garantis aux producteurs pour les quantités correspondant aux volumes de production ci-dessus définis, et leur assurant une sécurité de revenu.

Au-delà de ces quantités et en fonction de la situation des marchés, les agriculteurs pourraient ne recevoir que partiellement ces prix garantis et assumeraient une part des risques financiers des exportations sur les marchés mondiaux.

L'engagement de la Communauté.

Cette participation des agriculteurs à la prise en charge de la production agricole européenne suppose un engagement solennel de la Communauté qui ne puisse être remis en cause au gré de la conjoncture :

1° garantie de mise en œuvre rapide et permanente des réformes précédemment décrites ;

2° garantie que le financement de la politique agricole commune, par les ressources propres, soit tel qu'il permette d'assurer le jeu normal de la préférence communautaire ;

3° garantie que le niveau des prix garantis soit déterminé en tenant dûment compte des résultats de la méthode objective, c'est-à-dire en considérant l'évolution des coûts de production agricoles et des salaires des activités non agricoles. Ainsi, devraient être exclus les critères budgétaires ou politiques ;

4° garantie que les agriculteurs participent à la détermination des volumes à définir pour chaque production ainsi qu'à la gestion des marchés, notamment par une rénovation du système des Comités consultatifs et par l'institutionnalisation de leurs liens avec les comités de gestion.

Il va de soi que cet engagement de la Communauté doit s'accompagner d'une cohérence de sa politique extérieure et commerciale avec la politique agricole commune de la Communauté et de la poursuite des efforts en faveur d'une meilleure organisation des marchés mondiaux.

Conclusion.

Nous sommes concients de l'ampleur du changement dans les mentalités et des difficultés de mise en œuvre qu'implique ce pacte de rénovation de la politique agricole commune.

Tous ensemble, agriculteurs, gouvernements, institutions communautaires, nous devons surmonter ces contingences :

1° car ce pacte est la réponse nécessaire à l'inquiétude des agriculteurs à qui l'avenir paraît compromis et qui pourraient ainsi retrouver leur droit d'entreprendre ;

2° la participation des agriculteurs au financement des garanties qui leur sont accordées par la politique agricole commune leur donnera des droits désormais incontestables sur le budget communautaire ;

3° la conception pluri-annuelle des objectifs et du financement impliqués par ce pacte mettrait fin à la remise en cause de la politique

agricole commune chaque fois qu'une décision importante est à prendre ;

4° la politique agricole commune pourrait enfin se dégager de l'isolement qui la compromet, et la construction européenne pourrait s'engager dans la voie d'une progression plus équilibrée.

Les chambres d'agriculture ont enfin la conviction que ce pacte de rénovation de la politique commune se situe dans le droit fil de la tradition constructive de l'agriculture française vis-à-vis de la Communauté européenne et qu'il permettra à l'agriculture française de retrouver sa vraie place dans l'économie nationale comme dans l'économie communautaire.

c) PROPOSITIONS DE M. CHARLES DELATTE, DÉPUTÉ EUROPÉEN,
EN VUE DE L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

1. Mieux appliquer la P.A.C., c'est obtenir à nouveau, progressivement et à partir d'une *opération vérité*, le respect des trois grands principes :

— *l'unité des prix et des marchés*, rendue caduque du fait des montants compensatoires monétaires dont la version positive se révèle très malaisée à abolir en dépit des avantages consistants déjà procurés aux pays à monnaie forte ; unité des marchés absente pour des secteurs de production non couverts par la P.A.C. après vingt ans de Marché commun et menacés par le deuxième élargissement ;

— *la préférence communautaire*, bafouée par suite de multiples accords passés par la C.E.E. dans l'insouciance de leurs conséquences sur les marchés intérieurs et le revenu des exploitants ;

— *la solidarité financière*, niée dans l'argumentation insoutenable du « juste retour » et les raisonnements sommaires sur le poids financier de la P.A.C., pourtant seule réalisation commune d'envergure, sous le butoir du 1 % de T.V.A.

2. Le blocage financier auquel se heurtent les pays membres est un obstacle réel mais qui ne saurait être franchi sans une remise en cause déterminée de la *présentation traditionnelle des dépenses et des recettes agricoles*. Pour bon nombre de ses actions communes — montants compensatoires, aide aux pays en voie de développement, aides à la consommation — l'Europe puise à profusion dans un F.E.O.G.A. trompeur, dont le volume artificiellement gonflé place ensuite l'agriculture en position d'accusée. Or, comme en témoigne une clarification objective des postes, ce ne sont que 40 % du Budget communautaire, et non 70 %, qui vont à ce secteur.

3. Il n'en demeure pas moins que pour rendre crédible *le choix de l'expansion*, il importe d'obtenir graduellement une évolution plus modérée des dépenses agricoles à travers *une maîtrise beaucoup plus affirmée* de la croissance de la production. Parallèlement, il est temps de mettre en place la politique de l'exportation co-financée, condition de la poursuite de l'expansion.

Si la P.A.C. n'est pas l'unique responsable de la situation budgétaire communautaire, elle est au demeurant, par son importance, la première visée.

3.1. *Le soutien des prix*, encourageant certes l'apparition d'excédents, est le premier incriminé, mais des aides directes répétitives et généralisées seraient d'un autre coût et mal acceptées. Des limitations de l'offre ou de l'intervention par quotas ou quantum de production figeraient les positions acquises, désorganiseraient les échanges et iraient à l'encontre du dynamisme des entreprises.

Ce système de soutien des prix, élément primordial du niveau de vie agricole, doit subsister, tout en devenant plus incitatif et plus orienté (relance des productions déficitaires, meilleure gestion) et être complété par une politique des structures globale, concentrée sur des régions cibles, dont les moyens financiers sont à revaloriser en priorité.

3.2. La situation excédentaire de la C.E.E., à l'origine de la critique du soutien des prix, est sujette à caution dans la mesure où le principe de certains courants d'importation est discutable. D'où la suggestion *d'une doctrine plus rigoureuse, plus volontariste et plus cohérente de la C.E.E. vis-à-vis de ses échanges avec l'extérieur* : ouverture de la collectivité européenne et non des seuls agriculteurs vers les exportations des pays les plus démunis, rétablissement, par des taxations de certaines importations, de la concurrence avec l'intérieur de la C.E.E., financement public de l'autosuffisance et des stocks, appui aux productions déficitaires... en cas d'excédents résiduels, mise à contribution des producteurs par la *participation à l'exportation*.

3.3. *Ce nouveau principe de la P.A.C.* s'entend comme la voie permettant à la production de se poursuivre, dans des conditions budgétaires acceptables, et de prendre place sur les marchés mondiaux, l'horizon communautaire étant aujourd'hui atteint.

Conçue comme une incitation à mieux produire à partir notamment de consommations intermédiaires des terroirs européens, et non comme une punition à la production, la participation à l'exportation ne s'appliquerait qu'en cas d'excédents massifs et chroniques, fonctionnerait suivant une progressivité assez forte et supposerait la responsabilité des producteurs (éventuellement des transformateurs si

ces derniers sont mis à contribution) dans les décisions d'utilisation des fonds recueillis.

3.4. En première priorité, ceux-ci devraient servir à financer une véritable politique d'exportation agro-alimentaire à laquelle on n'a jamais vraiment cru en Europe, faute d'une volonté politique claire.

Or, l'exportation agro-alimentaire à grande échelle serait un atout de taille ; les marchés sont déjà pris par d'autres ou se développeront, l'aide alimentaire est largement perfectible qualitativement et quantitativement.

Elle s'avère économiquement justifiée : les prix mondiaux ne constituent en rien une référence absolue ; ils devraient connaître de nouvelles flambées et se rapprocher des niveaux plus élevés soutenus en Europe comme dans tous les grands pays industrialisés exportateurs agricoles.

La Communauté n'a en définitive aucun complexe à entretenir vis-à-vis de l'exportation, souvent moins onéreuse que l'aide à la consommation. Une politique commerciale commune, à bâtir à brève échéance, aurait à comporter divers éléments : contrats à terme, incitations multiples à l'exportation, constitution de stocks, information et formation d'opérateurs, intervention des producteurs dans la définition de stratégies par produit...



Pour ne pas dilapider l'essentiel, pour faire progresser l'intégration européenne, l'adaptation de la P.A.C. est à conduire en pleine intelligence de l'enjeu.

Il est sans doute prématuré de porter un jugement sur les propositions d'évolution de la P.A.C. Cependant il s'est avéré que :

— la P.A.C., son financement, sa politique de soutien des marchés devront être revus en fonction de l'évolution de l'agriculture européenne depuis 1960 (passage d'une situation globalement déficitaire à une situation globalement excédentaire) ;

— les acquis de la P.A.C. : tarif extérieur commun, unicité des prix, soutien des marchés et prix garantis, préférence communautaire doivent être sauvegardés et, dans certains cas, renforcés (exemple : les importations abusives de viande et de matière grasse en provenance des pays tiers) ;

— la France, à l'image de certains de ses partenaires, doit continuer à adopter une position ferme correspondant aux intérêts de son agriculture ;

— l'élargissement de la Communauté doit être subordonné à l'application, par tous les pays membres actuels, de la politique agricole commune et de la politique monétaire ;

— la crise économique ne coïncide pas, paradoxalement, avec un renforcement des solidarités au sein de la C.E.E. ; il serait fondamental que les pays membres de la Communauté acceptent d'examiner ensemble les conditions de mise en œuvre d'une véritable politique économique extérieure commune.

III. — LA NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE SELON LA LOI D'ORIENTATION ET LE VIII^e PLAN

Votre Commission saisie au fond du projet de loi d'orientation agricole et du VIII^e Plan semble particulièrement habilitée pour rappeler les objectifs de la politique agricole et veiller à leur mise en œuvre.

A. — La loi d'orientation agricole : une charte du développement de l'agriculture française pour le troisième millénaire.

1. L'inspiration générale de la loi.

La loi d'orientation agricole exprime la prise de conscience par les pouvoirs publics de la nécessité de développer le secteur agricole, élément essentiel de l'économie du pays et de revaloriser la condition sociale des exploitants.

A cet effet, la loi d'orientation vise à mieux tirer parti du potentiel de production agricole :

— par une meilleure orientation des productions en fonction des besoins du marché intérieur et des potentialités d'exportation ;

— par une compression des charges de production, en particulier du coût du foncier, afin que les agriculteurs dirigent leurs investissements vers les actions susceptibles d'accroître la productivité de leurs exploitations.

L'amélioration du revenu des exploitants agricoles est un des objectifs fondamentaux de la loi : il devra être obtenu, précisément par une augmentation de la productivité des exploitations et par une maîtrise des charges de production.

Le Sénat qui représente d'une manière toute particulière le milieu rural, a pris une part déterminante dans la préparation de la loi d'orientation agricole.

Sa contribution a porté, principalement, sur la partie foncière de ce texte, les commissions compétentes s'étant efforcées de concilier le respect du droit de propriété avec la nécessité de privilégier les prérogatives de l'exploitant sur le fonds qu'il met en valeur.

2. Le volet économique de la loi.

L'ensemble des dispositions économiques de la loi est guidé par la volonté de renforcer l'organisation des producteurs et d'améliorer les conditions d'orientation des productions.

— *un conseil supérieur de l'économie agricole et alimentaire* se substituera à différents organismes consultatifs existants pour donner un avis au Ministre sur les différentes actions de politique agricole ;

— *un fonds de promotion des produits agricoles et alimentaires* permettra de dégager des crédits pour encourager les coopératives ou les entreprises exportatrices ;

— *les interprofessions et les groupements de producteurs* seront systématiquement développés afin d'assurer une meilleure maîtrise de la production, de la transformation et de la mise sur marché ;

— les aides à l'orientation des productions seront progressivement réservées aux producteurs organisés.

Le Sénat, en adoptant un article additionnel, a tenu à souligner que *la politique agricole commune* devrait prendre en compte les objectifs de la loi d'orientation, en particulier lors de la fixation des prix agricoles.

3. Les dispositions sociales.

Deux objectifs principaux guident les dispositions sociales du projet de loi :

— *revaloriser progressivement le montant des retraites agricoles* afin de garantir aux agriculteurs âgés des revenus suffisants, et de les inciter ainsi à céder leurs exploitations ; une première étape de cette revalorisation est intervenue en juillet 1980, le taux des retraites agricoles ayant été majoré de 20 % ;

— *aménager les conditions d'affiliation à la mutualité sociale agricole* (il faudra désormais exploiter au moins une demié S.M.I. pour pouvoir être inscrit à la M.S.A.) afin de comprimer les dépenses sociales et d'éviter que le régime de protection sociale agricole ne constitue un régime refuge pour de faux agriculteurs.

Enfin, la loi prévoit de donner aux femmes d'agriculteurs qui participent à la mise en valeur de l'exploitation des droits renforcés dans la gestion de l'exploitation.

4. Le volet foncier.

Les mesures foncières de la loi d'orientation constituent la partie la plus importante du texte. La politique foncière est guidée par deux objectifs fondamentaux :

— améliorer la clarté du marché foncier afin de tenter de maîtriser l'accroissement du prix de la terre ;

— favoriser l'installation des jeunes en développant les groupements fonciers agricoles et en améliorant la législation sur les cumuls.

1° *Le répertoire de la valeur des terres agricoles :*

Afin d'améliorer la connaissance du marché foncier, un répertoire de la valeur des terres agricoles sera mis en place avant le 1^{er} janvier 1985.

Ce document, établi par la commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement, sur la proposition de commissions communales ou intercommunales, constatera la valeur vénale moyenne, la valeur locative moyenne et déterminera la valeur de rendement des terres agricoles par catégorie de terres et par région naturelle. La valeur de rendement est destinée à servir de référence en matière de politique foncière, sociale et fiscale, se substituant ainsi progressivement au revenu cadastral.

Dans l'attente de l'établissement du répertoire de la valeur des terres agricoles, un barème de référence sera mise en place sur la base des constatations effectuées par les S.A.F.E.R.

2° *La réforme des conditions d'exercice du droit de préemption des S.A.F.E.R. :*

Lorsque la S.A.F.E.R. utilise son droit de préemption et qu'elle estime le prix fixé par le vendeur exagéré, elle fait une offre ferme à celui-ci. Le vendeur peut alors accepter ce prix, ou bien retirer son bien de la vente. Si le vendeur estime que le prix proposé par la S.A.F.E.R. est insuffisant, c'est à lui qu'il appartient de saisir le tribunal de grande instance en action en révision de prix. La loi autorise en outre les S.A.F.E.R. à exercer leur droit de préemption sur des bâtiments d'habitation ou d'exploitation à usage agricole.

3° *La réforme des successions :*

Lors d'une succession, si le défunt n'a pas pris de dispositions testamentaires, le conjoint ou le descendant qui poursuit l'exploitation pourra :

— soit demander la constitution d'un G.F.A. qui interviendra de plein droit, le G.F.A. pouvant être exploitant, ou donner les terres à bail à long terme à l'héritier qui participait antérieurement à l'exploitation et qui en formule la demande ;

— soit bénéficier de l'attribution préférentielle en propriété ;

— soit, si les deux formules précédentes n'ont pu être mises en œuvre, demander l'attribution préférentielle des terres par bail à long terme.

4° *La réforme du statut du fermage :*

En premier lieu, la loi soumet à présent au statut du fermage toutes les formes de location ou de vente des produits de l'exploitation telles que les ventes d'herbe.

La loi institue une nouvelle forme de bail : *le bail de carrière* dont la durée ne pourra être inférieure à vingt-cinq ans ; le prix des baux de carrière sera fixé selon la procédure applicable pour les baux ordinaires, leur montant pourra être supérieur au maximum de 1 % par année de validité à celui du bail de neuf ans. Cependant, sur proposition de la Commission consultative paritaire départementale des baux ruraux, le préfet pourra décider que le prix des baux de carrière sera libre.

5° *La participation des compagnies d'assurances et des sociétés civiles de placement immobilier aux groupements fonciers agricoles :*

Afin de permettre la constitution d'un véritable marché de parts de G.F.A. et de favoriser l'investissement dans le foncier agricole, la loi autorise les compagnies d'assurances ou leurs groupements, et les sociétés civiles de placement immobilier agréées, à détenir des parts de G.F.A.

Plusieurs précautions ont été prévues pour que ces investissements extérieurs à l'agriculture ne limitent en aucune façon la liberté du chef d'exploitation : les compagnies d'assurances ou les sociétés civiles ne pourront détenir plus de 65 % des parts d'un G.F.A., les autres membres du G.F.A. disposeront d'un droit de vote double pour chaque part.

D'une façon générale, il s'agit par cette formule d'inciter l'épargne à se porter sur le foncier agricole afin d'alléger le coût de l'acquisition de la terre par les agriculteurs, tout en sauvegardant strictement les droits de l'exploitant dans la gestion de son exploitation.

Les parts de G.F.A. seront plus largement admises en nantissement pour obtenir des prêts à caractère familial ou professionnel.

6° *La réforme du contrôle des cumuls*

La loi d'orientation apporte plusieurs améliorations importantes à la législation sur le contrôle des cumuls et réunions d'exploitations.

Dans chaque département, la *commission départementale des structures* mettra au point un *schéma directeur des structures agricoles* qui déterminera l'évolution souhaitable des structures d'exploitations, compte tenu de la situation particulière de chaque zone de production.

Le contrôle total est désormais supprimé. La superficie à partir de laquelle une opération devra être soumise à autorisation préalable sera fixée dans chaque département par le schéma directeur, entre 2 et 4 S.M.L., ce chiffre pouvant être abaissé à 1 S.M.L. dans certains départements où la pression foncière est forte. Les cumuls entre époux et ceux effectués par le biais de sociétés seront systématiquement soumis à l'avis de la commission départementale des structures.

D'une manière générale, la loi vise à assouplir les conditions de contrôle des agrandissements et réunions d'exploitations et à renforcer l'efficacité de la politique des structures en éliminant les procédés qui permettaient de contourner la législation.

7° *L'indemnité viagère de départ :*

L'indemnité viagère de départ constitue un instrument fondamental pour inciter les agriculteurs âgés à cesser leur activité et à céder leurs exploitations à des jeunes. Afin de renforcer son caractère incitatif, la loi d'orientation prévoit de réserver l'I.V.D. non complément de retraite aux exploitants qui cessent leur activité entre soixante et soixante-cinq ans. L'I.V.D. complément de retraite sera versée aux exploitants qui ont bénéficié de l'I.V.D. non complément de retraite.

Cette mesure s'inscrit dans le prolongement de la revalorisation de l'I.V.D. dont le montant a été doublé à compter du 1^{er} janvier 1980.

5. *L'aménagement foncier en milieu rural.*

La dernière partie de la loi d'orientation comporte une série de dispositions visant à protéger la superficie agricole utile contre les empiètements excessifs effectués au profit d'autres activités :

— une directive nationale d'aménagement rural fixera les grands principes de l'utilisation de l'espace rural, principes qui devront être pris en compte par les documents d'urbanisme (P.O.S., Z.E.P., cartes communales) ;

— une carte départementale des terres agricoles délimitera dans chaque département les terres à vocation agricole ; si les documents

d'urbanisme prévoient une réduction grave de la superficie agricole utile, ils devront être soumis, avant leur approbation, à la commission départementale des structures agricoles ;

— la mise en œuvre simultanée du remembrement et du zonage sera encouragée selon la formule du remembrement aménagement, chaque propriétaire se verra attribuer une part de terres agricoles et une part de terrains urbanisables au prorata de ses droits ;

— les exploitants agricoles dont l'exploitation est gravement compromise par la construction d'un équipement public pourront demander l'expropriation totale, ils bénéficieront d'une priorité pour être réinstallés grâce aux rétrocessions effectuées par les S.A.F.E.R. ;

— enfin l'acquéreur d'un immeuble existant ne pourra se prévaloir des nuisances engendrées par une exploitation agricole qui fonctionnait avant l'achat de sa résidence.

D'une façon générale, les dispositions contenues dans la partie aménagement rural de la loi tendent à protéger l'agriculture contre les prélevements de terres ou les perturbations occasionnées par d'autres activités.



Votre commission des Affaires économiques et du Plan ne peut que se réjouir que la loi d'orientation ait intégré dans une large mesure ses amendements. Elle souhaite que l'engagement pris par le ministre de l'Agriculture quant au délai de publication des décrets d'application : fin février 1981 soit effectivement tenu.

B — Le VIII^e Plan
confirme les priorités retenues dans la loi d'orientation agricole.

La qualité des travaux de la « Commission de l'agriculture, des industries agricoles et alimentaires » du VIII^e Plan justifie que des extraits de son rapport soient reproduits.

On pourra ainsi vérifier que la France est en passe de se doter d'une véritable politique agricole et alimentaire.

1. L'agriculture dans le VIII^e Plan.

Extrait du rapport de la Commission de l'agriculture et des industries agricoles alimentaires

« La situation à laquelle le secteur agro-alimentaire va être confronté pendant le VIII^e Plan s'annonce au moins aussi difficile que celle qu'il a connue depuis 1974. »

La saturation progressive du débouché communautaire depuis le début des années 1970 remettait en cause par elle-même certaines des possibilités d'expansion de ce secteur. Les conséquences des difficultés économiques générales sur les prix des consommations intermédiaires et les offres sur la demande des ménages et sur les finances publiques conjuguent désormais leurs effets pour modifier fondamentalement les conditions de croissance de l'agriculture et des industries agricoles et alimentaires.

Face à cette situation, le secteur agro-alimentaire n'a pas que des faiblesses.

Il possède depuis longtemps des filières de production fortes, comme les résultats du commerce extérieur soulignent l'efficacité. Dans d'autres secteurs, la compétitivité des pays partenaires leur a certes permis de conquérir une part importante du marché national ; mais les efforts en faveur de la modernisation de la production ont assuré l'émergence d'exploitations et d'entreprises qui sont tout à fait capables de tenir la concurrence. Enfin, la demande de produits agro-alimentaires suffisamment diversifiée, dans l'espace et dans le temps, pour des possibilités à la production française même dans les secteurs de la compétition est la plus àpre. Mais il est évident que les adaptations nécessaires soient entreprises.

Néanmoins, le maintien des positions acquises et la conquête nécessaire de nouvelles bases d'expansion dans la Communauté et sur les marchés des pays tiers exigeront des efforts importants pour consolider les exploitations et les entreprises compétitives et pour permettre aux autres d'achever leur modernisation. Beaucoup des actions indispensables pour cela ne sont pas, quant à leur objet, fondamentalement différentes de celles sur lesquelles les Plans antérieurs ont depuis longtemps mis l'accent.

Mais l'évolution de la situation, d'année en année, en accentue l'urgence. Elle exige que ces actions soient mises en œuvre avec toute l'ampleur désormais nécessaire, et en acceptant le prix des remises en cause et des réorientations devenues inévitables.

1. Les objectifs

1.1. *Gagner et reconquérir les parts de marché nécessaires à l'expansion*

Seul un développement aussi rapide que possible du secteur agro-alimentaire peut lui permettre à la fois de dégager les moyens nécessaires à la poursuite de sa modernisation, d'opérer dans de bonnes conditions les restructurations indispensables et de concourir à la croissance élevée et régulière de l'économie française qui est l'objectif central du Plan.

Ce développement est conditionné désormais par la reconquête de certaines parts perdues sur le marché national et par le gain de parts supplémentaires dans la Communauté et sur les pays tiers. Il sera fonction essentiellement de la compétitivité de la production nationale et de son adaptation à la demande, ainsi que de la capacité de l'appareil productif à s'organiser pour cela.

C'est autour de cet objectif central que doivent s'articuler les principales actions mises en œuvre pendant le VIII^e Plan.

Mais dans la période actuelle le rôle du secteur agro-alimentaire n'est pas seulement de contribuer au rétablissement des équilibres économiques fondamentaux. Il doit être également de permettre à la France et à l'Europe de se prémunir contre les risques d'aggravation des tensions internationales engendrés par le dérèglement de l'économie et d'intervenir activement pour réduire ces tensions.

1.2. *Préserver la sécurité alimentaire de la France et de l'Europe*

Les risques accrus de déséquilibres brutaux sur les marchés internationaux, la tendance de plus en plus nette à utiliser les échanges de produits agricoles comme un instrument stratégique dans les relations internationales, font peser désormais des risques majeurs sur les pays trop dépendants de l'extérieur pour leur approvisionnement alimentaire.

La situation très favorable dans laquelle la France a vécu depuis le début des années 50 ne doit pas faire oublier que l'économie et la société françaises restent très sensibles à l'évolution des prix alimentaires et, non seulement aux ruptures d'approvisionnement, mais même aux simples menaces de rupture, comme l'ont montré certaines expériences d'un pays récent.

Face à ces problèmes, l'objectif ne peut pas être d'assurer l'autarcie complète de la France et de l'Europe à n'importe quel prix. Les secteurs utilisateurs de produits importés seraient trop gravement affectés, dans de nombreux cas, par les conséquences des mesures protectionnistes nécessaires. Le maintien de courants d'importation

est indispensable dans certains cas pour assurer la pérennité des exportations qui en sont la contrepartie. Enfin, les exportations de certains produits agricoles sont vitales pour de nombreux pays en voie de développement qui entretiennent des relations étroites avec la France et l'Europe.

Mais il est indispensable que la politique agro-alimentaire, sous les spécialisations que les contraintes de compétitivité rendront nécessaires, ne laisse pas apparaître ou persister une dépendance trop importante pour les produits essentiels. Elle devra, pour cela, veiller à sauvegarder ou à améliorer les taux d'approvisionnement déjà acquis dans certains secteurs et, dans d'autres, notamment les oléo-protéagineux, à assurer une croissance raisonnable de la production, tout en mettant en place les conditions d'un développement plus rapide en cas de nécessité.

1.3. Permettre à la France et la C.E.E. de jouer un rôle actif dans l'établissement de relations internationales plus stables et plus équilibrées

Malgré l'insuffisance de son auto-approvisionnement pour certains produits essentiels, l'Europe apparaît largement privilégiée par rapport à beaucoup de zones du monde qui continuent à souffrir de la sous-nutrition et de la mal-nutrition, et à d'autres pays dont les besoins sont mieux satisfaits mais qui restent très dépendants du marché international.

Les surplus que le secteur agro-alimentaire est susceptible de dégager peuvent permettre à la France et à l'Europe, soit dans le cadre de l'aide internationale, soit dans celui de relations commerciales contractuelle, d'apporter une contribution accrue à la solidarité internationale qu'appellent certaines situations, et d'aider de nombreux pays à se prémunir contre les risques découlant de leur déficit alimentaire.

Si les efforts en ce sens peuvent favoriser la croissance de ce secteur en améliorant et en stabilisant certains de ses débouchés, ils ne doivent pas pour autant viser principalement à pérenniser des relations internationales fondées sur des pratiques charitables, ni à proposer à certains pays d'échanger durablement une dépendance contre une autre. Ils ne peuvent prendre leur pleine signification que dans le cadre d'accords qui apportent simultanément aux pays partenaires les moyens d'un développement intérieur mieux équilibré.

2. Les voies d'action

L'efficacité des actions devront être entreprises pour atteindre ces objectifs sera largement conditionnée par l'évolution de la politique agricole commune, dont relèvent aujourd'hui beaucoup des décisions

déterminantes pour l'avenir de l'agriculture et des industries agricoles et alimentaires.

Des initiatives nationales — sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement — doivent donc être prises pour obtenir que la politique agricole commune accompagne, ou tout au moins ne contrevienne pas, l'expansion du secteur agro-alimentaire français.

Mais il serait vain de compter sur la Communauté économique européenne, dans les prochaines années, pour dégager, par le soutien des prix et les dépenses budgétaires, tous les moyens nécessaires à cette expansion.

Ces moyens devront être recherchés d'abord au niveau national, par la mobilisation de toutes les capacités du secteur agro-alimentaire et la réorientation énergique des interventions de l'Etat vers les actions prioritaires.

Celles-ci seront détaillées dans les chapitres suivants du rapport. Elles se regroupent autour de quelques axes essentiels.

2.1. Accélérer l'adaptation de l'agriculture et des industries agricoles et alimentaires

Le renforcement de la compétitivité passe par des voies différentes pour l'agriculture et les industries agricoles et alimentaires.

Dans l'agriculture, les possibilités d'adaptation des structures de production restent déterminées par l'évolution de la population active agricole, elle-même commandée, de façon très rigide, par la structure par âge de cette population. Par ailleurs, comme l'ont confirmé les années récentes, les exploitations sont d'autant plus sensibles à l'évolution des prix relatifs que la part du revenu dans leur chiffre d'affaires est plus faible. A la différence de ce qui se passe dans la plupart d'autres secteurs d'activité, une accentuation de la dégradation des prix relatifs agricoles amorcée depuis 1974 risque tout d'abord de réduire encore plus les exploitations spécialisées et moins viables, dont la politique agricole a depuis vingt ans encouragé le développement, que les exploitations les moins productives.

Ces observations, qui montrent le rôle essentiel d'une évolution satisfaisante des prix à la production dans la poursuite de la modernisation de l'agriculture, expliquent aussi la faiblesse des marges de manœuvre disponibles pour une politique de restructuration des exploitations agricoles.

Certaines marges supplémentaires vont être dégagées, pendant le VIII^e Plan, grâce à l'évolution démographique de la population agricole, qui devrait entraîner progressivement une accélération des départs d'exploitants âgés. Il est souhaitable qu'elles soient mises à profit, non pas principalement pour permettre un agrandissement des exploitations existantes, mais en priorité pour favoriser l'intal-

lance de projets spécifiques, nécessaire pour contribuer à l'atténuation des problèmes d'emploi et pour donner de nouvelles chances de développement à certaines zones du territoire.

La poursuite de la politique de modernisation de l'agriculture devra s'appuyer sur plusieurs

sur une diversification du financement des exploitations, vers le financement des équipements productifs, notamment grâce au développement d'un financement non agricole du patrimoine foncier et vers celles des exploitations qui ne peuvent, par leurs seuls moyens, assurer la totalité des investissements nécessaires à leur croissance.

sur une politique de développement des productions adaptée aux situations particulières de chaque filière, notamment du point de vue du marché et tenant l'accent, selon les cas, sur la croissance de la production ou l'amélioration de la compétitivité ou sur la maîtrise des quantités produites. Cette politique devra veiller à préparer à l'avance le secteur agro-alimentaire aux conséquences futures de l'élargissement de la Communauté. L'amélioration des réglementations communautaires applicables aux productions méditerranéennes reste un préalable indispensable pour éviter que l'élargissement ne provoque des déboîtements brutaux sur les marchés de ces produits. Mais elle doit être accompagnée par la poursuite des actions déjà engagées, notamment dans le cadre du « plan Sud-Ouest », pour réorienter la production agricole des régions les plus concernées, et pour renforcer sa compétitivité.

Enfin ce qui concerne les industries agricoles et alimentaires, en revanche, la question de la restructuration des entreprises demeurera la préoccupation essentielle. L'émergence ou la consolidation, dans les principales filières, d'un nombre limité de groupes leaders, à la dimension du marché communautaire et international est la condition essentielle d'un développement satisfaisant de la recherche privée et de l'innovation et l'un des moyens principaux d'une bonne compétitivité technique et commerciale sur les marchés extérieurs.

Cette politique, dont les modalités seront variables avec les conditions spécifiques de chaque filière, n'est pas incompatible avec le maintien d'un tissu de petites et moyennes entreprises dynamiques, spécialisées sur les nombreux segments de marché que les plus grandes entreprises ne peuvent couvrir en totalité. L'équilibre du développement de chaque filière dépendra essentiellement de l'adoption de modalités d'intervention de l'Etat et notamment de la poursuite des actions déjà entreprises pour mettre en place des conditions de financement mieux adaptées.

L'adaptation de la qualité des produits alimentaires à l'évolution de la demande intérieure et extérieure sera de plus en plus une

condition de leur développement. Cette adaptation passe désormais par la mise en place d'une véritable *politique alimentaire* appuyée notamment sur un développement suffisant des recherches en matière de nutrition humaine et de qualité nutritionnelle des aliments, sur une large diffusion des acquis de ces recherches auprès des producteurs et des consommateurs et sur une meilleure coordination des instances administratives compétentes en matière de promotion et de contrôle de la qualité des produits.

Enfin, la compétitivité du secteur agro-alimentaire dépend également des moyens qui lui seront donnés pour *mieux maîtriser ses débouchés*. Ces moyens dépendent d'abord de la politique d'accompagnement de l'effort d'exportation. Ils dépendent aussi des efforts qui devront être entrepris par les différents partenaires, dans le cadre législatif et réglementaire qui leur a été fourni, pour renforcer les filières agro-alimentaires, par le développement de l'organisation économique des producteurs et par la mise en place d'organisations interprofessionnelles efficaces. Élargies à l'ensemble des partenaires concernés, celles-ci devront permettre l'adaptation de la production agricole en qualité et en quantité aux besoins de la transformation et de dégager et de gérer collectivement les moyens de renforcer l'effort d'exportation.

2.2. Donner au secteur agro-alimentaire les moyens d'une compétitivité durable.

Comme le souligne le rapport sur les principales options, seul un effort très important de recherche pourra donner à terme à l'agriculture et aux industries agricoles et alimentaires, les moyens techniques nouveaux qui leur permettront de poursuivre un développement satisfaisant ; ceci notamment en appliquant les connaissances biologiques à certains problèmes résolus jusqu'ici par l'emploi de facteurs de production coûteux, en autorisant une meilleure utilisation des ressources nationales et la valorisation de certains sous-produits.

Cet effort doit être poursuivi conjointement par les différents moyens de recherche publics et par la recherche privée. Il n'atteindra sa pleine efficacité que s'il peut s'appuyer, non seulement sur une bonne coordination de ces différentes initiatives, mais également :

— à l'amont du secteur agro-alimentaire, et dans le secteur de la transformation lui-même, sur une industrie nationale capable d'en exploiter les résultats ;

— pour sa diffusion auprès des exploitations et de certaines entreprises, sur un réseau d'expérimentation et de développement qui permette une meilleure expression auprès de la recherche des

besoins des utilisateurs et mesure, à l'inverse, la diffusion rapide du progrès des connaissances à tous les intéressés ;

— enfin, au niveau des exploitations et des entreprises, sur des hommes ayant acquis dans leur formation initiale ou dans les stades ultérieurs de leur vie professionnelle, les compétences nécessaires pour mettre en œuvre les techniques nouvelles.

2.3. Donner à toutes les régions les mêmes chances de développement.

La priorité qui devra être accordée nécessairement pendant le VIII^e Plan aux moyens de renforcer la compétitivité du secteur agro-alimentaire, ne doit pas pour autant conduire à privilégier toutes les actions allant en ce sens, quelles que puissent en être les conséquences sur la répartition régionale des activités et sur les possibilités de développement des différentes zones.

Une nouvelle accentuation des disparités, déjà très importantes, entre les différentes régions ne peut pas être acceptée, non seulement parce qu'elle serait sans doute socialement intolérable à court terme, mais aussi parce qu'elle compromettrait durablement les possibilités de développement de certaines zones, dans une période où les incertitudes de l'avenir imposent au contraire de ne négliger aucune des potentialités du territoire.

Si le développement de ces zones passe nécessairement dans certains cas par des mesures de transfert destinées à compenser leurs handicaps naturels, il ne saurait reposer globalement sur une politique d'assistance. L'objectif doit être de donner aux régions en retard les moyens d'un véritable développement de leur secteur agro-alimentaire. Le renforcement, et l'adaptation aux situations locales et régionales, de la politique d'installation des jeunes actifs, une intensification raisonnée des systèmes de production et une attention plus grande portée au rôle des industries agricoles et alimentaires devront y contribuer. Mais l'efficacité de ces différents moyens sera d'autant plus grande que les décisions nécessaires seront prises aux niveaux directement concernés plutôt qu'au niveau central.

3. Les conditions.

Ces actions ne pourront être mises en œuvre qu'avec des moyens accrus, aussi bien pour les efforts collectifs dépendant de l'Etat que pour le financement des exploitations et des entreprises.

Il serait vain en effet d'attendre du secteur agro-alimentaire qu'il atteigne les objectifs qui lui sont assignés et qu'il mène à bien les adaptations nécessaires s'il ne bénéficiait pas pour cela de concours budgétaires et bancaires suffisants, et s'il subissait des évolutions de prix et des conditions de concurrence qui lui imposent une con-

tribution anormalement élevée à la lutte contre l'inflation, et lui interdisent de dégager une capacité d'entreprendre suffisante.

Un réexamen de certaines des contraintes liées à l'encadrement du crédit dans tous les cas où elles freinent la réalisation des objectifs prioritaires, ainsi que les mesures déjà évoquées pour rétablir des relations plus équilibrées entre le secteur agro-alimentaire et le commerce intégré y contribueront.

Mais la réponse à ces questions passe également :

— par un redéploiement énergique des dépenses de l'Etat vers les actions prioritaires ;

— par les aménagements qui pourront être apportés à la politique agricole commune et qui conditionneront les possibilités d'évolution des prix des produits agricoles et des produits transformés sous règlement.

3.1. Poursuivre l'effort financier de l'Etat en rééquilibrant la structure des dépenses.

Compte tenu des contraintes budgétaires, un financement satisfaisant des équipements individuels et collectifs ainsi que des actions de l'Etat en faveur de la recherche, de la formation, de l'innovation et de l'effort d'exportation ne pourra être assuré qu'au prix d'une réorientation profonde des dépenses publiques. Celle-ci exige que l'on poursuive activement à l'intérieur du budget de l'Etat les efforts de redéploiement en faveur des actions prioritaires, et notamment des chapitres d'équipement collectif. Déjà engagés pour l'essentiel dans le domaine des bonifications d'intérêt, ces efforts devront tendre également désormais à maîtriser la croissance des dépenses sociales.

Toutefois, ce redéploiement ne pourrait être envisagé s'il devait s'accompagner d'une réduction de l'effort global de la collectivité en faveur de l'agriculture et des industries agricoles et alimentaires. La priorité reconnue au secteur agro-alimentaire par les principales options du VIII^e Plan doit se traduire par l'engagement de maintenir au moins la part des dépenses qui lui sont consacrées dans l'effort financier général de l'Etat (1).

(1) Tout en partageant sur le plan des principes l'idée selon laquelle les économies effectives qui seraient rendues possibles au cours du VIII^e Plan par une meilleure maîtrise de certains postes du budget de l'Agriculture (bonification, B.A.P.S.A.) doivent permettre une accélération des investissements collectifs prioritaires au bénéfice de l'agriculture, le représentant du ministère du Budget considère comme irréaliste de vouloir figer pour une période de cinq ans la part de l'effort public national consacrée à l'agriculture, compte tenu, d'une part, de l'incertitude qui prévaut sur le partage entre un financement communautaire et un financement national des aides publiques qui s'avéreront nécessaires et, d'autre part, des divers aléas susceptibles d'affecter la politique budgétaire dans ce laps de temps.

Dans une période où tous les secteurs et la plupart des catégories sociales se heurtent à des difficultés souvent graves, un tel engagement ne sera compris que si ses bénéficiaires, pour leur part, participent équitablement à l'effort collectif. Cela implique notamment que soient mis en œuvre rapidement les moyens nécessaires pour asseoir les prélèvements fiscaux et les cotisations sociales sur les capacités contributives effectives des exploitants agricoles grâce à une meilleure connaissance des revenus réels.

3.2. Renforcer la politique agricole commune en aménageant ses mécanismes.

L'évolution de la politique agricole commune sera déterminante pour un secteur agro-alimentaire dont le marché commun agricole restera encore longtemps le débouché principal.

La poursuite de l'expansion de ce secteur, que peut seule lui permettre d'atteindre les objectifs qui lui seront assignés par le VIII^e Plan, reposera d'abord sur la mobilisation de ses propres capacités et sur les efforts qui pourront être faits, au plan national, pour soutenir son renforcement. Elle ne sera réellement possible que si elle peut s'appuyer, au plan communautaire, sur une volonté explicite de développer les capacités exportatrices de la C.E.E. et sur une politique agricole commune qui ne retire pas aux exploitations et aux entreprises les moyens de leur développement.

Mais la possibilité d'une telle politique, et notamment l'évolution des prix garantis sur le marché intérieur, dépendront des solutions qui pourront être trouvées pour la prise en charge des écarts de prix entre le marché communautaire et les marchés internationaux.

En effet, comme l'ont confirmé les années récentes, lorsqu'apparaissent des surplus de production trop élevés par rapport aux besoins du marché intérieur, la réglementation communautaire actuelle n'offre pas d'autre alternative à l'augmentation des dépenses d'intervention qu'une pression sur les prix garantis à la production. Un tel mécanisme, dangereux pour les revenus agricoles, contraire à une politique d'orientation régulière des productions, est incompatible enfin avec la poursuite de la politique de modernisation des exploitations : celle-là n'est plus praticable si les efforts d'investissement faits par les exploitants, et tout particulièrement par les jeunes qui s'installent, sont remis en cause par une gestion désordonnée des prix à la production.

Prévoyant que ce problème ne manquerait pas de s'aggraver avec l'augmentation de la production intérieure, la Commission de l'agriculture et de l'alimentation du VII^e Plan avait déjà pris position en faveur d'une différenciation des prix garantis entre marché intérieur et marché extérieur et d'une participation des producteurs aux coûts de l'exportation.

L'adoption de ces nouveaux mécanismes régulateurs eut été sans doute plus facile dans les conditions qui prévalaient en 1975 alors que les principes fondamentaux de la politique agricole commune n'étaient pas encore contestés.

L'évolution de la Communauté économique européenne montre que leur mise en œuvre est plus que jamais nécessaire selon des modalités adaptées aux différentes productions.

La Commission souhaite que la France entreprenne les études nécessaires pour préciser ces modalités et prenne les initiatives appropriées pour permettre leur introduction dans la politique agricole commune.

Toutefois, l'introduction de ces mécanismes n'aura de sens que si elle signifie que la C.E.E. choisit de ne pas freiner l'expansion de l'agriculture et des I.A.A. communautaires et si elle s'assortit, donc, au préalable, d'un renforcement de la préférence communautaire et des autres principes fondamentaux de la P.A.C.

Il doit être clair aujourd'hui que, faute d'une attitude ferme, aussi bien sur ce préalable que sur la modification des mécanismes de soutien des marchés, une approche purement budgétaire de la politique agricole commune l'emportera à Bruxelles, ruinant tout espoir d'un développement équilibré pour notre secteur agro-alimentaire.

2. Le programme d'action prioritaire n° 6.

MIEUX VALORISER NOTRE POTENTIEL AGRICOLE ET ALIMENTAIRE

1. *Equipement de l'espace agricole.*

— Remembrement de 2,3 millions d'hectares (contre 1,7 au cours du VII^e Plan).

— Irrigation et drainage : réalisation de travaux sur une superficie inférieure de 40 % aux réalisations du VII^e Plan (en priorité dans le Sud-Ouest).

— Création d'un réseau « agrométéorologique » pilote dans le cadre du plan Sud-Ouest.

— Doublement du rythme de publication de la carte des sols.

— Création de zones horticoles et maraîchères nouvelles autour de sites susceptibles de fournir de la chaleur à un faible coût.

2. Gestion des exploitations, formation des hommes et recherche.

— L'attribution des aides publiques à l'investissement (prêts bonifiés compris) sera progressivement soumise à la tenue d'une comptabilité adaptée à l'ampleur du projet.

— Développement particulier de l'effort de recherche publique et privée dans le secteur des protéines, des semences, des technologies alimentaires et de la nutrition.

— Formation initiale : ouverture de 40 classes de techniciens supérieurs et création de 135 milliers nouvelles de techniciens agricoles.

— Formation continue : transformation progressive d'une partie des stages de deux cents heures en stages de huit cents heures réservés prioritairement aux candidats à l'installation, développement de la formation des salariés d'exploitation et des salariés des I.A.A.

3. Transformation et commercialisation des productions.

— Encouragement à l'innovation et à la maîtrise de la qualité en privilégiant dans les I.A.A. les investissements répondant à ces deux objectifs (en particulier pour les entreprises qui se donnent les moyens d'une présence durable à l'exportation).

— Coordination et développement des études et de la recherche sur la sécurité alimentaire.

— Adaptation et renforcement des actions de la Direction de la qualité.

— Développement des équipements de stockage et conditionnement, spécialement pour les productions méditerranéennes (vins, horticulture, fruits et légumes).

4. Mobilisation des ressources forestières.

— Connaissance du patrimoine par la poursuite de l'inventaire forestier.

— Augmentation de la ressource par une meilleure gestion des forêts déjà existantes (conversion de taillis en futaies par exemple).

— Accroissement de la récolte commercialisée (pour atteindre 40 millions de mètres cubes avant 1985) en particulier par la création de voies d'exploitation.

— Meilleure valorisation de la production par la modernisation des entreprises d'aval.

Les établissements publics nationaux et régionaux et les collectivités locales pourront s'associer à ce programme.



Même si le Plan n'a plus un caractère d'ardente obligation initial, par suite notamment des incertitudes internationales, votre Commission se félicite de constater la convergence entre la loi d'orientation et le VIII^e Plan. Elle souhaite que le programme d'action prioritaire n° 6 soit doté de financements significatifs.

A cet égard, votre Commission s'attachera dans la suite du présent rapport à vérifier si la lettre d'engagement du Premier ministre relative au financement de la politique agricole définie par la loi d'orientation a été effectivement appliquée.



Une première approche permettant d'examiner la concordance entre les objectifs de politique agricole et les crédits affectés à leur réalisation peut déjà être entreprise par une analyse en termes de budgets-programmes des dépenses consacrées à l'agriculture.

DEUXIÈME PARTIE

ANALYSE DES CRÉDITS BÉNÉFICIAINT A L'AGRICULTURE EN TERMES DE BUDGET PROGRAMME

En passant en revue les différents programmes au sein desquels sont regroupés les crédits bénéficiants à l'Agriculture (1), votre Commission s'efforcera de situer leur montant et leur évolution par rapport aux trois éléments du contexte évoqués ci-dessus :

- situation économique de l'agriculture, revenu des exploitants ;
- politique agricole commune ;
- objectifs de la politique agricole retenus par la loi d'orientation et le VIII^e Plan.

(1) Projet de loi de finances pour 1981. Ministère de l'Agriculture. Présentation du budget programme (document blanc).

I. — LES MOYENS HUMAINS, FINANCIERS ET MATÉRIELS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Ce groupe de programmes n° 1 « soutien et accompagnement » récapitule des dépenses consacrées à l'administration générale du Ministère et de ses services détachés (personnel, locaux, équipement...), aux études et aux statistiques, à l'information diffusée par le Ministère. En 1980, ce groupe d'actions mobilisait 862 millions de francs ; en 1981, il comporte 952 millions de francs, soit un accroissement en francs courants de 90 millions de francs, soit + 10,4 %.

Il convient d'observer que les dépenses de personnel et de fonctionnement s'accroissent de 16,98 % mais n'entraînent la création d'aucun emploi ; le taux de progression des crédits correspondant à l'évolution des rémunérations, à la prise en compte d'actions particulières comme l'achèvement du recensement général de l'agriculture et l'augmentation des charges de chauffage des locaux.

Les principales actions à signaler sont :

- une amélioration dans la gestion, l'affectation et la formation des fonctionnaires ;
- l'intensification du recours à l'informatique pour les études et les statistiques ;
- la modernisation des moyens de gestion de l'administration ;
- l'accentuation de la décentralisation des services et de la déconcentration des procédures d'attribution de crédits.

On observera en outre une redéfinition des structures de l'administration intervenue à la suite du décret du 2 juin 1980.

L'évolution de ces crédits de fonctionnement appelle deux observations :

1° De même que l'ensemble des autres administrations et, comme l'a souhaité le Premier ministre, le ministère de l'Agriculture comprime au maximum ses crédits de fonctionnement.

2° Les crédits, dans une certaine mesure, retentissent tout de même sur l'amélioration de la productivité de l'agriculture (fonctions de conseillers jouées par les ingénieurs et techniciens des D.D.A.). Il y a donc une contradiction entre l'objectif affirmé dans la loi d'orientation, dans le plan de l'élevage, dans le VIII^e Plan :

accroître la productivité et la stagnation des effectifs de cette administration.

La même observation s'applique pour l'amélioration et le contrôle de la qualité des produits agricoles : ne faudrait-il pas renforcer substantiellement les effectifs des directions départementales des services vétérinaires (D.D.S.V.) pour garantir l'application de la récente décision de la C.E.E. en matière d'hormones ?

A tout le moins, votre Commission préconise-t-elle un redéploiement des moyens humains et matériels du Ministère en faveur de l'accroissement de la productivité et de l'amélioration de la qualité des denrées agricoles.

II. — LA « FILIÈRE DE PROGRÈS » : RECHERCHE, ENSEIGNEMENT, FORMATION ET DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

L'ensemble de ces programmes mobilisera 3.329 millions de francs en 1981 au lieu de 2.653 millions de francs en 1980, soit 679 millions de francs supplémentaires et un taux d'accroissement en francs courants de + 25,5 %.

1° La recherche agronomique voit ses crédits passer de 883 millions de francs en 1980 à 1.201 millions de francs en 1981, soit + 36,6 %.

Il s'agit du plus fort taux d'accroissement parmi tous les crédits consacrés par l'Etat à la recherche. La priorité donnée en la matière par la loi d'orientation, grâce notamment à l'amendement de votre commission des Affaires culturelles, est bien traduite dans le budget.

La mise en œuvre de la réforme de l'Institut national de la recherche agronomique et le recrutement de nouveaux chercheurs et techniciens permettra d'améliorer les découvertes et leurs applications pour la production agricole.

2° L'enseignement technique agricole voit ses crédits progresser de 15,2 % en francs courants (1.433 millions de francs au lieu de 1.244 millions de francs).

Il convient de rappeler que l'enseignement agricole accueille 122.000 élèves et dispose de 1.940 classes dans l'enseignement public et 4.430 classes dans l'enseignement privé.

Compte tenu du taux d'inflation qui sera de l'ordre de 13 % en 1980, les crédits consacrés à l'enseignement technique agricole progressent peu en termes réels. Ils permettront tout juste d'honorer les engagements pris vis-à-vis de l'enseignement agricole privé (+ 25 %) dans la loi du 28 juillet 1978 dont le décret d'application n'est paru que le 7 novembre 1979.

De toute évidence, un effort reste à mener pour améliorer le niveau de formation des exploitants, des jeunes qui s'installent dont le tiers seulement est titulaire du certificat d'aptitude professionnelle agricole (C.A.P.A.). Cette remarque s'applique en particulier si l'on établit la comparaison avec des pays comme la Hollande ou l'Allemagne fédérale.

3° L'enseignement supérieur agricole.

Ce secteur sera doté de 357 millions de francs en 1981 au lieu de 316 millions de francs en 1980, soit une progression en francs courants de 13 %, c'est-à-dire une pure et simple reconduction en francs constants.

Malgré la modicité de cette évolution des crédits, leur montant permettra la création de l'institut supérieur de l'agro-alimentaire à Paris et à Lille et celle de l'institut supérieur des productions animales à Rennes, conformément aux dispositions du plan de l'élevage.

Il n'est pas superflu de rappeler que l'enseignement supérieur agricole public accueille 4.850 étudiants répartis dans 24 établissements ; l'enseignement supérieur agricole privé accueille 1.280 étudiants dans 8 établissements. Il est permis de s'interroger sur le nombre de médecins vétérinaires formés par les quatre écoles nationales supérieures compte tenu des objectifs d'améliorer l'état sanitaire du cheptel et d'augmenter la qualité des produits agricoles, des viandes en particulier.

4° La formation continue, l'apprentissage et le développement agricole.

Les crédits consacrés à ces trois volets du développement agricole passent de 125 millions de francs en 1980 à 221 millions de francs en 1981, soit un accroissement en francs courants de 77 %.

Mais il est pénible de constater que, si l'on examine *l'ensemble des crédits consacrés à la formation permanente agricole*, notamment ceux du secrétariat spécialisé en la matière, les dépenses globales destinées à la formation professionnelle des exploitants connaîtront en 1981 une *forte baisse*.

Il importe en outre de souligner l'intérêt de la mise en place du *réseau national d'expérimentation et de diffusion (R.N.E.D.)* qui donnera aux exploitants les conseils et les références d'expériences adaptés à leur système technique et économique.

La mise en place dans chaque département d'une *conférence paritaire de l'agriculture et du développement* permettra de mieux coordonner les différents partenaires du développement agricole (Service d'utilité agricole et de développement : S.U.A.D., établissements d'enseignement et de formation : maisons familiales rurales, ...).

5° Les crédits consacrés à l'administration, à l'inspection et aux actions communes d'orientation.

Leur montant passe de 85 millions de francs en 1980 à 117 millions de francs en 1981, soit un accroissement en francs courants de 37,6 %. Ces crédits regroupent les dépenses nécessaires à la mise en

œuvre du programme de recherche - enseignement - développement - action culturelle en milieu rural.

Il importe de rappeler que les objectifs de cette politique ont été définis par la directive du 21 mai 1980 sur la filière de progrès.

Ces crédits seront utilisés pour mieux coordonner les différentes composantes du développement agricole, pour améliorer la diffusion du progrès et de l'innovation en agriculture et pour continuer à apporter une coopération technique en matière de formation agricole aux pays du Tiers-Monde.

*
**

Globalement, votre Commission formule deux constatations :

— l'augmentation des crédits accordés au renforcement de « la filière de progrès », à la recherche en particulier, correspond bien aux objectifs de la loi d'orientation agricole et du Plan ;

— un effort d'adaptation, de coordination des moyens et des organismes de recherche, d'enseignement et de formation s'impose pour en accroître l'efficacité et améliorer leur influence et leur disponibilité pour les agriculteurs.

*
**

Votre commission des Affaires économiques et du Plan s'en remet aux compétences de la commission des Affaires culturelles et de son excellent Rapporteur, M. René Tinant, pour compléter en ce domaine ses propres constatations et propositions.

III. — LA PROTECTION SOCIALE DES AGRICULTEURS ET DE LEUR FAMILLE

Il est toujours délicat d'aborder, dans le cadre du budget, les problèmes de la protection sociale en agriculture.

En effet :

— tout le monde s'accorde pour souhaiter que les exploitants, les salariés agricoles et les familles paysannes bénéficient d'un régime de protection sociale comparable à celui des autres catégories de Français ;

— de plus, les actions sociales (montant des retraites en particulier) ont des conséquences évidentes sur la modernisation des structures et notamment sur la possibilité de trouver des terres disponibles pour l'installation des jeunes ;

— mais les dépenses sociales consacrées par le budget du ministère de l'Agriculture et le budget annexe des prestations sociales agricoles obèrent gravement les crédits consacrés à l'agriculture et limitent la capacité d'utiliser de manière volontariste le budget de l'Etat, en particulier pour contribuer à l'accroissement de la productivité ;

— en outre, dans une large mesure, les dépenses sociales sont impossibles à maîtriser puisqu'elles correspondent à la prise en charge par l'Etat, via les caisses de mutualité sociale agricole, de ses propres engagements.

Votre Commission partage donc sur ce plan les remarques mesurées et pertinentes formulées par M. Jean Gravier, rapporteur du B.A.P.S.A. à la commission des Affaires sociales, lors du débat du projet de loi d'orientation agricole.

En 1981, les dépenses sociales s'élèveront à 35,102 milliards de francs au lieu de 30,874 milliards de francs en 1980, soit un accroissement en francs courants de 13,7 %.

En termes réels, les crédits de prévoyance et de protection sociales stagnent ; leur pourcentage dans l'ensemble des dépenses consacrées à l'agriculture diminue, passant de 50,81 % en 1980 à 49,55 % en 1981.

Il convient de rechercher, au sein de chaque secteur de ce programme, les causes de cette évolution.

1° La réglementation du travail et de l'emploi en agriculture.

Les crédits affectés à ces actions passent de 40 millions de francs en 1980 à 42 millions de francs en 1981. La faible augmentation des crédits (5 %) permettra cependant de poursuivre l'harmonisation des législations en matière de réglementation du travail en agriculture prévue par la loi d'orientation agricole et d'en contrôler l'application.

Votre Commission sera particulièrement attentive, en ce domaine, à la publication des décrets relatifs aux horaires de travail en agriculture et à la création des commissions d'hygiène et de sécurité.

2° La protection sociale en agriculture.

Ce programme sera doté en 1981 de 34,30 milliards de francs au lieu de 30,25 milliards de francs en 1980, soit un accroissement en francs courants de 13,4 % ce qui correspond à une quasi stagnation en francs constants. Il importe d'examiner les causes de cette évolution et de déterminer si elle est, ou non, favorable à l'agriculture et aux exploitants.

La revalorisation des cotisations sociales versées par les exploitants, de l'ordre de 24,4 % en 1980, ne sera que de 15,8 % en 1981 :

(En pourcentage.)

	1979	1980	1981
Prestations familiales	+ 15,6	+ 22,5	+ 13,8
Vieillesse individuelle	+ 18,2	+ 19,2	+ 19,6
Vieillesse cadastrale	+ 20,7	+ 22,5	+ 16,6
A.M.E.X.	+ 14,9	+ 26,1	+ 13,8
Total	+ 16,1	+ 24,4	+ 15,8

L'effort contributif de la profession agricole à son régime de protection sociale se sera donc accru de 56,3 % en trois ans ; la participation professionnelle au B.A.P.S.A. passant de 18,6 % en 1978 à 19,5 % en 1981 (encore convient-il d'indiquer que cette progression est très inégale selon les départements du fait de la prise en compte du revenu brut d'exploitation. Par exemple, en 1980, les cotisations à l'A.M.E.X.A. ont augmenté de 11,8 % en Haute-Savoie et de 18,8 % en Lozère).

Corrélativement, la contribution budgétaire au titre de la solidarité nationale diminue en valeur relative, passant de 81,5 % en 1979 à 80,5 % en 1981.

L'évolution des dépenses sociales utilisées par le B.A.P.S.A. s'établit comme suit pour 1981 :

	Milliards de francs	Pourcentage du B.A.P.S.A.
Maladie	12,89	31,5
Invalidité	0,51	1,4
Prestations familiales	4,69	11,6
Vieillesse	22,68	55,3
Divers	0,4	0,2
Total	41,17	100

Globalement, on assiste :

- à une diminution de la part de l'assurance maladie ;
- à un fort accroissement des dépenses affectées au financement des retraites agricoles dû à l'application des objectifs de la loi d'orientation (art. 9) ;
- à un accroissement du montant des prestations familiales causé par l'effort spécifique effectué en faveur des familles de trois enfants et à la création du revenu familial minimum à compter du 1^{er} janvier 1981.

On est donc conduit à énoncer les conclusions suivantes :

- les finalités de la loi d'orientation sont, dans l'ensemble, respectées :
 - revalorisation des retraites,
 - réforme des conditions d'affiliation à la M.S.A.,
 - amélioration des prestations familiales ;
- pour la première fois de son histoire, la part du B.A.P.S.A. dans les dépenses bénéficiant à l'agriculture diminue en valeur relative ;
- les exploitants supportent, dans des conditions inégales selon les régions, un fort accroissement de leur contribution au financement de leurs régimes de protection sociale.

3° La protection contre les calamités agricoles.

La réforme de l'indemnisation des victimes de calamités agricoles (décrets n^{os} 79-823 et 79-824 du 21 septembre 1979) trouve sa traduction budgétaire : les dotations du fonds national de garantie diminuent de 50 millions de francs, soit 10,4 %.

Votre Commission ayant consacré à cette question un rapport d'information présenté par MM. Tajan et Lenglet (1), elle se bornera à constater que le resserrement des conditions d'octroi des subventions du Fonds national et des prêts bonifiés du Crédit agricole permet de limiter le montant des crédits affectés à ces actions. Il n'est cependant pas interdit de s'interroger sur l'efficacité et l'équité du nouveau système, qu'heureusement, aucune calamité importante n'a permis de vérifier.

(1) Numéro 320 (1979-1980).

IV. — LES INVESTISSEMENTS CONSACRÉS A L'ADAPTATION DE L'APPAREIL DE PRODUCTION AGRICOLE

Ce programme recouvre l'ensemble des actions en faveur de la réorganisation des structures (S.A.F.E.R.), du remembrement, de l'hydraulique agricole et de la modernisation des exploitations. Il correspond pleinement à l'un des objectifs fondamentaux de la loi d'orientation.

En 1981, cet ensemble d'actions mobilisera 6.164 millions de francs au lieu de 6.746 millions de francs en 1980, soit une diminution de l'ordre de 9,5 %.

Il importe d'entrer dans le détail des différents programmes pour comprendre ce hiatus entre les finalités de la loi d'orientation, les objectifs du VIII^e Plan et les réalités budgétaires.

1° La réorganisation des structures foncières :

Ce programme rassemble l'ensemble des actions contribuant à l'amélioration des structures foncières : interventions des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.) et du Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles (F.A.S.A.S.A.) qui attribue l'indemnité annuelle de départ et d'indemnité viagère de départ, complément de retraite.

En 1980, les crédits affectés à ce programme s'élevaient à 3.810 millions de francs, en 1981 ils ne seront que de 3.595 millions de francs, soit une diminution en francs courants de près de 6 %.

Comment expliquer une telle diminution qui s'inscrit à contre-courant des objectifs de la loi d'orientation agricole ?

— Le nombre de demandeurs de l'indemnité annuelle de départ est en faible augmentation depuis plusieurs années :

- 545.000 en 1978,
- 579.000 en 1980.

De plus, le montant de l'indemnité annuelle de départ sera modulé selon l'âge de cessation d'activités du demandeur (article 70 de la loi d'orientation agricole). De surcroît, le montant total des I.V.D. versées diminue : 401 millions de francs en 1978, 389 millions de francs en 1980.

Malgré cette évolution due à la démographie agricole, l'I.A.D. et l'I.V.D. continuent à être de bons instruments d'incitation pour la libération des terres par les exploitants âgés.

Le problème délicat à résoudre dans les prochaines années sera celui d'éviter la poursuite de l'activité agricole par des exploitants retraités, à condition que le montant de leurs avantages viellisse leur permette de vivre sans continuer à travailler la terre.

— Les crédits alloués aux S.A.F.E.R. baissent de 4,3 millions de francs en autorisations de programme. Comment ne pas s'étonner d'une telle diminution des crédits accordés aux S.A.F.E.R. alors que la loi d'orientation agricole a confirmé leur rôle dans la régulation du marché foncier, l'affectation des terres au profit des jeunes exploitants et l'aménagement des structures agricoles ? Sans doute les S.A.F.E.R. parviendront-elles à acquérir 92.500 hectares en 1981 (au lieu de 91.000 hectares en 1980) ; mais la diminution de leur dotation affaiblira leurs moyens en vue d'aménager les terres achetées par elles et les obligera à une remise en vente rapide. Il y a là une contradiction entre les finalités de la loi d'orientation et les réalités budgétaires que votre Commission se devait de dénoncer.

— On doit à l'inverse se féliciter de l'accroissement du montant de la dotation d'installation versée aux jeunes agriculteurs qui était actuellement de 25.000 F en zone de plaine, de 30.000 F en zone défavorisée et de 45.000 F en zone de montagne et qui passera, à partir de 1981, respectivement, à 32.500 F, 42.000 F et 67.500 F.

L'amélioration des conditions de durée et de taux des prêts fonciers et des prêts « jeunes agriculteurs » s'inscrit dans la même perspective conforme à l'objectif énoncé dès l'article premier de la loi d'orientation : « favoriser l'installation des jeunes ».

2° Les aménagements fonciers et hydrauliques.

Les crédits consacrés à ce programme passent de 817 millions de francs en 1980 à 865 millions de francs en 1981, soit un taux de progression en francs courants de 5,8 %. A cette dotation budgétaire s'ajoutera le versement de 300 millions de francs prélevés sur les excédents de la Caisse nationale de crédit agricole. Le remembrement et les équipements hydrauliques bénéficieront donc d'environ 1,2 milliard de francs permettant un accroissement de 30 à 40 % du volume des travaux (compte tenu également des contributions des départements et des établissements publics régionaux).

Certes, on peut déplorer que ce rythme d'accroissement du remembrement repousse aux alentours des années 2020 l'achèvement de la restructuration du parcellaire agricole français. Mais, comme l'a fait observé le ministre de l'Agriculture, une accélération de la réalisation du remembrement serait sans doute de nature à en augmenter le coût.

Enfin, votre Commission enregistre avec satisfaction la priorité donnée en matière de remembrement et d'hydraulique agricole au

Grand-Sud-Ouest (25.000 hectares supplémentaires seront aménagés en 1981), compte tenu de retard pris en ce domaine dans les trois régions concernées par le Plan du Grand-Sud-Ouest.

Concernant les opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.), votre Commission demande une multiplication de ces procédures instituées par le décret du 8 juin 1979, procédures particulièrement efficaces pour l'amélioration des structures d'exploitation.

Enfin, votre Commission se montrera attentive à la mise en œuvre des instruments nouveaux créés par la loi d'orientation :

- répertoire de la valeur des terres agricoles ;
- cartes départementales des terres agricoles ;
- remembrement-aménagement.

3° Les actions en faveur de la modernisation des exploitations.

Le montant des crédits consacrés à ces actions diminuera de 415 millions de francs, soit une régression de 24,4 % en francs courants. Cette diminution paraît d'autant plus paradoxale que le nombre de plans de développement approuvés est passé de 8.345 au 1^{er} janvier 1979 à 13.790 au 1^{er} janvier 1980 ; en 1980, 7.000 plans de développement devraient être agréés et 8.500 en 1981. Ce ralentissement du rythme de préparation des plans de développement, malgré l'accroissement du montant des aides à leur élaboration, paraît expliquer la diminution des crédits affectés à la modernisation des exploitations. Cette décroissance des crédits peut être, en outre, imputable à la prise en charge par le F.E.O.G.A. des dépenses correspondantes et à la stagnation du coût des bonifications d'intérêt des prêts du Crédit agricole (5,3 milliards de francs en 1980, contre 5,34 milliards de francs en 1981, soit 0,7 % d'augmentation en francs courants).

*
**

D'une manière générale, votre Commission observe que :

— les engagements pris par le Premier ministre, confirmés dans la loi d'orientation et le VIII^e Plan sont tenus, dans l'ensemble par budget pour 1981 en matière de remembrement et d'hydraulique agricole ;

— que le redéploiement géographique des crédits d'aménagement foncier en faveur du Grand-Sud-Ouest est nécessaire, compte tenu des priorités de la politique d'aménagement du territoire et de la perspective de l'élargissement du Marché commun aux pays méditerranéens ;

— les crédits affectés à la modernisation des exploitations semblent trop faibles compte tenu de l'objectif d'améliorer la productivité des exploitations, notamment dans le secteur de l'élevage ;

— la loi de finances pour 1981 ne donne pas aux S.A.F.E.R. des moyens suffisants pour mettre en œuvre et développer leurs attributions.

V. — LA VALORISATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES ET FORESTIÈRES

L'ensemble de ce programme sera doté en 1981 de 16.184 millions de francs au lieu de 14.138 millions de francs, soit un accroissement de 14,5 % en francs courants.

a) Le programme n° 1 « promotion des échanges » bénéficiera de 182 millions de francs en 1981 contre 178 millions de francs en 1980, soit + 2,2 % en francs courants. Si l'on considère que ces crédits sont consacrés à la réalisation d'un des objectifs fondamentaux de la loi d'orientation et du Plan — développer les exportations agricoles et alimentaires —, on ne peut manquer d'observer une nette déception.

Il convient cependant de noter que :

— les crédits affectés à la Direction des produits agricoles et alimentaires du Centre français du commerce extérieur (C.F.C.E.) sont en progression de 14,5 % ;

— le secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé des Industries agricoles et alimentaires dispose de crédits spécifiques (Fonds de promotion des produits agricoles et alimentaires qui sera géré par la société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires, la S.O.P.E.X.A., en cours de rénovation).

Puisqu'elle consacre un avis particulier au budget des Industries agricoles et alimentaires, rapporté par M. Pierre Jeambrun, votre Commission ne s'attardera pas, dans le présent rapport, sur ce domaine.

b) La sélection des espèces végétales et des races animales.

Les crédits affectés à l'amélioration des espèces végétales et des races animales s'élèveront à 190 millions de francs en 1981 contre 155 millions de francs en 1980, soit un accroissement de 22,3 % en francs courants.

Votre Commission constate avec satisfaction que la sélection voit ses dotations budgétaires améliorées. Il s'agit là, en effet, d'un élément décisif pour l'amélioration de la productivité, comme l'a d'ailleurs confirmé le plan pluriannuel de l'élevage.

c) Organisation de la production et de la commercialisation.

Ce programme bénéficiera de 126 millions de francs en 1980 au lieu de 111 millions de francs en 1981, soit + 13,5 %.

Ces crédits seront affectés prioritairement à :

— l'identification permanente et généralisée du cheptel bovin, conformément au décret du 23 mars 1978 ;

— l'amélioration de la connaissance et de la transparence des marchés agricoles ;

— au renforcement des incitations, à la constitution de groupements de producteurs dans les secteurs des viandes bovines et de l'horticulture.

La progression des crédits, comme leur affectation, correspond bien aux priorités arrêtées par la loi d'orientation agricole.

d) L'orientation des productions et le soutien des marchés.

Cet important programme bénéficiera en 1981 de 12.869 millions de francs au lieu de 12.108 millions de francs en 1980, soit un accroissement de 6,3 % en francs courants.

Il regroupe les actions mises en œuvre au niveau national financées par le F.E.O.G.A. et abondées par le budget de l'Etat en vue de soutenir et d'organiser les marchés.

1. La politique agricole commune.

Il est fondamental de rappeler à cet égard que, d'une manière générale et sauf en 1978, la France est bénéficiaire de la politique communautaire de soutien des marchés.

BILAN DES VERSEMENTS ET DES INSTITUTIONS F.E.O.G.A.-FRANCE

(En millions de francs.)

	1977	1978	1979 (1)	1980 (1)	1981 (1)
Versements de la France (part F.E.O.G.A.)	7.501	8.700	10.290	11.730	15.600
Dépenses financées en France par le F.E.O.G.A.	7.300	8.300	10.900	(2)	(2)
Solde	+ 201	— 400	+ 610	»	»

(1) Chiffres provisoires.

(2) Chiffres non disponibles.

Le résultat acquis à l'issue des négociations communautaires, 10,27 % d'augmentation en moyenne des prix agricoles français, confirme ce bilan globalement positif.

Votre Commission ne peut donc que confirmer les observations formulées dans la première partie du présent rapport quant à la nécessité de sauvegarder les acquis de la politique agricole commune, même si une recherche doit être menée pour trouver des solutions au problème du budget de la C.E.E. et à celui du soutien des marchés des produits excédentaires.

Sur ce point, votre Commission se déclare pleinement solidaire de l'attitude déterminée et courageuse du Gouvernement français et de son ministre de l'Agriculture, M. Pierre Méhaignerie.

Elle déplore cependant une insuffisance de la politique communautaire en matière d'exportations, insuffisance que les pouvoirs publics nationaux ne parviennent pas à combler en temps utile et de manière conforme aux intérêts des producteurs français.

Elle s'inquiète de la progression du budget agricole communautaire (tableau ci-dessous) due à l'incapacité de la C.E.E. de se doter d'une politique extérieure commune aussi bien en matière d'importations en provenance des pays tiers (soja, manioc, oléagineux, viandes) que pour améliorer ses exportations de denrées excédentaires.

BUDGET DE LA C.E.E.

	Budget définitif 1980 en millions d'U.C.E. (1)		Avant-projet 1981 en millions d'U.C.E. (1)	
	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
I. — <i>Chiffres globaux</i>	17.318,9	15.683,1	21.731,8	20.051,4
II. — A. <i>Dépenses obligatoires</i>	13.149	13.118,1	16.643,4	16.495,7
1. F.E.O.G.A.-garantie	11.485,5	11.485,5	12.941,5	12.941,5
2. Autres	1.663,5	1.632,6	3.701,9	3.554,2
B. <i>Dépenses non obligatoires</i> (2)	4.169,9	2.565	5.088,4	3.555,7
1. F.E.D.E.R. (3)	1.165	403	1.600	770
2. Fonds social	909,5	374,3	1.000	710
3. Coopération P.V.D. (4)	270,9	117,2	416	237
4. Autres	1.824,5	1.670,5	2.072,4	1.838,7
III. — <i>Taux T.V.A.</i>	»	± 0,72	»	± 0,95
IV. — <i>Marge ressources propres</i>	»	»	»	± 550

(1) Une unité de compte européenne U.C.E. vaut 5,8 FF.

(2) Selon la classification de la Commission.

(3) Fonds européen de développement régional.

(4) Aides aux pays en voie de développement.

2. Les dépenses nationales de soutien des marchés.

Les crédits accordés par le budget de l'Etat aux offices spécialisés évoluent comme suit (en millions de francs) :

	1980	1981	Variation
F.O.R.M.A.	1.362,5	1.622,06	19,05
O.N.I.V.I.T.	364,6	400	9,70
O.N.I.C.	153,7	195,5	27,19
F.I.R.S.	69,6	»	»
S.I.D.O.	47,2	»	»
O.N.I.B.E.V.	88,3	87,6	— 0,8
Autres	66,8	15	— 77,6
Total	2.152,7	2.320,16	7,77

L'accroissement des dotations du F.O.R.M.A. est dû à la prise en charge d'une partie des mesures définies dans le programme pluriannuel de l'élevage.

L'effort supplémentaire en faveur de l'aide alimentaire explique l'augmentation des crédits de l'O.N.I.C.

L'importante diminution du dernier poste « autres actions » correspond au transfert de compétences et, par conséquent, de crédits effectué du ministère de l'Agriculture vers le secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé des industries agricoles et alimentaires.

e) Les autres actions d'orientation des productions.

Ce programme passe de 958 millions de francs en 1980 à 1.620 millions de francs en 1981, soit une augmentation de 69 % en francs courants. Cette importante progression est due en particulier à la mise en œuvre du plan de l'élevage qui comporte notamment la prime au troupeau allaitant et l'indemnité spéciale compensatoire pour l'élevage ovin.

On notera en outre que l'action en faveur de la diminution du déficit de viande chevaline est poursuivie.

Ainsi, les priorités définies dans la loi d'orientation et dans le plan pluriannuel de l'élevage sont effectivement concrétisées dans les choix budgétaires. La mise en place du règlement communautaire

ovin, lourde de menace pour les éleveurs français, sera en partie amortie par les mesures nationales du plan de l'élevage.

f) Les équipements de stockage, de conditionnement, de mise en marché et les abattoirs publics.

En 1980, l'ensemble de ces équipements bénéficiait de 141,3 millions de francs en autorisations de programme ; ces crédits diminuent de 9,6 %, passant en 1981 à 128,9 millions de francs.

Il y a là une anomalie que votre Commission tient à dénoncer : comment, en effet, prétendre mener une politique vigoureuse d'exportations sans disposer d'une capacité suffisante de stockage.

Cette diminution des crédits est contraire aux objectifs de la loi d'orientation agricole. Elle est stupéfiante si l'on admet que la France doit développer ses propres moyens d'exporter pour pallier en ce domaine les insuffisances de la politique agricole commune.

Il est permis d'espérer que les crédits dégagés au terme de la « Conférence annuelle » permettront d'abonder ces dotations.

g) La production, l'exploitation et la transformation des produits forestiers.

Ce programme bénéficiera, en 1981, d'une dotation de 854 millions au lieu de 628 millions de francs, soit une augmentation en francs courants de 36 %.

Votre Commission se réjouit de constater une telle progression des crédits qui coïncident avec la définition d'une politique de la filière bois. Cette politique fait l'objet d'un projet de loi n° 1925, déposé par l'Assemblée nationale, et adopté par le Conseil des ministres du 23 juillet 1980.

Les compétences particulières de votre commission des Affaires économiques et du Plan en matière de production forestière la qualifiant pour être saisie au fond de ce texte, elle se réserve donc cette circonstance pour examiner la politique de la « filière bois ».

VI. — LE DÉVELOPPEMENT DE LA TRANSFORMATION ET DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOL ET ALIMENTAIRES

Ce programme est à présent géré par le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé des Industries agricoles et alimentaires.

Votre Commission consacre un avis à ces crédits dont le rapporteur est M. Pierre Jeambrun.

Elle se contentera donc de souhaiter, comme le secrétaire d'Etat, M. Michel Debatisse, que la mise en œuvre de la nouvelle politique agro-alimentaire contribue à l'amélioration du revenu des producteurs grâce à une meilleure valorisation des denrées agricoles et à un développement des exportations.

La commission des Affaires économiques et du Plan ne peut que se réjouir de constater que les exportations agricoles et alimentaires, avec un excédent de 16 milliards de francs et de 30 milliards de francs pour les produits non tropicaux, contribue à diminuer le déficit commercial de la France.

VII. — LA PROMOTION ET LE CONTROLE DE LA QUALITÉ DES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

Votre commission des Affaires économiques et du Plan qui consacre un avis budgétaire à la consommation, est bien convaincue de la nécessité de ne mettre sur le marché que des produits de qualité et d'une totale innocuité pour la santé des Français.

Elle s'insurge cependant vigoureusement contre les campagnes menées par certaines associations de consommateurs qui, pour attirer l'attention sur quelques manquements à la législation vétérinaire et sanitaire, ont jeté le discrédit sur l'ensemble de la production de veau. Certes, il faut mettre un terme à l'utilisation abusive d'hormones ; le règlement communautaire l'a confirmé en généralisant l'interdiction de l'usage de ces substances. Mais il est irresponsable et condamnable, du point de vue de la solidarité nationale, de précipiter à la ruine des exploitants, des jeunes agriculteurs en particulier qui ont investi pour produire de la viande de veau de qualité.

A cet égard, votre Commission demande instamment au Gouvernement français et à la C.E.E. de définir une véritable politique de promotion des viandes de qualité en sorte de rémunérer équitablement les producteurs spécialisés dans ces spéculations (troupeau allaitant, races à viande, mouton...). La politique des labels est, en la matière, notoirement insuffisante puisqu'il est difficile au consommateur de vérifier, lors de son achat, si le morceau qui lui est présenté bénéficie effectivement d'un label de qualité.

..

L'ensemble du programme consacré à la promotion et au contrôle de la qualité est doté de 976 millions de francs en 1981 contre 922 millions de francs en 1980, soit une augmentation, en francs courants, de 5,9 %.

Votre Commission, avant d'examiner le détail de chacune des actions, se montre d'emblée sceptique sur la possibilité de mener une politique de promotion de la qualité des produits, comme l'a expressément recommandé la loi d'orientation, avec une diminution apparente des crédits en valeur réelle de l'ordre de 7 %.

1. La protection et le contrôle sanitaire des végétaux.

Ces actions seront dotées de 54 millions de francs en 1981, au lieu de 46 millions de francs en 1980 soit une augmentation de 17,4 % en francs courants.

Cet effort budgétaires permettra d'intensifier la lutte contre les ennemis des cultures, de mieux réglementer et contrôler l'usage des produits antiparasitaires et de poursuivre les recherches sur les nouvelles variétés.

2. La lutte contre les maladies des animaux.

Les crédits affectés à la lutte contre les maladies des animaux passent de 550 millions de francs en 1980 à 535 millions de francs en 1981, soit une diminution de 3 % en francs courants et, par conséquent, 16 % en valeur réelle.

Votre Commission ne peut qu'observer que l'on se trouve, en ce domaine, en pleine incohérence.

La loi d'orientation, le plan de l'élevage, ont confirmé la nécessité de l'amélioration de l'état sanitaire du troupeau. Il s'agit là d'un élément décisif pour accroître la productivité de l'élevage... et les crédits initialement prévus diminuent de 23,8 % en autorisations de programme.

La commission des Affaires économiques et du Plan se félicite que l'Assemblée nationale ait pu augmenter les dotations initiales de 130 millions de francs, ce qui permet un accroissement des crédits de 21 %.

3. Le contrôle sanitaire et qualitatif des denrées d'origine animales.

Si l'on croit les indications globales du budget programme, ces actions voient leurs crédits augmenter de 15 %, passant de 233 millions de francs à 268 millions de francs.

Si l'on examine, dans le même document, le total des autorisations de programme, on constate une baisse de 23,3 % (1,70 million de francs en 1980, 1,38 million de francs en 1981).

Sans méconnaître les capacités de redéploiement et de meilleure utilisation des crédits, votre Commission se demande si cette évolution des dotations destinées à contrôler la qualité des produits animaux sera de nature à rassurer les consommateurs et les producteurs.

4. Le contrôle de la qualité, de la publicité et la répression des fraudes.

L'ensemble de ce programme bénéficiera de 119 millions de francs en 1981, contre 93 millions de francs en 1980, soit une augmentation de 28 % en francs courants. Mais, là encore, les autorisations de programme tombent de 3,175 millions de francs à 2,521 millions de francs, soit une diminution en valeur relative de 30 %.

De fait, malgré l'amélioration de l'efficacité des services de la répression des fraudes, on voit mal comment, sans création d'emplois nouveaux, sans acquisition de nouveaux matériels, il serait possible de renforcer le contrôle de la qualité et d'éviter les entorses à la législation sur les fraudes.

Votre Commission se voit ainsi confortée dans la position qu'elle avait adoptée sur le projet de loi relatif au contrôle de la circulation des sucres, projet de loi auquel votre Commission, sur la proposition de son rapporteur, M. Pierre Labonde, avait proposé au Sénat de voter la question préalable. A quoi bon, en effet, voter des textes répressifs et générateurs de formalités supplémentaires pour les producteurs de vin et les commerçants si l'administration n'a aucun moyen d'en contrôler l'application !

VIII. — L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE ET L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL

Votre Commission consacre à l'aménagement rural un avis spécifique rapporté par M. Jules Roujon.

Elle se limitera donc, dans le présent rapport, à en rappeler les principales conclusions :

— la modicité des crédits du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) : 307 millions de francs en 1980, 321 millions de francs en 1981, compte tenu de l'étendue géographique de son champ d'intervention, toute la France rurale ;

— la nécessité de concentrer les crédits du F.I.D.A.R. sur les zones de montagne, les zones défavorisées et les zones de rénovation rurale ;

— l'exigence d'une gestion plus démocratique et plus décentralisée du F.I.D.A.R. administré depuis la lointaine D.A.T.A.R. ;

— la nécessité de poursuivre l'effort dans le domaine des services publics ruraux, en particulier en matière d'électrification, l'énergie électrique étant déterminante pour le développement de l'agriculture et, d'une manière générale, des activités économiques. Votre Commission tient à souligner que la rentabilité des équipements et des services collectifs en milieu rural ne saurait être mesurée en termes purement comptables, mais appréciée sur un plan économique et social global.

Votre Commission se félicite que l'aménagement des régions rurales demeure une des priorités du VIII^e Plan.

IX. — LA PROTECTION ET LA GESTION DU MILIEU RURAL

Est-il besoin de rappeler la contribution des agriculteurs à la protection et à la bonne gestion de l'espace naturel ! Certes, l'agriculture est également parfois à l'origine de certains déséquilibres subis par le milieu naturel. Mais globalement, les exploitants agricoles sont les premiers protecteurs de la nature ; il suffit pour s'en convaincre de traverser les régions où l'agriculture a disparu.

Les crédits consacrés par le ministère de l'Agriculture à la protection de la nature se montent en 1981 à 324 millions de francs contre 224 millions de francs en 1980, soit une augmentation de 45 %.

— Le total des crédits affectés à la protection et à la gestion des ressources en eau par l'ensemble des ministères passe de 3,18 millions de francs en 1980 à 2,75 millions de francs en 1981 (en autorisations de programme), soit une diminution de 15,5 %.

Votre Commission, consciente de l'effort qui a été déjà déployé pour l'amélioration de la qualité de l'eau, espère qu'il ne s'agit que d'une pose momentanée due aux rigueurs budgétaires.

— La sauvegarde de l'espace forestier fait l'objet d'un effort tout particulier des pouvoirs publics en 1981. Les dotations consacrées à ce programme s'élèveront à 297 millions de francs en 1981 contre 203 millions de francs en 1980, soit un accroissement de 46,3 %.

Les autorisations de programme ouvertes par les différentes administrations compétentes passent de 103,78 millions de francs en 1980 à 299,16 millions de francs en 1981 : + 188 %.

Votre Commission voit dans cette progression considérable la confirmation de la mise en œuvre d'une véritable politique forestière qui suppose une amélioration de la protection de nos massifs forestiers contre les incendies ou les déboisements intempestifs.

*
**

Sans empiéter sur les conclusions de son collègue M. Richard Pouille, qui rapporte avec une grande compétence le budget de l'Environnement, votre rapporteur du budget de l'Agriculture exprime le souhait de voir renforcées ou restituées certaines attributions au ministère de l'Agriculture en matière d'environnement et de protection de la nature.

TROISIÈME PARTIE

ANALYSE DU BUDGET DE L'AGRICULTURE PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES

Avant d'examiner l'évolution du budget de l'Agriculture proprement dite, il convient d'évoquer brièvement quelques dispositions de la première partie de la loi de finances et qui concernent directement les exploitants ou les entreprises agricoles.

A. — LES ARTICLES DE LA PREMIÈRE PARTIE DE LA LOI DE FINANCES POUR 1981 CONCERNANT L'AGRICULTURE

1° L'article 3 A (nouveau) (ex-article 39 du projet du Gouvernement) relatif aux incitations fiscales en faveur de l'investissement productif des entreprises industrielles, commerciales et artisanales.

Afin de contribuer au développement des investissements et par conséquence aux créations d'emplois dans les différents secteurs de l'économie, la loi de finances a institué une déduction fiscale pour investissements d'un montant de 10 %, cet avantage étant mis en place pour la durée du VIII^e Plan, c'est-à-dire entre le 1^{er} janvier 1981 et le 31 décembre 1985. Or, il convient d'observer que cette disposition bénéficie à toutes les catégories professionnelles, à l'exclusion de deux : les professions libérales et l'agriculture.

Cette discrimination suscite plusieurs remarques :

— il semble anormal qu'au moment où le Gouvernement s'attache à inciter les agriculteurs à être assujettis au régime d'imposition sur les bénéfices réels la loi de finances comporte une disposition rigoureusement contraire à cet objectif ;

— l'agriculture, compte tenu de l'importance du capital fixe en matériel et en bâtiments, qu'elle exige, est en réalité la « la plus lourde de nos industries » : en agriculture, il faut investir 300 F pour retirer 100 F de valeur ajoutée, alors qu'en moyenne dans l'in-

dustrie, avec un investissement de 200 F, on obtient une valeur ajoutée de 100 F ;

— sans méconnaître le fait que l'agriculture et les entreprises agricoles et alimentaires bénéficient de dispositions spécifiques d'aides à l'investissement il est anormal d'instaurer une sorte de discrimination pour cette activité économique ;

— cette mesure s'avère radicalement contraire avec les objectifs de la loi d'orientation agricole et ceux du VIII^e Plan : promouvoir l'amélioration de la productivité des exploitations par un renforcement des investissements productifs.

2° L'article 4, relatif à la modification du barème des droits de consommation sur les alcools vins et spiritueux.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan ne saurait méconnaître la nécessité pour la France d'appliquer une décision de la Cour de justice des Communautés qui se traduit par un alignement du taux des taxes de consommation sur les alcools fabriqués à partir de céréales sur ceux des alcools de vins ou liqueurs produits avec des fruits sur notre territoire.

Toutefois, la rapidité et le taux important de l'accroissement de la fiscalité indirecte sur les alcools de qualité risquent de compromettre le développement économique de cette branche de l'agriculture et, par conséquent, de peser dans une certaine mesure sur le revenu des producteurs.

B. — L'ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'AGRICULTURE PAR GRANDES MASSES

En 1981, le montant des dépenses bénéficiant à l'agriculture s'élèvera à 70.836 milliards de francs, soit une augmentation de 16,5 % par rapport à la loi de finances de 1980. Ce budget représente 14,1 % des dépenses civiles de l'Etat (en 1980, 14,1 % ; en 1979, 14,7 % ; en 1978, 14,9 %). Si l'on inclut le budget militaire, les dépenses consacrées à l'agriculture représentent 11,3 % des finances publiques nationales.

1° Les dépenses de fonctionnement.

Elles sont en progression de 17 % par rapport à 1980 et se montent à 62.117,8 millions de francs. Ce fort taux d'accroissement est dû en particulier à l'évolution des versements de la France à la Communauté économique européenne qui entraîne la croissance, à hauteur de 40 % des dépenses ordinaires. Il est dû d'autre part au coût des dépenses de protection sociale qui elles, pour la première fois depuis plusieurs années, n'augmentent que de 13,5 %. Il convient à cet égard de noter qu'en 1981, *les dépenses sociales représenteront moins de 50 % du budget total de l'agriculture.*

2° Les crédits d'équipement.

Les crédits d'équipement, en incluant l'ensemble des dotations budgétaires du ministère de l'Agriculture et des comptes spéciaux du Trésor, sont en accroissement de 6,2 %. Cette évolution, ainsi qu'on l'a analysée dans la seconde partie du rapport, est due d'une part à la diminution de certains crédits d'équipement inscrits au budget du ministère de l'Agriculture, d'autre part à l'accroissement des dotations des comptes spéciaux du Trésor : fonds forestier national (F.F.N.) : + 26,6 % et Fonds national de développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.) : + 4,1 %.

On notera, en outre, que le budget d'équipement du ministère de l'Agriculture participe pour 31 % à la progression totale des dépenses en capital de l'Etat, on doit cependant déplorer une diminution très sensible du montant des autorisations de programme ouvertes en 1981.

Plutôt que de consacrer de longs développements à l'analyse des crédits bénéficiant à l'agriculture que votre commission a déjà longuement étudiée dans la seconde partie du présent rapport, elle vous invite à vous reporter aux tableaux suivants qui récapitulent la structure des dépenses bénéficiant à l'agriculture et l'emploi de ces mêmes crédits par l'Etat.

TABLEAU 1

STRUCTURE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT BÉNÉFICIAIRE À L'AGRICULTURE

(Millions de francs courants.)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Budget du ministère de de l'Agriculture, dont B.A.P.S.A. partie (1) ..	4.020	4.937	4.096,1	6.757,2	6.713,2	7.277,8	7.783,4	8.723,1	7.024,4	9.419,7	8.849,7	16.054,1 (6)	19.640,9	22.322	25.393,2	27.855,6
Budget des charges com- munes (2)	2.579	3.098	4.531	6.848	7.251,8	4.306,1	4.786,9	5.289	6.364,2	4.259,2	4.687,2	(5) 2,8	2,6	2,2	1,8	1,5
Comptes spéciaux du Trésor (F.N.D.A.E. et F.F.N.)	214,8	245,4	299	323	344,5	315,9	339,2	362,4	414,3	486,7	610,3	669,3	735	802,8	899,6	1.029
B.A.P.S.A. (partie) (3) ...	2.540,9	2.744,4	4.410,3	3.336,2	3.718,9	3.854,1	4.698,2	5.677,1	9.017	11.231,6	14.365	16.079,6	18.168,2	20.642,6	22.642,1	25.530
Pertes de recettes au bud- get général (4)	191	187	161	164	157,2	1.247	1.562	2.110	2.515	5.909	5.690	7.578,4	8.787	10.376,5	11.773,2	15.643,2
Budget des services du Pre- mier ministre :																
— Services généraux ..	»	»	»	»	»	»	5	7	13	13	»	52,5	54	60	100	271,2
— Industries agricoles et alimentaires	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	505,8
Total	9.545,7	11.211,8	13.497,4	17.428,4	18.185,6	17.000,9	19.174,7	22.168,6	25.347,9	31.319,2	34.202,2	40.436,7	47.387,7	54.206,1	60.791,9	70.836,3

(1) Chapitre 46-32, article 10. — Subventions de l'Etat pour le financement des prestations sociales agricoles.

(2) Chapitre 11-21. — Annulés pour le paiement des subventions de l'Etat attribuées aux collectivités locales.

Chapitre 42-06. — Contribution de la France aux dépenses du F.E.O.G.A. (partie)

Chapitres 44-92 et 44-95. — Subventions économiques.

Chapitre 44-94. — Bonification d'intérêts des prêts de la C.N.C.A.

A partir du 1^{er} janvier 1975, la contribution de la France a été intégralement financée par le versement de ressources propres à la C.E.E. A partir de 1977, seul le chapitre 11-21 subsiste au budget des charges communes, les autres chapitres ayant été transférés au budget du ministère de l'Agriculture.

(3) Participation de la collectivité au financement des prestations agricoles (taxes de solidarité et taxes sur les prix communautaires, taxes diverses dont participation de la T.V.A., versement au titre de la compensation démographique, du Fonds national de solidarité).

(4) Détaxe du carburant agricole. — Estimation des versements de ressources propres à la C.E.E. (en vue d'alimenter le F.E.O.G.A. qui procède à des remboursements au niveau national).

(5) Chapitre 65-03. — Partie du Fonds de rénovation rurale réservée au développement rural jusqu'en 1979, puis au Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural.

(6) A partir de 1977, les dotations concernant les subventions économiques et la bonification d'intérêts de la C.N.C.A. sont inscrites au budget du ministère de l'Agriculture.

GRAPHIQUE I
STRUCTURE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT BÉNÉFICIAINT A L'AGRICULTURE

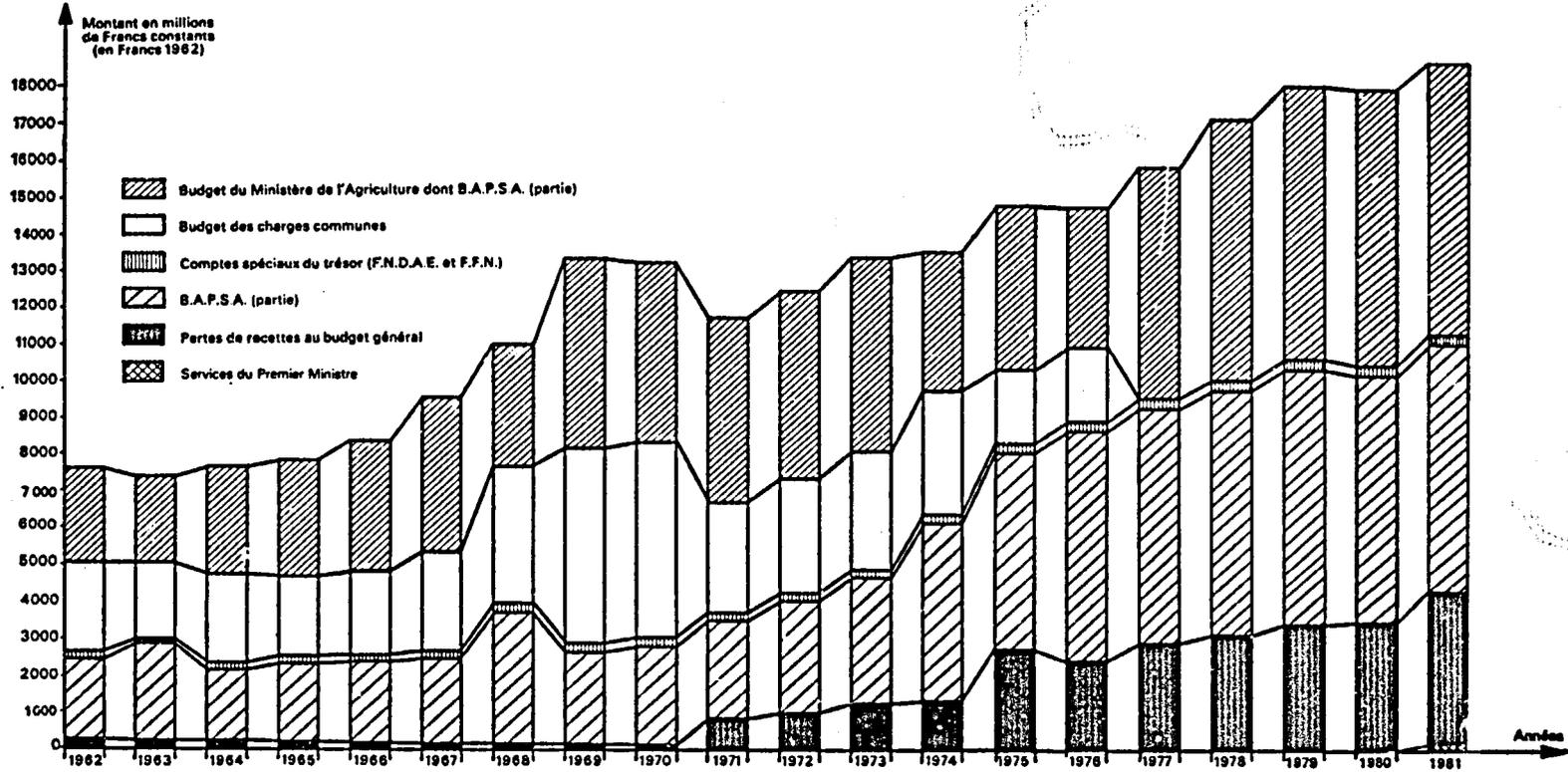


TABLEAU 2

EMPLOI DES DEPENSES DE L'ETAT BENEFICIANT A L'AGRICULTURE

(Millions de francs courants.)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Investissements	2.285,8	2.854,4	3.153	3.282	2.794,6	2.561,3	3.129,5	4.193,4	4.712,5	5.454,9	6.029,9	6.473,6	7.657,2	8.544,9	8.728,6	9.060
— Titres V, VI, VIII + Comptes spéciaux + Chapitres 11-21 (1) + Chapitre 65-03 (2)	(1.685,8)	(1.994,4)	(2.203)	(2.457)	(1.954,6)	(1.676,3)	(1.729,5)	(1.993,4)	(2.132,5)	(2.354,8)	(6.629,9)	(2.733,6)	(3.097,2)	(3.244,9)	(3.428,6)	(3.720)
— C.N.C.A. (bonifica- tion d'intérêt)	(600)	(860)	(950)	(825)	(840)	(885)	(1.400)	(2.200)	(2.580)	(3.100)	(3.400)	(3.740)	(4.560)	(5.300)	(5.300)	(5.340)
Soutien et orientation (3)	1.958	2.219	3.561	6.001	6.396	4.588	4.875	5.127	6.244	7.011	6.922,5	8.907,5	10.260,2	11.871,9	13.882,7	18.126,4
Interventions publiques (4)	1.135,5	1.275,2	1.204,1	1.453	1.643	1.583,6	1.730	1.894,4	2.187	2.653,2	2.827,4	3.084,8	3.214,1	3.462,9	4.037,8	4.655,1
Protection sociale en agri- culture (5)	3.658,2	4.266,5	4.895,7	5.871,2	6.443,9	7.250,5	8.364,9	9.742,5	10.864,4	14.590,6	16.540,8	19.390,2	23.237,8	26.825,6	30.234,9	34.278,4
Administration (titre III)	508,2	596,7	683,6	821,1	908,1	1.017,5	1.075,5	1.211,3	1.340	1.609,5	1.881,6	2.580,6	3.018,4	3.500,8	3.907,9	4.716,4
Total	9.545,7	11.211,8	13.497,4	17.428,4	18.185,6	17.009	19.174,7	22.168,6	25.347,9	31.319,2	34.202,2	40.436,7	47.387,7	54.206,1	60.791,9	70.836,3

(1) Annuités pour le paiement des subventions de l'Etat attribuées aux collectivités locales (budget des charges communes).

(2) Partie réservée au développement rural sur la dotation totale du chapitre 65-03 du budget des services généraux du Premier ministre (Fonds de rénovation rurale jusqu'en 1979, puis Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural).

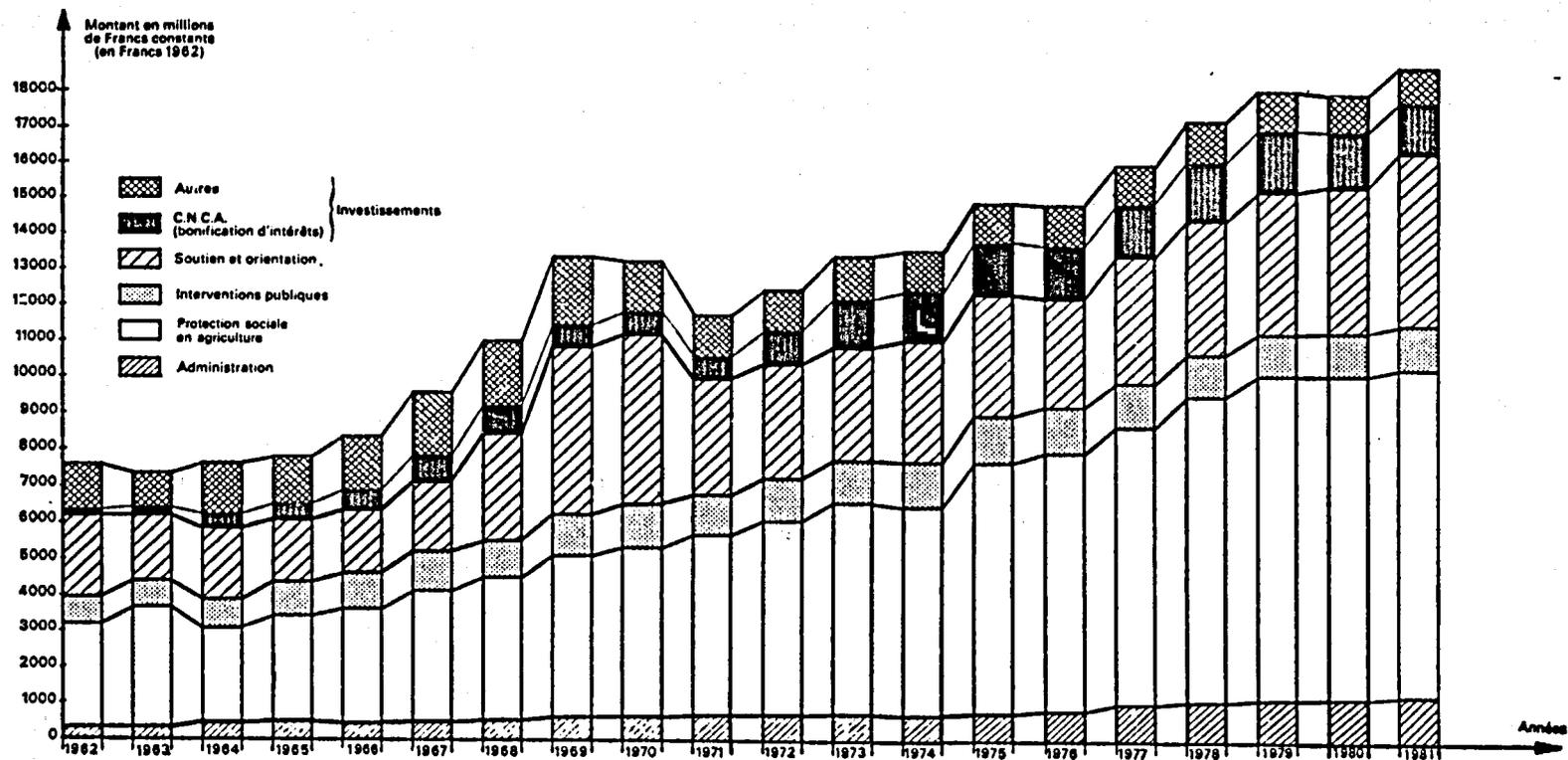
(3) Budget des Charges communes : chapitre 42-06. — Contribution à des organismes européens (dépenses agricoles). A partir du 1^{er} janvier 1975, la contribution de la France a été intégralement financée par le versement de ressources propres à la C.E.E. (Perte de recettes). Chapitre 44-92. — Subventions économiques (O.N.I.C.-F.I.R.S.-S.I.D.O.) et chapitre 44-95. — Subventions F.O.R.M.A. A partir de 1977, ces deux chapitres sont fusionnés et transférés au budget du ministère de l'Agriculture : chapitre 44-54. — Valorisation de la production agricole : subventions économiques. Une partie de ce chapitre a été transférée, en 1981, au budget des services du Premier ministre, Industries agricoles et alimentaires : chapitre 44-60. — Valorisation de la transformation des produits agricoles et alimentaires : subventions économiques.

(4) Titre IV en entier (exception faite du chapitre 46-32 : protection sociale en agriculture) + perte de recettes (détaxe du carburant agricole). A partir de 1977, il convient également d'exclure les chapitres 44-42 : prêts du crédit agricole ; charges de bonification et 44-54 : valorisation de la production agricole : subventions économiques, transférés du budget des charges communes au budget du ministère de l'Agriculture. En 1981, exception faite également du chapitre 44-60. — Valorisation de la transformation des produits agricoles et alimentaires : subventions économiques, du budget des services du Premier ministre : Industries agricoles et alimentaires.

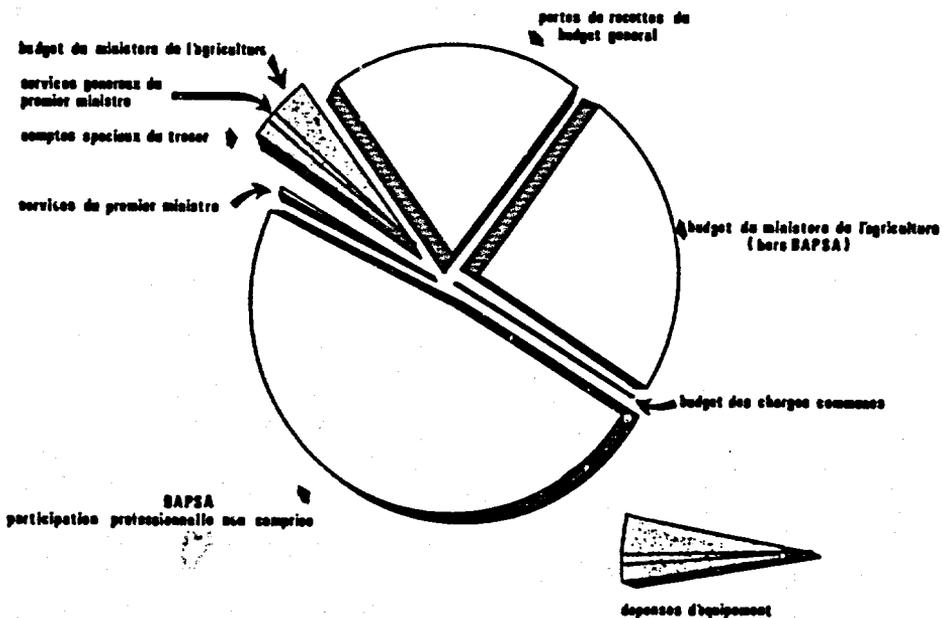
(5) Chapitre 46-32 — Protection sociale en agriculture + B.A.P.S.A. hors participation professionnelle et subvention du budget général.

(6) En 1977, est intervenue, en application de la circulaire du 11 décembre 1975 relative à l'imputation des rémunérations de certains agents de l'Etat, une mesure de transfert des titres IV, V et VI au titre III. En outre, sont intervenues des mesures de transfert du budget des charges communes au titre III du budget du ministère de l'Agriculture concernant la prise en charge des fonctionnaires rapatriés d'Afrique du Nord et d'outre-mer, la participation aux charges de pensions civiles et le réseau d'information comptable agricole.

GRAPHIQUE 2
 EMPLOI DES DÉPENSES DE L'ÉTAT BÉNÉFICIAINT A L'AGRICULTURE



GRAPHIQUE 3
STRUCTURE DU BUDGET DE L'AGRICULTURE POUR 1981



CONCLUSION

Parvenue au terme de l'examen des crédits bénéficiant à l'agriculture, votre commission, qui a d'ailleurs donné un avis favorable à l'adoption du budget du ministère de l'Agriculture, reste partagée entre des craintes, des incertitudes, mais aussi quelques espoirs.

Des craintes tout d'abord car comment ne pas redouter les mois, les années qui viennent pour notre économie agricole et pour le revenu des exploitants si l'accroissement des charges de production continue dans de telles proportions ? Plus qu'aucune autre catégorie sociale, celle des exploitants agricoles a vraiment subi de plein fouet le second choc pétrolier. Il faut, en effet, savoir et rappeler qu'à la fin de l'année 1980, alors que le revenu moyen des salariés aura augmenté de manière à compenser, et quelque peu au-delà, l'accroissement du coût de la vie, celui des exploitants agricoles aura diminué en termes réels de plus de 6 %.

M. le Premier ministre, M. le ministre de l'Industrie, ne l'ont pas caché : il faut s'attendre en 1981 et peut-être dans les années suivantes à un nouveau « choc pétrolier ». Alors que faire, que faire pour l'agriculture, que faire pour les agriculteurs ?

Pour l'agriculture, il faut tout d'abord accroître sa productivité, améliorer ses rendements, en sorte de parvenir à diminuer le poids des charges qui absorbent la plus-value réalisée. Et puis il faut aussi juguler l'inflation. Comment, en effet, les agriculteurs, qui sont les principales victimes de cette inflation, ne souscriraient-ils pas aux efforts déployés par les pouvoirs publics pour tenter de maîtriser l'augmentation des prix !

Que faire pour les agriculteurs ? Quelle catégorie sociale accepterait de voir ses revenus réels baisser de 6 % et souvent plus ?

Alors, c'est une évidence. Il faut accorder des aides publiques pour compléter le revenu des agriculteurs en sorte de maintenir leur pouvoir d'achat. Le Président de la République en a pris l'engagement solennel et cet engagement doit être tenu. Mais nous savons que les mesures en faveur du soutien du revenu des exploitants ne figurent pas dans le projet de loi de finances pour 1981, ne figurent pas en particulier dans le budget du ministère de l'Agriculture. Ces mesures préparées par la « Conférence annuelle » qui s'achèvera

le 5 décembre 1980, aboutiront, il faut l'espérer, à accorder 4 milliards de francs aux exploitants agricoles pour maintenir leur pouvoir d'achat. Nous savons en outre que cette aide au revenu des exploitants agricoles sera de nature sélective et incitative en sorte qu'elle bénéficie aux agriculteurs les plus touchés dans leur revenu et que d'autre part elle constitue pour eux une incitation à l'investissement.

Cependant, votre Commission et son Rapporteur ne rempliraient pas pleinement leur fonction s'ils n'exprimaient leur étonnement devant la procédure mise en œuvre pour maintenir le pouvoir d'achat des agriculteurs : les pouvoirs publics et les organisations professionnelles se concertent, c'est bien normal ; et puis des mesures sont décidées par le Gouvernement. Mais ces mesures, comme nous venons de le souligner ne figurent pas dans le projet de loi de finances pour 1981. Elles feront l'objet d'un projet de loi de finances rectificative pour 1980 qui sera sans doute inscrit à l'ordre du jour de nos Assemblées au cours des prochaines semaines. Aussi, votre commission des Affaires économiques et du Plan et son Rapporteur, sans nier l'importance de la concertation entre les pouvoirs publics et la profession agricole, tout en reconnaissant l'absolue nécessité de maintenir le niveau de vie des agriculteurs, tiennent-ils à constater que le débat sur le budget du ministère de l'Agriculture est en quelque sorte dédoublé. Il y a le budget dont nous discutons aujourd'hui et il y aura dans quelques semaines le collectif budgétaire pour 1980.

..

Votre Commission a apprécié les efforts réalisés par le Gouvernement pour mettre en cohérence les choix budgétaires avec les objectifs définis par la loi d'orientation agricole et par le VIII^e Plan. Cette remarque s'applique tout particulièrement au budget de la recherche agronomique et aux dépenses consacrées au remembrement et à l'hydraulique agricole. Toutefois, ici encore, elle a constaté que l'on soumettait en quelque sorte la réalisation des programmes d'équipement agricole à une décision extérieure à la loi de finances : l'affectation de 300 millions de francs d'excédents de la Caisse nationale de crédit agricole au remembrement et à l'hydraulique agricole.

..

Bien qu'elle reconnaisse à la commission des Finances et à la commission des Affaires sociales une compétence éminente en matière de prestations sociales agricoles, votre Commission a eu, là encore, un sentiment partagé quant à l'évolution du budget annexe des prestations sociales agricoles : le B.A.P.S.A. Certes, on doit se réjouir de constater que pour la première fois depuis bien longtemps

les dépenses sociales bénéficiant à l'agriculture représentent un peu moins de la moitié des crédits consacrés à l'agriculture. Mais votre Commission ne peut manquer de signaler que la diminution du taux d'accroissement des dépenses sociales s'est effectuée par suite notamment de l'augmentation des cotisations versées par les exploitants agricoles. Or, en ce domaine encore, il sera difficile pour beaucoup d'agriculteurs, dont les revenus diminuent, d'admettre que leur effort contributif au titre des prestations sociales soit en augmentation.



Notre Haute Assemblée, sa commission des Affaires économiques et du Plan saisie au fond de la loi d'orientation agricole, ont souscrit aux finalités exprimées dans cette loi. Elles ne peuvent donc que se féliciter de voir pris en compte ses objectifs, dans une large mesure, par le projet de loi de finances pour 1981. Cependant, l'échéance, en matière d'économie agricole et de revenu des exploitants, n'est pas l'année qui vient. Il s'agit, comme le Chef de l'Etat le le rappelait le 5 juin 1980, devant les chambres d'agriculture, de construire une économie agricole et alimentaire pour le troisième millénaire, une économie agricole et alimentaire qui procure aux hommes qu'elle emploie des revenus et des conditions de vie comparables à ceux des autres catégories sociales.

Aussi, dans cette période d'incertitude, le Sénat et sa commission des Affaires économiques et du Plan demandent instamment aux pouvoirs publics de restaurer parmi les agriculteurs et surtout parmi les plus jeunes d'entre eux, la confiance, l'espoir pour l'avenir.

AUDITION DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE

La Commission a enfin entendu, le mercredi 12 novembre 1980, M. Pierre Méhaignerie, ministre de l'Agriculture, sur les dispositions du projet de loi de finances pour 1981 concernant son département ministériel.

Le Ministre a tout d'abord exposé la situation de l'agriculture à la fin de l'année 1980. On doit se féliciter de constater le taux de croissance global de la production de 4,5 % au cours de l'année 1980 et de prévoir un excédent de la balance commerciale des produits agricoles non tropicaux de l'ordre de 30 milliards de francs. Cet accroissement de l'excédent de la balance commerciale, a souligné le Ministre, s'est effectué en particulier par des exportations dans les pays tiers.

La politique agricole contribue, en outre, à freiner l'accroissement de l'inflation : alors que l'augmentation des prix sera de l'ordre de 9,5 %, celle des prix agricoles sera limitée aux environs de 6 %.

Si l'on doit déplorer une diminution de l'ordre de 6 % du revenu moyen des agriculteurs en 1980, c'est que l'augmentation des prix de 10 %, décidée à Bruxelles au printemps dernier, a été très largement compensée par une augmentation des charges de production de l'ordre de 16 %. Une priorité doit donc être donnée à la compression des coûts de production (énergie, engrais, produits phytosanitaires).

L'engagement pris par le Président de la République de maintenir le pouvoir d'achat des agriculteurs sera effectivement tenu. Les décisions prises à cet égard procéderont des travaux de la conférence annuelle qui réunit les pouvoirs publics et les représentants des organisations professionnelles. Cette compensation sera d'une part sélective pour que seuls les agriculteurs réellement touchés en bénéficient, d'autre par volontariste pour que les modalités de son attribution, ainsi que sa nature, contribuent à l'accroissement des investissements productifs.

*
**

Le budget de l'Agriculture considéré au sens strict, c'est-à-dire sans le B.A.P.S.A. et sans les restitutions du F.E.O.G.A., s'accroîtra

de 12 % en 1981 par rapport à l'année précédente et de 16,5 % si l'on inclut les deux fonds précités.

Il s'agira d'un budget résolument volontariste géré dans un contexte de rigueur financière. Cinq priorités seront poursuivies :

— Diminuer les coûts de production en renforçant l'effort dans le domaine de la recherche agronomique et de ses applications ;

— améliorer la formation des futurs exploitants et celle des agriculteurs déjà installés ;

— Favoriser les investissements susceptibles d'améliorer la productivité de l'agriculture : les crédits consacrés à l'hydraulique agricole augmentent de 20 %, ceux attribués pour le remembrement de 15 %. Aux dotations budgétaires, s'ajouteront les 300 millions de francs d'excédents de la Caisse nationale de crédit agricole ;

— Favoriser l'installation des jeunes agriculteurs ; au 1^{er} janvier 1981, la dotation d'installation sera accrue en moyenne de 30 %. Mais il ne s'agit pas seulement d'aider les jeunes à s'installer, encore faut-il que les exploitants âgés cessent leur activité afin de libérer des terres ;

— Mettre en œuvre le plan quinquennal de développement de l'élevage. A cet effet, les crédits d'orientation s'accroissent de 18 %, l'indemnité spéciale montagne (I.S.M.) aura été majorée de 75 % en deux ans. L'aide aux troupeaux allaitants mobilisera 250 millions de francs assurés par des financements budgétaires nationaux et communautaires.



On ne saurait passer sous silence, a indiqué M. Pierre Méhaignerie, que certaines actions voient leurs crédits baisser en 1981. Il s'agit notamment des équipements ruraux non agricoles, du montant des crédits alloués pour les bonifications des prêts du Crédit agricole, de la dotation d'équilibre allouée au B.A.P.S.A. et de la subvention au Fonds national de garantie des calamités agricoles.

Concernant les équipements publics ruraux, il importe de souligner que 6 % seulement des ménages ne sont pas encore équipés de l'eau courante. Toutefois, ce problème affecte gravement une quinzaine de départements français.

L'assainissement des communes rurales sera poursuivi grâce aux crédits du Fonds spécial des adductions d'eau.

L'électrification rurale, comme le souligneront plus tard MM. Jules Roujon et André Barroux, doit en effet rester une priorité. Or, grâce à une dotation budgétaire de 800 millions de francs et des

crédits de 700 millions de francs du Fonds d'amortissement des charges d'électrification, il sera possible de consacrer 1.470 millions de francs à l'électrification en milieu rural.

Concernant les aménagements communaux (170 millions de francs), il convient d'indiquer que la dotation globale de fonctionnement (2 milliards de francs) et le remboursement de T.V.A. aux communes (1 milliard de francs) permettront largement de compenser les diminutions des crédits d'Etat.



En conclusion de son exposé, le ministre de l'Agriculture a insisté sur la nécessité de favoriser le développement d'une agriculture plus économique et moins dépendante, en énergie et en matières premières des importations.



M. Michel Sordel, rapporteur pour avis du budget de l'Agriculture, a formulé plusieurs remarques à la suite de l'exposé du Ministre.

Il s'est tout d'abord étonné que les dispositions de l'article 3 A (nouveau) du projet de loi de finances relatives à la déduction fiscale pour investissement ne bénéficient pas aux exploitants agricoles et aux entreprises de transformation et de commercialisation. Le Rapporteur pour avis a en outre attiré l'attention du Ministre sur l'émotion suscitée par la majoration de la fiscalité sur les alcools et la diminution de la taxation du whisky.

La commission des Affaires économiques, a indiqué M. Sordel, examinera les crédits du ministère de l'Agriculture au regard de trois aspects :

- la situation de l'agriculture et le revenu des producteurs agricoles ;
- l'évolution de la politique agricole commune ;
- les objectifs définis par la loi d'orientation agricole.

C'est, en effet, en fonction de ces trois données qu'il sera réellement possible d'apprécier dans quelle mesure le projet de loi de finances pour 1981 manifeste une politique volontariste d'accroissement de la productivité et de valorisation des denrées agricoles.

Concernant la politique agricole commune, M. Michel Sordel a souligné la nécessité de veiller au respect de ses principes fondamentaux, en particulier celui de la préférence communautaire, battus en brèche par des importations excessives en provenance de pays tiers et en exemption de droits de douane. Le Rapporteur a toutefois

admis qu'il conviendrait d'étudier certaines évolutions nécessaires de la politique agricole commune quant aux modalités de son financement et au soutien des marchés pour les productions excédentaires.

Enfin, le sénateur de la Côte-d'Or a exprimé l'incompréhension des agriculteurs qui élèvent à la fois des bêtes à viande et des vaches allaitantes, et qui n'ont pu bénéficier de la prime aux troupeaux allaitants.



M. Jules Roujon, rapporteur pour avis du budget de l'aménagement rural, s'est félicité que la loi d'orientation agricole comporte un titre V consacré à ces équipements. Il a cependant souhaité que la directive nationale d'aménagement rural soit rapidement publiée par décret en Conseil d'Etat.

M. Jules Roujon a ensuite attiré l'attention du Ministre sur :

— La nécessité de maintenir l'effort budgétaire en faveur des équipements publics ruraux : (adduction d'eau, résorption des « zones d'ombre » où il est impossible de recevoir les émissions de télévision, électrification rurale dont les crédits baissent de 7 millions de francs courants de 1980 à 1981, nécessité de poursuivre les interventions du Fonds d'amortissement des charges d'électrification — F.A.C.E. — au cours du VIII^e Plan) ;

— Le Fonds interministériel pour le développement et l'aménagement rural n'a pas de moyens suffisants pour faire face à l'ampleur des besoins concernant le développement économique et l'amélioration des services collectifs dans les zones rurales.

Il s'agit donc de maintenir une priorité dans l'attribution des crédits du F.I.D.A.R. au profit des zones de montagne et des zones de rénovation rurale.

Après l'intervention du Ministre, MM. André Barroux, Fernand Tardy, Roger Quilliot, Rémi Herment, Jean-Paul Hammann, Maurice Prévotau et Louis Minetti ont demandé plusieurs compléments d'information à M. Pierre Méhaignerie.

— Concernant l'article 3 A (nouveau) de la première partie de la loi de finances pour 1981 (déduction fiscale pour investissement), le Ministre a indiqué que cette question relève de la compétence de son collègue ministre du Budget.

— La même remarque s'applique à la réforme des droits et taxes sur les vins et alcools.

— S'agissant de la baisse du revenu des agriculteurs, le Ministre a indiqué que celle-ci n'affecte pas tous les secteurs de la production

les deux branches les plus touchées étant l'élevage à viande, les fruits et légumes et certains fromages de qualité.

— Des mesures particulières seront prises pour que les éleveurs disposant d'un troupeau mixte perçoivent une aide particulière pour l'incitation à la production de viande de qualité.

— La plupart des décrets d'application de la loi d'orientation agricole seront pris avant la fin du mois de février 1981 ; la directive nationale d'aménagement rural, dont la préparation fera l'objet d'une vaste concertation notamment au plan régional, sera promulguée par décret en Conseil d'Etat au cours du premier semestre 1981.

— Le Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural, dont la progression est de 5 %, permettra d'abonder les crédits consacrés aux actions économiques et aux équipements en faveur des régions rurales.

Les exportations doivent faire l'objet d'un effort privilégié de la part des pouvoirs publics ; l'action menée par la profession dans le domaine du sucre et des céréales, dès avant la mise en place du Marché commun, illustre les aptitudes de notre pays à cet égard.

— La reconquête du marché intérieur pour des produits où la France reste très largement déficitaire malgré ses aptitudes naturelles, doit également être une des priorités de la politique agricole. Les acquis de la politique agricole commune (préférence communautaire, prix garantis, tarifs extérieurs) doivent être préservés, même si les pays membres de la Communauté économique européenne doivent réfléchir sur les moyens de limiter les dépenses de soutien des marchés pour certains produits excédentaires. Les Neuf n'étant pas parvenus à doter la C.E.E. d'une politique communautaire en matière d'exportation, il importe que la France mette en œuvre sa propre politique en ce domaine. Tel est, notamment, l'objet de la mise en place du fonds de promotion des produits agricoles et alimentaires et de la réforme de la S.O.P.E.X.A. (Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires).

— L'électrification rurale (renforcement des réseaux) conditionne, effectivement, la modernisation de l'agriculture et la diversification des emplois dans les zones rurales. Elle doit donc rester prioritaire, même si l'on doit déplorer momentanément un certain désengagement de l'Etat.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a procédé le mercredi 19 novembre 1980 à l'examen du rapport pour avis de M. Michel Sordel sur le budget de l'Agriculture (présidence de M. Bernard Legrand, vice-président). Le Rapporteur, M. Michel Sordel, a tenu à souligner la très grave crise qui frappe l'agriculture française à la fin de l'année 1980. Au cours de l'année qui s'achève, le revenu des agriculteurs aura baissé, en moyenne, de plus de 6 %. Encore cette moyenne reflète-t-elle des situations très différentes puisque, par exemple, les éleveurs de porcs voient leurs revenus diminuer de 44 %. Cette chute des revenus agricoles est due, pour une très large part, à l'accroissement des coûts de production (énergie, aliments du bétail fabriqués à partir de produits importés...) : 16,5 %, malgré l'augmentation moyenne des prix agricoles qui est l'ordre de 10 %. Les agriculteurs sont donc les principales victimes de l'inflation et du renchérissement des matières premières. Etant très gravement touchés par l'inflation, ils comprennent mieux que d'autres les efforts du Gouvernement destinés à juguler cette inflation, en particulier par une compression des dépenses de l'Etat.

M. Michel Sordel a indiqué qu'il procède à l'analyse du budget en référence à trois données : la situation de l'agriculture française en 1980 et le revenu des exploitants, l'évolution de la politique agricole commune, les objectifs définis par la loi d'orientation agricole et le VIII^e Plan.

Dans une seconde partie de son exposé, le Rapporteur a présenté une analyse des dépenses bénéficiant à l'agriculture en terme de budget programme. Cette analyse fait l'objet d'importants développements dans son rapport écrit.

Enfin, le Rapporteur pour avis présenté l'évolution par grandes masses des dépenses bénéficiant à l'agriculture. En conclusion de son exposé, M. Michel Sordel a tenu à souligner que le budget de l'Agriculture ne pouvait pas manquer d'être affecté par l'austérité qui pèse sur les finances publiques et qui est due à la lutte contre l'inflation. Le Rapporteur de la commission des Affaires économiques et du Plan a toutefois déploré quelques incohérences entre les finalités de politique agricole exposées dans le VIII^e Plan et dans la loi d'orientation agricole et certains choix budgétaires.

Au cours de leurs interventions, MM. Fernand Tardy, André Barroux, Louis Minetti, France Lechenault et Jean-Paul Hamman ont apporté plusieurs compléments ou interrogations aux propos du Rapporteur :

— La baisse de revenu des agriculteurs ne frappe pas de manière égale toutes les catégories d'exploitants (MM. Fernand Tardy et France Lechenault).

— Si l'on doit se féliciter que la recherche agronomique voit ses crédits progresser de 35 %, on doit par contre déplorer que le budget global consacré à la formation professionnelle agricole (ministère de l'Agriculture et secrétariat d'Etat à la Formation permanente) diminue de 40 % (M. Fernand Tardy).

— Les dotations dont bénéficieront les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.) au cours de l'année 1981 ne leur permettront pas d'effectuer les aménagements des parcelles qu'elles acquerront (MM. Fernand Tardy et France Lechenault).

— Même si l'on doit se réjouir de l'affectation de 300 millions de francs d'excédents de la caisse nationale du Crédit agricole à l'aménagement foncier et à l'hydraulique agricole, il est permis de s'interroger sur la procédure par laquelle s'effectuera ce transfert et sur la mise en cause qu'elle comporte quant à la nature juridique et aux prérogatives du Crédit agricole mutuel (MM. Fernand Tardy et André Barroux).

— M. Louis Minetti s'est déclaré d'accord avec la plupart des conclusions du Rapporteur. Cependant, il a tenu à souligner qu'il ne pouvait pas souscrire à sa conclusion : on ne saurait justifier un budget d'austérité même par la lutte contre l'inflation, surtout pour une catégorie professionnelle qui voit ses revenus baisser de 6 %.

— M. France Lechenault a très vivement approuvé l'étonnement de M. Michel Sordel de constater que les mesures de soutien du revenu des agriculteurs, qui seront décidées par la « conférence annuelle », le 5 décembre, conformément à l'engagement du Président de la République, interviendront par la voie d'un projet de loi de finances rectificative pour 1980. En effet, quel est le rôle du ministère de l'Agriculture et, singulièrement, quel est le sens du débat budgétaire sur les crédits de ce département ministériel si les décisions les plus importantes retentissant sur le revenu des exploitants doivent intervenir après l'achèvement du débat budgétaire normal.

— M. Jean-Paul Hamman, en plein accord avec M. Michel Sordel, souhaite un développement du nombre des opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.) mises en œuvre en 1981.

La Commission a adopté à l'unanimité le rapport de M. Michel Sordel et a, ensuite, adopté à la majorité les conclusions du Rapporteur tendant à l'adoption des crédits du ministère de l'Agriculture.