

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

TOME I

AGRICULTURE

Par M. Michel SORDEL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Bécart, Georges Berchet, Marcel Bony, Amédée Bouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Louis de Catuelan, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Yves Goussebair-Dupin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lécherault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Ivan Renar, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2951 et annexes, 2967 (annexes n<sup>os</sup> 5 et 6), 2992 (tomes I et II), et in-8<sup>o</sup> 895.  
Sénat : 95 et 96 (annexe n<sup>o</sup> 3) (1985-1986).

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIERE PARTIE : L'AGRICULTURE FRANCAISE EN 1985</b> .....	7
<b>I. L'EVOLUTION DU REVENU AGRICOLE</b> .....	7
<i>A. UNE EVOLUTION DEFAVORABLE DES PRIX A LA PRODUCTION</i> .....	8
<i>B. UNE AUGMENTATION IMPORTANTE DES QUANTITES PRODUITES</i> .....	10
<i>C. LE COUT ACCRU DES CONSOMMATIONS INTERMEDIAIRES</i> .....	11
<i>D. UNE RESULTANTE : LA BAISSSE DE VALEUR DES TERRES AGRICOLES</i> .....	11
<b>II. L'EVOLUTION DE CERTAINES PRODUCTIONS AGRICOLES</b> .....	12
<b>DEUXIEME PARTIE : CARACTERISTIQUES GENERALES DU BUDGET DE L'AGRICULTURE</b> .....	15
<b>I. DEPENSES GLOBALES ET BUDGET DE L'AGRICULTURE</b> .....	15

<b>II. L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX POSTES DU BUDGET DE L'AGRICULTURE .....</b>	<b>17</b>
<b><i>A. LES DEPENSES ORDINAIRES .....</i></b>	<b>17</b>
<b><i>B. LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT .....</i></b>	<b>19</b>
<b><i>C. LA DIMINUTION DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT ...</i></b>	<b>21</b>
<b>III. L'EVOLUTION DES DEPENSES AGRICOLES SUR LE MOYEN TERME .....</b>	<b>22</b>
<b><i>A. L'INFLEXION DES ANNEES 80 .....</i></b>	<b>23</b>
<b><i>B. L'AGRICULTURE ET LE IX<sup>ème</sup> PLAN .....</i></b>	<b>24</b>
1) Le retard pris au titre des P.P.E. (programmes prioritaires d'exécution) .....	
2) Les contrats de plan .....	<b>25</b>
<b>TROISIEME PARTIE : ANALYSE DES PRINCIPALES ACTIONS BUDGETAIRES .....</b>	<b>27</b>
<b>I. LE ROLE JOUE PAR LES OFFICES INTERPROFESSIONNELS D'INTERVENTION .....</b>	<b>27</b>
<b><i>A. LE TRANSFERT DU SERVICE DES ALCOOLS .....</i></b>	<b>27</b>
<b><i>B. LES MESURES NOUVELLES NE COMPENSENT PAS LES AJUSTEMENTS DE CREDITS .....</i></b>	<b>28</b>
<b><i>C. LES ACTIONS MENEES PAR LES OFFICES .....</i></b>	<b>28</b>
1) L'ONILAIT (Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers) .....	<b>29</b>
2) L'OFIVAL (Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture) .....	<b>29</b>
3) L'ONIVINS (Office national interprofessionnel des vins) .....	<b>30</b>
4) L'ONIFLHOR (Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture) .....	<b>30</b>

<b>II. LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT FONCIER .....</b>	<b>31</b>
1° L'apurement des marchés en cours .....	31
2) Les opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.) .....	31
3) La carte des terres .....	31
4) Les S.A.F.E.R. (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) .....	32
 <b>III. LES CALAMITES AGRICOLES .....</b>	 <b>32</b>
 <b>IV. LA POLITIQUE DES STRUCTURES .....</b>	 <b>34</b>
<b>A. L'INSTALLATION DES JEUNES .....</b>	<b>34</b>
<b>B. LES INDEMITES VIAGERES DE DEPART .....</b>	<b>35</b>
 <b>QUATRIEME PARTIE : LE FINANCEMENT DE L'AGRI- CULTURE .....</b>	 <b>37</b>
<b>I. LA SUPPRESSION DE LA BONIFICATION POUR LES     PRETS AUX COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>37</b>
<b>II. LES RESTRICTIONS DES SOURCES TRADITION-     NELLES DE FINANCEMENT .....</b>	<b>38</b>
<b>A. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS .....</b>	<b>38</b>
<b>B. LE FINANCEMENT DU FONCIER .....</b>	<b>39</b>
<b>III. LA DIMINUTION DU MONTANT DES BONIFICA-     TIONS .....</b>	<b>39</b>
 <b>CINQUIEME PARTIE : LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE .....</b>	 <b>41</b>
<b>I. LE CONTEXTE BUDGETAIRE .....</b>	<b>41</b>
<b>A. LES DIFFICULTES POLITIQUE .....</b>	<b>41</b>
<b>B. LES DIFFICULTES FINANCIERES .....</b>	<b>42</b>

<b>II. LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE</b> .....	43
<b>A. LES GRANDES OPTIONS DU LIVRE VERT</b> .....	44
<b>B. LES CONTRADICTIONS ET LES LIMITES DU LIVRE VERT</b> .....	44
1) Les principes fondamentaux de la P.A.C. ....	44
2) L'approche globale .....	45
<b>C. LES REACTIONS SUSCITEES PAR LE LIVRE VERT</b> .....	46
1) Le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. ....	46
2) La position française .....	47
<b>D. LES MESURES D'APPLICATION ET LES PROPOSITIONS SECTORIELLES</b> .....	47
<b>CONCLUSION</b> .....	49

## INTRODUCTION

L'examen du budget de l'agriculture et des crédits réservés à cette activité est traditionnellement l'occasion d'un très large débat sur la situation de l'agriculture française. Cette année, ce débat apparaît d'autant plus nécessaire que la situation s'est dégradée d'une manière indiscutable. Il convient en outre de bien souligner que l'agriculture n'est pas seulement concernée par la politique agricole nationale et son instrument d'orientation que représente le budget, mais aussi par la politique agricole commune (P.A.C.), décidée et gérée par les instances de la Communauté économique européenne.

Le présent avis comportera donc quatre parties :

- l'analyse de la situation de l'agriculture à la fin de l'année 1985 ;
- l'examen du projet de budget du ministère de l'Agriculture et des dépenses prévues en 1986 pour le secteur agricole ;
- l'étude des problèmes de financement auxquels est confronté le monde agricole ;
- le rappel des règles de la P.A.C. et la description des problèmes posés par la « discipline budgétaire » et par l'entrée de nouveaux partenaires.

## **PREMIERE PARTIE : L'AGRICULTURE FRANCAISE EN 1985**

### **I. L'EVOLUTION DU REVENU AGRICOLE**

L'analyse du revenu agricole par période annuelle est un exercice difficile. Il convient en effet de tenir compte de nombreux facteurs : évolution des prix, des volumes livrés, de la productivité des exploitations, prise en compte d'éléments de capital, dispersion suivant les types de culture.

L'année 1984 se traduit par une augmentation de 2,2% en valeur réelle du revenu brut de la branche, soit + 4,5% par exploitation. Cet accroissement résulte d'un fort effet volume (récolte du siècle en céréales) et d'une augmentation importante de la productivité. Toutefois, ce chiffre ne doit pas conduire à des conclusions trop optimistes :

- l'environnement des prix à la production est très défavorable (+ 2,3%) avec en revanche + 7,6% pour le prix des achats agricoles (mouvement de ciseaux) ;

- la prise en compte d'éléments de capital dans le calcul du revenu tels que les abattements exceptionnels de gros bovins, les aides à la cessation d'activité laitière, conduit à minimiser cette hausse apparente ;

- l'accentuation des disparités entre les types de cultures est indéniable. Pour un niveau 100 du résultat brut d'exploitations toutes catégories confondues, les céréales sont à 134, mais les bovins sont à 82 et la viticulture à 81.

Les données définitives de l'année 1985 ne sont pas encore disponibles. Sous les réserves méthodologiques d'usage, l'I.P.E.C.O.D.E. (Institut de prévisions économiques et financières pour le développement des entreprises) estime que l'année en cours pourrait se traduire par une chute de 8,2% du revenu agricole en francs constants, qui se retrouverait ainsi au niveau de 1981. Trois explications peuvent être avancées : la légère diminution du volume des livraisons, la stagnation des prix à la production, la hausse du coût des consommations intermédiaires.

Ces résultats reflètent en premier lieu l'inflexion de tendance apparue à la fin 1983 en matière de prix à la production : depuis 20 mois, l'agriculture travaille à des prix pratiquement stables, anticipant largement le processus désinflationniste. Mais cette désinflation n'est pas atteinte à l'amont : la hausse du prix des consommations intermédiaires, si elle s'est ralentie (+ 7,6% en 1984 ; + 4% en 1985), a entraîné une ouverture de 8% du ciseau des prix en deux ans. L'avancée exceptionnelle des volumes de production avait permis en 1984 d'amortir le choc. Le recul relativement limité des volumes en 1985 entraîne une forte dégradation des indicateurs de valeur ajoutée et de revenu.

Toutefois, si l'interprétation année après année est délicate, les séries longues sont d'un maniement plus commode et leurs enseignements plus révélateurs. Ainsi, en considérant l'année 1970 comme base 100, le revenu net en francs constants par exploitation se situe à 91 en 1981, 102 en 1982, 96 en 1983, 101,6 en 1984 et il devrait probablement passer en-dessous de la barre de 100 en 1985. Cependant, un jugement définitif exige au préalable une analyse détaillée des facteurs explicatifs du revenu agricole.

#### **A. UNE EVOLUTION DEFAVORABLE DES PRIX A LA PRODUCTION**

Avant de mesurer cette évolution, il convient de rappeler un phénomène trop souvent oublié, à savoir la contribution importante de l'agriculture à la décélération de l'inflation, ce qu'indiquent clairement les tableaux ci-dessous (1) :

	<b>Indice des prix de détail</b>	<b>Indice des prix agricoles (hors fruits et légumes)</b>	<b>Indice total des prix agricoles</b>
1980	100	100	100
1984	149,3	139,2	140,3

(1) L'indice des prix agricoles considéré est un indice de prix à la production ; l'indice des prix de détail est un indice des prix de la distribution. L'évolution des marges commerciales ne dépend pas du secteur agricole.

Sur une période plus longue, cette contribution apparaît de manière plus nette :

	Indice des prix de détail	Indice des prix agricoles (hors fruits et légumes)	Indice total des prix agricoles
1975	100	100	100
1984	245,5	203,0	204,2

La tendance devrait se poursuivre en 1985 avec une hausse prévisible de 1% des prix à la production contre 6% pour les prix de détail.

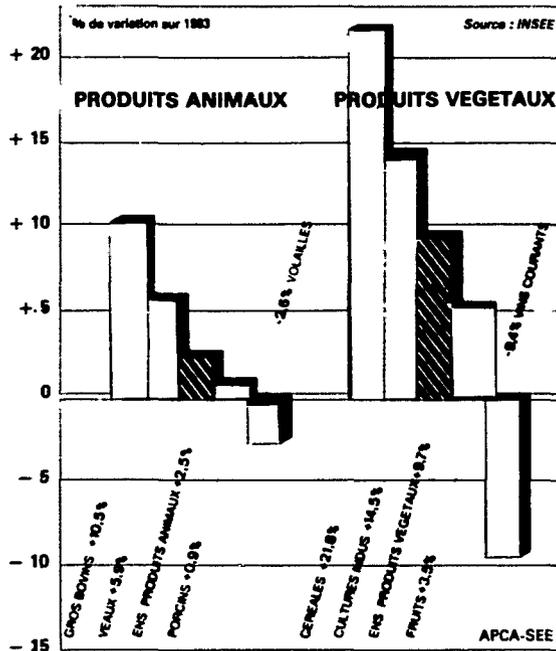
Toutefois, cette contribution a bien évidemment pour cause significative la diminution en valeur réelle des prix des productions agricoles versés aux exploitants. Le tableau suivant met en évidence cette baisse des prix à la production (mon. cons = monnaie constante) :

Années	Prix agricoles (livraisons)		
	1970 = 100	n - 1 = 100	monnaie constante
1969/71	69,4	101,6	102,1
1969/71	99,6	106,2	90,3
1979/81	218,5	108,1	90,3
1981	239,0	109,4	88,9
1982	269,1	112,6	86,4
1983	292,7	108,8	86,8
1984	296,3	102,3	84,8

Si l'on considère l'année 1981 comme année de base, l'indice des prix en monnaie constante en 1984 se situe donc à 95,3, soit une baisse d'environ 5%. Compte tenu des prix indicatifs en francs décidés pour la campagne 1985-1986, cette situation se dégradera encore en 1985 de plusieurs points. On peut ainsi se demander si nous ne sommes pas arrivés ainsi à une situation limite, la diminution des prix ne pouvant plus être compensée par un accroissement de la productivité et des quantités livrées.

## B. UNE AUGMENTATION IMPORTANTE DES QUANTITES PRODUITES

### VOLUME DES LIVRAISONS AGRICOLES (1984)



En 1984, le volume des livraisons agricoles progresse de 5,6%, principalement à cause de la croissance rapide des livraisons de céréales, d'oléagineux et de gros bovins.

En 1985, le niveau des livraisons devrait se maintenir aux environs des records de 1984. La légère baisse en volume des livraisons (- 1%) permet toutefois à l'agriculture de rester sur son trend de + 2,7% de croissance par an sur moyenne période. Il s'agit là d'une deuxième caractéristique méconnue de l'agriculture, sa contribution à la croissance économique du pays.

Légèrement inférieure à 1% en 1983, la croissance du P.I.B. marchand s'établit à 1,5% en 1984. Cet accroissement supplémentaire est entièrement imputable à l'agriculture qui contribue à 1/3 de la croissance nationale. Depuis 1977, la valeur ajoutée agricole est, du reste, la composante la plus dynamique du produit intérieur : elle a crû de 32% contre 19% pour les services et 13% pour l'industrie. Durant la même période, la valeur ajoutée des B.T.P. régressait de 13%.

### C. LE COUT ACCRU DES CONSOMMATIONS INTERMEDIAIRES

Produisant plus pour des prix plus bas, l'agriculture est également pénalisée par le coût accru de ses consommations intermédiaires.

En 1984, la valeur des consommations intermédiaires s'est accrue de 7,6%, soit 7,5% en prix et 0,1% en volume. L'évolution en prix est à comparer à l'évolution du prix des livraisons, qui est trois fois moins rapide. La stagnation en volume correspond à une progression des gains de productivité apparente et, pour partie, à une réduction de la consommation des aliments consécutive à la mise en place des quotas laitiers.

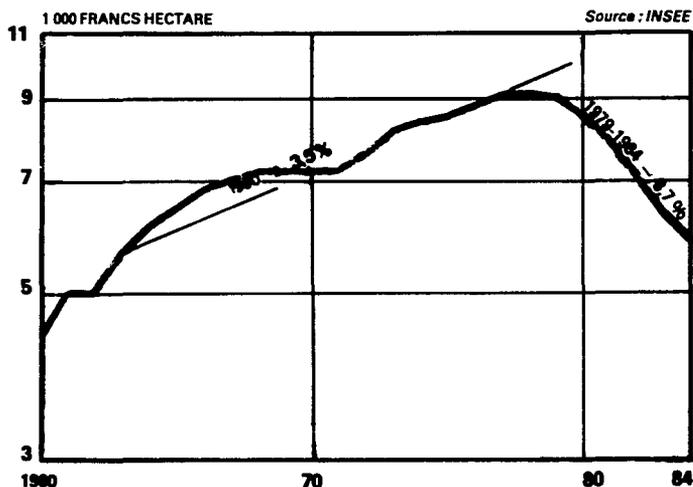
En 1985, la hausse du prix des consommations intermédiaires pourrait être ramenée à + 4%. Sur moyenne période, la situation est la suivante :

	1981	1982	1983	1984	1985
Prix des consommations intermédiaires .....	+ 13,6%	+ 11,5%	+ 9,7%	+ 7,6%	+ 4%
Prix des produits agricoles ..	+ 11,4%	+ 11,3%	+ 8,8%	+ 2,5%	+ 1%
Différence apparente .....	- 2,2%	- 0,2%	- 0,9%	- 5,1%	- 3%

### D. UNE RESULTANTE : LA BAISSÉ DE VALEUR DES TERRES AGRICOLES

Dans la mesure où la rentabilité de l'activité agricole diminue, il n'est pas étonnant de constater une baisse de la valeur des terres. L'investissement foncier se déprécie donc de manière à stabiliser le taux de rentabilité apparent du capital foncier investi. Malgré les imprécisions de l'enquête annuelle sur le prix des terres agricoles, l'évolution sur moyenne période apparaît toutefois significative.

#### VALEUR VÉNALE DES TERRES AGRICOLES (monnaie constante)



**En 1984, pour la deuxième année consécutive, le prix des terres agricoles fléchit en monnaie courante (- 1,2%). Le recul atteint 2,2% sur les prairies naturelles. L'effet quota s'ajoute en effet à la dégradation générale du marché foncier pour cette catégorie de terres. Depuis 1979, la valeur des terres agricoles inchangées perd en moyenne 8,7% par an en pouvoir d'achat.**

## **II. L'EVOLUTION DE CERTAINES PRODUCTIONS AGRICOLES**

L'année sous revue se caractérise par une faible diminution des livraisons (- 1% en volume) et une stagnation des prix. A l'exception de certaines spéculations particulières, la situation par grandes catégories de production n'est guère brillante. Il convient plus particulièrement, à cet égard, d'analyser la situation des filières lait et élevage.

La deuxième année des quotas laitiers, la première année pleine d'application du régime, se caractérise par plusieurs éléments significatifs. Certains d'entre eux sont relativement satisfaisants : régime des zones de montagne, cessations d'activités permettant de dégager des volumes significatifs. D'autres, en revanche, sont plus inquiétants : désorganisation des approvisionnements de certaines laiteries qui peut se traduire par des importations accrues, institution d'un acompte sur le prélèvement, insuffisante prise en compte des prioritaires, retards dans la communication des quotas. Votre rapporteur pour avis estime que le système mis en place appelle quatre remarques de fond :

- La somme de 3 milliards en trois ans qui devait être mise en jeu pour réorganiser la filière, ne sera vraisemblablement pas atteinte. Pour les années 1984, 1985, 1986, les dotations budgétaires cumulées devraient atteindre 2,1 milliards. Toutefois, selon le ministre de l'agriculture, il faudrait y ajouter les prêts participatifs et l'ensemble des mesures connexes. En tout état de cause, la somme de 200 millions débloquée en 1985 pour financer les aides à la cessation d'activité est insuffisante pour honorer toutes les demandes déposées dans les délais légaux.

## MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE RESTRUCTURATION DE LA FILIÈRE LAITIÈRE

(En millions de francs)

	1984	1985	1986	Chapitres
Primes de cessation laitière	1984	(1) p = 550	p = 531	44-54 - Art. 11.
	1985	»	p = 200	»
Soutien du marché lait et viande	100	»	»	44-54.
Allègement de l'endettement des producteurs de lait .....	»	»	p = 0	44-42.
Majoration du remboursement T.V.A. ....	»	p = 150	p = 150	Budget des Charges communes.
Amélioration de la qualité du lait en montagne .....	20	»	»	44-54.
Prêts spéciaux à l'industrie laitière pour pallier aux effets des quotas laitiers .....	100	100	»	Budget du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget.
<b>Totaux .....</b>	<b>962</b>	<b>p = 1.000</b>	<b>p = 681</b>	

(1) p = prévisions.

Si l'on additionne l'ensemble de ces mesures, malgré leur caractère hétérogène, c'est donc une somme de 2,643 milliards –et non de 3 milliards– qui a été mise au service de la restructuration de la filière laitière.

– Les actions d'incitation à la restructuration laitière ont été insuffisantes. Dans ces conditions, la restructuration ne paraît pas avancer très vite : les rapprochements entre laiteries et les échanges de références semblent avoir été très peu nombreux.

- Le lien entre les cessations d'activité laitière et les impératifs de l'aménagement rural n'a pas été pris correctement en ligne de compte. Les départs, nombreux dans les zones défavorisées, risquent d'être accélérés par l'abaissement de l'âge de la retraite, ce qui peut conduire à une relative désertification économique.

- La stagnation, voire la régression mesurée de la collecte laitière globale, implique très certainement une révision des schémas d'installation des jeunes dans les zones laitières traditionnelles.

La situation est encore plus délicate pour ce qui concerne la situation de l'élevage, qui subit pour partie le contrecoup de la restructuration laitière. Dans le cas de l'élevage ovin, on doit regretter, malgré certains progrès enregistrés dans la période sous revue, le maintien de distorsions de concurrence en faveur de l'élevage britannique (prime variable à l'abattage et prime compensatrice).

Dans le cas de l'élevage bovin, on ne peut que constater la mauvaise tenue des cours, malgré certaines mesures d'intervention prises cet automne, mais pour une période limitée. De surcroît, les propositions de textes communautaires sur l'utilisation des hormones risquent de porter atteinte aux intérêts légitimes de l'élevage français. Sur un plan plus strictement budgétaire, force est de constater que la stagnation, voire la régression, des crédits consacrés aux actions en élevage.

Globalement, les crédits devraient s'établir à 2 618,3 millions de francs en 1986 contre 2 608,5 millions de francs en 1985, soit une baisse en francs constants. Dans le détail, on doit noter une **diminution, au chapitre 44-50, de 11% pour l'amélioration génétique et de 55% pour l'identification permanente généralisée (I.P.G.)**. Malgré les assurances prodiguées par M. le ministre de l'Agriculture devant la commission des Affaires économiques et du Plan, la diminution des crédits de fonctionnement de l'I.P.G., après une baisse de 22% en 1985, pourrait être de nature à remettre en cause le maintien de la qualité du travail effectué dans ce cadre. De la même manière, risquent de se poser des problèmes pour ce qui concerne la lutte contre les maladies des animaux et la compensation des handicaps des zones de montagne et des zones défavorisées.

**DEUXIEME PARTIE :**  
**CARACTERISTIQUES GENERALES DU BUDGET**  
**DE L'AGRICULTURE**

**I. DEPENSES GLOBALES ET BUDGET DE L'AGRICULTURE**

La notion de budget de l'agriculture recouvre deux agrégats statistiques différents :

– l'ensemble des dépenses de l'Etat qui vont à l'agriculture (**dépenses globales**) ;

– le **budget** proprement dit du ministère de l'agriculture, qui ne comprend donc qu'une partie des sommes composant l'agrégat précédent.

Il convient en outre de préciser que ces deux agrégats ont des contours relativement fluctuants qui ne facilitent pas les comparaisons de moyen terme à structure constante. Ainsi, pour l'année 1986, le budget du ministère de l'agriculture se voit rattacher deux lignes de crédit : le service des alcools (700 millions) et l'allocation aux adultes handicapés (750 millions de francs). Toutefois, le tableau suivant permet de mesurer l'évolution de ces deux agrégats :

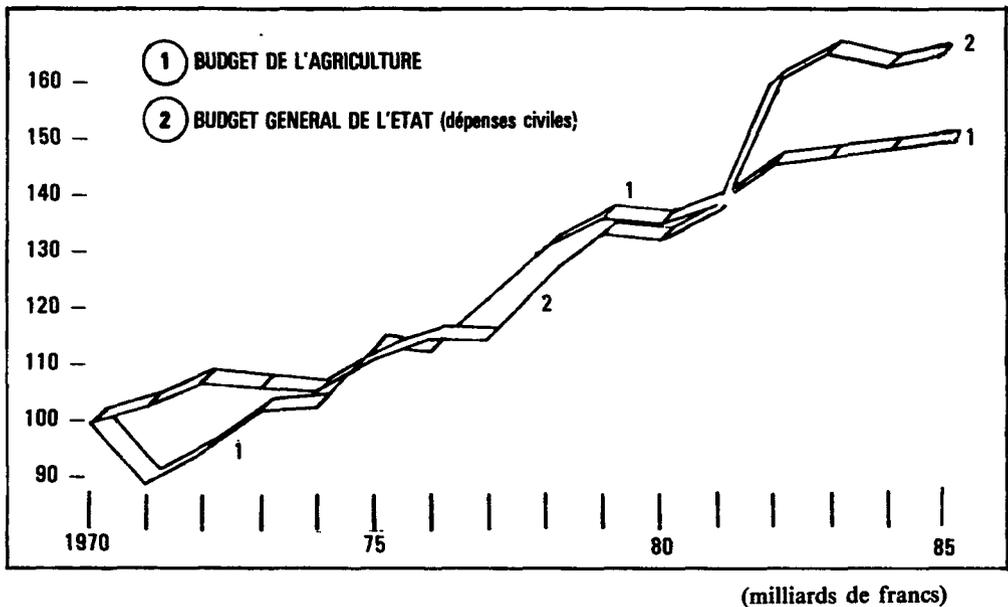
	1986 (Milliards de F)	% par rapport à 1985
Budget du ministère de l'Agriculture.....	33,4	+ 3,1%
B.A.P.S.A.....	44,9	+ 4,2%
Dépenses de soutien de marché.....	30,5	+ 3,0%
Comptes spéciaux du Trésor.....	1,59	+ 3,8%
Détaxe carburant agricole.....	0,089	+ 7,2%
I.N.R.A.....	2,2	+ 11,6%
F.I.D.A.R.....	0,36	+ 4,6%
Divers.....	0,51	+ 45,0%
	113,66	+ 3,9%

Ce tableau appelle trois séries de commentaires.

1. Les dépenses globales bénéficiant à l'agriculture augmentent de 3,9% (1) soit sensiblement autant que les dépenses générales du budget (+ 3,6%) et d'un ordre de grandeur équivalent au taux d'inflation associé aux projections économiques pour 1986 (3,4%).

2. A structures constante, le budget du ministère de l'agriculture diminue de 1% en francs courants et de 4,4% en francs constants.

3. L'agriculture est donc loin d'être une des priorités du budget de la Nation. Il s'agit en fait de la poursuite d'un mouvement enclenché depuis plusieurs années et qu'illustre le graphique ci-dessous (1970 : base 100 ; source : l'information agricole, octobre 1985) :



(1) ou de 3,25% si l'on considère que le service des alcools ne semble pas avoir été pris en compte les années précédentes dans le calcul des dépenses globales

## **II. L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX POSTES DU BUDGET DE L'AGRICULTURE**

### **A. LES DEPENSES ORDINAIRES**

L'analyse globale des dépenses ordinaires telles qu'elles figurent dans le projet de loi de finances permet de dégager quelques considérations d'ensemble :

1. L'enseignement agricole paraît échapper à la rigueur budgétaire. Toutefois, les crédits allant à l'enseignement agricole privé et à l'harmonisation des bourses suscitent quelques interrogations.

2. Les bonifications d'intérêt baissent de 4%, après avoir déjà reculé de 5% en 1985. Cette baisse est essentiellement le résultat de la détente des taux observés sur le marché financier, mais aussi la conséquence de restrictions d'accès aux différents prêts bonifiés pour l'agriculture.

<b>DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE</b>			
<b>DÉPENSES ORDINAIRES</b>	Voté 1985 (MF)	Projet 1986 (MF)	% 1986/ 1985
<b>TITRE III - MOYENS DES SERVICES</b> .....	<b>5.601,1</b>	<b>5.825,7</b>	<b>+ 4,0</b>
1. Personnel .....	4.783,6	5.054,9	+ 5,8
dont charges sociales .....	459,7	456,4	- 0,7
2. Moyen des services .....	817,5	770,8	- 5,7
34-14 Statistiques .....	45,4	50,6	+ 11,2
34-95 Dépenses informatiques, bureau- tiques et télématiques .....		106,9	nouveau
<b>TITRE IV - INTERVENTIONS PU- BLIQUES</b> .....	<b>25.143,6</b>	<b>26.017,4</b>	<b>+ 3,6</b>
1. Action éducative et culturelle .....	1.112,4	1.143,3	+ 2,8
43-21 Enseignement et formation agri- cole			
Bourse et ramassage scolaire .....	225,7	230,9	+ 2,3
43-22 Enseignement et formation agri- cole			
Subventions de fonctionnement .....	886,7	912,4	+ 2,9
2. Action économique .....	16.229,2	16.554,0	+ 2,0
44-21 Recherche .....	9,6	10,9	+ 13,5
44-40 Adaptation de l'appareil de produc- tion agricole .....	125,3	121,0	- 3,4
44-41 Amélioration des structures agri- coles FASASA .....	2.719,4	2.713,3	- 0,2
dont : IVD .....	1.411,7	1.411,7	0,0
D.J.A. ....	940,0	940,0	0,0
44-42 Prêt du Crédit Agricole			
Charges de bonification .....	6.115,0	5.873,0	- 4,0
44-43 Fonds d'action rurale .....	186,7	179,8	- 3,7
44-50 Valorisation de la production agri- cole			
Actions techniques .....	212,8	177,8	- 16,4
dont Sélection animale .....	188,0	167,0	- 11,2
Organisation de la production .....	24,8	10,8	- 56,4
44-54 Valorisation de la production agri- cole subventions économiques .....	4.515,1	5.106,1	+ 13,1
dont :			
- ONILAIT .....	1.298,7	1.231,6	- 5,2
- ONIFLOR .....	447,4	457,2	+ 2,2
- ONIPPAM .....	10,3	12,4	+ 20,4
- ONIVINS .....	680,8	643,8	- 5,4
- Gestion du régime économique des alcools .....		700,0	nouveau
- ONIC .....	40,2	17,8	- 55,7
- FIRS .....	62,1	60,0	- 3,4
- SIDO .....	143,1	136,9	- 4,3
- OFIVAL .....	1.013,8	1.015,5	+ 0,2
44-55 Valorisation de la production agri- cole orientation des productions .....	423,8	498,8	+ 17,7
dont :			
- Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes .....	408,8	486,0	+ 18,9
44-70 Promotion et contrôle de la qualité .....	222,0	210,7	- 5,1
44-80 Amélioration du cadre de vie et amé- nagement de l'espace rural .....	833,9	803,9	- 3,6
44-92 Forêts : interventions .....	768,2	777,6	+ 1,2
3. Action sociale .....	7.802,0	8.320,1	+ 6,6
46-32 Protection sociale en agriculture, dont financement des prestations so- ciales agricoles dont :	7.484,8	8.000,0	+ 6,9
- Participation de l'État au financement de l'allocation aux adultes handi- capés .....		750,0	nouveau
46-33 Participation à la garantie contre les calamités agricoles .....	268,6	268,6	0,0
46-39 Actions sociales en agriculture .....	48,6	51,5	+ 6,0
<b>TITRE III + TITRE IV</b> .....	<b>30.744,8</b>	<b>31.843,1</b>	<b>+ 3,6</b>
<b>TOTAL DES DÉPENSES ORDINAIRES</b>			

3. Les interventions économiques des offices. Ce chapitre s'accroît de 591 millions de francs. Mais cette hausse résulte exclusivement de l'intégration comptable du service des alcools. A structure constante, les crédits accusent une baisse de 2,5%, soit 110 millions de francs.

4. Le F.A.S.A.S.A. (Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles) en 1986, est légèrement en baisse (- 0,2%). La dotation s'élève à 27 133 millions de francs. La dotation prévue pour la D.J.A. est stable, mais d'après le C.N.J.A., (Centre National des Jeunes Agriculteurs) elle ne permettra qu'à 10 200 jeunes agriculteurs de s'installer contre une prévision du C.N.A.S.E.A. de 12 000 installations.

## **B. LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT**

1. Globalement, les autorisations de programme du ministère de l'agriculture baissent de 17,6% et les crédits de paiement de 5,8% par rapport au budget voté de 1985.

En autorisations de programme, la baisse de cette année fait suite à une chute de 5,1% en 1985, elle-même précédée par trois années d'annulation de crédits d'équipement. En effet, le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, par le biais d'arrêtés d'annulation, a réduit les crédits d'équipement en autorisations de programme de 19,1% en 1982, de 24,3% en 1983 et de 24,9% en 1984. La baisse de 1986 fait donc suite à une diminution en 1985 et à trois années d'annulations de crédits.

2. Le tableau suivant fait apparaître, en crédits de paiement, des baisses préoccupantes sur les postes non contractualisés dans les engagements Etat-région :

- le répertoire de la valeur des terres,
- la modernisation des exploitations,
- la transformation et la commercialisation dans le secteur des I.A.A.,  
(Industries Agro-Alimentaires)
- les travaux d'hydraulique d'intérêt national.

## BUDGET D'ÉQUIPEMENT MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

DÉPENSES EN CAPITAL	Autorisations de programme (millions de francs)			Crédits de paiement (millions de francs)		
	(voté) 1985	(projet) 1986	1986 1985 %	(voté) 1985	(projet) 1986	1986 1985 %
<b>TITRE V — INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT .....</b>	<b>244,1</b>	<b>125,5</b>	<b>— 48,6</b>	<b>228,8</b>	<b>184,8</b>	<b>— 19,2</b>
51—52 Études à l'entreprise .....	10,1	8,5	— 15,8	12,0	14,9	+ 24,2
51-40 Cartes départementales et répertoires de la valeur des terres .....	10,0	4,0	— 60,0	11,0	5,2	— 52,7
51-92 Forêts : acquisition et travaux .....	54,7	46,5	— 15,0	51,5	44,4	— 13,8
56-20 Équipement culturel et social dont : .....	144,7	47,5	— 67,2	130,0	97,7	— 24,8
- Enseignement technique agricole public .....	74,7	18,5	— 75,2	78,3	65,0	— 16,9
- Enseignement supérieur agricole public .....	27,0	11,0	— 59,2	22,0	16,2	— 26,4
57-01 Équipements administratifs .....	24,6	19,0	— 22,8	22,5	20,0	— 11,1
<b>TITRE VI - SUBVENTIONS D'INVESTISSE- MENTS ACCORDÉES PAR L'ÉTAT .....</b>	<b>1.516,7</b>	<b>1.325,8</b>	<b>— 12,6</b>	<b>1.467,5</b>	<b>1.413,6</b>	<b>— 3,7</b>
61-21 Recherche dont :	39,3	47,3	+ 20,3	24,9	36,9	+ 48,2
- ACTA .....	9,8	11,4	+ 16,3	8,6	9,9	+ 15,1
- ACTIA .....	3,0	8,3	+ 176,7	2,0	4,7	+ 135,0
61-40 Adaptation de l'appareil de production dont :	417,9	416,4	— 0,4	505,2	427,6	— 15,3
- Travaux d'hydraulique d'intérêt national ...	104,2	101,4	— 2,3	104,0	98,0	— 5,8
- Travaux d'hydraulique d'intérêt régional ...	196,8	208,4	+ 5,9	196,0	202,0	+ 3,1
- Modernisation des exploitations .....	87,5	76,2	— 13,0	115,9	83,3	— 27,9
- Restructurations foncières (SAFER) .....	5,0	20,6	+ 312,0	9,4	10,0	+ 6,4
61-50 Valorisation de la production agricole ....	4,1	3,1	— 24,4	2,6	2,7	+ 3,8
61-56 Équipement de stockage conditionnement :	164,3	148,4	— 9,7	140,0	170,5	+ 21,8
- Stockage conditionnement et mise en marché .....	131,3	132,5	+ 0,9	116,2	150,0	+ 29,5
- Abattoir public .....	20,0	14,8	— 26,0	13,6	14,0	+ 2,9
61-61 Développement de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et ali- mentaires dont : .....	446,8	335,2	— 25,0	391,0	336,1	— 6,4
- Transformation et commercialisation .....	264,5	192,3	— 27,3	282,5	266,1	— 5,8
- Fonds d'intervention stratégique .....	180,0	141,1	— 21,6	105,0	98,0	— 6,7
61-80 Amélioration du cadre de vie et aménage- ment de l'espace rural .....	40,7	14,5	— 64,4	60,0	58,6	— 2,8
61-84 Actions coordonnées :						
- Le développement régional .....	216,2	203,8	— 5,7	200,3	209,3	+ 4,5
- Grands aménagements régionaux .....	190,2	197,6	+ 3,9	174,3	203,1	+ 16,5
61-92 Forêts : acquisition et travaux .....	161,7	140,7	— 13,0	119,0	118,3	— 0,6
66-20 Enseignement et formation agricole dont :	10,9	9,0	— 17,4	7,6	8,0	+ 6,7
- Enseignement technique agricole privé .....	7,9	7,0	— 11,4	6,0	6,0	0,0
- Enseignement supérieur agricole privé .....	3,0	2,0	— 33,3	1,1	2,0	+ 81,8
<b>TITRE V + TITRE VI: TOTAL DES DÉPENSES EN CAPITAL .....</b>	<b>1.760,8</b>	<b>1.451,3</b>	<b>— 17,6</b>	<b>1.696,3</b>	<b>1.598,4</b>	<b>— 5,8</b>

### **3. LA DIMINUTION DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT**

Sous réserve des crédits globalisés de la D.G.E., un des traits essentiels du budget 1986 réside dans la baisse de l'effort d'investissement (– 17,6% en A.P., – 5,8% en C.P.). Cette baisse se situe dans le cadre d'une baisse tendancielle observable depuis les années 80. Elle est donc préoccupante.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la part des dépenses d'investissement (au sens large) dans l'ensemble des dépenses agricoles, en présentation normalisée :

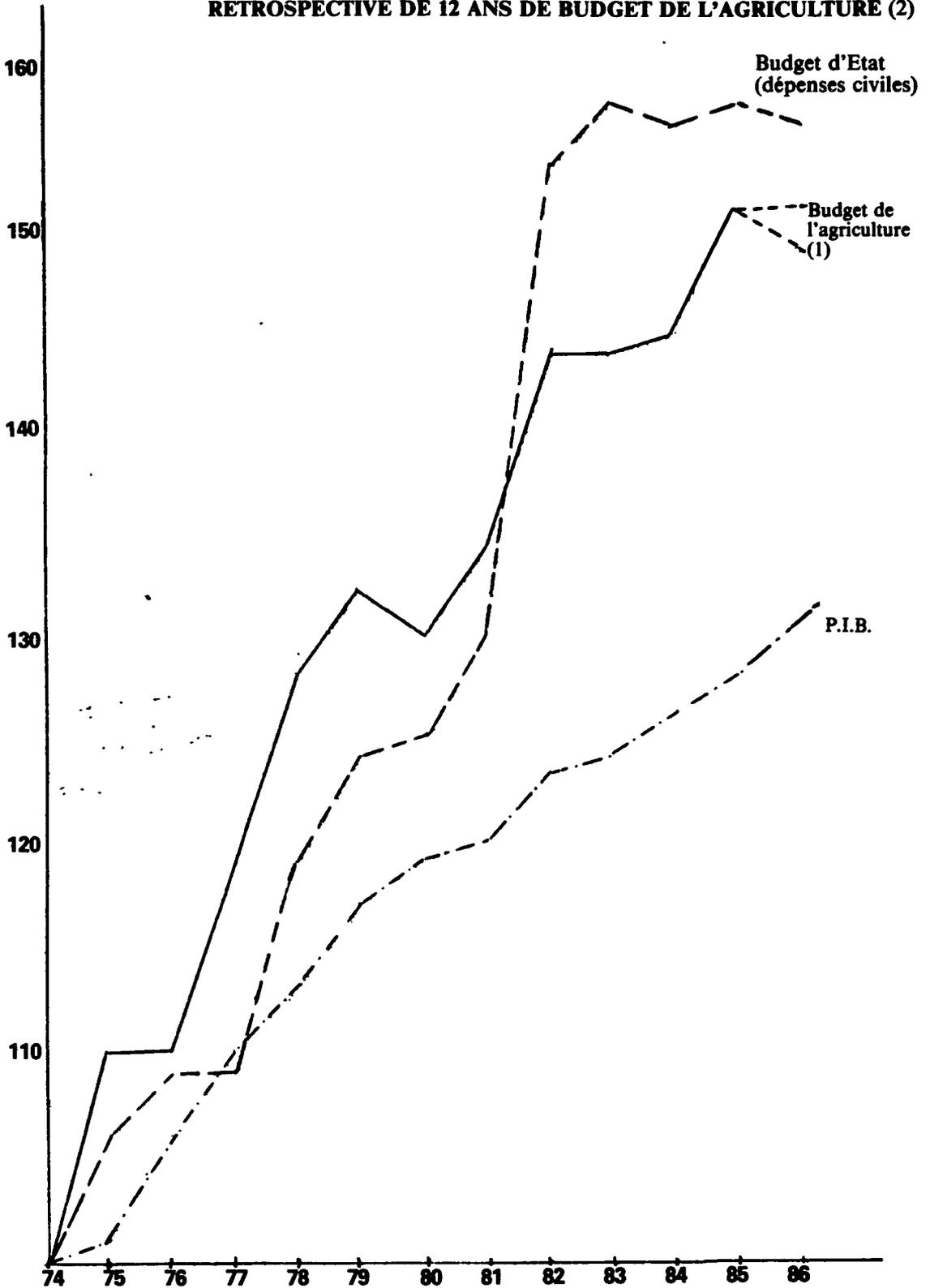
1970	: 15,37%
1973	: 18,91%
1976	: 17,63%
1979	: 15,76%
1980	: 14,36%
1981	: 12,79%
1982	: 11,73%
1983	: 10,76%
1984	: 9,89%
1985	: 9,07%
1986	: 8,44%

### **III. L'EVOLUTION DES DEPENSES AGRICOLES SUR LE MOYEN TERME**

#### **A. L'INFLEXION DES ANNEES 80**

Le graphique ci-dessous indique de manière claire la rupture de tendance constatée en 1981. Alors que, de 1974 à 1980, l'accroissement du budget de l'agriculture était supérieur à celui de l'ensemble des dépenses civiles, depuis cette date on constate un mouvement inverse. Certes, ce type de graphique ne fournit pas d'explication simple en raison de son caractère par trop schématique. On peut toutefois en déduire une conclusion partielle, selon laquelle l'agriculture ne constitue plus une priorité de l'action de l'Etat. Cette conclusion apparaît d'autant plus fondée que la situation de plus en plus délicate de nombreuses productions appellerait un effort soutenu. La situation se caractérise donc par une diminution de l'importance relative dans le budget général de l'Etat des dépenses bénéficiant à l'agriculture : 11,5% en 1981 ; 10,6% en 1982 ; 10,5% en 1983 ; 9,8% en 1984 ; 9,7% en 1985 ; 9,9% en 1986 (dépenses globales hors service des alcools sur total des dépenses brutes de l'Etat).

## RETROSPECTIVE DE 12 ANS DE BUDGET DE L'AGRICULTURE (2)



(1) A structure constante.

(2) Source : A.P.C.A.

## B. L'AGRICULTURE ET LE IX<sup>ème</sup> PLAN

### 1) le retard pris au titre des P.P.E. (programmes prioritaires d'exécution)

Dans le cadre d'un budget en régression, on ne saurait nier que les crédits inscrits au titre des P.P.E. ont bénéficié d'un relatif traitement de faveur. Toutefois, malgré cet effort de redéploiement, des retards importants ont été pris qui compromettent singulièrement la réalisation d'objectifs jugés en leur temps prioritaires. Ainsi, le taux d'évolution des crédits P.P.E. sera de + 2,3% en 1986 contre - 1,6% pour le budget total de l'agriculture à structure constante (hors budget civil de recherche). On peut déjà constater que cette croissance nominale de 2,3% traduit en fait une régression en francs constants. Dans ces conditions, on ne saurait être surpris des retards d'exécution au titre des trois premières années du IX<sup>ème</sup> Plan.

(Milliards de Francs 1984)

	Enveloppe 1984/88		Budget 1984/85/86		% réalisation	
	D.O.	A.P.	D.O.	A.P.	D.O.	A.P.
(i)						
P.P.E. 1.....	250,2	3 487,7	147,7	1 876,3	59 %	53,8 %
2.....	7 260	1 009,4	3 984	233,8	54,8 %	23,1 %
3.....	134,9	83,3	57	52,3	42,2 %	62,8 %
5.....	-	123,5	-	15	-	12,1 %
6.....	340	-	124,1	-	36,5 %	-
7.....	1 907,4	1 148,7	1 077,6	562	56,5 %	48,9 %
9.....	37,5	-	16,5	-	44 %	-
12.....	1 000,9	619	501,1	293,3	50,1 %	47,4 %
<b>Total .....</b>	<b>10 931</b>	<b>6 471</b>	<b>5 908</b>	<b>3 032,7</b>	<b>54 %</b>	<b>46,8 %</b>

Source : A.P.C.A.

- (i) P.P.E. 1 - Moderniser l'industrie.  
 2 - Education et formation.  
 3 - Recherche et innovation.  
 5 - Réduire les dépenses énergétiques.  
 6 - Agir pour l'emploi.  
 7 - Mieux vendre en France et à l'étranger  
 9 - Réussir la décentralisation.  
 12 - Améliorer la justice et la sécurité.

## **2) Les contrats de plan**

L'exercice budgétaire 1986 est caractérisé par l'affectation aux contrats de plan d'environ 1,5 milliard de francs, auxquels s'ajoutent 440 millions en provenance de divers fonds. On peut estimer à environ 500 millions de francs l'effort concomitant des régions.

Selon M. Henri Nallet, le respect de ces contrats de plan constitue une des priorités de son budget :

« Malgré la baisse de ses autorisations de programme, le ministère de l'agriculture, dans son projet de budget 1986, respecte intégralement les engagements pris dans les contrats de plan. De ce fait, plus de la moitié de ses dotations d'équipement est engagée dans des programmes convenus avec les régions. En outre, il accentue son effort de plus de 100 millions de francs en raison d'une actualisation de 2,8% par rapport aux engagements 1985 et du démarrage d'opérations nouvelles prévues dans les contrats des D.O.M./T.O.M. et les avenants « élargissement » des régions méridionales. »

## **TROISIEME PARTIE :**

### **ANALYSE DES PRINCIPALES ACTIONS BUDGETAIRES**

#### **I. LE ROLE JOUE PAR LES OFFICES INTERPROFESSIONNELS D'INTERVENTION**

L'analyse précise des dotations allouées aux offices implique la prise en considération de plusieurs éléments liés aux subtilités de la technique budgétaire.

##### ***A. LE TRANSFERT DU SERVICE DES ALCOOLS***

Le transfert du service des alcools augmente en apparence la dotation de 700 millions de francs. **Sans discuter la pertinence de ce rattachement, on peut toutefois s'interroger sur le niveau de cette dotation qui, si elle est insuffisante en cours d'année, devra être dorénavant compensée sur les ressources propres du Ministère de l'Agriculture.**

La loi du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a supprimé le régime économique de l'alcool à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1985, elle implique la disparition du « service des alcools ».

A compter du 1<sup>er</sup> septembre 1985, dans le cadre de la politique des filières mises en place par la loi du 6 octobre 1982, la gestion des distillations de vins sera confiée à l'ONIVINS et la gestion des alcools de betterave au Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre. Toutefois, comme le signale le rapporteur des comptes spéciaux du Trésor de l'Assemblée nationale, « Cette dotation permettra à ces deux organismes de prendre en charge une partie de la dette du service des alcools dans une proportion qui n'est cependant pas encore déterminée ».

Il convient de rappeler que le montant cumulé des avances du Trésor s'élève à 4,25 milliards de francs au 30 septembre 1985, soit 850 millions de francs pour 1984 et 450 millions de francs pour le premier semestre 1985. Même en prenant en considération les objectifs de la réforme du service des alcools, la somme de 700 millions de francs peut apparaître comme ayant été calculée au plus juste.

### **B. LES MESURES NOUVELLES NE COMPENSENT PAS LES AJUSTEMENTS DE CREDITS**

Une mesure budgétaire nouvelle, à hauteur de 85,5 millions de francs, a été décidée pour faire face, au travers des avenants aux contrats de plan « élargissement » signés par les offices, aux problèmes liés à l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans le Marché commun. L'ONIFLHOR (46,3 millions de francs) et l'ONIVINS (21,9 millions de francs) sont les deux offices principalement concernés.

Toutefois, à structure constante, le budget consacré aux offices d'intervention agricole diminuera en 1986 de 2,41%. Cette diminution fait suite à des augmentations significatives enregistrées depuis 1982. Le tableau récapitulatif suivant peut être alors dressé :

Articles	Ajustements des dotations	Crédits complémt.	MF Crédits inscrits au chapitre 44-54
11 — ONILAIT .....	— 67,60	+ 0,50	— 67,1
12 — ONIFLHOR .....	— 36,60	+ 46,31	+ 9,7
13 — ONIPPAM	+ 1,41	+ 0,65	+ 2,1
14 — Actions de promotion	— 11,22	+ 2,10	— 9,1
21 — ONIVINS .....	— 59,03	+ 21,90	— 37,1
30 — ONIC .....	— 24,08	+ 1,70	— 22,4
50 — SIDO .....	— 7,15	+ 0,90	— 6,2
60 — OFIVAL	— 0,50	+ 2,20	+ 1,7
79 — Divers	— 9,10	+ 9,24	+ 0,1
<b>TOTAL .....</b>	<b>— 194,5</b>	<b>+ 85,5</b>	<b>— 109,0</b>

### **C. LES ACTIONS MENEES PAR LES OFFICES**

Dans notre précédent avis, nous avons exposé de manière détaillée les actions menées par les offices par produits. Nous n'analyserons donc pour la période sous-revue, que les modifications les plus significatives.

## **1) L'ONILAIT (Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers)**

Les services de l'ONILAIT ont dû faire face à des tâches administratives complexes et nombreuses, liées à la mise en place du système des quotas laitiers. Ils ont participé avec les représentants de la filière lait à l'élaboration des décrets d'application de la loi sur le conditionnement de la margarine. **Votre rapporteur regrette vivement que ces décrets n'aient pas encore été publiés**, contrairement aux engagements formels du Gouvernement. Ils sont entre autres travaux de recherche, procédé à l'évaluation des marchés qui pourraient être gagnés par suite de l'élargissement méridional de la Communauté.

Si l'on compare les lois de finances initiales, la dotation de l'ONILAIT décroît de 5,2%. La décroissance est en fait plus importante puisque les crédits ont été abondés de 100 millions de francs en cours d'année pour financer les aides à la cessation d'activité laitière. Le budget 1985 devrait être réparti par actions de la manière suivante :

– Frais sur achats publics .....	184,9
– Production et transformation (T.V.A. sur aides communautaires) .....	243,9
– Stockage privé .....	7,2
– Prestataires de services .....	32,5
– Etudes, panels .....	1
– Publicité .....	2,5
– Mesures sociales .....	45
– Mesures diverses .....	6
– Investissements .....	8,8
– Conventions régionales .....	154
– Actions d'orientation diverses .....	5,5
– Mesures d'aides à la cessation de l'activité laitière .....	750

## **2) L'OFIVAL (Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture)**

L'action de l'OFIVAL a été axée sur la poursuite des mesures de relance de la production porcine du printemps 1983, la réorganisation du marché ovin et les graves difficultés qui existent sur le marché des bovins.

Pour 1985, la subvention de l'Etat inscrite au chapitre 44-54 art. 60 s'élève à 1 013,6 millions de francs qui se répartissent principalement de la manière suivante :

- 103,06 millions de francs pour la régularisation des marchés,

– 714,760 millions de francs pour l'orientation des productions, dont 403,3 millions de francs dans le secteur bovin, 156 millions de francs dans le secteur porcin et 152,46 millions de francs dans le secteur ovin, soit les trois domaines principaux,

– 85,2 millions de francs pour le développement des filières conformément aux objectifs de la loi du 6 octobre 1982 et des décrets du 18 mars 1983 portant création des offices.

La dotation 1986 devrait atteindre 1 015,5 millions de francs. Une augmentation sensible est attendue sur la ligne « régularisation des marchés ». Pour ce qui concerne l'orientation des productions, l'effort devrait être poursuivi dans chacun des principaux secteurs.

### **3) L'ONIVINS (Office national interprofessionnel des vins)**

L'ONIVINS disposera en 1986 de 643,6 millions de francs affectés à la poursuite de la politique de restructuration et de reconversion du vignoble entreprise depuis quelques années et à la prise en charge des contrats de stockage à court terme dont le financement n'est plus assuré par la Communauté depuis la campagne 1984–1985.

Toutefois, selon votre rapporteur pour avis, l'amputation de 37,1 millions de francs des crédits de l'ONIVINS va rendre plus difficile le financement de ces contrats de stockage à court terme. Pour la dernière campagne, la prévision de 150 millions de francs a été dépassée de quelque 15 millions, alors que la prévision budgétaire pour la campagne 1985–1986 n'est que de 127,5 millions. Il est donc vraisemblable qu'il sera difficile de faire face à cette situation, même dans l'optique d'une plus faible récolte, à moins de ramener le contrat de 90 à 75 jours. Cette mesure semble toutefois essentielle à la tenue du marché des vins de table, puisqu'elle permet d'éviter l'afflux sur le marché après la vendange.

### **4) L'ONIFLHOR (Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture)**

Le budget de l'ONIFLHOR présente, pour 1986, une évolution contrastée : augmentation des crédits liés à l'accompagnement de l'élargissement méridional (+ 46 millions) et diminution des crédits affectés aux interventions traditionnelles (– 37 millions).

## II. LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT FONCIER

A la suite des réformes des compétences des collectivités locales, l'Etat n'assure plus à son niveau que le financement d'opérations particulières d'aménagement foncier revêtant un caractère expérimental ou susceptible d'avoir valeur exemplaire, ainsi que les opérations impliquant un financement complémentaire de celui du F.E.O.G.A.. L'Etat continue, par ailleurs, de prendre en charge certains relèvements de coût des marchés en cours lors du transfert de compétence aux départements.

Votre rapporteur pour avis tient cependant à formuler quatre remarques sur la politique générale d'aménagement :

### 1) L'apurement des marchés en cours

Malgré certaines dotations qui pourraient être inscrites au titre de la D.G.D. (dotation globale de décentralisation), il apparaît que l'Etat reste débiteur d'une somme de 35 millions de francs envers les géomètres titulaires des marchés de remembrement engagés par l'Etat avant la réforme de la décentralisation.

### 2) Les opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.)

Les crédits qui sont affectés aux O.G.A.F. classiques accusent une baisse de 26%. On a pu ainsi craindre qu'il ne s'agisse là d'un abandon progressif de cette formule. Les sommes totales disponibles en 1985 étaient de 97,17 millions de francs contre 90 millions de francs en 1986. Seules les opérations prévues au titre des contrats de plan pourront donc être réalisées. On ne peut que regretter cette diminution, car comme l'écrit le rapporteur de l'Assemblée nationale, les O.G.A.F. : « sont devenues un des instruments déterminants de la politique économique et foncière au plan local ».

### 3) La carte des terres

Si l'on considère les cartes départementales et les répertoires de la valeur des terres comme participant d'une politique d'aménagement au

sens large du terme, on s'aperçoit que les crédits correspondants sont amputés de nouveau d'une manière importante (60%), après avoir diminué d'un tiers chaque année depuis la mise en place du système par la loi de 1980.

#### **4) Les S.A.F.E.R. (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural)**

Ce chapitre, d'un montant de 81 millions de francs, est identique à celui de 1985. Il regroupe les subventions allouées de façon automatique aux S.A.F.E.R. en fonction de leur activité. Elles comprennent un forfait départemental destiné à couvrir l'essentiel des frais engagés dans leur fonction d'observateur foncier. La situation des S.A.F.E.R. s'est dégradée dans un passé récent. L'absence de résultats provient de la baisse du prix du foncier, ce qui interdit le plus souvent aux S.A.F.E.R. de dégager des marges positives et leur fait même supporter des pertes sur les opérations correspondant à des terres gardées en stock plus de douze à dix-huit mois.

L'Etat a donc apporté des subventions exceptionnelles aux S.A.F.E.R. d'un montant de 8,5 millions de francs en 1983, 2,4 millions de francs en 1984 et 12 millions de francs en 1985. Elles sont affectées par les S.A.F.E.R. à la prise en charge de la différence entre le prix de revient d'une opération et le prix de vente correspondant au marché pour les exploitants agricoles.

**On ne peut donc que s'étonner, face à la dégradation constante du prix des terres, que la dotation soit reconduite en francs courants. Des ajustements sont donc fortement probables en cours d'exercice budgétaire.**

### **III. LES CALAMITES AGRICOLES**

L'importance des catastrophes naturelles survenues en 1985 (gel prolongé, sécheresse persistante) implique de dresser un bilan des activités financières du fonds spécialisé. La seule indemnisation des dégâts du gel devrait se monter à près de 2 milliards de francs. Dans l'attente d'une hypothétique réforme du système général, rendue pourtant nécessaire par la loi de 1982 sur les catastrophes naturelles, on ne peut qu'être sceptique sur les capacités actuelles du système à faire face à ses obligations.

En effet, le chapitre 46-33 relatif à la participation à la garantie contre les calamités agricoles voit sa dotation reconduite en francs courants en 1986 par rapport à 1985 : 268,6 millions de francs. Sur cette somme, 232,8 millions de francs bénéficieront au Fonds national de garantie contre les calamités agricoles, soit un maintien au même niveau qu'en 1985. L'évolution de ce poste est particulièrement inquiétante : elle se traduit par une stagnation de l'engagement de l'Etat depuis quatre ans. Cette année encore, contrairement aux dispositions légales qui établissent la parité de financement Etat-profession à ce fonds, le financement public sera inférieur au financement professionnel qui était déjà de 261 millions de francs en 1984 et devrait atteindre 281 millions de francs en 1985.

(En millions de francs.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Subvention de l'État .....	247	189	210	227,9	232,8	232,8
Contribution additionnelle au primes d'assurance	257,3	258	257,7	252,9	261,1	281

**La situation paraît donc inquiétante car l'ampleur exceptionnelle des sinistres de l'année 1985 a déséquilibré la situation financière du fonds : les ressources 1985 du fonds ne suffiront pas à couvrir l'indemnisation des seuls dommages dus au gel de janvier-février 1985. Le décalage persistant entre les engagements respectifs de l'Etat et de la profession au fonds des calamités ne saurait se justifier cette année sans une contribution exceptionnelle de l'Etat destinée non seulement au financement des indemnités de la sécheresse de l'année 1985 qui seront examinées en 1986, mais aussi destinée à assurer l'indemnisation du gel 1985 qui ne pourra être pris en charge par le fonds des calamités faute de ressources suffisantes.**

Sans revenir sur les modalités d'indemnisation de la sécheresse qui sont notoirement insuffisantes, votre rapporteur pour avis ne peut que s'élever avec vigueur contre la sous-estimation des dépenses budgétaires au titre des calamités agricoles, qui représente plusieurs centaines de millions de francs. Une telle gestion au jour le jour est difficilement acceptable et ne semble relever que d'un artifice comptable de minoration volontaire des dépenses prévisibles. Il s'agit certainement là d'un des aspects les plus regrettables du projet de budget pour 1986. Des solutions devront être rapidement trouvées.

## IV. LA POLITIQUE DES STRUCTURES

### A. L'INSTALLATION DES JEUNES

La politique des structures se place elle aussi sous le signe de l'austérité budgétaire, puisque les dotations D.J.A. (dotation jeunes agriculteurs) et I.V.D. (indemnité viagère de départ) sont reconduites en francs courants.

En ce qui concerne l'installation des jeunes, l'année 1984 a enregistré une baisse de 5% (13 671 dotations accordées), mais ce nombre correspond à un doublement par rapport à 1977 (6 638). L'explication peut en être trouvée dans les modifications de la réglementation d'août 1984, visant notamment à éviter des installations trop précoces.

Votre rapporteur pour avis estime toutefois que l'installation des jeunes doit demeurer une priorité : le taux de remplacement des agriculteurs est d'à peine 50% et il existe une proportion de 41% d'agriculteurs âgés de plus de 55 ans. Or il semble, selon certaines estimations, que la reconduction en francs courants de la dotation ne pourrait pas permettre d'honorer toutes les demandes prévisibles. De plus, elle s'ajoute à d'autres mesures peu favorables à l'installation : nouvelles conditions d'octroi des prêts fonciers bonifiés, diminution des crédits O.G.A.F.. En revanche, la création de l'E.A.R.L. (exploitation agricole à responsabilité limitée), si son régime fiscal est adapté, et l'éligibilité de certaines actions au F.E.O.G.A. constituent des mesures plus encourageantes.

Il convient en effet de noter que le nouveau règlement européen adopté en mars 1983 rend éligible à partir de 1986 au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole une grande partie des aides actuellement accordées, au plan national, pour l'installation des jeunes qu'il s'agisse de la D.J.A. ou des bénéficiaires des bonifications d'intérêts afférents aux prêts jeunes agriculteurs, à condition que le jeune agriculteur ait moins de quarante ans, atteigne au plus tard deux ans après l'installation un niveau de qualification professionnelle défini par chaque Etat membre et qu'il exerce l'activité agricole à titre principal. Le montant des aides pris en compte par le F.E.O.G.A. ne peut dépasser 150 000 Ecus (soit environ 102 000 francs) par agriculteur ; le remboursement des aides à l'installation par le F.E.O.G.A. se fait à hauteur de 50%.

## **B. LES INDEMNITES VIAGERES DE DEPART**

Le coût de l'aide au départ I.V.D.-I.A.D. a été de 1 429,8 millions de francs pour 1984, au premier semestre 1985 de 729,6 millions de francs. Quant aux prévisions pour 1986, les dépenses ont été estimées à 1 552,2 millions de francs, dont 1 411,7 millions de francs financés sur le chapitre 44-41 et 140,5 millions de francs sur le Fonds d'action rural.

La période sous-revue se caractérise par deux phénomènes qui interfèrent avec la politique traditionnelle des indemnités de départ : les aides à la cessation d'activités laitière et le projet d'abaissement de l'âge de la retraite en agriculture. Sans revenir sur le détail de ces deux mesures, il convient toutefois de présenter deux observations :

- la dotation de 200 millions prévue pour financer les aides à la cessation en 1985 est insuffisante pour honorer toutes les demandes déposées dans les délais légaux,

- le projet d'abaissement de l'âge de la retraite comprend également, sauf exceptions, l'obligation de cesser toute activité agricole. Il devrait permettre des économies sur la gestion du système des I.V.D.. En revanche, il ne résoud pas le problème de décalage avec le F.N.S. (Fonds national de solidarité) ni celui de l'interruption du versement des aides à la cessation de l'activité laitière. Comme il s'accompagnera d'une hausse des cotisations, il n'est donc pas, au total, pleinement satisfaisant ; il ne correspond pas aux légitimes attentes qu'il avait suscitées.

## **QUATRIEME PARTIE : LE FINANCEMENT DE L'AGRICULTURE**

Les problèmes de financement se posent d'une manière particulièrement aigüe pour le monde agricole. Le surendettement de nombreux exploitants, la baisse des taux qui en accroît le coût relatif, la diminution des bonifications, les risques de rationnement de la ressource, mais aussi les graves difficultés de trésorerie dues à la baisse des revenus ou à la sécheresse, constituent autant d'aspects divers d'un phénomène qui a pris des proportions inquiétantes. Sans procéder à une analyse exhaustive de la situation, plusieurs éléments doivent cependant faire l'objet d'une mention explicite dans le présent avis.

### **I. LA SUPPRESSION DE LA BONIFICATION POUR LES PRETS AUX COLLECTIVITES LOCALES**

Les autorités gouvernementales ont confirmé récemment la suppression de la bonification des prêts bonifiés distribués par le Crédit Agricole aux collectivités publiques. Cette suppression doit être regrettée car elle se traduira par un ralentissement du développement du monde agricole et rural. L'enjeu est en effet important, puisque ces prêts ont représenté un montant de 3,6 milliards de francs en 1986 et sont utilisés à des opérations intéressant directement l'agriculture :

- l'assainissement,
- l'électrification rurale,
- l'adduction d'eau,
- l'hydraulique agricole,
- les opérations connexes au remembrement,
- les gîtes ruraux et les remontées mécaniques.

Ces investissements, indispensables au développement économique local bien que ne présentant pas de rentabilité directe, justifient donc une aide de l'Etat. Même si le volume et le taux ne sont pas modifiés, la suppression de la bonification leur fera perdre une grande partie de leur efficacité. La situation financière des collectivités locales, guère florissante

on le sait, ne leur permettra pas de trouver des financements alternatifs et risque donc de les conduire à un désengagement vis-à-vis de ces investissements pourtant indispensables à la modernisation de l'agriculture.

## II. LES RESTRICTIONS DES SOURCES TRADITIONNELLES DE FINANCEMENT

### A. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

Depuis la suppression des M.T.O. (moyen terme ordinaire), intervenue le 1<sup>er</sup> octobre 1983, l'agriculture bénéficie, pour ses investissements autres que fonciers :

- des prêts sur ressources CODEVI,
- des prêts cultures pérennes (P.P.V.S.) pour l'arboriculture et la viticulture,
- des prêts spéciaux élevage (P.S.E.) dont les modalités ont été modifiées pour tenir compte de la suppression des M.T.O.

Le décret du 4 octobre 1985 a modifié le régime des P.S.E. Cette réforme concerne notamment le champ d'application, qui n'est plus limité au seul cheptel de reproduction, les possibilités de différé de remboursement et le plafond d'encours. Un arrêté du 29 juillet 1985 a abaissé le taux d'intérêt des P.P.V.S., à l'exception toutefois des installations de vinification et de stockage et de la construction et de la modernisation des serres.

La situation est en revanche beaucoup moins satisfaisante pour les prêts bancaires aux entreprises (P.B.E.) financés sur les ressources CODEVI (comptes pour le développement des investissements).

L'assèchement généralisé de la collecte CODEVI (12 milliards de francs en 1983, 8 milliards en 1984, 800 à 900 millions en 1985 pour le Crédit agricole mutuel contre 2,4 milliards escomptés) a déjà provoqué, en 1985, une réduction des possibilités des P.B.E. Mais, compte tenu de l'assouplissement des règles de transformation de la collecte, les objectifs retenus pour la substitution des M.T.O. seront globalement atteints en 1985. **Toutefois, à réglementation inchangée (coefficient de transformation de 0,425), il paraît cependant exclu que les P.B.E. puissent compenser, en 1986, le volume des prêts M.T.O. de 1983 (3,2 milliards de francs) et encore moins le montant des M.T.O. actualisé en 1986 puisque l'écart entre la demande potentielle et les possibilités effectives de réalisations de P.B.E. serait, au minimum, de 1,5 milliard de francs.**

Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis estime que des mesures doivent être prises pour éviter toute rupture dans le financement de l'agriculture. En particulier, devrait être envisagée la modification des règles de transformation de la collecte des CODEVI en prêts bancaires aux entreprises par la révision en baisse du coefficient de transfert à la Caisse des dépôts afin de dégager les volumes de crédits suffisants pour assurer la modernisation des exploitations agricoles, des coopératives et des entreprises agro- alimentaires.

## **B. LE FINANCEMENT DU FONCIER**

Diverses mesures prises en 1985 se traduisent par une régression importante des possibilités de financement des acquisitions foncières.

L'enveloppe des prêts fonciers est en baisse de 34% (1 000 MF contre 1 520 MF en 1984) compte tenu d'une modification des critères d'attribution de ces prêts, intervenue par décret n° 85-869 du 12 août 1985, qui vise notamment à harmoniser les conditions d'attribution des prêts fonciers avec celles des autres aides à l'installation. La réduction de la durée de bonification qui en résulte signifie, pour de nombreux jeunes agriculteurs, une quasi impossibilité d'envisager une installation progressive.

L'enveloppe des prêts aux S.A.F.E.R. s'élève à 225 millions de francs (400 millions de francs en 1984) du fait des moindres besoins de financement de ces sociétés engendrés par la politique de déstockage qu'elles mènent actuellement.

## **III. LA DIMINUTION DU MONTANT DES BONIFICATIONS**

Le coût de la bonification représente, en 1986, 5,8 milliards de francs contre 6,1 milliards en 1985 et 6,4 milliards en 1984. Ainsi, 17% des dépenses budgétaires du ministère de l'agriculture sont affectés à cette action, dont le coût dépend pour l'essentiel des réalisations passées et non des crédits nouveaux. Après une forte croissance de 1974 à 1979, la charge de bonification a été progressivement contenue dans des limites qui l'ont ramenée à un niveau inférieur de 25% à celui de 1974. L'économie de 242 millions de francs est obtenue pour 1986, non seulement par l'allègement du coût de la ressource, mais également par les restrictions apportées à la distribution des prêts bonifiés : suppression des M.T.O. et restriction des prêts fonciers.

Lors de son audition devant la commission des Affaires économiques et du Plan, M. Henri Nallet avait indiqué que cette baisse de 242 millions était due uniquement aux effets, en année pleine, des baisses de taux intervenues le 1<sup>er</sup> juillet 1985 : diminution de 0,5% de la rémunération des comptes sur livret et de 1,1% de la rémunération des bons à cinq ans.

## **CINQUIEME PARTIE**

### **LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (P.A.C.)**

La période sous revue a été marquée essentiellement par le dépôt du livre vert sur la réforme de la P.A.C. Les difficultés toujours plus aigües rencontrées dans la fixation des prix de campagne, la multiplication des systèmes de quotas ou de taxe de coresponsabilité, l'épuisement des ressources budgétaires propres, ont conduit les services bruxellois à une révision en profondeur des mécanismes actuels des organisations communes de marché. Les mesures proposées sont toutefois loin de faire l'unanimité.

#### **I. LE CONTEXTE BUDGETAIRE**

##### ***A. LES DIFFICULTES POLITIQUES***

Dans ses conclusions sur le financement du budget communautaire pour 1985, au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, notre collègue Bernard Barbier a parfaitement décrit les atteintes multiples à l'orthodoxie budgétaire européenne. Ses conclusions sont ainsi libellées :

« La délégation se félicite de ce qu'un accord est enfin intervenu entre les deux branches de l'autorité budgétaire pour doter la Communauté d'un budget pour l'exercice 1985 et mettre fin ainsi au régime des douzièmes provisoires en vigueur depuis bientôt six mois.

« Elle engage, pour cette raison, les commissions compétentes du Sénat à accueillir favorablement, lorsqu'elles auront à en connaître, le projet de loi autorisant le versement d'une avance non remboursable destinée à financer les dépenses du budget général de 1985 de la Communauté dépassant le plafond actuel de 1% des ressources de T.V.A.

« Elle approuve le retour au principe de l'annualité budgétaire, dont la méconnaissance avait été l'une des raisons du rejet par l'Assemblée du premier projet de budget au mois de décembre 1984, et sans laquelle une politique budgétaire cohérente ne serait possible.

« Elle dénonce une nouvelle fois le principe du versement d'une compensation au profit des Etats membres qui se disent « contributeurs nets », et rappelle que la décision prise lors du Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, qui est appliquée pour la première fois en 1985, a pour résultat d'institutionnaliser le principe du « juste retour », pourtant foncièrement contraire au principe de solidarité financière entre Etats membres.

« Elle réitère son souhait que cette pratique ait véritablement un caractère temporaire et prenne fin lors de la prochaine réflexion d'ensemble sur le financement de la Communauté.

« Elle note que le mécanisme de compensation retenu, qui opère par le biais des recettes et non par celui des dépenses, ne permet pas à l'Assemblée d'exercer son contrôle, et a pour conséquence d'abaisser le plafond de ressources propres provenant de la T.V.A., et de créer des taux différents entre les Etats membres.

« Elle prend acte de ce que les nouvelles dotations votées permettront de financer sur douze mois les dépenses prévisibles de la politique agricole commune, mais exprime la crainte qu'un nouveau supplément de crédit soit nécessaire dans le cas où les prix agricoles et d'autres facteurs viendraient corriger à la hausse les bases de calcul initialement retenues.

« Elle estime que la distinction entre avances nationales remboursables et avances nationales non remboursables n'a pas l'importance qui lui a été accordée, les Etats membres devant, en dernière analyse, supporter la charge financière consécutive au dépassement du volume des ressources propres.

« Elle constate que, en matière de ressources communautaires, les autorités compétentes des Etats membres ont eu, à plusieurs reprises depuis 1984, à intervenir pour subvenir aux besoins budgétaires de la Communauté et, que cette nécessité est contraire au principe d'autonomie des ressources propres à la Communauté posé et organisé depuis 1970 ».

## **B. LES DIFFICULTES FINANCIERES**

Après les difficultés enregistrées en 1985, la préparation du budget communautaire pour 1986 s'annonce également conflictuelle. L'augmentation des taux de T.V.A. à 1,4% pourrait en effet se révéler insuffisante dès sa première année d'application. Le coût financier de l'élargissement

méridional n'a pas encore été chiffré. La volonté de la commission de faire croître les dépenses du F.E.O.G.A.—Garantie à un rythme inférieur au rythme d'accroissement des ressources propres est assez inquiétante. Selon votre rapporteur pour avis, on a ainsi de plus en plus l'impression que la Communauté devient une entreprise gérée par son comptable. En dernier lieu, on doit regretter la persistance d'une compensation versée à la Grande- Bretagne.

L'avant-projet de budget déposé par la Commission européenne se caractérise par une rigueur accrue appliquée aux dépenses agricoles, dont la part dans le budget total, passerait de 66 à 64%. Et, dans ce cadre, la part qui revient à la France tend à se rétrécir.

S'agissant des dépenses du F.E.O.G.A.—Garantie en France, elles ont en effet représenté en 1984 (dernière estimation connue) 19% des crédits globaux du F.E.O.G.A. Avec un tel montant, la France reste le premier pays bénéficiaire. Néanmoins, la part française a tendance à diminuer depuis plusieurs années : elle représentait 22,8% en 1983 et 23,1% en 1982.

Pour les principaux secteurs, les montants payés à la France se répartissent comme suit (en 1984) :

Produits		Pourcentage dans le budget C.E.E.
— Céréales .....	513,6 MECU	30,2%
— Sucre .....	671,872 MECU	41,0%
— Produits laitiers .....	1 016 MECU	18,6%
— Viande bovine .....	451,2 MECU	21,6%
— Oléagineux et protéagineux .....	188,3 MECU	21,6%
— Fruits et légumes .....	88,2 MECU	6,0%
— Viticulture .....	380,4 MECU	31,0%

## II. LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Une excellente description du livre vert de la Commission européenne peut être trouvée dans le dernier rapport présenté par M. Jacques Genton, au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes.

## **A. LES GRANDES OPTIONS DU LIVRE VERT**

Celles-ci sont désormais bien connues. On pourrait les résumer de la manière suivante, devant des impératifs économiques, budgétaires et sociaux, la commission constate que la politique agricole commune devra faire l'objet de profonds aménagements répondant aux orientations suivantes :

1. Les agriculteurs les plus productifs devront se satisfaire d'une politique restrictive des prix, se rapprochant autant que possible des cours mondiaux ; ils seront cependant soumis à certaines formes de coresponsabilité ;

2. D'autres, dont la productivité est inférieure, mais qui méritent d'être encouragés, recevront des aides directes. Ceux dont les revenus sont les plus faibles bénéficieront d'aides à caractère social.

3. Enfin, la gestion de la politique agricole commune devra veiller à maintenir la présence de la C.E.E. sur les marchés mondiaux et à développer de nouvelles utilisations industrielles de certains produits (amidon, bioéthanol).

## **B. LES CONTRADICTIONS ET LES LIMITES DU LIVRE VERT**

### **1) Les principes fondamentaux de la P.A.C.**

La baisse des prix et des aides aux revenus semblent contredire les principes qui présidaient à l'organisation de la P.A.C. et, en particulier :

– le soutien du revenu par les prix et la garantie d'un « revenu équitable » dans l'agriculture ;

– la prise en compte des structures sociales agricoles et de la prédominance de l'exploitation de type familial ;

– la solidarité financière : on voit mal comment des aides individuelles au revenu, assumées au moins en partie par les Etats membres, n'auraient pas pour effet de faire peser les charges les plus lourdes sur les Etats membres où le secteur agricole est le plus important et le moins rentable, c'est-à-dire les Etats les plus pauvres de la Communauté ;

– l'égalité des conditions de concurrence : il sera bien difficile de « maîtriser » d'éventuelles aides nationales au revenu de manière à éviter toute distorsion de concurrence ;

– le rétablissement de l'unité des prix : une politique de baisse des prix réels rendrait très difficile la poursuite du démantèlement des M.C.M. positifs.

## 2) L'approche globale

Les options fondamentales du *livre vert* apparaissent également difficilement conciliables avec les préoccupations relatives à l'emploi, à l'environnement et au risque de renationalisation dont la commission souligne l'importance.

### ● L'emploi dans l'agriculture

L'introduction du livre vert affirme que : « une agriculture sur le modèle de celle des Etats-Unis d'Amérique, avec de vastes espaces agricoles et peu d'agriculteurs, n'est ni possible, ni souhaitable dans nos conditions européennes pour lesquelles l'unité de base reste l'exploitation agricole familiale » et que la Communauté doit apporter une réponse positive « à la question de savoir si elle souhaite maintenir un grand nombre d'agriculteurs dans ce secteur ».

Il reste toutefois à démontrer que ces affirmations sont compatibles avec une politique de prix bas, qui risquent de n'être réellement rentables que pour de grandes exploitations pratiquant la monoculture intensive ou l'élevage « industriel », et ne pourront qu'accélérer la disparition du « modèle européen traditionnel », fondé sur l'exploitation familiale, la polyculture et l'élevage.

### ● L'environnement et la préservation du tissu rural

La politique des prix, prônée par la commission est également difficile à concilier avec les préoccupations relatives à la préservation de l'environnement, à la qualité des produits et à la conservation des paysages.

Elle ne peut en effet qu'inciter au remembrement massif, à l'exploitation industrielle ou « hors sol », à la production de masse. Il est à l'évidence difficile de prétendre à la fois contraindre les agriculteurs au rendement et à la baisse des prix de revient et leur conseiller de n'user que modérément des engrais et pesticides et de « promouvoir les pratiques culturales qui conservent l'environnement rural et protègent les sites spécifiques ».

### ● Le danger de renationalisation

On peut, en dernier lieu, estimer qu'une des contradictions significatives du livre vert reste cependant sans conteste celle qui résulte

d'une « logique » tendant à lutter contre la renationalisation de la P.A.C. par un système d'aides au revenu versées au moins pour partie par les Etats membres. Il est à noter, de surcroît, que cette contradiction en cache une autre : le glissement, au nom de contraintes financières, d'un système de soutien par les prix vers un système d'aides directes au revenu, généralement considéré comme nettement plus coûteux pour les finances publiques.

### **C. LES REACTIONS SUSCITEES PAR LE LIVRE VERT**

#### **1) Le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A.**

Dans une prise de position publiée à la mi-octobre 1985, le C.O.P.A. (comité européen des organisations professionnelles agricoles) et le C.O.G.E.C.A. (comité des coopératives agricoles) ont vivement récusé l'approche du livre vert, qui ne leur paraît offrir aucune solution réaliste aux problèmes auxquels se trouve confrontée l'agriculture de la Communauté, ni proposer aucune perspective d'avenir aux agriculteurs.

Les deux organisations rejettent notamment la perspective d'une pression continue à la baisse des prix assortie d'aides au revenu, qui entraînerait une baisse dramatique des revenus, menaçant la survie de nombreuses exploitations. La multiplication des aides aux revenus qui en résulterait, dont le coût serait très supérieur aux économies réalisées sur le soutien des prix et des marchés, aboutirait alors à une renationalisation de la P.A.C.

Le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. dénoncent aussi les contradictions du livre vert : la politique des prix et des marchés préconisée aurait des effets particulièrement négatifs pour les régions déjà défavorisées et accentuerait ainsi les disparités. En outre, beaucoup d'exploitants ne pouvant bénéficier d'aides seraient conduits à abandonner leur exploitation, ou de pratiquer une culture plus intensive, ce qui irait à l'encontre de la protection de l'environnement, comme des préoccupations relatives au maintien de l'emploi.

Pour les organisations agricoles européennes, il faudrait s'orienter davantage vers la recherche de débouchés, l'amélioration de la politique d'investissement dans l'agriculture et l'agro-alimentaire, promouvoir le développement régional et un meilleur équilibre entre les divers producteurs et régions de la Communauté. Dans le secteur des céréales, le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. se montrent favorables –sous conditions– à une éventuelle coresponsabilité : les organisations italiennes et grecques y demeurent toutefois opposées.

## 2) La position française

La délégation française à Bruxelles a rappelé la spécificité de l'agriculture européenne et affirmé la valeur de son potentiel de production, qu'il convient de défendre et de valoriser. Pour la France, d'importantes réformes ont déjà été réalisées et il ne paraît pas souhaitable de faire jouer à la politique agricole un rôle qui n'est pas le sien (politique sociale, environnement). Le ministre français a critiqué l'imprécision du livre vert, qui engendre certaines contradictions. En ce qui concerne les aides au revenu, elles pourraient se justifier pour compenser certains handicaps géographiques, mais ne doivent pas représenter des « compléments de prix » ; il faudrait préciser, en outre, leur financement. La délégation française a, en revanche, marqué un accord de principe avec le rejet de quotas céréaliers, l'aide au développement de nouvelles utilisations industrielles de produits agricoles et un effort de mise en place d'une politique d'exportation concertée entre les instances professionnelles et institutionnelles de la C.E.E. Enfin, la France pourrait accepter l'idée d'une politique prudente des prix, à condition qu'elle ne soit pas de nature à faire obstacle au développement des exploitations modernes.

### **D. LES MESURES D'APPLICATION ET LES PROPOSITIONS SECTORIELLES**

Les premières propositions sectorielles ont eu trait à l'O.C.M. (Organisation Commune de Marché) du sucre et au régime de restitution à la production d'amidon. La première proposition est actuellement bloquée en raison de l'hostilité des grands pays producteurs à l'augmentation de la cotisation sur le quota B et au déséquilibre ainsi institué entre quota A et quota B, préjudiciable à l'équilibre du marché en compromettant la rentabilité du sucre B.

La commission a également proposé, en juillet dernier, une modification de l'organisation des marchés de l'amidon. Cette proposition, qui s'inspire d'une précédente proposition de décembre 1984, tend à réserver, à l'issue d'une période transitoire, les restitutions à la production à l'amidon (de blé, de maïs, de riz et de pommes de terre) utilisés pour la fabrication de produits non alimentaires, les usages alimentaires restant couverts par le régime des prélèvements à l'importation.

La proposition précise la liste –modifiable– des usages industriels pouvant ouvrir droit à la restitution et qui intéressent notamment la fabrication de produits pharmaceutiques, la chimie organique et le secteur des papiers et cartons. Selon la commission, l'incidence financière par campagne de ce nouveau régime, à l'évidence plus favorable au développement des débouchés industriels de l'amidonnerie et de la féculerie, serait du même ordre que celle du régime actuel (250 millions d'Ecus en moyenne).

La réforme du marché des céréales constitue enfin le troisième volet, probablement le plus important, des propositions d'application des orientations du livre vert. Selon le commissaire européen compétent, M. Andriessen, une diminution drastique des prix (20%) permettrait de rétablir un certain équilibre de marché, mais aurait pour conséquence de développer la culture de graines oléagineuses, plus coûteuses pour le budget communautaire. Il estime, de même, que la généralisation des quotas de production aurait pour conséquence de dénaturer l'activité agricole, et qu'un transfert brutal de la charge financière de résorption des excédents sur les seuls producteurs exercerait des conséquences particulièrement néfastes. Au total, la réflexion de M. Andriessen s'orienterait selon les axes suivants :

- une politique des prix des céréales, qui soit réaliste, c'est-à-dire cohérente avec la situation du marché et qui éviterait des modifications fondamentales dans les rapports des prix entre les céréales et les autres produits agricoles pouvant les concurrencer dans l'assolement ;

- une coresponsabilité de l'exploitant à la charge budgétaire occasionnée par l'écoulement de la production excédentaire ;

- une politique de qualité de nature à stimuler une orientation de la production moins axée sur la qualité et plus attentive aux souhaits des utilisateurs ;

- un aménagement des mécanismes d'intervention qui, tout en sauvegardant leur rôle en tant que « filet de sécurité », aurait pour effet d'atténuer certaines rigidités du système, favoriserait la fluidité du marché et stimulerait le rôle des opérateurs dans la recherche des débouchés.

## CONCLUSION

Votre Commission a examiné, au cours de sa séance tenue le 14 novembre 1985, le projet de budget pour 1986 de l'Agriculture.

M. Michel Sordel, Rapporteur pour avis, a tout d'abord dressé un constat de la situation actuelle de l'agriculture. Le constat est celui d'une dégradation sensible du revenu agricole, à laquelle n'échappe aucune région et qui atteint même les exploitations les plus performantes. Dans cette perspective, le projet de budget apparaît singulièrement inadapté pour corriger cette dégradation du revenu. Cette observation vaut pour presque tous les postes budgétaires, mais l'insuffisance apparaît toutefois avec plus de relief encore pour ce qui concerne l'indemnisation des calamités agricoles et l'accompagnement des mutations structurelles provoquées par la mise en place du système des quotas laitiers.

De surcroît, ce projet de budget se caractérise par une décroissance des moyens affectés aux offices par produits et une diminution préoccupante des investissements (investissements directs de l'Etat et bonifications d'intérêt). Dans de nombreux cas, on peut estimer que les dotations sont calculées au plus juste ; dans d'autres, on peut même supposer légitimement une sous évaluation manifeste des dépenses inscrites.

Ces éléments traduisent l'inadaptation actuelle de la politique agricole de la France face aux enjeux de cette fin de siècle. La politique menée apparaît en effet de plus en plus inadaptée, qu'il s'agisse de l'installation des jeunes, de la politique des structures ou de la fixation des orientations agricoles. Le faible nombre de réunions du Conseil supérieur d'orientation de l'économie agricole et alimentaire en constitue par ailleurs un autre indice. Cette politique laisse enfin subsister de nombreuses interrogations, conjoncturelles comme dans le cas de l'indemnisation de la sécheresse, structurelles pour ce qui concerne la modification du régime des retraites agricoles. Il convient d'autant plus de souligner l'inadaptation de la politique française qu'elle se situe dans le cadre d'une politique agricole commune, elle-même soumise à des difficultés et des interrogations majeures.

**L'insuffisante prise en compte des conséquences prévisibles de l'élargissement méridional et les vives controverses soulevées par l'approche retenue par le Livre Vert constituent, parmi d'autres, deux des principales incertitudes sur l'avenir de la P.A.C.**

\*

\* \*

**Votre commission a suivi les propositions de son Rapporteur tendant à donner un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Agriculture.**