

N° 88

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN, (1)

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)**

ANNEXE N° 2

AGRICULTURE ET FORÊT

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM. Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; M. Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Délong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moynet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (9° législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 3), 296 (tome V), 299 (tome I) et T.A. 24.

Sénat : 87 (1988-1989)

SOMMAIRE

	Pages
Principales observations de la commission	4
Examen en commission	7
Introduction	10

TITRE I

L'ENVIRONNEMENT DU PROJET DE BUDGET

A. L'environnement international	11
CHAPITRE PREMIER.- Les grands courants d'échanges internationaux	12
CHAPITRE II.- Les mutations technologiques	18
CHAPITRE III.- La situation de l'agriculture américaine	23
CHAPITRE IV.- Les contentieux agricoles	30
CHAPITRE V.- Le contexte européen	34
B. La situation de l'agriculture française	37
CHAPITRE PREMIER.- La dimension économique des exploitations	38
CHAPITRE II.- La productivité de l'agriculture française	42
CHAPITRE III.- Le commerce extérieur	45

TITRE II

LE PROJET DE BUDGET POUR 1989

CHAPITRE PREMIER.- L'évolution des crédits en 1989 : un budget sans ambition	47
A. L'évolution de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture	47
B. L'évolution du budget du ministère de l'agriculture	51
1. Les dépenses ordinaires	52
2. Les dépenses d'équipement	56
3. Les actions budgétaires.....	59

CHAPITRE II.- Les actions nouvelles et prioritaires	63
<i>A. Les agriculteurs en difficulté.</i>	63
<i>B. La protection sociale en agriculture</i>	71
<i>C. Le retrait des terres et l'extensification</i>	74
CHAPITRE III.- Les actions poursuivies	77
<i>A. L'action éducative, la formation et la recherche</i>	77
<i>B. L'aménagement de l'espace rural</i>	85
<i>C. L'adaptation de l'appareil de production</i>	91
CHAPITRE IV.- Les actions en repli	93
<i>A. La bonification des prêts du Crédit agricole</i>	93
<i>B. Le régime économique des alcools.</i>	95
<i>C. La valorisation des productions.</i>	96
<i>D. Le développement de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et alimentaires.</i>	108
Conclusion	111

ANNEXE. – Relevé des modifications apportées par l'Assemblée Nationale

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. Le projet de budget de l'agriculture pour 1989 s'inscrit dans une double perspective inquiétante de pause dans l'effort budgétaire et de pause dans la réflexion.

Pourtant, l'agriculture se trouve à un tournant décisif caractérisé par la saturation des marchés dans le monde, l'épuisement des ressources budgétaires de la communauté, la limitation des productions, l'aménagement de l'espace rural, la dégradation alarmante du marché foncier qui rend difficile l'installation de jeunes agriculteurs et compromet « l'agriculture d'entreprises ».

2. Dans le projet de loi de finances pour 1989, l'agriculture n'a pas été retenue parmi les priorités du Gouvernement.

Avec un taux de progression des moyens de paiement de 3,5% et des crédits d'engagement de 3,2%, le budget de l'agriculture évolue comme la moyenne des budgets non prioritaires. Il augmente moins vite que l'ensemble des dépenses publiques dont la croissance est de 4,6% et son pourcentage d'augmentation est nettement plus faible que celui de la moyenne des budgets prioritaires dont la hausse est de 7,5%.

Les autorisations de programme diminuent de 0,8%, hypothéquant l'avenir d'une agriculture condamnée à être performante.

Il faut rappeler que le budget pour 1988 en cours d'exécution progressait de 5,4% par rapport au précédent.

3. Le budget de l'agriculture pour 1989 manque d'ambition.

Ce budget comporte seulement trois mesures nouvelles proprement dites :

– deux mesures à caractère social : l'aide aux agriculteurs en difficulté (+ 300 MF) et l'ajustement de la subvention au B.A.P.S.A. (+ 1.179 MF).

– une mesure relative aux structures agricoles : il s'agit de la mise en oeuvre des dispositions communautaires visant le retrait des terres et l'extensification (+ 250 MF),

La contribution au B.A.P.S.A. représente l'essentiel de l'effort supplémentaire en faveur de l'agriculture, puisque, hors B.A.P.S.A., le budget de l'agriculture n'augmenterait que de 0,2%.

Les autres mesures nouvelles traduisent notamment :

– soit des mesures inéluctables correspondant à des décisions déjà prises lors de la conférence agricole du 25 février 1988 pour les zones défavorisées (220 MF) ou au moment de l'ouverture des crédits supplémentaires par le décret d'avances du 10 juin 1988 pour l'enseignement agricole (15,7 MF);

– soit des économies de constatation enregistrées sur quatre postes :

- la bonification des prêts du Crédit agricole du fait de la baisse du coût de la ressource (- 457 MF),
- le régime économique des alcools pour tenir compte des nouvelles modalités de financement des interventions (- 404 MF),
- les offices agricoles en raison d'une réduction du coût des actions liées à la réglementation européenne (- 377 MF),
- les indemnités viagères de départ à la suite de la baisse du nombre de bénéficiaires (- 106 MF).

4. Pourtant des besoins de financement existent dans les offices agricoles.

Le renforcement de la politique d'orientation des productions nécessite des moyens supplémentaires pour le secteur laitier, les éleveurs de porcs, l'engraissement des bovins, le fonds de restructuration des entreprises du secteur de la viande et le secteur viticole.

5. Le dispositif en faveur des agriculteurs en difficulté doit être précisé.

Il serait souhaitable que le gouvernement précise les conditions dans lesquelles ce dispositif s'articulera avec :

– d'une part, le volet du projet de loi d'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social qui vise à appliquer à l'agriculture les procédures en vigueur pour les entreprises en difficulté;

– d'autre part, l'attribution du revenu minimum garanti dont l'objectif est d'éviter le développement de situation de grande pauvreté tout en permettant une réinsertion dans une activité différente ou complémentaire de l'activité agricole.

6. La mise en oeuvre des dispositions communautaires concernant le retrait des terres et l'extensification pose un problème de cohérence avec l'aménagement du territoire qui doit être explicite.

Le retrait des terres de la production agricole risque d'accélérer le processus de désertification de l'espace rural déjà entamé dans certaines régions. Il conviendrait que le gouvernement explicite la politique d'aménagement du territoire qu'il souhaite mettre en oeuvre pour rechercher la cohérence et éviter les effets dévastateurs de ces mesures dans certaines parties fragiles de notre territoire rural, surtout au moment où les moyens de la DATAR diminuent. Car, il faut être conscient qu'il n'y aura pas d'aménagement global du territoire sans aménagement rural et il n'y aura pas d'aménagement rural sans le maintien des agriculteurs.

7. Le retrait de terres agricoles de la production pose également le problème de l'utilisation de l'espace agricole, et de sa répartition entre agriculteurs.

La réglementation actuelle du contrôle des structures agricoles issues des lois de 1960 mais surtout de 1980 et de 1984, apparaît de plus en plus inadaptée à l'évolution du monde agricole. Elles freinent la modernisation, réduisent le nombre de non-exploitants candidats à l'accession au moment où les agriculteurs sont dans l'impossibilité de financer les acquisitions.

Le régime de contrôle des structures doit être remis à plat de façon pragmatique. Il serait souhaitable que le gouvernement indique ses intentions dans ce domaine.

Peut-être le projet de loi sur l'adaptation agricole apportera-t-il une solution.

8. Enfin, votre rapporteur souhaite rappeler l'urgente nécessité de soulager l'agriculture du poids de l'impôt foncier. Cette réforme difficile doit être engagée sans tarder et être achevée dans des délais raisonnables.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 9 novembre 1988, sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'agriculture et de la forêt pour 1989, sur le rapport de **M. Roland du Luart**, rapporteur spécial.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a d'abord relevé que l'agriculture n'était pas au nombre des priorités gouvernementales. Les crédits progressent en effet de 3,5% seulement et les autorisations de programme régressent de 0,8%.

Il a ensuite rappelé les faiblesses de l'agriculture française, notamment son endettement, le vieillissement de la population agricole et le problème du foncier toujours non résolu.

Mais il a pu compter sa modernisation au nombre de ses atouts.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a noté seulement trois mesures nouvelles : l'aide aux agriculteurs en difficulté, l'ajustement de la subvention au budget annexe des prestations sociales agricoles et la mise en oeuvre des dispositions communautaires visant le retrait des terres et « l'extensification ». Mais il a considéré que des besoins de financement existaient dans les offices agricoles, que le dispositif en faveur des agriculteurs en difficulté devait être précisé et que la mise en oeuvre des dispositions communautaires concernant le retrait des terres et l'extensification posait un problème de cohérence avec l'aménagement du territoire. Il a également signalé que l'utilisation de l'espace agricole et sa répartition entre agriculteurs nécessitaient une réflexion.

Enfin, **M. Roland du Luart**, rapporteur spécial, a souligné l'urgente nécessité de soulager l'agriculture du poids de l'impôt foncier.

M. Christian Poncelet, président, a souhaité que les sommes non utilisées par le F.E.O.G.A. et reversées pussent être utilisées au bénéfice de l'agriculture.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a considéré qu'il était anormal que la dotation aux jeunes agriculteurs, subvention en capital pour aider à leur installation, fût prise en compte comme revenu dans l'assiette des cotisations sociales.

Il a souligné les grandes disparités des revenus agricoles suivant les départements.

Il a noté que, si la politique des quotas avait permis de maîtriser la production agricole française, il s'agissait maintenant de donner une impulsion pour cette production dans le cadre d'entreprises viables au niveau européen.

M. Albert Vecten, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles pour l'enseignement agricole, a considéré que l'évolution des crédits de l'enseignement agricole était favorable mais que la question des investissements pour l'enseignement privé n'était pas réglée.

M. Robert Vizet a demandé s'il était possible de connaître les conséquences des stabilisateurs sur certaines productions, ainsi que le niveau de consommation des produits de substitution. Il s'est également interrogé sur la production de viande et sur l'évolution du solde agro-alimentaire.

Il a enfin souhaité savoir si l'augmentation des crédits d'aide aux jeunes agriculteurs provenait d'une amélioration du taux de l'aide.

M. Stéphane Bonduel a demandé des précisions sur le montant des crédits destinés à l'amélioration du cadre de vie et à l'aménagement de l'espace rural. Il a également appelé à un réexamen total du problème des structures agricoles.

M. Jacques Descours Desacres s'est interrogé sur les incidences des quotas laitiers.

Quant à la formation professionnelle, il a souligné les excellents résultats des maisons familiales et regretté qu'elles ne bénéficiassent pas d'encouragements suffisants.

M. Geoffroy de Montalembert a attiré l'attention sur la diversité des agricultures et sur la nécessité d'une révision des structures agricoles qui préserverait la main d'oeuvre.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur la renégociation des quotas laitiers.

Puis, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a souligné la nécessité de revoir l'ensemble du problème de la production laitière.

Il a également relevé que la balance agro-alimentaire devrait être excédentaire de 30 milliards en 1988 mais il a regretté le manque de sens de la commercialisation qui ne permet pas une amélioration plus importante de ce solde.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a espéré que la renégociation des quotas en 1989 permettrait des assouplissements.

Quant aux structures agricoles, elles constituent pour **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, des entraves à la modernisation de notre agriculture.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a souhaité que des amendements concernant la fiscalité agricole, le foncier non bâti et la dotation des offices fussent retenus lors de la discussion des articles des 1^{ère} et 2^e parties du projet de loi de finances.

Sous réserve de ces observations, la commission a décidé de proposer au Sénat **l'adoption des crédits de l'agriculture et de la forêt pour 1989**.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Confrontée à la saturation quasi générale des marchés, à une concurrence exacerbée par les subventions et à la redéfinition de la politique agricole commune, l'agriculture française est en danger.

Pourtant, elle dispose d'atouts importants : les terres sont bonnes, le climat est favorable, les agriculteurs sont bien formés et la France possède une tradition gastronomique. L'agriculture française mérite que l'on mise sur elle.

Or, votre rapporteur spécial observe que le projet de budget pour 1989 ne propose pas les moyens suffisants pour mettre l'agriculture en situation d'affronter les périls et les défis auxquels elle va devoir faire face dans les années qui viennent.

Le budget de l'agriculture pour 1989 manque d'ambition malgré le choix de quelques priorités.

L'analyse de l'environnement international et national du projet de budget, des grandes masses de crédits et celle des principales actions du ministère à laquelle votre rapporteur spécial a procédé l'a conduit à envisager l'avenir avec inquiétude.

TITRE I :

L'ENVIRONNEMENT DU PROJET DE BUDGET

A. L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

L'agriculture a participé à la croissance des économies depuis la dernière guerre mondiale. Grâce au progrès technique, la production agricole n'a cessé d'augmenter dans les pays développés à un rythme que l'usage des technologies nouvelles devrait encore accélérer. Il s'en est suivi un développement sans précédent de productions qui est devenu source d'excédents considérables. Les échanges internationaux de produits agricoles ont été croissants. Mais les prix se sont dépréciés et la concurrence s'est exercée à coup de subventions. Cette concurrence attise les antagonismes commerciaux particulièrement entre les Etats-Unis et la C.E.E.

Les marchés agricoles se sont à tel point dégradés que même une augmentation constante et importante des moyens financiers engagés ne parviennent pas à redresser la situation. Les politiques agricoles des pays développés s'épuisent à soutenir les marchés pour ne pas abandonner le secteur agricole aux règles du marché.

C'est au regard de ces évolutions que doit être analysé le projet de budget de l'agriculture.

CHAPITRE PREMIER

LES GRANDS COURANTS D'ECHANGES INTERNATIONAUX

L'année 1987 a été marquée par quelques éléments essentiels en ce qui concerne les échanges internationaux de produits agricoles :

- un meilleur contexte sur le marché mondial des grands produits agricoles tempérés (céréales, sucre...),

- l'émergence d'une prise de conscience dans les pays développés de la nécessité d'alléger – pour des raisons de contraintes budgétaires– les aides à l'exportation de produits agricoles, mais ceci ne s'est pas encore traduit dans les faits.

A. LES CEREALES (RIZ EXCLU)

La campagne céréalière 87/88 a été marquée par le conjugaison de deux phénomènes :

- une baisse sensible de la production après la récolte record de 1986/1987, baisse aux U.S.A., Inde, récolte soviétique médiocre,

- un raffermissement certain des cours mondiaux et une reprise des échanges internationaux qui conduisent naturellement à espérer une réduction des stocks mondiaux.

Cependant les problèmes tels que soutien des prix et aides à l'exportation dans les pays développés; concurrence des produits de substitution des céréales (PSC) en provenance des pays en voie de développement (manioc...) subsistent toujours.

Il ne faut pas non plus oublier que sur la longue période, des zones traditionnellement importatrices (Chine, Inde, Moyen-Orient...) accroissent leur degré d'autoapprovisionnement et qu'il existe plus que jamais une demande non solvable de la part de certains pays en développement; les disponibilités en céréales par habitant ayant tendance à y régresser.

CÉRÉALES millions de tonnes	1986/1987		1987/1988 (estimations)		1988/1989 (prévisions)	
Production Mondiale	1 279,0		1 291,8		1 248,8	
dont USA	309,8	22,5%	273,0	21 %	306,8	24,5%
URSS	198,5	14,4%	197,0	15,25%	201,0	16 %
Chine	178,8	13 %	183,5	14 %	182,2	14,6%
CEE	153,9	11 %	153,1	11,8 %	162,0	13%
Europe de l'Est	95,0	6,9%	103,3	8%	113,6	9%
Exportations Mondiales	175,0		188,0			
USA	69,1	39,5%	87,6	46,5%		
Canada	23,3	13,3%	22,7	12%		
CEE	28,0	16%	28,3	15%		n.c
Australie	18,3	10,5%	16,3	8,7%		
Importations Mondiales	175,0		188,0			
URSS	28,3	16%	32,0	17%		
Chine	26,2	15%	26,5	14%		n.c
Japon	10,9	6,2%	13,9	7,4%		

Source : U.S.D.A.

B. LES OLEAGINEUX

Ce vocable recouvre des produits (soja, palme, colza, tournesol, arachide...) qui sont partiellement substituables entre eux et commercialisés sous forme de graines, d'huiles ou de tourteaux.

Selon les estimations de l'administration américaine, la production de graines oléagineuses devrait pour la campagne 1987/1988 dépasser la barre mythique des 200 millions de tonnes avec un peu plus de 100 millions de tonnes pour le soja. Ce retour à l'abondance en 1987/1988 est dû surtout à l'augmentation de la production au Brésil, en Argentine et dans la C.E.E. (colza et surtout tournesol) qui reste néanmoins le premier importateur mondial de soja (1/3 de l'offre mondiale de soja est absorbée par la C.E.E.).

Millions de tonnes	1986/1987	1987/1988 (estimations)	1988/1989 (prévisions)
GRAINES			
PRODUCTION MONDIALE	196,25	205,08	205,18
dont SOJA			
PRODUCTION MONDIALE	98,25	102,19	98,76
dont USA	52,8 (53,7%)	53,34	
Brazil	16,96 (17,25%)	17,60	n.c
EXPORTATIONS	28,49	27,07	
dont USA	20,68	19,05	
Brazil	3,35	2,80	n.c
Argentine	1,50	2,50	
IMPORTATIONS MONDIALES	28,33	27,6	
dont CEE	14,06	12,86	
Japon	4,88	4,96	n.c
dont ARACHIDE			
PRODUCTION MONDIALE	20,49	19,30	21,48
dont TOURNESOL			
PRODUCTION MONDIALE	19,02	20,49	21,04
dont COLZA			
PRODUCTION MONDIALE	19,78	22,86	21,93
FOILES			
PRODUCTION MONDIALE	49,35	50,10	n.c
dont SOJA	15,30	15,19	15,02
TOURTEAUX			
PRODUCTION MONDIALE	113,42	108,13	108,70
dont SOJA	67,51	67,42	66,63

C. LE SUCRE

Le marché mondial du sucre est celui qui laisse le moins de place au marché dit « libre », en effet, 80% des quantités échangées le sont sur des marchés organisés pour être rémunérateurs pour les producteurs locaux ou font l'objet d'accords particuliers entre pays (ex : Accords de Lomé - C.E.E./Pays ACP) contingents d'importation US...).

C'est donc à peine 20 millions de tonnes qui sont échangées sur le marché « libre » par une production mondiale annuelle d'environ 100 millions de tonnes, alors que les stocks mondiaux – malgré une baisse récente sensible – s'élèvent à environ 35 millions de tonnes, soit plus d'un tiers de la consommation annuelle mondiale. L'extrême volatilité du prix du sucre sur le marché « libre » conduit naturellement les opérateurs à s'abriter de plus en plus sur les marchés à terme principalement en sucre blanc au détriment des transactions en sucre roux.

Signalons en outre que le sucre est fortement attaqué par ses concurrents qui sont d'une part les édulcorants « caloriques » résultant de l'hydrolyse de l'amidon de maïs (isoglucose), à faible prix de revient et d'utilisation aisée dans les industries agro-alimentaires et les édulcorants non caloriques d'autre part, à pouvoir sucrant souvent élevé (saccharine et surtout aspartame).

Millions de tonnes	1986/1987	(estimations) 1987/1988
PRODUCTION MONDIALE	102,8	101,2
dont CEE	14,9 (14,5%)	13,4 (13,2%)
dont France	3,7 (3,6%)	4,0 (3,9%)
CONSOMMATION MONDIALE	100,4	100,7
EXPORTATIONS MONDIALES	29,6	27,9
dont Cuba	6,6 (22,2%)	6,5 (23,3%)
Brésil	2,5 (8,5%)	2,6 (9,3%)
CEE	3,5 (11,8%)	
IMPORTATIONS MONDIALES	26,4	25,8
dont URSS	4,5 (17%)	4,8 (18,6%)
USA	1,7 (6,5%)	1,5 (5,8%)
Chine	1,4 (5,3%)	1,2 (4,6%)
Japon	1,8 (6,8%)	1,8 (6,9%)
Stocks clôture	30,8	n. c.

D. LE VIN

La production mondiale de vin est évaluée à plus de 300 millions d'hectolitres annuellement. La France, avec 70 millions d'hectolitres produits en 1987, représente près du quart de ce total, en deuxième position derrière l'Italie (73 millions d'hectolitres), mais devant l'Espagne (39 millions d'hectolitres) et l'U.R.S.S. (23 Millions d'hectolitres).

La tendance est à la diminution progressive de la production dans la C.E.E. (qui produit encore les 2/3 des vins mondiaux) au profit des nouveaux pays producteurs vers lesquels s'accroissent les transferts de vignobles. On estime que la production mondiale devrait atteindre, d'ici 5 ans, 340 à 350 millions d'hectolitres. La C.E.E. n'occuperait alors que la moitié de ce marché et la France 15% environ avec 50 millions d'hectolitres.

La consommation mondiale de vin est largement inférieure à la production avec 260 millions d'hectolitres actuellement. La production est donc excédentaire de 15% par rapport aux besoins. Ce déséquilibre est dû, pour une large part, au remplacement du vin par d'autres boissons et au déclin de la consommation quotidienne de vin courant dans les pays traditionnellement gros consommateurs. Ainsi, les trois quarts des excédents mondiaux sont le fait de 3 pays : l'Italie, l'Espagne et la France.

Les échanges mondiaux représentent 1/6ème de la production, soit 50 millions d'hectolitres environ, essentiellement entre Etats-membres de la C.E.E. et devraient encore progresser à un rythme annuel de 3 à 4% environ.

Les plus gros importateurs de vin sont :

En millions d'hectolitres	: 1986	-	1993 (Estimation C.F.C.E.)
- R.F.A.....	8,1		10,2
- le Royaume-Uni.....	5,6		7,3
- la France.....	4,0		5,0
- les Etats-Unis.....	3,9		4,1

La France est le premier pays exportateur de vin, tant en volume avec 13 millions d'hectolitres soit le quart des échanges mondiaux, qu'en valeur avec près des 20 milliards de francs en 1987, en progression de 4% par rapport à l'année précédente. Les parts de marchés des vins français dans le volume des importations de nos principaux clients sont les suivantes :

- 48% en R.F.A., soit 4 millions d'hectolitres,
- 38% en Grande-bretagne, soit 2,2 millions d'hectolitres,
- 68% en Belgique - Luxembourg, soit 1,4 million d'hectolitres,
- 50% aux Pays-Bas, soit 1 million d'hectolitres,
- 27% aux Etats-Unis, soit 0,9 million d'hectolitres,

soit la première place sur chaque pays, à l'exception notable des Etats-Unis où l'Italie compte pour 47% des importations américaines.

Les perspectives d'évolution sont, pour 1988, au renforcement de nos positions sur les principaux marchés avec un accroissement de l'excédent commercial. En valeur, la Grande-Bretagne, avec sans doute plus de 5 milliards de francs d'importations, va se substituer aux Etats-Unis à la place de premier client de la France. Le solde commercial de nos échanges de vins devrait donc s'améliorer encore par rapport aux 17,5 milliards de francs d'excédents enregistrés en 1987, grâce essentiellement aux vins d'appellations qui constituent plus de 80% de la valeur des exportations françaises.

CHAPITRE II

LES MUTATIONS TECHNOLOGIQUES

L'avènement de nouvelles technologies telles que les biotechnologies conduit à un effacement progressif des frontières entre l'industrie de la chimie, de la pharmacie et celle de l'agro-alimentaire. Cela peut impliquer une remise en cause des structures industrielles ainsi qu'un éclatement des filières traditionnelles liant l'agriculture à l'industrie. Ainsi, aujourd'hui, la fabrication des produits alimentaires met en jeu, essentiellement, deux types d'industries : une industrie de « première transformation » qui extrait de la matière première agricole une multitude de produits alimentaires intermédiaires, et une industrie de « seconde transformation » qui élabore ou assemble, à partir des produits intermédiaires, les denrées alimentaires demandées par les consommateurs. On assiste donc à une diversification croissante de l'utilisation des produits, à leur substitution, qui se traduisent par une double interrogation :

– quelles sont les perspectives des utilisations non alimentaires des produits agricoles ?

– quel est l'impact de l'utilisation de produits de substitution (des céréales, du sucre ou du lait) sur les débouchés des produits agricoles et les problèmes qu'elle pose ?

A. LES UTILISATIONS NON ALIMENTAIRES DES PRODUITS AGRICOLES

Les utilisations non alimentaires dépendent de l'évolution des coûts de production, des prix des matières premières agricoles, des progrès technologiques et des mesures réglementaires. Trois exemples sont significatifs à cet égard.

a) **L'amidon** et ses dérivés sont destinés à l'alimentation (notamment comme émulsifiants), à la pharmacie (vitamine C) et aux industries textile, papetière, chimique et aux industries de fermentation. Les 3,6 millions de tonnes d'amidon produites dans la C.E.E. sont principalement destinées à l'industrie alimentaire (2,3 millions de tonnes). Les débouchés non alimentaires pourraient doubler d'ici l'an 2000 pour atteindre 2,5 à 3 millions de tonnes dans la Communauté compte tenu des progrès de la recherche en matière d'amélioration des procédés d'extraction et l'apparition de produits nouveaux.

b) **Les matières grasses** – huiles et graisses – sont largement utilisées dans l'industrie non alimentaire. Dans la C.E.E., leur consommation approche 9 millions de tonnes : 6 millions dans le secteur alimentaire et 3 millions dans les industries non alimentaires telles que savons et détergents (40%), plastiques (23%), peintures (13%). A travers les multiples applications, l'utilisation des lipides d'origine naturelle devrait doubler en 1990 par rapport à 1986.

La France produit 250.000 tonnes contre 700.000 tonnes pour la R.F.A. La faiblesse française résulte de l'insuffisance de l'appareil de trituration, des carences de l'appareil industriel de lipochimie en matière de raffinage et de production d'alcools et d'acides gras ainsi qu'à l'absence d'un pôle industriel comparable aux groupes allemands et néerlandais.

c) *Face à l'apparition des édulcorants de synthèse, les industries sucrières* cherchent à élargir leurs débouchés non alimentaires. L'adoption du règlement sucre, le 1er juillet 1986, devrait stimuler l'utilisation de ce produit par le secteur industriel.

Les nouveaux usages non alimentaires de produits agricoles supposent l'existence d'une industrie de première transformation forte, liée étroitement aux utilisateurs de ces produits ainsi que le développement d'une recherche spécifique réalisée à partir des caractéristiques du produit final.

B. L'UTILISATION DES PRODUITS DE SUBSTITUTION

L'emploi de produits de substitution se généralise dans les secteurs de l'alimentation animale, des productions sucrière et laitière ainsi que pour les produits à base de viande.

a) Les produits de substitution des céréales (P.S.C.)

L'incorporation de céréales dans les aliments composés pour l'industrie de l'alimentation du bétail diminue dans tous les pays de la C.E.E. en raison :

- de l'accroissement de l'auto-consommation à la ferme,
- de l'approvisionnement en produits de substitution des céréales importés et moins chers et de la diversification vers des productions végétales du type colza ou pois.

En France, le taux d'incorporation moyen des céréales dans les aliments composés produits par l'industrie est passé de l'indice 48,1 en 1984 à 39,6 en 1986.

Pour certaines productions (porc) et pour certaines zones géographiques (Pays-Bas) l'impact des P.S.C. revêt une importance particulière. Le dynamisme du port de Rotterdam accroît la compétitivité des hollandais.

b) L'émergence des édulcorants intenses

Les produits de substitution du sucre sont très variés. Ils peuvent être regroupés, au plan économique et réglementaire, en deux grandes catégories :

- les édulcorants « massiques » qui ont un pouvoir sucrant et calorique proche de celui du saccharose et dont le principal intérêt réside dans l'absence d'effets cariogènes d'où leur emploi presque exclusif en confiserie; un arrêté de juillet 1987 définit ces produits et les règles d'étiquetage de denrées alimentaires qui en contiennent; il s'agit du sorbitol, du mannitol, du xylitol, produits dérivés de l'industrie des amylacés ou d'autres produits agricoles;

- les édulcorants intenses, généralement issus de la synthèse chimique, qui ont un pouvoir édulcorant supérieur à celui du sucre sans en avoir les qualités nutritives (saccharine, aspartame, acésulfame...) avaient leurs possibilités d'emploi strictement limitées aux usages thérapeutiques, pharmaceutiques et non alimentaires du fait d'une loi de 1902. Depuis la loi du 5 janvier 1988, l'usage de ces édulcorants en alimentation humaine est autorisé.

Ces édulcorants intenses exercent d'ores et déjà une forte concurrence pour le sucre du fait de leurs prix et de leur absence d'apports caloriques, de plus en plus recherchée par le consommateur soucieux de limiter les apports énergétiques.

Il est probable que leur relative libéralisation en France et dans la C.E.E. au demeurant inévitable, entraînera un fort développement de l'utilisation des édulcorants intenses dans certains créneaux et notamment dans le secteur des boissons rafraîchissantes.

Ainsi, on peut être assuré que la consommation de saccharose des pays économiquement les plus avancés régressera de façon sensible, au profit des édulcorants «massiques», des sucres d'amidon en grande partie, et des édulcorants intenses, l'exemple des Etats-Unis est éloquent. Par contre, dans la mesure où il est d'utilisation aisée et reste bon marché, le saccharose bénéficiera d'un marché porteur dans les pays du tiers et du quart monde, de telle sorte que sa consommation restera globalement stable, voire même en légère progression avec plus de 100 millions de tonnes.

c) Les problèmes de dénominations

L'achèvement du marché intérieur suppose que la liberté des échanges soit assurée au sein de la Communauté pour l'ensemble des produits qui ne mettent pas en cause la santé et la sécurité des consommateurs, sous réserve d'une présentation et d'un étiquetage appropriés.

C'est dans cette perspective que la Commission européenne souhaite approfondir les dispositions communautaires adoptées en 1979 par le Conseil en matière d'étiquetage. Cet approfondissement est nécessaire et peut permettre de régler les cas les plus simples où des dénominations similaires recouvrent des conceptions des aliments et boissons légèrement différentes dans la communauté.

Cette démarche est toutefois insuffisante pour prévenir le détournement de l'image des produits traditionnels au profit de produits d'imitation ou de substitution.

Pour ceux-ci, une position commune est indispensable. C'est dans cette optique qu'a été adopté le règlement du Conseil 1988/1987/C.E.E. du 2 juillet 1987 qui protège la dénomination du lait et des produits laitiers en excluant leur emploi pour des produits d'imitation

Toutefois, l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 23 février 1988 a montré les limites dans lesquelles des règles nationales préexistantes pouvaient persister au-delà de ce règlement.

L'interdiction absolue de commercialiser en France les succédanés de lait en poudre ou de lait concentré commercialisés aux pays-Bas, dits « blanchisseurs de café », a été condamnée.

Cet arrêt, qui confirme une jurisprudence constante de la Cour de Justice des Communautés Européennes, impose une vigilance accrue en matière de dénomination. Celle-ci est d'autant plus nécessaire que l'attitude à l'égard des produits d'imitation du lait est variée dans la Communauté. En effet, parmi les pays européens admettant leur commercialisation, certains ont adopté une position très libérale comme les Pays-Bas, tandis que d'autres, R.F.A., Grèce et Portugal, sont plus restrictifs.

Cette question des imitations se pose également pour les produits carnés pour lesquels une substitution, en proportion plus ou moins importante, est possible entre les viandes et les protéines végétales. Là aussi, la question de l'emploi des dénominations traditionnelles requiert attention et vigilance.

Les démarches engagées pour faire suite au mémorandum français sur l'achèvement du marché intérieur dans le domaine des denrées alimentaires vise à faire reconnaître le bien-fondé des problèmes évoqués ci-dessus et à y trouver des solutions communautaires.

D'ores-et-déjà, les industries anglaise et américaine fabriquent des quantités non négligeables de lait, crèmes et fromages à base de graisses végétales utilisées par les industries agro-alimentaires.

De telles perspectives vont dans le sens d'une diminution des débouchés traditionnels de l'agriculture française et européenne, laissant présager un environnement beaucoup plus difficile et compétitif que celui d'aujourd'hui.

CHAPITRE III

LA SITUATION DE L'AGRICULTURE AMERICAINE

Après plusieurs années de crise, l'agriculture américaine présentait, au début de l'année 1988, de nettes perspectives d'améliorations.

Les principaux indicateurs économiques signalaient sinon un véritable retournement de la conjoncture, tout au moins une nette stabilisation et un début d'amélioration de la situation.

– le revenu agricole a atteint des niveaux records en 1987, fortement soutenu, il est vrai, par les programmes d'aides fédéraux,

– le prix des terres semble s'orienter à nouveau à la hausse,

– la situation financière des exploitants agricoles a cessé de se dégrader. Une baisse de l'endettement a été constatée : 193 milliards de dollars en 1983, 155 en 1986, 143 en 1987 et entre 130 et 140 milliards de dollars en 1988,

– la production a retrouvé une rentabilité nouvelle grâce notamment à une baisse considérable des intrants (– 17% en 1984),

– les exportations agricoles reprennent grâce aux programmes d'assistance fédéraux et à la baisse du dollar,

– enfin, les dépenses de soutien à l'agriculture ont été stabilisées en 1986 et 1987 et sont en diminution en 1988.

A. LES EXPORTATIONS

L'agriculture est l'un des rares postes de la balance commerciale américaine à avoir enregistré un redressement sensible au cours des années 1987 et 1988.

Après s'être fortement dégradé depuis en 1981, l'excédent de la balance commerciale agro-alimentaire américaine, qui a chuté de 26,6 milliards en 1981 à 5,4 milliards en 1986, s'est redressé à partir de 1987 pour atteindre 7,2 milliards de \$, tendance accentuée en 1988 puisque selon les estimations de l'administration américaine le solde de la balance agricole devrait dégager cette année un excédent de 12,5 milliards de \$.

Dans l'environnement général de préoccupation croissante des milieux politiques et économiques face au déficit persistant de la balance commerciale américaine, le redressement de la balance agricole est remarquable et remarqué.

Les exportations agricoles américaines représentent :

- 1 ha récolté sur 4,
- 1/5 des revenus des agriculteurs,
- 500.000 emplois agricoles,
- 500.000 emplois en amont et aval de l'exploitation agricole.

Ramenés à certaines cultures, les marchés étrangers représentent un débouché essentiel. C'est notamment le cas du blé (48% de la production de la campagne 1987, 75% en 1988), des céréales fourragères (19% en 1987), du soja (55% en 1987), du riz (64% en 1987), du coton (69% en 1987), du tabac (40% en 1987).

Les parts du marché mondial des U.S.A. sont :

Blé : A son sommet en 1981, la part du marché mondial détenue par les U.S.A. atteignait 46% pour descendre à 31% en 1985 puis remontait à 34% en 1987 et devrait vraisemblablement se situer à 37% en 1988.

Maïs : De 79% en 1980, la part de marché des U.S.A. sur les exportations mondiales de maïs était tombée à 51% en 1986. Elle s'est redressée depuis pour atteindre 61% en 1987 et devrait être de l'ordre de 66% en 1988. Les principaux gains ont été réalisés sur le Mexique, l'Algérie, l'Egypte, la Chine et l'Extrême-Orient.

Soja : De 92% en 1982, la part de marché des Etats-Unis a subi tant

la concurrence Brésil-Argentine que la baisse de la demande de l'Europe de l'Ouest et devrait s'établir à 73% du commerce mondial en 1988 contre 75% en 1987.

Outre ces produits de base, le développement des exportations agro-alimentaires américaines de ces deux dernières années s'est effectué sur un nombre plus important de produits dits à haute valeur ajoutée tels que animaux reproducteurs, semences congelées, viandes rouges, produits laitiers, semences végétales, bière et vin, fruits et légumes transformés.

Les principaux marchés sur lesquels cette catégorie de produits s'est particulièrement développée sont : la C.E.E., le Japon et la Bassin Pacifique.

B. LES DEPENSES AGRICOLES DIMINUERONT OU DU MOINS SERAIENT STABILISEES

Après avoir augmenté très fortement depuis 1982, les dépenses agricoles sont en baisse pour la première fois en 1987. D'après les prévisions de l'administration, elles pourraient baisser encore en 1988.

Deux explications à cette baisse de dépenses agricoles :

– la moitié des paiements directs sont faits sous forme de certificats et ne sont pas à ce titre enregistrés comme dépenses.

– les stocks de la Commodity Credit Corporation tendent à se stabiliser : à ce titre, les dépenses relatives à l'acquisition de céréales extrêmement élevées au cours des deux dernières années fiscales (respectivement 14 et 12 milliards de \$) devraient retomber à 8,2 milliards de \$ en 1988 et 5,5 milliards de \$ en 1989.

Le soutien de l'agriculture américaine s'appuie sur un double mécanisme des prix et des revenus auquel s'ajoutent des aides et des subventions à l'exportation.

Le Food Security Act de 1985 met l'accent sur le soutien direct des revenus, les aides et subventions aux exportations.

1. Le soutien des prix et des revenus

Les prix sont soutenus au niveau du « loan rate », prix auquel l'agriculteur peut laisser ses produits à l'organisme d'intervention la CCC.

Les « deficiency payments » versés aux agriculteurs sont un soutien direct des revenus, ils couvrent la différence entre le « target price » et les prix de marché ou le « loan rate » si le prix de marché lui est inférieur.

Les dépenses de soutien sont concentrées sur très peu de produits : les céréales fourragères, le blé, le riz, le soja, la laine, le coton, le tabac et les produits laitiers.

Les programmes de soutien aux céréales fourragères, blé et produits laitiers sont les plus importants; ces trois secteurs totalisent environ 70% des dépenses de soutien.

Les dépenses culminent en 1986 avec 26,5 milliards de \$; leur évolution est la suivante :

1979	3,8 milliards de \$
1980	2,9 milliards de \$
1981	4,0 milliards de \$
1982	11,6 milliards de \$
1983	18,9 milliards de \$
1984	7,3 milliards de \$
1985	17,7 milliards de \$
1986	26,5 milliards de \$
1987	23,1 milliards de \$
1988 (prévision)	16,0 milliards de \$

Le Food Security Act de 1985, initialement conçu pour réduire les dépenses agricoles, débouche en fait sur des niveaux de subventions jamais atteints.

2. Les aides et subventions aux exportations

Les programmes de garanties de crédit à court terme et à moyen terme permettent d'accorder aux exportateurs de céréales des garanties de crédits; pour l'exportateur, l'intérêt de ces programmes est la suppression du risque financier.

Ces garanties de crédits peuvent être octroyées sans restriction de destination ou de produit aux importateurs qui en font la demande et respectent les règles fixées pour l'importation.

L'enveloppe budgétaire est depuis 1983 fixée à 5 milliards de dollars par an, mais les sommes allouées ne sont jamais attribuées en totalité. Les réalisations du programme de garantie des crédits à court terme sont les suivants :

1983	3,4 milliards de \$
1984	3,2 milliards de \$
1985	2,7 milliards de \$
1986	2,5 milliards de \$
1987	2,5 milliards de \$

3. les bonifications de l'Export Enhancement Program (BICEP)

Le 1er juin 1985, le gouvernement américain s'est doté d'un programme de 2 milliards de dollars (Mds \$) destiné à relancer lors des trois prochaines années les exportations de produits américains sur certains marchés spécifiques et ciblés, en particulier sur les marchés traditionnels de la C.E.E. et notamment ceux de la France.

Réduite à 1 milliard de dollar en 1986, l'enveloppe a été portée à 2,5 milliards de dollars à engager avant le 30 septembre 1990.

Les produits américains exportés grâce au BICEP, appelé aujourd'hui EEP, sont des céréales : blé tendre, blé dur, orge, riz; des produits de première transformation des céréales : farine de blé, semoule de blé dur, malt d'orge; des aliments pour la volaille; des poulets congelés; du bétail laitier et des boeufs, des huiles végétales et des oeufs.

Les destinataires sont les pays suivants : Algérie, Afrique de l'ouest, Kenya, Arabie Saoudite, Bangladesh, Benin, Brésil, Burundi, Bulgarie, Cameroun, Iles Canaries, Chine, Chypre, Colombie, Egypte, Emirats arabes, Finlande, Hong-kong, Inde, Irak, Indonésie, Israël, Jordanie,

Liban, Maroc, Mexique, Nigéria, Philippines, Pologne, Roumanie, République Démocratique Allemande, République Dominicaine, Sénégal, Sri-Lanka, Suisse, Tunisie, Turquie, U.R.S.S., Vénézuéla, Yémen du Nord, Yougoslavie, Zaïre et Zanzibar.

Les principaux pays exportateurs (Canada, Australie, Argentine) et la C.E.E. manifestent leur opposition face aux subventions octroyées grâce à l'E.E.P. qui permettent aux produits américains de les concurrencer sur leurs marchés traditionnels et dont l'autre conséquence est une chute des cours mondiaux des céréales.

C'est sur le marché mondial du blé que l'impact des mesures de soutien à l'agriculture américaine, en particulier le programme E.E.P., a été le plus sensible.

La part américaine dans le marché mondial du blé a régressé depuis 1980 de 50% à 30% en 1985-1986; lors de la campagne 1987-1988, les Etats-Unis auront exporté 43,3 millions de tonnes des 102 millions de tonnes de blé échangées dans le monde; en une seule campagne, les exportations américaines de blé gagnent 10 points. Ce sera le meilleur niveau atteint depuis 1982.

28 millions de tonnes des 43,5 millions de tonnes exportées le sont dans le cadre de l'E.E.P.; en trois ans, la part des exportations subventionnées a quadruplé: de 17% en 1985-1986 à 64% en 1987-1988.

Les Etats-Unis ont concurrencé la C.E.E. et la France, notamment au Maghreb et en Afrique, ses marchés traditionnels.

Cette pratique commerciale américaine a cassé la formation d'un prix mondial stable reflétant l'offre et la demande, obligeant par ailleurs la Communauté à aligner ses restitutions sur les prix en tenant compte des montants des bonus qui, par ailleurs, transcrivent moins des données économiques qu'une volonté plus ou moins nette de remporter des marchés.

C. LES CONSEQUENCES DE LA SECHERESSE

L'effet de la sécheresse sur les comptes d'exploitation se fera sentir principalement par une importante variation de stocks, qui provoquera en fait une augmentation du revenu net des exploitations en 1988, alors que le revenu net agricole diminuera de 5 milliards US \$ environ.

La tendance à l'amélioration du bilan des exploitations agricoles ne sera pas inversée, mais marquera une pause en 1988 et 1989.

Au plan macro-économique, la hausse des prix agricoles devrait se traduire **par une hausse de 1,5 à 2% des prix alimentaires**, qui aura un impact de 1/2 à 2/3 de points sur l'indice agricole des prix.

La sécheresse provoquera globalement une perte de **Produit National Brut** de 20 milliards US \$ (en dollars courants), soit environ 0,5% du P.N.B. des Etats-Unis.

Les exportations agricoles américaines progresseront en valeur en 1988, en dépit d'une réduction de la part américaine du marché mondial au profit du Brésil et de l'Argentine.

Le programme de subventions à l'exportation (E.E.EP.) sera poursuivi pour le blé et pour la farine et les produits transformés.

En raison de la hausse des prix mondiaux, les subventions pour le blé devraient se situer dans une fourchette de 10 à 25 US \$ par tonne pour 1988-1989, au lieu des 30 à 40 US \$ versés en début d'année. L'administration américaine ajustera le montant des aides en fonction du montant des restitutions communautaires.

En cas d'épuisement des stocks, les subventions seront versées en espèces au lieu d'être payées en nature.

CHAPITRE IV

LES CONTENTIEUX AGRICOLES

A. LES CONTENTIEUX EUROPE-ETATS-UNIS

Les relations commerciales entre la C.E.E. et les Etats-Unis dans le secteur agricole sont sujettes à des crises à répétition dont certaines ont été la cause de graves tensions dans un passé récent.

Certaines de ces crises ont pu trouver une solution négociée entre les deux parties. Certains conflits sont en cours tandis que d'autres, enfin, sont apparus au cours des tous derniers mois.

Deux différends sont apparus à la fin de l'année 1987 portant sur le secteur de la viande.

En particulier, les Etats-Unis ont reproché à la directive communautaire interdisant l'utilisation d'hormones à compter du 1er janvier 1988 et à la directive relative aux importations de viande en provenance de pays tiers de renfermer des éléments protectionnistes, ce qui pourrait déboucher sur de graves conflits dans un proche avenir.

En ce qui concerne l'interdiction communautaire visant l'utilisation des hormones, les Etats-Unis évaluent à quelques 100 millions de dollars (M. \$) les pertes que leurs exportateurs de viande subiraient. L'administration américaine a donc établi une liste de produits qui pourraient faire l'objet de sanctions. Le relèvement de tarifs a cependant été suspendu étant donné que la C.E.E. autorisera l'importation de viandes provenant d'animaux traités aux hormones pendant une période transitoire qui s'achèvera le 31 décembre 1988.

Il se peut que les contacts entre les deux parties débouchent sur la constitution d'un ou deux groupes d'experts, ou « panels », dans le cadre du GATT dans le but d'examiner les points de litige. La France, tout en apportant son appui à la recherche d'une solution négociée, ne saurait toutefois accepter que celle-ci crée des conditions discriminatoires au détriment des productions communautaires.

Pour ce qui concerne la directive aux importations de viande en provenance de pays tiers, les Etats-Unis ont demandé la constitution d'un « panel » au GATT, démarche que la C.E.E. a acceptée.

Plus récemment, les Etats-Unis ont décidé de porter devant le GATT une plainte des producteurs de soja américains contre le régime communautaire d'aides à la production d'oléagineux et de protéagineux. Après avoir refusé la constitution d'un panel en juin 1988, notamment à la demande de la France, la Communauté a levé son opposition le mois suivant. Le groupe d'experts devrait commencer ses travaux pendant l'automne 1988.

En parallèle, la Communauté a décidé d'engager des consultations avec les Etats-Unis sur les conditions de mise en oeuvre de la dérogation (ou « waiver ») accordée aux Etats-Unis en 1955 qui leur permet de maintenir des restrictions à l'importation pour quatre produits : sucre, produits laitiers, arachides et coton.

A ce stade, il convient d'observer l'importance de ces deux conflits. En particulier, en cas de menaces de rétorsions américaines pour le soja, le préjudice avancé par les Etats-Unis est de 1,5 milliards de \$. En outre, la plainte « soja », et en réponse la plainte « waiver », touchent dans les deux cas à deux dossiers majeurs actuellement sur la table des négociations agricoles d'Uruguay.

C'est à ce titre que la délégation française s'est opposée à la constitution du panel « soja » demandé par les Etats-Unis, contestant à ceux-ci le droit d'user de la procédure de règlement des différends pour une question relevant du groupe de négociation agricole.

B. LES CONTENTIEUX AVEC LE GROUPE DE CAIRNS

Les relations commerciales entre la Communauté Economique Européenne et les pays du groupe de CAIRNS sont caractérisées par une opposition permanente dans le cadre des instances multilatérales chargées d'examiner les problèmes agricoles.

Ces relations sont par ailleurs émaillées de conflits commerciaux qui, s'ils n'ont pas la gravité de ceux opposant la C.E.E. aux Etats-Unis n'en revêtent pas moins une certaine importance.

● Les relations commerciales entre la C.E.E. et le groupe de CAIRNS sont dominées par l'affrontement de deux thèses en matière de politique agricole :

– pour le groupe de CAIRNS, il faut en finir avec la spécificité de l'agriculture et lui appliquer progressivement les règles commerciales régissant les autres secteurs (interdiction des subventions à l'exportation et des restrictions à l'importation);

– pour la Communauté, à l'inverse la spécificité de l'agriculture doit être préservée. Il faut certes renforcer les règles du GATT sur le plan commercial, mais agir au préalable sur les causes de la crise des marchés agricoles, ce qui justifie une analyse en terme de soutien global à l'agriculture.

● Ces relations sont également émaillées de conflits opposant la C.E.E. à tel ou tel pays du groupe (Argentine sur la viande bovine – Nouvelle Zélande sur le beurre...).

C. LES NEGOCIATIONS AU SEIN DU GATT

Situation générale des négociations

La prochaine échéance politique majeure au GATT doit être celle de la « conférence ministérielle à mi-parcours » chargée de juger de l'état d'avancement des travaux et de leur donner éventuellement une impulsion nouvelle. Celle-ci se tiendra à Montréal le 5 décembre 1988. Une telle réunion est souhaitée officiellement par les Etats-Unis et le Canada qui la juge plus particulièrement utile en matière d'agriculture.

La Communauté, pour sa part, s'y est ralliée lors du comité des négociations commerciales du 18 février 1988.

Il est clair toutefois que cet exercice a ses limites : pour la C.E.E., il ne saurait être question de mettre en oeuvre un accord anticipé sur l'agriculture. C'est le sens de la déclaration faite par le représentant de la commission : la réunion des ministres a pour but de donner une impulsion politique, à partir d'une évaluation portant sur tous les sujets, y compris les services. il n'est pas question d'extraire, sur un sujet quelconque, une mesure concrète à mettre en oeuvre à la seule exception, prévue à Punta del Este, des produits tropicaux.

Sur ce point, la position de la commission de Genève a été claire et ferme.

La négociation agricole

En ce qui concerne les propositions actuellement sur la table, on peut les résumer ainsi :

Etats-Unis : démantèlement de toutes les aides à l'agriculture sur 10 ans à l'exception de certaines d'entre elles dites « découpées », c'est à dire sans effet sur la production (ex : certaines aides directes au revenu, aides alimentaires, calamités agricoles...).

Groupe de CAIRNS : accord sur un schéma à long terme de réduction du soutien à l'agriculture ainsi que sur une première série de mesures à court terme visant surtout une première étape dans la suppression des subventions à l'exportation et des entraves aux échanges.

Japon : l'objectif doit être la réduction, voire la suppression des aides à l'exportation. Il ne se considère pas comme responsable des désordres sur les marchés.

Pays nordiques : l'accent est mis également sur les aides à l'exportation.

Jamaïque : nécessité d'une prise en compte des besoins des PVD importateurs nets.

C.E.E. : à long terme, réduction du soutien à l'agriculture en tenant compte de la nécessité de rééquilibrer les protections (problème des produits de substitution); à court terme, accord sur des mesures d'urgence de rééquilibrage des marchés.

Toutes ces propositions, à l'exception de celles du Japon et de la Jamaïque, font référence à l'opportunité d'utiliser un instrument de mesure globale des soutiens à l'agriculture (fondé sur l'équivalent subvention à la production de l'OCDE).

CHAPITRE V

LE CONTEXTE EUROPEEN

L'agriculture européenne n'échappe pas aux difficultés qui caractérisent l'actuelle phase du développement de l'agriculture dans la plupart des pays industrialisés. La stagnation tendancielle, voire la détérioration des revenus agricoles dans beaucoup d'exploitations, après la progression des années 1960 et de la première moitié des années 1970, sont le reflet des nouvelles contraintes économiques dans lesquelles désormais l'activité agricole doit s'exercer.

C'est dans ce contexte que des décisions importantes pour l'avenir de l'agriculture européenne ont été prises en 1987 et 1988.

Ces deux années marquent un tournant pour la politique agricole commune. Elles ont vu la mise en place de réformes destinées à faire face à des productions structurellement excédentaires et la définition d'une discipline budgétaire pour limiter les dépenses agricoles.

Les chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Bruxelles le 13 février 1988 ont décidé, sur proposition de la Commission, d'augmenter très sensiblement le niveau des ressources du budget communautaire, ils ont, dans le même temps, décidé de stabiliser les dépenses agricoles; le taux d'augmentation annuelle du FEOGA-Garantie ne pourra pas dépasser 80% de la croissance du PNB de la C.E.E.

Pour demeurer dans ces limites, des stabilisateurs des dépenses ont été introduits dans les organisations communes de marché qui n'en étaient pas dotées; ceux qui existaient déjà ont été pour la plupart rendus plus stricts.

- dans le secteur des céréales, une quantité maximale garantie (QMG) annuelle pour la production globale de la C.E.E. à Douze a été fixée, jusqu'en 1993, à 160 millions de tonnes; tout dépassement de cette QMG entraînera automatiquement une baisse de 3% du prix d'intervention de la campagne suivante; en outre, la taxe de coresponsabilité de 3% actuellement appliquée est maintenue;

– dans le secteur des oléagineux et des protéagineux : pour les campagnes 1988/1989, 1989/1990, 1990/1991, des QMG ont été fixées à 4,5 millions de tonnes pour le colza ; 2 millions de tonnes pour le tournesol ; 1,3 million de tonnes pour le soja ; 3,5 millions de tonnes pour les protéagineux. Pour chaque dépassement de 1% de ces quantités, les prix de la campagne en cours seront diminués de 4,5% pour la campagne 1988/1989 et de 0,50% pour les campagnes suivantes ;

– dans le secteur de la viande bovine, le seul stabilisateur existant a été maintenu, qui consiste à rendre le prix d'achat à l'intervention plus proche du prix du marché ; étant entendu qu'une réforme de l'OCM de ce secteur devrait faire l'objet de propositions de la Commission de la C.E.E. au cours du dernier trimestre de 1988 ;

– pour les autres secteurs, l'essentiel des dispositions existantes a été confirmé.

Au total, l'accord de Bruxelles :

– assure un financement futur, en établissant un certain parallélisme entre les dépenses agricoles et le PNB communautaire, qui devient la base de la quatrième ressource du budget communautaire,

– cette sécurité budgétaire constitue une garantie pour le revenu des agriculteurs et pour le maintien des exportations ;

Dans le même temps qu'il décidait des mesures précitées, le Sommet Européen de Bruxelles proposait certains dispositifs particuliers, tels que le gel des terres et certaines mesures socio-structurelles :

– le gel des terres propose un régime de mise hors culture indemnisé des terres arables qui sera facultatif et sans obligation pour les Etats-membres, les agriculteurs pouvant choisir entre :

- une mise hors culture de terres avec interdiction de toute utilisation, c'est la jachère nue,

- un abandon de culture avec une utilisation sous forme de jachère pâturée,

- un abandon de culture avec reconversion vers certains protéagineux, avec alors une indemnisation réduite de moitié.

– des mesures socio-structurelles devraient être mises en place, telles qu'un régime communautaire de pré-retraite agricole, ainsi qu'un régime communautaire d'aide aux revenus agricoles à partir de propositions de la Commission.

Le mécanisme des stabilisateurs a vocation à couvrir l'ensemble des produits agricoles. Dans l'immédiat, les producteurs de céréales et d'oléagineux seront les plus directement touchés par les nouvelles orientations.

L'instauration des quotas laitiers a déjà fait sentir ses effets sur la production de lait et sur les prix de la viande bovine qui ont fortement baissé à la suite de l'abattage de vaches laitières et de la limitation des interventions.

Des difficultés pourraient intervenir dans la viticulture par suite de l'accumulation prévisible des stocks d'alcool issus de la distillation des excédents.

B. LA SITUATION DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE

Depuis trente ans, l'agriculture française ne cesse de se moderniser. Plusieurs générations d'agriculteurs ont consenti des efforts considérables pour s'équiper, s'initier aux techniques, agrandir leurs exploitations et placer l'agriculture française au premier rang en Europe et parmi les premiers dans le monde.

Ce processus n'est pas achevé. A côté d'exploitations performantes, d'autres souffrent de structures inadaptées qui ne permettent pas d'assurer un revenu et des conditions de vie et de travail décentes.

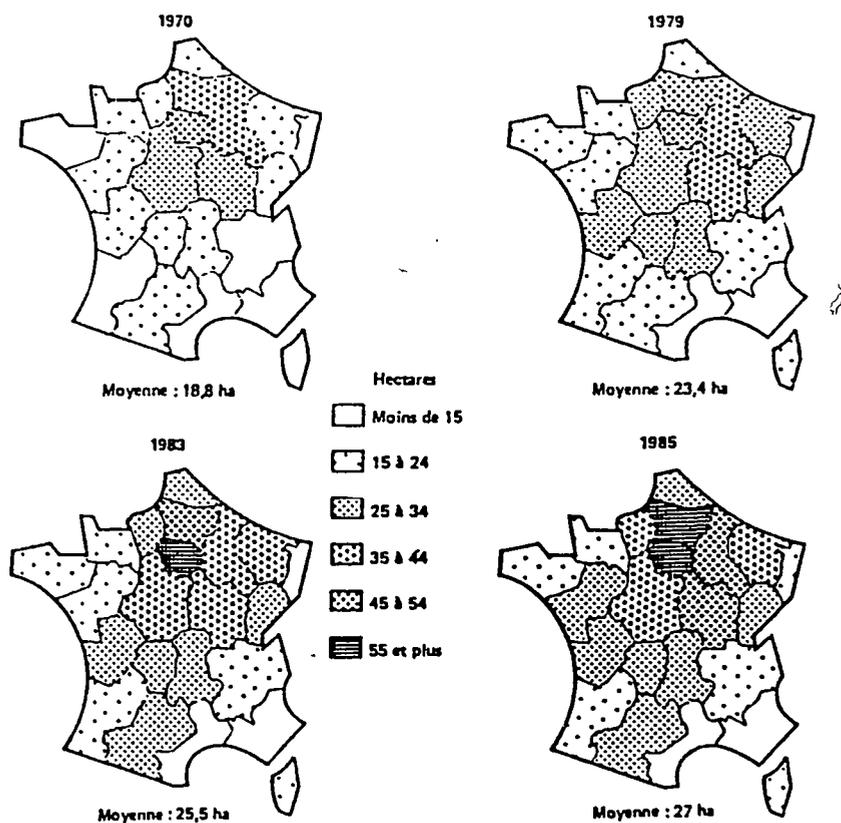
CHAPITRE PREMIER

LA DIMENSION ECONOMIQUE DES EXPLOITATIONS

La dimension économique atteinte par les exploitations reste insuffisante mais cette situation va continuer de s'améliorer spontanément du fait de l'évolution démographique.

La surface agricole utile par exploitation était en 1985 de 27 hectares contre 18,8 hectares en 1970 et de l'ordre de 15 hectares en 1960.

Superficie agricole utilisée moyenne des exploitations



1. Evolution des superficies moyennes (1) d'exploitation en Europe (1966-1986)

(en hectares)

	F	RFA	UK	Moy. EUR (10)
1966	17,6	10	nd	12 ha (1970)
1986	27 (+ 53 %)	16 (+ 57 %)	65,2	13,9

2. Répartition des exploitations de plus de 50 ha (2)

	F	RFA	UK
1975	10,6 %	2,9 %	29,5 %
1985	15,2 %	5,0 %	31,3 %

(1) Superficie moyenne = SAU totale/Nbre d'exploitations.

(2) Nbre d'exploitations de + de 50 ha/Nbre total d'exploitations

Cette taille est insuffisante. Le niveau moyen des exploitations est néanmoins tiré vers le bas par de nombreuses exploitations marginales dirigées par des retraités ou des pluriactifs. A l'inverse, l'importance économique des exploitations de taille importante, plus de 50 hectares, a crû considérablement, celles-ci représentant en 1985 50% de la S.A.U. totale, seulement 25% en 1955.

La taille moyenne des exploitations est très différente selon les régions :

– en haut de l'échelle : Ile-de-France, Champagne-Ardenne, Picardie : 45 à 60 hectares;

– en bas de l'échelle : Provence, Alpes, Côte d'Azur, Alsace, Languedoc, Roussillon, Rhône-Alpes, Bretagne et Aquitaine : moins de 18 hectares.

Par rapport à ses partenaires européens, la France reste dans une situation intermédiaire avec des structures qui sont encore en retard par rapport au modèle d'exploitation industrielle de la Grande-Bretagne.

Toutefois, compte tenu de la diversité des productions agricoles, le critère de leur surface n'est pas suffisant pour apprécier la dimension économique des exploitations. La marge brute standard (MBS) mesure la marge brute théorique d'une exploitation compte tenu de sa surface ou de son cheptel, de son activité et de la région considérée.

La MBS moyenne des exploitations françaises est de 12.200 ECUS, soit l'équivalent de 30,5 hectares de céréales, mais plus de la moitié des exploitations ont une taille inférieure à 20 hectares d'équivalent blé :

– moins de 10 hectares d'équivalent blé	35,5%
– 10 à 20 hectares d'équivalent blé	16,5%
– 20 à 40 hectares d'équivalent blé	23,5%
– 40 à 100 hectares d'équivalent blé	20%
– plus de 100 hectares	4,5%

La taille économique des exploitations est la plus faible dans les secteurs de la viticulture, des ovins et des caprins, des fruits et des autres cultures permanentes : plus de la moitié de ces exploitations ont une taille inférieure à l'équivalent de 10 hectares de céréales. Le grand nombre d'exploitations viticoles de petite taille sur le pourtour méditerranéen s'explique par le fait que celles-ci constituent une activité d'appoint pour d'assez nombreux pluriactifs et retraités.

A l'inverse, les secteurs du porc, de l'horticulture et du lait ont moins de 25% d'exploitations dans ce cas.

Mais la diminution du nombre d'exploitations va permettre une accélération de la croissance de leur taille.

L'agriculture est aujourd'hui confrontée à un profond renouvellement de génération : 35% des agriculteurs ont aujourd'hui plus de 50 ans et plus de la moitié d'entre eux n'a plus de successeur en ligne directe. Au cours des années à venir, 40% de la superficie agricole aura changé de mains.

C'est pour l'agriculture un atout mais aussi un défi. Jamais de semblables possibilités de transformation structurelle ne s'étaient présentées à elle. Ces mouvements devraient permettre à un grand nombre d'exploitations d'accroître leur dimension et de mieux s'adapter aux évolutions du marché pour opérer les reconversions de production nécessaires.

Si la totalité des terres libérées peut être reprise par d'autres exploitations, la taille moyenne des exploitations pourrait passer de 27 hectares en 1985 à 32 hectares en 1990 et 42 hectares en l'An 2000.

Le développement de modèles de culture plus extensifs pourrait être favorisé à la fois par la croissance de la taille des exploitations et par la baisse du coût du facteur terre.

Dans ce contexte, il faudra diminuer les contraintes juridiques et économiques qui pourraient freiner une évolution spontanément favorable. Cette action devrait porter sur les réformes du contrôle des structures et l'adaptation du statut du fermage.

CHAPITRE II

LA PRODUCTIVITE DE L'AGRICULTURE FRANCAISE

Selon une étude récente de la Commission des communautés européennes, la productivité agricole, mesurée par la valeur ajoutée nette par unité de travail agricole, serait un peu plus élevée en France que dans la communauté à 10.

La productivité globale est plus élevée qu'en France, au Luxembourg, au Royaume-Uni, en Belgique, au Danemark et aux Pays-Bas.

En revanche, l'agriculture française est plus productive que celle de la R.F.A., de l'Irlande, de l'Italie et de la Grèce.

Indices de valeur ajoutée nette d'exploitation par Unité de Travail Annuel en termes réels (moyenne Europe à 10 de 1979 à 1981 = 100)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	Tendance 84-87
RFA	99,9	87,0	92,8	106,0	91,9	105,1	légère baisse
France	116,3	113,4	116,7	130,4	115,6	118,7	stabilité
Italie	76,6	66,6	61,8	67,6	65,3	66,3	stabilité
Belgique	159,0	156,9	191,6	211,4	206,2	181,1	légère baisse
Luxembourg	143,0	124,7	130,2	172,4	127,1	131,3	légère hausse
Pays-Bas	199,9	206,2	251,9	235,7	243,6	218,7	hausse
Danemark	176,6	155,9	211,5	221,4	187,8	221,2	légère baisse
Irlande	68,8	70,0	106,7	98,1	96,8	90,9	légère baisse
Royaume-Uni	164,9	154,4	166,1	164,6	169,9	174,5	légère baisse
Grèce	42,1	41,2	38,7	50,3	stabilité
Europe à 10	106,2	97,5	96,3	100,6	96,8	100,8	stabilité

La France apparaît ainsi relativement bien placée, en termes de productivité, en céréaliculture, où seul le Royaume-Uni obtient des résultats économiques supérieurs. Les résultats, tout en restant supérieurs à la moyenne communautaire, sont inférieurs à ceux d'autres pays de l'Europe du Nord dans les systèmes de grandes cultures ou en autres cultures permanentes. Elle est nettement supérieure à celle des autres pays producteurs importants de la Communauté, en viticulture, mais quelque peu inférieure en horticulture.

Les performances économiques de l'élevage français apparaissent plus limitées, par rapport à celles de la plupart des autres états-membres, comme par rapport à celles de l'ensemble de l'agriculture. L'élevage laitier français, en 1983, atteignait un faible niveau de performances économiques.

**Valeur ajoutée nette d'exploitation par unité de travail
année (VANE/UTA) par Etat-membre et selon l'orientation
de production**

(exercice comptable 1983)

	RFA	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg	Roy.-Uni	Irlande	Danemark	Grèce	Espagne
Céréales	55	194	83	-	-	-	255	171	154	54	137
Cult.agricole	119	148	59	429	304	-	249	176	212	40	89
Horticulture	101	116	72	208	188	-	159	-	157	61	140
Viticulture	117	150	65	-	-	168	-	-	-	54	102
Aut. cultur permanentes	134	144	79	232	204	-	154	-	160	35	80
Lait	101	89	106	246	179	133	144	123	174	-	121
Herbivores	75	89	85	225	155	110	116	71	177	39	85
Gravivores	92	85	151	201	186	-	139	-	343	22	148
Mixtes	81	91	71	221	177	81	171	108	195	42	91
Tout.exploi	95	112	73	250	192	120	173	103	191	40	91

Source : R.I.C.A.

100 = Moyenne communautaire de la valeur ajoutée nette d'exploitation UTA

La productivité est également très inégale au plan régional. Si la productivité est plus élevée en Champagne-Ardenne que dans toutes les autres régions de la Communauté, si elle est voisine de celle des Pays-Bas dans le Bassin parisien de celle de la Grande-Bretagne dans le Centre, l'Alsace et la Bourgogne, il y a dans l'Ouest, le Sud et les régions de montagnes des zones où la productivité agricole est inférieure de 20 à 30% à la moyenne communautaire.

CHAPITRE III

LE COMMERCE EXTERIEUR

Première puissance agricole de la C.E.E., deuxième nation exportatrice mondiale de produits agro-alimentaires, la France a dégagé en 1987 un important excédent commercial agro-alimentaire de 31,8 milliards de francs qui contraste avec le déficit des échanges industriels de 10,9 milliards de francs et qui a permis de ramener le déficit de la balance commerciale à 31,6 milliards de francs. C'est la neuvième année consécutive que les échanges agro-alimentaires français se soldent par un excédent.

Toutefois, cet excédent reste fragile car il repose sur un nombre limité de produits agricoles dont l'exportation deviendra plus difficile encore. Il s'agit pour l'essentiel de produits bruts ou faiblement transformés : céréales et boissons. Plus un produit alimentaire gagne en sophistication et s'éloigne de la matière première agricole, moins l'industrie nationale est présente malgré les atouts et le savoir-faire de la gastronomie française. Les perspectives de la demande mondiale de produits agricoles sont, en effet, incertaines du fait de la saturation de la consommation alimentaire des pays riches et de la détérioration de la situation financière des pays en voie de développement. Pendant ce temps, les excédents agricoles s'accumulent chez les exportateurs, avivant la concurrence mondiale. Mais les progrès technologiques et la transformation des conditions de vie font que la consommation se porte sur des produits nouveaux de plus en plus élaborés en même temps que les habitudes de consommation tendent à s'uniformiser. Pour défendre ses positions extérieures, le secteur agro-alimentaire français devra miser beaucoup plus largement sur l'exportation de produits à haute valeur ajoutée dont le lancement coûte cher et poursuivre la restructuration des entreprises du secteur. Celles-ci sont de trop petites tailles et deviennent des proies pour des groupes multinationaux en mal de croissance dans la perspective du marché unique de 1993.



Aujourd'hui, le pétrole vert procure encore un excédent commercial important. La source est loin d'être tarie, mais des questions se posent déjà.

Car la bataille alimentaire, avec la course à l'innovation et la refonte du droit alimentaire européen est pour demain « 70% des produits alimentaires que nous mangerons en l'an 2000 n'existent pas aujourd'hui ». Pourra-t-on appeler mayonnaise un produit comparable mais fabriqué... sans oeufs ? Qu'est-ce aujourd'hui que du « vrai » sucre. Le saccharose obtenu à partir de la betterave ou de la canne à sucre ou l'isoglucose obtenu à partir du maïs par la filière amidon ou les polyols (sorbitol, iso-malt,...) qui sont des glucides hydrogenés ou encore les édulcorants de synthèse (saccharine, cyclamates...)?

Ces questions constituent un défi majeur lancé à l'industrie agro-alimentaire française réputée pour ses produits de qualité et de tradition. Des réponses qui leur seront apportées dépend son avenir et celui de la balance commerciale agro-alimentaire.

Solde de commerce extérieur pour les principaux secteurs

SOLDES EXCÉDENTAIRES			SOLDES DÉFICITAIRES		
Millions de francs	1986	1987	Millions de francs	1986	1987
VINS, VERMOUTHS	+ 22 666	+ 24 174	PRODUITS DE L'ÉLEVAGE	- 6 671	- 6 513
SPRITUEUX			PORCIN, OVIN ET CHEVALIN		
- vins et vermouths	+ 16 938	+ 17 598	- espèce porcine	- 4 533	- 4 001
- spiritueux	+ 5 728	+ 6 576	- espèce ovine	- 1 802	- 2 006
CÉRÉALES	+ 26 459	+ 23 735	- espèce chevaline	- 336	- 506
- blé	+ 14 795	+ 12 893	FRUITS TROPICAUX	- 6 439	- 6 510
- orge	+ 3 523	+ 2 945	AGRUMES		
- maïs	+ 8 669	+ 8 612	CONSERVES ET ÉPICERIE	- 4 765	- 6 166
PRODUITS LAITIERS	+ 10 727	+ 10 101	SÈCHES		
- lait	+ 5 883	+ 4 269	SOJA-MANIOC	- 6 469	- 5 917
- beurre et butter-oil	+ 261	+ 1 184	- tourteaux de soja	- 5 263	- 4 466
- fromages	+ 4 583	+ 4 648	- fèves de soja	- 799	- 776
OLÉAGINEUX (soja exclu)	+ 4 162	+ 7 445	- manioc	- 407	- 675
- graines de tournesol	+ 3 334	+ 4 967	POISSONS, CRUSTACÉS	- 4 929	- 5 710
- graines de colza	+ 1 190	+ 2 737	MOLLUSQUES		
BOVINS ET VIANDES BOVINES	+ 5 006	+ 5 846	CAFÉ (vert et torréfié)	- 7 493	- 4 612
- bovins vivants	+ 5 871	+ 6 014	TABACS	- 3 637	- 3 851
- viandes bovines	- 865	- 168	PLANTES, FLORICULTURE	- 2 390	- 2 760
PRODUITS DE LA MINOTERIE	+ 3 625	+ 3 167	LÉGUMES FRAIS	- 2 012	- 2 137
- farine de blé	+ 1 720	+ 1 380	HUILES et CORPS GRAS	- 2 115	- 1 667
- malt	+ 1 485	+ 1 329	CACAO (fèves et demi-produits) ...	- 1 921	- 1 629
SUCRE	+ 2 956	+ 2 739			
VIANDES DE VOLAILLES	+ 2 795	+ 2 659			

TITRE II**LE PROJET DE BUDGET POUR 1989****CHAPITRE PREMIER****L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1989 :
UN BUDGET SANS AMBITION**

Toutes les dépenses bénéficiant au secteur agricole ne figurent pas dans le budget du ministère de l'agriculture. Certaines sont inscrites dans d'autres fascicules budgétaires, dans divers comptes spéciaux ou budgets annexes. C'est pourquoi, il convient de les regrouper pour avoir une vue globale des dépenses destinées au monde agricole. Cette présentation agrégée donne une image assez proche de la réalité, quoique exagérément grossie à certains égards car les agriculteurs ne sont pas les seuls bénéficiaires de ces dépenses.

***A. L'EVOLUTION DE L'ENSEMBLE DES DEPENSES
BENEFICIAINT A L'AGRICULTURE***

Le montant des crédits budgétaires intéressant l'agriculture s'élève pour 1989 à 133.814,7 millions de francs, en progression de 4,6% par rapport à 1988 (+ 9,1% en 1988). La récapitulation de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'Agriculture est présentée dans le tableau suivant :

(millions de francs courants)	1988	1989	1988/1989
A-Budget du ministère de l'Agriculture	35.001,9	36.233,0	+ 3,3
B-Budget annexe des prestations sociales agricoles (hors participation professionnelle, hors subvention du budget du ministère reprise en A) et hors allocations aux adultes handicapés)	46.717,0	47.511,0	+ 1,7
C-Part française des dépenses agricoles de la Communauté européenne (estimation)	41.350,0	45.036,0	+ 8,9
D-Compte spéciaux du Trésor			
- Fonds forestier national	600,0	630,0	+ 5,0
- Fonds national de développement des adductions d'eau	687,6	713,8	+ 3,8
- Fonds national des haras et des activités hippiques	476,0	493,2	+ 3,6
(TOTAL comptes spéciaux du Trésor)	1.763,6	1.837,0	+ 4,2
E-Détaxe du carburant agricole (estimation)	73	73	+ 2,7
F-Autres ministères			
- Subvention à l'INRA, CEMAGREF	2.322,6	2.469,7	+ 6,3
- Dotation du FIDAR	378,0	331,0	- 12,4
- Intérieur décentralisation de l'enseignement	298,0	322,0	+ 7,7
TOTAUX	127.905,0	133.814,7	+ 4,6

L'évolution en 1989 des principales catégories de dépenses bénéficiant à l'agriculture est caractérisée par :

- la diminution de la part des dépenses sociales; elle sera ramenée de 36,5% à 35,5% du total;

- la croissance de la part représentée par les versements de ressources propres à la C.E.E. affectée à des dépenses agricoles qui passe de 32,3% à 33,7%. La progression des dépenses d'une année sur l'autre est de 8,9%;

- le maintien au niveau de 1988 de la part des crédits du budget de l'agriculture : 27,1%;

- le maintien à leur niveau des dépenses d'équipement qui représentent 3,7% de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'Agriculture. A noter la progression des dotations du Fonds forestier national (+ 5%), du Fonds national de développement des adductions d'eau (+ 3,8%) et celle des crédits affectés par le ministère de l'intérieur à la décentralisation de l'enseignement (+ 7,7%) dont 40,2 MF sont affectés au ramassage scolaire, 219,2 MF à l'enseignement agricole public et 62,5 MF à l'apprentissage. En revanche, il faut relever la régression de la dotation du FIDAR (- 12,4%).

En ce qui concerne les versements de ressources propres à la C.E.E., il faut souligner que la commission européenne vient de modifier les prévisions du budget des communautés européennes pour 1989 en déposant une lettre rectificative à son avant-projet de budget.

Cette lettre rectificative a essentiellement pour objet :

- de réviser le solde de l'exercice 1988 qui fait apparaître un excédent de recettes de 2.000 millions d'ECUS. Cet excédent résulte notamment d'économies réalisées sur le F.E.O.G.A.-Garantie (1.000 millions d'ECUS) à la suite de la hausse des cours mondiaux, de récoltes inférieures aux prévisions (fruits et légumes) et de la non réalisation de certains objectifs d'exportations (viande bovine);

- de réviser en baisse de 1.373 millions d'ECUS les besoins du F.E.O.G.A.-Garantie pour l'exercice 1989 en raison de l'évolution des prix mondiaux et des niveaux de production de certains produits;

- de réduire les versements des Etats membres de 3.800 millions d'ECUS.

Ces bons résultats sont à souligner, ils font apparaître une certaine stabilisation des dépenses du FEOGA-Garantie qui ne s'était pas vue depuis longtemps. Il faut espérer que, sauf sursaut monétaire, cette stabilisation va se poursuivre.

S'agissant plus précisément des crédits du **Fonds national de développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.)**, il faut rappeler qu'ils viennent compléter sous la forme de subventions en capital, les investissements réalisés par les collectivités locales. Les autorisations de programme du Fonds sont réparties par département sur proposition du Comité de Gestion du Fonds et le programme des opérations à financer chaque année est arrêté par les Conseils généraux.

L'ampleur des besoins évalués au cours des inventaires réalisés est considérable :

– pour l'eau potable : 20 milliards de francs d'investissement sur 5 ans pour assurer la desserte de 98% de la population rurale (5 milliards de francs), améliorer et renforcer les installations existantes dans le sens de la qualité et de la fiabilité de la distribution (15 milliards de francs);

– pour l'assainissement : 5 milliards de francs par an en vue d'assurer la desserte totale de la population raccordable sur une quinzaine d'années.

Pour faire face à ces besoins, les financements supplémentaires annuels à dégager pour le F.N.D.A.E. peuvent être estimés à 200 millions de francs environ. Ces ressources viendraient s'ajouter à celles des collectivités locales.

Sur une assiette de 3,5 milliards de mètres cube d'eau potable distribués annuellement, l'augmentation de la redevance serait de l'ordre de 6 centimes par mètres cube et conduirait à fixer son nouveau montant à 15 centimes par mètres cube. Cet objectif pourrait être atteint dans un laps de temps de 5 ans par palier de 1 ou 2 centimes. Une première augmentation de deux centimes par mètres cube pourrait intervenir en 1989.

Cette augmentation se ferait en deux étapes : une première augmentation de 1 centime pourrait intervenir le 1er janvier 1989, pour porter le taux de la taxe de 8,5 centimes à 9,5 centimes, la deuxième augmentation de 1 centime interviendrait le 1er juillet pour relever à 10,5 centimes le taux de la taxe de base par mètre cube.

Votre rapporteur spécial propose à la commission des finances un amendement en ce sens.

Il faut noter que sur la base d'un prix moyen de vente de l'eau de

l'ordre de 8 francs par mètre cube, 1 centime d'augmentation de la redevance induit une hausse du prix de vente de 0,125%. Pour un ménage consommant 150 mètres cube annuellement, l'incidence serait de 1,5 franc pour l'année entière. Dans l'indice des prix, l'augmentation de 1 centime par mètre cube pour un prix moyen du mètre cube de 8 francs représenterait une hausse de l'indice des prix de 0,001%.

B. L'EVOLUTION DU BUDGET DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE

Les crédits alloués au ministère de l'agriculture dans le projet de budget pour 1989 s'élèvent à 36,23 milliards de francs contre 35,00 milliards de francs au titre du budget voté de 1988.

Les moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) progresseront de 3,5% l'an prochain. Toutefois, si on exclut les charges de bonification des prêts du Crédit agricole qui baissent mécaniquement de 457 millions de francs en raison de la diminution du coût de la ressource, la croissance des crédits est de 4,9%.

Les moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme) augmenteront seulement de 3,2%. Cette croissance moindre est due à la diminution du volume des autorisations de programme - 0,8%.

(millions de francs)

	Budget voté 1988	Projet de loi de finances 1989	Variation (en %)
TOTAL TITRE III	6.288,8	6.619,2	+ 5,3
dont :			
- personnel	5.353,9	5.471,6	+ 2,20
- moyens des services	934,9	1.147,6	+ 22,7
TOTAL TITRE IV	27.249,1	28.054,0	+ 2,9
dont :			
- Action éducative et culturelle	1.578,6	1.669,6	+ 5,8
- Action économique	15.240,2	14.782,8	- 3,0
- Action sociale	10.430,3	11.601,6	+ 11,23
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	33.537,9	34.673,2	+ 3,4
TITRE V (CP)	106,8	114,3	+ 7,0
TITRE VI (CP)	1.357,2	1.465,6	+ 6,5
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL			
C.P.	1.464,0	1.559,9	+ 6,5
A.P.	1.504,0	1.491,6	- 0,8
TOTAL D.O. + C.P.	35.001,9	36.233,0	+ 3,5
TOTAL D.O. + A.P.	35.001,9	36.164,8	+ 3,2

Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent à 34,673 milliards de francs. Elles connaissent une augmentation de 3,39%, et représentent près de 96% du total des dépenses du ministère.

1. Les moyens des services

Les moyens des services atteignent 6.619,2 millions de francs ; ils sont en progression de 5,25% par rapport à 1988.

Leur évolution est caractérisée par :

- la suppression nette de 255 emplois dans le cadre des mesures générales d'économies (28 dans les services centraux, 213 dans les services extérieurs et 14 dans les établissements d'enseignement agricole). L'effort de productivité demandé au ministère de l'agriculture est supérieur à celui réalisé l'an dernier qui portait sur 204 suppressions d'emplois ;

- la création de 135 emplois dans l'enseignement public agricole et diverses mesures de transformation d'emplois pour renforcer la qualification des enseignants ;

- la création de 15 emplois pour renforcer les moyens en personnel affectés au contrôle des aides versées par le F.E.O.G.A. ;

- une progression des moyens en matériel et de fonctionnement de + 9,9%. Ces moyens supplémentaires bénéficient à l'informatique (+ 5,96 MF), aux frais de déplacement (+ 0,47 MF), au matériel (+ 12,13 MF), au recensement général de l'agriculture (+ 53,00 MF) et à l'enseignement agricole public (+ 13,70 MF). Les crédits de travaux d'entretien des forêts sont réduits de 0,15 MF ;

- la création d'un établissement public, le centre national des études vétérinaires et alimentaires, regroupant les dépenses de personnels et de fonctionnement des laboratoires nationaux vétérinaires jusqu'à présent inscrites sur d'autres chapitres du budget de l'agriculture (116,70 MF). Il recevra à cet effet une subvention de 116,70 millions de francs. Les emplois (423) des personnels des laboratoires vétérinaires sont, en conséquence, débudgétisés.

b) Les interventions publiques

Les dépenses d'interventions publiques représentent près de 78% des dépenses du ministère. En 1989, elles s'élèveront à 28,054 milliards de francs, en progression de 2,95%. Hors charges de bonification des prêts du Crédit agricole, la progression est de 4,7%. Elles évoluent de la manière suivante :

Titre IV - Interventions publiques

(en millions de francs)

	Crédits 1988	P.L.F. 1989	Variation en %
Action éducative et culturelle	1.578,6	1.669,6	+ 5,8
(43-21) Bourses et ramassage scolaire	338,9	355,4	+ 4,9
(43-22) Subvention de fonctionnement - enseignement privé	1.172,1	1.245,7	+ 6,3
(43-23) Actions de formation et actions éducatives en milieu rural	67,6	68,5	+ 1,3
Action économique	15.240,2	14.782,8	- 3,0
(44-21) Recherche	11,0	10,6	- 4,0
(44-40) Modification de l'appareil de production agricole	103,5	100,7	- 2,7
(44-41) Amélioration des structures agricoles F.A.S.A.S.A.	2.263,4	2.421,3	+ 7,0
(44-42) Prêts bonifiés du Crédit agricole	3.966,5	3.509,5	- 11,5
(44-43) Fonds d'action rurale	123,4	99,6	- 19,3
(44-44) Interventions dans le domaine foncier	53,0	70,0	+ 32,1
Valorisation de la production agricole			
(44-50) - Actions techniques	130,0	129,6	- 0,3
(44-54) - Subventions économiques	1.340,1	1.240,6	- 7,4
(44-53) Orientation et valorisation de la production agricole	4.361,9	3.985,0	- 8,6
(44-55) Orientation des productions	554,6	565,5	+ 2,0
(44-70) Promotion et contrôle de la qualité	231,6	324,9	+ 40,3
(44-80) Cadre de vie et espace rural	1.238,9	1.516,4	+ 17,6
(44-85) Elevage de chevaux et équitation	6,5	-	-
(44-92) Forêts: interventions	305,7	308,9	+ 0,6
Action sociale	10.430,3	11.601,6	+ 11,2
(46-32) Prestations sociales agricoles	10.109,0	11.253,0	+ 11,6
(46-33) Calamités agricoles	268,6	268,6	-
(46-39) Actions sociales en agriculture	52,7	50,0	- 6,0
Total des interventions publiques	27.249,1	28.054,0	+ 2,9

- L'action éducative et culturelle

La dotation mise à la disposition de l'action éducative et culturelle s'élève à 1,669 milliard de francs.

Après une progression de 17,2% en 1987 et de 17,2% en 1988, l'augmentation de 5,8% pour 1989 semble traduire une certaine stabilisation des crédits.

Les crédits des **bourses scolaires** augmentent en valeur de 355,4 millions de francs et en pourcentage de 4,9%. Cet ajustement est opéré après les remises à niveau importantes opérées en 1988, + 5% et en 1987, + 39,7%. L'harmonisation des conditions d'attribution des bourses avec l'enseignement général et technique se poursuit, désormais les élèves de l'enseignement agricole pourront bénéficier de la prime d'entrée en seconde (950 F par élève);

Les subventions à **l'enseignement agricole privé technique et supérieur** progressent de 6,3%. Cette augmentation intervient après les efforts très significatifs faits en 1988, + 22,1% et 1987, + 13,7% pour assurer la mise en application de la loi du 31 décembre 1984. Le montant de la subvention par élève pour les établissements «à temps plein» sera de 4.000 F en moyenne en 1989.

Les crédits pour la formation continue, l'apprentissage et les actions de formation en faveur des agricultrices augmentent de 1,3%.

- L'action économique

Les dépenses d'action économique, d'un montant de 14,782 milliards de francs, diminuent de 3%; toutefois, si on exclut les charges de la bonification des prêts du Crédit agricole, elles se situent au même niveau qu'en 1988, soit 15,240 milliards de francs.

Les principales dotations évoluent de la façon suivante :

- Les interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole représentent, avec une dotation de 3,98 milliards de francs, le poste budgétaire le plus important des actions économiques, 27,0%. Ces crédits, qui sont affectés au soutien des marchés par l'intermédiaire des offices agricoles, **diminuent en 1989 de 8,6%** en raison du moindre coût des actions liées à la réglementation européenne.

- La charge de la bonification de prêts du Crédit agricole s'élèvera à 3,509 milliards de francs, soit 23,7% des crédits d'action économique. Elle **diminue de 457 millions de francs** du fait de la baisse des taux d'intérêt mais aussi de la réduction de l'enveloppe des prêts bonifiés.

– Les crédits destinés à **l'amélioration des structures agricoles (FASASA)** atteignent 2,421 milliards de francs. Ils **augmentent de 7%**.

– A ce titre, un crédit de 205,00 millions de francs est prévu pour la mise en oeuvre des dispositions communautaires concernant **le retrait des terres et l'extensification**. Les crédits alloués à la **dotation d'installation aux jeunes agriculteurs** sont abondés de 87,00 MF (+ 14,8%).

Les dotations réservées à **l'indemnité viagère de départ** sont réduites de 106,0 millions de francs à la suite de la diminution du nombre des bénéficiaires due à l'abaissement de l'âge de la retraite.

Les crédits de fonctionnement du C.N.A.S.E.A. sont réduits de 4,99 millions de francs.

– Les crédits affectés à **l'amélioration du cadre de vie et l'aménagement de l'espace rural** (1,516 milliard de francs) connaissent pour la troisième année consécutive une importante progression **+ 17,6%, après + 28,8% en 1988 et + 24,4% en 1987**. Mais l'effort réalisé en 1989 est plus apparent que réel. Une partie de la mesure nouvelle de 229,5 millions de francs en faveur des zones défavorisées a pour objet de pérenniser, à hauteur de 200,5 millions de francs, les décisions prises lors de la conférence agricole du 25 février 1988. Ces décisions concernent le rattrapage du pouvoir d'achat des indemnités spéciales de montagne et de piémont et l'aide à la mécanisation agricole en montagne; elles ont été financées en 1988 par redéploiement des crédits. Les crédits nouveaux pour 1989 s'élèvent donc à 29 millions de francs.

– Le montant des subventions économiques pour **la valorisation de la production agricole** s'élèvera à 1,240 milliard de francs en 1989, en diminution de 7,4% par rapport à 1988 malgré l'inscription d'un crédit nouveau de **300,00 millions de francs pour des actions en faveur des agriculteurs en difficulté**. Il s'agit de mettre en place un système d'aides diversifiées visant à financer des plans de redressement, des aides à la reconversion et le rétablissement de la couverture sociale. Les réductions de crédits concernent l'ONIVINS, - 9,5 millions de francs, et la gestion du régime économique des alcools, - 404,0 millions de francs. Le soutien à la production du sucre dans les D.O.M. sera accru grâce à l'ouverture d'un crédit supplémentaire de 14,0 millions de francs.

Parmi les autres chapitres, il faut noter :

– L'augmentation des crédits de fonctionnement des **SAFER**, + 17,00 millions de francs (+ 32,1%) pour permettre un apurement de leur situation financière notamment en facilitant le destockage des terres.

– La progression des crédits pour la promotion et le contrôle de la qualité (+ 40,3%) qui comprennent une dotation de 100,0 millions de francs pour lutter contre la leucose.

– L'ajustement des crédits réservés au maintien du troupeau des vaches allaitantes (+ 11,1 millions de francs) à la suite de l'augmentation des taux décidée par la C.E.E.

– La très faible progression des crédits d'intervention pour la forêt, 3,2 millions de francs, soit + 0,4%.

– En revanche, sont en diminution les crédits de la recherche, - 0,44 millions de francs (- 4%), les moyens attribués à la modernisation de l'appareil de production agricole, - 2,81 millions (- 2,7%) et les crédits du Fonds d'action rurale qui régressent de 23,80 millions de francs, soit - 19,3%, en raison de la suppression de la cotisation de solidarité.

– *L'action sociale*

Les dépenses d'action sociale sont fixées à 11,60 milliards de francs et représenteront 41% des interventions publiques. Leur évolution marque une légère inflexion par rapport à l'année dernière puisque la progression des crédits est ramenée de 19,6% à 11,2%.

– Ce fléchissement tient au fait que le montant de l'ajustement de la subvention au B.A.P.S.A. s'élève à 1,179 milliards de francs en 1989 au lieu de 1,729 milliard de francs en 1988. Le montant de la subvention atteindra 11,28 milliards de francs en 1989.

Les crédits destinés à la garantie contre les calamités agricoles sont maintenus à leur niveau de 1988, soit 268,6 millions de francs.

2. Les dépenses d'équipement

Elles s'élèvent à 1,559 milliard de francs en crédits de paiement, soit une progression de 6,5% et à 1,492 milliard de francs en autorisations de programme, soit une diminution de 0,8%. L'an dernier, les crédits de paiement progressaient de 15,3% et les autorisations de programme de 3,7%.

Leur évolution est retracée dans le tableau ci-dessous.

(en millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1988	1989	89/88	1988	1989	89/88
			%			%
Titre V-Investissements exécutés par l'Etat	102,5	107,0	+ 4,4	106,8	114,3	+ 7,0
(51-12) Etudes à l'entreprise	7,0	7,0	-	6,5	5,0	- 23,1
(51-40) Interventions dans le domaine foncier	2,0	1,0	- 50,0	3,0	3,0	-
(51-91) Hydraulique : travaux sur ouvrages domaniaux	0,3	0,3	-	0,3	0,3	-
(51-92) Forêts : acquisitions, travaux	36,2	36,2	-	39,0	39,0	-
(56-20) Enseign. et format. agricoles	35,0	38,0	+ 8,5	46,0	47,0	+ 2,2
(57-01) Equipement des services	22,0	24,5	+ 11,4	12,0	20,0	+ 66,7
Titre VI-Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1.401,5	1.384,6	- 1,2	1.357,2	1.445,6	+ 6,5
(61-02) Conservatoire de la forêt méditerranéenne	100,0	100,0	-	100,0	100,0	-
(61-21) Recherche	46,0	56,4	+ 22,6	40,0	46,9	+ 17,3
(61-40) Adaptation de l'appareil de production	442,9	431,9	- 2,5	460,5	530,5	+ 15,2
(61-61) Transformation et commercialisation des produits agricoles et de la mer	436,3	420,0	- 3,7	435,0	443,7	+ 2,0
(61-70) Promotion et contrôle de la qualité	1,1	1,1	-	1,2	1,0	- 16,7
(61-80) Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural	26,3	26,3	-	20,0	10,0	- 50,0
(61-84) Actions coordonnées de développement régional	204,5	204,5	-	138,5	203,5	+ 3,0
(61-92) Forêt : acquisitions et travaux	137,4	137,4	-	100,0	100,0	-
(66-20) Enseign. et format. agricoles	7,0	7,0	-	12,0	10,0	- 16,7
Total dépenses en capital	1.504,0	1.491,6	- 0,8	1.464,0	1.559,9	+ 6,5

a) Les investissements réalisés par l'Etat

Le montant des investissements directs de l'Etat s'élève à 107,0 millions de francs en autorisations de programme (+ 4,4%) et 114,3 millions de francs en crédits de paiement (+ 7,0%).

– Les autorisations de programme ouvertes pour des **interventions dans le domaine forestier** sont réduites de 50% et les crédits de paiement sont reconduits à leur niveau de 1988. Ces crédits permettent d'établir les cartes départementales et le répertoire de la valeur des terres.

– Les crédits d'équipement de **l'enseignement agricole technique et supérieur public** progressent de 8,5% en autorisations de programme et de 2,2% en crédits de paiement. Ces crédits permettront de poursuivre l'équipement informatique, scientifique et technologique dans l'enseignement technique et supérieur et d'entretenir les bâtiments des établissements publics.

– Les crédits pour l'équipement des services sont en augmentation de 11,4% pour les autorisations de programme et de 66,7% pour les crédits de paiement.

– Les dotations d'équipement ouvertes en 1988 pour la **production et la sauvegarde de l'espace forestier** et pour **l'aménagement et la remise en état d'ouvrages hydrauliques domaniaux** sont reconduites en autorisations de programme et en crédits de paiement.

b) Les subventions d'investissement

Le montant des subventions d'équipement accordées par l'Etat est fixé à 1,385 milliard de francs en autorisations de programme (- 1,2%) et 1,445 milliards de francs en crédits de paiement (+ 6,5%).

– L'effort entrepris en faveur de **la recherche** dans le budget pour 1988 est poursuivi. Les autorisations de programme augmentent de 22,6% (24,3% en 1988) et les crédits de paiement croissent de 17,3% (52,2% l'an dernier). L'accent est mis essentiellement sur la recherche-développement en industrie agro-alimentaire, la sélection végétale, les études vétérinaires et alimentaires et la formation à la recherche.

– Les autorisations de programme inscrites au titre de **l'adaptation de l'appareil de production** diminuent de 2,5% mais les crédits de paiement progressent de 15,7%. A l'intérieur de ces dotations, la primauté est donnée à la modernisation des exploitations et aux travaux hydrauliques.

– Au sein du chapitre relatif à **la transformation et à la commercialisation des produits agricoles et de la mer**, seuls les crédits du fonds d'intervention stratégique s'accroissent en autorisations de programme, + 14,4% et en crédits de paiement, + 115,4%. Les moyens d'engagement pour les P.O.A. sont reconduits mais les crédits de paiement diminuent.

– Les autorisations de programme ouvertes en 1988 au titre des **actions coordonnées de développement régional** seront reconduites et les crédits de paiement progresseront de 8%. Il s'agit de financer de grands travaux d'aménagements régionaux dans le domaine de l'équipement hydraulique notamment.

– Les autres chapitres verront leur dotation en autorisations de programme reconduite au même niveau qu'en 1988 et leurs crédits de paiement réduits par rapport à l'an dernier.

Il s'agit du chapitre concernant l'amélioration du cadre de vie et l'aménagement de l'espace rural qui voit ses crédits de paiement réduits de 50 %, du chapitre relatif à la promotion et au contrôle de la qualité dont les crédits de paiement régressent de 16,7% et enfin du chapitre de l'enseignement agricole privé qui supporte une réduction de ses moyens de paiement de 16,7%.

Ces réductions visent essentiellement l'aménagement et les équipements collectifs en montagne et en zones défavorisées (- 50%), l'équipement des laboratoires et des établissements vétérinaires (- 17%) et l'enseignement technique agricole privé (- 28%).

– Enfin, les subventions à la forêt sont strictement reconduites en autorisations de programme et en crédits de paiement.

3. LES ACTIONS BUDGETAIRES DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET

La présentation par action permet de mieux appréhender l'affectation des crédits budgétaires du ministère de l'agriculture.

Actions	Crédits 1988		P.L.F. 1989		Variation en %	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
01 - Services centraux	11,0	5.708,1	13,0	5.306,9	+ 18,2	- 7,0
02 - Services extérieurs	14,5	2.247,3	17,5	2.259,9	+ 20,7	+ 0,6
09 - Opérations ne concernant pas directement l'agriculture	-	52,6	-	50,0	-	- 4,9
10 - Soutien et accompagnement	2,0	339,0	2,0	401,4	-	+ 18,4
21 - Recherche	40,7	69,5	49,1	69,4	+ 20,6	- 0,2
22 - Enseignement, formation et développement agricoles	42,0	3.322,0	45,0	3.518,3	+ 7,1	+ 5,9
23 - Formation professionnelle	-	5,4	-	4,5	-	- 15,8
30 - Protection sociale et prévoyance en agricult.	-	10.377,7	-	11.551,7	-	+ 11,3
40 - Adaptation de l'appareil de production agric.	445,2	2.985,3	433,2	3.504,5	-	+ 17,4
50 - Valorisation de la production agricole	1,0	6.481,2	0,5	5.709,0	- 50,0	- 11,9
60 - Dévelop. de la transformation et de la commercial. des produits agro-aliment.	436,3	436,0	420,0	444,9	- 3,7	+ 2,0
70 - Promotion et contrôle de la qualité	4,6	291,6	4,6	490,8	-	+ 68,3
80 - Amélioration du cadre de vie	230,8	1.498,5	230,8	1.731,1	-	+ 15,5
90 - Mise en valeur de la forêt	275,9	1.187,6	275,9	1.190,7	-	+ 0,3
Total	1.504,0	35.001,9	1.491,6	36.233,0	- 0,8	+ 3,5

Les trois principaux postes de dépenses du budget de l'agriculture sont :

- la **protection sociale** avec 31,9% (11,551 milliards de francs),
- **l'adaptation, la valorisation et le développement de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et alimentaires** avec 26,7% (9,658 milliards de francs),
- **les services centraux et extérieurs du ministère de l'agriculture** absorbent 20,9% du budget de l'agriculture (7,567 milliards de francs) mais ce poste comprend les charges de bonification des prêts du Crédit agricole (3,509 milliards de francs). Hors charges de bonification, les moyens de fonctionnement du ministère représentent 11,20%.

Ces trois rubriques représentent près de 80% du total des crédits ouverts.

La part de **l'enseignement et de la formation professionnelle** est de 9,7% avec 3,523 milliards de francs.

Les crédits alloués à **la recherche** d'un montant de 69,4 millions de francs représentent seulement 0,19%.

La part des crédits consacrés à **la promotion et au contrôle de la qualité** est de 1,4%, celle de **l'amélioration du cadre de vie** de 4,8% et celle de **la forêt** de 3,3%.

L'évolution des dotations par action est la suivante :

- Les crédits de l'action « **Protection sociale et prévoyance en agriculture** » progresseront de 11,3% en 1989 en raison de l'ajustement de la subvention au B.A.P.S.A. (+ 1,179 milliard de francs) et des crédits pour l'allocation aux adultes handicapés (- 5,00 millions de francs).

- L'action « **Valorisation de la production agricole** » disposera d'une enveloppe de crédits réduite par rapport à 1988, en autorisations de programme (- 50%) et en crédits de paiement (- 11,5%).

Cette réduction de moyens provient de l'ajustement en baisse des crédits d'intervention alloués aux offices agricoles (ONILAIT, OFIVAL, ONIVINS et ONIFLHOR) - 376,88 millions de francs et des crédits destinés aux subventions économiques, - 399,52 millions de francs (dont ONIVINS - 9,52 MF, régime des alcools - 404,00 MF).

Les crédits de primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes sont complétés à hauteur de 11,10 millions de francs.

- Les crédits destinés à l'action « **l'adaptation de l'appareil de production agricole** » progresseront de 17,4% en crédits de paiement.

Les mesures nouvelles portent notamment sur :

- les agriculteurs en difficulté.	+ 300,00 MF
- le retrait des terres et l'extensification	+ 205,00 MF
- les SAFER	+ 15,00 MF
- la dotation jeunes agriculteurs	+ 87,00 MF
- l'I.V.D.	- 106,00 MF
- le fonds d'action rurale	- 23,80 MF
- le C.N.A.S.E.A.	- 4,99 MF

- Les évolutions concernant l'action de **développement de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles et alimentaires** sont dues essentiellement à l'ajustement des crédits du Fonds d'intervention stratégique qui sera doté de 154,5 millions de francs en autorisations de programme et de 155,5 millions de francs en crédits de paiement.

- **L'enseignement, la formation et le développement agricoles** bénéficieront de dotations en augmentation de 5,9% en crédits de paiement et de 7,1% en autorisations de programme.

Les mesures nouvelles les plus importantes concernent :

- la création nette de 130 emplois	
- l'ajustement des crédits de personnel.	+ 37,60 MF
- l'ajustement des crédits destinés aux bourses	+ 16,42 MF
- la mise en oeuvre de la loi du 31 décembre 1984	
dans l'enseignement privé	+ 73,65 MF

- Les crédits alloués à la **protection et au contrôle de la qualité** sont abondés de 100,00 millions de francs pour permettre l'éradication de la leucose et 102,21 millions de francs à la suite du regroupement, sur cette action, des crédits de personnels et de fonctionnement des laboratoires vétérinaires qui seront pris en charge dorénavant par le nouvel établissement public du centre national des études vétérinaires et alimentaires.

- **L'amélioration du cadre de vie et l'aménagement de l'espace rural** disposera d'un crédit supplémentaire de 229,5 millions de francs pour renforcer les actions en faveur des zones défavorisées (221,5 MF) et la mécanisation en montagne (+ 8,00 MF). Le financement des décisions de la conférence agricole du 25 février 1988 représente 200,0 millions de francs.

- Enfin, les crédits de l'action relative à la **mise en valeur de la forêt** progresseront de 0,3% en crédits de paiement. Le montant des autorisations de programme ouvertes en 1988 sera reconduit en 1989.

L'examen des grandes masses du budget de l'agriculture qui précède a mis en évidence les choix faits par le ministère de l'agriculture et de la forêt. Il convient d'affiner l'analyse en suivant dans le détail l'évolution des crédits affectés aux principales priorités du ministère.

CHAPITRE II

LES ACTIONS NOUVELLES ET PRIORITAIRES

Le budget de l'agriculture pour 1989 comporte seulement trois mesures nouvelles proprement dites :

- deux mesures à caractère social : l'aide aux agriculteurs en difficulté (+ 300 millions de francs) et l'ajustement de la subvention au B.A.P.S.A. (+ 1.179 millions de francs);
- une mesure relative aux structures agricoles : il s'agit de la mise en oeuvre des dispositions communautaires visant le retrait des terres et l'extensification (+ 250 millions de francs).

A. LES AGRICULTEURS EN DIFFICULTE

Depuis trente ans, l'agriculture française ne cesse de se moderniser. Plusieurs générations ont consenti des efforts considérables pour s'équiper, s'initier aux techniques nouvelles, agrandir leurs exploitations et finalement placer l'agriculture au premier rang et parmi les premières dans le monde. Ce processus n'en demeure pas moins inachevé.

A côté d'exploitations performantes, d'autres souffrent de structures inadaptées qui ne permettent pas d'assurer un revenu et des conditions de vie et de travail décentes.

Aujourd'hui, 45.000 exploitations agricoles sont en situation difficile, plus de 22.000 sont jugées impossibles à « redresser ». 10.000 agriculteurs ne peuvent pas payer leurs cotisations sociales.

Pour faire face à cette situation, plusieurs mesures exceptionnelles ont été prises au cours de l'année 1988 pour venir en aide à ces agriculteurs en difficulté.

C'est ainsi que dans le cadre de la conférence agricole du 25 février 1988 organisée par le précédent gouvernement, des mesures visant à alléger le poids de la dette financière ont été prises.

Aujourd'hui, le projet de loi de finances propose de poursuivre ces mesures.

Il convient d'examiner ces dispositifs mis en place après avoir mesuré le poids de l'endettement des exploitations agricoles.

Sans vouloir personnaliser et politiser le débat, votre rapporteur vous propose pour la commodité de l'exposé de parler du « Plan Guillaume » et du « Projet Nallet » pour qualifier chacun de ces dispositifs.

1. L'endettement des exploitations agricoles

L'endettement des exploitations agricoles s'est accru rapidement à partir de 1984, après avoir évolué à un rythme inférieur à celui de l'indice des prix du PIB. Il a augmenté en valeur réelle de 5% en 1985 et de 2,3% en 1986.

Il est constitué essentiellement d'emprunts à long et moyen termes (70%) mais c'est l'endettement à court terme qui a le plus fortement augmenté.

Sa part dans l'endettement total est passée de 26% en 1979 à 30% en 1986.

Cet endettement à court terme est constitué de dettes auprès de fournisseurs, d'emprunts à court terme et des découverts bancaires ou retard de paiement.

En 1986, l'endettement moyen d'une exploitation était de 282.100 francs.

Ces chiffres recouvrent des disparités importantes selon les systèmes de production et les régions.

Ce sont les exploitations hors sol qui ont le niveau d'endettement le plus élevé par rapport aux autres systèmes, 486.500 francs en moyenne en 1986. Ensuite, ce sont les cultures végétales et la viticulture qui ont la valeur d'endettement la plus élevée.

Les départements du grand-Ouest sont les plus durement touchés ainsi que les régions de productions maraîchères sous serre.

Les causes de cette dégradation de la situation financière sont la limitation des volumes de production (secteur laitier), le renversement du différentiel entre les taux d'intérêt et les taux d'inflation (aujourd'hui le taux d'inflation avoisine 3% alors que les taux d'intérêt non bonifiés s'établissent à 10%).

2. Le Plan « Guillaume »

Lors de la conférence agricole du 25 février 1988, le gouvernement a mis en place un fonds d'allègement de la dette agricole (F.A.D.A.) et pris des mesures en faveur d'une réinsertion professionnelle par le décret du 4 mai 1988.

a) Le fonds d'allègement de la dette agricole

Un dispositif d'allègement des charges financières des agriculteurs a été décidé, sous le nom de Fonds d'allègement de la dette agricole, lors de la conférence agricole du 25 février 1988.

Il a été doté de 2 milliards de francs de crédits budgétaires, imputés sur le chapitre de la bonification des prêts, et mis à la disposition de la Caisse nationale de Crédit agricole au fur et à mesure du remboursement des dépenses facturées par les différentes banques parties prenantes. Ce dispositif est appelé à s'appliquer pendant trois ans, selon des principes arrêtés après concertation avec les organisations professionnelles agricoles.

Il comporte trois niveaux d'intervention :

- une mesure générale de prise en charge d'intérêts sur les prêts bonifiés souscrits entre la mi-octobre 1981 et la fin juin 1986, destinée à ramener les intérêts dus sur l'encours de ces prêts au niveau des taux de juillet 1986. Cet allègement concerne tous les prêts bonifiés, y compris les prêts fonciers, calamités, et les prêts à moyen terme ordinaires, et s'applique aux annuités à échoir entre janvier 1988 et décembre 1990. La dépense estimée au titre de cette première mesure est, pour les trois années de 1.200 à 1.300 MF;

- une mesure de remise d'intérêts sur les prêts non bonifiés à vocation exclusivement agricole, souscrits pendant la même période de référence auprès du Crédit agricole et des autres établissements de crédit, applicable également jusqu'au 31 décembre 1990;

– le troisième niveau du dispositif a pour objectif de traiter au cas par cas la situation des exploitations mises en difficulté par leur surendettement. Ces mesures peuvent prendre la forme de prises en charge d'intérêts complémentaires à celles appliquées au titre des niveaux 1 et 2, voire, en accord avec le banquier, d'opérations de restructuration d'endettement, excluant néanmoins les remises portant sur le capital restant dû et les prises en charge d'intérêts sur des encours à court terme.

Pour la mise en oeuvre des niveaux 2 et 3 du dispositif, ont été constituées, sous la présidence des Préfets de département, des commissions tripartites réunissant l'administration, les organisations professionnelles agricoles et le Crédit agricole mutuel. Une enveloppe a été mise à la disposition de chaque Préfet, à qui il revient, après avis de la commission départementale, d'en décider l'affectation entre les niveaux 2 (mesure générale) et 3 (mesures spécifiques) pour les trois années de fonctionnement du fonds.

A cet égard, l'économie initiale du dispositif a été modifiée au mois de juillet, de façon à accroître les moyens affectés au traitement individualisé des agriculteurs en situation financière difficile.

A cet effet, il a été décidé de limiter la remise d'intérêts applicable de façon systématique aux prêts non bonifiés à 1,5 point, et de recalculer en conséquence le montant des enveloppes départementales.

Compte tenu de leur caractère systématique, les remises d'intérêts applicables aux prêts bonifiés (niveau 1 du Fonds d'allégement) sont celles dont l'application est la plus avancée.

Pour les niveaux 2 et 3, les préfets disposent depuis la fin juillet du montant de l'enveloppe allouée à leur département. Ils ont sollicité du Crédit agricole et des établissements de crédit également concernés, les informations nécessaires aux décisions générales (choix du taux de remise sur les prêts non bonifiés, critères de sélection des dossiers admis au traitement spécifique), et individuelles (nature et montant des aides de niveau 3). La mise en oeuvre de ces décisions est intervenue à la suite de ces travaux préparatoires, depuis le mois de septembre 1988.

b) Les mesures de réinsertion sociale

L'objectif est de faciliter dans toute la mesure du possible la réinsertion professionnelle des agriculteurs qui sont dans l'obligation de cesser leur activité agricole.

Cette action intéresse toutes les personnes-travaillant sur l'exploitation : chefs d'exploitation, conjoints et aides familiaux. Ceux-ci doivent s'engager à ne plus exercer une activité agricole en qualité de chef d'exploitation.

Les demandeurs peuvent bénéficier d'une formation professionnelle dans le cadre de stages agréés par l'Etat.

Leur protection sociale est assurée pendant la durée des stages et au delà durant une période de douze mois. Les agriculteurs concernés peuvent prétendre à une prime de départ de 20.000 F.

3. Le projet « Nallet »

Un crédit de 300 millions de francs est inscrit dans le projet de budget pour 1989 en faveur des agriculteurs en difficulté.

Il doit permettre la mise en place d'un dispositif ayant pour objectif de faciliter le redressement des exploitations viables tout en offrant des solutions aux agriculteurs dont les exploitations apparaissent irrémédiablement compromises.

Ce dispositif « agriculteurs en difficulté » doit se substituer aux procédures en place pour aider les producteurs de certains secteurs et notamment au fonds d'allègement de la dette agricole créé en 1988 par M. Guillaume.

Il sera prolongé par l'extension à l'agriculture de procédures juridiques et judiciaires pour traiter les difficultés des exploitations dans le cadre de la loi d'adaptation agricole.

a) Le dispositif prévu

Une Commission Départementale des Agriculteurs en Difficulté sera constituée dans chaque département. Elle se substituera aux différentes commissions assurant jusqu'à présent la gestion des aides.

Sa composition sera la suivante :

- Administrations concernées
- Trésorier Payeur Général
- Directions départementales de l'agriculture et de la forêt, services fiscaux
- Directions d'organismes à caractère social
- Chambres d'agriculture
- Organisations syndicales représentatives.

Outre ces différents représentants, la Commission pourra s'adjoindre des personnalités qualifiées (représentant le Crédit agricole, la Coopération ou la M.S.A.), ainsi que des experts pouvant être amenés à lui présenter des rapports (rapports d'audit exécutés par les Centres de gestion par exemple).

Elle pourra être saisie par les agriculteurs concernés, leurs créanciers (avec accord de l'agriculteur) ou le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt. La Commission donnera son avis sur les cas examinés après avoir entendu le rapport d'audit qui lui sera présenté.

Le Préfet se prononcera alors sur l'attribution ou non des aides selon que l'agriculteur est considéré comme redressable ou, a contrario, comme devant bénéficier d'une procédure de reconversion.

) En raison des nombreuses initiatives prises par le mouvement associatif, il sera instamment demandé aux Préfets de favoriser leur action ainsi que celle des conseils généraux.

Ces associations auront notamment pour mission d'instruire et d'examiner les dossiers (préparation des travaux), d'assurer le suivi et le conseil aux agriculteurs en difficulté: en l'absence d'association, les A.D.A.S.E.A. pourront éventuellement jouer ce rôle.

Outre la mobilisation des moyens locaux (Conseil général, Profession), le Préfet disposera de l'audit d'exploitation qui pourra être pris en charge financièrement par l'Etat (2/5), les fonds locaux (2/5) et les agriculteurs eux-mêmes (1/5) (dans la limite d'un plafond de 5.000 F).

Il sera également en mesure d'octroyer une aide de l'Etat au suivi de l'exploitation durant la période de son redressement.

b) Les aides

Les aides sont destinées à des exploitations considérées comme redressables (après audit).

L'objet de ces aides est de favoriser la conclusion de plans de redressement en contrepartie d'un rééchelonnement des créances.

Dans cette perspective, deux mesures sont prévues :

- Une prise en charge sur fonds publics de l'allègement des frais financiers (étalement de la dette, consolidation).

- Une aide au maintien de la couverture sociale qui prendra la forme d'un étalement de la dette sociale par le biais de prêts avec différé de paiement des arriérés de cotisations sociales, ou d'une prise en charge partielle des cotisations (1/5 maximum, soit un montant correspondant à la cotisation maladie).

Les aides à la reconversion des agriculteurs non redressables.

Elles sont au nombre de trois :

- celles prévues par le décret du 4 mai 1988 : formation rémunérée, prime d'attente de 20.000 F pouvant être majorée en cas de changement d'habitation ;

- le revenu minimum d'insertion ;

- celles qui seraient octroyées dans le cadre d'un dispositif « d'attente de la retraite » –différent de la prépension et du revenu minimum d'insertion– pour les personnes de plus de 55 ans (procédure à l'étude).

L'ensemble de ces mesures sera complété par le dispositif de redressement qui sera mis en place par la loi d'adaptation.

4. L'articulation des deux dispositifs

Le dispositif « agriculteurs en difficulté » prend la suite de celui mis en place par le volet 3 du fonds d'allègement de la dette agricole.

La composition nouvelle de la commission est élargie aux représentants du département et sa compétence s'étendra dorénavant aux problèmes sociaux.

L'enveloppe financière est celle dégagée dans le cadre du fonds d'allègement de la dette agricole, environ 260 millions de francs complétée par la mesure nouvelle inscrite dans le projet de budget pour 1989, soit 300 millions de francs. Le crédit de 300 millions sera réservé à la prise en charge des cotisations sociales, des dépenses de reconversion et des audits. La somme de 260 millions de francs est affectée aux allègements de la dette financière.

L'articulation des deux dispositifs pose toutefois un problème. Le dispositif « agriculteurs en difficulté » est une procédure administrative de redressement qui viendra s'ajouter à celles déjà prévues dans le cadre de la loi d'adaptation : le règlement amiable et le redressement judiciaire.

Rappel des 3 procédures

PHASE 1	PHASE 2	PHASE 3
<p><u>Dispositif Agriculteurs en difficultés</u></p> <p>Une commission</p> <p>- évalue la situation de l'entreprise d'après un rapport d'audit</p> <p>- attribue des aides aux exploitations jugées redressables.</p>	<p><u>Procédures de règlement amiable</u></p> <p>Une commission de conciliation :</p> <p>- examine et évalue la situation de l'exploitation</p> <p>- le cas échéant, elle saisit le président du Tribunal afin que celui-ci nomme un conciliateur. Le conciliateur cherche à favoriser un accord amiable entre le débiteur et les créanciers.</p>	<p><u>Procédure de redressement et de liquidation judiciaires</u></p> <p>Phase d'évaluation</p> <p>entreprise redressable entreprise non redressable</p> <p>Plan de redressement</p> <p>Réussite Echec</p> <p>Rétablissement de l'entreprise Liquidation des biens</p>

(1) Procédure obligatoire avant l'ouverture d'une procédure de redressement.

Ainsi, alors que l'on souhaitait mettre en place des procédures rapides, simples et efficaces, on constate que le mécanisme proposé est composé de trois procédures successives dont deux se ressemblent étrangement.

On constate, en effet, que lors des procédures 1 et 2 du schéma précédent (lorsque la première n'a pas permis de redresser la situation), on procède à :

- un examen approfondi de la situation,
- une évaluation des chances de redressement,
- la recherche d'arrangements avec les créanciers.

Aussi peut-on s'interroger sur l'intérêt et l'efficacité des mécanismes proposés car si la procédure 1 a l'avantage d'éviter dans tous les cas le déclenchement d'une procédure judiciaire, on peut toutefois s'interroger sur la raison d'être, dans la pratique, d'une telle succession de procédures.

En effet, si le dispositif « agriculteurs en difficulté » a échoué alors qu'il y avait accord des principaux créanciers et attribution d'aides publiques, on peut sérieusement penser que la phase suivante - le règlement amiable - sera un passage obligé mais a priori inutile (même processus mais sans aides).

C'est pourquoi, si en raison d'impératifs juridiques (l'attribution des aides serait du ressort d'une procédure administrative alors que le règlement amiable dépend d'une procédure judiciaire), il semble nécessaire de maintenir deux commissions, il serait toutefois souhaitable que ces deux commissions travaillent en parallèle dans le cadre d'une même phase d'un dispositif destiné à aider les agriculteurs en difficulté.

Des précisions devront être apportées par le gouvernement sur l'articulation de ces dispositifs entre eux et avec le revenu minimum d'insertion lors des débats budgétaires.

B. LA PROTECTION SOCIALE EN AGRICULTURE

Avec 58,794 milliards de francs, les crédits affectés à l'action sociale représentent près de 44% de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture (1). La majeure partie est inscrite au B.A.P.S.A. Mais il ne faut pas négliger pour autant les problèmes posés par le financement de la garantie contre les calamités agricoles qui deviennent très aigus.

(1) Ce chiffre comprend les dépenses du BAPSA (hors participation professionnelle, subvention du budget du ministère et allocations aux adultes handicapés) soit 47,511 milliards de francs et les crédits du chapitre 46-32 « Prestations sociales en agriculture » d'un montant de 11,283 milliards de francs.

1. Le financement des prestations sociales

Au budget du ministère de l'agriculture, les crédits concernant la protection sociale apparaissent au chapitre 46-32 « Protection sociale en agriculture » qui sera doté en 1989 de 11,283 milliards de francs en augmentation de 11,6% par rapport à 1988. Ces crédits sont ventilés à hauteur de 9,156 milliards de francs pour la subvention au B.A.P.S.A., à concurrence de 1,5 milliards de francs pour la contribution du budget général au financement des prestations familiales servies aux non salariés agricoles et, enfin, pour 627 millions au titre de la participation de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés.

L'évolution de la subvention d'équilibre au B.A.P.S.A. ne permettra pas néanmoins de freiner l'augmentation des cotisations professionnelles qui progresseront de 7,3% en moyenne, voire de 15% pour certains départements du fait du rebaselement des données économiques servant de base au calcul des cotisations sociales.

Cette évolution est regrettable car elle est supérieure à celle des revenus des exploitations et contribue à fragiliser certaines exploitations.

2. La garantie contre les calamités agricoles

Les agriculteurs victimes d'aléas climatiques peuvent, à l'heure actuelle, être indemnisés selon trois procédés différents : grâce au jeu des garanties normales d'assurance (pour les risques assurables), à la procédure d'indemnisation des calamités agricoles mise en place par la loi du 10 juillet 1964 (pour les risques non assurables), et grâce à la procédure d'indemnisation des catastrophes naturelles prévue par la loi du 13 juillet 1982.

Pour ce qui concerne l'indemnisation des calamités agricoles proprement dites, la loi du 10 juillet 1964 a créé, parallèlement à la possibilité d'obtenir des prêts bonifiés, un mécanisme d'indemnisation financé par le fonds national de garantie contre les calamités agricoles qui a un double objet : indemniser les exploitants victimes de calamités non assurables ; favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles assurables. Il est alimenté de deux manières :

- par une contribution additionnelle aux primes ou cotisations d'assurance couvrant, à titre exclusif ou principal, les dommages aux cultures, récoltes, bâtiments et au cheptel mort ou vif affectés aux exploitations agricoles. Le taux de cette contribution est de 10% des cotisations incendie et de 5% des cotisations des autres risques (tempête, grêle, mortalité du bétail) ;

– par une subvention de l'Etat au moins égale au produit de la contribution additionnelle mentionnée ci-dessus.

Toutefois, le Fonds national de garantie des calamités agricoles s'est trouvé dans l'obligation, à la suite des dépenses exceptionnelles qu'il a dû exposer en 1986 et 1987, d'emprunter 1.500 millions de francs à la Caisse nationale de crédit agricole. Les ressources susceptibles de varier dans les années à venir entre 700 et 800 millions de francs permettront tout au plus, compte tenu des charges de remboursement de l'emprunt contracté, de consacrer annuellement à l'indemnisation des agriculteurs et au développement de l'assurance une somme de 430 millions de francs.

Le Fonds national de garantie des calamités agricoles a dû essentiellement indemniser en 1987 les conséquences de la sécheresse de l'été 1986.

L'ensemble des indemnités versées au cours de l'année 1987 s'est élevé à 2.498 millions de francs dont près de 2.350 millions au titre de cette seule sécheresse.

En 1988, le Fonds a, à la date du 30 juin, commencé à indemniser les conséquences du gel de janvier 1987 pour environ 50 millions de francs. Il aura également à indemniser les dommages survenus au cours de cette même année du fait des inondations du printemps, de la pluviosité excessive du printemps et de l'été et de la tempête du 15 octobre 1987 dans l'ouest de la France. Le montant total des indemnités correspondantes ne devrait pas dépasser la somme de 300 millions de francs.

Si environ 300.000 agriculteurs ont été indemnisés au titre des sinistres de 1986 ce chiffre ne sera pas supérieur à 50.000 concernant les sinistres de 1987.

Il est trop tôt (fin juillet 1988) pour prévoir le poids des sinistres 1988 sur les ressources du Fonds en 1989, mais tout laisse à penser qu'il ne sera pas plus important que celui des sinistres 1987 sur les ressources 1988.

A une question posée par votre rapporteur spécial, le ministère de l'agriculture a répondu que la réflexion engagée sur les réformes à apporter, au vu de l'expérience des dernières années, au dispositif d'indemnisation des calamités devait être poursuivie, en liaison avec les organismes d'assurances et les organisations professionnelles agricoles.

Le ministère estime que le dispositif d'indemnisation des calamités doit apporter une compensation équitable aux pertes subies, tout en restant compatible avec les possibilités de financement de l'Etat et des agriculteurs. Aussi, il précise que les conditions d'indemnisation pourraient être revues en tenant compte du fait que certains aléas sont normalement supportables par les exploitations, les pertes graves méritant au contraire de faire l'objet d'un traitement plus favorable.

Les modalités d'instruction des dossiers pourraient être réformées pour arriver à des évaluations plus précises des pertes subies.

Ces réflexions menées par le ministère devraient également aborder les problèmes du financement du Fonds national de garantie des calamités agricoles.

Une réforme permettrait ainsi d'adapter la loi de 1964 et les textes d'application et de rénover en profondeur le système de garantie contre les calamités agricoles dont la nécessité a été démontrée depuis une vingtaine d'années.

C. LE RETRAIT DES TERRES ET L'EXTENSIFICATION

Dans le projet de budget pour 1989, un crédit de 205 millions de francs a été inscrit afin de financer le dispositif de retrait des terres et les premières mesures d'extensification.

1. Un remède à la surproduction ?

Le retrait des terres de la production agricole, compensé par des aides, a été introduit pour des motifs affichés de réduction de productions dites excédentaires.

Cette mesure remet en cause certaines idées : la terre est le facteur de production le plus rare, la terre est une valeur de placement, c'est un bien patrimonial.

Une telle mesure est déjà utilisée aux Etats-Unis pour réduire temporairement l'excédent de certaines productions en ne cultivant plus une fraction plus ou moins grande de la surface labourable de l'exploitation. Elle a permis de constituer une réserve foncière à long terme de 10% de la surface agricole utile.

Face à cette expérience américaine, le mécanisme de retrait de terre a été adopté afin de limiter l'offre par la mise hors culture de terres labourables et pour compléter les décisions prises sur les stabilisateurs budgétaires. Il a été conçu comme une mesure d'accompagnement à une politique de réduction des excédents.

2. Le dispositif européen

La C.E.E. a adopté, par deux règlements du 24 février et du 29 avril 1988, un dispositif visant à inciter les exploitants à retirer des terres arables de la production. Cette mesure doit contribuer à la maîtrise de l'augmentation de la production agricole et des dépenses du F.E.O.G.A. Le dispositif communautaire prévoit une aide compensatoire au revenu sur cinq ans pouvant avoir un caractère forfaitaire, modulable selon les zones, avec un taux de remboursement communautaire de 50%, 25% et 15% selon les tranches. L'objectif pour 1992 concerne 2 millions d'hectares représentant 4,6 millions de tonnes de céréales pour un coût de 300 millions d'ECUS; le retrait des terres ne modifie pas la situation et les obligations des agriculteurs en matière fiscale et sociale. Par ailleurs, la décision de retrait incombe au producteur, c'est-à-dire à celui qui exploite les terres.

Ce dispositif s'inscrit dans un ensemble de mesures plus larges comprenant l'extensification, applicable en janvier 1989, les programmes spécifiques aux zones écologiquement fragiles, actuellement en cours d'examen.

3. Les modalités d'application

Le régime d'aide est ouvert à titre expérimental pour une année, jusqu'au 31 décembre 1989. Cette approche permettra d'établir un premier bilan de la mesure et d'examiner les modifications à y apporter le cas échéant, compte tenu notamment des autres actions socio-structurelles qui seront décidées en matière d'extensification par exemple.

Les terres retirées pour une exploitation ne pourront pas représenter plus d'un tiers des terres arables de celle-ci, afin d'éviter la stérilisation d'exploitations entières.

Le montant de l'aide versée par hectare retiré sera plafonné par exploitation. En cas d'utilisation à des fins non agricoles, l'aide sera réduite forfaitairement.

Le montant des primes sera fixé par petites régions agricoles à l'intérieur d'un cadre régional et départemental. Il sera modulé par référence à un taux moyen dans la limite de 20% afin qu'il n'existe pas d'écarts trop importants entre les zones.

Le montant de l'aide sera majoré, si le producteur s'engage à céder son exploitation en fermage au terme de son contrat, en vue de favoriser l'installation d'un jeune agriculteur.

Certaines zones seront exclues du système pour des risques d'incendie, de dégradation physique ou de dépeuplement.

Enfin, le projet soumis à l'approbation de la commission diffère dans le temps le recours à la jachère pâturée afin d'étudier sa cohérence avec les mesures concernant l'extensification de la production, notamment en viande bovine et ovine, pour lesquelles des distorsions de concurrence pourraient apparaître.

Votre rapporteur spécial espère que ce dispositif prendra en compte la spécificité de l'agriculture française et que le montant de l'aide, qui sera fixé, permettra de couvrir les coûts fixes.

La mise en oeuvre des dispositions communautaires concernant le retrait des terres et l'extensification pose un problème de cohérence avec l'aménagement du territoire qui doit être explicité.

Le retrait des terres de la production agricole risque d'accélérer le processus de désertification de l'espace rural déjà entamé dans certaines régions. Il conviendrait que le gouvernement explicite la politique d'aménagement du territoire qu'il souhaite mettre en oeuvre pour rechercher la cohérence et éviter les effets dévastateurs de ces mesures dans certaines parties fragiles de notre territoire rural, surtout au moment où les moyens de la DATAR diminuent. Car, il faut être conscient qu'il n'y aura pas d'aménagement global du territoire sans aménagement rural et il n'y aura pas d'aménagement rural sans le maintien des agriculteurs.

Le retrait de terres agricoles de la production pose également le problème de l'utilisation de l'espace agricole et de sa répartition entre agriculteurs.

La réglementation actuelle du contrôle des structures agricoles issues des lois de 1960 mais surtout de 1980 et de 1984, apparaît de plus en plus inadaptée à l'évolution du monde agricole. Elle freine la modernisation, réduit le nombre de non-exploitants candidats à l'accession au moment où les agriculteurs sont dans l'impossibilité de financer les acquisitions.

Le régime de contrôle des structures doit être remis à plat de façon pragmatique. Il serait souhaitable que le gouvernement indique ses intentions dans ce domaine.

Peut-être le projet de loi sur l'adaptation agricole apportera-t-il une solution ?

Le dispositif envisagé doit, par ailleurs, préserver la vocation exportatrice de notre secteur agro-alimentaire.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'excédent agricole contrôlé et mesuré reste tout de même notre sécurité alimentaire et, comme toute assurance, cela se paie.

CHAPITRE III

LES ACTIONS POURSUIVIES

A côté des actions nouvelles et prioritaires, le budget de l'agriculture pour 1989 prévoit les crédits nécessaires pour poursuivre les efforts déjà engagés dans les domaines de l'enseignement agricole, l'aménagement de l'espace rural et l'adaptation de l'appareil agricole.

L'analyse dans le détail de l'évolution des crédits permet de mettre en évidence les choix faits.

A. L'ACTION EDUCATIVE, LA FORMATION ET LA RECHERCHE

Le budget de l'enseignement agricole s'élèvera en 1989 à 3.763,7 millions de francs. Il progressera de 5,8%.

Cette revalorisation très positive des crédits s'inscrit dans le prolongement des mesures prises depuis 1986 en faveur de l'enseignement agricole.

Un effort financier substantiel a été réalisé au cours des dernières années pour faire de l'enseignement agricole un dispositif performant d'accompagnement des évolutions de l'agriculture.

C'est ainsi que les seules dotations allouées à l'action « enseignement et formation » ont augmenté de 25% environ depuis 1986.

1986 : 2.816 MF	
1987 : 3.004 MF	+ 6,7%
1988 : 3.322 MF	+ 10,6%
1989 : 3.518 MF	+ 5,9%

1. Les effectifs de l'enseignement agricole

Les effectifs scolarisés en 1987-1988 dans l'enseignement technique agricole ont progressé de 1,4%. L'augmentation a été plus importante dans l'enseignement public (+ 2,9%) que dans l'enseignement privé(+ 0,3%).

C'est dans le cycle supérieur que la croissance des effectifs a été la plus forte avec 7,9%; dans l'enseignement long, la croissance a été de 7%. En revanche, l'enseignement court a enregistré une régression des effectifs de - 1,3%.

Les effectifs scolarisés dans l'enseignement privé représentent avec 79.900 élèves 59% de l'effectif total, la part de l'enseignement public étant de 41% avec 55.800 élèves.

2. Les crédits de l'enseignement public

Les crédits consacrés à l'enseignement public en 1989 s'élèveront à 2,1 milliards de francs. Ils progresseront de 6%.

(en francs)

BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE			
Désignation des dépenses	Budget voté 1988	Projet de budget 1989	% 89/88
I. DEPENSES ORDINAIRES			
Dépenses de personnel.....	1 793 415 836	1 877 932 698	+ 4,7
Subvention de fonctionnement.....	63 539 018	99 345 499	+56,3
Frais de déplacement, matériel et fonctionnement courant.....	35 384 887	31 937 206	-10,8
Enseignement agricole privé			
. enseignement technique agricole	1 124 695 940	1 194 095 940	+ 6,2
. enseignement supérieur.....	47 381 870	51 634 108	+ 8,9
Bourses scolaires			
. enseignement technique.....	315 800 615	328 400 615	+ 4
. enseignement supérieur.....	22 602 515	26 422 515	+16,9
Transports scolaires.....	545 400	545 400	0
Formation continue et autres actions éducatives en milieu rural dont :	65 236 216	65 736 216	+ 0,8
. formation femmes d'agriculteurs	7 861 500	8 361 500	+ 6,4
. stages "installation"	16 102 978	16 102 978	0
. formation cadres syndicaux.....	24 308 089	24 308 089	0
Apprentissage.....	2 375 824	2 775 824	+16,8
Actions en faveur du développement dont aide au développement de la gestion	11 339 664	12 219 664	+ 7,8
Divers ENGREF-Réparation-Accidents du travail des élèves et étudiants	15 710 592	15 685 786	- 0,2
TOTAL DES DEPENSES ORDINAIRES	3 498 028 377	3 706 731 471	+ 5,9
II. DEPENSES EN CAPITAL :			
Autorisations de programme			
. enseignement public.....	35 000 000	38 000 000	+ 8,6
. enseignement privé.....	7 000 000	7 000 000	0
Total	42 000 000	45 000 000	+ 7,1
Crédits de paiement			
. enseignement public.....	46 000 000	47 000 000	+ 2,2
. enseignement privé.....	12 000 000	10 000 000	-16,7
Total	58 000 000	57 000 000	- 1,7
TOTAL DES DEPENSES ORDINAIRES + CREDIT DE PAIEMENT.....	3 556 028 377	3 763 731 471	+ 5,8

* globalisation des dotations d'heures supplémentaires et déplacement aux établissements d'enseignement supérieur

Les mesures nouvelles inscrites prévoient la création de 135 emplois dans les corps d'enseignants et d'ingénieurs et la transformation de 229 emplois de professeur de lycée professionnel agricole de 1er grade en emplois de 2ème grade (89) et en emplois de professeurs certifiés (140).

Ces mesures doivent permettre d'aligner le statut des enseignants des classes de cycle long des lycées d'enseignement professionnel agricole sur celui des personnels correspondants de l'éducation nationale.

Par ailleurs, 14 emplois sont supprimés dans les établissements d'enseignement agricole au titre des mesures générales d'économies.

Les crédits d'investissement pour l'enseignement agricole public s'élèveront à 38 millions de francs en autorisations de programme et à 47 millions de francs en crédits de paiement.

Ces crédits concernent :

Le secteur de l'enseignement agricole technique public

Les autorisations de programme (6 MF) sont destinées aux établissements d'enseignement technique agricole nationaux de Rambouillet et de Florac.

Les crédits de paiement (14 MF) inscrits dans le projet 1989 représentent la couverture partielle des opérations nouvelles et des programmes en cours.

Le secteur de l'enseignement supérieur public

Les crédits inscrits à ce titre s'élèvent à 14 MF. Ils sont destinés d'une part à des travaux d'entretien et de sécurité indispensables au bon fonctionnement des services avec notamment la remise en état de standards téléphoniques, d'autre part à des opérations de grande ampleur et de portée significative en matière économique : opérations relatives au développement de l'agro-alimentaire, au renforcement de potentiel de la profession vétérinaire (rationalisation du service de recherche clinique à l'ENV d'Alfort).

Enfin, de gros chantiers relatifs à la rénovation des bâtiments vétustes tels que ceux de l'ENSA de Montpellier doivent être engagés.

Le domaine de l'audiovisuel et de l'informatique

Les crédits destinés à l'informatique et aux moyens audiovisuels des établissements d'enseignement d'un montant de 18 MF en autorisations de programme et de 20 MF en crédits de paiement, permettront de renfor-

cer et de moderniser les équipements technologiques des lycées agricoles et des lycées d'enseignement professionnel agricole, de développer la coopération inter-établissement dans le domaine de l'exploitation des logiciels pédagogiques et de poursuivre la mise en place de centres régionaux d'information pédagogique et technique en collaboration avec les établissements publics d'enseignement agricole locaux.

3. L'enseignement agricole privé

L'enseignement technique agricole privé verra ses moyens augmenter de 69,4 millions de francs, soit une progression de 6,3% par rapport à 1988. Cette croissance intervient après les remises à niveau importantes réalisées en 1986 et 1987 pour permettre l'application de la loi du 31 décembre 1984 portant réforme des relations entre l'Etat et l'enseignement agricole privé.

A ce jour, tous les textes d'application de la loi n'ont pas encore été publiés.

Deux décrets sont déjà publiés. Il s'agit du décret portant création du conseil national de l'enseignement agricole (décret du 19 juin 1985 modifié par le décret du 24 décembre 1987) et du décret relatif à la passation des contrats entre l'Etat et les établissements d'enseignement agricole privés (décret du 14 septembre 1988).

Deux autres décrets sont en cours de préparation.

Le crédit supplémentaire de 69,4 millions de francs permettra de couvrir les besoins suivants :

– besoins supplémentaires des établissements d'enseignement à temps plein

- actualisation des charges salariales sur 8 mois et prise en charge directe des enseignants sur 4 mois + 22 MF
- subvention de fonctionnement. + 23 MF

– besoins supplémentaires des établissements fonctionnant par alternance (maisons familiales)

- actualisation des charges salariales et application du décret du 14 septembre 1988 + 22,4 MF

– divers : formation pédagogique + 2,0 MF

Total + 69,4 MF

Pour l'enseignement technique agricole privé, la subvention de fonctionnement augmentera de 6,2% pour atteindre 1.194 millions de francs. Quant à l'enseignement supérieur, les crédits prévus s'élèveront à 51,6 millions de francs en progression de 8,9%.

Les crédits d'investissement atteindront 7 millions de francs en autorisations de programme et 10 millions de francs en crédits de paiement. Par rapport à 1988, les dotations en autorisations de programme stagnent et les crédits de paiements diminuent de 16,7%.

L'enseignement technique recevra une aide de 5 millions de francs en autorisations de programme et de 7 millions de francs en crédits de paiement.

L'enseignement supérieur sera doté en autorisations de programme de 2 millions de francs et de 3 millions de francs en crédits de paiement.

Ainsi, le budget global de l'enseignement privé atteindra au total 1,26 milliard de francs pour près de 80.000 élèves, alors que celui de l'enseignement public s'élèvera à 2,1 milliards pour environ 56.000 élèves.

Dans ce budget, le point le plus délicat demeure le montant insuffisant des crédits d'équipement destinés aux établissements d'enseignement privé.

4. Les bourses et le ramassage scolaire

Les dotations du chapitre 43-21 regroupant les crédits affectés aux bourses et au ramassage scolaire s'élèveront en 1989 à 355,4 millions de francs. Elles seront abondées de 16,4 millions de francs, soit une progression de 4,8%.

Ces crédits permettront de faire face à l'augmentation des effectifs, à la mise en place de la prime d'entrée en seconde (950 francs par élève) et à l'augmentation du taux des bourses des élèves de l'enseignement supérieur.

5. La formation professionnelle des agriculteurs

Les crédits sont en légère augmentation en francs courants (1 million de francs en plus par rapport à 1987) soit 68,4 millions de francs.

Dans les faits, il y a stagnation des crédits en faveur des stages de préparation à l'installation qui restent à 16,1 millions de francs et une très légère augmentation des crédits de fonctionnement au bénéfice des formations pour femmes d'agriculteurs qui passent à 8,4 millions de francs, soit 500.000 F de plus qu'en 1988.

Malheureusement, la rémunération des femmes d'agriculteurs continue de baisser puisqu'elle ne sera assurée, pour les stages commençant cet automne, qu'à 50% de la durée (contre 70% en 1987 et 90% en 1986).

Les crédits allant à la rénovation de l'apprentissage augmentent légèrement, + 400.000 F par rapport à 1988, soit 2,7 millions de francs.

Quant aux autres actions de formation qualifiante en agriculture et agro-alimentaire, formation de formateurs et promotion collective, les crédits stagnent par rapport à 1988; ils restent à 41,2 millions de francs, ce qui est paradoxal à une époque où de plus en plus d'écoles de cadres voient le jour pour former les responsables agricoles et où il est indispensable de former des formateurs, si l'on veut que la rénovation pédagogique en cours se poursuive.

6. La recherche

Les crédits destinés à la recherche dans le budget du ministère de l'agriculture s'élèvent en autorisations de programme à 56,4 millions de francs et en crédits de paiement à 111,280 millions de francs. La progression est de 22,6% pour les autorisations de programme et de 6,48% pour les crédits de paiement.

Cette évolution positive permet de renforcer l'effort entrepris l'an dernier. En deux années, les autorisations de programme affectées à la recherche auront progressé de près de 50% et les crédits de paiement d'environ 20%.

L'effort effectué en 1989 porte notamment sur la recherche en amont de la production agricole en matière de sélection végétale (+ 3 millions de francs) et en aval au profit des industries agro-alimentaires (+ 1,5 million de francs). Il concerne également la formation par la recherche des étudiants des établissements d'enseignement supérieur agricole (+ 3,7 millions de francs).

La création d'un établissement public – le centre national d'études vétérinaires et alimentaires – doté de 116 millions de francs regroupant l'ensemble des crédits des laboratoires nationaux vétérinaires a pour objectif de mieux valoriser le potentiel existant en matière de recherche vétérinaire, de contrôle sanitaire et de qualité des aliments.

Les crédits destinés à la recherche dans le domaine de l'agriculture

(en millions de francs)

	1988		1989		%	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Personnel : divers chapitres	-	18,194	-	18,921	-	+ 1,76
Chapitre 36-21 - Recherche						
- Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF)	-	17,310	-	17,310	-	-
- Institut national de la recherche agronomique (INRA)	-	17,600	-	17,600	-	-
Chapitre 44-21 - Recherche						
- Recherche	-	10,505	-	10,085	-	- 4,0
- Association de coordination technique pour l'industrie agro-alimentaire (ACTIA)	-	0,494	-	0,474	-	- 4,1
Chapitre 61-21 - Recherche	46,000	40,000	56,400	46,890	+ 22,6	17,20
Total général	46,000	104,503	56,400	111,280	+ 22,6	+ 6,48

B. L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE RURAL

Les zones défavorisées en raison de handicaps spécifiques liés à des conditions géographiques défavorables sont caractérisées par des déséquilibres démographiques et économiques.

Aussi, plusieurs types de mesures exceptionnelles ont été prises dans le courant de l'année 1988 pour réduire les difficultés qui entravent l'activité agricole dans ces régions. Le projet de budget pour 1989 propose de les poursuivre de plusieurs façons.

1. L'aides aux zones défavorisées et à la montagne

Les crédits du chapitre 44-80 sont en augmentation de 17,6%. Ils s'élèvent à 1.516,4 millions de francs. La plus grande part est consacrée au financement des indemnités spéciales montagne (ISM) dont les crédits atteignent 1.404,5 millions de francs, en progression de 18,8% par rapport à 1988.

L'indemnité spéciale montagne constitue l'un des volets de la politique d'aide directe en faveur des exploitations situées en zone défavorisée, mise en oeuvre, dans le cadre de la réglementation communautaire, au titre des indemnités compensatoires des handicaps naturels permanents. Quatre catégories doivent être distinguées :

- l'indemnité spéciale haute-montagne et l'indemnité spéciale montagne, selon une subdivision nationale de la zone de montagne définie au niveau communautaire;

- l'indemnité spéciale piedmont et l'indemnité compensatoire dite « ovine », en vertu également d'une subdivision au niveau national de la zone défavorisée hors montagne délimitée par les instances communautaires.

A partir de taux moyens indicatifs par zone dont l'évolution est retracée ci-après, exception faite pour la haute-montagne qui bénéficie du taux plafond résultant de la réglementation communautaire, le montant par « unité gros bovins » (UGB) de l'ensemble de ces aides est modulable, à l'appréciation des Commissaires de la République, de façon à permettre une prise en compte aussi adaptée que possible de la gravité des handicaps à compenser.

En outre est attribué depuis 1985, dans les parties classées «zone sèche» des zones de montagne, de piedmont et des zones défavorisées dites «simples» un complément forfaitaire en faveur de l'élevage ovin-viande.

Cette aide a une importance déterminante pour les régions dans lesquelles elle s'applique. 185.000 agriculteurs en bénéficient. Le cheptel primé représente l'équivalent de 3.960.000 unités de gros bétail. Les indemnités compensatoires contribuent au maintien en fonction de 12.400.000 hectares.

La zone de montagne et la zone de la haute montagne reçoivent, à elles-seules, environ 68% des dépenses.

L'évolution du montant moyen et du nombre de bénéficiaires de l'indemnité spéciale de montagne au cours des dernières années est la suivante :

	Bénéficiaires	Montant moyen en francs/bénéficiaires
1983	91.700	7.900
1984	90.960	8.200
1985	89.080	8.900
1986	90.630	9.400
1987	89.702	10.900
1988	76.000	12.000
1989	69.100	13.200

L'augmentation des crédits en 1989 ne comporte pas de mesures nouvelles puisque les taux de 1988 seront reconduits pour la campagne 1988-1989. Le barème est récapitulé dans le tableau ci-après. Ils permettront d'étendre le bénéfice de cette indemnité à de nouvelles zones (20 millions de francs) et de poursuivre l'application de décisions prises lors de la conférence agricole du 25 février 1988 (192,5 millions de francs).

Indemnités compensatoires de handicap

Zones	U.G.B. ovines		U.G.B. Bovins viande	Autres U.G.B. (bovins-lait) équins caprins
	Ovins allaitants en zone sèche	Autres ovins en zone sèche et ovins hors zone sèche		
Haute montagne	838	838	764	764
Montagne	793	620	568	568
Piedmont	471	281	217	217
Zone défavorisée simple	422	254	154	

Lors de cette conférence agricole présidée par le prédécesseur du Premier Ministre, des mesures ont été décidées pour maintenir une activité agricole dans les régions défavorisées. Il s'agit de :

– la revalorisation des aides de compensation des handicaps naturels. En dépit des dernières revalorisations intervenues au cours des hivernages 1986–1987, 1987–1988, le pouvoir d'achat moyen de l'ISM était resté en retrait par rapport à son niveau initial de 1973–1974 :

- l'indemnité spéciale bovine a été revalorisée de 30% en montagne, de 16% en piedmont,

- l'indemnité spéciale ovine en zone de montagne (hors zone sèche) a été revalorisée de 12%;

– l'instauration d'une aide à certaines productions végétales spéciales en zone sèche. Sans opter pour le principe de la création d'une indemnité spéciale montagne sèche, le gouvernement a décidé, à titre expérimental, d'instaurer des mesures spécifiques pour ces zones qui ont peu bénéficié des dispositifs de compensation des handicaps naturels. Celles-ci se sont ajoutées à la décision de la dernière Conférence annuelle d'instaurer une prime pour la lavande. C'est au vu du bilan de cette expérience que la décision définitive pourrait être prise ;

– la mise en place de conventions pluriannuelles pour favoriser une production de porc de qualité en montagne. Le maintien de la production porcine dans ces zones, essentiellement orientée vers l'élaboration de produits de qualité, nécessite des moyens permettant de compenser les surcoûts dans le cadre de la politique de filière ;

- le renforcement de moyens visant la restructuration de l'économie agricole de ces zones. A cet égard :

- des crédits supplémentaires ont été ouverts pour la mécanisation, la construction de bâtiments d'élevage, les investissements pastoraux,

- les actions de promotion en faveur des produits de la montagne ont été pérennisées,

- les actions de diversification et d'expérimentation, notamment sur l'extensification de l'élevage en montagne, ont été renforcées;

- la création d'un prêt bonifié pour favoriser l'investissement sous forme collective; au taux de 6%, il devrait faciliter l'investissement, en particulier les travaux d'hydraulique.

Le montant des crédits ouverts en 1988 pour financer ces décisions s'analyse comme suit :

- I.S.M bovin montagne à 568 F/U.G.B (+ 30 %)	
- I.S.P. bovin à 217 F/U.B.G (+ 16 %)	250 MF
- I.S.M ovin hors zone sèche à 362 F/U.G.B (+ 12 %)	
- Aide à des productions végétales en zone sèche (dont D.O.M hors zone sèche) - ONIPPAM, ONIFLHOR, ODEADOM.	30 MF
- Révision de la liste des matériels subventionnables au titre de la mécanisation en montagne (à déterminer avec les O.P.A)	8 MF
- Augmentation du plafond des travaux subventionnables au titre des bâtiments d'élevage en montagne (modulation PAM/hors PAM à déterminer avec les O.P.A).	20 MF
- Restructuration de l'Agriculture en Montagne	(26 MF)
. Fonds de diversification (ANDA)	
. Promotion des produits montagne	
. Relance des investissements pastoraux	
. OGAF/intensification.	
- Contrats de filières pour la qualité du porc en montagne (à déterminer avec l'OFIVAL).	50 MF
- Création d'un prêt bonifié nouveau pour l'équipement collectif (ASA) foncier (hydraulique) en zone défavorisée (6 %) enveloppe 200 MF. Gestion traditionnelle des prêts bonifiés du Crédit Agricole.	p.m

L'aide à la mécanisation en montagne bénéficiera d'une dotation budgétaire pour 1989 s'élevant à 30,8 millions de francs. La dotation prévue pour 1988 était de 22,8 millions de francs mais elle a été complétée à la suite de la conférence agricole par l'ouverture d'un crédit complémentaire de 8,00 millions de francs.

Ainsi, les moyens prévus pour 1989 correspondent à une simple reconduction des actions entreprises en 1988.

Cette subvention forfaitaire est accordée pour l'acquisition de certains matériels de montagne afin d'harmoniser les conditions de production avec celles de la plaine, en réduisant les disparités du prix de revient entre les agriculteurs de montagne et de plaine.

Le crédit complémentaire ouvert en 1988 a autorisé une multiplication par trois, en moyenne, du montant des aides qui sont allouées à l'exception des tracteurs. Par ailleurs, quelques nouveaux matériels ont été ajoutés à la liste des matériels subventionnables.

L'aide en faveur des améliorations pastorales ne bénéficiera pas des moyens supplémentaires en 1989 par rapport à 1988. Les autorisations de programme inscrites au chapitre 61-80 sont reconduites (9,7 millions de francs) et les crédits de paiement sont réduits de 50%. Ils passent de 8 millions de francs à 4 millions de francs.

Cette dotation, dont il faut regretter la réduction, permet de financer les actions mises en place pour l'amélioration de la production fourragère en zone de montagne. Il s'agit d'améliorer les équipements des pâturages et alpages et favoriser l'acquisition de matériel exclusivement réservé à la production et au stockage de fourrage.

Par delà, les crédits inscrits au budget de l'agriculture, la politique de la montagne s'appuie non seulement sur les principes définis par la loi sur la montagne du 9 janvier 1985 mais aussi sur les financements du **Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR)** et ceux du **Fonds d'intervention pour l'auto-développement en montagne (FIAM)**.

Or, il faut souligner que la dotation du FIDAR regresse de 8,5% en crédits de paiement, représentant 301 millions de francs au lieu de 328,9 millions de francs. L'évolution des autorisations de programme est encore plus inquiétante puisqu'elles passent de 386 millions de francs à 240 millions de francs.

Quant aux crédits du FIAM, ils diminuent de 42,9% tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme. La dotation s'élèvera à 20 millions de francs en 1989 au lieu de 35 millions de francs.

Ces évolutions correspondent à une véritable amputation des moyens de ces fonds. On ne voit pas, compte tenu de celle-ci, comment ils pourront faire face à leur mission prioritaire et permanente qui consiste à valoriser les atouts de la montagne.

2. L'action des grandes sociétés de développement régional

Les actions mises en oeuvre par les sociétés d'aménagement régional visant à remédier aux déséquilibres constatés dans certaines régions en matière d'hydraulique ou de développement figurent au chapitre 61-84. Les autorisations de programme ouvertes en 1988 sont reconduites pour le même montant, soit 204,5 millions de francs. Les crédits de paiement progressent de 8%, ils passent de 188,5 millions de francs à 203,5 millions de francs.

L'activité des six sociétés reste centrée sur les aménagements hydrauliques et leurs actions d'accompagnement sont ressenties comme une priorité dans la plupart des régions concernées (Provence, Gascogne, Aquitaine, Auvergne, Limousin, Corse) car elles sont un facteur de compétitivité et de maintien des exploitations.

Les aménagements hydrauliques agricoles

Les dotations prévues s'élèvent en autorisations de programme à 526,939 millions de francs. Elles sont en diminution de 3,7% par rapport à l'année dernière. Les crédits de paiement passent de 531,5 millions de francs à 600,00 millions de francs. Ils progressent de 12,9% par rapport à 1988.

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
- Chapitre 61-40 - article 40 Opérations d'intérêt national	130,00	136,300
- Chapitre 61-40 - article 30 Opérations d'intérêt régional et actions pilotes	172,939	260,000
- Chapitre 61-84 - articles 10 et 20 Grands aménagements régionaux - crédits des sociétés d'aménagement régional	204,500	203,500
	526,939	600,000

La forêt

Les crédits de paiement consacrés à la forêt en 1989 s'élèveront à 1.183,4 millions de francs, soit pratiquement au même niveau que l'an dernier (1.180,3 millions de francs). Les autorisations de programme ouvertes en 1988, soit 237,4 millions de francs, sont reconduites en 1989.

C. L'ADAPTATION DE L'APPAREIL DE PRODUCTION

Sous cette rubrique sont regroupées les actions menées par le ministère en faveur de l'installation et de l'amélioration des structures agricoles.

La politique du ministère vise à assurer le renouvellement des chefs d'exploitation grâce à des aides, des mutations professionnelles, des actions de restructuration des exploitations ou par l'intermédiaire des SAFER et à d'autres opérations telles que les opérations groupées d'aménagement rural.

Le chapitre 44-41 relatif à l'amélioration des structures agricoles (FASASA) s'élève à 2,421 milliards de francs en augmentation de 7% par rapport à 1988.

Le crédit finançant la **dotation d'installation des jeunes agriculteurs**, soit 675,00 millions de francs, augmente de 14,8%.

Cette enveloppe de crédits tient compte du nombre des versements constatés en 1987 et du financement provenant du FEOGA.

En 1987, 10.403 nouveaux bénéficiaires de la dotation jeunes agriculteurs ont reçu le premier versement contre 10.644 en 1986.

Répartition par zone du nombre total de dotations en 1986

ZONES	NOMBRE	POURCENTAGE
Montagne	1 823	17,6
Défavorisées (hors montagne)	2 518	24,2
Reste du territoire	6 058	58,2
TOTAL	10 403	100

Elle prend en compte également la réforme introduite par le décret du 23 février 1988 permettant d'avoir une approche plus économique des projets d'installation, d'élever le niveau de qualification professionnelle et une meilleure prise en considération du travail de l'agricultrice.

Les crédits concernant l'aide viagère de départ s'élèveront à 1,208 milliards de francs en 1989. Ils seront réduits de 106,00 millions de francs par rapport à 1988, soit une diminution de 8,1%, compte tenu de la baisse du nombre de bénéficiaires, due à l'abaissement de l'âge de la retraite.

Afin de faciliter le départ des agriculteurs âgés et l'installation des jeunes, la suppression de l'obligation d'être attributaire de la D.J.A. et le relèvement du plafond des agrandissements permettront d'augmenter sensiblement le nombre des attributions d'indemnités annuelles de départ (I.A.D.) : on estime que celui-ci devrait passer de 6.000 en 1987 à 8.600 environ en 1989.

Toutefois, l'abaissement de l'âge de la retraite et le moindre coût qui en résulte pour les aides au départ permettent de réduire les crédits.

De plus, dès le 1er janvier 1990, l'I.A.D. ne pourra plus être attribuée dans les conditions actuelles de la réglementation. Une réflexion s'impose donc sur la poursuite de la politique de restructuration des exploitations.

S'agissant de SAFER, leurs moyens sont globalement en progression.

Les crédits du chapitre 44-44 sont en augmentation de 32,1%, ce qui les portera au niveau de 70 millions de francs. Les crédits d'équipement pour les travaux qu'elles réalisent (chapitre 61-40) sont maintenus à 9,0 millions de francs en crédits de paiement et réduits en autorisations de programme de 11,3 millions de francs à 7,00 millions de francs.

Cette évolution devrait permettre de parvenir rapidement à un apurement de leur situation financière et mieux adapter leurs interventions à l'évolution du marché foncier. Elles devraient également réduire leurs stocks de terres.

CHAPITRE IV

LES ACTIONS EN REPLI

Le projet de budget du ministère de l'agriculture et de la forêt pour 1989 comporte de fortes diminutions de crédits sur quatre postes :

- le coût budgétaire de la bonification des prêts du Crédit agricole est réduit de 457 millions de francs,
- le régime économique des alcools supporte une diminution des crédits de 404 millions de francs,
- les offices agricoles voient leurs dotations diminuer de 377 millions de francs,
- les crédits du Fonds d'action rurale régressent également.

A. LA BONIFICATION DES PRETS DU CREDIT AGRICOLE

Les crédits du chapitre 44-42 diminuent de 11,4% en 1989; ils passent de 3,9 milliards de francs à 3,5.

La diminution du coût de la ressource amorcée en 1984 s'est accélérée depuis 1987. Il semble acquis que les paramètres influant sur le coût de la bonification continueront à jouer à la baisse à l'avenir.

En 1988, l'enveloppe des prêts bonifiés a été abondée par la conférence du 25 février de 13,580 milliards de francs, soit une augmentation de plus de 20% par rapport à 1987.

Cet ajustement se justifiait par les besoins importants en matière de modernisation de l'agriculture.

L'effort a porté en priorité sur les prêts spéciaux de modernisation,

les équipements hydrauliques collectifs, les prêts aux productions végétales spéciales, la viticulture, les éleveurs de porcs et certains producteurs de lait en difficulté.

Aux termes de ces ajustements, l'enveloppe de prêts bonifiés pour 1988 se répartit de la façon suivante :

- Jeunes agriculteurs	4.600 MF
- Prêts spéciaux montagne	5.000 MF
- C.U.M.A.	450 MF
- Prêts spéciaux d'élevage.	1.400 MF
- P.P.V.S.	700 MF
- Foncier	1.000 MF
- Hydraulique	200 MF
- SAFER.	130 MF
- D.O.M.	100 MF
Total	13.580 MF

L'endettement des agriculteurs auprès du Crédit agricole représente 70% de leur endettement total auprès de l'ensemble des créanciers (Banques, coopératives, fournisseurs) et 90% du seul endettement bancaire.

L'endettement hors logement des agriculteurs auprès du Crédit agricole s'élève à la fin de l'année 1987 à 150,6 milliards de francs.

Les tableaux suivants permettent d'établir quelques comparaisons avec les autres pays européens.

Endettement Valeur ajoutée brute du secteur

(en %)

P A Y S	1975	1980	1982	1983	1984	1985
ALLEMAGNE	130,4	155,9	160,8	151,1	173,5	173,0
BELGIQUE	64,8	110,1	93,4	90,4	99,4	-
DANEMARK	326	406	302	361	316	-
ESPAGNE	58,1	61,5	73,0	72,5	63,0	61,0
FRANCE	136,0	148,9	139	145,4	140,2	150,5
IRLANDE	50	112	104	102	88	95
ITALIE	35,5	44,9	49,9	48,8	-	-
PAYS BAS	105	199	148	165	156	162
PORTUGAL	-	28,97	46,08	44,26	37,01	-
ROYAUME UNI	73	111	123	145	147	166

Evolution de l'endettement à l'hectare
Base 100=1980

P A Y S	EN MONNAIES COURANTES				EN MONNAIES CONSTANTES			
	1982	1983	1984	1985	1982	1983	1984	1985
ALLEMAGNE	111,5	118,8	122,8	124,2	99,6	99,6	103,7	102,6
BELGIQUE	107,6	115,9	130,0	-	91,9	92,0	97,0	-
DANEMARK	111,2	129,1	144,1	-	90,4	98,2	103,1	-
ESPAGNE	136,4	154,5	160,4	168,5	104,0	105,1	98,0	95,3
FRANCE	122,4	136,9	144,8	153,0*	96,5	98,5	97,1	98,0
IRLANDE	124,2	133,9	130,6	129,0	88,0	85,9	77,2	-
ITALIE	111,0	117,3	-	-	80,9	74,6	-	-
PAYS-BAS	104,5	116,2	118,0	120,7	92,6	100,3	98,7	98,9
PORTUGAL	197,0	226,6	256,7	-	133,7	123,0	108,1	-
ROYAUME UNI	144,4	168,7	299,2	306,6	118,8	132,7	224,3	216,7

(*) Provisoire

B. LE REGIME ECONOMIQUE DES ALCOOLS

Les crédits inscrits à l'article 22 du chapitre 44-54 « Valorisation de la production agricole – subventions économiques et apurement du FEOGA » sont réduits de 146,00 millions de francs. Ils passent de 550,0 millions de francs en 1988 à 404,00 millions de francs en 1989.

Depuis plusieurs années, les crédits pour la gestion du régime économique des alcools sont réduits, ils s'élevaient à 700 millions de francs en 1986.

Cette réduction est consécutive à la mise en place de nouvelles modalités de financement des interventions et de l'écoulement des stocks à la suite de la suppression du service des alcools et de la création de la société des alcools viticoles qui a maintenant la responsabilité de la gestion de ce régime.

La dotation prévue doit permettre de faire face à l'achat de l'alcool de betterave et de l'alcool viticole réalisé par la société des alcools viticoles pour le compte de l'ONIVINS.

Une partie des dépenses sera financée par un emprunt sur sept ans du Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre. Il s'agit de celles occasionnées par l'indemnité de cessation des ventes d'alcools de betterave à l'Etat.

C. LA VALORISATION DES PRODUCTIONS

Les crédits de soutien des productions et de régularisation des marchés sont inscrits au chapitre 44-53 qui regroupe de manière globalisée les crédits des organismes d'intervention. Le Conseil supérieur d'orientation de l'économie agricole et alimentaire doit émettre en cours d'année un avis sur la répartition des crédits prévus, ce qui explique qu'elles ne soient pas ventilées entre les offices dans le projet de budget.

En 1989, ce sont 3.985 millions de francs qui seront répartis au lieu de 4.361,8 millions de francs. cela représente une diminution très significative des crédits de 8,6% par rapport à 1988.

Votre rapporteur spécial s'est interrogé sur les raisons de cette réduction importante des crédits et sur les conditions dans lesquelles l'équilibre sera réalisé en 1989 sur certains marchés en crise.

a) Le marché du lait et des produits laitiers

Le régime de maîtrise de la production laitière, mis en place au niveau communautaire, comporte l'obligation pour les Etats-membres qui dépassent leur quantité globale garantie, fixée par la réglementation, d'acquitter un prélèvement proportionnel à ce dépassement; ce prélèvement est fonction du coût supplémentaire d'écoulement des quantités produites en excédent : actuellement, son taux est égal au prix indicatif du lait (2,14 F par litre).

La France se trouve dans cette situation à la fin de la campagne laitière 1987/1988 : le dépassement français est estimé à 321.000 tonnes; ce qui correspond à un prélèvement d'environ 670 millions de francs. Ce dépassement se décompose entre la zone de montagne (60.000 tonnes, 24 millions de francs) et le reste du territoire (261.000 tonnes, 544 millions de francs).

Ce prélèvement est dû par les producteurs qui, en 1987/1988, ont livré des quantités de lait ou de produits laitiers supérieures à la référence qui leur avait été notifiée par leur laiterie; dans le cas des producteurs prioritaires, cette référence a pu être augmentée, en cours de campagne, par des suppléments à caractère définitif et par des allocations provisoires (valables pour la seule campagne) attribués par les entreprises; les premiers sur les quantités libérées par les primes de cessation d'activité laitière, les secondes à partir des quantités non produites par d'autres livreurs de la même laiterie.

Pour répartir le prélèvement entre tous les redevables et afin de faire coïncider exactement le total des sommes prélevées au niveau des producteurs et des entreprises, avec le montant dû par la France à la Communauté européenne, une réattribution de la totalité des références non utilisées par certains producteurs sera effectuée sous forme de «prêts de quotas». A cette fin, conformément aux dispositions de la réglementation communautaire, l'Office du lait prélève : les «quotas morts» des entreprises qui respectent leur référence; une partie des sous réalisations internes disponibles de toutes les entreprises, correspondant à 0,24% de la référence de chacune d'elles. Les quantités ainsi récupérées représentent environ 147.000 tonnes. Elles permettront de satisfaire les besoins exprimés par les laiteries dont les disponibilités sont insuffisantes pour assurer le traitement minimum uniforme de certaines catégories de producteurs au niveau national, fixé par l'arrêté relatif à la détermination du prélèvement à la charge des acheteurs et des producteurs de lait ayant dépassé leur quantité de référence pour la campagne 1987/1988 du 10 août 1988.

Ainsi, de façon à empêcher, dans toute la mesure possible, qu'un producteur de lait soit contraint d'abandonner cette production du fait de prélèvements, l'arrêté prévoit des mesures particulières en faveur :

- des producteurs prioritaires «à objectif», c'est-à-dire les jeunes agriculteurs, les titulaires d'un plan de développement ou d'amélioration matérielle et les titulaires d'un plan de redressement dans la limite d'un pourcentage de leur objectif annuel de plan; d'une façon générale, ce pourcentage de l'objectif est de 95% en montagne et de 93% dans les autres zones; toutefois, la fraction qui dépasse 200.000 litres n'est prise en considération qu'à concurrence de 92% et de 90% respectivement;

– des petits producteurs de lait spécialisés c'est-à-dire les titulaires d'une référence inférieure à 60.000 litres; un prêt de quotas viendra couvrir 30% de leur dépassement, dans la limite de 2.000 litres par exploitation;

– des producteurs victimes de calamités climatiques en 1983, dans la limite d'une quantité calculée à partir des livraisons de la meilleure des trois années 1981, 1982 et 1983;

– des autres producteurs prioritaires, dans la limite de 50% de leur dépassement.

Enfin, s'il reste des quantités disponibles dans certaines entreprises après complète satisfaction des besoins des producteurs qui viennent d'être énumérés, les laiteries pourront les répartir entre l'ensemble de leurs livreurs en dépassement; en veillant toutefois à ne pas atténuer le dépassement des producteurs non prioritaires de plus de 50% et à ne pas traiter moins favorablement le producteur prioritaire encore en dépassement, après répartition de ce reliquat, qu'un non prioritaire dans la même situation.

Après avoir corrigé l'assiette comme il vient d'être indiqué, le montant du prélèvement dû par chaque producteur est calculé en appliquant le taux unitaire de prélèvement fixé à 2,14 F par litre.

Des délais de paiement seront accordés aux producteurs qui pourront étaler le versement de leur prélèvement sur onze mois à partir de septembre 1988. En outre, chaque versement ne pourra, comme les années précédentes, excéder 20% de la recette laitière du mois, si le producteur dispose d'une référence supérieure à 60.000 litres et 10% si celle-ci est inférieure à 60.000 litres.

Pour atténuer celles-ci, un effort financier important a été consenti par les pouvoirs publics en faveur du secteur laitier. Il s'est traduit, depuis le début de l'année 1988, par le versement de sommes très importantes : l'indemnisation communautaire au titre de la suspension temporaire de 4% des références accordée à tous les producteurs, pour un montant total de 750 millions de francs; la prise en charge des cotisations sociales dans la limite de 2.500 F par exploitation, en faveur des petits producteurs spécialisés pour un montant global de 150 millions de francs; une prise en charge d'intérêts des prêts contractés par les producteurs en difficulté, d'un montant global de 50 millions de francs, qui vient en plus des mesures générales prises au titre du fonds d'amortissement de la dette agricole.

b) Les problèmes de l'élevage

Le marché de la viande bovine

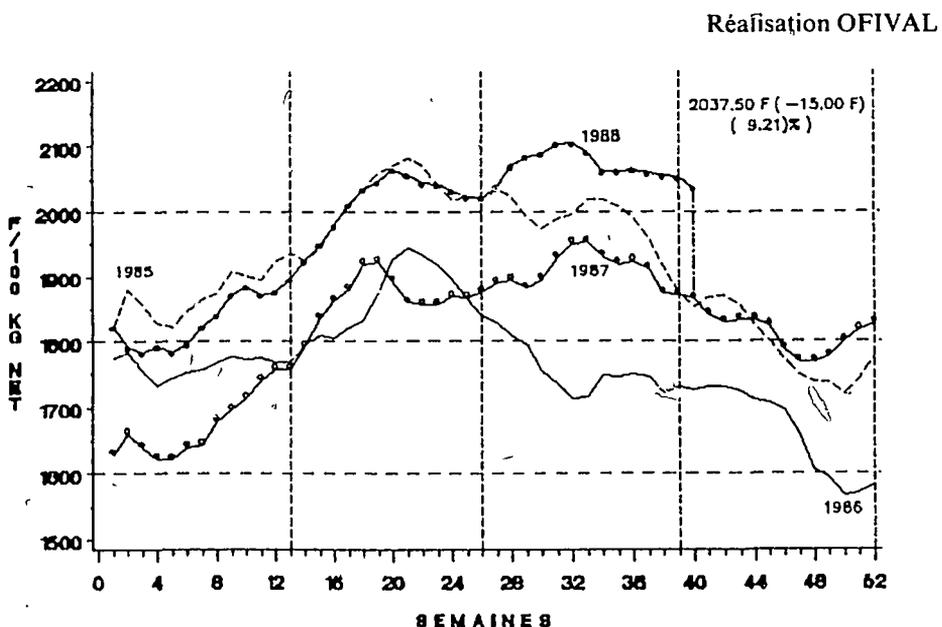
Les niveaux de prix de la viande bovine connaissent un très net affermissement depuis le printemps. Cette situation traduit un assainissement progressif mais réel du marché de la viande bovine.

Ainsi, les prix des vaches de qualité «0» ont été supérieurs en 1987 à ceux de 1986. Ils ont continué de progresser en 1988, gagnant plus de 15% depuis le début de l'année. Les cours des jeunes bovins se situent aussi à un niveau favorable. Cette situation devrait se prolonger dans les deux prochaines années, avec des aléas saisonniers.

Cette amélioration notable de la conjoncture est intervenue alors que le recours à l'intervention publique est plus restrictif depuis avril 1987. Une nouvelle réforme de l'organisation commune du marché de la viande doit intervenir normalement en janvier 1989.

La baisse de la consommation de viande bovine, évaluée à 3,4% sur les six premiers mois de l'année, soulève toutefois le problème de l'adaptation des volumes de production de viande bovine et de la qualité des produits, à la demande des consommateurs.

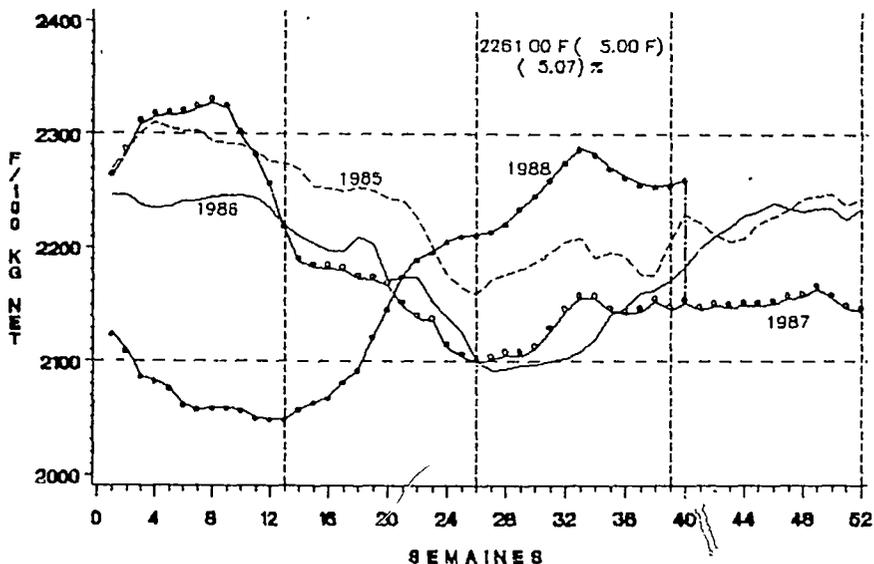
Cotation des vaches qualité «0» (semaine 40 du 05.10.88 au 11.10.88)



Cotation des jeunes bovins qualité « R »

(semaine 40 du 05.10.88 au 11.10.88)

Réalisation OFIVAL



Le revenu moyen par exploitation spécialisée dans la production de viande bovine a augmenté en 1987, suivant les comptes de l'agriculture, de 2,3% par rapport à l'année précédente. Les exploitations de l'OTEX bovins-viande se situent donc dans une progression comparable à celle qu'ont connue les exploitations de l'ensemble des OTEX.

Toutefois, l'augmentation du revenu des éleveurs a principalement résulté, compte tenu du niveau des prix en 1987, des mesures d'aides, nouvelles ou revalorisées, non seulement communautaires (prime spéciale aux bovins mâles, prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes I.S.M...) mais également nationales. Sans ces subventions à l'élevage, le revenu des éleveurs serait apparu très nettement en baisse.

Au plan national est ainsi financée une part de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes d'un montant de 37,62 F/vache sans limitation du nombre, auquel s'ajoute, pour les 40 premières vaches un complément de 154 F/vache (la part communautaire s'élevant à 192,38 F/vache sans limitation du nombre).

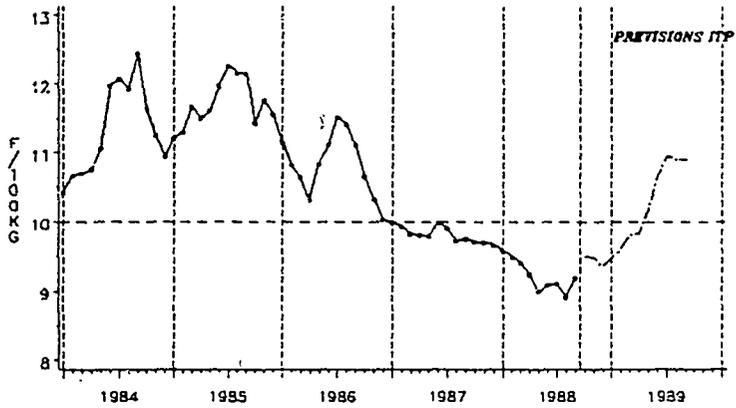
Deux autres mesures nationales ont également été mises en place en 1988, une aide d'un montant de 100 millions de francs pour venir en aide aux engraisseurs de bovins engagés en groupement ou en association et confrontés aux difficultés particulières de ce secteur ainsi qu'une aide, également de 100 millions de francs, en vue d'alléger les cotisations sociales des producteurs spécialisés en viande bovine.

Cette politique ne saurait cependant être séparée des importants programmes d'orientation de la production qui bénéficient du soutien de l'Etat : les aides structurelles aux places de jeunes bovins (220 MF en 1987), les conventions régionales (116 MF en 1987), les aides à la sélection (75 MF). Ces programmes poursuivis en 1988 encourageant l'accroissement de la productivité de l'élevage bovin et permettant ainsi une meilleure rémunération des producteurs par le marché.

La situation du marché du porc

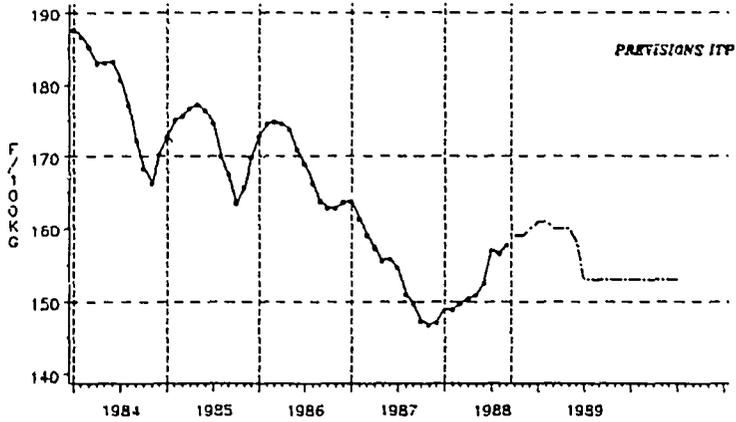
Il a été marqué depuis un an par une forte baisse des prix en France et dans l'ensemble des pays de la C.E.E. La production communautaire atteint en 1987 un niveau record de 12,7 millions de tonnes. La production française a contribué pour une part non négligeable à ce développement. Les effets négatifs de cet accroissement de l'offre ont été compensés par un courant d'exportation particulièrement favorable et un recours au stockage privé.

COTATION NATIONALE DU PORC CHARCUTIER
 CLASSE U
 DEPUIS 1984



Source OFIVAL

PRIX DE L'ALIMENT RECONSTITUE ITP
 DEPUIS 1984



Source ITP

En outre, le dispositif national de soutien de la trésorerie des éleveurs, dans le cadre de la caisse STABIPORC a été renforcé.

Deux nouvelles mesures ont été arrêtées :

– une procédure d'aide aux producteurs de porcs spécialisés en difficulté, dotée d'un crédit de 60 MF, a été engagée afin de contribuer au redressement de la situation des producteurs altérée par la crise; au terme de l'opération de repérage préalable à la mise en oeuvre de l'aide, un peu moins de 5.000 éleveurs spécialisés présentant un endettement à court terme élevé ont été recensés;

– un programme d'amélioration de la qualité du porc en zones de montagne et piémont, doté de 50 millions de francs, vise à maintenir la production dans les bassins de production où une bonne valorisation du porc au travers de produits spécifiques à meilleure valeur ajoutée permet une compensation des surcoûts de productions liés aux handicaps structurels.

Ces mesures sont venues compléter les actions menées par les pouvoirs publics en matière d'orientation de la production et d'organisation du marché. Ces actions sont, pour la plupart, conduites par l'OFIVAL, toutefois, l'essentiel des aides à l'amélioration du progrès génétique est mis en oeuvre directement par le ministère de l'agriculture.

Les actions d'orientation menées par l'OFIVAL, en majeure partie dans le cadre des contrats de plan Etat-régions sont centrées sur le développement de la production et le renforcement de sa compétitivité :

– aides aux investissements : création, aménagement des bâtiments d'élevage complétés récemment par une action visant à la rénovation des bâtiments. Ces actions représentent plus de 2/3 des crédits d'orientation affectés au secteur porcin;

– aides à l'appui technique aux adhérents de groupements de producteurs. Le dispositif vient de faire l'objet d'un aménagement avec pour objectif une adaptation à l'évolution des modes de traitement de l'information et un ciblage plus précis des éleveurs bénéficiaires des aides publiques, en particulier en faveur des éleveurs ayant récemment investi et des éleveurs en difficulté; une priorité est désormais accordée à la mesure des performances alimentaires qui doivent être améliorées pour soutenir la concurrence avec la production néerlandaise notamment.

Le caractère très concurrentiel du marché communautaire, marqué par des crises périodiques ayant pour effet d'éliminer les éleveurs les moins compétitifs, souligne l'importance des actions visant à améliorer les performances de chaque éleveur.

c) Le marché du vin

Les importations espagnoles comme italiennes modérées en 1987/1988 et en tout état de cause bien moindres qu'au cours des cinq années précédentes ne sont pas à l'origine des difficultés que connaît le secteur viticole.

Ainsi, d'après les chiffres du bilan prévisionnel communautaire de décembre 1987, la production française de vin s'établissait en baisse de 3 millions d'hectolitres par rapport à la récolte 1986 au niveau de 69 millions d'hectolitres dont 20 millions d'hectolitres pour les vins de qualité produits dans des régions déterminées, 38,5 millions d'hectolitres de vin de table (soit 1 million de moins que l'an dernier) et 10,5 millions d'hectolitres de vins aptes à l'élaboration d'eau-de-vie d'appellation. En revanche, le niveau des stocks de début de campagne était en très nette augmentation avec 31,5 millions d'hectolitres à la propriété soit 4 millions de plus que l'année précédente. Malgré une relative stabilité du solde des volumes importés et exportés, la baisse globale de la consommation de vin de 2,2% (en effet, l'augmentation pour les vins de qualité de 5,2% ne compense pas la forte baisse de 5,8% pour les vins de table) a induit l'augmentation en valeur relative des excédents de production. Cette situation a conduit à anticiper la distillation obligatoire et la suppression des transferts d'obligations entre Etats-membres. Ainsi, sur un volume excédentaire communautaire d'environ 34 millions d'hectolitres, la répartition fut de 8,7 pour la France, 11,7 pour l'Italie et 10,6 pour l'Espagne.

En outre, furent décidées dès le début de campagne, la distillation de garantie de bonne fin (GBF) plafonnée à 10% (soit un volume de contrats souscrits de 2,7 millions d'hectolitres) ainsi que la distillation préventive pour soulager le marché (4,2 millions d'hectolitres ont ainsi fait l'objet de contrats).

En sus de la distillation de soutien décidée en même temps que la distillation obligatoire et agréée à hauteur d'un million d'hectolitres, la France a obtenu la possibilité de substituer tout ou partie des vins sous stockage destinés à la G.B.F. par des vins de moindre qualité de la récolte 1987, celle-ci ayant souffert par endroits des intempéries.

Les cours ont montré un net raffermissement depuis février, mois durant lequel furent arrêtés les barèmes de distillation obligatoire. Ils ont atteint le prix moyen, tous vins de table rouges confondus, de 19,00 F/°/hl en mai. Cependant, cette tendance semble être interrompue depuis juin, l'activité commerciale s'étant presque tarié.

d) Le marché des fruits et légumes

Des difficultés conjoncturelles, liées à la fois à la nature même de ces productions saisonnières et structurelles, et à la concurrence de pays à coûts de production moins élevés, ont affecté le secteur des fruits et légumes.

D'une façon générale, le secteur des fruits a connu un marché morose en 1987, avec des crises graves pour certains produits :

- une forte récolte de fraises et des importations trop massives en provenance d'Espagne ont fortement contribué à déstabiliser le marché ;

- la campagne pêche a été difficile, affectée par des conditions climatiques jouant à la fois sur la qualité et la demande ;

- campagne 1987/1988 très difficile pour les pommes, avec des prix très bas, due à la forte production mais également à une pénétration trop importante au plan européen de fruits en provenance de l'hémisphère sud.

En 1988, les difficultés qu'a connu le marché de la fraise ont été dues aux conditions climatiques très défavorables dans le sud-ouest (excès d'humidité).

Le marché de la pêche, après avoir été lourd en début de campagne, s'est bien rétabli ensuite.

Quant à la campagne de pommes qui débute, elle s'annonce difficile en raison d'un excédent européen de production et de problèmes importants de qualité liés au climat pour la variété « golden » produite dans les zones méridionales.

S'agissant des légumes, on peut noter principalement :

- une baisse des livraisons de légumes d'hiver en 1987, due au gel, d'où des prix soutenus, l'endive faisant toutefois exception et ayant connu bien des difficultés;

- une situation dans l'ensemble satisfaisante pour les produits d'été (à l'exception du melon et de la tomate en juin 1987) et d'automne;

- une campagne d'endives 1987/1988 handicapée par des problèmes de qualité.

Pour les pommes de terre, à une campagne 1987 morose en primeurs a succédé une campagne difficile pour les pommes de terre de conservation due à un excédent de récolte (rendements très élevés), le bon score réalisé à l'exportation limitant cependant la dégradation du marché. La campagne de primeurs 1988 s'est, quant à elle, correctement déroulée.

Pour faire face aux difficultés plus structurelles, liées en particulier à l'entrée de l'Espagne dans le marché commun, diverses mesures ont été prises en 1987 et 1988 relatives :

- à la limitation et la diminution des coûts de production (allègement des charges financières pesant sur les producteurs, exonération partielle des charges sociales des travailleurs saisonniers, mesures fiscales),

- et au renforcement de l'outil de production sur le plan collectif et individuel (accélération de la rénovation des vergers et des investissements dans les serres, renforcement des actions d'expérimentation et de restructuration des entreprises).

e) Les crédits des offices

En 1988, l'ensemble des crédits inscrits au budget a été versé aux offices. Ils ont été abondés en cours de gestion, à la suite des décisions prises lors de la conférence agricole de février 1988, d'un crédit de 228,8 millions de francs.

Répartition des crédits entre les offices

(en millions de francs)

	1987	1988	1989
ONILAIT	1.433,28	1.533,92	
ONIFLHOR	502,71	535,79	
ONIPPAM	12,39	13,75	
ONIVINS	738,67	751,67	
ONIC	19,30	20,47	
FIRS	70	88,68	
SIDO	138,97	215,60	
OFIVAL	1.090,20	1.124,10	
ODEADOM	63,45	67,90	
Total	4.068,97	4.351,88	3.985,00

Le crédit de 3.985 millions prévu pour 1989 est donc inférieur de 377 millions de francs à celui ouvert en 1988, de plus il n'intègre pas les décisions de la conférence agricole de février dernier. Les moyens financiers mis à la disposition des offices en 1989 seront plus faibles qu'en 1988. La dotation prévue pour 1989 résulte :

- d'une diminution de 351,3 millions de francs des dépenses liées à la réglementation communautaire. Ces économies sont réalisées pour près des deux tiers par une réduction des dépenses d'intervention de l'ONILAIT,

- une diminution des dépenses nationales de 1,1% due notamment à une réduction des crédits pour la cessation d'activité laitière.

Lors de la réunion du conseil supérieur d'orientation, tenue le 15 octobre dernier, les membres du conseil ont refusé de se prononcer sur une répartition des crédits entre les offices dans la mesure où :

- d'une part, la dotation proposée n'intègre pas les priorités dégagées lors de la conférence agricole du 25 février dernier,

– d'autre part, les demandes présentées par les offices font apparaître un écart important entre les besoins exprimés et les crédits ouverts,

– enfin, parce que les propositions de répartition faites par l'administration ne satisfont pas les offices.

Après avoir consulté les responsables des principaux offices, il apparaît indispensable à votre rapporteur d'accroître la dotation du chapitre 44-53 si l'on veut permettre à l'agriculture de s'adapter à la nouvelle donne communautaire. Les priorités d'un secteur ne peuvent être satisfaites au détriment des autres secteurs.

Votre rapporteur spécial espère que la discussion budgétaire permettra de résoudre le problème en tout état de cause, il fera des propositions en ce sens après avoir consulté l'ensemble des responsables agricoles concernés.

D LE DEVELOPPEMENT DE LA TRANSFORMATION ET DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICILES ET ALIMENTAIRES

Compte tenu de la contribution essentielle des industries agricoles et alimentaires à l'équilibre de nos échanges extérieurs, compte tenu de la fragilité relative de la branche industrielle et de la concurrence accrue qui joue sur les marchés européens, ce secteur mérite une attention particulière.

Or, les crédits de paiement prévus pour l'action 60 regroupant les moyens financiers consacrés au développement de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles et alimentaires sont en augmentation de 2% par rapport à 1988. Ils s'établiront à 444,9 millions de francs. Quant aux autorisations de programme, elles sont réduites de 436,3 millions de francs à 420,0 millions de francs (- 3,7%).

Cette évolution n'est pas satisfaisante.

Les dépenses diverses prévues au profit d'organismes, commissions ou manifestations concernant les I.A.A. qui figurent au chapitre 37-11 (article 60) s'élèvent à 1,1 million de francs en progression de 16,6%.

Les crédits du chapitre 44-54 (article 14) affectés **aux actions de promotion** sont réduits de 9,5 millions de francs. Ils sont chiffrés à 228,60 millions de francs. Ces crédits financent des organismes tels que la société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (SOPEXA), le centre français du commerce extérieur (CFCE) ainsi que l'aide au développement international des entreprises dans le cadre du comité pour le développement des exportations agro-alimentaires (CODEX-Agro) dont le rôle est particulièrement utile en matière d'aide à l'exportation.

Votre Rapporteur est amené à constater et à déplorer la réduction de 4% de crédits d'aides à la promotion car l'activité de la SOPEXA est une nécessité absolue pour le développement des exportations de produits agricoles et alimentaires.

S'agissant des équipements de stockages et de conditionnement qui figurent au chapitre 61-61 avec ceux prévus pour la transformation et la commercialisation des produits agricoles, les autorisations de programme ouvertes sont réduites de 3,7%, elles s'établissent à 420,0 millions de francs, et les crédits de paiement, qui s'élèvent à 443,7 millions de francs, sont en progression de 2%.

Les crédits de paiement prévus pour financer les **opérations de stockage, de conditionnement et mise sur le marché** sont en diminution. Ils passent de 149 millions de francs à 120 millions de francs en 1989. Les autorisations de programme diminuent de 134,7 millions de francs à 99 millions de francs.

Dans la situation actuelle d'encombrement des principaux marchés, il n'est guère besoin d'insister sur l'intérêt de capacités suffisantes de stockage et sur la nécessité de moderniser les équipements de conditionnement.

La prime d'orientation agricole (P.O.A.), qui est destinée à la modernisation du secteur de la première transformation, voit ses autorisations de programme reconduites à hauteur de 147 millions de francs pour la deuxième année consécutive. Les crédits de paiement sont réduits, ils passent de 195,95 millions de francs en 1988 à 149,0 millions de francs en 1989.

Quant aux crédits du **Fonds d'intervention stratégique (F.I.S.)**, qui a pour objet d'aider les entreprises à passer un cap stratégique de leur développement (programme de recherche et de développement ou restructurations), les autorisations de programme passent de 135 millions de francs à 154,5 millions de francs et les crédits de paiement inscrits sont de 155,5 millions de francs au lieu de 72,19 millions de francs en 1988.

Sur le plan industriel, il convient de faciliter l'adaptation des entreprises françaises aux nouvelles conditions de concurrence.

Cette adaptation passe, notamment, par une refonte de leur stratégie en matière de :

- restructuration financière, conséquence de l'apparition du mouvement d'O.P.A., phénomène nouveau par son ampleur en Europe, particulièrement préoccupant pour les firmes alimentaires performantes mais insuffisamment capitalisées et souvent de dimensions trop faibles;

- de production où l'accroissement des investissements est nécessaire pour satisfaire la demande du marché européen;

- restructuration commerciale afin de profiter des économies d'échelle potentielles;

- développement d'accords-associations entre partenaires européens, de manière à obtenir une croissance externe à moindre coût et une pénétration du pays étranger par le réseau commercial de l'associé.

Au niveau sectoriel, ces orientations se traduisent par la mise en place des objectifs suivants :

- susciter d'importantes restructurations dans les secteurs de la viande et des fruits et légumes transformés afin de créer des unités industrielles de taille nationale et de conforter les grands opérateurs nationaux;

- accompagner les entreprises laitières dans l'adaptation de leur outil industriel rendue nécessaire par la mise en oeuvre des quotas;

- renforcer la compétitivité des entreprises opérant dans le secteur des produits alimentaires de seconde transformation afin de réduire le déséquilibre croissant de la balance commerciale (6,2 milliards de francs en 1987 pour les conserves et produits d'épicerie sèche);

- favoriser la concentration des opérateurs du secteur des vins et spiritueux par le développement d'accords de commercialisation.

Une attention particulière devrait être accordée aux projets des entreprises exportatrices ainsi qu'à celles qui font un effort d'innovation particulier.

CONCLUSION

Au terme de l'analyse du budget de l'agriculture pour 1989, on peut légitimement s'interroger pour savoir si le schéma budgétaire proposé prépare bien l'avenir.

Certes, il comporte quelques mesures à la finalité sociale pour accompagner les mutations en cours, mais en revanche les mesures économiques et fiscales sont totalement absentes.

Or, l'agriculture n'a pas seulement besoin de mesures sociales pour accompagner l'évolution démographique, il lui faut également se doter des outils et des structures économiques performants pour s'ouvrir la voie du XXI^e siècle.

Ne jouons pas avec le feu, les aléas climatiques qu'ont connus les U.S.A. cet été doivent nous rendre circonspects. La survie de notre agriculture reste tout de même notre sécurité alimentaire et la France doit se payer un coussin de sécurité indispensable pour assurer son indépendance dans ce domaine.

Votre rapporteur déplore que les transferts de ressources du reste de l'économie au bénéfice de l'agriculture n'ont pas été jugés prioritaires au moment où des choix essentiels s'opèrent dans les industries agro-alimentaires coopératives ou privées pour faire face aux mutations technologiques et conquérir de nouveaux marchés.

ANNEXE**Relevé des modifications apportées
par l'Assemblée Nationale
lors de la deuxième délibération**

Le budget de l'agriculture et de la forêt a été majoré en deuxième délibération de 0,300 million de francs en autorisations de programme et de 4,300 millions de francs en crédits de paiements.

Cette majoration s'analyse de la façon suivante :

- + 3,000 millions de francs au chapitre 44.41 « amélioration des structures agricoles - Fonds d'action sociale pour l'aménagement de structures » pour abonder les crédits affectés à la formation de femmes d'agriculteurs ;

- + 1,000 million de francs au chapitre 44.43 « Fonds d'action rurale » ;

- + 0,300 million de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement au chapitre 61.61 « Développement du stockage, de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles et de la mer » pour compléter les crédits affectés à la construction et à la modernisation des abattoirs publics.

Réunie le 9 novembre 1988, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, votre Commission a décidé sur le rapport de **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, de proposer au Sénat **l'adoption des crédits du budget du ministère de l'Agriculture et de la Forêt pour 1989.**