

N° 92

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991

## 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 1992* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

---

ANNEXE N° 5

**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* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Percein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalat, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 6), 2257 (tome VII), 2260 (tome I) et T. A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	5
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	13
<b>CHAPITRE PREMIER - UN ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE INCERTAIN</b> .....	15
<b>I - LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES ET LA SITUATION DES PRINCIPAUX MARCHES</b> .....	15
A. DES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES QUI MARQUENT LE PAS ..	15
B. DES PRIX INTERNATIONAUX GLOBALEMENT ORIENTES A LA BAISSSE	16
<b>II - LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : VERS UNE BAISSSE DU REVENU DES AGRICULTEURS</b> .....	18
A. LES PRINCIPES DE LA REFORME PROPOSEE PAR LA COMMISSION DES COMMUNAUTES .....	18
B. LES ENJEUX DE LA REFORME .....	19
C. LES PROPOSITIONS FRANCAISES .....	23
<b>III - DES REVENUS AGRICOLES EN BAISSSE SENSIBLE EN 1991</b> .....	25
<b>CHAPITRE II - L'EFFORT BUDGETAIRE ET FISCAL EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE</b> .....	29
<b>I - L'EFFORT BUDGETAIRE GLOBAL EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE : UN CONCEPT INACCEPTABLE</b> .....	29
A. LES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE .....	29
B. L'EMPLOI DES CREDITS BENEFICIANT A L'AGRICULTURE : UN CONCEPT RELATIF .....	31

	<u>Pages</u>
<b>II - UN EFFORT FISCAL TRES LIMITE .....</b>	<b>35</b>
<b>A. UN PROJET DE LOI DE FINANCES : LES ATERMOIEMENTS DU         GOUVERNEMENT .....</b>	<b>36</b>
<b>B. LES ANNONCES FAITES AU PAYS .....</b>	<b>39</b>
 <b>CHAPITRE III - LE CONTEXTE BUDGETAIRE .....</b>	 <b>45</b>
<b>I - UN SECTEUR NON PRIORITAIRE DEPUIS 10 ANS .....</b>	<b>45</b>
<b>A. UNE BAISSSE STRUCTURELLE DES AUTORISATIONS DE         PROGRAMME .....</b>	<b>45</b>
<b>B. LES DEPENSES ORDINAIRES ET CREDITS DE PAIEMENT : LE         DECRECHAGE DE 1982 .....</b>	<b>47</b>
<b>C. LE POIDS DES CHARGES DE BONIFICATIONS ET DES DEPENSES A         CARACTERE SOCIAL. ....</b>	<b>48</b>
 <b>II - L'EXECUTION DES BUDGETS DE 1996 ET 1991 : LE POIDS DES ANNULATIONS .....</b>	 <b>49</b>
<b>A. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1990 .....</b>	<b>49</b>
<b>B. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1991 .....</b>	<b>50</b>
 <b>CHAPITRE IV - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS ....</b>	 <b>53</b>
<b>I - LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET POUR 1992 .....</b>	<b>53</b>
<b>A. LES DEPENSES ORDINAIRES .....</b>	<b>53</b>
<b>B. LES DEPENSES EN CAPITAL .....</b>	<b>54</b>
 <b>II - LES PRINCIPALES ACTIONS .....</b>	 <b>55</b>
<b>A. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION .....</b>	<b>56</b>
<b>B. LES OPERATIONS NE CONCERNANT PAS DIRECTEMENT         L'AGRICULTURE .....</b>	<b>56</b>
<b>C. LE SOUTIEN ET L'ACCOMPAGNEMENT .....</b>	<b>57</b>
<b>D. LA RECHERCHE .....</b>	<b>57</b>
<b>E. L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION .....</b>	<b>57</b>
<b>F. LA PROTECTION SOCIALE ET LA PREVOYANCE EN AGRICULTURE .</b>	<b>58</b>

	<u>Pages</u>
G. L'ADAPTATION DE L'APPAREIL DE PRODUCTION AGRICOLE .....	59
H. LA VALORISATION DE LA PRODUCTION AGRICOLE .....	59
I. LE DEVELOPPEMENT DE LA TRANSFORMATION ET DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES .....	60
J. LA PROTECTION ET LE CONTROLE DE LA QUALITE .....	60
K. L'AMELIORATION DU CADRE DE LA VIE ET L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE RURAL .....	60
L. LA MISE EN VALEUR ET LA PROTECTION DE LA FORET .....	61
 <b>CHAPITRE V - LES ACTIONS NE PROFITANT PAS DIR TEMENT A L'AGRICULTURE .....</b>	 <b>63</b>
 <b>I- L'ENSEIGNEMENT: UNE PRIORITE TRES RELATIVE .....</b>	 <b>63</b>
A. LES EFFECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE .....	65
B. L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE PUBLIC .....	66
1. L'enseignement technique agricole .....	66
2. L'enseignement supérieur agricole .....	67
3. Les boursiers scolaires .....	68
C. L'ENSEIGNEMENT PRIVE AGRICOLE .....	68
D. LES CREDITS D'EQUIPEMENT .....	69
E. LES ACTIONS DE FORMATION EN FAVEUR DES AGRICULTEURS ...	71
 <b>II- LA RECHERCHE: UNE FAUSSE PRIORITE .....</b>	 <b>74</b>
A. LE BUDGET DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET ...	74
B. LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTERE DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE .....	75
 <b>III- LA PROTECTION SOCIALE ET LA PREVOYANCE EN AGRICULTURE : UN DESENGAGEMENT DE L'ETAT SANS PRECEDENT .....</b>	 <b>77</b>
A. LA PROTECTION SOCIALE : UNE BAISSSE IMPORTANTE DE LA SUBVENTION AU B.A.P.S.A. ....	77
B. LA PROTECTION DES EXPLOITATIONS CONTRE LES CALAMITES AGRICOLES .....	78

	<u>Pages</u>
<b>CHAPITRE VI - LE SECTEUR AGRICOLE PRODUCTIF : UN BUDGET INADAPTE A LA CRISE AGRICOLE</b> .....	81
<b>I- L'ADAPTATION DE L'APPAREIL DE PRODUCTION AGRICOLE</b> .....	82
<b>A. L'AMELIORATION DES STRUCTURES AGRICOLES</b> .....	82
1. L'installation des jeunes agriculteurs .....	83
2. Le gel des terres et les actions en faveur de l'environnement .....	84
<b>B. LES AUTRES CREDITS CONCERNANT L'ADAPTATION DE L'APPAREIL DE PRODUCTION AGRICOLE</b> .....	87
1. Les SAFER .....	87
2. Les actions en faveur des agriculteurs en difficulté .....	88
3. Les autres crédits .....	89
<b>II- LA VALORISATION DE LA PRODUCTION AGRICOLE</b> .....	90
A. LES CREDITS DESTINES AU OFFICES .....	90
B. LES SUBVENTIONS ECONOMIQUES .....	91
C. LA PRIME A LA VACHE ALLAITANTE .....	91
D. LA RESTRUCTURATION LAITIERE .....	92
<b>III- LE DEVELOPPEMENT DE LA TRANSFORMATION ET DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES</b> .....	93
<b>IV- LA PROMOTION ET LE CONTROLE DE LA QUALITE</b> .....	95
<b>V- L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE RURAL.</b> .....	96
<b>VI- LA MISE EN VALEUR ET LA PROTECTION DE LA FORET</b> .....	98
<b>CONCLUSION</b> .....	101
<b>MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE</b> .....	103

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### 1. Un budget amputé

Après avoir été gravement affecté par la régulation budgétaire intervenue au cours de l'exercice 1991, le budget de l'agriculture et de la forêt subit, en 1992, une véritable amputation.

A l'heure où l'agriculture française connaît une situation particulièrement difficile et s'interroge sur son avenir dans le contexte d'une réforme de la politique agricole commune et de la poursuite des négociations internationales du G.A.T.T., la diminution de 1,5 milliard de francs des crédits, soit - 3,9 % en francs courants et - 6,5 % en francs constants, apparaît comme une véritable provocation, que l'augmentation globale des dépenses bénéficiant à l'agriculture ne permet pas de masquer.

Au demeurant, votre rapporteur ne peut que souligner le caractère pour le moins irréaliste de cet indicateur compte tenu de

- l'incertitude qui pèse sur le "retour" des dépenses de la Communauté consacrées à l'agriculture française ;

- l'absence de lien direct entre les dépenses des comptes spéciaux du Trésor d'une part, les crédits de recherche et d'enseignement agricole d'autre part, et le secteur productif agricole ;

- le caractère strictement social du B.A.P.S.A., seul régime de sécurité sociale sur lequel le Parlement soit amené à se prononcer ;

- le poids des dépenses administratives, qui ne profitent pas directement à l'agriculture, au sein du budget du ministère.

### 2. Des priorités très relatives

Au demeurant, si l'évolution du budget résulte pour l'essentiel du désengagement de l'Etat du financement du B.A.P.S.A. et de la baisse de la charge de bonifications, votre rapporteur ne peut que souligner l'absence de priorités réelles, enseignement mis à part.

En particulier, l'accroissement des crédits de recherche est uniquement imputable au transfert du C.N.E.V.A. sur cette action et les moyens mis en oeuvre pour le gel des terres et les modes de production plus respectueux de l'environnement apparaissent très en-deçà des besoins réels.

### 3. Un manque d'ambition certain

En outre, s'il est nécessaire de tenir compte des nouvelles conditions économiques de l'activité agricole, votre rapporteur déplore le manque d'ambition qui caractérise, d'une manière générale, le projet de budget.

S'agissant du projet du budget de l'agriculture et de la forêt proprement dit, il regrette l'absence d'une réelle politique agricole. Le Gouvernement, qui ne semble qu'avoir tardivement et partiellement pris la mesure de la crise agricole, n'utilise pas à plein les instruments que la réglementation communautaire lui permet de mettre en oeuvre : PARA bovin et ovin, prime à la vache allaitante, DJA.

Plus généralement, en ce qui concerne le projet de loi de finances dans son ensemble, il ne peut que souligner l'absence de mesure fiscale en faveur de l'agriculture, excepté l'allègement de 70 % des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties payées par les éleveurs, mesure décidée tardivement et dont l'ampleur reste limitée par rapport aux dispositions adoptées par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1991.

A tout le moins, votre rapporteur estime nécessaire de s'attacher rapidement à :

- réformer en profondeur l'impôt foncier non bâti, charge de structure qui pèse sur nos agriculteurs, nuit à leur compétitivité et décourage les modes de production innovants ;
- mettre en place un véritable statut de la pluriactivité ;
- alléger l'imposition des résultats des agriculteurs à l'image de ce qui a été fait pour le secteur industriel et commercial ;
- faciliter et simplifier la transmission des exploitations ;

- rapprocher l'assiette des cotisations sociales des agriculteurs de la définition fiscale de leurs bénéficiaires ;

- aider à la mise en oeuvre d'une véritable jachère énergétique par un encouragement plus fort à l'utilisation des biocarburants.

#### **4. L'avenir sacrifié**

Dans l'attente de la mise en oeuvre de telles dispositions, votre rapporteur s'inquiète de ce que le Gouvernement ait cru pouvoir faire des économies sur des dépenses qui engagent l'avenir du monde agricole :

- baisse des crédits destinés aux offices,
- diminution de la dotation à la SOPEXA,
- baisse des autorisations de programme, notamment celles consacrées à l'aménagement foncier et hydraulique,
- réduction des crédits affectés à la politique des structures (SAFER : - 24 % et OGAF : - 10 %),
- absence d'amélioration de la politique de compensation des handicaps,
- et suppression du fonds de la formation professionnelle, sur le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

#### **5. Des incertitudes persistantes**

Enfin, votre rapporteur s'interroge sur la réalité de certaines mesures annoncées par le Gouvernement : création de postes d'inspecteurs afin d'améliorer les contrôles aux frontières, suppression des files d'attente pour les prêts bonifiés, mise en oeuvre d'une véritable politique d'aménagement rural.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 novembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du budget de l'agriculture et de la forêt pour 1992, sur le rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a d'abord expliqué que le budget du ministère de l'agriculture et de la forêt pour 1992 diminuait de 3,9 %, ce qui marque l'indifférence du Gouvernement à la crise grave et structurelle que traverse le monde agricole.

Puis, il a rappelé que le 9 octobre, le ministre de l'agriculture avait annoncé un plan d'urgence en faveur des éleveurs. Intervenant tardivement, ce plan comprenait un allègement des cotisations sociales, un dégrèvement supplémentaire du foncier non bâti et une aide à l'affouragement.

Il a noté que, lors de l'examen du budget de l'agriculture, tous les groupes de l'Assemblée nationale en avaient souligné les graves insuffisances et que le Président de la République, dans une interview au "Journal du Centre", avait fait un certain nombre de déclarations concernant les revendications des agriculteurs, en particulier à propos de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, les pré-retraités, les carburants verts, et la transmission des exploitations.

A cet égard, il a regretté que la représentation nationale apprenne par la presse les modifications apportées au budget en ce qui concerne l'agriculture, de telle sorte qu'il est difficile de porter un jugement sur un budget qui pourrait être encore amené à évoluer.

Sous cette réserve, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué qu'avec une baisse de 3,9 % en 1992, le budget de l'agriculture représentait le principal poste d'économie budgétaire, même si certains crédits diminuent en raison d'économies de constatation.

Il a estimé qu'au moment où l'agriculture française connaît une situation particulièrement difficile et s'interroge sur son avenir dans le contexte d'une réforme de la politique agricole commune et de la poursuite des négociations internationales de l'Uruguay Round, la diminution d'environ 1,5 milliard de francs de crédits apparaissait comme une véritable provocation. En outre, l'augmentation globale des crédits affectés à l'agriculture doit être relativisée, en raison notamment de l'incertitude qui pèse sur le retour des dépenses de la Communauté consacrées à l'agriculture, l'absence de lien direct entre les dépenses des comptes spéciaux du Trésor, d'une part, les crédits de recherche et d'enseignement agricole, d'autre part, et le secteur productif agricole, sans parler du poids des dépenses administratives au sein du budget du ministère et des dépenses du B.A.P.S.A., à caractère strictement social.

Abordant le budget de l'agriculture et de la forêt proprement dit, le rapporteur spécial a estimé que les priorités qu'il dégage étaient très relatives.

Il a expliqué que l'augmentation apparente des crédits de la recherche résultait en réalité uniquement du changement d'imputation des crédits du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires (C.N.E.V.A.), qui, l'an passé, était imputé sur l'action promotion et contrôle de la qualité et, cette année, est inclus dans le budget civil de recherche et de développement.

S'agissant de la production agricole, il a souligné que si le crédit prévu au titre du gel des terres et des modes de production respectueux de l'environnement augmentait effectivement, son niveau de départ était très faible dans notre pays.

En ce qui concerne l'élevage, il a relevé que la priorité affichée par le Gouvernement était, en loi de finances initiale, très limitée et qu'elle résultait en réalité des décisions annoncées par le Gouvernement à l'occasion du plan d'urgence, notamment le doublement de la prime à la vache allaitante. En outre, seuls 10 emplois nouveaux d'inspecteurs vétérinaires seront véritablement créés.

D'une manière générale, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a déploré le manque d'ambition certain du Gouvernement par rapport aux difficultés des agriculteurs, aussi bien en matière de fiscalité qu'à propos des crédits qui conditionnent l'avenir du monde agricole. Il a également regretté la baisse importante (100 millions de francs) des crédits destinés aux Offices, la diminution de la dotation à la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA), la baisse des autorisations de programmes, notamment celles consacrées à l'aménagement foncier et hydraulique, la réduction des crédits affectés à la politique des structures et, enfin, l'absence de toute amélioration de la politique de compensation des handicaps, crédits qu'il a estimés essentiels, compte tenu des perspectives de la politique agricole commune.

En la matière, le rapporteur spécial a rappelé que la France avait finalement donné son accord aux baisses de prix prévues par la Commission, sous réserve de quelques aménagements concernant l'indemnisation du gel des terres. Il s'est inquiété de la baisse importante -jusqu'à 50 % dans le secteur des céréales et de la viande bovine et 25 % pour les producteurs de lait- du revenu des agriculteurs qui pourrait éventuellement en résulter. Il a, par ailleurs, fait part de sa préoccupation concernant l'évolution des négociations internationales de l'Uruguay Round.

Dans ce contexte, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a appelé de ses vœux un élargissement de la politique de compensation des handicaps, afin de pouvoir limiter les effets de la maîtrise des productions. Or, il a souligné que le budget n'ouvrait aucune perspective de diversification aux agriculteurs, par exemple en ce qui concerne les usages non alimentaires des produits agricoles.

Enfin, il a regretté qu'aucun effort particulier n'ait été accompli en faveur de l'aménagement rural.

Concluant son propos, il a remarqué que le budget de l'agriculture et de la forêt pour 1992 n'ouvrait aucune perspective et ne traduisait nullement une véritable politique agricole.

A l'issue de cette présentation, un large débat s'est instauré.

M. René Monory s'est interrogé sur le coût de l'institution éventuelle d'un dispositif de pré-retraites à cinquante cinq ans.

**M. Emmanuel Hamel s'est inquiété de la diminution des dotations consacrées à la dotation aux jeunes agriculteurs et à l'indemnité viagère de départ et a souhaité connaître les raisons de l'accroissement des crédits consacrés au gel des terres.**

**Mme Maryse Bergé-Lavigne a souligné la diversité du monde agricole, pour évoquer l'éventualité d'une modification de la répartition des subventions qui lui sont versées.**

**M. Geoffroy de Montalembert a également noté la variété des situations des agriculteurs et a insisté sur la nécessité de mieux associer le capital et le travail, afin de faciliter l'installation des jeunes.**

**M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur la réduction des crédits destinés à l'indemnité spéciale de montagne ainsi que sur les modalités de mise en oeuvre de l'allégement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties décidé par le Gouvernement dans le cadre de la loi de finances pour 1991.**

**Après les réponses apportées par le rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter le budget de l'agriculture et de la forêt pour 1992.**

**Mesdames, Messieurs,**

**La discussion du budget de l'agriculture et de la forêt pour 1992 intervient dans un contexte encore plus difficile et inquiétant que celui de l'année dernière.**

**La crise structurelle que traverse le monde agricole s'est indéniablement aggravée ; elle s'accompagne d'une crise morale nourrie par l'incertitude qui entoure les négociations internationales de l'Uruguay Round et la réforme de la politique agricole commune.**

**Menacés dans leur existence même, confrontés à une baisse importante de leurs revenus (- 7,3 % en moyenne en 1991), les agriculteurs français s'interrogent sur leur avenir.**

**Le Sénat, et en particulier votre commission des finances, qui ont toujours été attentifs au drame économique, social et humain que vivent nos agriculteurs, ont depuis longtemps déjà alerté le Gouvernement en la matière.**

**Or, face aux exigences de cette situation difficile, les pouvoirs publics n'ont pas su faire preuve d'initiative et définir les bases d'une véritable politique agricole.**

**Le projet de budget de l'agriculture de la forêt pour 1992 témoigne de l'ampleur du chemin qui reste à parcourir pour réconcilier le Gouvernement et le monde agricole.**

**Certes, l'agriculture n'est plus l'activité essentielle des Français.**

**Certes, le monde rural dans son ensemble ne représente qu'une faible part de la population de notre pays.**

**Mais faut-il pour autant laisser l'un et l'autre mourir doucement, comme cela semble se dessiner ?**

**Si le Gouvernement n'est pas resté avare de déclarations, de promesses et de rapports, les actes, ou plutôt leur absence, montrent l'indifférence dans laquelle il tient l'agriculture et le monde rural.**

Pour votre rapporteur, 1992 marque une grande interrogation. Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 1992 devant votre commission des finances, le 17 septembre 1991, MM. Bérégofoy et Charasse ont à nouveau affirmé que l'agriculture était bien traitée et qu'elle ne pouvait prétendre à plus.

Or, quelques semaines plus tard, le 9 octobre, sous la pression de la rue, 1,3 milliard de francs était débloqués par le ministre de l'agriculture, puis le Président de la République, au travers d'un article dans le "Journal du centre", allait plus loin, reprenant les quatre points essentiels demandés depuis trois ans votre commission des finances et son rapporteur spécial.

Si l'évolution du budget de l'agriculture et de la forêt avait suivi la progression de l'ensemble des dépenses de l'Etat, soit 2,8 %, 2,6 milliards de francs auraient pu être dégagés pour ces actions, qu'il n'est pas sain de confier au projet de loi de finances pour 1991 le soin de financer. Les dépenses pour 1992 auraient pu et dû être financées dès le projet de loi de finances pour 1992, sans apparaître reculer sous la violence toujours déplorable de la rue.

1992 marque donc simplement le choix fait par le Gouvernement d'accompagner le déclin de l'agriculture, qui n'est pourtant pas irréversible, ni certain.

Surmonter la crise de l'agriculture et de l'espace rural suppose des moyens mis au service d'une volonté que votre commission n'a pas perçue au sein du budget de l'agriculture et de la forêt pour 1992.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **UN ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE INCERTAIN**

#### **I - LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES ET LA SITUATION DES PRINCIPAUX MARCHES**

##### **A. DES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES QUI MARQUENT LE PAS**

Engagées le 15 septembre 1986, les négociations commerciales multilatérales, dites de l'Uruguay Round, étaient supposées s'achever à Bruxelles en décembre 1990.

Déjà, elles avaient buté sur l'obstacle agricole, la C.E.E. s'en tenant à une réduction globale de 30 % des soutiens sur six ans, alors que les Etats-Unis demandaient la suppression de 75 % des subventions à l'agriculture et de 90 % des aides à l'exportation.

Depuis, les Douze se sont engagés sur la voie d'une réforme de la politique agricole commune, qui semble devoir permettre un déblocage de la situation.

Certes, il serait dangereux de s'aventurer trop dans cette voie avant l'issue des négociations multilatérales en cours, sachant que les Etats-Unis ont imposé le lancement de ces discussions dans le but affirmé de reprendre des parts de marché qu'ils avaient perdues au profit des producteurs européens, ce qui passait, selon eux, par le démantèlement des mécanismes de la politique agricole commune.

Aujourd'hui que les Européens semblent avoir accepté le principe d'une baisse substantielle des prix des céréales, il serait inadmissible que cette attitude constructive ne s'accompagne pas d'un pas décisif des Etats-Unis vers un compromis, qui pourrait passer par le relèvement des droits sur les produits de substitution aux céréales,

qui entrent actuellement sans contrainte sur le marché communautaire.

Aujourd'hui, il serait regrettable que la détermination des Européens en matière de réforme de la politique agricole commune ne permette pas aux Etats-Unis de faire une avancée en retour, qui débloquerait les négociations.

A trop vouloir faire céder leur partenaire, les Etats-Unis vont conduire les négociations à un échec définitif, alors qu'un engagement ferme des chefs d'Etat et de Gouvernement avait été pris lors du sommet de Londres, en juillet 1991.

Votre rapporteur considère que la Communauté est allée aussi loin qu'elle le pouvait, en amorçant un débat sur la réforme de la politique agricole commune avant l'aboutissement des négociations du GATT. Les Etats-Unis doivent aujourd'hui faire preuve d'un pragmatisme équivalent, ce qui permettrait de sortir de l'impasse actuelle, qui ne concerne pas seulement l'agriculture, mais nourrit l'incertitude des agriculteurs à propos des conditions économiques générales dans lesquelles leur activité s'exercera à l'avenir.

#### **B. DES PRIX INTERNATIONAUX GLOBALEMENT ORIENTES A LA BAISSSE**

D'autre part, les producteurs européens sont confrontés à des prix internationaux généralement en baisse, même si les évolutions sont différentes selon les produits.

Dans le domaine des céréales, la campagne 1990-1991 a mis fin à un cycle de trois ans durant lequel la consommation avait été supérieure à la production et où l'on avait assisté à une décroissance des stocks.

La récolte mondiale de blé en 1990 a atteint le niveau record de 595 millions de tonnes. Cette abondance de blé a conduit à une chute des prix sur le marché mondial.

Les perspectives d'une récolte 1991 en baisse de 40 millions de tonnes par rapport à 1990 n'ont aucunement modifié, à ce jour, l'orientation des prix du marché.

Le cycle de décroissance des stocks mondiaux de céréales s'est achevé en 1989/1990 ; l'augmentation des stocks devient



particulièrement préoccupante dans la C.E.E. Leur coût a été budgété à 2,51 milliards d'écus en 1992 contre 1,93 milliard en 1991.

En revanche, le marché mondial des oléagineux est resté relativement stable sur le premier semestre de la campagne 1990/1991 malgré un certain recul de l'offre.

Dans le domaine des alcools et vins, le marché des vins se caractérise par des excédents mondiaux structurels de l'ordre annuellement d'une cinquantaine de millions d'hectolitres.

Le commerce extérieur marque le pas. Il est vrai que le climat international tendu et la chute des cours du dollar sont les principaux facteurs de la stagnation. Il n'est pas prévu d'embellie pour 1991.

De même, la baisse des cours sur le marché mondial du sucre contribue à rendre moins intéressante la vente de sucre hors quota, qui ne fait pas l'objet de restitution à l'exportation.

Enfin, en matière de viande bovine, en ce qui concerne la C.E.E., 1990 marque un retournement de la tendance cyclique. Mis à part la baisse des prix des aliments du bétail, ce sont essentiellement des facteurs défavorables qui sont intervenus : climat, encéphalite spongiforme bovine, consommation, crise du Golfe, intégration de l'ex-R.D.A.

Cette multiplication d'éléments défavorables à un moment où la production de viande bovine se situait dans une phase ascendante a conduit les cours du jeune bovin à perdre en 1990 10 points sur l'année 1989, les femelles ayant par ailleurs accusé une baisse de 20 à 25 % en raison de phénomènes conjoncturels supplémentaires.

Les agriculteurs français se sont donc trouvés confrontés à des baisses importantes de leurs produits. Fragilisante en soi, cette situation les rend particulièrement vulnérables à toute modification des principes de la politique agricole commune, qui a régi l'économie de ce secteur depuis trente ans.

## **II - LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : VERS UNE BAISSSE DU REVENU DES AGRICULTEURS**

### **A. LES PRINCIPES DE LA REFORME PROPOSEE PAR LA COMMISSION DES COMMUNAUTES**

La Commission des Communautés européennes a adopté, le 9 juillet 1991, la proposition relative à la réforme de la politique agricole commune.

La baisse du prix des céréales jusqu'à un prix mondial estimé à 100 écus par tonne, ce qui représente une réduction de 35 % sur trois ans, est la clé de voûte de ce projet.

Une aide communautaire serait instaurée pour pallier les effets sur les revenus des agriculteurs des baisses de prix institutionnels pour céréales et oleoproléagineux, secteur où les prix institutionnels actuels seraient remplacés par un système d'aide directe à l'hectare payée au producteur. Cependant, la compensation ne serait pas totale pour tous les producteurs et elle serait assortie d'une maîtrise de la production, variable selon la taille des exploitations : aucune obligation en deçà de 20 hectares, gel de 15 % de la superficie au-delà et avec une compensation seulement partielle au-delà de 50 hectares.

Dans le domaine du lait, le système actuel serait prolongé après 1992, une réduction supplémentaire des quotas serait opérée, la communauté cofinçant un régime volontaire de cessation d'activité.

En outre, les prix institutionnels seraient diminués de 15 % pour le beurre, 10 % pour le lait, et 5 % pour le lait écrémé en poudre, la prime à la vache laitière passant à 75 écus, dans la limite des 40 premières vaches de l'exploitation et sous condition du respect d'un chargement maximal de 1,4 unité gros bovin (U.G.B.) par hectare de surface fourragère principale en zone défavorisée et 2 U.G.B. par hectare dans les autres zones.

La baisse du prix des céréales étant conçue comme un moyen permettant de reconquérir le marché intérieur de l'alimentation animale, au détriment des produits de substitution, le prix de la viande pourrait corrélativement diminuer de 15 % en trois ans, dont 10 % pour tenir compte de cet effet induit.

En contrepartie, la prime à la vache allaitante serait portée à 75 écus par vache, avec possibilité de complément national jusqu'à 25 écus, dans la limite de 90 animaux et sous les mêmes conditions de chargement que pour le secteur laitier. Par ailleurs, la prime spéciale pour les bovins mâles serait payée aux 90 premiers animaux de chaque exploitation, dans la limite de 60 écus par an pendant trois ans.

Cette réforme couvre environ 75 % de la production agricole communautaire soumise à organisation commune de marché ; elle est accompagnée de mesures en faveur de l'environnement, de boisement de terres agricoles ou de prépension agricole, à laquelle serait éligible tout agriculteur à temps plein âgé de 55 ans et plus, ne recevant pas de pension nationale.

## B. LES ENJEUX DE LA REFORME

Les enjeux de la réforme sont à la fois économiques, financiers et sociaux.

Sur le plan financier, la réforme proposée se traduit, selon la Commission des Communautés par *"des dépenses estimées pour le FEOGA garantie de 38.800 millions d'écus en 1997 (prix 1992), soit 3.700 millions d'écus de plus que l'avant-projet de budget pour 1992. Les moyens d'accompagnement coûteront 1.500 millions d'écus par an en régime de croisière. Globalement, ces dépenses supplémentaires n'entraîneront pas de dépassement de la ligne directrice estimée pour les années 1992 à 1997."*

Cependant, certains experts estiment que le coût actuel de la politique agricole commune a été surévalué tandis que celui de la réforme aurait été sous-évalué. La question fondamentale posée par ce projet réside en effet dans son coût financier. La maîtrise des productions, si elle est compensée par des aides directes aux revenus des agriculteurs, coûtera cher, certains professionnels estimant le coût de cette compensation à 10 milliards d'écus.

Indépendamment de la volonté politique qui serait indispensable pour faire accepter aux contribuables une augmentation de leurs prélèvements obligatoires au nom du soutien au revenu des agriculteurs, la question centrale de la réforme réside donc dans la capacité de l'Europe de s'en donner les moyens.

Or, il serait illusoire de croire que la commission, en mettant en oeuvre ce projet de réforme, a eu pour seul but de corriger

les effets économiques des dysfonctionnements de la politique agricole commune (excédents croissants, diminution des revenus des agriculteurs...)

Pour autant, le prix économique de la réforme risque également d'être lourd.

La baisse du prix des céréales sera-t-elle suffisante pour reconquérir le marché intérieur de l'alimentation animale, alors que l'accord conclu en 1962 permet aux produits de substitution aux céréales d'entrer librement sur le marché communautaire ? Enjeu du rééquilibrage demandé par la communauté dans le cadre des négociations du GATT, le sort qui sera réservé à ces produits, et notamment au "corn gluten feed" conditionne une partie de l'acceptabilité de la réforme par des producteurs fragilisés.

En outre, l'encouragement aux productions non alimentaires n'est pas clairement affirmé, malgré l'intérêt économique et écologique de leur développement.

Enfin, si le projet paraît assez délimité dans son impact pour les producteurs de céréales, il reste incertain en ce qui concerne l'élevage.

Le projet organise-t-il véritablement la maîtrise de la production, ne pénalise-t-il pas certains éleveurs spécialisés ?

Autant de questions qui font vivre le monde agricole dans l'incertitude sur les conditions futures de leur activité.

En tout état de cause, les conséquences de la réforme en termes sociaux paraissent avoir été sous-estimés.

D'une manière générale, votre rapporteur regrette vivement qu'une modification aussi fondamentale des principes qui ont régi la politique agricole commune depuis trente ans n'ait pas été soumise à une véritable concertation au niveau national, le Parlement n'ayant jamais été amené à en débattre.

Surtout, il déplore qu'on n'ait pas "laissé du temps au temps" et que la réforme ait été mise sur pied dans la précipitation, comme gage de la bonne foi des Européens dans les négociations du GATT. Rien ne serait pire aujourd'hui que de décider à la va-vite, avant l'achèvement de ces négociations.

Il est essentiel de peser préalablement toutes les implications de la réforme, ne serait-ce que sur le revenu des agriculteurs.

**Le législateur, avec l'accord du Gouvernement, n'envisage aucune refonte de la fiscalité qui n'aurait pas été précédée des simulations nécessaires, que ce soit en ce qui concerne le remplacement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties par une taxe au moins partiellement assise sur l'activité agricole ou bien à propos de la création éventuelle d'une dotation de solidarité rurale. Il ne peut donc accepter telle quelle une réforme aussi fondamentale sans disposer d'évaluations précises de ses implications.**

**De plus, les quelques études effectuées jusqu'à présent n'incitent pas à l'optimisme, même s'il s'agit évidemment de données partielles.**

**Les travaux des chambres d'agriculture, retracés ci-après, et qui portaient sur trois grands systèmes d'exploitation, semblent indiquer que la baisse du revenu des agriculteurs atteindrait, en moyenne, 50 % pour les exploitants de grandes cultures, de 15 % à 60 % pour les exploitations bovines et 25 % pour les producteurs de lait, soit autant de réductions inacceptables.**

## Simulation de la réforme de la politique agricole commune

La connaissance du détail du projet de réforme de la Commission a permis à quelques Chambres d'agriculture de mesurer l'impact de la réforme proposée sur les revenus des exploitations de leur département.

Trois types de systèmes ont notamment été analysés :

- des systèmes de grandes cultures spécialisés de l'Yonne
- des systèmes d'élevage allaitant de la Corrèze
- des systèmes laitiers de la Manche.

• S'agissant des exploitations de grandes cultures, les calculs effectués montrent que :

- selon les systèmes, l'impact de la réforme proposée sur le revenu net des exploitations varierait de - 40 % à - 50 % :

- la taille de l'exploitation n'est pas le principal critère explicatif de la dispersion des impacts ; c'est l'écart entre le rendement de référence et le rendement de l'exploitation qui explique les variations observées entre systèmes autour d'une "moyenne" de - 50 % ;

- cet impact moyen de - 50 % est décomposable de la manière suivante :

+ 10 % pour l'effet "récupération de la coresponsabilité" ,

- 20 % pour l'effet "compensation non intégrale" (différence de 10 écus entre prix indicatif et prix d'intervention) ;

- 10 % pour l'effet "quantité maximale garantie" (réduction de 5 écus de l'aide céréales) ;

- 15 % pour l'effet "gel non intégralement primé" ;

- 15 % pour l'effet "rendement", les exploitations analysées ayant pour la plupart un rendement supérieur à la référence départementale.

• En matière d'exploitations bovines, les travaux indiquent que

- l'impact sur le revenu des exploitations analysées va de - 15 % à - 60 %. En aucun cas, les aides ne compensent les baisses des prix de la viande ;

- la dispersion des impacts autour d'une "moyenne" de - 50 % ,explique en premier lieu par le chargement de l'exploitation : plus il est élevé, plus la production de viande est importante (toutes choses égales par ailleurs) et moins les aides ne viendront compenser les baisses de prix ;

- on peut décomposer cet impact moyen de - 50 % de la manière suivante :

- 40 % pour l'effet "baisse de prix de la viande" (prix officiels et de marché) ;

+ 3 % pour l'effet "baisse du coût des concentrés" (céréales) ;

+ 27 % pour l'effet "primes revalorisées" (vache allaitante et bovins mâles) ;

- 40 % pour l'effet "pénalité de chargement" : les primes disparaissent lorsque le chargement dépasse le seuil de 1,4 UGB par hectare de surface fourragère principale, ce qui est le cas en Corrèze avec le mode de calcul de la Commission.

● **Concernant les exploitations laitières, les travaux de la Bretagne et de la Manche permettent de préciser les impacts de la réforme proposée :**

- **En Bretagne, les calculs indiquent, à quota constant, une baisse de 30 % à 40 % des revenus des exploitations laitières. L'information disponible ne permet cependant pas de décomposer cet effet.**

- **Dans la Manche, les effets sont décomposables, mais l'impact a été calculé sur l'Excédent Brut d'Exploitation (revenu net + amortissements + frais financiers) à quota constant. Il varie de - 3 % à - 30 % selon les systèmes.**

Là encore, c'est le degré d'intensité du système (production par vache et chargement à l'hectare) qui explique la dispersion des impacts sur l'E.B.E. : plus le système est intensif, moins la baisse des prix du lait et de la viande est compensée par les aides, et plus l'impact est négatif.

- **"L'impact moyen" de - 25 % est décomposable de la manière suivante :**

- 25 % pour l'effet "baisse des prix" (lait et viande) ;
- + 8 % pour l'effet "baisse des charges" (concentrés) ;
- + 17 % pour l'effet "revalorisation des primes, prime vache laitière notamment) ;
- 25 % pour l'effet "pénalité de chargement" ;

Dans le cas des petites et moyennes exploitations moins intensives de la Manche, la compensation de la baisse des prix par des aides est, à quota constant, presque totale, l'impact mesuré sur l'E.B.E. s'élevant à - 2 ou - 3 %.

C'est compte tenu de ces premières indications qu'il convient d'aborder les propositions faites par la France lors du conseil des ministres de l'agriculture, les 21 et 22 octobre.

### C. LES PROPOSITIONS FRANCAISES

Le conseil des ministres de l'agriculture des 21 et 22 octobre à Luxembourg a débattu des orientations de la réforme de la politique agricole commune, sans pouvoir entrer dans le détail des mesures, faute de propositions formelles de la Commission.

Le ministre de l'agriculture et de la forêt a fait part des amendements substantiels qu'il souhaite voir apporter aux orientations actuellement connues.

Selon les indications fournies à votre rapporteur, ces amendements s'inspirent des principes suivants :

*'En matière de grandes cultures arables, le principe d'une aide à l'hectare peut être accepté, mais en tant que compensation intégrale d'une baisse de prix inférieure à ce que préconise la Commission, compte tenu des gains de productivité. Le gel des terres lui-même devra être indemnisé, y compris pour les grandes exploitations, et son régime d'exonération devrait comporter moins de bénéficiaires potentiels.*

*En matière de produits animaux, les baisses de prix ne sont pas acceptables. L'objectif de maîtrise de la production doit en revanche guider les travaux du Conseil. Dans le secteur de la viande bovine, il conviendrait de renforcer l'élevage herbager extensif tant par une modification de la hiérarchie des prix à l'intervention que par l'allocation au niveau national d'un quota de primes géré par l'Etat-membre dans cet objectif. Le secteur laitier doit lui aussi faire l'objet d'un ajustement des quantités produites en fonction du marché, sans décision a priori de diminution des quotas.*

*Ces amendements ont suscité l'intérêt des délégations qui ont manifesté le souhait d'en débattre plus avant afin d'examiner toutes les voies possibles pour actualiser la Politique Agricole Commune."*

**Le Gouvernement a donc aujourd'hui accepté que la baisse des prix constitue le point central d'une réforme, dont on peut certes souligner les aspects positifs -arrêt de la course à l'accroissement des rendements, amélioration éventuelle de la compétitivité des céréales européennes sur les marchés mondiaux- mais dont l'impact d'ensemble demeure difficile à apprécier, notamment en termes de revenu des agriculteurs.**

**Sous couvert de meilleure répartition des aides entre les agriculteurs, ne faut-il pas craindre, en réalité, que la réforme ne permette pas de limiter l'effet désastreux sur le revenu des agriculteurs de l'application des statistiques instaurées au milieu des années 1980 ?**

**De même, de quelles assurances la France pourra-t-elle disposer, concernant la compensation intégrale de la baisse des prix, le maintien de la préférence communautaire, sur lequel la commission ne s'est pas prononcée clairement jusqu'à présent, le niveau de la jachère qui sera retenu et les modalités de son indemnisation, le soutien au développement des usages industriels des productions agricoles et le financement de la réforme ?**



**Autant de questions aujourd'hui sans réponse.**

**Votre rapporteur considère que la réponse à ces questions devrait constituer le préalable à la mise en oeuvre d'une réforme, aujourd'hui reconnue nécessaire, des fondements de la principale politique commune construite depuis trente ans au niveau communautaire.**

**En particulier, il paraît indispensable que des engagements budgétaires pluriannuels garantissent le financement de la réforme, faute de quoi le monde agricole, qui aurait tourné définitivement le dos à la course à la production pour assurer ses revenus subirait également les effets négatifs du gel des terres.**

**Si les propositions françaises s'écartent sur certains points de la position de la commission des communautés, notamment en ce qui concerne l'élevage, votre rapporteur constate le relatif isolement de la France dans cette affaire. Première puissance agricole de la communauté, elle risque aujourd'hui de pâtir d'une réforme qui serait trop exclusivement définie par rapport à la volonté de ses partenaires de débloquer les négociations du GATT, dont l'exigence de rééquilibrage semble actuellement se heurter à l'intransigeance des Etats-Unis.**

**L'agriculture, pas plus que les autres secteurs de la négociation, ne saurait servir de monnaie d'échange. La réforme de la politique agricole commune peut, sous certaines conditions, apporter des éléments de solution à la crise agricole, mais elle ne doit pas être réalisée sous la pression extérieure et en fonction des seuls objectifs du commerce international, car ce serait oublier ses implications humaines, sociales, économiques et financières.**

### **III. DES REVENUS AGRICOLES EN BAISSÉ SENSIBLE EN 1991**

**Entre 1990 et 1991, les quantités livrées de produits végétaux ont diminué de 2,5 %. Des conditions pluviométriques favorables et l'extension de la sole ont bénéficié aux récoltes de céréales, à celle du maïs en particulier, mais le gel de printemps a eu des conséquences désastreuses sur les productions de certains fruits et de certains vignobles.**

**A ce rétrécissement de l'offre, le prix des fruits a réagi à la hausse. Après deux années consécutives d'augmentation, les prix des**

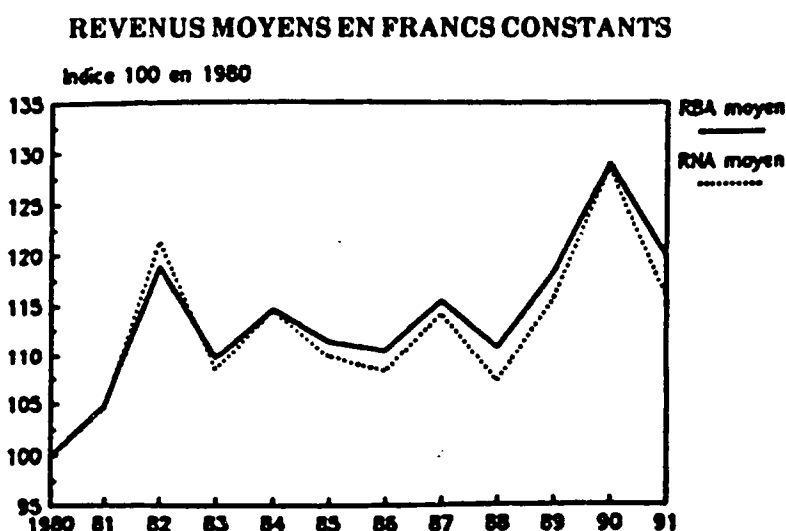
vins ont baissé en moyenne annuelle. Le dépassement des quantités maximales garanties dans la C.E.E. s'est traduit par une baisse de 13 % du prix des livraisons d'oléagineux.

Les conditions structurelles qui associent chute des cours et croissance d'offre sont toujours présentes sur les marchés du bétail. Enfin, le prix du lait a diminué à nouveau en 1991.

A cette dégradation de la valeur des livraisons répond cependant la stabilisation en volume et en prix des consommations intermédiaires. Le prix des aliments pour animaux continue de baisser.

Les subventions d'exploitation baissent de 550 millions de francs, essentiellement en raison de la diminution des aides versées aux agriculteurs qui avaient été touchés par la sécheresse en 1989 et en 1990. Subventions d'exploitation et prises en charge d'intérêt représentent toutefois près de 10,6 % du revenu agricole global.

Aussi, le revenu brut agricole par exploitation diminuerait de 7,3 % en francs constants par rapport à 1990, principalement en raison de la baisse du volume et des prix des livraisons de produits agricoles. Rapporté à la moyenne des trois années précédentes, ce revenu resterait cependant stable, grâce aux gains enregistrés les années précédentes, retacés dans le graphique ci-après.



Source : INSEE

**Cette évolution est inquiétante ; elle est le signe d'une activité en déclin et rend d'autant plus indispensable un plan d'ensemble d'aide, économique et sociale, aux agriculteurs.**

## CHAPITRE II

### L'EFFORT BUDGETAIRE ET FISCAL EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE

#### I. L'EFFORT BUDGETAIRE GLOBAL EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE : UN CONCEPT INACCEPTABLE

##### A. LES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE

Traditionnellement, on considère que toutes les dépenses de l'Etat bénéficiant au secteur agricole ne figurent pas dans le budget du ministère de l'agriculture mais sont également inscrites dans d'autres fascicules budgétaires, retracées par des comptes spéciaux du Trésor ou fournies par le budget annexe des prestations sociales agricoles ou le budget des communautés européennes.

L'ensemble de ces dépenses est regroupé en annexe du "bleu" budgétaire.

Pour 1992, le montant des crédits budgétaires intéressant l'agriculture et la forêt s'élèverait à 153,348 milliards de francs, une progression de 6,9 % par rapport à 1991.

Cet effort financier global est présenté dans le tableau ci-après :

(en millions de francs)

	1991	1992	Variation 1992/1991 (en %)	Part du total (en %)
<b>A Budget du ministère de l'agriculture et de la forêt</b>	38 367,2	36.874,6	- 3,9	24,0
<b>B. Budget annexe des prestations sociales agricoles (1)</b>	53.426,0	56.984,0	+ 6,7	37,2
<b>C. Comptes spéciaux du Trésor :</b>				
- Fonds forestier national	529,2	549,4	+ 3,8	1,3
- Fonds national pour le développement des adductions d'eau	774,4	762,4	- 1,5	
- Fonds national des haras et des activités hippiques	565,0	598,6	+ 5,9	
<b>D. Autres ministères :</b>				
- Recherche et technologie : INRA, CEMAGREF	2.844,6	3.039,7	+ 6,9	2,4
- Aménagement du territoire : FIDAR et FIAM	409,0	340,5	- 16,7	
- Intérieur : décentralisation de l'enseignement	286,3	299,5	+ 4,6	
- Travail, emploi, formation professionnelle	68,8	71,8	+ 4,3	
<b>E. Détaxe du carburant agricole</b>	---	---	---	---
<b>F. Estimation des versements des ressources à la C.E.E. affectés à des dépenses agricoles(2)</b>	46.225,0	53.828,0	+ 16,4	35,1
<b>TOTAL</b>	<b>143.495,5</b>	<b>153.348,4</b>	<b>+ 6,9</b>	<b>100,0</b>

(1) BAPSA hors cotisations professionnelles et hors subvention du ministère de l'Agriculture et de la Forêt, prise en compte à la ligne précédente.

(2) L'estimation des versements pour 1991 résulte de l'avant-projet du budget pour 1991 proposé par la Commission des Communautés européennes, et pour 1992 du projet de budget qui n'a pas encore fait l'objet d'un accord du Parlement.

L'évolution, en 1992, des principales catégories de dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt est caractérisée par :

- la progression toujours importante de l'estimation des versements des ressources à la C.E.E. affectés à des dépenses agricoles, qui représente à elle seule 7,6 milliards de francs supplémentaires mais qu'il convient de relativiser (cf. infra) ;

- la progression des dépenses du BAPSA, qui atteint près de 3,6 milliards de francs ;

- la faible évolution des moyens des comptes spéciaux du Trésor et des autres ministères, l'accroissement des crédits de la

recherche compensant la réduction des dotations du FIDAR et du FIAM, qui retrouvent leur niveau de 1990 ;

- la diminution du budget de l'agriculture et de la forêt proprement dit.

## **B. L'EMPLOI DES CREDITS BENEFICIANT A L'AGRICULTURE: UN CONCEPT RELATIF**

Cependant, un examen plus attentif de ces crédits fait apparaître la faiblesse des dotations qui bénéficient véritablement à l'agriculture.

Votre rapporteur avait observé, en 1990, que l'essentiel des concours retracés au sein de cet agrégat concernait en réalité :

- l'administration générale ;
- la recherche, l'enseignement et la formation ;
- la protection sociale ;
- l'ensemble des consommateurs.

Il estimait à 64,5 milliards de francs environ le montant des crédits effectivement affectés à l'agriculture comme secteur productif.

S'agissant de 1992, il ne peut que renouveler ces observations, à propos d'un indicateur aussi flou qu'arbitraire.

Pourquoi, en effet, comptabiliser parmi les dépenses bénéficiant à l'agriculture les recettes du BAPSA hors cotisations professionnelles et hors subventions de l'Etat, sachant qu'aucun autre secteur d'activité n'est l'objet d'une telle sollicitude ?

Le régime de protection sociale des exploitants agricoles est le seul sur lequel le Parlement soit amené, chaque année, à se prononcer. Contrepartie de l'exercice de la solidarité nationale, une telle situation contraste avec l'absence totale et regrettable de contrôle des prélèvements sociaux par la représentation nationale. Faut-il pour autant comptabiliser les recettes de solidarité parmi les dépenses bénéficiant à l'agriculture alors que les concours financiers de l'Etat et de la compensation démographique n'apparaissent pas comme un effort en faveur des autres régimes de protection sociale dont la structure démographique est déséquilibrée ?

De même, les dépenses des comptes spéciaux du Trésor ne sont pas directement affectées à l'agriculture, notamment celles du

fonds national pour le développement des adductions d'eau, qui concernent l'ensemble du monde rural.

Surtout, les versements des ressources effectués par la France à la C.E.E. affectés à des dépenses agricoles ne constituent qu'une estimation établie selon les principes ci-après :

**Principes de calcul de l'estimation des versements  
des ressources à la C.E.E. affectés à des dépenses agricoles**

**I. Méthode d'estimation**

Les versements des ressources à la C.E.E. affectés à des dépenses agricoles sont estimés en partant du budget communautaire. Le budget pris comme référence correspond généralement à une étape intermédiaire entre l'avant-projet du budget (APB) établi en avril-mai et le budget qui est finalement adopté en décembre. Cette étape intermédiaire prend en compte les décisions les plus récentes du Conseil Européen ainsi que les dernières données connues concernant la conjoncture économique mondiale et en particulier la parité ECU-dollar.

Dans ce budget communautaire pris comme référence, on commence par calculer le montant des dépenses agricoles. Celui-ci comporte les dépenses prévues pour le FEOGA ainsi que celles couvrant le gel des terres, l'aide au revenu, la dépréciation des stocks et les actions diverses ressortissant du domaine agricole.

Ensuite, on calcule la part des dépenses agricoles dans le budget communautaire ; le coefficient trouvé est appliqué à la contribution française à ce budget. C'est ainsi qu'en 1992 le montant de 53.828 millions de francs qui apparaît dans le tableau récapitulatif des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt provient de l'application du coefficient de 63,326 %, part des dépenses agricoles dans le budget communautaire de référence, au montant de la contribution française estimé à 85.001 millions de francs.

## II. Montant des versements et retours pour la France

L'estimation des versements des ressources à la C.E.E. affectés à des dépenses agricoles pour chaque année depuis 1984, correspond au montant qui apparaît chaque année dans le projet de budget, dans l'annexe récapitulant les dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt. Le montant est évalué à partir du budget communautaire. Après avoir déterminé la part des dépenses agricoles dans ce budget, on applique le pourcentage à l'estimation de nos versements à la C.E.E.

Les retours : élements observés correspondant aux versement de la C.E.E., comptabilisés par l'agence comptable centrale du trésor et présentés annuellement dans un document intitulé "Dispositif comptable relatif aux opérations communautaires" édité par la direction de la comptabilité publique. Les montants ont été obtenus en prenant les retours FEOGA, augmentés ou diminués des versements au titre de l'apurement du FEOGA et du préfinancement national des dépenses agricoles communautaires suivant la place qu'occupent ces montants dans le tableau des flux annuels (produits ou charges), diminués également des montants compensatoires monétaires intracommunautaires.

Il faut préciser que les retours qui apparaissent ainsi ne sont pas comparables à partir de 1987 à ceux qui ressortent des comptes communautaires. En effet, l'exercice budgétaire de 1987 n'a comporté que dix mois (1.1.1986 au 31.10.1987), celui de 1988 onze mois et demi (1.11.87 au 15.10.88) et à partir de 1989 les exercices vont du 16.10.N au 15.10.N + 1.

Les écarts qui apparaissent entre les estimations de versement et les retours ont des causes multiples.

En premier lieu, pour que ces montants soient voisins, il faudrait que les retours soient équivalents aux versements ce qui paraît difficile à envisager, compte tenu de la couverture nécessaire d'une quote-part des charges de fonctionnement des Communautés, et du caractère estimatif des versements affectés aux dépenses agricoles. Une situation équilibrée impliquerait que la structure des dépenses communautaires soit la même pour la France et pour l'ensemble de la Communauté. La méthode de calcul présente donc un certain nombre de limites, mais il n'en existe pas de meilleure à l'époque où les évaluations sont faites.



Ensuite, le passage d'un solde positif à un solde négatif est la conséquence de la stabilisation des dépenses agricoles. En effet, pour les exercices 1988 et 1989, la gestion du FEOGA-garantie s'est achevée par un solde positif. Cette situation traduit donc les nouvelles orientations de la politique communautaire. Elle est également le fruit de la situation économique internationale : appréciation du dollar par rapport à l'ECU, bonne tenue des exportations de céréales, baisse de la production viti-vinicole et moindre recours au mécanisme de retrait pour les fruits et légumes. Il convient de souligner ici qu'une réduction des dépenses d'interventions ne préjuge en rien de l'évolution de la situation économique des producteurs concernés.

On peut noter enfin la pratique de certains opérateurs exportant leurs marchandises (secteurs du sucre et du lait) par l'intermédiaire de filiales ou de négociants installés en Belgique ou aux Pays-Bas.

La progression importante de ces versements en 1992 pourrait indiquer un soutien particulièrement élevé de la France au financement de l'agriculture grecque ou portugaise, tout aussi bien qu'un apport supplémentaire à notre agriculture. D'ailleurs, les années récentes montrent un retour négatif pour la France et donc une dépenses des autres pays. En outre, les mécanismes de la politique agricole commune, s'ils bénéficient aux producteurs, sont également réalisés afin d'assurer la sécurité alimentaire des consommateurs.

**Estimation des versements des ressources à la C.E.E. affectés à des dépenses agricoles (\*)**  
(en millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Estimation des versements (1)	23.808	29.600	31.700	32.550	41.350	45.036	42.600
Retours FEOGA (hors pêche)	26.207	32.728	39.158	51.428	45.570	34.847	37.059
Apurement FEOGA	562	29	- 41	- 271	- 540	343	- 239
Préfinancement des dépenses agricoles européennes				- 9.315		1.826	
MCM intracommunautaires	- 1.061	- 389	- 1.023	- 1.934	- 1.343	- 371	- 2
Retours réellement observés (2)	25.708	32.368	38.094	39.908	43.687	36.645	36.818
Ecart (1) - (2)	1.900	2.768	6.394	7.358	2.337	- 8.391	- 5.782

(\*) 1991 : 46.255 et 1992 : 53.828

(1) Source : Tableau récapitulatif des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt annexé au projet de loi de finances.

(2) Source : Dispositif comptable de la direction de la comptabilité publique. Versements reçus, en année civile, au titre du FEOGA (sections garantie et orientation, déduction faite des montants affectés à la pêche) augmentés ou diminués, suivant leur situation, des versements au titre de l'apurement du FEOGA et du préfinancement national des dépenses agricoles communautaires, diminués des montants compensatoires monétaires intracommunautaires.

A tout le moins, l'effort financier en faveur de l'agriculture et de la forêt doit donc être relativisé. Tel qu'il est calculé actuellement, il conduit à comptabiliser parmi les dépenses bénéficiant à l'agriculture des dépenses à caractère social et éducatif qui ne lui profitent pas directement. Trop entâché d'incertitude, ce chiffre ne peut donc constituer un indicateur fiable du soutien financier apporté à ce secteur.

Apprécier l'action de l'Etat en fonction de l'évolution favorable de cet ensemble, et comment pourrait-il en être autrement tant que la démographie agricole continuera à se dégrader, ce qui majore les dépenses du BAPSA, et tant que le soutien aux prix constituera le point central des règles de fonctionnement de la politique agricole commune, relève de l'artifice de présentation,

Plutôt que de chercher à démontrer à tout prix ce que l'on veut prouver, c'est-à-dire l'absence de désengagement de l'Etat du secteur agricole, le Gouvernement aboutit à une impasse, devant l'ampleur des différences entre un chiffre mal défini et une réalité particulièrement difficile.

## **II. UN EFFORT FISCAL TRES LIMITE**

### **A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES : LES ATERMOIEMENTS DU GOUVERNEMENT**

Le projet de loi de finances initial pour 1992 ne comprenait aucune disposition particulière relative à l'agriculture, même si certaines mesures favorables aux entreprises ou à la transmission des patrimoines pouvaient profiter à ce secteur.

Un tel état de fait était inacceptable.

Réagissant tardivement à la montée de l'angoisse du monde agricole et du monde rural en général, le Gouvernement annonçait le 9 octobre, à la veille du débat du Sénat sur la situation de l'agriculture, un plan d'urgence en faveur de l'élevage.

Une disposition fiscale était annoncée : le renforcement et la reconduction pour 1992 du dispositif d'allègement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties relative aux prés, prairies et herbages.

L'article 10 bis du projet de loi de finances traduit cette initiative du Gouvernement. Il porte à 70 % (au lieu de 45 % dans l'article 6 de la loi de finances pour 1991) l'allègement des parts départementale et régionale de cet impôt, pour un coût de 170 millions de francs, qui s'ajoutent aux 300 millions de francs de la loi de finances pour 1991.

L'ensemble de cet allègement, soit 470 millions de francs, est reconduit pour 1992, en l'étendant formellement aux landes, terres vaines et vagues, qui en ont bénéficié en 1991 par simple décision administrative.

Votre rapporteur se félicite de cette avancée, même si elle intervient tardivement. Surtout, il ne peut que souligner la modestie

de l'effet accompli par le Gouvernement par rapport aux dispositions adoptées par le Sénat à l'unanimité l'année dernière.

Enfin, il reste qu'à terme, la question est posée du remplacement de cette taxe foncière par une taxe sur la propriété agricole, à la charge des propriétaires et une taxe sur les activités agricoles, à la charge des exploitants. Le Gouvernement a récemment établi un rapport d'étape sur la simulation d'une réforme de la fiscalité locale applicable à l'agriculture, ainsi que sur l'article 48 de la loi du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations cadastrales des propriétés bâties et non bâties lui en faisait l'obligation :

**Le rapport d'étape  
sur la simulation d'une réforme de la fiscalité locale  
applicable à l'agriculture**

En application de l'article 48 de la loi du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations cadastrales des propriétés bâties et non bâties, le Gouvernement doit déposer un rapport au Parlement, avant le 30 septembre 1992, sur les conséquences, pour les contribuables et les collectivités locales, d'une réforme de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Cette réforme consisterait à remplacer cette taxe par :

- une taxe sur la propriété agricole, à la charge des propriétaires, qui serait assise sur l'évaluation cadastrale de ces terres ;
- une taxe sur les activités agricoles, à la charge des exploitants, y compris des élevages hors sol, qui serait assise sur la valeur ajoutée des exploitations.

Cette dernière taxe serait due par tous les agriculteurs exonérés de taxe professionnelle.

La taxe sur les activités agricoles pose les contraintes suivantes :

- La valeur ajoutée retenue comme base de la taxe doit permettre de limiter les variations dues aux aléas de la conjoncture agricole. La prise en compte d'une moyenne sur trois ans pourrait donner satisfaction.

- La valeur ajoutée doit être aussi proche que possible des réalités économiques de l'entreprise ; elle doit permettre de tenir compte des changements de situation - superficie de l'exploitation, productions effectuées - qui interviennent entre les différentes impositions.

Dans ces conditions, quelle doit être la méthode d'évaluation de la valeur ajoutée ?

Prendre en compte la valeur ajoutée réelle des exploitations ne permet pas d'intégrer les changements éventuels de productions. En outre, des inégalités seraient créées entre les agriculteurs véritablement assujettis sur la base de la valeur ajoutée réelle (soit parce qu'ils souscrivent des déclarations de résultats dans le cadre de l'établissement de l'impôt sur le revenu ; soit parce qu'ils souscrivent des déclarations pour le recouvrement de la TVA) et ceux qui, en tout état de cause, devront être imposés sur une valeur ajoutée forfaitaire.

Déterminer la valeur ajoutée de manière forfaitaire pour tous les agriculteurs apparaît donc comme la seule solution réalisable.

Une telle solution présenterait toutefois l'inconvénient de ne pas tenir compte des capacités contributives réelles de chaque exploitation. En outre, elle rendrait difficile un rapprochement éventuel avec la taxe professionnelle.

Cependant, ce système serait le seul praticable dans l'hypothèse où la taxe sur les activités agricoles ne serait pas affectée aux départements et aux régions, solution qui ferait dépendre la charge fiscale supportée par les exploitants agricoles du poids relatif des parts départementale et régionale du foncier non bâti dans le produit total de cette taxe.

Dès lors que la taxe sur l'activité agricole ne serait pas spécialement affectée à une collectivité, se pose la question de la répartition du produit actuel du foncier non bâti entre les deux taxes nouvellement créées.

Dans la mesure où l'impôt foncier non bâti serait pour partie remplacé par une taxe sur la propriété agricole, il n'y aurait plus lieu de distinguer deux systèmes différents de taxation entre propriétés bâties et non bâties. Les propriétaires pourraient donc être imposés au taux de la taxe sur les propriétés bâties, la différence entre le produit actuel de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et le produit de la taxe sur la propriété agricole ainsi obtenu serait mis à la charge des exploitants et déterminé dans les mêmes conditions de liaison des taux que le taux de la taxe professionnelle.

Avant de lancer des simulations, il importe donc de choisir entre :

- Une taxe sur l'activité agricole assise sur la valeur ajoutée réelle et affectée aux départements et aux régions. Relativement simple à mettre en oeuvre, cette solution présente les deux inconvénients majeurs de rendre impossible le traitement des changements de situation entre la date de l'évaluation de la matière imposable et celle de l'imposition (dont l'exemple des cotisations sociales assises sur le revenu professionnel a montré l'importance) et de créer des inégalités d'imposition entre les agriculteurs de départements différents.

- Une taxe sur l'activité agricole assise sur la valeur ajoutée des exploitants agricoles déterminée dans les mêmes conditions que le bénéfice forfaitaire, qui, si elle ne tient qu'imparfaitement compte des capacités contributives réelles des exploitants, garantit l'homogénéité et la localisation de l'assiette de la taxe.

Mais le Parlement n'a, à ce jour, été saisi d'aucun projet précis permettant d'envisager le choix qui sera fait entre une taxe sur l'activité agricole assez proche du foncier non bâti actuel dans sa répartition et ses modalités de calcul et une réforme plus ambitieuse et plus profonde.

L'allègement supplémentaire de la taxe foncière sur les propriétés non bâties constitue donc la seule véritable avancée du projet de loi de finances spécifique à l'agriculture. L'article 23 bis de ce projet de loi, qui organise une détaxation des huiles de colza et de tournesol est restreinte de manière très excessive -aux transports publics locaux- pour constituer une véritable alternative en matière de débouchés non-alimentaires des produits agricoles.

Votre rapporteur ne peut par conséquent que regretter l'absence de mesures fiscales d'ampleur véritable en faveur de l'agriculture au sein du projet de loi de finances. Pourtant, les déclarations du Président de la République au "Journal du centre" ouvraient des perspectives intéressantes.

## **B. LES ANNONCES FAITES AU PAYS**

Dans une interview au "Journal du centre", dans son édition du 24 octobre, c'est-à-dire alors que l'examen en première lecture du budget de l'agriculture et du BAPSA à l'Assemblée

nationale se terminait, le Président de la République faisait part de plusieurs avancées en matière de règlement de la crise agricole.

Ses déclarations sont détaillées ci-après :

*Les déclarations du Président de la République  
au Journal du Centre*

**Foncier non bâti**

Cet impôt va être réformé et, pourquoi pas, disparaître à terme si une compensation est trouvée pour les communes rurales. Pour les éleveurs, il a été allégé en 1991, il le sera en 1992. En deux ou trois ans, on en finira avec ce débat.

**Préretrsites**

Elles seront généralisées pour les exploitants âgés de 55 ans et plus qui le désirent.

**Carburants verts**

Absolument d'accord pour les détaxes qui permettront le développement de cette forme d'énergie renouvelable.

**Contrôle des importations de viande**

Il a déjà été considérablement renforcé. Il continuera de l'être.

**Transmission des exploitations**

Le système fiscal français est excessif et complexe. Il met nos agriculteurs dans une situation de concurrence difficile. Procédons à une simplification et à des abattements. Mais, en contrepartie, les bénéficiaires de ces mesures devront s'engager à maintenir l'affectation agricole de leurs biens.

De façon générale, la fiscalité agricole doit favoriser l'investissement comme c'est le cas dans l'industrie

**Organisation de l'espace rural**

J'invite à une vaste concertation sur ce point, non seulement les organisations agricoles, mais plus largement toutes les associations du monde rural. Pourquoi pas des états généraux ? La dotation de solidarité rurale que j'ai demandée va dans ce sens.

### **Politique agricole commune**

La France n'est fermée à rien, à condition que les principes fondamentaux de la politique agricole soient respectés : prix unique dans un marché unique, solidarité financière, préférence communautaire. Ainsi, faudra-t-il trouver un meilleur équilibre entre aides aux produits et aide à la personne.

On en retiendra surtout l'accord général pour les mesures de structure qui pourraient seuls relancer l'activité de l'agriculture et apporter une solution aux difficultés tant économiques que sociales qu'elle traverse.

Par ailleurs, si le Président de la République mentionne la dotation de solidarité rurale comme un des moyens de lutte pour la survie du monde rural, le Gouvernement, dans le rapport au Parlement qu'il a remis en application de l'article 21 de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, constate les limites d'une réforme fondée sur la seule dotation globale de fonctionnement. Il propose d'engager une action fondée sur les deux objectifs complémentaires d'aménagement et de solidarité et considère comme prioritaire de favoriser les dynamiques de développement local, en privilégiant l'effort en faveur des communes qui jouent un rôle d'armature du tissu rural et des communes qui coopèrent sur les projets de développement économique ou d'aménagement de l'espace.

A cet effet, il propose, pour les communes et groupements jouant un rôle structurant de l'espace rural, la création d'une dotation de développement rural, à l'intérieur du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle financée par un transfert de la dotation de compensation de cette taxe

L'avenir du monde rural devrait constituer une des priorités de l'action du Gouvernement, le rapport remis au Parlement en application de la loi du 13 mai 1991 comporte des éléments



intéressants, qu'il convient d'affiner et, surtout, de mettre en oeuvre rapidement. Pour ce faire, il serait souhaitable qu'il s'inspire des conclusions de la mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural français, conduite par le Président Jean François-Poncet.

Mais, sur le plan général de la fiscalité et des mesures budgétaires -économiques et sociales- qu'il est urgent de prendre, votre rapporteur déplore que le Gouvernement s'en soit tenu jusqu'à présent à des déclarations d'intention ou à l'annonce de rapports ou de réunions de groupes d'experts, comme en témoignent les réponses apportées par le ministre de l'agriculture et de la forêt aux questions des députés, lors de l'examen en première lecture du projet de budget.

## **DISCUSSION DU BUDGET DE L'AGRICULTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

*Les déclarations du Ministre*

### **I. FISCALITE**

#### **Réforme du foncier non bâti**

Ou on le remplace par une taxe sur la propriété assise sur des évaluations cadastrales modernisées et assortie d'une TVA sur les exploitants, ou on envisage sa disparition sur 2 ou 3 ans.

#### **Transmission des exploitations**

Nous souhaitons en outre modifier notre système fiscal afin que les agriculteurs ne soient plus défavorisés par rapport aux autres professions. Une simplification est également souhaitable, de même qu'un abattement, pourvu que les immeubles conservent une affectation agricole.

#### **Imposition des résultats**

Il est exact que le secteur agricole n'a pas encore bénéficié de mesures aussi favorables que le secteur industriel et commercial. La loi de finances pour 1986 a certes institué une déduction fiscale spécifique...mais, étant donnée l'ampleur des besoins, cette mesure ne peut constituer qu'une première étape. Nous souhaitons donc continuer dans cette voie.

### **Pluriactivité**

J'envisage de faire dès maintenant deux pas supplémentaires, en renforçant la formation et en assimilant les revenus d'activités complémentaires à des revenus agricoles pour l'octroi des prêts et des aides. Il faudra, cependant, aller plus loin, et de nouvelles mesures seront prises dans le cadre du plan d'adaptation qui fait actuellement l'objet d'une concertation avec les représentants de la profession....C'est l'article (155 du code général des impôts) que le gouvernement envisage d'adapter au cas des pluriactifs agricoles, dans un souci de simplification et de réduction des frais de comptabilité.

### **Assiette des cotisations sociales**

Vous souhaiteriez que l'assiette des cotisations sociales agricoles tienne compte de l'évolution des bénéfices du capital, celle-ci permettant la prise en compte des efforts d'investissement. Ce système est un peu compliqué, mais le gouvernement va cependant dans ce sens en étudiant la possibilité d'une déduction fiscale.

## **II. BUDGET DE L'AGRICULTURE**

### **Restructuration laitière**

Nous allons demander un report de la date limite de dépôt des candidatures, initialement fixée au 31 octobre.

### **Crédits destinés aux offices**

Les crédits destinés aux offices diminuent bien de 112 millions de francs...(mais) un redéploiement pourra atténuer l'importance de cette baisse pour les moyens d'intervention des offices.

### **Suppression du fonds de la formation professionnelle**

Les actions de formation débutant cet automne et devant se prolonger en 1992 ont donc été compromises....(Mais) les crédits nécessaires seront rétablis.

### **Les contrôles sanitaires aux frontières**

Je compte discuter avec M. Charasse pour que cette priorité se traduise clairement dans le budget.

### **Relance de la production nationale de porcs**

On peut donc envisager de promouvoir des ateliers naisseurs-nourrisseurs.

### **Biocarburants**

Il faut faire plus encore, et on va s'y mettre.

### **Maisons familiales rurales**

Les subventions aux centres sont liées à leur taux d'encadrement. De plus, les programmes d'enseignement des brevets et des CAPA ayant été modifiés, le nombre des heures d'enseignement en maison familiale passe de 480 à 600, et le taux d'encadrement doit passer de 1,47 à 1,77. Cette modification réglementaire est en cours.

### **Viticulture**

Nous comptons faire le maximum pour obtenir le redressement des cours... Aussi ai-je pris l'initiative de réunir les partenaires de la viticulture pour agir en ce sens. Un groupe de travail réfléchit au fonctionnement de l'interprofession.

**L'effort budgétaire et fiscal consenti par le Gouvernement jusqu'à présent n'apporte donc qu'un apaisement trop limité à la crise à la fois conjoncturelle et structurelle du monde agricole, fragilisé par un environnement économique et financier incertain.**

## **CHAPITRE III**

### **LE CONTEXTE BUDGETAIRE**

#### **I. UN SECTEUR NON PRIORITAIRE DEPUIS 10 ANS**

Le projet de budget de l'agriculture et de la forêt a été critiqué par tous les groupes politiques lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale. Il est vrai que ce projet paraît gravement indifférent à la crise agricole.

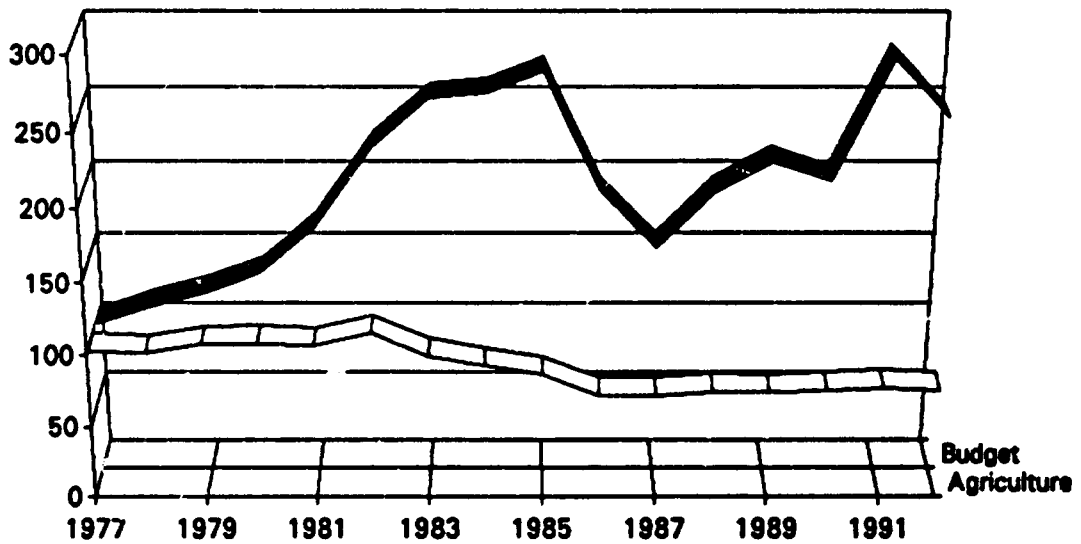
Mais la baisse des crédits est-elle véritablement conjoncturelle ?

##### **A. UNE BAISSÉ STRUCTURELLE DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME**

La baisse des autorisations de programme est modérée en 1992, mais elle reflète l'absence d'intérêt pour l'avenir.

Cependant, ce désintérêt ne date pas de 1992. Le graphisme ci-après montre, en effet, que les autorisations ne diminuent en valeur relative que depuis 1982, date à laquelle elles accusaient déjà un retard certain par rapport au budget général.

**Evolution des autorisations de programme :  
budget général et budget de l'agriculture  
(1977 = 100)**



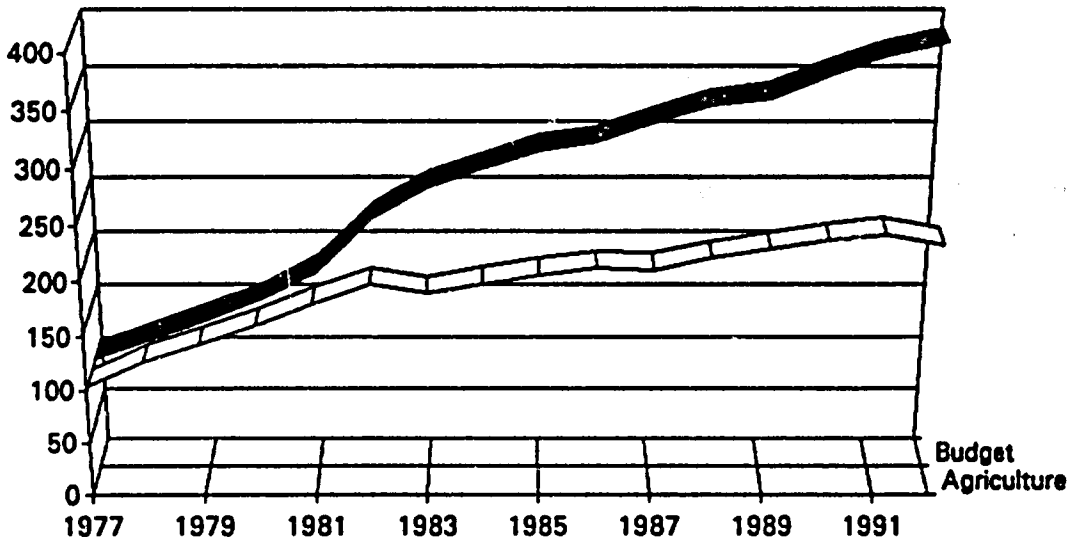
Calculé en francs courants et par rapport à la base 100 en 1977, le niveau des autorisations de programme a diminué de moitié depuis 1977, alors que les autorisations de programme de l'ensemble du budget étaient multipliées par plus de trois.

## B LES DEPENSES ORDINAIRES ET CREDITS DE PAIEMENT: LE DECROCHAGE DE 1982

En dépenses ordinaires et crédits de paiement, l'évolution comparée est plus spectaculaire, ces crédits augmentant de manière tendancielle, alors que les autorisations de programme peuvent connaître une variation plus limitée.

Le graphique ci-après compare l'évolution des dépenses ordinaires et crédits de paiement du budget général et du budget de l'agriculture :

Evolution des dépenses ordinaires et crédits de paiement :  
budget général et budget de l'agriculture  
(1977 = 100)



Ce graphique illustre la progression parallèle des dépenses ordinaires et crédits de paiement du budget général et du budget de l'agriculture jusqu'à 1981.

En 1982, un découplage se produit, qui n'est pas seulement imputable à la décentralisation (mise en place de la dotation globale d'équipement notamment) et qui s'accroît depuis.

L'agriculture est donc un secteur négligé depuis une décennie ; en 1992, l'évolution est simplement encore plus divergente que les années précédentes, dans la mesure où les crédits de l'agriculture diminuent de 3,9 % tandis que les dépenses de l'Etat augmentent de 2,8 %.

### C. LE POIDS DES CHARGES DE BONIFICATIONS ET DES DEPENSES A CARACTERE SOCIAL

Cependant, si les crédits sont en régression en 1992, le Gouvernement ajoute que *"hors charges de bonifications et hors subventions au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), le budget de l'agriculture et de la forêt connaît un accroissement de 2,9 %"*.

Cette présentation plus flatteuse de l'effort budgétaire de l'Etat mérite attention.

L'étude de l'évolution comparée du budget de l'agriculture, de la charge de bonification et de la subvention au BAPSA depuis 1977 permet de dégager trois grandes tendances.

En premier lieu, le poids relatif de la bonification et de la subvention au BAPSA, toujours très important (à environ 40 % du budget global), a néanmoins tendance à diminuer. Il passe ainsi de 44 % du budget de l'agriculture en 1977 à 42 % en 1985, 41 % en 1991 et tombe à 37 % en 1992.

En deuxième lieu, les poids respectifs de la bonification et de la subvention au BAPSA se sont inversés depuis 1977. La charge de bonification est passée de 3.740 millions de francs en 1977 à 3.367 millions de francs en 1992. A l'inverse, la subvention au BAPSA a progressé de 3.299 millions de francs en 1977 à 10.059 millions de francs en 1992.

Enfin, le ministère souligne que les trois années où le budget est en baisse, le rôle de la bonification et de la subvention au

BAPSA est mis en évidence par le fait que l'on observe néanmoins une augmentation du budget hors ces deux points : + 10,4 % entre 1983 et 1982 (contre - 3 % pour l'ensemble du budget) ; + 1,3 % entre 1986 et 1987 (au lieu de - 0,9 %) et + 2,9 % entre 1991 et 1992 (à comparer avec - 3,9 %).

En revanche, votre rapporteur constate que le Gouvernement, pas plus que le ministère, n'a cru nécessaire de calculer et de présenter le budget de l'agriculture et de la forêt hors bonification et hors subvention au BAPSA les années où la progression de l'ensemble du budget de l'agriculture et de la forêt était plus forte que celle du budget corrigé qu'il met en avant aujourd'hui. Pourtant, une telle donnée aurait permis de relativiser l'effort budgétaire accompli en faveur de l'agriculture depuis 1988.

Pour chacune des années suivantes, la budget a augmenté plus rapidement que l'indicateur calculé hors bonification et hors subvention au BAPSA : respectivement + 3,8 % et + 2,9 % entre 1988 et 1989 ; + 3,3 % et + 1,7 % entre 1989 et 1990 et + 2,1 % et + 1,2 % entre 1990 et 1991.

Le Gouvernement ne peut donc effectuer aujourd'hui des modifications de la présentation du budget de l'agriculture qu'il n'a pas accomplies hier, au nom d'intérêts bien compréhensibles.

Depuis 1981, l'agriculture n'est pas une priorité pour le Gouvernement, l'évolution du budget, quelque présentation qu'on en fasse l'illustre. En outre, l'exécution des budgets de 1990 et de 1991 renforce cette analyse.

## II. L'EXECUTION DES BUDGETS DE 1990 ET 1991 : LE POIDS DES ANNULATIONS

### A. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1990

En 1990, la consommation des crédits a été estimée par le ministère comme étant *"globalement très satisfaisant, puisqu'elle atteint quasiment les 100 % au titre III et reste supérieure en titre IV à 90 %."* Cependant, deux chapitres du titre IV se situaient en-deçà de ce seuil de consommation : le chapitre 43-23 Actions de formation (87,7 % des paiements), qui supporte les crédits des nouveaux étages de préparation à l'installation, dont la mise en oeuvre n'a pu être effectuée en 1990, et le chapitre 44-70 Prophylaxie (72,1 % de



paiements), en raison des modifications apportées à la politique menée dans ce domaine.

En revanche, le taux de consommation des dépenses en capital apparaît beaucoup moins élevé, puisqu'il atteint 52,4 % pour le titre V et 77,7 % pour le titre VI.

Le chapitre 51-12 Etudes à l'entreprise, se caractérise à nouveau par un déficit structurel et des reports importants, en raison de la lourdeur des procédures utilisées pour choisir des thèmes d'études et passer des marchés, qui donne lieu à un volant de crédits inutilisés.

Les crédits du chapitre 51-92 Espace rural et forêts : travaux et acquisitions, sont également l'objet d'une sous-consommation car ce chapitre est alimenté substantiellement en cours d'année par les transferts du conservatoire de la forêt méditerranéenne. En outre, les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative qui correspondent à l'affectation du produit de la taxe de défrichement, ne peuvent être consommés aussitôt et donnent lieu à report, de même que le fonds de concours européen.

Par ailleurs, la gestion de 1990 a été marquée par les annulations effectuées par les arrêtés du 30 mars et 19 novembre.

Ces arrêtés ont procédé à l'annulation de respectivement 185 et 465 millions de francs de crédits en dépenses ordinaires dans le cadre de la politique gouvernementale visant à adapter le niveau de la dépense publique à la baisse prévue des recettes fiscales. En dépenses en capital, les annulations ont été de 34 millions de francs en autorisations de programme.

Particulièrement taxé au nom de la rigueur budgétaire en 1990, le budget de l'agriculture l'a été encore plus en 1991.

## B. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1991

Non prioritaire dès la loi de finances initiale pour 1991, le budget de l'agriculture et de la forêt a été particulièrement soumis à la rigueur budgétaire. Troisième secteur d'économie lors de l'arrêté d'annulation du 9 mars 1991, le budget de l'agriculture a vu sa physionomie affectée, dans la mesure où tant les dépenses ordinaires que les autorisations de programme, qui augmentaient légèrement en loi de finances initiale, diminuent à la suite de ces annulations.

Après annulations de crédits, les dépenses ordinaires diminuent de 0,2 % (au lieu d'une progression d'1,6 % avant annulations) et les autorisations de programme de 7,5 % (contre une augmentation de 2,1 % avant annulations), compte tenu d'une annulation uniforme de 10 % des dotations ouvertes en loi de finances, sauf en ce qui concerne le chapitre 61-02 conservation de la forêt méditerranéenne.

De même, si la "norme" annoncée lors de l'arrêté d'annulation a été respectée s'agissant des crédits de paiement, tous les chapitres ont été réduit de 10 %, ce qui porte à 29,6 % (au lieu de 25,8 %) la baisse de ces crédits.

D'une manière générale et dans ces conditions, la consommation des crédits, telle qu'elle apparaît en milieu de gestion, se révèle normale. Toutefois, son évolution au troisième trimestre a été freinée, hors dépenses de personnel, par la mise en service par le Gouvernement d'un dispositif de régulation de la dépense publique jusqu'au 30 septembre même si le ministère de l'Agriculture et de la Forêt a obtenu deux types d'atténuation de ces mesures : prise en compte dans la base de calculs les dotations initiales de tous les fonds de concours, qui sont souvent d'un montant considérable dans le cas des participations communautaires et de l'ISM et des actions de prophylaxie animale (indemnités d'abattage).

En outre, les instructions données par la lettre de cadrage du 26 avril 1991 précisent que la règle générale est pour les dépenses ordinaires le non report du disponible de fin de gestion 1990, et pour les crédits de paiement le gel de ces reports.

Deux exceptions ont été obtenues par le ministère de l'Agriculture et de la Forêt : en dépenses en capital, la possibilité d'utiliser intégralement les crédits de paiement reportés (564 millions de francs) et le report anticipé des crédits de l'ISM (87 millions).

Votre rapporteur ne peut toutefois que constater que l'examen du projet de budget de l'agriculture et de la forêt pour 1991 ne se déroule pas sous les meilleures auspices : dégradation des marchés internationaux, incertitude sur les négociations multilatérales et communautaires qui déterminent l'avenir des échanges agricoles, rigueur budgétaire qui s'exerce sans discontinuité depuis 1982 à l'égard d'un secteur considéré comme non prioritaire.

L'arrêté d'annulation de novembre 1991 renforce cette affirmation, car le budget de l'agriculture et de la forêt connaît une nouvelle diminution (-77,66 millions de francs en autorisations de

**programme et -379,35 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement).**

## CHAPITRE IV

### PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

#### I - LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET POUR 1992

• Le budget de l'agriculture et de la forêt pour 1992 atteint 36,9 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une diminution de 3,9 % par rapport au budget voté de 1991.

Nature des crédits (en millions de F)	Budget voté de 1991	Loi de finances initiale pour 1992	Variation 1992/1991 (en %)
Dépenses ordinaires	37.230,0	35.392,9	4,9
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1.137,2	1.481,7	+ 30,3
<b>Total</b>	<b>38.367,2</b>	<b>36.874,6</b>	<b>- 3,9</b>

#### A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires représentent près de 96 % des crédits inscrits au budget de l'agriculture et de la forêt. En 1992, elles diminuent de 4,9 %.

Cette baisse résulte d'évolutions contrastées entre les moyens des services et les interventions publiques.

. Les moyens des services (titre III) passent de 7,6 à 7,8 milliards de francs, soit une progression de 3,1 %.

. A l'inverse, les interventions publiques (titre IV) diminuent de 7 % à 27,6 milliards de francs, contre 29,7 milliards de francs en 1991.

## **B. LES DEPENSES EN CAPITAL**

En crédits de paiement, elles s'élèvent à 1,5 milliard de francs, soit un accroissement de 30,3 % par rapport à 1991. En revanche, en autorisations de programme, elles diminuent de 1,9 %, à 1,5 milliard de francs au lieu de 1,6 milliard en 1991.

. Les investissements exécutés par l'Etat (titre V) progressent de 2,6 % en autorisations de programme. Ils représenteront 147,2 millions de francs en 1992, au lieu de 143,4 millions de francs en 1991.

En crédits de paiement, ils atteindront 147,5 millions de francs, soit plus qu'un doublement (+ 118,5 %) par rapport à 1991 (67,5 millions de francs).

. Les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI) diminuent de 2,3 % en autorisations de programme à 1,38 milliard de francs au lieu de 1,41 milliard de francs en 1991.

En revanche, en crédits de paiement, elles s'accroissent de 24,7 % à 1,3 milliard de francs contre 1,1 milliard de francs en 1991.

## II. LES PRINCIPALES ACTIONS

ACTION	Crédits de paiement (en millions de F)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à 1991 (en %)
<b>I. Dépenses ordinaires et crédits de paiement</b>			
Moyens de l'administration (1)	8.150,3	22,1	- 4,8
Opérations ne concernant pas directement l'agriculture	57,0	0,1	+ 5,6
Soutien et accompagnement	108,4	0,3	+ 1,6
Recherche	113,2	0,3	+ 29,8
Enseignement et formation professionnelle (2)	4.632,5	12,6	+ 6,6
Protection sociale et prévoyance en agriculture	10.913,7	29,6	- 12,8
Adaptation de l'appareil de production agricole	3.451,8	9,4	+ 5,8
Valorisation de la production agricole	5.528,0	15,0	- 2,5
Développement de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et alimentaires	305,2	0,8	+ 1,1
Promotion et contrôle de la qualité	368,6	1,0	- 5,2
Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural	1.768,5	4,8	+ 1,6
Mise en valeur et protection de la forêt	1.477,4	4,0	+ 10,4
<b>Total I</b>	<b>36.874,6</b>	<b>100,0</b>	<b>- 3,9</b>
<b>II. Autorisations de programme</b>			
Moyens de l'administration	63,8	4,2	+ 0,1
Soutien et accompagnement	3,5	0,2	+ 16,7
Recherche	74,3	4,9	+ 12,1
Enseignement et formation professionnelle	89,8	5,9	+ 11,3
Adaptation de l'appareil de production agricole	413,3	27,1	- 4,4
Valorisation de la production agricole	0,5	0,5	--
Développement de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et alimentaires	300,0	19,6	- 6,4
Promotion et contrôle de la qualité	5,1	0,3	+ 64,5
Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural	251,0	16,4	0,8
Mise en valeur et protection de la forêt	326,2	21,3	- 2,1
<b>Total II</b>	<b>1.527,5</b>	<b>100,0</b>	<b>- 1,9</b>

(1) Services centraux et Services extérieurs.

(2) Enseignement, formation et développement agricoles et Formation professionnelle.

## A. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION

Les moyens de l'administration sont en diminution en dépenses ordinaires et crédits de paiement (- 4,8 %) et stagnent en autorisations de programme (+ 0,1 %).

Cette régression résulte, pour l'essentiel, de la baisse des crédits destinés aux charges de bonification qui représente 550 millions de francs.

En outre, 60 emplois sont supprimés à l'administration centrale pour une économie de 11,3 millions de francs et 371 dans les services extérieurs (soit - 82,4 millions de francs), dont 334 par transfert des services régionaux d'aménagement des eaux au budget de l'environnement.

A l'inverse, diverses mesures acquises entraînent l'ouverture de 64,8 millions de francs supplémentaires, les ajustements de crédits représentent 78,5 millions de francs et plusieurs mesures intéressant la situation des personnels 22,7 millions de francs, notamment en raison de transformations d'emplois (99 à l'administration centrale et 491 dans les services extérieurs) consécutives en particulier à l'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

Enfin, on notera le transfert depuis le budget de l'économie, des finances et du budget (II - Services financiers) des moyens de fonctionnement des cités administratives, pour un montant de 16,5 millions de francs.

S'agissant des dépenses en capital, la stagnation des crédits en autorisations de programme découle de la diminution des dépenses consacrées aux études concernant l'agriculture, que compense un ajustement des frais de rénovation et d'entretien des locaux affectés au ministère.

## B. LES OPERATIONS NE CONCERNANT PAS DIRECTEMENT L'AGRICULTURE

La subvention à la Caisse de prévoyance des cadres d'exploitation agricole rapatriés atteindra 57 millions de francs en 1992, en progression de 3 millions de francs (soit + 5,6 %).

### **C. LE SOUTIEN ET L'ACCOMPAGNEMENT**

Marginale au sein du budget de l'agriculture et de la forêt, cette action stagne en dépenses ordinaires et crédits de paiement (+ 1,6 %), la baisse des crédits de fonctionnement étant compensée par l'accroissement des moyens affectés au C.E.M.A.G.R.E.F. pour la certification et les essais des matériels agricoles. A ce titre, les autorisations de programme progressent de 16,7 % à 3,5 millions de francs.

### **D. LA RECHERCHE**

La recherche constitue également une action marginale au sein du budget de l'agriculture et de la forêt. La progression des crédits en dépenses ordinaires et crédits de paiement (+ 29,8 %) résulte uniquement d'une modification de la présentation des crédits du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires (C.N.E.V.A.), précédemment inscrits sur l'action promotion et contrôle de la qualité.

Hors intégration du C.N.E.V.A., l'action recherche du ministère aurait diminué de 17,6 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 8,3 % en autorisations de programme.

### **E. L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION**

L'accroissement des crédits consacrés à l'enseignement et à la formation atteint 6,6 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 11,3 % en autorisations de programme.

Outre diverses mesures acquises pour 33 millions de francs, cette augmentation traduit :

- la création nette de 55 emplois, résultant de la création de 140 emplois et de la suppression de 85 emplois, dont 11 au titre des économies et 74 en raison de l'adaptation des effectifs aux besoins. Au total, la création de ces 55 emplois entraîne l'ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 17,7 millions de francs ;



- la transformation de 2.261 emplois pour un coût global de 18,4 millions de francs ;

- l'ajustement aux besoins des crédits consacrés aux bourses (+ 20,7 millions de francs) afin notamment de tenir compte de la revalorisation de la part de bourse dans l'enseignement technique, à l'enseignement privé (+ 61,7 millions de francs) au titre de la revalorisation des rémunérations des enseignants et des subventions à l'élève. En revanche, les crédits affectés aux actions de formation sont réduits de 6,9 millions de francs et ceux alloués à la formation professionnelle de 0,6 million de francs ;

- le regroupement sur cette action des crédits affectés à la formation des femmes (+ 17,2 millions de francs), précédemment inscrits au titre de l'adaptation de l'appareil de production agricole ;

- un effort d'équipement en faveur notamment de l'extension de l'établissement public national de Rambouillet, de la construction du lycée agricole de Nouvelle-Calédonie (ce qui représente une mesure nouvelle de 26,5 millions de francs et explique également l'accroissement de 11,3 % des autorisations de programme) et de divers travaux d'entretien (+ 25 millions de francs) ainsi que de l'équipement informatique des établissements qui entraîne l'ouverture d'une mesure nouvelle de 6 millions de francs.

#### **F. LA PROTECTION SOCIALE ET LA PREVOYANCE EN AGRICULTURE**

Dotée uniquement en dépenses ordinaires, cette action représente le principal poste de dépenses (29,6 %) du budget de l'agriculture et de la forêt.

La baisse de 12,8 % de ces crédits, soit 1,6 milliard de francs, explique à elle seule la diminution des crédits de paiement inscrits au budget.

La subvention d'équilibre au budget annexe des prestations sociales agricoles diminue de 1,56 milliard de francs, à 10,059 milliards de francs au lieu de 11,616 en 1991. En outre, la participation de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés est revue à la baisse (- 39 millions de francs).

## **G. L'ADAPTATION DE L'APPAREIL DE PRODUCTION AGRICOLE**

Les crédits consacrés à cette action progressent de 5,8 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement, mais diminuent de 4,4 % en autorisations de programme.

Les crédits affectés à l'aménagement foncier et hydraulique progressent de 130,3 millions de francs en crédits de paiement, à 314 millions de francs mais diminuent de 19 millions de francs en autorisations de programme, à 330 millions de francs.

Les autres augmentations traduisent :

- la progression des crédits consacrés au gel des terres (+ 293,6 millions de francs), aux actions de soutien aux agriculteurs en difficulté (+ 52 millions de francs) et aux actions en faveur de l'environnement (+ 10,8 millions de francs) ;

- la diminution des dotations affectées à l'indemnité viagère de départ (- 60 millions de francs), à la dotation jeunes agriculteurs (- 185 millions de francs), au fonctionnement du C.N.A.S.E.A. (- 14,8 millions de francs), au fonds d'action rurale (- 5 millions de francs) et aux S.A.F.E.R. (- 20 millions de francs) ;

- le regroupement des crédits affectés à la formation des femmes au sein de l'action enseignement, formation et développement agricoles (- 17,2 millions de francs).

## **H. LA VALORISATION DE LA PRODUCTION AGRICOLE**

Stables en autorisations de programme, dont ils ne représentent d'ailleurs qu'une faible part, les crédits consacrés à la valorisation de la production agricole diminuent de 2,5 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Cette régression est imputable à un ajustement à la baisse des crédits destinés aux :

- subventions économiques (- 23,5 millions de francs) ;

- offices d'intervention (- 96,9 millions de francs) ;

- orientations des productions (- 18,7 millions de francs) afin de "tenir compte en particulier de l'évolution du cheptel des vaches allaitantes".

#### **I. LE DEVELOPPEMENT DE LA TRANSFORMATION ET DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES**

Stables en dépenses ordinaires et crédits de paiement (+ 1,1 %), ces crédits diminuent de 6,4 % en autorisations de programme.

L'ouverture de subventions nouvelles pour la fermeture d'abattoirs communaux, à hauteur de 30 millions de francs, ne compense pas la réduction des crédits consacrés à l'amélioration des conditions de stockage, de transformation et de commercialisation des produits agricoles et de la mer (- 41 millions de francs).

#### **J. LA PROMOTION ET LE CONTROLE DE LA QUALITE**

Les crédits diminuent de 5,2 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement, en raison de la modification de la présentation de la dotation du C.N.E.V.A.. Cette baisse n'est pas compensée par l'augmentation de 9,5 millions de francs des crédits de prophylaxie animale et de 2,3 millions de francs des crédits d'équipement des services chargés du contrôle de la qualité des produits végétaux et animaux, qui explique également l'accroissement des autorisations de programme (+ 2 millions de francs).

#### **K. L'AMELIORATION DU CADRE DE VIE ET L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE RURAL.**

Représentant 4,8 % des dépenses ordinaires et crédits de paiement et 16,4 % des autorisations de programme, ces crédits sont globalement stables.

Les moyens consacrés aux actions de limitation de la pollution de l'eau dans les zones de forte concentration d'élevage, aux aides au développement rural dans le cadre des programmes de développement rural, au développement de l'aquaculture continentale, à la production fourragère et à la pluriactivité sont renforcés en crédits de paiement mais diminuent en autorisations de programme.

#### L. LA MISE EN VALEUR ET LA PROTECTION DE LA FORET

L'accroissement de 10,4 % des dépenses ordinaires et crédits de paiement est liée à l'application du contrat d'entreprises Etat-O.N.F. ainsi qu'au développement des actions de sauvegarde de l'espace forestier (+ 89,8 millions de francs) et au renforcement des moyens affectés aux travaux de sauvegarde du domaine (+ 4,9 millions de francs).

En revanche, en autorisations de programme, ces moyens diminuent de 5,5 millions de francs.

## **CHAPITRE V**

### **LES ACTIONS NE PROFITANT PAS DIRECTEMENT A L'AGRICULTURE**

#### **I. L'ENSEIGNEMENT : UNE PRIORITE TRES RELATIVE**

L'enseignement agricole bénéficie, en 1992, de moyens en progression de 5,2 % en dépenses ordinaires, de 6,7 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 12,1 % en autorisations de programme, conformément au tableau ci-après.

**Budget de l'enseignement agricole**  
(en francs)

DESIGNATION DES DEPENSES	LFI 1991	PLP 1992	% 1992/1991
<b>DEPENSES ORDINAIRES</b>			
Dépenses de personnel	2.179.647.965	2.286.147.876	4,89%
Moyens de fonct. des services	39.510.191	(1)	
Subventions de fonctionnement			
- aux établis. publics	202.289.320	227.352.967	12,39%
-aux instituts de recherche	36.542.379	36.542.379	0,00%
Actions de formation et act. éducatives en milieu rural	89.993.660	100.570.000	11,75%
dont: -stages installation	31.350.000	40.639.614	29,63%
-form.femmes d'agricult.	8.361.500	17.200.000	105,70%
-apprentissage	3.975.824	3.370.000	-15,24%
Expérimentation et actions de développement	16.219.664	16.000.000	-1,35%
Enseignement agricole privé:			
- enseignement technique	1.384.717.813	1.443.446.180	4,24%
- enseignement supérieur	58.565.000	61.765.000	5,46%
Bourses scolaires:			
- enseignement technique	339.200.815	359.000.000	5,84%
- enseignement supérieur	28.140.015	30.000.000	6,61%
- stages à l'étranger	7.000.000	6.000.000	-14,29%
Transports scolaires	545.400	545.400	0,00%
Réparation accidents	5.000.000	5.000.000	0,00%
<b>SOUS-TOTAL DO</b>	<b>4.347.861.831</b>	<b>4.572.369.802</b>	<b>5,16%</b>
<b>DEPENSES EN CAPITAL</b>			
Autorisations de programmes			
- enseignement public	71.950.000	81.050.000	12,65%
- enseignement privé	8.750.000	8.750.000	0,00%
- recherche	15.000.000	17.460.000	16,40%
total AP	95.700.000	107.260.000	12,08%
Crédits de paiement			
- enseignement public	24.500.000	87.000.000	255,10%
- enseignement privé	4.000.000	8.000.000	100,00%
- recherche	12.560.000	16.530.000	31,61%
total CP	41.060.000	111.530.000	171,63%
<b>TOTAL I : DO+AP</b>	<b>4.443.561.831</b>	<b>4.679.629.802</b>	<b>5,31%</b>
<b>TOTAL II: DO+CP</b>	<b>4.388.921.831</b>	<b>4.683.899.802</b>	<b>6,72%</b>

Comme les années précédentes, l'enseignement constitue la priorité du budget de l'agriculture et de la forêt, comme du budget général.

#### A. LES EFFECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

Les effectifs scolarisés en 1990-1991 dans l'enseignement agricole se sont élevés à 132.410 élèves, en baisse de 2,1%.

Les effectifs de l'enseignement public, avec 56.620 élèves ont moins diminué que l'ensemble, ils représentent désormais 42,8 % de l'ensemble, contre 41 % de l'année dernière. A l'inverse, les effectifs de l'enseignement privé se s'élèvent plus qu'à 57,2 % du total ( au lieu de 59 % en 1990).

43.505 élèves sont inscrits dans les établissements privés à temps plein et 32.285 élèves dans les établissements privés à rythme approprié.

Comme dans l'enseignement scolaire et supérieur et comme les années précédentes, le cycle court perd des effectifs, le cycle long progresse et les sections de techniciens supérieurs augmentent plus rapidement encore.

Effectifs de l'enseignement agricole en 1990-1991

Cycles	Enseignement public	Enseignement privé	TOTAL	Variation 1989/1990 (en %)
Court	21.673	54.860	76.533	- 7,0
Long	24.911	15.526	40.437	+ 4,2
Supérieur court	10.036	5.404	15.440	+ 9,6
<b>TOTAL</b>	<b>56.620</b>	<b>75.790</b>	<b>132.410</b>	<b>- 2,1</b>

## **B. L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE PUBLIC**

### **1. L'enseignement technique agricole**

55 créations nettes d'emplois sont prévues ainsi que la transformation de 2.388 emplois.

La réforme de la carrière des personnels se poursuit donc. En 1992, elle est marquée par les mouvements suivants :

- revalorisation de la fonction enseignante dans le cadre de la loi d'orientation sur l'éducation, ce qui entraîne l'ouverture d'une dépense nouvelle de 33,5 millions de francs ;
- poursuite de la rénovation de la grille de la fonction publique ;
- mise en place d'un nouveau statut d'inspecteur de l'enseignement agricole avec une amélioration du régime indemnitaire ;
- mise en oeuvre du statut de directeur d'établissement, d'où l'ouverture d'un crédit de 3,7 millions de francs ;
- mesures indemnitaires pour les agents d'administration, techniques, ouvriers, de service et de santé (ATOSS), pour un montant d'1,38 million de francs, ainsi que pour les chefs de travaux des établissements, pour un coût de 4 millions de francs ;
- mesures de requalification pour 60 enseignants et 40 ATOSS.

En outre, au titre du plan d'urgence pour les lycées, un crédit de 13 millions de francs avait été transféré du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports au ministère de l'agriculture et de la forêt, par décision du 27 novembre 1990, afin de financer des mesures d'amélioration de la vie lycéenne, notamment l'accélération de la mise en place des centres de documentation et d'information. Cette mesure est reconduite en 1992. En outre, 30 postes d'ATOSS avaient été accordés en surnombre en 1991.



## **2. L'enseignement supérieur agricole**

Les années 1990 et 1991 avaient été marquées par la création d'emplois (14 en 1990 et 28 en 1991) et par la poursuite de l'opération tendant à donner aux établissements une plus grande autonomie de gestion grâce à l'instauration d'une dotation globale de fonctionnement.

Cependant, les réductions de crédits, en 1991, soit 3,342 millions de francs, ont diminué ces dotations.

En 1992, 40 créations d'emplois sont prévues, dont 30 enseignants chercheurs et personnels d'enseignement et 10 non enseignants. De plus, 34 transformations d'emplois sont inscrites au projet de budget au titre de la revalorisation de la fonction enseignante (70 en raison de l'application du statut de formation et de recherche et 20 par requalification d'emplois d'ATOSS) et 16 au titre de l'application du décret n° 91-374 du 16 avril 1991 concernant les assistants d'enseignement et de recherche contractuels afin de permettre leur recrutement en qualité d'enseignant-chercheur.

Les mesures nouvelles concernant les crédits s'élèvent à :

- 2,7 millions de francs au titre de l'augmentation des effectifs d'élèves ;
- 1,7 million de francs au titre de la conduite, par les établissements, de DEA en cohabilitation ;
- 5,35 millions de francs au titre de la modernisation, ce qui permet de compenser les économies imposées en 1991 ;
- 5,3 millions de francs au titre des mesures indemnitaires prévues dans le cadre de la loi d'orientation et de l'augmentation des rémunérations.

Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé dans la constitution de cinq pôles regroupant les établissements d'enseignement supérieur du ministère de l'agriculture.

Ont été ou seront constitués les pôles suivants :

- ouest : Angers, Nantes, Rennes ;
- Dijon ;
- Montpellier ;
- Paris.

### 3. Les bourses scolaires

Si les taux des bourses servies aux élèves de l'enseignement technique agricole restent inchangés, dans la mesure où ils ont atteint la parité complète avec l'enseignement général, les taux des bourses servies aux étudiants sont alignés sur ceux de l'enseignement général, c'est-à-dire 6.000 francs.

Un crédit supplémentaire de 19,8 millions de francs, sur le chapitre 43-21 article 20, correspond à l'ajustement aux besoins de ces crédits, notamment en raison de l'évolution des effectifs ; la fixation d'un taux minimum de bourse dans l'enseignement supérieur entraînant pour sa part l'ouverture d'un crédit de 700.000 francs sur l'article 30 du même chapitre.

### C. L'ENSEIGNEMENT PRIVE AGRICOLE

L'application de la loi du 31 décembre 1984 est entrée dans sa phase définitive.

Selon le ministère, dont les engagements ont été rappelés lors des débats de l'Assemblée nationale en première lecture, *"au cours du présent exercice 1991, devrait intervenir une modification partielle du décret n° 88-922 du 14 septembre 1988, ayant pour objet de relever de 1,45 à 1,77 le taux d'encadrement professoral, retenu pour le calcul de la subvention, allouée aux centres privés de rythme alternant, type maisons familiales, qui proposent des formations initiales préparant au CAPA-BEPA rénové"*.

Les établissements concernés obtiendront ainsi une meilleure prise en compte des charges salariales qu'ils acquittent pour leurs moniteurs, dont le nombre d'heures de cours théoriques et la rémunération se sont accrus depuis que les nouveaux programmes scolaires exigent des élèves un temps de présence en centre d'au moins 600 heures par an, au lieu de 480 heures précédemment.

D'autre part, à partir du 1er janvier 1992, ces établissements ne percevront plus d'indemnité compensatrice et le coût du poste de professeur retenu pour le calcul de l'aide publique sera établi par référence au coût moyen, pour l'Etat, des postes correspondants des enseignants contractuels des centres d'enseignement agricole privés de temps plein classique.

S'agissant des subventions de fonctionnement allouées à l'enseignement agricole privé, le chapitre 43 2<sup>o</sup> article 20, qui regroupe ces dotations, devrait bénéficier d'une mesure nouvelle de 20 millions de francs. Les crédits votés passeraient ainsi de 703,1 millions de francs à 723,1 millions de francs, soit une progression de 2,85 %.

Cette dotation devrait permettre :

- le paiement de la subvention de fonctionnement par élève pour les établissements relevant de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1984, pour 221,7 millions de francs, ce qui représente un accroissement de 3 % ;

- le versement d'une aide publique aux établissements relevant de l'article 5 de la même loi (enseignement à temps approprié), pour un montant estimé à 473 millions de francs ;

- la prise en charge de l'entretien et de l'achat des manuels scolaires pour l'ensemble des élèves scolarisés en classe de quatrième et de troisième, pour une dépense de 2,8 millions de francs ;

- le règlement de la subvention aux établissements de formation pédagogique (20,6 millions de francs) et aux organisations fédératives des établissements (4,4 millions de francs) ainsi que la prise en charge des frais de réunion de la commission de conciliation (500.000 francs).

Compte tenu par ailleurs des rémunérations des enseignants en hausse de 5,7 % à 720,3 millions de francs, les crédits de l'enseignement agricole privé sont globalement stables.

#### **D. LES CREDITS D'EQUIPEMENT**

En matière de crédits d'équipement, le budget de l'enseignement agricole pour 1992 est décevant.

- En ce qui concerne l'enseignement agricole technique public, le projet de budget prévoit seulement, en autorisations de programme :

- d'une part la continuation du chantier de construction de l'établissement public national d'enseignement et de formation professionnelle agricole de Nouvelle-Calédonie, pour 31 millions de francs ;

- d'autre part, 10,1 millions de francs au titre de la poursuite du chantier de restructuration et d'extension du centre d'enseignement zootechnique de Rambouillet et de l'extension du centre d'expérimentation pédagogique de Florac.

S'agissant de l'enseignement technique agricole privé sous contrat, les crédits du chapitre 66-20 article 20, s'élèvent à 6,75 millions de francs en autorisations de programme et à 6 millions de francs en crédits de paiement. Stables en autorisations de programme (et doublant en crédits de paiement), ces crédits permettront simplement d'assurer les travaux les plus urgents en matière d'hygiène et de sécurité.

De même, dans l'enseignement supérieur, aucune action véritablement nouvelle ne pourra être engagée en 1992.

Les crédits seront consacrés à :

la poursuite du programme de restructuration de l'ENSA de Montpellier dans le cadre du contrat de plan conclu avec la région Languedoc-Roussillon ;

- les constructions et extensions réalisés avec le concours des collectivités territoriales (ENITIA à Nantes et ENITHP d'Angers), rendus nécessaires par l'augmentation des effectifs d'élèves ;

- les aménagements relatifs à la mise en oeuvre de réformes pédagogiques (centre de Nancy de l'ENGREF ; construction d'un institut spécialisé en agro-alimentaire, dans le cadre de la réforme de l'ENSA de Rennes) ;

la poursuite du plan d'équipement en auto-commutateur, téléphoniques et d'amélioration des locaux destinés à l'expérimentation animale, notamment dans les écoles nationales vétérinaires.

Enfin, en matière d'équipement informatique et audiovisuel, scientifique et technologique, les crédits inscrits pour 1992 permettront de commencer le renouvellement progressif du parc d'informatique des établissements.

Les crédits de l'enseignement agricole augmentent donc sensiblement en 1992. Cependant, aucune inflexion véritable n'est mise en oeuvre, notamment en ce qui concerne les dépenses d'équipement. Aussi, votre rapporteur ne peut-il que constater le manque d'ambition qui, dans ce domaine

comme dans les autres, caractérise le projet de budget de l'agriculture pour l'année prochaine. En particulier, il regrette le sort réservé à l'enseignement privé, dont la situation n'est toujours pas clarifiée, notamment en ce qui concerne les maisons familiales rurales.

#### **E. LES ACTIONS DE FORMATION EN FAVEUR DES AGRICULTEURS**

La formation professionnelle en agriculture concerne un large éventail de publics :

- les agriculteurs installés ;
- les jeunes en voie d'installation (notamment les aides familiaux) ;
- les salariés agricoles ;
- les femmes ;
- les salariés des secteurs para-agricoles et agro-alimentaires ;
- les représentants professionnels et syndicaux, dans le cadre de la promotion collective.

A partir de 1992, mais surtout à partir de 1997, compte tenu de la période transitoire, les futurs exploitants agricoles devront, pour bénéficier des aides de l'Etat à l'installation, justifier d'un brevet de technicien agricole ou d'un brevet professionnel de niveau IV, et avoir suivi un stage en situation professionnelle d'au moins six mois. Pour atteindre cet objectif ambitieux, l'ensemble des voies de formation sera mis à contribution.

Dès à présent, et en application du décret 88-176 du 23 février 1988, l'Etat assure le financement d'une partie du dispositif "stage 6 mois" (accueil et suivi du jeune, statut de stagiaire non rémunéré, indemnité de tutorat pour le maître exploitant).

De même, un effort particulier doit être accompli pour la population active titulaire d'un brevet de technicien ou d'un brevet de technicien supérieur. De plus, la création de filières de formation d'ingénieurs à partir du niveau 3 (ingénieurs DESCOMPS)

constituera, si les branches professionnelles le souhaitent, un objectif à court terme.

Enfin, dans le cadre de la politique contractuelle, l'Etat soutiendra les efforts de formation des branches professionnelles en cours de restructuration ; il en sera de même pour les actions de formation s'inscrivant dans le cadre des politiques de développement local.

Selon le ministère, cette politique de développement de la formation professionnelle sera mise en oeuvre selon trois axes :

- l'amélioration de la qualité des prestations de formation par un plan de modernisation de l'appareil public sur trois ans, qui comprendra un plan de formation des personnels, le développement de centres de ressources multimédia, la généralisation des unités capitalisables et la poursuite de la rénovation de l'apprentissage ;
- le renforcement du partenariat, au plan régional, entre l'Etat et les régions par la mise en place de contrats d'objectifs ;
- la mobilisation de branches professionnelles dans le cadre d'une politique contractuelle.

Cependant, la présentation qu'il donne des crédits de formation professionnelle relève d'un artifice.

**Seuls les crédits affectés aux actions en vue d'acquérir la capacité professionnelle seront effectivement abondés ; l'augmentation apparente des crédits consacrés à la formation des femmes en agriculture traduit en réalité le regroupement sur le chapitre 43-23 article 70 de l'ensemble de ces crédits, qui seront reconduits en francs courants.**

Les autres dotations -promotion sociale et éducative et animation rurale, apprentissage, actions préparatoires à l'installation sont en diminution sensible (respectivement - 15 %, - 15,2 % et - 12,9 %).

**Compte tenu des transferts de crédits, la progression des crédits de formation est inférieure à la hausse des prix prévue pour 1992 à 1,9 % ; elle conduit à douter du développement, annoncé par le ministère, des actions de formation.**

En particulier, votre rapporteur, s'il convient qu'un budget soit l'occasion de faire des choix, regrette la baisse importante des crédits consacrés aux actions préparatoires à l'installation.

**En outre, votre rapporteur s'inquiète des conséquences de la suppression du fonds de la formation professionnelle sur le budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, qui abondait jusqu'à présent le budget de l'agriculture par voie de fonds de concours.**

**Dans le cadre des arbitrages budgétaires, il a été décidé selon le Gouvernement, " de redonner à chaque ministère la pleine responsabilité de ses programmes de formation et de supprimer les crédits prévus à cet effet au budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle".**

**Cette décision étant intervenue dans le courant de l'été, les ministères n'ont pu que constater que les stages débutant à la rentrée de 1991 se sont trouvés directement menacés.**

**Face à l'émoi et l'indignation générale suscités par la suppression de ces crédits, Mme. le Premier ministre a décidé de rétablir 113 millions de francs de crédits pour le fonctionnement des stages et de garantir la prise en charge des rémunérations correspondant aux actions lancées pour un montant qui peut être estimé à 200 millions de francs.**

**Ces montants doivent être comparés à ceux qui étaient inscrits en 1991 : 204 millions de francs de crédits de fonctionnement et 285 millions de francs de rémunérations.**

**Est-il réaliste, dans ces conditions, d'affirmer, comme le ministère de l'agriculture et de la forêt lors de l'examen en première lecture du projet de budget que les crédits seront rétablis ? Ne peut-on pas considérer qu'ils ne seront pas rétablis, sauf à effectuer des redéploiements à l'intérieur des dotations du ministère de l'agriculture, déjà particulièrement soumises à la rigueur budgétaire ?**

**Votre rapporteur regrette vivement les incertitudes qui pèsent ainsi sur la poursuite des formations qualifiantes au bénéfice des agriculteurs, à l'heure où chacun s'accorde à reconnaître le caractère prioritaire de la formation des hommes.**

## **II. LA RECHERCHE : UNE FAUSSE PRIORITE**

### **A. LE BUDGET DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET**

Les crédits de la recherche augmentent nominalement de 29,8 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 12,1 % en autorisations de programme.

Les seules augmentations concernent, en réalité, l'extension en année pleine de diverses mesures en matière de rémunérations (+ 0,45 millions de francs). Elles ne permettent pas de compenser un ajustement aux besoins de - 2 millions de francs affectant l'ACTA et la stabilité des autorisations de programme.

L'accroissement apparent des crédits ne traduit en aucun cas un effort particulier mais seulement le transfert sur l'action recherche (et donc l'inclusion dans le budget civil de recherche et de développement) d'une partie des moyens du centre national d'études vétérinaires et alimentaires (C.N.E.V.A.) précédemment imputés sur la promotion et le contrôle de la qualité, sans que la politique scientifique de cet établissement s'en trouve modifié.

De plus, alors que les réductions de crédits effectuées en 1991 n'ont pas permis de financer l'ensemble des programmes de recherche retenus dans les établissements d'enseignement supérieur de recherche, présenter la "hausse de 9,9 %" des crédits d'investissement comme le moyen de répondre à la demande de plus en plus forte que manifestent les utilisateurs pour les programmes relève au mieux de l'illusion.

Les crédits de l'ACTA, qui étaient de 10,1 millions de francs en 1990 et 1991, ne seront plus que de 8,07 millions de francs en 1992.

De même, le changement d'imputation d'une partie des crédits du C.N.E.V.A. ne peut masquer la baisse de ses dotations (133,686 millions de francs en 1991 et 129,3 millions de francs en 1992, soit - 3,3 % en francs courants).

Enfin, votre rapporteur déplore la baisse générale des autorisations de programme, qui affecte aussi bien les établissements



-ACTA, ACTIA et C.N.E.V.A.- que les programmes spécifiques, comme "Aliment 2002".

La recherche est fondamentale pour l'avenir de l'agriculture. La négliger sur ce budget tandis qu'elle est reconnue comme prioritaire par ailleurs souligne le peu d'intérêt du Gouvernement à l'égard d'un secteur dont la contribution à l'équilibre de nos échanges extérieurs est pourtant fondamentale.

#### **B. LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTERE DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE**

Les priorités retenues sur le budget du ministère de la recherche et de la technologie en matière de recherche dans le domaine agricole concernent l'INRA et le CEMAGREF.

En 1992, les crédits de l'INRA augmenteront de 9,4 % en dépenses ordinaires et de 7,3 % en autorisations de programme, à respectivement 2.360,3 millions de francs et 347,8 millions de francs et 115 emplois seront créés (dont 50 emplois de chercheurs).

De l'élaboration du projet d'établissement de l'INRA, dont le texte définitif sera connu d'ici la fin de l'année, quatre grands axes d'évolution ont déjà été tracés pour 1992 :

- l'adaptation de la politique scientifique aux nouveaux enjeux de l'agronomie et aux nouveaux outils et disciplines de recherche ;

- l'adaptation des métiers de la recherche, vers une spécialisation et une complémentarité accrues ;

- l'adaptation des structures et des pratiques de recherche, dans le sens d'une plus grande déconcentration et d'une plus grande souplesse ;

- le développement du partenariat.

Les programmes retenus concernent :

- cinq actions prioritaires (structure du génome, biologie du développement et transgénèse, physiologie des micro-organismes

appliquée aux transformations industrielles, nutrition humaine, valorisation et protection des ressources en eau) ;

- deux actions nouvelles : écosystèmes forestiers (gestion écologique et économique des écosystèmes) et ingénierie des protéines (connaissance de la structure, de l'organisation tridimensionnelle et des propriétés fonctionnelles des protéines).

. S'agissant du CEMAGREF, les crédits inscrits au budget de la recherche et de la technologie augmentent, en 1992, de 11,6 % en dépenses ordinaires et de 9,3 % en autorisations de programme, à respectivement 134,49 millions de francs et 49,1 millions de francs.

Le schéma d'orientation scientifique et technique élaboré en 1990 s'achèvera en 1992. Les 19 actions pluridisciplinaires poursuivies s'inscrivent dans les deux grands objectifs que l'organisme s'est assigné : améliorer la compétitivité de l'agriculture et veiller à la protection de l'environnement.

On notera par ailleurs que le comité interministériel d'aménagement du territoire tenu le 7 novembre a prévu le transfert de cet institut de recherche à Clermont-Ferrand, dans le cadre de la délocalisation des activités de recherche depuis l'Ile-de-France.

Le CEMAGREF emploiera 934 personnes en 1992, à la suite de la création de trois emplois nouveaux, dont 327 ingénieurs mis à disposition et 147 chercheurs ou cadres.

\*

\* \*

Le budget de l'agriculture et de la forêt pour 1992 n'affirme donc aucune priorité en faveur de la recherche ; le seul effort concerne les dépenses consacrées à la recherche en agriculture sur le budget de la recherche et de la technologie.

### **III. LA PROTECTION SOCIALE ET LA PREVOYANCE EN AGRICULTURE : UN DESENGAGEMENT DE L'ETAT SANS PRECEDENT.**

#### **A. LA PROTECTION SOCIALE : UNE BAISSSE IMPORTANTE DE LA SUBVENTION AU BAPSA**

Le financement de la protection sociale des non salariés agricoles est réalisé par le budget annexe des prestations sociales agricoles. Les recettes du budget annexe sont de deux sortes : cotisations professionnelles et contributions de solidarité.

En 1992, le projet de BAPSA est marqué par :

- la forte progression des cotisations professionnelles qui, compte tenu de l'institution de la cotisation sociale généralisée en 1991, dépasse 6 % ;

- un désengagement financier de l'Etat sans précédent.

Votre rapporteur, dans le rapport qu'il a rédigé sur le projet de BAPSA pour 1992, décrit de manière détaillée ce double désengagement : diminution de 6,4 milliards de francs de la recette de T.V.A., que l'Etat récupère à son profit à la faveur de l'institution d'une nouvelle compensation démographique entre régimes de protection sociale de non salariés et réduction du financement budgétaire.

Plus précisément, la subvention d'équilibre au BAPSA diminue de 1.557 millions de francs et revient donc à 10,059 milliards de francs en 1992, au lieu de 11,616 milliards de francs en 1991 (soit -13,4 %). La part de cette subvention dans l'ensemble des dépenses (dépenses ordinaires et crédits de paiement) du budget de l'agriculture et de la forêt baisse de près de trois points : elle ne s'élève plus en 1992 qu'à 27,3 % au lieu de 30,2 % en 1991.

La participation de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés diminue également. La réduction atteint 39 millions de francs, sur un total de 625 millions de francs en 1991, ce qui représente - 6,2 %.

Compte tenu du déséquilibre démographique croissant de la population agricole, une nouvelle progression des crédits budgétaires consacrés à la protection sociale aurait été légitime.

Certes, le jeu de la compensation démographique permet au BAPSA de bénéficier à ce titre de ressources en hausse de plus de 10 %.

Mais, tandis que le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi modifiant et complétant la loi du 23 janvier 1990 sur les cotisations sociales agricoles et que le projet de BAPSA pour 1992 prévoit dès à présent le passage sur l'assiette composée des revenus professionnels d'une cotisation supplémentaire (le passage de la cotisation AVI, qui finance la retraite forfaitaire devrait être achevé en 1993), la baisse des moyens financiers consacrés par l'Etat à la protection sociale agricole constitue un précédent inquiétant.

De plus, le problème n'est toujours pas réglé de la modicité des retraites des agriculteurs : il est inadmissible que la retraite minimale reste inférieure au revenu minimum d'insertion.

Par ailleurs, votre rapporteur note avec regret que l'allègement de 500 millions de francs des cotisations sociales des agriculteurs décidé dans le cadre du plan d'urgence annoncé le 9 octobre dernier n'entraîne aucun effort financier particulier de l'Etat, dans la mesure où il sera financé par un prélèvement sur le fonds de roulement du BAPSA.

## **B. LA PROTECTION DES EXPLOITATIONS CONTRE LES CALAMITES AGRICOLES**

La sécheresse de 1990, qui, pour la deuxième année consécutive, a frappé certaines régions, a placé de nombreux agriculteurs dans une situation difficile.

Aussi le Gouvernement a-t-il pris une série de mesures qui mettent en jeu la solidarité nationale à l'égard des agriculteurs sinistrés. Ces mesures, qui représentent une charge d'environ 1,2 milliard de francs pour le budget de l'Etat, ont été les suivantes :

- report de cotisations sociales, pour un milliard de francs ;

- mise à la disposition des éleveurs de céréales à prix réduit, dans 59 départements, pour 705 millions de francs ;
- prise en charge des intérêts des prêts bonifiés pour les éleveurs les plus touchés, ce qui représente une dépense de 250 millions de francs ;
- report ou consolidation de la partie du capital des annuités d'emprunts bonifiés, pour un coût budgétaire de 162 millions de francs ;
- avances exceptionnelles de trésorerie dans 40 départements, pour un coût total de 500 millions de francs.

En outre, le caractère de calamités agricoles a été reconnu à la sécheresse de 1990 dans 57 départements.

Dans ces conditions, le fonds de garantie ne disposait, au 1er juillet 1991, que de 764 millions de francs pour indemniser les agriculteurs, alors que les indemnités auxquelles ils pouvaient prétendre représentent un montant difficile à estimer mais, en toute hypothèse, très nettement supérieur.

Aussi, selon le ministère, afin de procurer au fonds les ressources nécessaires, *"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. De même, les modalités d'instruction des dossiers pourraient être modifiées pour permettre des évaluations plus précises des pertes subies, mais aussi une indemnisation plus rapide de celles-ci."*

*Il est également indispensable de revoir le mode de financement du fonds de garantie de manière à assurer durablement l'équilibre de celui-ci."*

Votre rapporteur ne peut que rappeler que le ministère de l'agriculture et de la forêt, lors d'une de ses auditions par votre commission des finances, avait estimé que le projet de loi sur la réforme du régime de garantie des calamités agricoles serait déposé sur le bureau du Parlement dans le courant de la session du printemps de 1990. Or, jusqu'à présent, et après rédaction d'un rapport à ce sujet par M. Villain, le texte de ce projet de loi demeure inconnu. Il semblerait que les discussions se poursuivent avec la profession, dans le cadre d'un groupe de travail.

Votre rapporteur regrette que cette réforme n'ait pas pu être examinée par le Parlement de cette session, car l'équilibre financier de plus en plus fragile du fonds de garantie fait peser une incertitude supplémentaire sur les agriculteurs en difficulté, d'autant que les mesures décidées dans le cadre du plan d'urgence - outre l'allègement des cotisations sociales et le dégrèvement supplémentaire de la taxe foncière sur les propriétés non bâties - sous forme d'une aide à l'affouragement, qui ne représente qu'un effort de 92 millions de francs à répartir entre 20 départements, ne permettrait, à l'évidence, que très partiellement de faire face aux situations de précarité créées par plusieurs années de calamités.

## CHAPITRE VI

### LE SECTEUR AGRICOLE PRODUCTIF : UN BUDGET INADAPTE A LA CRISE AGRICOLE

En apparence, les dotations allouées aux actions économiques agricoles évoluent plus favorablement qu'en 1991, avec 243 millions de francs de mesures nouvelles, contre 39,7 millions de francs seulement l'an dernier.

Cependant, si l'on tient compte de la décroissance de la charge de bonification, soit - 550 millions de francs, la variation des crédits d'une année sur l'autre est inverse : + 39,7 millions de francs en 1991 et - 307 millions de francs en 1992.

**Mesures nouvelles consacrées au secteur productif agricole**  
(en millions de francs)

Actions économiques	Mesures nouvelles
- Charge de bonification	-
- Adaptation de l'appareil de production agricole	+ 151,4
- Valorisation de la production agricole	- 144,2
- Développement de la transformation et de la commercialisation des produits agroalimentaires	+ 79,6
- Promotion et contrôle de la qualité	- 18,9
- Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural	+ 175,1
<b>TOTAL</b>	<b>+ 243,0</b>

## **I. L'ADAPTATION DE L'APPAREIL DE PRODUCTION AGRICOLE**

En baisse, tant en dépenses ordinaires et crédits de paiement qu'en autorisations de programme en 1991, les crédits consacrés aux actions visant à assurer dans les meilleures conditions le maintien d'un nombre suffisant d'exploitations agricoles procurant un revenu convenable progressent de 5,8 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement, à 3.451,8 millions de francs mais diminuent à nouveau en autorisations de programme (- 4,4 % à 413,3 millions de francs).

### **A. L'AMELIORATION DES STRUCTURES AGRICOLES**

Les crédits du chapitre 44-41 augmentent globalement de 1 3 millions de francs, soit + 0,7 %.

Cette stabilité recouvre des mouvements divergents :

- baisse de 60 millions de francs des crédits consacrés à l'indemnité viagère de départ, compte tenu, selon le ministère, de *"la baisse structurelle des bénéficiaires"*;

- diminution de 185 millions des crédits d'aide à l'installation (dotation jeunesagriculteurs), en raison des estimations concernant le nombre d'installations prévues en 1992 et de la croissance des retours attendus au titre du FEOGA-orientation ;

- augmentation de 293,6 millions de francs des crédits consacrés au gel des terres, résultant de la décision de mettre en place à partir de 1992 une prime nationale au gel annuel des terres de 800 francs par hectare de terre retirée. Selon le ministère, ces crédits *"permettront également de poursuivre les actions de retrait structurel et d'incitation à l'extensification"*;

- accroissement de 10,8 millions de francs des crédits destinés à favoriser la diffusion de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement ;



- ajustement à la baisse (- 8 millions de francs) des crédits d'intervention relatifs aux opérations groupées d'aménagement foncier ;

- baisse de 17,2 millions de francs des crédits alloués à la formation des femmes, en raison du regroupement de ces moyens sur le chapitre des actions de formation ;

- réduction de 14,79 millions de francs de la subvention de fonctionnement attribuée au CNASEA.

### **1. L'installation des jeunes agriculteurs**

En 1990, 12.939 jeunes agriculteurs ont bénéficié du versement de la première fraction de la dotation jeune agriculteur, contre 11.306 en 1989.

La DJA a été attribuée en majorité (54,2 %) pour des installations en zone de plaine, contre 25,6 % en zone défavorisée hors montagne et 19,6 % en zone de montagne.

Les sommes versées ont atteint 931 millions de francs, au lieu de 905,4 millions de francs en 1989.

L'enveloppe de crédits prévue pour 1991 après régulation budgétaire est de 657 millions de francs, auxquels s'ajoute un remboursement communautaire de 314 millions de francs.

Ainsi, les crédits demandés pour 1992 apparaissent en diminution sensible, l'augmentation du remboursement communautaire (+ 70 millions de francs) ne pouvant compenser la baisse des crédits accordés sur le budget de l'agriculture (- 140 millions de francs après régulation budgétaire).

Le mouvement d'installation, qui avait beaucoup progressé en 1990, connaîtra donc une inflexion en 1992, avec 12.000 installations prévues.

Votre rapporteur tient à souligner la nécessité qui s'attache à poursuivre dans de bonnes conditions le mouvement d'installation des jeunes agriculteurs, compte tenu de la pyramide des âges des exploitants.

## **2. Le gel des terres et les actions en faveur de l'environnement**

Le dispositif de retrait des terres arables, institué par les règlements C.E.E. des 25 et 29 avril 1988, est en vigueur depuis la parution du décret du 18 novembre 1988.

La prime à l'hectare varie de 1.150 à 3.700 francs par an, selon le type de jachère et les zones.

De fait, les derniers chiffres disponibles montrent une croissance rapide des contrats souscrits et des surfaces retirées de la production : 913 demandes (pour 14.219 hectares retirés) au cours de la campagne 1988-1989 ; 2.605 demandes (40.157 hectares retirés) pendant la campagne 1989-1990 et 6.324 demandes (112.199 hectares retirés) au titre de la campagne 1990-1991.

Au total, 9.842 demandes ont permis de retirer 166.575 hectares de la production, ce qui est relativement faible par rapport aux résultats provisoires observés chez nos principaux partenaires : 357.953 hectares retirés en Italie, 293.384 en Allemagne et 132.622 en Grande-Bretagne.

Votre rapporteur s'interroge sur les délais de règlement des arrêtés signifiant aux agriculteurs l'accord du ministère pour le retrait des terres au titre de la campagne 1990-1991, car selon certaines informations, aucune indemnité n'avait été versée au 25 novembre, ce qui expliquerait, au moins pour partie, le retard de la France en la matière.

Pour 1992, les crédits accordés à ce titre font plus que doubler à 530 millions de francs (+ 124,2 %). Cette augmentation traduit la décision d'accorder une prime nationale annuelle de 800 francs par hectare, dans le cadre du système complémentaire au dispositif d'aide au retrait temporaire des terres arables arrêté par le conseil et la commission respectivement en juin et en juillet 1991 (règlement n° 1.703/91 du 13 juin 1991 et n° 2.069/91 du 11 juillet 1991).

Ce système permet aux producteurs qui s'engagent à mettre en jachère pour la campagne 1991-1992 au moins 15 % de leurs superficies consacrées aux céréales et aux oléoprotagineux et à réduire de 15 % au moins leurs surfaces céréalières, de bénéficier d'une double indemnisation fondée d'une part sur le versement d'une prime variable à l'hectare retiré (de 2.096 à 2.461 francs, dont la part

nationale de 800 francs) et d'autre part, le remboursement du prélèvement de coresponsabilité sur la production céréalière au titre de la campagne 1991-1992.

L'indemnité globale, qui est subordonnée au maintien d'un couvert végétal approprié, varie, selon les régions, de 3.500 à 5.000 francs.

Préfiguration du dispositif qui serait mis en oeuvre dans le cadre d'une réforme de la politique agricole commune, le gel des terres demande encore à être encouragé et expliqué, même si les moyens ont été désormais dégagés.

S'agissant de l'extensification, votre rapporteur a déjà regretté l'absence de véritable mesure d'ampleur concernant la charge de structure que constitue la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Il note par ailleurs qu'il est prévu de poursuivre en 1992 le dispositif d'extensification, en le rendant définitif pour les secteurs bovins, ovins, caprins ainsi que pour la viticulture et d'instituer un système expérimental pour les grandes cultures et l'arboriculture.

Dans ce domaine, la France semble avoir pris un certain retard, ayant limité le dispositif d'extensification à une mise en oeuvre expérimentale dans les secteurs de la viande bovine et du vin.

Trois modalités de réduction des productions avaient été retenues en 1990 en matière de viande bovine :

- la méthode dite "quantitative", qui comprend la réduction de la production d'au moins 20 %, s'applique sur l'ensemble du territoire national ;

- la méthode "agrandissement" est applicable seulement en zone défavorisée ; il doit en résulter une diminution du taux de chargement du troupeau, calculé en unités de gros bétail par hectare, d'au moins 20 % ;

- la méthode "techniques de production" consiste à adopter des systèmes d'élevage moins intensifs par rapport à une période de référence de deux années. Applicable sur l'ensemble du territoire, elle n'a pas été mise en oeuvre jusqu'à présent.

Dans le secteur du vin, l'extensification a été limitée en 1990 au Languedoc-Roussillon, seulement pour les vins de table et selon la méthode quantitative.

En 1991, le dispositif expérimental serait reconduit et élargi à la production ovine et caprine, voire aux secteurs des fruits et des grandes cultures.

D'une manière générale, votre rapporteur constate que la France entre très timidement dans l'extensification, la progression des crédits résultant en fait de la faiblesse de la base de départ. Si les expérimentations en cours méritent d'être évaluées préalablement à toute décision éventuelle de généralisation, il n'en demeure pas moins que l'extensification devrait être encouragée plus fermement, compte tenu de ses avantages aussi bien en ce qui concerne la maîtrise des productions que du point de vue du respect de l'environnement.

. La forte augmentation (+ 77,1 % à 24,8 millions de francs) des crédits consacrés aux actions en faveur de l'environnement souligne également ce retard, le ministère de l'agriculture et de la forêt n'ayant engagé de programme d'application de l'article 19 du règlement C.E.E. 797/85 qu'au début de l'année 1989, même si le processus d'expérimentation a été étendu par la suite.

Quatre grands axes d'expérimentation ont été retenus :

- réduction des pollutions de l'agriculture intensive dans les zones de forte pollution des eaux par les nitrates, les pesticides ou les matières en suspension ;
- adaptation des exploitations dans les secteurs de biotopes rares et sensibles particulièrement menacés par l'évolution des systèmes de production agricole ;
- organisation et gestion de l'espace dans des zones d'extensification et à très faible densité agricole, afin d'éviter la désertification, qui pourrait accroître les risques naturels ;
- réintroduction de pratiques plus rationnelles de pâturage sous forêt, dans la zone méditerranéenne menacée par les incendies.

Ces orientations peuvent être approuvées et votre rapporteur se félicite de la réalisation en cours de 39 projets représentant environ 115.000 hectares.

. En revanche, il déplore l'incertitude qui pèse sur la participation financière du FEOGA aux mesures touchant à la réduction des pollutions de l'agriculture intensive alors que ce thème revêt un caractère tout à fait prioritaire.

De même, le volume financier nécessaire à la poursuite des projets acceptés s'élèvera à 47 millions de francs environ par an pendant cinq ans. Aussi, l'augmentation, même importante des crédits consacrés aux actions dans le domaine de l'environnement (chapitre 44-41 article 21) paraît sans commune mesure avec ces besoins, sans même évoquer d'autres expérimentations éventuelles.

La France semble donc entrer à reculons dans la voie des modes de production innovantes. Ceci est regrettable car la mise en oeuvre progressive mais résolue de ces programmes permettrait d'acquérir une expérience précieuse si ces orientations devaient être généralisées.

## **B. LES AUTRES CREDITS CONCERNANT L'ADAPTATION DE L'APPAREIL DE PRODUCTION AGRICOLE**

### **1. Les SAFER**

Selon le ministère, le redressement financier des onze SAFER en difficulté est en cours d'achèvement. Aussi, la dotation affectée à ce redressement en 1992 est-elle réduite à 7 millions de francs, contre 27 millions de francs en 1991.

Par ailleurs, les crédits de fonctionnement sont reconduits une nouvelle fois à 58 millions de francs ; ils permettent de rémunérer les actions relevant de la mission de service public des SAFER.

Votre rapporteur souligne que ces dotations sont d'autant plus indispensables que les SAFER doivent aujourd'hui faire face aux nouvelles conditions du marché qui résulteront de la politique agricole commune rénovée ainsi qu'à la conjoncture économique générale, qui affecte leurs actions de développement rural et de réorientation.

## 2. Les actions en faveur des agriculteurs en difficulté

A ce titre, il est demandé une mesure nouvelle de 52 millions de francs sur le chapitre 44-54, soit une progression de 10,2 % des crédits.

Ces moyens supplémentaires sont destinés à compléter le financement du programme communautaire d'aide au revenu agricole pour le secteur de l'élevage bovin, qui s'élève à 350 millions de francs pour la part nationale.

Le programme communautaire d'aide au revenu agricole a été mis en oeuvre par le décret n° 90-687 du 1er août 1990.

Ce programme s'est appliqué tout d'abord prioritairement pour les élevages ovins. 11.147 exploitations fragiles ont été concernées ; 135 millions de francs ont été dépensés à ce titre en 1990. Le solde, ainsi que les dernières annuités ont été mis en place en 1991 ; ils représentent 155,5 millions de francs.

En 1991, le programme a concerné plus particulièrement le secteur de l'élevage bovin et a mobilisé 350 millions de francs. Deux types d'aides ont été proposés, des plans d'adaptation et un plan de cessation à terme de l'activité agricole pour les exploitants âgés de plus de 55 ans. Ces aides devraient bénéficier à près de 30.000 exploitations.

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

Selon le ministère, *"les crédits prévus pour 1992 permettent le règlement des deuxièmes ou troisièmes annuités des différents plans qui ont été agréés ou le seront d'ici à la fin de cette année, ainsi que les moyens nécessaires pour poursuivre l'établissement des plans de redressement et les autres actions faisant partie de la procédure des agriculteurs en difficulté (analyse, suivi, réinsertion professionnelle, indemnité annuelle d'attente)."*

Votre rapporteur note avec intérêt cet abondement, dont la progression reste cependant limitée par rapport aux difficultés que rencontrent les agriculteurs.

### 3. Les autres crédits

. Les crédits du fonds d'action rurale diminuent de 5 millions de francs, car, selon les réponses apportées à votre rapporteur, *"le fonds d'action rurale étant un chapitre de répartition, les crédits qui sont imputés sur ce chapitre ne sont pas affectés à des opérations déterminées"*. Cette réduction aurait été motivée par le niveau de la consommation de ces crédits au cours des gestions précédentes.

. Les crédits d'investissement illustrent le trait dominant du projet de budget, c'est-à-dire le manque d'ambition pour l'avenir. En augmentation en crédits de paiement, ils diminuent en autorisations de programme, ou -au mieux- sont maintenus. En particulier, l'aide à l'aménagement foncier et hydraulique diminue de 5,4 % à 330 millions de francs.

Trois orientations seront privilégiées en 1992 :

- poursuite de l'équipement, tant en grands et moyens barrages pour accroître la ressource en eau, qu'en grands aménagements hydroagricoles ;

- exécution des contrats de plan, en ce qui concerne les investissements collectifs d'irrigation, d'assainissement et d'aménagement hydroagricole de rivières ainsi que le drainage dans les zones défavorisées et de montagne ;

- poursuite de l'effort en faveur des démarches expérimentales.

S'ils permettront de satisfaire les engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-régions et de maintenir l'effort de constitution de nouvelles ressources en eau, ces crédits seront insuffisants pour alléger les charges d'amortissement des investissements entrepris dans les zones défavorisées ou de montagne.

Votre rapporteur regrette ce désintérêt pour la politique de l'eau, qui devrait pourtant constituer une priorité pour l'aménagement rural. De même, les ressources du fonds national pour le développement des adductions d'eau devraient faire l'objet d'un relèvement sensible afin de faire face aux besoins de renouvellement des réseaux et de lutte contre les pollutions, notamment dans le cadre du "conventionnement"

conclu avec les départements, qui majore les subventions de moitié.

## II. LA VALORISATION DE LA PRODUCTION AGRICOLE

### A. LES CREDITS DESTINES AUX OFFICES

*Selon le ministère, les crédits du chapitre 44-53, en baisse de 96,92 millions de francs, "permettent de maintenir un niveau élevé d'intervention notamment dans les secteurs du lait et de la viande bovine. L'ajustement proposé résulte de la réduction des dépenses consacrées aux programmes nationaux de restructuration laitière, ainsi que d'une diminution des crédits d'orientation économique des offices."*

Dans un contexte de poursuite de la maîtrise des productions, la priorité a été accordée en 1990, à l'amélioration de la compétitivité des filières, qui s'est traduite par le renforcement des actions concernant l'adaptation des structures agricoles et l'orientation des productions.

Les mesures financées par les budgets des offices privilégient les actions structurelles, telles l'adaptation de la production dans le cadre des conventions régionales, les actions d'appui technique, de recherche et d'innovation, les aides à l'organisation économique ainsi qu'à la modernisation et à la restructuration des entreprises.

En 1992, les dépenses liées à la réglementation communautaire sont affectées par deux mouvements inverses : le maintien d'un effort d'intervention dans les secteurs du lait et de la viande bovine, qui entraîne l'ouverture d'un crédit supplémentaire de 70 millions de francs et la réduction des dépenses consacrées aux programmes nationaux de restructuration laitière, qui représente - 120 millions de francs.

En outre, les crédits d'orientation économique des offices seraient diminués de 112 millions de francs.

**Votre rapporteur s'élève contre la diminution des crédits des offices, qui conduit à sacrifier l'avenir des filières concernées tandis que les difficultés augmentent. Le mauvais calcul fait l'an dernier en reconduisant simplement leur dotation se**



répète, au détriment des parts de marché de nos produits à l'exportation.

## B. LES SUBVENTIONS ECONOMIQUES

Il en est de même en ce qui concerne l'"ajustement aux besoins" des crédits destinés aux subventions économiques. En particulier, si des économies de constatation ont été opérées en matière d'aide alimentaire et de coopération technique (- 20 millions de francs, soit - 7,5 %), votre rapporteur regrette la baisse de 12 millions de francs (- 5,2 %) des actions de promotion.

A l'heure où le commerce extérieur agroalimentaire français est moins florissant, cette diminution paraît tout à fait malvenue, nonobstant toute considération concernant le recours accru de la SOPEXA à des ressources propres.

En revanche, votre rapporteur se félicite de l'abondement de la dotation de l'I.N.A.O. (+ 3,8 millions de francs).

## C. LA PRIME A LA VACHE ALLAITANTE

Les crédits concernant la prime à la vache allaitante diminuent de 3 %, à 650 millions de francs. Cette mesure serait justifiée par l'évolution du cheptel, qui, pourtant, augmente.

Cette prime est financée par la Communauté et par le budget national. La part nationale est de 25 écus pour les 40 premières vaches et de 5 écus pour les suivantes.

Cependant, votre rapporteur note avec intérêt le projet du Gouvernement d'augmenter de 10 écus par vache cette part nationale, ce qui entraînerait l'ouverture d'un crédit supplémentaire de 268 millions de francs au titre de 1991 (même si le complément ne serait perçu qu'au début de 1992) et de 1992.

Il reste que cette décision est subordonnée à une modification des règles communautaires et qu'elle n'interviendra qu'après plusieurs mois de retard par rapport aux avertissements lancés par la profession sur ce point.

#### D. LA RESTRUCTURATION LAITIÈRE

La campagne laitière 1991-1992 sera marquée par une baisse de 2 % des quantités globales garanties, qui pourra être indemnisée et compensée quantitativement au terme d'un nouveau programme de rachat.

Une indemnité de 81 centimes par litre sera prise en charge par le FEOGA, dans la limite de 3 % de la quantité de référence disponible. Au-delà, obligation est faite aux États membres d'assurer la charge financière correspondante. En France, la quantité globale garantie est fixée à 24,2 millions de tonnes pour les livraisons et 73.824 tonnes pour les ventes directes.

Cette baisse s'accompagne d'un nouveau programme communautaire d'abandon définitif de la production laitière. Les quantités libérées constituent une réserve nationale, réallouée en priorité afin de compenser la réduction des quantités de 2 %.

Enfin, un nouveau dispositif applicable aux productions "SLOM II" a été adopté par le conseil des ministres de la Communauté. La possibilité de demander une référence spécifique est étendue aux exploitants qui ont repris par héritage une exploitation porteuse d'un engagement de non commercialisation ou de reconversion venant à échéance après le 31 décembre 1982.

En pratique, la Communauté a mis à la disposition de la France 3 milliards de francs. Ce programme de rachat portera sur 1,1 million de tonnes de lait environ, soit près de 5 % de la référence nationale. Chaque département disposera d'une enveloppe budgétaire établie en fonction de son nombre de productions et de la collecte départementale.

Le décret en préparation prévoit une indemnisation en 3 annuités. Les 4 dernières seront payées au dernier trimestre des années 1993, 1994, 1995 et 1996. Quant à la première, elle sera réglée en février 1992 dans le cadre d'un préfinancement national avec une participation interprofessionnelle. Le barème d'indemnisation et de rachat des quotas sera dégressif selon les volumes repris, de 2,91 francs par litre pour les 30.000 premiers litres à 0,50 francs par litre à partir de 150.000 litres. Un déplafonnement au-delà des 150.000 litres. Sur le programme de rachat de 1,1 million de tonnes, 600.000 tonnes serviront à redonner aux producteurs encore en activité l'an prochain les 2 % de référence suspendus en 1991/1992 et à indemniser

les producteurs SLOM. Resteront disponibles environ 500.000 tonnes qui seraient réparties entre les producteurs juges prioritaires.

Le coût financier des mesures de restructuration laitière est imputé sur le chapitre 44 53 du budget de l'agriculture et de la forêt.

Les sommes suivantes ont été imputées sur ce chapitre au titre de la restructuration laitière : 372 millions de francs en 1990, 367 millions de francs en 1991 et 247 millions de francs en 1992.

D'une manière générale, la politique des quotas liée à celle des cessations d'activité laitière a permis d'effectuer en six ans une importante restructuration de la production laitière. Le nombre de producteurs de lait est passé de 385.000 en 1983 à 229.000 en 1989.

Le nombre des producteurs livrant du lait aux laitiers est passé de 371.361 au 1er avril 1984 à 211.961 au 1er avril 1990. Dans le même temps, la livraison moyenne passait de 68.998 kg à 111.547 kg. Le cheptel de vaches laitières a été réduit de 27 % de 7,195 millions de têtes en 1983 à 5,218 millions en juin 1990, la taille moyenne des étables passant de 17 à 21 vaches et la production moyenne par vache de 3.900 kg à 4.700 kg.

Enfin, en 1990, pour la première fois, le prix du lait à la production aura baisse en France, cette réduction s'accroissant en 1991.

### **III. LE DEVELOPPEMENT DE LA TRANSFORMATION ET DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES**

Ne représentant qu'une faible part des moyens en dépenses ordinaires et crédits de paiement, ces dotations augmentent de 1,1 %. En revanche, en autorisations de programme, elles diminuent de 6,4 %.

Ces évolutions tiennent compte de la création d'un article 40 au sein du chapitre 61 61. Doté de 30 millions de francs, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, cet article reprend les actions d'indemnisation des collectivités locales fermant leur abattoir, charge transférée du budget du ministère de l'intérieur à celui de l'agriculture et de la forêt.

Compte tenu de ce transfert de charges, les moyens consacrés aux industries agroalimentaires seront donc en sensible diminution : - 15,7 % par rapport à 1991 et - 20 % par rapport à 1990.

Le maintien des objectifs du Gouvernement en la matière -organisation des marchés, orientations des secteurs, prise en compte de la spécificité des entreprises et des restructurations sectorielles, politique de la qualité et soutien à la recherche à l'innovation- paraît donc compromis.

Votre rapporteur regrette une fois encore le sacrifice d'actions essentielles pour l'avenir de l'agriculture, que l'alibi du financement conjoint du FEOGA ne permet pas d'expliquer dans la mesure où celui-ci plafonne autour de 240 à 250 millions de francs.

Dans le cadre d'une compétition économique renforcée, il sera difficile de favoriser l'organisation des filières, notamment par les interprofessions ou par la passation de contrats entre les organismes représentatifs des producteurs, des transformateurs et des négociants dans le souci de faciliter les approvisionnements et d'accroître leur qualité, souci jusqu'à présent peu partagé par la commission des Communautés.

De même, si l'amélioration globale de la situation économique et financière de ce secteur est indéniable, des difficultés sectorielles et des faiblesses structurelles demeurent.

Un groupe de travail intitulé "comité d'évaluation et d'orientation des aides aux industries agroalimentaires" a proposé des orientations et défini des priorités, qui ont servi à l'établissement des plans sectoriels prévus par le règlement C.E.E. n° 866/90 pour l'attribution des aides du FEOGA-orientation.

Ces plans sectoriels concernent :

- l'abattage et la découpe des viandes de boucherie,
- la charcuterie et les salaisons,
- les volailles et palmipèdes gras,
- les fromages A.O.C.,
- les fruits et légumes transformés,
- les produits de la mer,
- les produits agricoles à usage industriel,
- le vin,
- les fruits et légumes frais,
- les semences, plantes et l'horticulture.

Votre rapporteur soulignait l'an dernier les dangers d'une baisse de ces soutiens. La nouvelle réduction des crédits consacrés aux industries agroalimentaires pose le problème de leur efficacité en deçà d'un certain seuil. Parce que l'avenir de l'agriculture française dépend de la capacité de nos industries à transformer ses produits pour accroître leurs parts de marché, il est indispensable de rester très attentif aux nécessités d'accompagner les mouvements en cours et de soutenir l'effort d'innovation, ce que l'évolution constatée par ailleurs en ce qui concerne les crédits alloués à la recherche ne permet pas d'espérer.

#### **IV. LA PROMOTION ET LE CONTROLE DE LA QUALITE**

Cette action est marginale au sein du budget de l'agriculture, dont elle ne représente que 1 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 0,3 % en autorisations de programme.

L'évolution des crédits, soit - 5,2 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et + 64,5 % en autorisations de programme s'explique par le transfert d'une partie des moyens du C.N.E.V.A. sur l'action 21 recherche et l'augmentation des crédits de contrôle de la qualité.

Dans la perspective du marché intérieur communautaire, la nécessité de présenter le statut sanitaire national et de faciliter les échanges a conduit à demander des crédits supplémentaires, à hauteur de 9,53 millions de francs (soit + 4,5 %) pour les actions de lutte contre les maladies des animaux.

En outre, un crédit de 4 millions de francs (au lieu de 2 millions de francs en 1991) est ouvert en faveur des travaux de construction et d'équipement en matériels lourds des services chargés du contrôle de la qualité des produits végétaux et animaux.

Ces abondements répondent à une nécessité, celle d'accroître la qualité des produits proposés aux consommateurs et de faire respecter les normes communautaires, à l'heure où les bouleversements que connaissent certains pays d'Europe centrale et orientale peuvent amener certains à brader leur cheptel dont les conditions sanitaires ne sont pas les mêmes qu'au sein de la communauté.

Votre rapporteur tient donc à souligner la nécessité qui s'attache à développer encore le contrôle de la qualité,

notamment en créant les emplois nécessaires. Si le ministre délégué chargé du budget a annoncé la création de 50 emplois d'inspecteurs vétérinaires, seuls 10 emplois nouveaux seront créés, les 40 autres résultant de transformations d'emplois.

Le label "intracommunautaire" doit être mieux protégé, afin de défendre les intérêts des professionnels de la filière viande en France et des consommateurs.

## V. L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE RURAL.

Les crédits d'amélioration du cadre de vie et d'aménagement de l'espace rural s'élèvent à 1.768,5 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, ce qui représente 4,8 % du total du budget, soit une stagnation (+ 1,6 %) par rapport à 1991.

En autorisations de programme, ils s'élèvent à 251 millions de francs, soit 16,4 % du total, en baisse de 0,8 %.

L'essentiel de ces crédits est consacré aux interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées, qui augmentent de 2,6 millions de francs à 1.436 millions de francs, ce qui représente une progression (+ 1,8 %) inférieure à la hausse des prix prévue pour 1992. Cette mesure nouvelle permettra simplement de tenir compte de l'actualisation des taux planchers applicables à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels permanents, en fonction de la valeur de l'écu.

Par ailleurs, l'application du contrat de plan Etat-Aquitaine entraîne l'ouverture d'une dépense supplémentaire de 96.000 francs, au titre de la gestion du canal de la Neste par la Société des coteaux de Gascogne.

Les autres dépenses ordinaires sont en baisse : - 2 millions de francs pour les bovins allaitant et - 5 millions de francs pour le chapitre 44-80 article 21 qui est consacré au financement de diverses actions en faveur de l'aménagement rural.

Enfin, les autorisations de programme sont simplement maintenues, qu'il s'agisse des grands aménagements nationaux ou de l'amélioration du cadre de vie et du développement rural.

En outre, les crédits du FIDAR, à 340 millions de francs (dont 20 millions de francs pour le FIAM) sont, en loi de finances initiale, en réduction de 16,7 %.

La mission sénatoriale d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement a remis les conclusions au printemps dernier (1).

Cinq pistes de réflexion ont été tracées :

- aménager le cadre institutionnel,
- mettre en oeuvre une nouvelle donne financière et fiscale ;
- maintenir et développer un réseau de services publics et privés,
- développer une politique agricole dont l'occupation de l'espace soit une priorité essentielle ;
- diversifier les activités économiques.

Toutes demeurent sans réponse de la part du Gouvernement, qui, s'il comprend désormais un ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, assisté d'un secrétaire d'Etat plus particulièrement chargé de l'aménagement rural, n'a pas encore pris la mesure des risques de désertification rurale.

Mener de manière privilégiée une politique de la ville flatte les pouvoirs publics, constamment à la recherche de champs d'action nouveaux. Mais, la politique de la ville ne constitue que le résultat des carences de l'Etat dans le domaine de l'aménagement rural.

Si le Gouvernement se hâte dès qu'il s'agit de la délocalisation d'activités publiques depuis l'Ile-de-France vers les métropoles régionales, ces décisions symboliques ne font qu'illustrer la lenteur mise à proposer des premières solutions à la crise du monde rural.

Si celle-ci, par son ampleur et son caractère structurel, rend illusoire des réponses parcellaires, il n'en demeure pas moins que l'inaction du Gouvernement en ce domaine frappe les observateurs, la fiscalité sera réformée à terme, mais ne sera-t-il pas trop tard, l'agriculture étant d'ores et déjà mise à mal par l'incertitude qui entoure la réforme de la politique agricole commune ?

De même, n'est-il pas temps, pour ce qui concerne le budget de l'agriculture, d'infléchir la politique d'intervention dans les zones agricoles défavorisées, afin de prendre davantage en compte la diversité des situations et des handicaps ?

1. Doc. Sénat n° 249 du 27 mars 1991.

La Communauté européenne apporte en la matière un soutien trop mesuré - 30 actions seulement pourront être aidées dans le cadre du programme LEADER, pour un montant global de 54 millions d'écus sur trois ans - pour que l'on puisse s'en remettre à son intervention, qui ne s'exerce que sur certaines zones de notre territoire (celles qui correspondent aux objectifs 1 et 5b).

Rien ne sert de promouvoir des bassins de vie, permettant de mobiliser une masse critique d'initiatives, d'activités et de moyens financiers, si le soutien de l'État ne vient pas accompagner ces projets.

Indépendamment de la nécessaire prise en compte de nouvelles responsabilités, l'État doit aussi assurer ce qui relève de sa compétence, ce que le simple maintien (en francs courants) des crédits consacrés aux aménagements hydrauliques ou aux programmes de développement rural ne permet pas. S'il serait illusoire de croire qu'une multiplication des crédits surmonterait le manque de projets et d'hommes en milieu rural, un seuil minimal d'efficacité doit cependant traduire la volonté d'un aménagement équilibré de l'ensemble de notre territoire.

Parce que l'agriculture connaîtra dans les années à venir une mutation comparable aux grandes reconversions industrielles effectuées au cours des décennies 1970 et 1980, il est temps de faire en sorte que les hommes qui seront libérés de cette activité trouvent là où ils ont vécu jusqu'à présent une nouvelle activité dans des conditions de vie comparables à celles du milieu urbain.

## **VI. LA MISE EN VALEUR ET LA PROTECTION DE LA FORET**

Les crédits consacrés à la protection de la forêt connaissent une progression non négligeable (+ 10,4 %) en dépenses ordinaires et crédits de paiement, qui atteignent 1.477,5 millions de francs en 1992.

En revanche, les autorisations de programme sont en baisse de 2,1 %, à 326,2 millions de francs.

L'augmentation des dépenses ordinaires est imputable au chapitre 44-96, qui comprend 89,83 millions de francs de mesures nouvelles :



- 10 millions de francs sont demandés au titre de l'intervention directe de l'Etat dans le domaine forestier, pour financer notamment les actions prévues dans le cadre de la conférence pan-européenne sur la protection des forêts en Europe, ainsi que la mise en place de "coupures vertes" dans les massifs forestiers méditerranéens, afin de lutter contre les incendies ;

- 79,83 millions de francs sont destinés à la subvention à l'office national des forêts, en application du contrat signé entre l'Etat et cet organisme.

- Les priorités définies les années précédentes seront pour l'essentiel maintenues en 1992.

Elles concernent :

- l'amélioration des potentialités de production forestière et de la qualité des produits, que le morcellement et la dispersion de la propriété en de multiples parcelles rendent difficile. Des aides financières de l'Etat et du fonds forestier national, dont les moyens progresseront en 1992 de 3,8 % à 549,4 millions de francs, sont toujours nécessaires pour améliorer la gestion et le boisement de notre patrimoine ;

- l'implantation, la transformation et la commercialisation des produits forestiers. A ce titre, les crédits seront maintenus en 1992 à 143 millions de francs en autorisations de programme, ce qui impliquera la poursuite de la sélectivité dans la politique d'aide aux entreprises d'exploitation et de transformation ;

- la sauvegarde de l'espace forestier par un contrôle des défrichements, l'affectation prioritaire du produit de la taxe de défrichement à l'extension du domaine forestier de l'Etat, le classement en forêt de protection, le développement du réseau de réserves biologiques, l'ouverture du domaine forestier au public et la protection des forêts contre les incendies en particulier dans la zone méditerranéenne.

Dans ce domaine, l'action du Gouvernement vise particulièrement de développer la prévention et à réanimer la vie rurale.

- Selon le ministère, la politique forestière ne pouvant s'inscrire que dans la continuité et le long terme, les priorités pour 1992 reprennent celles de 1991 :

- poursuite des actions engagées au titre de la forêt méditerranéenne après les étés 1989 et 1990, mais n'ayant pas atteint le niveau prévu (reconstitution, forestiers sapeurs ; réflexion sur la

faisabilité de grandes coupes agricoles avec réalisation d'opérations expérimentales) ;

- "action volontariste" en faveur de la protection, en particulier en matière de dunes, après la tempête de février 1990, de la restauration des terrains de montagne et d'une façon générale de la contribution à la préservation de la qualité de l'environnement ; actions expérimentales de création de haies et brise vents.

Mais pour faire face à ces besoins, votre rapporteur constate qu'un certain nombre de menaces pèsent sur les moyens mis au service de la politique forestière.

L'assiette de la taxe unique sur les produits forestiers a été modifiée depuis le 1er janvier 1991. La nouvelle définition dorénavant en vigueur conduira très vraisemblablement à une diminution sensible des recettes du Fonds Forestier National. Cette baisse pourrait être de l'ordre de 200 millions de francs. En outre, les recettes de la taxe n'alimenteront plus les actions de restauration des terrains en montagne, qui devront donc être intégralement financés par le budget de l'Etat.

Or, la régulation budgétaire intervenue en 1991, même si elle a épargnée le seul conservatoire de la forêt méditerranéenne dont les dotations n'ont pas été évaluées depuis plusieurs années, ne laisse plus aucune marge de manoeuvre au-delà des crédits contractualisés.

Le montant de ceux-ci sera augmenté de 20 millions de francs par le seul fait du contrat passé entre l'Etat et l'Office National des Forêts.

Dans ces conditions, votre rapporteur craint une extrême limitation des moyens. Il serait extrêmement dommageable qu'à une phase de redéploiement des actions forestières succède une phase de régression.

La France a accueilli, au mois de septembre 1991, le Congrès Forestier Mondial. Elle se trouvera donc inévitablement, en 1992, en point de mire au niveau mondial pour la politique forestière. Si les moyens de sa politique n'étaient pas à la hauteur du rôle qu'elle a voulu se donner sur le plan international, son image s'en trouverait ternie.

Il paraît donc indispensable d'ajuster les moyens mis en oeuvre.

## CONCLUSION

L'examen du projet de budget de l'agriculture et de la forêt par l'Assemblée Nationale a montré l'unanimité politique qui se dégageait pour estimer que ce budget présentait de graves insuffisances.

Les agriculteurs et l'ensemble des ruraux ont défilé, le 29 septembre, dans la dignité. Mais dignité ne signifie pas résignation.

Résignation, tel pourrait être pourtant le maître-mot du présent projet de budget. Certes, des crédits diminuent de manière mécanique, telle la charge de bonification, dont la réduction résulte de la baisse du coût de la ressource et de la progression des remboursements attendus du Feoga.

Cependant, cet exemple illustre la résignation dont a fait preuve le Gouvernement jusqu'à présent dans le traitement de la crise agricole. Le déblocage de la partie de l'enveloppe de prêts bonifiés 1991 mis en réserve jusqu'au mois de septembre est intervenu tardivement, afin de limiter les files d'attente. Mais n'eut-il pas été plus sage de ne pas les laisser se créer ?

D'une manière générale, le budget de l'agriculture et de la forêt est donc placé sous le signe de la rigueur.

Parcequ'il n'offre aucune perspective claire aux agriculteurs, notamment à ceux qui connaissent de graves difficultés, parce qu'il ne traduit aucune initiative concrète du Gouvernement traduisant les engagements qu'il a pris ou annoncés, ce budget ne pouvait emporter l'approbation de votre commission.

Votre rejet marquera le refus du Sénat de voir l'avenir du monde agricole sacrifié à des considérations de court terme.

## **MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

**Les modifications concernant le budget de l'agriculture et de la forêt ne traduisent nullement les engagements du Gouvernement.**

**Ils résultent pour l'essentiel de la partition des services extérieurs du ministère.**

**Selon le Gouvernement, en application des lois de décentralisation, des services extérieurs de ce ministère doivent être partagés entre l'Etat et les départements à compter du 1er janvier 1992.**

**L'incidence de ce partage conduit à inscrire au budget de l'agriculture et de la forêt les crédits nécessaires à la prise en charge des dépenses précédemment supportées par les départements et à diminuer d'autant la dotation générale de décentralisation.**

**116 emplois sont donc supprimés et 496 créés (soit un solde net de 380 créations) sur le budget de l'agriculture et les ouvertures supplémentaires de crédits s'élèvent, à ce titre, à :**

- 145,24 millions de francs sur le titre III ;**
- 11,71 millions de francs sur le titre IV ;**
- 13,54 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement sur le titre V ;**

**soit, au total, 170,49 millions de francs, ramenés en définitive à 169,39 millions de francs, compte tenu d'une diminution de 1,1 million de francs des dotations du titre VI, en autorisations de programme comme en crédits de paiement.**

Par ailleurs, 15 emplois sont créés à l'école nationale des ingénieurs des travaux agricoles de Clermont-Ferrand, pour un coût de 3,32 millions de francs et divers crédits non reconductibles représentent une augmentation de 3,2 millions de francs des dépenses ordinaires et crédits de paiement (et de 2,6 millions de francs des autorisations de programme).

En tout état de cause, ces modifications ne traduisent nullement une inflexion de la politique du Gouvernement à l'égard du monde agricole et l'on peut se demander pourquoi il a découvert si tardivement la nécessité de préparer la partition de certains services extérieurs du ministère.

Dans ces conditions, votre commission ne peut que maintenir sa position de rejet du budget de l'agriculture et de la forêt pour 1992.