

# N°502

---

# SÉNAT

QUATRIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

---

Rattache pour ordre au procès-verbal de la séance du 8 juillet 1992.

Enregistre à la Présidence du Sénat le 10 juillet 1992.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1), de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (2) et de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (3),*

Par MM. Jean FRANÇOIS-PONCET, Christian PONCELET  
et Jacques GENTON,

Présidents,

**sur les conséquences de la réforme de la politique agricole  
commune pour l'agriculture française**

**- Comptes rendus des auditions communes -**

La composition des commissions et de la délégation figure en page 1.

---

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Desiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaine-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Remi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Felix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

(2) *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 Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur general* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Coliard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loi idant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Rene Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, Andre-Georges Voisin

(3) *Cette délégation est composée de* : MM. Jacques Genton, *président* ; Michel Caldaguès, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, *vice-présidents* ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, Andre Rouviere, René Trégouët, *secrétaires* ; MM. Hubert d'Andigné, Germain Authié, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Descours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Jacques Golliet, Yves Guena, Emmanuel Hamel, Rémi Herment, Andre Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Louis Perrein.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>Audition de M. Guy LEGRAS, Directeur général de l'agriculture à la Commission des Communautés européennes</b> <i>(jeudi 18 juin 1992)</i> .....	5
<b>Audition de MM. Raymond LACOMBE, Président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (F.N.S.E.A.), et Luc GUYAU (1), secrétaire général de la F.N.S.E.A.</b> <i>(mercredi 24 juin 1992)</i> .....	13
<b>Audition de M. Pierre CORMORÈCHE, Président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (A.P.C.A.)</b> <i>(jeudi 25 juin 1992)</i> .....	23
<b>Audition de M. Christian JACOB, Président du centre national des jeunes agriculteurs (C.N.J.A.)</b> <i>(jeudi 25 juin 1992)</i> .....	29
<b>Déclaration de M. Louis MERMAZ, ministre de l'Agriculture et de la Forêt</b> <i>(jeudi 2 juillet 1992)</i> .....	33

*(1) M. Luc GUYAU a été, depuis cette date, élu Président de la F.N.S.E.A.*

**Mesdames, Messieurs,**

L'annonce de l'accord sur la réforme de la PAC, intervenu le 21 mai, entre les ministres de l'agriculture de la Communauté, a suscité, à la fois, surprise et inquiétude.

A l'évidence, il ne peut plus être remédié à l'absence d'un effort préalable et suffisant d'information et de concertation, tant en direction des professionnels que de la représentation nationale. Il n'en est que plus nécessaire de fournir, aujourd'hui, les premiers éléments permettant d'apprécier les raisons d'être, les mécanismes et les conséquences de cette réforme, dans la perspective notamment du débat agricole demandé par le Sénat.

La commission des Affaires économiques et du Plan, la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation et la délégation parlementaire pour les Communautés européennes ont ainsi décidé d'organiser une série d'auditions communes tendant à mesurer les conséquences de la réforme de la PAC sur l'agriculture française. Celles-ci ont permis d'enregistrer les appréciations portées par la Commission des Communautés européennes et les principales organisations professionnelles agricoles de notre pays.

C'est ainsi qu'ont été auditionnés M. Guy LEGRAS, Directeur général de l'agriculture à la Commission de Bruxelles, les représentants de l'Association permanente des chambres d'agriculture (A.P.C.A.), du Centre national des jeunes agriculteurs (C.N.J.A.) et de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (F.N.S.E.A.). L'audition de M. le Ministre de l'agriculture, qui devait inaugurer cette série de consultations et avait été fixée initialement au 23 juin 1992, a dû être repoussée, en raison de la réunion, le même jour, du Parlement en Congrès.

En réponse à la demande des Sénateurs, une déclaration de M. Louis MERMAZ, suivie d'un débat en séance publique, a été organisée, le 2 juillet dernier, c'est-à-dire à une date qui vidait de son sens l'audition initialement envisagée en formation restreinte.

Il a paru utile de réunir dans le présent rapport les comptes rendus des auditions communes -qui ont servi de base à l'élaboration du rapport présenté par M. Marcel DAUNAY, au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan et de la délégation pour les Communautés européennes et que l'on pourra trouver par ailleurs sous le numéro 498- et de les faire suivre de la déclaration faite par le ministre de l'agriculture devant le Sénat (1).

Ainsi, se trouvent réunis dans un document unique les principaux éléments d'information qui permettront à chacun de porter une appréciation sur un dossier particulièrement complexe et sensible.

---

(1) On trouvera le compte rendu intégral du débat agricole au Sénat au Journal officiel n° 60 (Sénat) du vendredi 3 juillet 1992, pages 2348 à 2402.

**AUDITION DE M. GUY LEGRAS,  
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGRICULTURE  
À LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,**

Le jeudi 18 juin 1992, la commission des Affaires économiques et du Plan, la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation et la délégation pour les Communautés européennes ont procédé en commun à l'audition de **M. Guy Legras, directeur général de l'agriculture à la Commission des Communautés européennes, sur les conséquences de la réforme de la politique agricole commune pour l'agriculture française.**

En préambule, **M. Jean François-Poncet** a souligné que la philosophie générale de la réforme -une baisse des prix garantis compensée par le versement d'aides directes- suscitait de légitimes inquiétudes en raison, notamment, du transfert de la charge du financement de l'aide à l'agriculture du consommateur au contribuable. Il a rappelé que la nécessité de réformer la PAC n'était généralement pas contestée, mais que les modalités retenues, elles, l'étaient fortement, d'autant que les organisations professionnelles agricoles avaient proposé d'autres solutions, en particulier celle du quantum.

**M. Guy Legras** a tout d'abord rappelé les quatre principales raisons qui avaient conduit à cette réforme :

- un déséquilibre des principaux marchés entraînant un stockage excessif. Ainsi, les stocks de céréales s'élèvent à 27 millions de tonnes, soit plus du double des stocks américains ; quant aux stocks de viande bovine, ils atteignent 850 000 tonnes, en dépit de très fortes exportations.

- une croissance rapide des dépenses passées, en 10 ans, de 11 milliards à 32,5 milliards d'ECU. Elles s'établiront ainsi à près de 33 milliards d'ECU en 1992, alors qu'elles n'atteignaient que de 25 milliards en 1990. La nouvelle PAC sera, certes, un peu plus coûteuse, mais les dépenses seront stabilisées car fondées sur des

**critères fixes : le nombre d'hectares ou le nombre de têtes. La prolongation de l'ancienne PAC, qui entraînait des dépenses croissantes et non maîtrisables aurait eu, à terme, un coût très supérieur à celui de la PAC rénovée ;**

**- une stagnation, voire une diminution, du revenu des agriculteurs malgré la très forte croissance des dépenses agricoles ;**

**- un développement des exportations suscitant un conflit permanent avec les concurrents de la Communauté, notamment les Etats-Unis. Dans le cas du blé, la part du marché international détenue par les Etats-Unis est passée de 49 % à 30 % au cours des dix dernières années, alors que celle de la Communauté passait de 10 % à 20 %.**

**La réforme entend régler conjointement ces quatre problèmes :**

**- en favorisant le développement de la consommation, la crise actuelle étant, pour partie, la conséquence de la diminution de la consommation intérieure de la Communauté ;**

**- en maîtrisant, voire en diminuant, la production ;**

**- en améliorant les revenus, grâce à la compensation des aides directes ;**

**- en favorisant un meilleur respect de l'environnement par d'importantes mesures d'accompagnement.**

**M. Guy Legras a estimé que les autres formules qui avaient été proposées pour la réforme de la PAC présentaient l'inconvénient majeur de ne régler qu'une partie des difficultés :**

**- la généralisation des quotas, qui permettrait de maîtriser la production, conduirait à une baisse de la consommation. Les quotas, en permettant le maintien de prix élevés, conduisent inévitablement à la diminution de la consommation et à la réduction subséquente des quotas. L'exemple des quotas laitiers est, à cet égard, significatif. M. Guy Legras a estimé que les quotas étaient ainsi un système pervers qui oblige, année après année, à réduire la production sous quota. En outre, une généralisation des quotas supposerait des frontières étanches, y compris vis-à-vis des produits de substitution aux céréales, ce qui serait très difficile à négocier ; de plus, elle compromettrait l'avenir des industries agro-alimentaires ;**

**- la généralisation du système du quantum appliqué actuellement aux cultures sucrières, aurait été très défavorable à la France : d'une part, le poids des prélèvements progressifs de**

coresponsabilité aurait surtout pesé sur celle-ci ; d'autre part, la fixation d'un quantum par Etat-membre aurait conduit à une forte réduction des échanges intracommunautaires, qui permettent plus de la moitié des exportations françaises (on peut ainsi observer, dans le cas du sucre, que les échanges intra-communautaires sont très limités). Certains ont estimé qu'un tel système aurait permis de régler le problème des produits de substitution aux céréales, en utilisant le produit de la taxe de coresponsabilité appliquée à la production dépassant le quantum pour mettre en place une prime à l'utilisation des céréales communautaires : mais cette formule aurait été contraire aux règles du GATT.

- une troisième proposition aurait consisté à mettre en place un système reposant à la fois sur les stabilisateurs et sur les aides compensatoires. Cette formule "libérale" aurait permis aux producteurs d'opter entre une baisse des prix égale à l'augmentation de la productivité et non compensée et une baisse des prix compensée par une aide subordonnée à des conditions de jachère. M. Guy Legras a estimé que, concrètement, les agriculteurs les plus "efficaces" auraient opté pour la baisse des prix sans compensation ni jachère alors que les moins productifs, en échange de l'aide compensatoire accordée, auraient été les seuls à supporter le poids de la maîtrise de la production. Une telle solution aurait nettement favorisé une partie des agricultures européennes au détriment des autres (en clair celles du Nord par rapport à celles du Sud), et, dans le cas de la France, l'agriculture du Nord par rapport à celle du Sud.

M. Guy Legras a conclu que la réforme proposée était, par conséquent, la seule à régler l'ensemble des problèmes.

M. Guy Legras a précisé que la décision prise le 21 mai dernier constituait un compromis politique et que les règlements destinés à le finaliser étaient prêts, mais n'avaient pas été approuvés lors de la dernière réunion du Conseil des Ministres.

Il a ensuite détaillé les grandes lignes de la réforme, produit par produit.

S'agissant des cultures céréalières, le prix indicatif passera, en plusieurs étapes, à 110 ECU par tonne en juillet 1995, le prix d'intervention étant fixé, à cette date, à 100 ECU ; l'aide compensatoire atteindra alors 45 ECU par tonne, sous la forme d'une aide à l'hectare obtenue en multipliant ce montant par un coefficient de rendement moyen. Dans le cas de la France, où le rendement moyen atteint 6 tonnes à l'hectare (contre 4,6 tonne pour l'ensemble de la Communauté), l'aide moyenne à l'hectare atteindra 270 ECU, soit environ 2 130 francs.



A l'intérieur de ce cadre, chaque Etat établira librement un plan de régionalisation de l'aide, avec, pour seule contrainte, de respecter le plafond résultant, à l'échelle nationale, du rendement moyen et de la surface moyenne des grandes cultures pour la période de référence 1989-1991. Les critères de superficie et de surface étant fixes, les dépenses résultant de l'aide à l'hectare seront ipso facto stabilisées.

La contrepartie de l'aide sera, initialement, la mise en jachère de 15 % de la surface affectée aux grandes cultures, ce chiffre pouvant être modifié par le Conseil en fonction de la situation ; toutefois les petits producteurs définis comme produisant moins de 92 tonnes -c'est-à-dire, en France, ceux qui exploitent moins de 15 hectares en grandes cultures, soit 65 % des exploitants- seront dispensés de l'obligation de jachère tout en percevant l'aide. Il est à noter que tous les hectares mis en jachère bénéficieront de l'aide prévue, sans limitation.

Par ailleurs, la taxe de coresponsabilité sur les céréales sera supprimée, ce qui entraînera un coût de 1,5 milliard d'ECU en 1993.

Enfin, sur la partie mise en jachère, les exploitants pourront développer des cultures industrielles tout en conservant le bénéfice de l'aide : joint à la mesure de détaxation prise récemment, cet aspect de la réforme jette les bases d'un développement de ces cultures.

En réponse aux questions de MM. Alain Pluchet et Roland du Luard, M. Guy Legras a déclaré que l'aide compensatoire parviendra à son niveau normal sur une période de 3 ans et sera maintenue ensuite au niveau prévu sans limitation de durée ; seule une nouvelle décision du Conseil pourrait modifier le régime applicable. Le financement est actuellement défini pour une période de cinq ans et sera assuré ensuite par une nouvelle programmation. Les aides sont donc définies sans limitation de temps ; mais il n'est pas prévu de les réévaluer en fonction de l'inflation.

En réponse aux questions de MM. Jean François-Poncet, Philippe François et Guy Cabanel, M. Guy Legras a ensuite estimé que le "front européen" au sein du GATT restera solide, car la baisse des prix défavorise particulièrement les agriculteurs allemands, moins compétitifs : l'Allemagne sera donc particulièrement attachée au maintien des mesures compensatoires. Aucune réduction de ces mesures ne sera négociée dans le cadre du GATT, et un accord ne pourra être trouvé au sein de celui-ci que si les aides compensatoires sont inscrites dans la "boîte verte" des mesures ne donnant pas lieu à

**réduction. Aucune contrainte supplémentaire liée aux négociations du GATT ne sera donc acceptée.**

**A une question posée par M. Jacques de Menou, M. Guy Legras a répondu que les aides spécifiques dont bénéficie l'agriculture allemande seront temporairement cumulables avec les aides compensatoires, mais de manière dégressive et limitée dans le temps.**

**A une question de M. Guy Cabanel sur la viabilité de la réforme compte tenu des facteurs de rigidité très importants qu'elle introduit, M. Guy Legras a répondu que la souplesse nécessaire était introduite par la possibilité de faire varier le niveau de la jachère, ce qui permettra de régler le niveau de la production.**

**A M. Désiré Debavelaere, qui estimait que la Communauté, après avoir accepté la réduction de sa production par le biais de la surface mise en culture, risquait de se voir imposer au GATT une réduction en volume exporté, M. Guy Legras a répondu que la réforme allait entraîner une stabilisation des rendements agricoles analogue à celle observée aux Etats-Unis, car les aides seront fondées sur des critères fixes de rendement, la référence étant la moyenne des rendements des années 1986, 1987, 1990 et 1991. En l'absence d'incitation, la productivité évoluera faiblement. Il a comparé la réforme de la PAC au Farm Bill américain, exposant que la CEE ne prendrait pas au GATT des engagements qui ne seraient pas compatibles avec la réforme de la PAC et nécessiteraient d'en durcir le dispositif.**

**Ensuite, en réponse aux questions de M. Jean François-Poncet, Philippe François, et Désiré Debavelaere, M. Guy Legras a déclaré que les négociations du GATT ne donneront pas lieu à une répartition des parts de marché. La revendication américaine d'une réduction de 24 % en volume des exportations agricoles européennes subventionnées sera repoussée, même en cas de pressions américaines accentuées sur les autres domaines de négociation. Il a exposé que l'offre communautaire de réduction de 18 % du volume de ces exportations était prise en compte et suffisamment garantie par la réforme.**

**➤ Puis, en réponse à une question de M. Alain Pluchet, M. Guy Legras a souligné que le taux de jachère n'était pas fixé *ne varietur* par la réforme. Ce taux pourra évoluer et permettra de régler le niveau de la production. Il est vrai que la jachère a actuellement disparu aux Etats-Unis, en raison de la faiblesse des stocks, et que les excédents mondiaux ont diminué, mais la situation n'est pas comparable en Europe, où la production a augmenté de 10 millions de tonnes au cours des quatre dernières années.**

A M. Désiré Debavelaere qui soulignait que la réforme était en réalité un système mixte qui contrairement à celui des deficiency payments ne se cale pas sur les prix internationaux, M. Guy Legras a précisé que, dans les débats précédant la réforme, une éventuelle suppression de la préférence communautaire a été jugée à la fois politiquement inacceptable et techniquement inadaptée car elle aurait rendu imprévisible le coût de la réforme, notamment en raison des fluctuations du dollar.

Puis, en réponse à plusieurs questions de M. Roland du Luart, M. Guy Legras a tout d'abord estimé que la réforme permettra de reconquérir une partie du marché des produits de substitution aux céréales (PSC). En effet, la réforme provoquera des reports vers d'autres marchés et certains produits cesseront d'être compétitifs. En particulier, 4 millions de tonnes de tourteaux de soja devraient être remplacés par des céréales, tandis que le corn-gluten-feed se reportera vers le marché américain. Si les PSC pourront sans doute s'aligner sur le nouveau prix des céréales, il pourrait être économiquement plus intéressant de les consommer sur le marché intérieur américain que les exporter vers la CEE.

S'agissant de la situation des petits exploitants, M. Guy Legras a estimé qu'ils tireraient avantage de la réforme : exemptés de jachère, ils bénéficieront en outre d'une surcompensation car leurs rendements réels sont inférieurs aux références qui serviront de base au calcul des aides.

Enfin, s'agissant de la programmation financière de la réforme, M. Guy Legras a précisé que les calculs effectués pour la programmation couvrant les cinq prochaines années permettent d'évaluer le surcoût lié à la réforme à 2 milliards d'ECU en fin de période ; à cela s'ajoute le coût des mesures d'accompagnement qui pourrait atteindre 1,8 milliard d'ECU.

Puis, M. Guy Legras a poursuivi son exposé en abordant les mesures relatives aux bovins. La baisse des prix sera de 15 %, en trois étapes ; parallèlement, les primes seront augmentées. La prime aux bovins mâles passera à 90 ECU, une seconde prime égale à la première étant prévue lorsque ces bovins sont conservés jusqu'à 22 mois.

M. Désiré Debavelaere a souligné que ce système pénaliserait les génisses destinées à la boucherie.

M. Guy Legras a, ensuite, indiqué que la prime à la vache allaitante sera triplée, passant de 40 à 120 ECU par an avec une surprime de 30 ECU en cas d'élevage extensif (1,4 unité de gros bétail à l'hectare). Une prime à l'abattage des veaux de huit jours pourra

être accordée. Il s'agit là d'un effort considérable pour régler les difficultés des éleveurs. La maîtrise de la production sera assurée par une réduction du plafond des achats à l'intervention, qui sera abaissé de 900 000 tonnes à 350.000 tonnes. Pour l'octroi des primes, un troupeau de référence sera défini en choisissant entre les années 1990, 1991 et 1992.

En réponse aux questions de MM. Désiré Debavelaere et Jean François-Poncet, M. Guy Legras a fourni les précisions suivantes :

- un *"filet de sécurité"* est prévu si le prix du marché devient inférieur à 60 % du prix d'intervention ;

- l'importance des importations en provenance d'Europe de l'Est, aujourd'hui limitées par une clause de sauvegarde d'une durée de cinq ans qui limite les importations à 450.000 têtes, ne doit pas être surestimée ; la cause principale des difficultés des éleveurs réside dans la croissance de la production alors que la consommation décline ;

- dans le cas de la viande ovine, la limitation des primes devrait rétablir l'équilibre du marché. Le choix de la période de référence (1989-1990) devrait être favorable à la France qui depuis plusieurs années connaît à la fois une augmentation de sa consommation et une diminution de sa production alors que cette dernière a récemment fortement augmenté dans d'autres pays européens (Danemark, Pays-Bas, Irlande...)

Puis, en réponse à des questions de MM. Pierre Lacour et Paul Caron, M. Guy Legras a souligné l'importance des mesures d'accompagnement de la réforme. Un effort considérable sera fait pour favoriser le boisement : les agriculteurs procédant à un boisement recevront une prime de 600 ECU par hectare et par an, à laquelle s'ajouteront une aide à la plantation (de l'ordre de 3 000 ECU) et, dans les premières années du boisement, une aide à l'entretien. Ces mesures sont obligatoires pour les Etats-membres, mais les montants indiqués sont des plafonds communautaires : les Etats devront décider du montant retenu et des conditions de mise en oeuvre.

M. Guy Legras a rapidement évoqué les autres mesures d'accompagnement : préretraite, mesures *"environnementales"*, jachère écologique...

Répondant à M. Emmanuel Hamel, M. Guy Legras a indiqué que les mesures compensatoires définies par la réforme ne sont pas limitées dans le temps, que leur financement est garanti dans

le "*paquet Delors II*" et qu'aucune concession supplémentaire concernant l'agriculture ne serait faite dans le cadre du GATT.

**MM. Jean Simonin et Jacques Genton** ont déploré que le Parlement n'ait pas été consulté ni même convenablement informé au sujet d'une réforme aussi importante.

**M. Désiré Debavaelere** s'est interrogé sur la position actuelle du gouvernement français qui paraît, maintenant, souhaite surseoir à la mise en oeuvre de la réforme.

**M. Jean François-Poncet** a estimé que la France avait obtenu certaines satisfactions au cours des négociations et que l'intérêt de l'Allemagne au maintien des aides était une garantie importante de stabilité du nouveau système, mais que les problèmes découlant de la substitution du contribuable au consommateur restaient une hypothèque sur l'avenir du dispositif. Il a ajouté que le revirement brutal du Ministre, qui semblait tout d'abord profondément hostile à la réforme, n'avait pas facilité la compréhension et l'acceptation de celle-ci.

**M. Guy Legras** a estimé, en conclusion, que la réforme était conforme aux intérêts de l'agriculture française : d'une part, une réforme étant inévitable, toute autre solution aurait été bien moins favorable ; d'autre part, la baisse des prix va relancer les exportations françaises sur le marché communautaire tandis qu'en termes de "*retour budgétaire*", les nouvelles références assises sur la surface cultivée et les têtes de bétail seront avantageuses pour la France.

En outre, sur quatre points principaux : le calcul du rendement du maïs, le traitement du maïs-ensilage, le soutien à l'élevage extensif, la compensation intégrale de la mise en jachère, la France a pu obtenir satisfaction.

**AUDITION DE MM. RAYMOND LACOMBE,  
PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES  
SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES,  
ET LUC GUYAU (1),  
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA F.N.S.E.A.**

Le mercredi 24 juin 1992, la commission des Affaires économiques et du Plan, la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation et la délégation pour les Communautés européennes ont procédé en commun à l'audition de MM. Raymond Lacombe, président de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (F.N.S.E.A.), et de Luc Guyau, secrétaire général de la F.N.S.E.A., sur les conséquences de la réforme de la politique agricole commune (PAC) pour l'agriculture française.

M. Jean François-Poncet, président, a tout d'abord souligné que l'émotion actuellement manifestée dans les milieux agricoles s'expliquait largement par l'incompréhension devant l'apparent revirement du Gouvernement français, faisant suite au jugement négatif porté par le ministre de l'agriculture et de la forêt sur les propositions de la Commission, dans différentes instances.

M. Raymond Lacombe a indiqué que la réforme de la PAC trouvait, pour partie, sa cause dans l'introduction des aides à l'agriculture dans le cadre des négociations du general agreement on tariffs and trade (GATT) en 1986, ce qui, a-t-il estimé, avait constitué une faute politique majeure. Il a rappelé que les organisations agricoles avaient demandé que l'on disjoigne l'agriculture des négociations du GATT pour focaliser ces derniers sur les seules négociations commerciales.

Il a relevé que l'ouverture faite par la Communauté à travers la réforme de sa politique agricole n'avait pas eu d'échos aux Etats-Unis qui considèrent que l'essentiel reste à faire. Il a jugé que la position américaine s'expliquait par la volonté des Etats-Unis de

---

(1) M. Luc GUYAU a été, depuis cette date, élu Président de la F.N.S.E.A.

maîtriser, seuls, "l'arme alimentaire" et de démanteler la politique agricole commune par le biais de l'ouverture automatique des marchés et la diminution des exportations. M. Raymond Lacombe s'est inquiété, dans ces conditions, que la Communauté ait, en réalité, "à payer deux fois": d'une part, en réformant la PAC, d'autre part, en accordant des concessions supplémentaires au GATT.

Il s'est, par ailleurs, étonné de la position adoptée par le ministre de l'agriculture qui, il y a un an, se déclarait totalement opposé aux propositions Mac Sharry ; à l'automne, en acceptait le principe tout en entendant y apporter des amendements substantiels ; et, aujourd'hui, estime que cette réforme est la meilleure possible pour l'agriculture française. Il a estimé que cette réforme s'était faite "sur le dos de tous les paysans européens", leurs organisations ayant été parfois entendues et consultées, mais jamais véritablement associées, ni écoutées. Il a relevé, par ailleurs, que cette réforme n'avait été discutée qu'entre hauts fonctionnaires bruxellois et ministres de l'agriculture, sans que les Parlements nationaux, ni le Parlement européen, soient réellement associés à son élaboration.

M. Raymond Lacombe a estimé que la réforme menaçait les "piliers" de la PAC : la formation du revenu par la politique des prix et des marchés ; le maintien d'une préférence communautaire forte ; le modèle de l'exploitation familiale à responsabilité personnelle.

Il a souligné que les très fortes baisses de prix, théoriquement compensées par le budget communautaire ou les budgets nationaux, remettaient en cause la politique, jusqu'ici suivie, des prix et des marchés et "écornaient" la préférence communautaire. Il s'est interrogé sur les raisons justifiant que soient ainsi déstabilisés les acquis de près de trente ans de PAC.

Il a relevé que les mécanismes de gestion des aides entraîneraient une "paperasserie incroyable" et que l'on mettait en place une agriculture administrée et assistée qui n'offre plus de perspectives à long terme, dans la mesure où le soutien, assuré par la voie budgétaire, ne sera plus garanti.

Il a souligné que les organisations professionnelles agricoles avaient fait des propositions alternatives : maîtriser la production pour éviter les déséquilibres ; ajuster la demande à la production, notamment sur les marchés mondiaux.

Il a estimé que cette réforme n'était pas celle de la F.N.S.E.A., mais qu'il lui paraissait irresponsable de laisser croire que l'on pourrait obliger la Communauté à la retirer. Il faut, au contraire oeuvrer pour que la France obtienne de Bruxelles les aménagements

**nécessaires et que soit mise en oeuvre une politique d'accompagnement nationale.**

**S'agissant du niveau communautaire, M. Raymond Lacombe a estimé que l'action devait être conduite dans plusieurs directions. Il faut, tout d'abord, que des engagements budgétaires sérieux soient pris, afin de garantir la pérennité des aides annoncées. Sur ce point, M. Raymond Lacombe a émis des doutes sur le maintien à leur niveau prévu des aides, une fois passée la période de mise en oeuvre de la réforme. Il a, par ailleurs, relevé le paradoxe de cette réforme, mise en place parce que l'actuelle PAC coûte trop cher, alors même que la PAC réformée aura un coût encore supérieur, qu'il a chiffré à environ 10 milliards d'ECU, soit une augmentation de 25 à 30 %.**

**Il a souhaité que le maximum de souplesse soit laissé aux Etats dans le choix des mécanismes à mettre en place et s'est déclaré totalement opposé à une réglementation communautaire trop fine.**

**Il a souligné que la réforme devait être infléchie sur un nombre de points "techniques", mal pris en compte, notamment le versement de la prime à la vache allaitante aux troupeaux mixtes et le soutien à l'extensification dans le cas de l'élevage laitier herbager. Il a demandé que les 4,7 % de références laitières suspendues soient restituées en zone de montagne, d'autant plus que l'Espagne a obtenu -et que vraisemblablement l'Italie obtiendra- une forte augmentation de leurs quotas laitiers.**

**D'une façon générale, il a demandé qu'il ne soit pas amoindri le rôle des organisations communes de marché et que la préférence communautaire soit fermement garantie.**

**S'agissant du plan d'accompagnement national, M. Raymond Lacombe a indiqué qu'il devrait comporter cinq volets :**

**- l'allègement de la fiscalité agricole, notamment la suppression complète des parts départementales et régionales de la taxe sur le foncier non bâti ; l'augmentation des provisions pour investissement ; la prise en compte du revenu disponible comme assiette des cotisations sociales ; la transmission des exploitations à un niveau supportable ;**

**- la renégociation de l'endettement des exploitants, les conséquences de la réforme remettant en cause la rentabilité attendue des investissements faits dans le cadre de plans de développement ;**



- le renforcement de la politique de compensation des handicaps naturels, avec, notamment, la revalorisation des indemnités existantes ;

- la réforme du régime des calamités agricoles, dont le fonds est aujourd'hui incapable de faire face à l'indemnisation des agriculteurs victimes des calamités récentes (sécheresse et gel). Il a rappelé que la profession agricole avait proposé, sans succès, la mise en place d'un système de bons d'épargne défiscalisés pour alimenter le fonds ;

- le lancement d'une véritable politique agro-industrielle, notamment dans le domaine des carburants végétaux, passant par une défiscalisation définitive qui permettrait des engagements contractuels à moyen terme.

A M. Jean François-Poncet, président, qui l'interrogeait sur le point de savoir si la réforme remettait en cause les principes mêmes de la PAC ou si elle maintenait ces principes, mais à un niveau inférieur de soutien par les prix, M. Raymond Lacombe a répondu que les mécanismes des prix et marchés et la protection communautaire n'étaient pas, dans leur principe, supprimés. Il a, à cet égard, souligné que c'étaient les négociations du GATT qui risquaient d'entraîner une remise en cause radicale et qu'il serait désastreux que la Communauté fasse des concessions supplémentaires à celles découlant de la réforme de la PAC. Il a estimé que le point essentiel était de savoir si la Communauté *"avait payé ou n'avait pas payé"* en réformant sa politique agricole. Dans la première hypothèse, la solution retenue constituerait un moindre mal ; dans la seconde, dans la mesure où il serait exigé encore davantage de la Communauté au GATT, l'agriculture européenne serait totalement déstabilisée.

A M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, qui relevait que la réforme de la PAC n'était pas prise en compte par les Etats-Unis et qui l'interrogeait sur le maintien des exigences américaines, -illustrées par l'exemple de l'arbitrage sur les oléagineux- concernant notamment la préférence communautaire, M. Raymond Lacombe a indiqué que l'exemple des oléagineux montrait bien l'emprise des Etats-Unis sur le fonctionnement et la logique du GATT et qu'il était illusoire de confier au seul jeu mondial l'équilibre des marchés agricoles. Il a jugé indispensable que la Communauté ait une attitude aussi déterminée que celle manifestée par les Etats-Unis.

**M. Michel Souplet** est intervenu pour regretter que l'activité agricole soit dévalorisée et cette profession déconsidérée dans les sociétés contemporaines.

Il a souligné que l'alimentation représentait aujourd'hui moins d'un cinquième du budget des ménages, soit 18 % dont à peine 5 % servent à rémunérer la matière première. Il s'est étonné que le raisonnement appliqué à l'agriculture ne le soit pas aux autres secteurs économiques, soulignant qu'une telle logique conduirait, par exemple, à supprimer en Europe toute industrie automobile. Il a regretté l'extrême lenteur mise à développer l'utilisation des biocarburants et souhaité la création d'usines de production, puis l'incorporation obligatoire des biocarburants dans les essences et diesel.

Il a enfin estimé choquant qu'alors qu'il y a trente ans, l'agriculteur était poussé à produire davantage pour assurer la sécurité alimentaire du pays et son équilibre commercial, on lui propose aujourd'hui de retirer des terres de la production et de devenir un assisté.

**M. Marcel Daunay** s'est inquiété des conséquences de la réforme sur l'installation des jeunes, soulignant qu'il était illusoire de penser qu'un jeune bien formé puisse souhaiter s'installer sans perspectives claires. Il a redouté les conséquences sur l'économie agricole d'une insuffisance des installations. Il a relevé le paradoxe consistant à souhaiter le développement du milieu rural, dans le même temps que l'activité essentielle d'occupation de l'espace rural se voit privée de toutes perspectives d'avenir, notamment en raison de l'absence d'engagements budgétaires sérieux. Il a estimé qu'il aurait été préférable de conclure d'abord au GATT avant de réformer la PAC.

Il est convenu que, compte tenu des déséquilibres, la PAC devait être réformée, mais souligné que la réforme aurait dû porter sur le mauvais fonctionnement des mécanismes de gestion. Il a ainsi cité l'exemple d'une entreprise obligée d'acheter du beurre en Argentine pour emporter un marché au Maghreb, compte tenu de l'inexistence de stocks privés et de la lourdeur des mécanismes de déstockage communautaire.

Il a enfin rappelé que la réforme des cotisations sociales s'était effectuée dans des conditions insatisfaisantes, dont on mesure aujourd'hui les conséquences.

**M. Roland du Luart** a estimé que s'agissant d'une réforme aussi importante, il était regrettable que des débats préalables n'aient pas eu lieu. Il s'est inquiété de l'absence de perspectives d'avenir, qui aura des conséquences sur l'installations

des jeunes. Il s'est interrogé sur la marge de manoeuvre existant encore après le compromis du 21 mai dernier et sur la possibilité d'infléchir la réforme lors du Conseil de Lisbonne.

M. Philippe François a jugé que la réforme avait été négociée dans des conditions insatisfaisantes et a exposé que le malaise paysan trouvait sa source dans l'incompréhension du revirement brutal du ministre de l'agriculture. Il s'est interrogé sur l'influence de la France dans le cadre des négociations du GATT et sur le risque d'y voir la Communauté céder à la pression exercée par les États-Unis. Prenant l'exemple de la Seine-et-Marne, il a indiqué que le monde agricole était "désarçonné" et a interrogé l'intervenant sur les relations entre la F.N.S.E.A. et la coordination rurale.

M. Raymond Lacombe s'est déclaré en accord avec les analyses développées par MM. Michel Souplet et Marcel Daunay. Il a rappelé que l'Allemagne avait obtenu le maintien d'un avantage particulier qui représentait environ une dizaine de milliards de francs. Il a jugé illusoire d'espérer une reconquête de parts de marché au détriment de l'agriculture allemande, estimant que l'Allemagne ne consentirait jamais à renoncer à une agriculture d'occupation du territoire.

Répondant à M. Roland du Luart, il a indiqué qu'une marge de manoeuvre existait pour modifier un certain nombre de mécanismes, notamment la prime oléagineux, l'aide au blé dur, la prime "herbage", la prime allaitante aux troupeaux mixtes, la restitution aux zones de montagne des références suspendues -ce qui nécessite de réouvrir la discussion sur le compromis du 21 mai 1992.

A M. Philippe François, M. Raymond Lacombe a indiqué que le Premier ministre s'était engagé à ce que la Communauté n'aille pas au-delà de l'offre qu'elle avait faite au GATT. Il a estimé que la plupart des membres de la coordination rurale appartenaient aussi à la F.N.S.E.A., mais qu'il était impensable que la F.N.S.E.A. cautionne des revendications impossibles à satisfaire, rappelant que la coordination demandait le retrait de la réforme.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économique de la Nation, a estimé que la réforme ne prenait pas suffisamment en compte les situations individuelles et qu'il aurait fallu, par exemple, moduler les obligations de gel en fonction des conséquences qu'aurait la jachère pour l'exploitation. Il a redouté que le démantèlement de la taxe sur le foncier non bâti (T.F.N.B.) s'effectue sans compensation de l'Etat, ce qui rendrait très difficile la situation des collectivités rurales, dont cette taxe constitue une ressource essentielle.

Après s'être félicité du rôle stabilisateur du syndicalisme traditionnel, **M. Paul Girod** s'est interrogé sur les perspectives d'avenir des aides directes, compte tenu des difficultés rencontrées pour l'approbation du paquet Delors II, sur les conséquences de la réforme sur le solde agro-alimentaire français, sur l'évolution du blé fermage, sur le montant des enveloppes nécessaires à réaménager l'endettement des agriculteurs et mettre en place des unités de production de biocarburant.

**M. Jean-Pierre Masseret** a estimé que pour résister aux pressions exercées par les Etats-Unis au GATT, il était nécessaire de renforcer la Communauté. Il a jugé que prendre la technocratie bruxelloise comme bouc émissaire était une attitude commode et souligné qu'en réalité, la technocratie ne faisait qu'occuper la place laissée vide par l'absence de volonté politique. Il a estimé injuste le jugement porté sur l'attitude du ministre de l'agriculture et de la forêt si l'on compare les propositions initiales de **M. Mac Sharry** et le compromis finalement dégagé. Des modifications doivent être apportées au projet de réforme afin, notamment, de prendre en compte la qualité des produits et la situation des troupeaux mixtes. Il a noté que l'essentiel des demandes de la F.N.S.E.A. portait sur la mise en place d'un plan d'accompagnement et s'est interrogé sur la possibilité de mettre en oeuvre, outre la solidarité nationale, une solidarité interprofessionnelle.

**M. François Blaizot** s'est inquiété de la remise en cause de la préférence communautaire, compte tenu de la logique qui soutient la réforme de réduction des prix intérieurs à un niveau proche de celui des prix internationaux. Il a indiqué que la diminution des prix devait s'accompagner d'une réduction parallèle des charges et s'est interrogé sur le financement de cette dernière. Il a estimé que la réforme n'était pas "fiable" et qu'elle entraînerait la déstabilisation de l'agriculture française.

**M. Emmanuel Hamel** a estimé que la réforme de la PAC préluait à ce que la Communauté allait mettre en oeuvre dans d'autres secteurs. Il a relevé que le "*coût de la Communauté*" représentait d'ores et déjà 90 milliards de francs, alors que le budget du ministère de l'agriculture et de la forêt n'est que de 36 milliards de francs. Dans ces conditions, il s'est interrogé sur l'opportunité de se retirer d'une "*mécanique européenne décevante*" et de renationaliser la politique agricole.

**M. Jean François-Poncet, président**, a rappelé que la France exportait 40 % de sa production agricole, dont 75 % à l'intérieur de la Communauté, c'est-à-dire au prix intérieur, bien supérieur au prix international, et qu'elle tirait, par conséquent, un intérêt majeur de l'existence d'un marché agricole commun.

**M. Raymond Lacombe** a répondu aux intervenants que l'un des risques majeurs de la réforme était de voir la Communauté économique européenne démanteler un potentiel agricole qu'il pourrait s'avérer impossible de *"remettre en route"* lorsque la nécessité s'en fera sentir. Il a jugé que l'argument de l'économie pour le consommateur n'était pas convaincant, la part du revenu consacré à l'alimentation ne cessant de décliner. Il aurait fallu, au contraire, ne pas déstabiliser le soutien à l'agriculture par les prix, indolore, car cela aurait permis de consacrer l'essentiel des aides budgétaires aux actions d'accompagnement. Il a souligné que, par rapport aux propositions initiales de M. Mac Sharry, des améliorations avaient été enregistrées : le renforcement de la préférence communautaire, l'amélioration des compensations, l'augmentation de la prime à la vache allaitante.

A **M. Jean François-Poncet**, président, qui l'interrogeait sur les solutions autres que la baisse des prix pour maîtriser la production, **M. Raymond Lacombe** a indiqué que ce qui permettait de maîtriser la production c'était, en réalité, la jachère obligatoire et que, jusqu'ici, les baisses de prix s'étaient toujours traduites par une augmentation de la production, ce qu'a confirmé **M. Paul Girod**.

**M. Luc Guyau** a précisé qu'il faudrait adapter les modalités de calcul du prix des fermages. Il a indiqué que, même si cette réforme n'était pas voulue par la profession, cette dernière devait travailler à son adaptation et à sa mise en oeuvre et qu'il ne fallait pas commettre la même erreur que celle qui avait consisté à ne pas accepter de s'impliquer dans la gestion des quotas laitiers. Il a redouté que la réforme ne conduise à nier la responsabilité de chef d'entreprise de l'exploitant et a souhaité la plus grande simplification des procédures administratives nécessaires. Il a estimé que, les baisses de prix étant plus ou moins compensées, la réforme de la PAC pourrait être supportée par l'agriculture française, mais à la seule condition que les négociations du GATT ne se concluent pas sur le compromis Dunkel, notamment en matière d'ouverture forcée des marchés. Il a estimé que ces négociations étaient caractérisées par la volonté des Etats-Unis de se doter de l'*"arme alimentaire"* et qu'il était vital que la Communauté ne soit pas dépendante des Etats-Unis pour intervenir sur l'équilibre alimentaire mondial notamment en direction des pays en voie de développement.

**M. Raymond Lacombe** a indiqué qu'un repliement de l'agriculture française sur l'hexagone était impossible, compte tenu de la part du marché communautaire dans nos exportations, et qu'il ne saurait y avoir une politique agricole purement nationale.

Mais il a estimé que la construction européenne se ferait progressivement et qu'il pouvait être nécessaire dans certains cas, comme l'avait fait le Général de Gaulle, d'indiquer clairement que telle ou telle disposition était inacceptable pour la France.

M. René Ballayer a regretté que l'on songe à mettre des terres en jachère, alors que la faim sévit dans le monde. Il y aurait, en la matière, un grand dessein pour l'Europe unie.

M. Maurice Blin s'est interrogé sur l'estimation du coût de la nouvelle PAC qui devrait être plus élevé, du moins dans un premier temps, alors que sa réforme a été entreprise dans un souci d'économies budgétaires.

Rejoignant les observations de M. René Ballayer, M. Michel Souplet a rappelé que toute une génération d'agriculteurs avait partagé la même vocation "*de nourrir les hommes*" et qu'en ce domaine, l'Europe devait avoir un rôle à jouer. Il a exposé que la position américaine aboutissait, en réalité, à pénaliser tous les pays producteurs de matières premières et, d'une façon particulièrement dramatique, les pays du tiers monde.

M. Raymond Lacombe a indiqué que la Communauté chiffrait à environ 5 milliards d'ECU le surcoût de la réforme, alors que la F.N.S.E.A. arrivait, de son côté à 10 milliards d'ECU. Cependant, selon la Commission, les projections du coût de la PAC actuelle conduiraient, à brève échéance, à un montant bien supérieur. Il a rappelé que les organisations professionnelles avaient en fait des propositions afin de fournir des produits agricoles aux pays les plus démunis.

M. Jean François-Poncet, président, a rappelé que, lors de son audition, M. Guy Legras avait indiqué que la réforme de la PAC coûterait, dans un premier temps, plus cher, mais que l'aide, calculée sur des bases fixes (le nombre d'hectares ou de têtes et le rendement) se stabiliserait au terme de la réforme, alors que le coût de la PAC s'inscrit aujourd'hui sur une courbe exponentielle.

Il a estimé que la principale faiblesse du système proposé résidait dans la substitution du contribuable au consommateur comme principal soutien à l'agriculture, ce qui fragilise la réforme.

Il a souligné que l'exercice du GATT était, en réalité, beaucoup plus périlleux que celui qui avait consisté à réformer la PAC et qu'il y avait là une réelle menace de voir ébranler les mécanismes fondamentaux de la PAC et de l'agriculture européenne.

La réforme en elle-même consiste, en réalité, à maintenir la philosophie originelle de la PAC, mais à un niveau moindre de

**soutien par les prix. Il lui a paru, par conséquent, indispensable que la construction politique européenne ne soit pas remise en cause, ce qui mènerait rapidement à la dissolution des mécanismes fondamentaux de la PAC dans la mesure où seuls les pays exportateurs, au premier rang desquels la France, ont intérêt à leur maintien.**

**Il a estimé indispensable que soit maintenu intact le potentiel agricole de la Communauté, lequel pourra paraître demain aussi nécessaire et vital qu'il est jugé coûteux et "encombrant" aujourd'hui.**

**AUDITION DE M. PIERRE CORMORÈCHE**  
**PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE PERMANENTE**  
**DES CHAMBRES D'AGRICULTURE**

Le jeudi 25 juin 1992, la commission des Affaires économiques et du Plan, la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation et la délégation pour les Communautés européennes ont procédé en commun à l'audition de M. Pierre Cormorèche, président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (A.P.C.A.) sur les conséquences de la réforme de la politique agricole commune pour l'agriculture française.

M. Pierre Cormorèche a souligné que la politique agricole commune (PAC) avait joué un rôle essentiel dans le développement de l'agriculture française et, qu'à ce titre, le monde agricole y était fortement attaché. Il est convenu que la réforme de la PAC était devenue indispensable, compte tenu d'un certain nombre de défauts que l'absence de décisions prises à temps avait laissé se développer : la PAC n'assurait plus l'équilibre des marchés et conduisait à un stockage coûteux ; elle ne garantissait plus une rémunération suffisante aux agriculteurs qui voyaient leur revenu se dégrader ; elle n'assurait pas une occupation satisfaisante du territoire qui connaissait une accentuation du contraste entre les régions de culture intensive et celles en voie de désertification. Jointes à un coût budgétaire croissant, ces défauts alimentaient la critique des Etats et de l'opinion publique.

Sur ce point, M. Pierre Cormorèche a souligné qu'il était erroné de considérer que l'agriculture française était soutenue pour la totalité de sa production. 80 % des exportations françaises se font en direction des autres Etats membres et ne coûtent, par conséquent, rien aux contribuables. En revanche, ce sont les 20 % exportés dans les pays tiers qui mobilisent un financement communautaire croissant. Sur ce point, M. Pierre Cormorèche a indiqué d'une part, que la vocation exportatrice de la Communauté était fortement contestée dans le cadre du GATT et, d'autre part, que le



**maintien de la préférence communautaire était indispensable si l'on souhaitait maintenir une production intérieure.**

**Il a conclu son propos liminaire en soulignant que la CEE était nécessaire à l'agriculture française, que la PAC devait être réformée, mais à la condition que ses principes fondamentaux, notamment la préférence communautaire, soient préservés.**

**M. Pierre Cormorèche a estimé que l'émoi suscité par l'annonce de la réforme de la PAC s'expliquait par une réaction psychologique : le monde agricole admet mal que son revenu provienne pour une large part d'aides directes, dans lesquelles il voit une "assistance humiliante", et non plus du prix tiré de la vente de sa production.**

**En outre, la réforme met en place un système totalement encadré et administré, dont les différents éléments pourraient être contestés dans le cadre des négociations du GATT.**

**Il a estimé ainsi que le système proposé était très fragile, compte tenu de l'incertitude qui pèse sur le maintien durable des aides directes, et qu'à ce titre il dissuadera les installations. La réforme risque d'autre part d'introduire des déséquilibres entre les régions.**

**M. Pierre Cormorèche a rappelé que l'A.P.C.A. avait fait des propositions alternatives caractérisées par :**

- le maintien de la préférence communautaire et de la vocation exportatrice de la Communauté ;**
- le soutien par les prix ;**
- la valorisation des potentialités régionales ;**
- la responsabilisation des agriculteurs ;**
- la maîtrise raisonnée des volumes, notamment par le biais de la mise en place d'un double prix.**

**Regrettant que ces propositions n'aient pas été retenues, M. Pierre Cormorèche a toutefois relevé que les propositions Mac Sharry avaient été améliorées sur plusieurs points :**

- la préférence communautaire a été renforcée, avec le relèvement du prix de seuil ;**

- les compensations ont été améliorées avec l'indemnisation de la totalité des surfaces gelées et l'augmentation des primes bovines ;

- le secteur bovin a été encadré par le biais de quotas de primes ;

- une souplesse supérieure a été reconnue dans le choix des références et l'option rendue possible entre la jachère fixe ou la jachère tournante.

En dépit de ces améliorations la réforme reste, selon **M. Pierre Cormorèche**, lourde d'incertitudes. Le montant du surcoût de la PAC, estimé à environ 4 milliards d'ECU, n'est pas connu avec précision et le maintien de crédits suffisants pour les aides directes reste incertain. Les négociations du GATT, d'autre part, menacent de remettre en cause la solution dégagée. Enfin cette réforme n'a pas pris en compte le développement nécessaire des pays situés au sud et à l'est de la Communauté, dont l'agriculture sera, dans un premier temps, la seule activité susceptible de leur procurer des devises.

Sur le plan intérieur la réforme remettra en cause l'équilibre économique des exploitations : les aides ne compensant pas intégralement la réduction des prix, les revenus diminueront.

Selon l'A.P.C.A., en production céréalière, le chiffre d'affaires diminuera de 4 %, ce qui entraînera une diminution de 30 % du revenu réel. En production bovine, la compensation sera plus satisfaisante en production extensive qu'en production intensive spécialisée. Cependant des distorsions seront introduites selon que l'éleveur est nourrisseur ou engraisseur ou selon qu'il pourra recourir au maïs ensilage, lequel procure un avantage par litre de lait de l'ordre de 6 à 8 centimes. A cet égard l'élevage laitier herbager sera pénalisé, d'autant plus qu'il subira sans compensation la baisse du prix des bêtes de réforme.

Le système aboutira en outre à une déresponsabilisation de l'exploitant qui n'aura plus d'objectifs de développement si les références retenues sont individuelles. A cet égard le système du double prix aurait permis de maîtriser la production tout en ouvrant aux plus compétitifs des perspectives de développement.

Enfin, le choix qui sera fait au niveau des surfaces de référence : (références individuelles, nationales ou régionales) et du choix du rendement (national ou par région) aura des conséquences contrastées. Une référence individuelle, si elle permet une meilleure maîtrise de la production, conduit à geler les situations. Une

**référence régionale, plus souple, conduira à une certaine délocalisation de la production. M. Pierre Cormorèche a estimé sur ce point qu'une formule mixte pourrait consister en un volume national, ventilé par département et réparti au sein de chacun d'entre eux de façon décentralisée.**

**De la même façon, le choix du niveau de rendement se traduira par des sur-compensations ou par des sous-compensations. Une solution pourrait consister dans le calcul du rendement sur la base d'un tiers du rendement effectif individuel et de deux tiers du rendement moyen de la micro-région.**

**M. Pierre Cormorèche a enfin estimé indispensable que soit relevé de 60 à 120 000 litres le plafond permettant le versement de la prime à la vache allaitante aux troupeaux mixtes et que le nombre de têtes primables soit celui présent sur l'exploitation en 1992.**

**M. Pierre Cormorèche a ensuite détaillé le contenu du plan d'accompagnement réclamé par l'A.P.C.A. :**

**- la relance de la demande, avec le développement de nouveaux débouchés comme les biocarburants. Les Etats-Unis en ce domaine conduisent une politique ambitieuse qui aura comme conséquence de multiplier leurs exportations de produits de substitution en céréales (P.S.C.) ;**

**- le versement d'une prime nationale complémentaire à la vache allaitante de 25 ECU, sous conditions de densité ;**

**- l'utilisation des mesures agri-environnementales prévues par la CEE. La France est, à cet égard, très en retard par rapport aux autres Etats de la Communauté, notamment la Grande-Bretagne qui en a fait un outil d'aménagement rural ;**

**- le relèvement des indemnités compensatoires de handicaps ;**

**- l'allègement des charges d'exploitation : la révision de l'assiette des cotisations sociales, la suppression de la T.F.N.B., l'amélioration de la transmission, le désendettement ;**

**- la mise en oeuvre d'une politique de restructuration pour accompagner la pré-retraite.**

**M. Pierre Lacour s'est interrogé sur l'aide qu'apportera la France pour les mesures d'accompagnement compte tenu du niveau élevé des plafonds fixés par la Communauté, notamment pour le reboisement. Il a dénoncé le retard français dans la mise en oeuvre**

**des dispositions communautaires permettant d'aider les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.**

**M. Alain Pluchet a estimé que la demande immédiate des agriculteurs était de disposer d'indications claires sur les décisions pratiques à mettre en oeuvre. Il a souligné que les chambres d'agriculture avaient un rôle décisif à jouer pour permettre aux agriculteurs de faire leurs choix cultureux en connaissance de cause.**

**M. Jean Pourchet a interrogé l'intervenant sur le classement de certaines races en espèces allaitantes, l'absence d'aide à l'extensification fourragère, la suppression de la prime au fourrage séché.**

**M. Pierre Cormorèche a répondu que le retard français en matière d'aides "environnementales" était regrettable. Il a rappelé qu'au moment même où le contenu de la réforme était annoncé, les agriculteurs allemands avaient été informés du contenu du plan d'accompagnement. Il a estimé que devaient être réglés les problèmes de la prime aux troupeaux mixtes, de l'aide compensatoire à l'élevage herbager et du maintien de l'aide au fourrage séché.**

**M. Désiré Debavelaere a souligné que la multiplication des aides nationales spécifiques risquait de faire perdre toute cohérence à la PAC. Il a souligné que les pays comme l'Allemagne pourraient aider leur agriculture alors que la France pourrait plus difficilement le faire. La réforme, par conséquent, entraînera une renationalisation de fait des politiques agricoles. M. Désiré Debavelaere par ailleurs doute de la reconquête de parts de marché au détriment des P.S.C., dans la mesure où la seule solution constituerait en un rééquilibrage de la protection communautaire ce que les Etats-Unis refusent fermement.**

**M. Pierre Cormorèche a indiqué que la PAC réformée, comme l'actuelle, laissait aux Etats des marges de manoeuvre importantes que la France, déjà, utilise moins que certains de ses partenaires. Il a confirmé que l'A.P.C.A. souhaitait qu'une large latitude soit laissée aux Etats membres pour la mise en oeuvre de la réforme. Il a rappelé que la réforme ne s'engagerait qu'au cours de la campagne 93-94, et que pour 92-93 le paquet prix était connu et la taxe de coresponsabilité céréalière supprimée.**

**A M. Christian Poncelet qui l'interrogeait sur l'annonce faite par le ministre de l'agriculture et de la forêt de la suppression de la T.F.N.B. et de l'alimentation du fonds des calamités agricoles par un prélèvement de 0,1 % sur le chiffre d'affaires agricole, M. Pierre Cormorèche a estimé que la France était le seul Etat à taxer de la sorte le foncier agricole, ce qui pénalise les producteurs français. Il a rappelé que la T.F.N.B. représentait 7 milliards de francs et qu'une**

**solution devait être trouvée qui ne remette pas en cause les finances des collectivités locales. Il a estimé que le parlement avait un rôle décisif à jouer pour obtenir un plan d'accompagnement substantiel ainsi que des garanties sur le maintien du financement des aides directes et sur la position susceptible d'être adoptée dans le cadre des négociations du GATT.**

**M. Jean François-Poncet a conclu qu'il convenait de tenir compte du compromis dégagé le 21 mai dernier mais qu'il fallait y apporter les aménagements nécessaires. Il a estimé que la réforme de la PAC révélerait toutes ses conséquences en fonction de ce que serait la conclusion du GATT : cette réforme, avec ses mesures d'accompagnement, ne sera supportable qu'autant que des concessions supplémentaires ne seront pas consenties au GATT.**

**AUDITION DE M. CHRISTIAN JACOB**  
**PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL**  
**DES JEUNES AGRICULTEURS**

Le jeudi 25 juin 1992, la commission des Affaires économiques et du Plan, la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation et la délégation pour les Communautés européennes ont procédé en commun à l'audition de M. Christian Jacob, président du centre national des jeunes agriculteurs (C.N.J.A.).

En préambule, M. Christian Jacob, a souligné la réussite de la politique agricole commune depuis trente ans, tant en ce qui concerne la modernisation des exploitations que la sécurité des approvisionnements des consommateurs européens. En revanche, il a déploré la baisse du revenu des agriculteurs intervenue depuis plusieurs années.

Il a, ensuite, regretté que les pouvoirs publics n'aient pas retenu les propositions faites, depuis deux ans, par les organisations professionnelles agricoles, notamment le C.N.J.A., dont il a rappelé les grandes lignes :

- répartir la production sur l'ensemble du territoire, notamment par le développement des appellations d'origine contrôlée, plus rémunératrices pour les agriculteurs ;

- maintenir le lien avec les prix du marché ;

- maîtriser la production, mais ne pas la réduire, comme on l'a fait pour les quotas laitiers, ce qui a déstabilisé les industries laitières. Sur ce point, M. Christian Jacob s'est déclaré opposé au système des quotas comme instrument de maîtrise de la production ;

- poursuivre les restructurations nécessaires.

M. Christian Jacob a souligné que la profession agricole avait avancé différentes propositions permettant de mieux maîtriser

la production agricole, de conserver les potentialités des grands bassins intensifs et de maintenir dans les autres régions la production au territoire, par le biais des A.O.C., des productions de qualité et des certifications. Il a relevé l'effort fait en la matière, notamment dans le domaine avicole, favorisant une bonne identification du produit qui justifie que le consommateur soit disposé à "*payer la différence*". Cet exemple doit être suivi, particulièrement dans le secteur bovin, ce qui nécessite de revoir les filières de production et de commercialisation.

Il a estimé que la profession agricole devait être capable, en fonction de ces objectifs, d'arbitrer entre les différents projets de développement de la production, afin d'éviter une agriculture de type industriel, exercée par 100 à 150 000 exploitants seulement, qui déstabiliserait les bassins de production traditionnels.

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

**M. Philippe François** a indiqué que, dans le cadre de la loi sur le débroussaillage, dont il avait été le rapporteur, une disposition permettait de soumettre au contrôle des structures les ateliers hors sol d'une capacité de production supérieure à un seuil fixé par décret.

**M. Roland du Luart** s'est inquiété des risques de délocalisation inhérents à la réforme de la politique agricole commune, notamment du secteur d'élevage traditionnel vers les bassins céréaliers, et des moyens de l'éviter.

Il a estimé qu'il ne fallait pas réitérer l'erreur commise en 1984 avec l'instauration des quotas laitiers lorsque la profession avait refusé de s'impliquer dans la gestion des quotas. Il faut que la mise en oeuvre de la réforme soit cogérée par l'administration et la profession agricole.

**M. Jacques Chaumont** s'est interrogé sur les moyens de diminuer l'endettement des agriculteurs ainsi que sur les conditions comparées d'exercice de l'élevage bovin, dans la mesure où les éleveurs pouvant recourir au maïs-ensilage seront favorisés.

**M. Geoffroy de Montalembert** a rappelé le rôle indispensable des propriétaires fonciers, notamment dans les régions de fermage.

Il a estimé que la crise agricole actuelle trouvait, pour partie, sa source dans le traitement fait à la propriété foncière qui dissuade les porteurs de foncier de continuer à donner leurs terres à bail. Or, l'agriculteur ne peut plus, aujourd'hui, financer à la fois le foncier et le capital d'exploitation.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, s'est interrogé sur les incidences d'une éventuelle suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sur les ressources des collectivités rurales. Il s'est inquiété de la création d'une taxe de 0,1 % sur le chiffre d'affaires des agriculteurs pour financer le fonds d'indemnisation des calamités agricoles qui sera, vraisemblablement, pérenne alors que les aides ou subventions d'Etat ne le seront pas.**

**En réponse, M. Christian Jacob a souligné le rôle joué, en matière de restructuration, par les associations départementales pour l'amélioration des structures des exploitations agricoles (A.D.A.S.E.A.), et a insisté sur l'importance d'une politique d'installation active, mais différenciée selon les départements, ainsi que, plus généralement, sur le rôle pivot joué par l'agriculture pour l'aménagement du territoire rural.**

**A cet égard, il a estimé que la réforme de la PAC risquait d'avoir un impact *"dramatiquement démobilisateur"* et qu'il était difficile d'espérer qu'un jeune, bien formé, acceptera de s'installer avec la perspective de dégager un revenu identique, quelles que soient les conditions dans lesquelles il conduira son exploitation.**

**Il s'est inquiété des conséquences sur l'opinion publique du système retenu lorsque seront connus les montants d'aides directs versées, dont il faudra expliquer qu'elles sont la compensation d'une logique de prix de vente à des prix ne couvrant pas les coûts de production et de la rémunération du rôle d'aménagement de l'espace exercé par l'agriculture.**

**Il a rappelé le caractère indispensable du désendettement des agriculteurs pour les exploitants récemment installés, compte tenu des conséquences de la réforme, et estimé qu'il devait passer par une diminution des taux d'intérêt, y compris sur les prêts non bonifiés, en raison de l'importance des charges liées à la constitution du fonds de roulement au cours des premières années d'activité.**

**Abordant la politique d'aménagement du territoire, il a insisté sur l'urgence de consolider la situation financière des agriculteurs exploitant selon des méthodes moins intensives, plus utilisatrices d'espace, que ce soit pour des raisons personnelles, économiques ou structurelles.**

**Dans cette perspective, il a demandé un accompagnement de l'ordre de 25 000 francs pour les jeunes qui s'installent ou les exploitants installés depuis moins de dix ans qui remettent en cause leur système intensif pour changer d'orientation. Cet**



accompagnement est indispensable : sans cette réorientation, il n'y a aucune perspective d'avenir pour certaines exploitations.

Concernant les modalités d'exercice de l'élevage bovin, il a exposé qu'il fallait laisser le choix à l'exploitant de considérer le maïs ensilage soit comme une céréale, avec les conséquences en découlant en matière de primes et de gel, soit au contraire comme une surface en herbe rentrant dans le calcul des surfaces herbagères. Il a estimé qu'il fallait mettre en place une *"gestion dynamique et astucieuse"* des soutiens, préférable à un système d'aides *"anonymes, forfaitaires et aléatoires"*.

En matière de fiscalité, il a rappelé que le C.N.J.A. avait fait des propositions d'allègement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties dès 1984.

En tout état de cause, il a souligné que les fermages étaient insuffisants pour permettre une réelle rémunération des propriétaires fonciers. Au demeurant, une telle rémunération doit cependant permettre aux exploitants de continuer à exercer leur activité dans les meilleures conditions, ce qui suppose le maintien des formules de location à long terme. Il a estimé que pour *"sécuriser"* le propriétaire qui consent un bail à un jeune exploitant, il pourrait être créé un *"fonds d'avance au fermage"*. Il a indiqué qu'aujourd'hui les jeunes qui s'installent avaient déjà suffisamment de difficultés pour financer le capital d'exploitation sans songer à devenir propriétaires : *"les jeunes qui deviennent propriétaires aujourd'hui le sont contraints et forcés"*, a-t-il estimé.

En ce qui concerne les utilisations agro-industrielles, M. Christian Jacob a estimé indispensable une coordination des projets au niveau des bassins de production, afin de ne pas multiplier les études sur des investissements non rentables, sachant que ce type d'installation ne sera pas départemental, ni même régional. Il est, en outre, évident que l'on ne peut demander à un organisme stockeur, qu'il soit coopératif ou privé, de s'engager pour la totalité de sa production sur ces nouveaux débouchés ; il paraît plus raisonnable d'envisager un engagement de l'ordre de 5 à 10 % de la production collectée.

Concluant son propos sur la réforme du fonds de garantie des calamités agricoles, il a indiqué que la profession ne pourrait accepter l'institution d'une taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles, sans engagement ferme et équivalent de l'Etat, par exemple dans le cadre d'une formule plan d'épargne, aux mécanismes similaires à ceux du plan d'épargne-logement.

**DÉCLARATION DE M. LOUIS MERMAZ,  
MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT**

*- Séance publique du jeudi 2 juillet 1992 -*

Monsieur le président,

Mesdames, Messieurs les sénateurs,

Le débat que nous entamons aujourd'hui sur l'accord conclu le 21 mai dernier s'inscrit donc au terme d'une démarche engagée voilà bientôt dix-huit mois. En effet, le 31 janvier 1991, la Commission a présenté au Conseil des ministres de la Communauté ses orientations sur la réforme de la politique agricole commune.

Ce document a fait l'objet pendant toute l'année 1991 et tout le premier semestre de 1992 de multiples discussions et expertises.

L'accord du 21 mai 1992 prend en compte les modifications substantielles réclamées par la délégation française. Affirmer que nous avons approuvé le document initial serait une contrevérité qui ne résisterait pas à l'analyse des textes.

La concertation a eu lieu avec les organisations professionnelles agricoles et le débat a été mené comme il convenait. Le Parlement a été tenu informé de l'état de la négociation; nous avons eu un débat ici-même le 10 octobre 1991, puis lors de l'examen du budget. Mais il était de la compétence du Gouvernement français de négocier avec ses partenaires européens et de décider, le moment venu, s'il devait souscrire au compromis proposé par la Commission, une fois les modifications indispensables obtenues.

Nul ne conteste d'ailleurs qu'il fallait réformer la politique agricole commune, mais au terme de dix-huit mois de travaux il aurait été dommageable, me semble-t-il, de surseoir plus longtemps. L'agriculture française, qui est la plus puissante agriculture de la Communauté, avait besoin, pour retrouver un nouvel élan, de voir fixer clairement les nouvelles règles du jeu.

La crise que connaissent plusieurs secteurs de notre agriculture explique les inquiétudes que suscite aujourd'hui la réforme. La vigilance, bien sûr, s'impose et nous devons être très attentifs aux sentiments qu'éprouve le monde agricole face aux changements. Mais l'explication, le dialogue, le suivi attentif des décisions que nous prendrons à chaque étape de la réforme doivent rendre confiance aux agriculteurs et leur ouvrir des perspectives d'avenir.

Pourquoi fallait-il réformer la politique agricole commune et se décider vite, comme je l'avais indiqué lors des congrès de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, la FNSEA, le 9 avril, et de la confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole, la CNMCCA ?

Tout d'abord, il fallait réformer la politique agricole commune afin de lui donner une plus grande efficacité dans la régulation des marchés et de mieux assurer durablement le revenu des agriculteurs.

Le secteur céréalier a été le premier secteur à faire l'objet d'une politique communautaire.

Le premier règlement instaurant une organisation commune des marchés pour les céréales a été adopté par le Conseil en juillet 1962. Ce régime laissait toutefois une certaine autonomie aux Etats membres, notamment en matière de fixation des prix.

Parallèlement, la Communauté a négocié dans le cadre du GATT, en 1962, un accord permettant d'instaurer une forte protection aux frontières pour les céréales, mais concédant un droit d'entrée faible ou nul sur les oléagineux, tels le colza, le tournesol et le soja, et sur les produits de substitution des céréales comme le manioc, les déchets de maïs ou d'agrumes.

Les droits applicables à l'importation sur ces produits ont fait l'objet d'une double consolidation, c'est-à-dire d'une fixation définitive des droits de douane qui interdit tout relèvement unilatéral et oblige à entamer un processus dit de déconsolidation ouvrant droit, pour les pays tiers, à des compensations pour quelque relèvement douanier que ce soit. En effet, ces droits de douane faibles ou nuls à l'importation ont été confirmés à l'occasion des deux cycles de négociations conduites dans le cadre du GATT : le *Kennedy Round* et le *Dillon Round*.

Lors du *Dillon Round*, en juin 1962, les produits du « complexe soja » et les tourteaux de maïs ont été consolidés à droit zéro, c'est-à-dire qu'ils entrent sur le territoire communautaire sans aucun droit de douane, afin de compenser les effets sur les exportations américaines de la mise en œuvre de l'organisation commune du marché du secteur des céréales.

Autrement dit, la Communauté a concédé aux Américains des avantages douaniers quasi totaux en échange de l'organisation commune du marché du secteur des céréales de la Communauté.

Lors du *Kennedy Round*, en 1967, de nouvelles consolidations ont été mises en œuvre à la suite d'une négociation tarifaire produit par produit, les concessions communautaires étant « payées » par des offres équivalentes sur d'autres produits faites par les pays tiers. Il est à noter que certains produits consolidés à point zéro, c'est-à-dire sans droit de douane, par la Communauté ne présentaient alors - c'était le cas des déchets de maïs - que peu d'intérêt pour l'alimentation animale et ne portaient que sur des volumes de consommation peu importants, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

Les règlements mettant en place un véritable marché unique pour les céréales ont ainsi été adoptés en juillet 1967. Le mécanisme de double prix est alors entré pleinement en application. Un niveau de prix intérieur élevé a été choisi pour les céréales.

Depuis cette date et jusqu'en 1992, les dispositions réglementaires ont évolué, mais sans remettre en cause les mécanismes fondamentaux que je viens de rappeler. Cette politique a permis de soutenir un développement rapide de la production céréalière : la production communautaire a augmenté à un rythme moyen de 2 p. 100 par an depuis 1965, la production française progressant plus vite encore, soit 2,5 p. 100 par an.

En quinze ans, le degré d'autosuffisance de la Communauté est passé de 85 p. 100 - en 1976 - à 125 p. 100 - en 1991 - et s'est alors posé le problème de la résorption des stocks.

Les mécanismes en place dans le secteur des grandes cultures conduisaient, du fait du lien direct établi entre la production et le soutien des prix, à une incitation permanente à l'augmentation de la production et à une nouvelle intensification.

La réforme de février 1988, qui s'est traduite par la fixation de « quantités maximales garanties », les QMG, et par l'introduction de mécanismes automatiques d'ajustement en cas de dépassement de ces quantités, n'a cependant pas freiné le développement continu de la production. Bien au contraire, les producteurs pénalisés par les baisses de prix et par le système des stabilisateurs ont compensé ces baisses et se sont rattrapés en intensifiant toujours plus leur production.

Quelques chiffres illustrent ce propos : les stocks publics de céréales dans la Communauté s'élevaient, au 31 décembre 1988 - voilà quatre ans à peine - à 10 millions de tonnes ; ils sont passés, au 31 décembre 1990, à 14,5 millions de tonnes ; au 31 décembre 1991, ils étaient de 25 millions de tonnes.

Les dépenses afférentes ont été importantes : en 1989, on a consacré au soutien des prix céréaliers 3 213 millions d'ECU, soit 12,4 p. 100 de l'ensemble des dépenses de la section « garantie » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, le FEOGA ; en 1992, cette somme s'est élevée à 6 464 millions d'ECU - presque le double - soit 18 p. 100 de l'ensemble des dépenses de la section « garantie » du FEOGA.

Les dépenses de la section « garantie » du FEOGA sont ainsi passées de 5,6 milliards d'ECU en 1976 à 18 milliards en 1984, à 23 milliards en 1987 et à un peu plus de 35 milliards dans l'avant-projet de budget de 1992.

Pourtant, la part toujours plus importante des coûts agricoles dans le budget communautaire n'a pu empêcher une évolution négative du pouvoir d'achat d'une grande majorité d'agriculteurs.

Tel était le problème. C'est, en effet, l'un des échecs marquants de la politique agricole commune : plus importantes étaient les sommes consacrées au soutien des prix agricoles, plus baissait parallèlement le revenu de la grande majorité des agriculteurs.

Le revenu d'une majorité d'agriculteurs a cessé de progresser depuis 1973 et l'objectif de « parité » avec la rémunération moyenne de l'ensemble de l'économie n'a pas été atteint ; au contraire, l'écart s'est accentué. Mais, surtout, les inégalités se sont creusées au sein du monde rural.

Les sommes considérables consacrées à soutenir le prix des céréales ou d'autres productions excédentaires n'auraient-elles pas été mieux employées à certains autres chantiers ? Je pense à l'aménagement rural, par exemple, pour ne pas sortir du secteur rural et agricole.

Il s'agit pour moi non de noircir le tableau de l'ancienne politique agricole commune, mais de vous montrer ses limites et de justifier la nécessité d'une adaptation.

Il fallait réformer la politique agricole commune, tout le monde s'accorde sur le diagnostic. La seule question, à mon sens, est de savoir comment il fallait procéder, et s'il était opportun de le faire au mois de mai 1992.

Comme je vous l'ai déjà précisé, dix-huit mois de discussions, qui se croisaient avec les négociations du GATT, ont permis de dégager un accord au mois de mai dernier. Il nous fallait saisir cette occasion pour que la Communauté adopte de nouvelles règles d'organisation de sa politique agricole hors de la pression du GATT et pour se présenter, ainsi, plus soudée face à nos partenaires commerciaux extérieurs à la Communauté et face aux Etats-Unis.

Mais j'entends aussi - je les ai déjà beaucoup entendus ! - ceux qui affirment : « La Communauté a réformé sa politique agricole commune pour donner satisfaction aux revendications américaines. »

Je ne pense pas que ceux qui critiquent ainsi lisent beaucoup la presse d'outre-Atlantique ! Qu'ils consultent donc la presse américaine : ils verront que l'opinion y est exactement inverse. Quel manque d'objectivité ! Mais il s'agit peut-être d'un goût pervers pour une certaine forme de masochisme à la française, qui nous conduirait à raisonner ainsi.

Un tel procès d'intention ne me semble pas recevable, et ce pour deux raisons au moins.

Comme je viens de vous l'indiquer, la nécessité d'une réforme existe indépendamment de toute négociation internationale et résulte des difficultés de fonctionnement propres à l'ancienne politique agricole commune.

Ensuite, cette critique ne serait justifiée que si l'Europe avait accepté de faire droit à ce que demandent les Américains dans les négociations du GATT, c'est-à-dire accroître leurs parts du marché communautaire tout en reprenant à la Communauté les positions qu'elle a conquises sur les marchés tiers.

Au contraire, en renforçant la compétitivité de l'agriculture européenne par une baisse de prix assortie de compensations pour préserver le revenu des agriculteurs, l'Europe se donne les moyens de rester une grande puissance agricole, de conserver, voire de reconquérir des parts de marché sur son propre territoire et hors de la Communauté.

Rien n'aurait pu être plus néfaste qu'une réforme de la PAC réduite à une simple application à la Communauté d'accords conclus dans le cadre du GATT, accords toujours hypothétiques, comme vous le savez. Plus faible dans les négociations, l'Europe n'aurait alors pas eu le choix de sa politique.

En décidant, en toute indépendance et dans la cohésion, de sa politique pour les années à venir, l'Europe s'est renforcée. Au demeurant, si elle n'existait pas, nous savons tous que de nombreux Etats membres de la Communauté auraient déjà, chacun isolément, négocié avec des pays tiers, notamment avec les Etats-Unis, à des conditions qui, alors, auraient été catastrophiques pour l'agriculture, voire pour l'économie européenne tout entière.

La Communauté, rien qu'en existant, a déjà rendu d'éminents services à ses producteurs. Elle doit être plus cohérente et plus déterminée pour défendre, dans les négociations multilatérales, les décisions qu'elle vient de prendre en réformant sa politique agricole commune.

L'accusation qui nous est faite, d'autre part, ne serait justifiée que si la Communauté avait abandonné les principes fondateurs de sa politique agricole. Or il n'en est rien.

Ce qui vient d'être adopté à Bruxelles est une réforme importante de la politique agricole commune, mais ce n'est pas une révolution. Parler d'abandon de la politique agricole de la Communauté est contraire à la réalité, pour au moins deux raisons.

La première, c'est que la réforme adoptée ne concerne, dans le fond, qu'une partie des productions agricoles – certes importantes – à savoir les céréales et la viande bovine, essentiellement.

Je précise que le chiffre d'affaires de l'agriculture française a été d'environ 320 milliards de francs en 1991. Les productions concernées par la réforme de la PAC, c'est-à-dire les céréales, les oléagineux et la production de viande bovine et ovine, représentent environ 40 p. 100 de ce chiffre d'affaires global, soit 130 milliards de francs. C'est beaucoup, mais ce n'est pas la totalité de nos productions !

Des productions aussi importantes que la betterave à sucre, le vin, la production porcine et de volailles, le lait, ne sont en rien affectées par la réforme qui vient d'être adoptée, ce qui ne veut pas dire que certaines de ces productions, comme les fruits et légumes, soient exemptes de difficultés.

Il s'agit donc d'une réforme circonscrite, dans son champ d'application, aux secteurs qui connaissent ou qui ont connu jusqu'alors les situations de marché les plus difficiles, essentiellement les céréales et les oléagineux, ainsi que la viande bovine.

Par ailleurs – c'est la seconde raison – si la réforme de la PAC est limitée dans son champ d'application, elle l'est aussi dans l'ampleur des transformations qu'elle permettra de mettre en œuvre. Encore une fois, il s'agit d'une réforme, peut-être d'une certaine révolution psychologique, mais pas d'une révolution tout court.

La PAC est réformée, mais ses principes fondateurs sont maintenus.

La réforme de la politique agricole commune ne signifie pas, comme on a pu parfois le lire, « la fin des prix garantis ». En effet, pour les productions qui bénéficiaient d'un système de soutien des prix, les règles sont modifiées, mais elles ne sont pas abandonnées.

Ainsi, on continuera à fixer à Bruxelles un prix d'intervention du blé, de la viande et du lait, c'est-à-dire un prix minimum auquel la Communauté achètera les produits livrés par les agriculteurs si les prix du marché venaient à tomber trop bas.

De la même façon, la préférence communautaire est maintenue. Cela signifie que les prélèvements, c'est-à-dire les droits de douane variables à l'importation, feront que, demain comme hier, il ne sera pas plus coûteux de s'approvisionner en produits communautaires qu'en produits achetés hors de la Communauté, quel que soit le lieu de consommation. L'importateur italien de Livourne aura meilleur profit à faire venir ses céréales du Brabant ou de la Beauce que du Minnesota.

Alors, en quoi la réforme de la PAC modifie-t-elle ce qui existait jusqu'alors ?

Si le soutien des prix n'est pas supprimé, là où il existait, le niveau des prix garantis par les mécanismes de soutien sera progressivement abaissé, sur trois ans, de façon significative pour les céréales, et moins significative pour la viande bovine. Les prix de ces produits agricoles vont baisser, mais la différence sera compensée par des aides directes versées aux agriculteurs.

Quel est l'intérêt de procéder ainsi ?

Nous garantissons jusqu'alors des prix agricoles communautaires beaucoup plus élevés que les prix auxquels ces marchandises s'échangeaient sur le marché mondial.

Ce système a, certes, eu des vertus - c'est pourquoi nous l'avons pratiqué pendant si longtemps - tant que la Communauté était déficitaire en matière agricole, mais, depuis qu'elle est excédentaire, il présente surtout des inconvénients.

Les prix élevés incitaient à une croissance continue de la production, d'autant que, plus on produisait, plus on bénéficiait automatiquement des soutiens publics. Ils ont ainsi favorisé l'intensification des productions agricoles, donc la course à l'augmentation des rendements, au détriment de la bonne utilisation des ressources et, parfois, de l'environnement, dont on parle beaucoup aujourd'hui.

Cette différence entre les prix communautaires et les prix mondiaux n'a pas été trop gênante aussi longtemps que le marché communautaire était le principal débouché de notre production agricole, mais elle est devenue pénalisante lorsque nous sommes devenus excédentaires pour les principales productions.

En effet, comment rester durablement un grand exportateur mondial avec des prix plus élevés que ceux de ses concurrents ?

La Communauté a cherché à régler ce problème en versant aux exportateurs des « restitutions » - ou des indemnités, si vous préférez - qui comblaient la différence entre le prix qu'ils devaient pratiquer pour vendre sur le marché mondial et le prix supérieur auquel ils s'approvisionnaient dans la Communauté. Ainsi, quand ils s'approvisionnaient dans la Communauté à 100 francs le quintal, ils devaient exporter à 40 francs le quintal, et le contribuable européen payait la différence.

Mais, à mesure qu'ont augmenté les volumes d'exportation, la charge de ces restitutions pour le budget communautaire est devenue difficilement soutenable.

Dans le même temps, les industries agro-alimentaires et les éleveurs européens ont cherché à se procurer des produits de substitution en provenance de pays tiers - d'Argentine, du Brésil, des Etats-Unis, d'Extrême-Orient - parce qu'ils les préféraient aux produits communautaires, trop chers par rapport aux produits importés sans droits de douane.

La baisse du prix des céréales, compensée par des aides directes, devrait permettre de commencer à redresser cette situation, et ce pour deux raisons.

Tout d'abord, l'évolution du revenu des agriculteurs ne dépendra plus uniquement de l'augmentation de leur rendement à l'hectare. Ce revenu proviendra, pour une part, d'aides directes à caractère forfaitaire.

Dès lors, l'agriculteur aura intérêt à calculer au mieux ses coûts de production pour améliorer sa marge bénéficiaire, plutôt que d'accroître sa production quoi qu'il en coûte.

(...)

Ensuite, le rapprochement entre les prix communautaires et les prix mondiaux redonnera une plus grande compétitivité à notre agriculture, qui devrait conduire à des gains de parts de marché, dans la Communauté d'abord, à l'extérieur ensuite.

Tout cela devrait contribuer à un meilleur équilibre de l'offre et de la demande, à des marchés agricoles plus sains et donc, à terme, plus favorables aux agriculteurs et à l'ensemble des contribuables européens, dont font d'ailleurs partie les agriculteurs.

La réforme qui vient d'être adoptée permettra, c'est tout son intérêt, d'améliorer la compétitivité de l'agriculture européenne tout en préservant le revenu des agriculteurs.

La réforme de la PAC permettra de préserver le revenu des agriculteurs. Je m'en explique.

Les céréaliers subissent, depuis plusieurs années, des baisses de prix non compensées d'environ 3 p. 100 par an. Ces baisses étaient aggravées par l'instauration d'une taxe de coresponsabilité.

L'objectif était de décourager l'augmentation de la production de céréales mais il n'a pas été atteint car les agriculteurs, essentiellement ceux qui cultivent les terres les plus fertiles, cherchaient en produisant plus à récupérer ce qu'ils perdaient sur le prix du quintal, puisqu'il leur était demandé de participer à la résorption des excédents par le biais de la taxe de coresponsabilité.

Pour mettre fin à cet engrenage, la réforme de la PAC se traduira, c'est vrai, par une baisse significative du prix des céréales communautaires puisqu'elle sera de 29 p. 100 en trois ans - cette mesure devra leur permettre de trouver de nouveaux débouchés - mais cette baisse de prix sera bien évidemment compensée, afin de maintenir le revenu des agriculteurs.



Si nous avons conservé les règles actuelles d'organisation de la PAC, le prix du quintal de blé payé au producteur aurait baissé de 6 p. 100 pour la campagne 1992-1993 ; au lieu de cela, il augmentera de 2 p. 100 grâce à la suppression définitive de la taxe de coresponsabilité. Avouez que ce n'est pas si mal. En clair, au lieu de perdre 6 francs sur le prix du quintal, qui est de l'ordre de 100 francs, les agriculteurs ont déjà gagné 2 francs pour la présente récolte.

Mais que se serait-il passé si nous n'avions pas réformé la politique agricole commune ? La baisse se serait constamment poursuivie. En effet, le prix des céréales diminuera bien de 29 p. 100 en trois ans, de la récolte 1993-1994 à celle de 1995-1996, mais cette baisse des prix sera compensée par des aides à l'hectare.

Au total, le revenu à la tonne de céréales sera de 145 ECU pour la campagne 1995-1996 alors que la simple poursuite de la politique des stabilisateurs aurait conduit à un revenu de 124 ECU seulement pour la même période. Par conséquent, loin d'avoir accepté une politique qui conduisait à une baisse constante, nous avons, au contraire, redressé la situation.

Le revenu des agriculteurs sera également préservé grâce à l'indemnisation de la jachère sans limitation de surface. C'est l'une des nombreuses améliorations que la France a obtenues. En effet, les propositions initiales du commissaire Mac Sharry ne visaient à une compensation intégrale de la jachère que pour les exploitations de taille moyenne. Nous avons obtenu que l'indemnisation de la jachère concerne l'ensemble des exploitations agricoles, quelle que soit leur surface.

Les terres mises en jachère pourront être utilisées pour des cultures à usage industriel, par exemple des céréales ou du colza, pour la production d'éthanol ou de diester. Les agriculteurs bénéficieront alors à la fois de l'indemnisation accordée pour la jachère et du revenu qui sera tiré de la récolte.

Non seulement nous avons décidé pour cinq ans l'exonération de la taxe intérieure sur les produits pétroliers - cette mesure sera sans doute pérennisée - mais nous procédons aussi à la mise en place d'une concertation entre le ministère de l'agriculture, celui de l'industrie, les pétroliers et les industries, notamment Rhône-Poulenc, pour assurer - c'est très important - la pérennité des débouchés.

Les coûts de production, nous le savons tous, ne sont pas les mêmes selon que l'on cultive du blé, du maïs ou du colza. Les spécificités des différentes productions ont été prises en compte, à la demande des Français, pour déterminer le niveau des aides qui leur sont attribuées, en tenant compte du fait que ces cultures coûtent plus cher que les autres, et ce afin de maintenir l'équilibre qui existait jusqu'à présent entre les diverses productions végétales.

La réforme ne change rien au régime des quotas laitiers que les agriculteurs connaissent depuis 1984. Les décisions d'adaptation des quotas seront prises ensuite par le Conseil des ministres, après un rapport présenté par la Commission sur l'état du marché. Ainsi, la décision de principe de diminuer de 1 p. 100 par an les quotas de 1993 à 1995, qui ne figurait pas dans la réforme initiale, ne sera effective que si elle paraît nécessaire. Ce sont les Français qui ont obtenu cette substantielle amélioration.

(...)

Le marché de la viande bovine connaît une crise prolongée en raison d'une surproduction croissante.

La situation sera, espérons-le, améliorée par des mesures permettant de mieux maîtriser la production et par une revalorisation importante des primes accordées aux éleveurs.

Les mécanismes d'achats publics de la viande bovine se sont révélés impuissants à assurer des prix convenables aux producteurs. Certains types d'élevage, les plus intensifs, pas toujours français d'ailleurs, en profitaient et alimentaient la surproduction tandis que les élevages extensifs, produisant souvent de la viande de grande qualité, ne permettaient pas d'assurer une rémunération correcte.

La maîtrise de la production devrait désormais être mieux assurée par une revalorisation des primes et par une limitation du nombre de celles-ci au nombre d'animaux constaté au cours d'une année de référence que nous devons arrêter en concertation avec la profession. Cette année de référence sera 1990, 1991 ou 1992. A ce mécanisme, s'ajoutera un plafonnement des volumes livrables à l'intervention, à savoir 250 000 tonnes en 1993 et 350 000 tonnes en 1997.

Rassurez-vous, mesdames, messieurs les sénateurs, ce n'étaient pas les Français qui étaient les plus gros importateurs de viande, tirant ainsi les cours vers le bas.

La fameuse prime à la vache allaitante passera progressivement de 390 francs en 1992 à 950 francs par an et par animal à la fin de la réforme, ce qui, tout le monde en conviendra, est une bonne nouvelle.

A cela s'ajoutera une prime de 230 francs par animal au bénéfice des élevages les plus extensifs, c'est-à-dire ceux qui comptent moins d'un quart d'unité gros bétail, vache ou bœuf, à l'hectare.

La prime au bovin mâle est portée, quant à elle, de 315 francs à 700 francs. Une prime supplémentaire de 700 francs sera versée pour les animaux qui ne seront pas mis prématurément sur le marché.

Pour tenir compte de la baisse du prix des céréales et pour maintenir la compétitivité de la viande bovine par rapport aux viandes blanches, porcs et volailles, le prix d'intervention, et non pas nécessairement le prix du marché, sera diminué de 5 p. 100 en 1993 et de 5 p. 100 au cours de chacune des deux années suivantes.

Nous avons également obtenu des améliorations importantes au profit des éleveurs ovins. Je pense qu'il faudra poursuivre dans cette voie. Je pense, en particulier, au maintien de la possibilité de primer jusqu'à 500 brebis par troupeau en zone de plaine et 1 000 brebis en zone défavorisée.

Nous avons surtout obtenu une augmentation du nombre d'animaux primables en France de 250 000 brebis, grâce à la prise en compte de l'année 1989 comme année de référence permettant d'établir les droits à primes par pays. Je pense que nous ne devons pas, à l'avenir, nous arrêter en chemin.

Certes, nous dit-on, le revenu des agriculteurs devrait être préservé, mais vous allez les transformer en assistés.

Cette critique, souvent reprise, ne devrait pas résister à l'examen. En effet, les soutiens publics à l'agriculture existaient, heureusement, avant la réforme de la PAC. Le budget du FEOGA-garantie, c'est-à-dire de l'organisme de gestion du budget communautaire de l'agriculture, s'élève actuellement à 32 milliards d'ECU, soit près de 240 milliards de francs.

Ce soutien légitime accordé aux agriculteurs par les finances publiques est, nous le savons tous, justifié par la faible rentabilité du capital investi dans l'agriculture, par les risques considérables auxquels sont exposés les agriculteurs et par l'existence de systèmes de soutien à ces derniers. Ces systèmes existent d'ailleurs dans tous les pays développés.

Ce n'est pas l'existence ou non d'aides publiques qui va changer mais c'est la façon dont celles-ci reviendront aux agriculteurs.

Jusqu'à présent, la politique communautaire visait principalement à soutenir les prix agricoles pratiqués dans la Communauté, ce qui conduisait à utiliser une part importante du budget pour financer des achats publics, des constitutions de stocks et des restitutions à l'exportation.

Pour autant, la PAC n'ignorait pas les aides directes aux exploitations. Ainsi, la prime à la vache allaitante ou la prime au bovin mâle, dont le montant sera très substantiellement augmenté, existaient déjà. De même, la production de blé dur, dont il faudra continuer à nous préoccuper, profitait déjà d'aides directes.

Au total, 60 p. 100 des agriculteurs de la Communauté bénéficiaient déjà d'aides directes au revenu sans que personne se soit jamais avisé, heureusement, de leur reprocher d'être « assistés », terme polémique qui n'a pas beaucoup de sens.

Il est vrai que ces aides directes à l'exploitation vont prendre une importance accrue. Elles permettront de répartir les soutiens publics de façon plus équitable et plus justifiée, et d'éviter qu'elles ne profitent prioritairement et proportionnellement aux producteurs les plus puissants.

De plus, les soutiens publics favoriseront la compétitivité de l'agriculture et l'accroissement de la consommation : ils seront donc beaucoup plus justifiés aux yeux des contribuables que lorsqu'ils contribuaient à la constitution de stocks communautaires coûteux à entretenir et à écouler sur les marchés extérieurs. Le coût du stockage revient d'ailleurs pratiquement aussi cher que celui des aides à l'exportation.

Enfin, la réforme de la PAC devrait permettre une répartition plus équilibrée des soutiens aux agriculteurs.

Cette réforme est donc un cadre général. Il nous revient maintenant de l'utiliser au mieux.

Naturellement, personne n'aura la prétention de dire que nous entrons, avec la réforme de la PAC, dans je ne sais quel monde idéal, permettant désormais aux agriculteurs de se reposer sur les bons résultats d'hier. Mais qui demande cela ?

Les agriculteurs, comme toutes les autres catégories sociales, devront se battre, évoluer, confirmer le dynamisme dont ils ont fait preuve au cours des trente années qui viennent de s'écouler, dynamisme auquel il faut rendre hommage.

Aucune politique ne pourra leur permettre - ils le savent, ils le disent les premiers - de faire l'économie de cet effort-là.

Les agriculteurs ne demandent pas une assurance-vie, ils veulent connaître les règles du jeu avec lesquelles ils devront compter dans les années qui viennent. Qu'ils se rassurent, la réforme ne va pas les déresponsabiliser. Au contraire, elle est une incitation à la recherche d'une production de qualité.

Le dernier Conseil des ministres de la Communauté du 30 juin 1992 a adopté les règlements d'application de la réforme.

L'accord de la délégation française à ces règlements était conditionné par la prise en compte, par la Commission, de certaines de nos demandes auxquelles nous tenions.

Celles-ci concernaient, en particulier, la possibilité pour les éleveurs des zones défavorisées, qui représentent 46 p. 100 du territoire national - je parlerai des autres zones dans un instant - produisant à la fois du lait et de la viande, de bénéficier des primes à la vache allaitante, même lorsque leur quota de production est supérieur à 60 000 litres par an. Il s'agit d'éviter que de petits éleveurs ne subissent la baisse du prix de la viande sans bénéficier des primes compensatrices.

C'est pourquoi nous avons demandé que le plafond au-delà duquel les éleveurs de troupeaux mixtes n'ont pas droit à la prime à la vache allaitante soit porté à 120 000 litres par an.

La Commission présentera au Conseil des propositions allant dans ce sens avant le 30 septembre 1992 afin que les élevages mixtes puissent bénéficier de ces aides dès le 1<sup>er</sup> janvier 1993, première année de la mise en œuvre de la réforme.

Une déclaration de la Commission garantit également le droit, pour les Etats membres qui le souhaitent - c'est le cas de la France - de pratiquer une gestion administrative des droits à prime, ce qui satisfait notre demande car nous ne souhaitons pas voir s'instaurer en France un marché des droits à prime pour les élevages bovin et ovin, ce qui grèverait lourdement le budget, par exemple, des jeunes qui s'installent.

La France a également obtenu la possibilité de calculer la compensation à la baisse des prix des céréales en prenant en compte à la fois le rendement national et le rendement des petites régions agricoles.

D'ailleurs, nous ne disposons pas de carte exacte qui permette de prendre en compte chaque référence individuelle. Nous nous référons donc au rendement national en le combinant avec le rendement des petites régions agricoles. Cela permettra une meilleure répartition des aides entre les agriculteurs et la prise en compte de la réalité des rendements-céréaliers.

Nous avons également obtenu qu'il soit possible d'avoir une régionalisation des aides oléagineuses différente de celle des céréales, ce qui est très important pour nous puisque les zones de bons rendements oléagineux, par exemple le sud du bassin parisien, ne correspondent pas nécessairement aux zones dans lesquelles les rendements céréaliers sont les plus élevés.

Enfin, nous avons assorti notre accord sur les règlements d'application de la réforme de la PAC d'une déclaration demandant à la Commission de présenter, dans les prochaines semaines - et cela a été bien accueilli - des propositions en faveur des éleveurs traditionnels utilisant exclusivement l'herbe pour l'alimentation de leurs animaux, et dont les exploitations ne se situent pas forcément sur ces 46 p. 100 du territoire national classés en zones défavorisées.

Par ailleurs, la réforme de la politique agricole commune comporte, ne l'oublions pas, un ensemble important de mesures dites d'accompagnement : préretraite, boisement, programme agri-environnemental.

Nous avons d'ores et déjà, en anticipant sur les dispositions communautaires mais en cohérence avec ces dernières, mis en œuvre la préretraite, réforme sociale essentielle : 40 000 agriculteurs pourraient, d'après nos prévisions, utiliser la possibilité qui leur est ainsi offerte.

Le programme agri-environnemental comporte, lui, toute une panoplie de mesures, qui poursuivent trois objectifs : la maîtrise de la production, le maintien d'une occupation de l'espace rural, la protection de l'environnement.

Ce programme ouvrira désormais droit à des aides à la diminution des effets polluants dans l'agriculture, à l'extensification des productions végétales et animales, à l'agriculture biologique, qui progresse lentement mais sûrement, à l'entretien des terres agricoles ou forestières abandonnées, au boisement des terres agricoles, dans le cadre de plans régionaux, bien sûr, pour ne pas faire n'importe quoi.

La France a l'intention d'utiliser l'ensemble de ce dispositif communautaire afin de proposer aux agriculteurs qui le désirent les moyens de maintenir certaines pratiques agricoles ou d'adapter leur exploitation à ces nouveaux objectifs.

( . . . )

Certaines actions seront ouvertes sur l'ensemble du territoire, car elles peuvent concerner tous les agriculteurs : boisement des terres agricoles, extensification-agrandissement des exploitations, aides à l'agriculture biologique.

Ces mesures seront, pour l'essentiel, mises en œuvre localement, ou de manière décentralisée, afin d'être bien ciblées géographiquement, cohérentes avec le développement local et adaptées aux projets personnels des agriculteurs français.

Une priorité sera accordée aux zones vulnérables sur le plan des ressources naturelles, à savoir l'eau, le sol, le paysage, et aux zones fragiles en matière d'occupation de l'espace.

Enfin, un cadre global de mise en œuvre de ces différentes mesures sera proposé aux agriculteurs qui voudraient s'engager dans un plan à long terme d'adaptation en profondeur de leur exploitation pour la protection de l'environnement. Pour de nombreuses régions françaises, ce sont certainement des chantiers d'avenir.

Au plan national - et je conclurai sur ce point - il nous faut soutenir les efforts des exploitations pour s'adapter aux nouvelles conditions créées par la réforme de la PAC.

M. le Premier ministre, lors de sa rencontre avec les organisations du conseil de l'agriculture française, le 18 juin dernier, a proposé un examen concerté et rapide de mesures nationales d'accompagnement dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 1993.

Les groupes de travail ont commencé leurs travaux et, sans anticiper sur leurs conclusions et sur les décisions qui seront prises dans la seconde quinzaine de juillet, permettez-moi de mettre en perspective trois thèmes qui constitueront l'armature de la deuxième année d'application du plan d'adaptation de l'agriculture voulu par le Président de la République à l'automne dernier.

Ces thèmes sont donc au nombre de trois : poursuivre la politique d'allègement des charges des exploitations agricoles ; mettre en place de nouveaux dispositifs pour l'installation des jeunes agriculteurs ; renforcer le soutien aux zones difficiles, qui ne sont pas forcément celles dont les paysages sont les moins beaux à contempler.

Afin d'aider les agriculteurs à s'adapter aux conditions nouvelles créées par la réforme de la PAC, il faut d'abord poursuivre - tout le monde en sera d'accord - l'effort d'allègement des charges d'exploitations entrepris ces dernières années.

Il ne s'agit donc pas d'une orientation nouvelle. Il convient désormais de consolider et d'amplifier ce qui a été fait, en mettant en œuvre des solutions nouvelles aux problèmes soulevés par le poids des charges fiscales, sociales et financières. Nous savons que, dans de nombreux cas, elles risquent d'entraver la modernisation des exploitations.

L'allègement de la taxe sur le foncier non bâti est à l'ordre du jour depuis plusieurs années.

En 1989 et 1990, la taxe additionnelle sur le foncier non bâti, qui alimentait alors le budget annexe des prestations sociales agricoles, le BAPSA, a été supprimée en totalité, ce qui a tout de même représenté un allègement de 450 millions de francs.

En 1991, un dégrèvement de 45 p. 100 des parts départementale et régionale de cet impôt a été institué en faveur des prés et des herbages. Les éleveurs n'en ont pas tous également profité du fait de

l'inadaptation du cadastre, des terres en prés et herbages figurant encore sous le vocable de labours. Ce dégrèvement a été porté à 70 p. 100, soit 470 millions de francs, l'année dernière, dans le cadre du plan d'urgence du 9 octobre 1991.

M. le Premier ministre a décidé de reconduire cette mesure en 1993. Ainsi le projet de loi de finances en cours d'élaboration intégrera-t-il l'allègement à hauteur de 70 p. 100 - allègement compensé par l'Etat - de la part du foncier non bâti qui va aux départements et aux régions, et qui est acquittée sur les prés et herbages.

Par ailleurs, le groupe de travail créé sur ce sujet et placé sous la responsabilité du ministre du budget formulera des propositions en vue de mettre en place un programme pluriannuel d'allègement de la taxe sur le foncier non bâti perçue sur les terres agricoles, dont la première année d'application sera 1993.

Cette taxe sur le foncier non bâti s'élève à 7,5 milliards de francs, à laquelle s'ajoute la taxe additionnelle perçue au bénéfice des chambres d'agriculture, qui rapporte annuellement 1,2 milliard de francs.

Comme il se doit, les propositions arrêtées par le groupe de travail seront soumises au Parlement par le Premier ministre.

Les mesures d'allègement qui seront décidées devront prendre appui, à partir de 1993, sur la réforme de l'impôt foncier non bâti. Il s'agit là d'une tâche difficile, consistant à réduire la charge fiscale supportée par les exploitants agricoles, tout en évitant, cela va de soi, de déstabiliser les ressources des collectivités rurales.

En outre, pour aider certains agriculteurs à mieux supporter leurs charges d'exploitation, notamment quand ils sont confrontés à des difficultés économiques, il est important de rendre définitif le dispositif d'étalement et de prise en charge des cotisations sociales qui a été mis en place récemment.

Une ligne a été ouverte au budget annexe des prestations sociales agricoles et dotée de 110 millions de francs en 1992, afin de permettre un étalement des cotisations sociales dues par les agriculteurs en difficulté. De plus, une enveloppe de 100 millions de francs a également été ventilée dans les départements au mois de mars dernier afin de prendre en charge partiellement des impayés de cotisations.

Ces deux mécanismes ont fait la preuve, discrètement, de leur efficacité. Par conséquent, ils doivent être renouvelés et pérennisés. Ainsi, dès 1993, il vous sera proposé que le BAPSA comporte une ligne de crédits destinée à effectuer non seulement des étalements de cotisations, mais également des prises en charge de cotisations impayées, cette ligne budgétaire devant être dotée des moyens nécessaires.

Enfin, se pose le problème de l'endettement des agriculteurs, qui doit faire l'objet d'un traitement particulier.

La crise persistante sur certains marchés a déjà nécessité la mise en place de dispositifs particuliers comme les plans de redressement, qui mobilisent 130 millions de francs de crédits budgétaires en 1992 pris sur le budget du ministère de l'agriculture et de la forêt, ou le

fonds d'allégement des charges financières - le FAC - géré par le Crédit agricole et doté cette année de 400 millions de francs qui sont loin d'être épuisés ; il y a certainement quelque chose à faire pour que ces crédits soient dégelés le plus vite possible.

Avec la réforme de la politique agricole commune, la question du remboursement des annuités d'emprunt peut se poser en termes différents pour un certain nombre d'exploitations. Nous devons, là, aviser.

Dans certains cas, les évolutions de prix peuvent entraîner, en effet, une augmentation des charges fixes des exploitations par rapport à leur valeur ajoutée, prenant ainsi à contre-pied de nouveaux investisseurs, des agriculteurs qui auraient beaucoup investi, et qui, de ce fait, supporteraient des charges financières importantes et disproportionnées.

Dans ce contexte sensible, le groupe de travail qui est chargé d'étudier le problème de l'endettement des agriculteurs - il est placé sous la responsabilité du ministre de l'économie et des finances - est en train d'examiner avec les partenaires concernés quels instruments d'allégement des charges financières nous devons mettre en œuvre. Je citerai les réductions d'intérêts, la consolidation de prêts et, plus généralement, l'aménagement de la dette.

Ces mesures devront être ciblées prioritairement en direction de ceux qui ont le plus investi.

La politique que nous menons pour faciliter l'installation des jeunes agriculteurs a été modernisée au cours des dernières années. Elle a été complétée par un ensemble de mesures figurant dans le plan d'adaptation, dont le principe et les orientations avaient été suggérés par M. le Président de la République. Elles ont été arrêtées par le comité interministériel pour l'aménagement du territoire, le CIAT, du 28 novembre 1991, dont je vous avais rendu compte le jour même, dans cette enceinte.

Ce plan - il faut le rappeler - a permis d'instaurer la préretraite agricole. Cette préretraite devrait faciliter la restructuration des exploitations, ce qui constitue un progrès social considérable et devrait être l'instrument d'une plus grande solidarité entre les générations.

Désormais, les chefs d'exploitation âgés de cinquante-cinq à soixante ans qui souhaitent cesser leur activité pourront le faire dans des conditions matérielles humainement et socialement acceptables, qui leur garantiront une vie décente, surtout si l'on tient compte de certaines possibilités de cumul que la réforme a ménagées.

Nous avons d'ailleurs veillé, au sein de la Communauté, à ce que « la sole de subsistance » soit réévaluée et soit en rapport avec les us et coutumes de chacun des pays membres, et non pas limitée à un hectare, comme cela était initialement prévu.

Avec la mise en application de la loi du 31 décembre 1991 et du décret du 27 janvier 1992, l'instruction des fort nombreuses demandes de préretraite par les services déconcentrés de l'Etat est désormais une réalité.

Par ailleurs, le plan d'adaptation comprenait deux dispositions importantes visant à permettre aux jeunes exploitants agricoles d'affronter le marché dans les meilleures conditions possibles. Il s'agit,



d'une part, d'un allègement substantiel de la fiscalité sur les transmissions des exploitations louées par bail à long terme et, d'autre part, d'une aide spécifique pour les jeunes investisseurs récemment installés dans le secteur de la production bovine et ovine.

C'est dans cette seconde direction que des propositions seront faites par le groupe de travail dont M. le Premier ministre m'a confié la responsabilité afin que la reprise des exploitations libérées par des préretraités s'accompagne d'une réelle restructuration et d'un effort marqué en faveur de la modernisation des installations. Au volet « préretraite » correspond, bien entendu, le volet « installation des jeunes ».

Il est plus que jamais nécessaire, en effet, si nous voulons maîtriser le développement de l'espace rural, de mettre en œuvre une politique d'installation sélective.

Il nous faudra aussi, bien entendu, revoir les critères appliqués pour apprécier la viabilité des exploitations, afin de les mettre en cohérence avec les nouvelles conditions créées par la réforme de politique agricole commune.

A cette occasion, pour la définition de la politique d'installation, nous devons prendre en compte nos préoccupations en matière d'occupation de l'espace et, au-delà, nos ambitions pour les zones rurales.

Nous devons ainsi compléter les projets de diversification de la production agricole par le soutien d'activités comme le tourisme à la ferme et l'entretien de l'espace ou par une meilleure valorisation des produits, laquelle sera rendue possible par les dispositions que prépare le Conseil européen relatif à la qualité.

De même, nous devons porter une attention particulière aux projets d'installation qui font une place à des modes de production plus extensifs et qui, dans certains cas, pourront être réalisés sur des superficies libérées par des préretraités. Pour ce faire, il faudra veiller notamment à une bonne articulation entre les aides à l'installation et les nouvelles mesures agri-environnementales ou les initiatives locales destinées à la restructuration des exploitations.

Il ne faut pas qu'il y ait de zones ou de régions abandonnées par la réforme de la politique agricole commune.

Pour ce faire, nous disposons d'outils qui nous permettront de renforcer notre soutien aux zones difficiles.

Tout d'abord, le risque de délocalisation de certaines productions a été pris en compte et doit être contrôlé dans les mécanismes mêmes de la réforme.

Ensuite, la reconnaissance communautaire des signes de qualité, notamment des appellations d'origine et des indications géographiques de provenances, devrait constituer à la fois une protection et un gage de dynamisme pour les productions de certaines zones dites défavorisées. Il s'agit, bien sûr, des fromages, mais aussi des viandes de qualité et des vins.

La suppression progressive du lien entre le foncier, avec ses références cadastrales, et certaines charges pesant sur l'agriculture devrait profiter essentiellement à ces zones d'activité agricole extensive.

La montagne continuera à faire l'objet d'un traitement particulier en raison de ses handicaps naturels. Ainsi, l'indemnité spéciale montagne, l'ISM, sera revalorisée et les aides spécifiques, notamment les aides à la qualité, seront maintenues ou renforcées.

Les programmes de développement des zones rurales, les fameux PDZR, issus de la réforme des fonds sociostructurels, sont maintenant entrés dans une phase opérationnelle et ils devront comporter la plupart du temps un volet agricole important.

Enfin, les aides agri-environnementales que j'ai déjà évoquées trouveront une application évidente et prioritaire dans ces zones fragiles qui sont souvent d'une très grande valeur écologique et paysagère.

Mesdames, messieurs les sénateurs, tels sont nos objectifs. Mais il nous faut aussi faire passer un message d'espoir en direction des agriculteurs, plus particulièrement des jeunes.

Nous entendons leurs questions ; nous comprenons leurs inquiétudes. Le dialogue et la concertation sont et seront permanents. Leurs propositions seront examinées attentivement et, chaque fois que possible - j'espère que ce sera le cas le plus souvent - prises en compte.

Mais nous devons, les uns et les autres, nous garder de tout discours qui engendrerait un surcroît d'inquiétude dans les campagnes ou qui conduirait les agriculteurs à s'isoler du reste de la société et de l'opinion.

La France et la Communauté ont besoin d'une agriculture puissante, gage d'indépendance aujourd'hui pour nous et, demain, pour le continent tout entier. Elles doivent rémunérer convenablement la fonction productrice des agriculteurs. En effet, la raison d'être des agriculteurs, c'est de nourrir les hommes, y compris en participant aux nécessaires solidarités internationales, d'occuper l'espace, de l'entretenir, de le valoriser et de contribuer, par là, à la qualité de vie des hommes.

C'est à cela que tendent la réforme de la politique agricole commune et les mesures d'adaptation qui y sont apportées sur le plan national.

\*

\* . \*

*Le compte rendu intégral du débat agricole figure  
au Journal officiel Sénat n° 60 du vendredi 3 juillet 1992,  
p. 2348 à 2402.*