

N° 54

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 1993

---

Annexe au procès verbal de la séance du 19 novembre 1992

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le bilan de la politique agricole menée depuis 1988 et les négociations du G.A.T.T.,*

Par M. Roland du LUART,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président*, Geoffroy de Montalembert, *vice président d'honneur*; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean Pierre Masseret, *vice présidents*, Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires*, Jean Arthuis, *rapporteur général*, Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fust, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouet, Jacques Valade

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>RESUME</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	15
<b>CHAPITRE PREMIER : UNE GESTION ADMINISTRATIVE DES CREDITS</b> . . . . .	17
<b>I- UNE DIMINUTION DES MOYENS BUDGETAIRES</b> ....	17
<b>A. LES CONCOURS BENEFICIANT A L'AGRICULTURE UN CONCEPT INACCEPTABLE</b> .....	17
<b>B. UNE DIMINUTION IMPORTANTE DES CREDITS</b> .	20
<b>1 Une régression en volume</b> .....	21
<b>2. Des crédits qui profitent de moins en moins à l'agriculture</b> .....	22
<b>II. UNE POLITIQUE DE REDUCTION DES CHARGES TARDIVE ET INCOMPLETE</b> .....	25
<b>A. UN ALLEGEMENT DES CHARGES LIMITE</b> .....	25
<b>1. Des charges plus élevées qu'à l'étranger</b> . . . . .	26
<b>2. Une diminution encore marginale</b> ... ..	28
<b>B. UNE FISCALITE AGRICOLE A MODERNISER</b> .....	34
<b>1. Des mesures fiscales chichement mesurées</b> .. . . . .	36
<b>2. Sortir la fiscalité agricole de son ghetto</b> .....	39

<b>CHAPITRE II - L'AGRICULTURE FRANCAISE PRISE ENTRE DEUX MAUX</b> .....	<b>41</b>
<b>I. LES CONSEQUENCES INCERTAINES DE LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE</b> .....	<b>41</b>
<b>A. UNE REFORME FONDAMENTALE</b> .....	<b>41</b>
1. Une réforme devenue inéluctable .....	<b>41</b>
2. Un changement fondamental des conditions d'exploitation .....	<b>43</b>
<b>B. UN PLAN D'ACCOMPAGNEMENT INCOMPLET</b> .....	<b>47</b>
1. Des avancées mesurées .....	<b>48</b>
2. Des modalités de mise en oeuvre contestables .....	<b>50</b>
<b>II - LES NEGOCIATIONS DU G.A.T.T. : UN CHOC SUPPLEMENTAIRE POUR L'AGRICULTURE FRANCAISE?</b> .....	<b>54</b>
<b>A. DES POSITIONS IRRECONCILIALES</b> .....	<b>55</b>
1. Tous les pays aident leur agriculture .....	<b>55</b>
2. L'état des forces en présence .....	<b>57</b>
<b>B. UN NOUVEAU TRAUMATISME POUR LE MONDE AGRICOLE</b> .....	<b>58</b>
1. La loi du plus fort .....	<b>58</b>
2. L'agriculture française prise au piège .....	<b>61</b>
<b>CHAPITRE III - PRESERVER LA COMPETITIVITE DE L'AGRICULTURE FRANCAISE</b> .....	<b>63</b>
<b>I - DES BASES DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE PARTIELLEMENT SAUVEGARDEES</b> .....	<b>63</b>
<b>A. PREPARER L'AVENIR : UN OBJECTIF PRIORITAIRE</b> ..	<b>63</b>
1. Un effort indéniable en faveur de l'enseignement .....	<b>64</b>
2. Le maintien d'une politique d'installation .....	<b>66</b>
<b>B. UNE SOLIDARITE INCOMPLETE</b> .....	<b>68</b>
1. Le fonds de garantie des calamités agricoles : une réforme difficile .....	<b>68</b>
2. Un endettement qui reste préoccupant .....	<b>71</b>

<b>II - RENFORCER LA COMPETITIVITE DE L'AGRI- CULTURE FRANCAISE .....</b>	<b>74</b>
<b>A. METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE DE     RESTRUCTURATION .....</b>	<b>74</b>
1. Les préretraites agricoles : un dispositif nécessaire mais pas suffisant .....	75
2. Compléter la politique des structures .....	76
<b>B. OFFRIR DE NOUVEAUX DEBOUCHES AUX     AGRICULTEURS .....</b>	<b>80</b>
1. L'avenir sacrifié .....	80
2. La politique industrielle oubliée .....	82
 <b>CHAPITRE IV - UNE POLITIQUE SOCIALE A RECONSTRUIRE .</b>	<b>85</b>
 <b>I - DES COTISATIONS SOCIALES EN FORTE AUGMENTATION .....</b>	<b>86</b>
<b>A. UNE REFORME MAL MAITRISEE DE L'ASSIETTE DES     COTISATIONS SOCIALES .....</b>	<b>86</b>
1. Une réforme nécessaire .....	86
2. Une hausse importante des cotisations .....	88
<b>B. METTRE EN OEUVRE UNE VERITABLE POLITIQUE     SOCIALE EN AGRICULTURE .....</b>	<b>92</b>
1. Une assiette à aménager .....	92
2. Des retraites à revaloriser .....	95
 <b>II - UN B.A.P.S.A. AU FINANCEMENT DE PLUS EN PLUS DIFFICILE .....</b>	<b>96</b>
<b>A. LE DESENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT .....</b>	<b>96</b>
1. Le déficit injustifié de 1991 .....	96
2. Les bouleversements de 1992 .....	97
<b>B. UN FINANCEMENT INCERTAIN POUR L'AVENIR .....</b>	<b>101</b>
1. Le projet de B A P S A pour 1993 .....	101
2. Les incertitudes de 1994 .....	106

<b>CHAPITRE V - LE DEVELOPPEMENT RURAL A L'ABANDON ...</b>	<b>109</b>
<b>I - L'AMENAGEMENT RURAL, PARENT-PAUVRE D'UN AMENAGEMENT DU TERRITOIRE A LA DERIVE .....</b>	<b>110</b>
<b>A. UNE BAISSSE SENSIBLE DES CREDITS NATIONAUX ..</b>	<b>110</b>
1. Une diminution continue des moyens traditionnels ....	110
2. L'aide à l'investissement industriel en zones rurales : une innovation dont l'application reste difficile. ....	113
<b>B. UNE POLITIQUE QUI FAIT CRUELLEMENT DEFAUT .</b>	<b>115</b>
1. Des crédits européens marginaux .....	115
2. La redistribution des ressources des collectivités locales, palliatif à l'absence de politique d'aménagement rural .....	118
<b>II - L'AMENAGEMENT RURAL AGRICOLE : UN OBJECTIF QUI RESTE MARGINAL .....</b>	<b>121</b>
<b>A. DES CREDITS EN REGRESSION .....</b>	<b>121</b>
1. Les comptes spéciaux du Trésor à vocation agricole : une baisse inquiétante des moyens du fonds forestier national .....	121
2. Le budget de l'agriculture .....	124
<b>B. L'AMORCE D'UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES FRAGILITES DU MONDE RURAL .....</b>	<b>126</b>
1. La revalorisation des indemnités compensatrices des handicaps naturels : un simple rattrapage .....	126
2. La création d'une "prime à l'herbe" : un premier pas pour éviter la délocalisation des productions. ....	127
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>131</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>133</b>

## RÉSUMÉ

L'agriculture française a connu, au cours des cinq dernières années, plus de bouleversements qu'au cours des deux décennies précédentes.

Cinq lignes de rupture sont intervenues pour modifier en profondeur les conditions de vie du monde agricole.

Face aux incertitudes de l'avenir, il faut donc définir les voies du renouveau de l'agriculture et du monde rural. Un programme en quatre points pourrait constituer les bases de ce nouvel élan.

### **CINQ FRACTURES**

#### **Trois ruptures internes**

##### **1. La baisse des dotations de l'État**

• Elle a été constante de 1988 à 1992. Malgré le léger mieux prévu pour 1993, les crédits du budget de l'agriculture ont diminué de 2 milliards de francs en cinq ans.

Cette diminution est aussi qualitative. Le budget privilégie de plus en plus les dépenses administratives ou d'enseignement, au détriment des interventions économiques. En cinq ans, ce sont 6 milliards de francs de crédits qui ont manqué pour le soutien à l'agriculture.

• D'autre part, cette diminution des crédits n'a pas été compensée par des allègements de charges.

**Certes, il faut noter, en fin de période, un effort non négligeable d'adaptation de la fiscalité pesant sur l'agriculture :**

- suppression progressive des parts régionales et départementales du foncier non bâti ;**
- augmentation de la provision pour autofinancement ;**
- amélioration du régime des transmissions d'exploitation.**

**En revanche, les mesures annoncées dans le cadre du plan d'adaptation de l'agriculture, en novembre 1991, restent inappliquées, en particulier en ce qui concerne la pluriactivité.**

**Quant aux dispositions du plan d'accompagnement du 20 juillet, soit elles s'appliqueront de manière différée, soit elles sont prises en charge, au moins partiellement, par d'autres agents économiques que l'État : collectivités locales dans le cas du foncier non bâti, crédit agricole en ce qui concerne le fonds d'allègement des charges.**

## **2. L'abandon de la politique d'aménagement du territoire**

**Le Sénat a, le premier, souligné les menaces de désertification du monde rural. La mission d'information constituée à son initiative a fait un certain nombre de propositions, dont le Gouvernement n'a pas tenu compte.**

**Au contraire, il a laissé l'aménagement du territoire à l'abandon :**

- baisse des crédits d'aménagement du territoire ;**
- diminution des crédits d'aménagement rural sur le budget de l'agriculture, à tel point que le Gouvernement se sait plus véritablement ce que recouvre cette action ;**
- crédits européens limités et dont la France ne peut pas tirer pleinement parti.**

### **3. Une hausse des cotisations sociales**

• Déjà fragilisé et livré lui-même, le monde agricole a également dû supporter les conséquences de la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles.

Cette réforme était nécessaire, car les Français n'accepteront à l'avenir de faire preuve de solidarité à l'égard d'un monde agricole en déclin démographique que s'ils ont le sentiment que les agriculteurs payent des cotisations sociales dans les mêmes conditions qu'eux.

• Mais, l'évolution des cotisations payées par les agriculteurs doit rester compatible avec les revenus qu'ils ont réellement perçus. Ce qui n'a pas été le cas depuis plusieurs années, puisque la hausse des cotisations sociales a été particulièrement rapide.

Le financement professionnel du BAPSA a donc augmenté de plus de 2 points depuis 1988, l'Etat en profitant pour alléger sensiblement ses subventions au budget annexe : au moins 7,5 milliards de francs en 1993, par diminution du taux de la TVA qui lui est affectée.

### **Deux fractures internationales**

#### **4. Une réforme manquée de la politique agricole commune**

La réforme de la politique agricole commune était inéluctable, car les dépenses communautaires ne pouvaient pas augmenter indéfiniment alors que le revenu des agriculteurs, français comme européens, stagnait désespérément.

**Fallait-il pour autant faire cette réforme ?**

**A l'évidence, non.**

• D'abord la nouvelle politique agricole commune a été décidée sans aucun débat préalable en France. C'est exactement le

contraire de ce qu'il faut faire, le référendum du 20 septembre nous l'a bien montré.

• Deuxièmement, cette réforme cumule ces inconvénients car :

- d'une part, elle conduit à une gestion administrée de l'agriculture, sans empêcher une diminution sensible des revenus des agriculteurs. Par exemple, comment expliquer à l'opinion qu'un exploitant de l'Oise, qui touchera plus de 300.000 francs de primes, percevra à peine le R.M.I., une fois ses charges déduites ?

- d'autre part, la réforme de la politique agricole commune risque donc d'encourager la hausse des rendements, c'est-à-dire la hausse de la production, objectif inverse à la volonté affichée de réduire les excédents. La fixation des références au niveau départemental ne pourra qu'accentuer cette menace. Pour s'en sortir, il faudra donc pousser les rendements, ou se diversifier, au détriment du voisin moins compétitif ou qui se croyait préservé parce que non directement concerné par la réforme.

• La nouvelle politique agricole commune risque donc d'accélérer la désertification rurale, malgré les mesures d'accompagnement mises en oeuvre par le Gouvernement. La prime à l'herbe permettrait d'éviter les délocalisations de production, si son montant n'était pas fixé manifestement trop bas et le taux de chargement retenu ne limitait pas son champ d'application.

• Au total, la nouvelle politique agricole commune souffre de constituer avant tout un gage de la bonne volonté de l'Europe dans les négociations du GATT.

## **5. Une capitulation sans condition au GATT**

Le Gouvernement a toujours affirmé que la réforme de la politique agricole commune avait été faite avant la conclusion des négociations du GATT, de manière à ce que la Communauté présente un front uni face aux Etats-Unis.

En réalité, conclure à Bruxelles avant de le faire au GATT constituait un terrible aveu de faiblesse.

Ayant obtenu une baisse des subventions des Européens à leur agriculture, les Etats-Unis étaient d'autant moins enclins à

limiter leurs exigences concernant les exportations de la Communauté.

• S'il n'est pas anormal que la négociation mette aux prises le premier exportateur mondial de produits agricoles - les Etats-Unis - et le second - la France -, il faut bien admettre que le Gouvernement a dressé lui-même le piège dans lequel il a fait tomber l'agriculture française.

Il ne fallait pas faire la campagne de M. Bush, disait-on. Certes, mais au-delà des positions partisans, les intérêts fondamentaux des Etats-Unis restent les mêmes. D'ailleurs, M. Bush, même battu, a décidé des mesures de rétorsion à l'encontre des produits européens.

• Quels que soient les "marchandages" auxquels se livrent les négociateurs, les éléments de fond demeurent la volonté des Etats-Unis de :

- pouvoir déterminer le niveau de la production européenne des principaux pays agricoles, en contradiction flagrante avec le libéralisme dont ils se réclament ;

- reconstituer le marché qu'ils ont perdu à l'intérieur de la Communauté ;

- se réserver les perspectives de nouveaux débouchés de produits agricoles : biocarburants, exportations vers les pays tiers.

• L'objectif des Etats-Unis est clair : gagner plus tout en dépensant moins.

La situation de la Communauté est nette : elle a fait l'effort d'ajustement nécessaire, en réformant la politique agricole commune. Dès lors, toute concession supplémentaire, non compatible avec les dispositions de la nouvelle politique agricole commune, serait préjudiciable à ses intérêts et demanderait un effort supplémentaire aux agriculteurs européens.

Cet effort doit être partagé. Il ne faut pas répéter l'erreur des quotas laitiers, la Communauté ayant diminué sa production, ce qui a permis aux Etats-Unis, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande d'augmenter leur production et leurs exportations, tout en profitant de prix plus élevés sur le marché mondial.

Au besoin, l'agriculture ne doit plus être considérée comme un préalable à la conclusion des autres discussions, en renvoyant les négociations à une phase ultérieure.

**Quoiqu'il en soit, l'agriculture française connaîtra, au cours des prochaines années, des bouleversements sans précédent.**

**Il est temps de préparer l'avenir, en redonnant des perspectives. Certains parlent aujourd'hui de loi d'orientation.**

**Celle-ci est, en effet, indispensable mais encore faut-il en préciser le contenu.**

<p><b>UN PROGRAMME EN QUATRE POINTS POUR LE RENOUVEAU DE L'AGRICULTURE ET DU MONDE RURAL.</b></p>
---

### **1. Définir une politique de restructuration**

**• L'agriculture française ne sera jamais l'agriculture américaine, ni l'agriculture hollandaise, les plus compétitives des pays développés.**

**Mais, elle doit se préparer à connaître des transformations en profondeur de la structure des exploitations, comme c'est le cas dans le secteur laitier depuis 1984 : 465.000 producteurs de lait en 1980, 170.000 en 1995.**

**La France comptait 1,3 million d'agriculteurs en 1990. Elle en comptera, au mieux, 700.000 en 1998 et, sans doute plutôt un chiffre compris entre 300.000 et 500.000.**

**• Une volonté politique doit traduire le souci des pouvoirs publics d'accompagner cette révolution silencieuse.**

**Certes, il ne faut pas cacher au monde agricole les faibles marges de manoeuvre dont disposera l'Etat, au cours des prochaines années, pour financer de nouvelles interventions, dans le domaine agricole comme ailleurs.**

**Mais, plutôt que d'établir des plans de restructuration au jour le jour, comme dans le secteur laitier, il faut définir les règles de cette restructuration et s'y tenir pendant au moins cinq ans, durée prévue pour l'application complète de la nouvelle politique agricole commune.**

## **2. Ouvrir de nouveaux débouchés à l'agriculture**

Pour autant, même restructurée, l'agriculture ne pourra plus appliquer une solution unique. Les champs d'épandage de lisier, des céréales produites à plus de 100 quintaux par hectare, les golfs, les friches constitueront quelques uns des éléments d'un paysage agricole sans cesse plus diversifié.

**Il faut donc permettre à chaque agriculteur de définir sa propre filière en :**

**- dégageant de nouveaux débouchés : biocarburants, éventuellement produits de substitution aux céréales.**

**Pour cela, il est impératif de ne pas se lier les mains au GATT en consentant une limitation des quantités produites, notamment dans le secteur des oléagineux. Le minimum consiste à obtenir une limitation de la surface de production ;**

**- utilisant les possibilités offertes par la réglementation communautaire.**

Tous les agriculteurs ne pourront pas, demain, profiter de la filière des biocarburants. Mais, cela permettra de rétablir une hiérarchie des prix, sans laquelle tout le monde se diversifiera dans toutes les productions, sans souci de rentabilité, ce qui aboutirait à concentrer la production.

Même si le boisement ou l'extensification ne constituent pas des fins en soi, les autres agriculteurs devront valoriser leur différence, du point de vue de la gestion de l'environnement et de l'entretien de l'espace rural et agricole.

## **3. Instaurer un plan d'allègement des charges fiscales et sociales des agriculteurs**

**• Mais ces agriculteurs devront aussi pouvoir mener d'autres activités, parallèlement à leur exploitation.**

**Il faut donc résoudre une fois pour toute le problème de la pluriactivité, qui doit être facilitée par un aménagement des règles fiscales, comptables et sociales qui la régissent.**

• Dans ce domaine comme dans d'autres, tout ne se décide pas à Bruxelles. Lorsque les charges qui entravent la compétitivité des agriculteurs français ne relèvent que de la législation nationale, il faut la modifier en :

- supprimant la taxe foncière sur les propriétés non bâties, tout en instituant une recette de remplacement pour les communes rurales, assise sur l'activité réelle des agriculteurs ;

- aménageant les règles régissant la transmission des exploitations, car rien ne sert de continuer à mener une politique d'installation si on ne permet pas aux jeunes de disposer d'une exploitation sans s'endetter pour longtemps ;

- améliorant l'assiette des cotisations sociales agricoles, afin de la rapprocher des revenus réellement perçus par les exploitants.

#### **4. Développer de nouvelles activités en milieu rural**

La politique de restructuration constitue un préalable ; mais elle pose le problème fondamental de l'avenir des personnes qui ne travailleront plus dans l'agriculture et la filière qui en dépend.

• Il est préférable de payer le prix du maintien du tissu économique du milieu rural, plutôt que d'écouter la voix de la facilité en ne se préoccupant pas de ce problème. Le choix ne doit pas être entre chômeur à la campagne et RMiste en banlieue.

L'aide à l'investissement industriel en zones rurales n'a pas encore fait ses preuves, mais elle pourrait constituer un modèle pour le développement d'activités en milieu rural.

En attendant que se concrétisent les effets positifs des nouvelles techniques de communication, qui rendront moins déterminante la localisation des activités, il faut se doter d'instruments pour attirer les emplois en zones rurales.

Le Gouvernement de Jacques Chirac avait institué un dispositif de défiscalisation des investissements dans les DOM-TOM. Il a permis de relancer l'activité et donc l'emploi. Une telle procédure ne pourra pas être appliquée à l'ensemble du monde rural car la réglementation européenne ne le permettrait pas. Mais une telle formule pourrait favoriser la création de pôles de développement ruraux.

• Parallèlement, afin d'éviter la délocalisation des productions agricoles, il faut revaloriser la prime à l'herbe à au moins 500 francs par hectare.

A terme, on peut même envisager un regroupement de l'ensemble des primes animales sur cette seule prime, qui pourrait ainsi passer à 300 écus (quelques 2.000 francs ) par hectare.

\*

Ce programme se veut responsable ; il trace les contours de la loi d'orientation pour l'agriculture de l'an 2.000, sans cacher les difficultés à venir, ni la nécessité de redéployer les crédits plus que de les augmenter, ce qui paraîtrait irréalisable dans la conjoncture économique et financière actuelle.

*-Le premier et le plus respectable de tous les arts est l'agriculture-*

**Jean-Jacques Rousseau**

**Emile ou de l'éducation**

**Une législature s'achève, pendant laquelle l'agriculture aura sans doute connu plus de bouleversements qu'au cours des deux décennies précédentes : crise de politique agricole commune, crispation des négociations internationales de l'Uruguay round, stagnation des financements publics et aléas climatiques ont, pendant cinq ans, modifié en profondeur les conditions d'activité du monde agricole.**

**La réforme de la politique agricole commune montre qu'une page est désormais tournée.**

**L'époque pendant laquelle, malgré toutes les incertitudes des marchés, les agriculteurs pouvaient espérer exercer leur métier sans connaître des crises continues d'ajustement des marchés a bel et bien pris fin. Les négociations du GATT ajoutent un élément supplémentaire à cette incertitude fondamentale.**

**L'action menée par le Gouvernement depuis cinq ans a-t-elle permis de maintenir voire d'améliorer la compétitivité de notre agriculture, afin d'offrir des perspectives d'avenir au monde agricole ?**

**A-t-elle facilité les nécessaires mutations de ce secteur, frappé par un déclin démographique inéluctable ?**

**S'est-elle attachée à préserver les bases du développement rural ?**

**L'alibi de la politique menée à et par Bruxelles est trop commode pour que le Gouvernement n'ait pas cherché à en profiter pour masquer les lacunes de ses actions et l'insuffisance de ses moyens.**

**Mais l'évolution budgétaire, les mutations économiques, les transformations sociales et les déséquilibres qui s'accroissent en termes d'aménagement du territoire, soulignent l'absence d'une véritable politique agricole depuis cinq ans.**

## **CHAPITRE PREMIER :**

### **UNE GESTION ADMINISTRATIVE DES CRÉDITS**

#### **I - UNE DIMINUTION DES MOYENS BUDGÉTAIRES**

##### **A. LES CONCOURS BÉNÉFICIAIRES À L'AGRICULTURE : UN CONCEPT INACCEPTABLE**

L'effort budgétaire global en faveur de l'agriculture constitue un concept dont votre rapporteur avait souligné, l'année dernière, le caractère inacceptable.

Comptabilise-t-on les dépenses de l'enseignement technique comme un effort en faveur de l'industrie ou de l'artisanat ?

Viendrait-il à l'idée de quelqu'un de considérer la subvention versée par l'Etat pour l'équilibre du régime de retrait des mines comme un élément de la politique énergétique menée par les pouvoirs publics ?

A l'évidence non. Pourtant, la même confusion paraît naturelle dès lors qu'il s'agit de l'agriculture. Plus grave, l'agriculture constitue le seul secteur où les crédits européens, estimés pour l'occasion selon une méthode empirique qui rend possibles les révisions en cours d'exercice, soient récapitulés dans les *bleus budgétaires* et figurent parmi les concours à l'agriculture. Comme si les dépenses des fonds structurels européens étaient inscrites au budget de l'aménagement du territoire.

Certes, nul ne peut nier l'importance de l'effort financier consenti par la collectivité nationale au bénéfice du secteur agricole. Mais, comptabiliser les crédits affectés au financement de la protection sociale des agriculteurs ou consacrés à l'enseignement agricole comme un des éléments du budget de l'agriculture relève d'une conception proche de la supercherie, d'autant que la frontière est parfois floue entre les crédits inscrits à ce budget et ceux qui le sont au titre d'autres ministères. Au nom de quelle logique, par exemple, le budget de l'agriculture comprend-il une action regroupant

les crédits de recherche alors que les moyens de l'Institut National de la Recherche Agronomique sont inscrits sur le budget du ministère de la recherche et de l'espace ?

De même, à l'heure du grand marché intérieur européen et de la ratification du traité de Maastricht, est-il véritablement acceptable de comptabiliser une "estimation des versements des ressources à la C.E.E. affectés à des dépenses agricoles" parmi les concours à l'agriculture, alors que ces dépenses ne sont que la mise en oeuvre de politiques communes ?

D'ailleurs, n'y-a-t-il pas la part du Gouvernement quelque arrière-pensée en inscrivant ces dépenses au sein de crédits bel et bien budgétaires, pour mieux en souligner la progression une année et en ignorer la stagnation l'année suivante, comme le montre l'exemple des projets de budget de 1992 et 1993 ?

Evolution des crédits à l'agriculture entre 1992 et 1993

(en milliards de francs)

	1992	1992 revise	1993	Variation 1993/1992 (en %)	Variation 1993/1992 revise (en %)
<b>A Budget du ministère de l'agriculture et de la forêt</b>	36 874,55	37 347,66	39 720,54	+ 7,72	+ 6,35
<b>B. Budget annexe des prestations sociales agricoles (1)</b>	56 984,00	57 098,00	56 776,00	- 0,37	- 0,56
<b>C. Comptes spéciaux du Trésor :</b>					
- Fonds forestier national	549,40	549,40	478,00	- 13,00	13,00
- Fonds national pour le développement des adductions d'eau	762,40	762,40	779,00	+ 2,18	+ 2,18
- Fonds national des haras et des activités hippiques	598,60	598,60	610,40	+ 1,97	+ 1,97
<b>D. Autres ministères :</b>					
- Recherche et technologie : INRA, CEMAGREF	3 039,73	3 039,73	3 189,55	+ 4,93	+ 4,93
- Aménagement du territoire : FIDAR et FIAM	340,50	396,66	365,00	7,20	7,98
- Intérieur : décentralisation de l'enseignement	299,47	299,67	315,10	+ 5,22	+ 5,15
- Travail, emploi, formation professionnelle	71,77	71,84	74,69	+ 4,07	+ 3,97
<b>E. Estimation des versements des ressources à la C.E.E. affectés à des dépenses agricoles</b>	53 828,00	48 180,00	49 050,00	+ 8,88	+ 1,81
<b>TOTAL</b>	<b>153 318,12</b>	<b>148 313,96</b>	<b>151 358,28</b>	<b>- 1,30</b>	<b>+ 2,03</b>

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

**Présentation de l'évolution des concours bénéficiant à l'agriculture :  
l'exemple des projets de loi de finances pour 1992 et 1993**

**Présentation du projet de loi de finances pour 1992**

*En progression de 6,9%, l'ensemble des concours publics à l'agriculture s'élève en 1992 à 153,4 milliards de francs.*

*Ces concours financent la contribution de la France aux dépenses agricoles communes, la participation de la solidarité nationale au budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.) et les dépenses de fonctionnement du ministère de l'agriculture :*

**Présentation du projet de loi de finances pour 1993**

*Le budget du ministère de l'agriculture atteint 39,7 milliards de francs en 1993, soit une augmentation de 6,4%.*

(in fine)

*Au total, l'ensemble des concours publics à l'agriculture s'élève en 1993 à 151,3 milliards de francs.*

*Outre les dépenses du ministère de l'agriculture, ces concours comprennent notamment la contribution de la France aux dépenses agricoles européennes (49 milliards de francs) et la participation de la solidarité nationale au budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.) (56,8 milliards de francs).*

**Le Gouvernement profite de l'amnésie collective pour masquer ce qui apparaît pourtant clairement à la lecture de ces deux documents successifs : les crédits bénéficiant à l'agriculture diminuent en 1993, par rapport à 1992 aussi longtemps qu'on s'en tient à la seule comparaison possible, celle effectuée de projet de loi de finances à projet de loi de finances.**

**Le "bleu budgétaire" pour 1993 comporte pourtant un accroissement de quelque 2% du total de ces dépenses. Curieusement, l'estimation des versements des ressources à la C.F.E. affectées à ces dépenses agricoles a été modifiée à la baisse en cours d'exercice : 48 180 millions de francs au lieu de 53 800 inscrits en loi de finances initiale pour 1992.**

**Les chiffres sont des innocents qui avouent facilement sous la torture, dit-on. La présentation faite par le Gouvernement, du projet de loi de finances pour 1992, tant devant le Parlement que dans les médias, en témoigne. Les dépenses communautaires ne présenteraient-elles donc d'intérêt pour le Gouvernement que lorsqu'elles augmentent ?**

Il faut donc en finir avec ces modifications, d'autant plus incessantes que faciles, de la présentation des crédits consacrés à l'agriculture. Dans ce secteur, le "bleu budgétaire" constitue davantage un "jaune", comme par exemple celui des DOM-TOM qui retrace les moyens affectés à l'enseignement dans ces régions, sans que ces crédits figurent dans le budget correspondant.

**Une évaluation claire des crédits de l'agriculture exigerait une autre présentation.**

Ces réserves méthodologiques faites, elle montrerait la diminution des moyens budgétaires consacrés à l'agriculture depuis 1988.

Diminution en volume et modification de la structure des dépenses constituent les deux aspects de ce premier renoncement de la part du gouvernement.

## **B. UNE DIMINUTION IMPORTANTE DES CRÉDITS**

### **1. Une régression en volume**

Entre 1988 et 1992, les dépenses bénéficiant à l'agriculture ont légèrement progressé. En francs constants rapportés à une base 100 en 1980, ils passent de 74.563,6 millions de francs en 1988 à 75.227,8 millions de francs en 1993.

Cependant, cette augmentation est entièrement imputable à l'évolution des dépenses communautaires, liées à l'application des mécanismes qui ne constituent pas des dépenses budgétaires au sens strict.

L'évolution du budget de l'agriculture est donc le seul indicateur véritable de l'effort consenti par l'Etat en faveur de ce secteur.

En cinq ans, de 1988 à 1992, le budget de l'agriculture a diminué de plus d'un milliard de francs. En francs constants 1980, il n'atteint plus que 19,1 milliards de francs en 1992, contre 20,4 milliards de francs en 1988.

L'agriculture n'a donc jamais été considérée comme un secteur prioritaire et ce n'est qu'in extremis, avec le projet de loi de finances pour 1993, que le Gouvernement a semblé décidé à faire un premier pas sur la voie du rattrapage des diminutions de crédits. Encore convient-il de souligner la part prise par les dépenses à caractère social ou éducatif dans cette augmentation.

### **Présentation du projet de budget de l'agriculture pour 1993**

Le projet de budget de l'agriculture et du développement rural pour 1993 atteint 39.720,5 millions de francs, en progression du près de 6,4 % par rapport au budget voté de 1992, qui ne dépassait pas 37.437,7 millions de francs.

Toutefois, les principales augmentations de crédits ne concernent pas directement l'agriculture. Sur une augmentation totale inférieure à 2,3 milliards de francs :

- l'ajustement de la subvention au budget annexe des prestations sociales agricoles représente 1,265 milliard de francs, soit 55 % de la progression et l'ensemble des dotations ;

- les mesures concernant le personnel (rémunération, rénovation de la grille de la fonction publique, amélioration de la condition enseignante) s'élèvent à 420 millions de francs, soit près du cinquième (18 % de la progression totale)

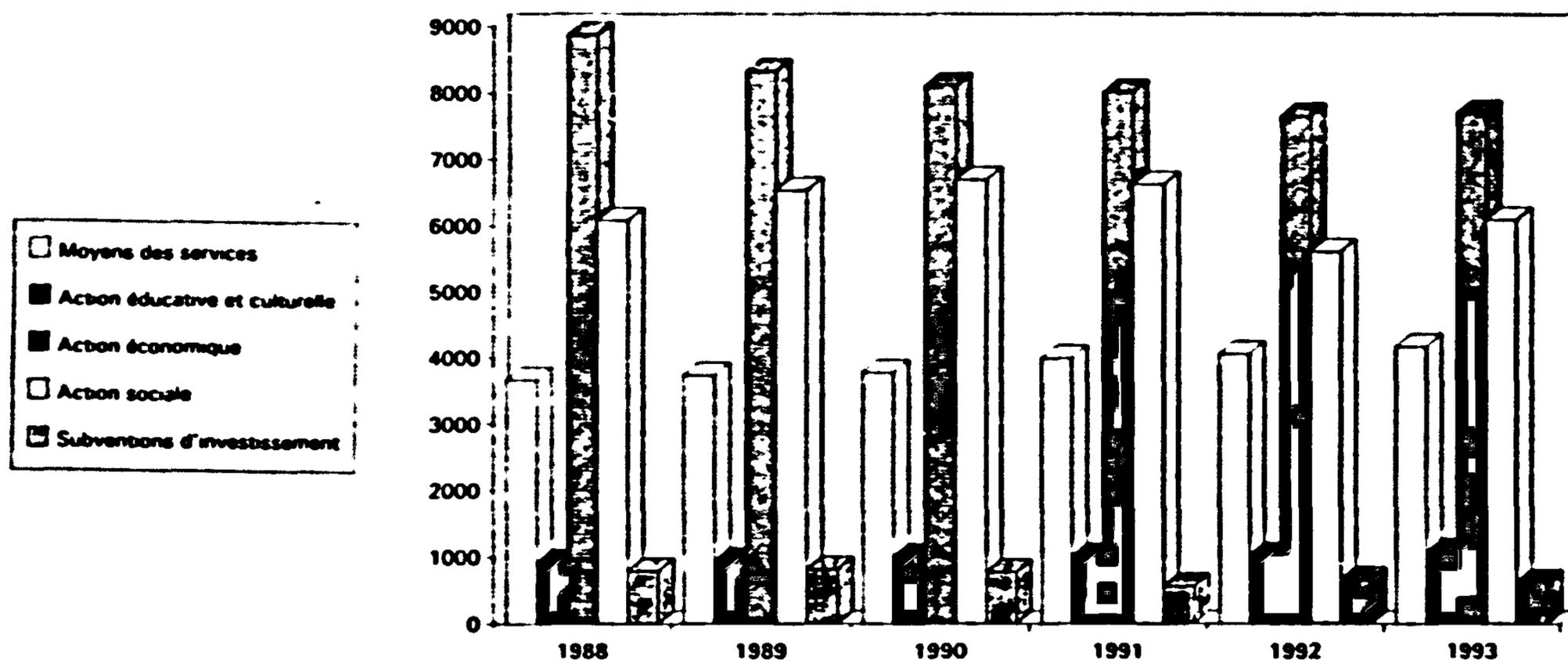
Reste donc légèrement plus du quart de cet accroissement, il est vrai compensé par quelques diminutions de crédits (ajustement des charges de bonification : - 122 millions de francs ; incidence de la modification du régime fiscal de certaines aides versées à l'agriculture : 260 millions de francs ; incidence de l'évolution démographique des bénéficiaires de l'indemnité viagère de départ : - 84 millions de francs) pour mener des actions véritablement structurantes.

Par ailleurs, les moyens des comptes spéciaux du Trésor à vocation agricole diminuent, compte tenu de la baisse de 13 % des crédits du fonds forestier national et les moyens de l'aménagement du territoire rural (fonds interministériel de développement et d'aménagement rural et fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne) diminuent de 8 % à 365 millions de francs.

## 2. Des crédits qui profitent de moins en moins à l'agriculture

Le graphique ci-après retrace l'évolution de la structure du budget de l'agriculture entre 1988 et 1993.

Evolution de la structure du budget de l'agriculture (millions de francs)



Source : Commission des finances d'après données ministère de l'agriculture

Pendant cette période, quatre grandes tendances peuvent être observées :

- la croissance de la part des crédits consacrés aux moyens des services ;

- l'accroissement des moyens affectés à l'action éducative et culturelle, dont la part reste toutefois relativement modeste au sein du budget ;

- la diminution continue, tant en chiffres bruts qu'en pourcentage, des dépenses économiques. Malgré la remontée observée en 1993, l'action économique voit ses moyens diminuer de plus d'1 milliard de francs entre 1988 et 1993 ;

- la baisse des subventions d'investissement.

Les chiffres donnent la réalité de ces évolutions, ainsi que la grande variabilité des crédits de l'action sociale, en raison de l'évolution aléatoire de la subvention versée par le budget général au budget annexe des prestations sociales agricoles d'une année sur l'autre.

**Évolution du budget de l'agriculture entre 1988 et 1993**

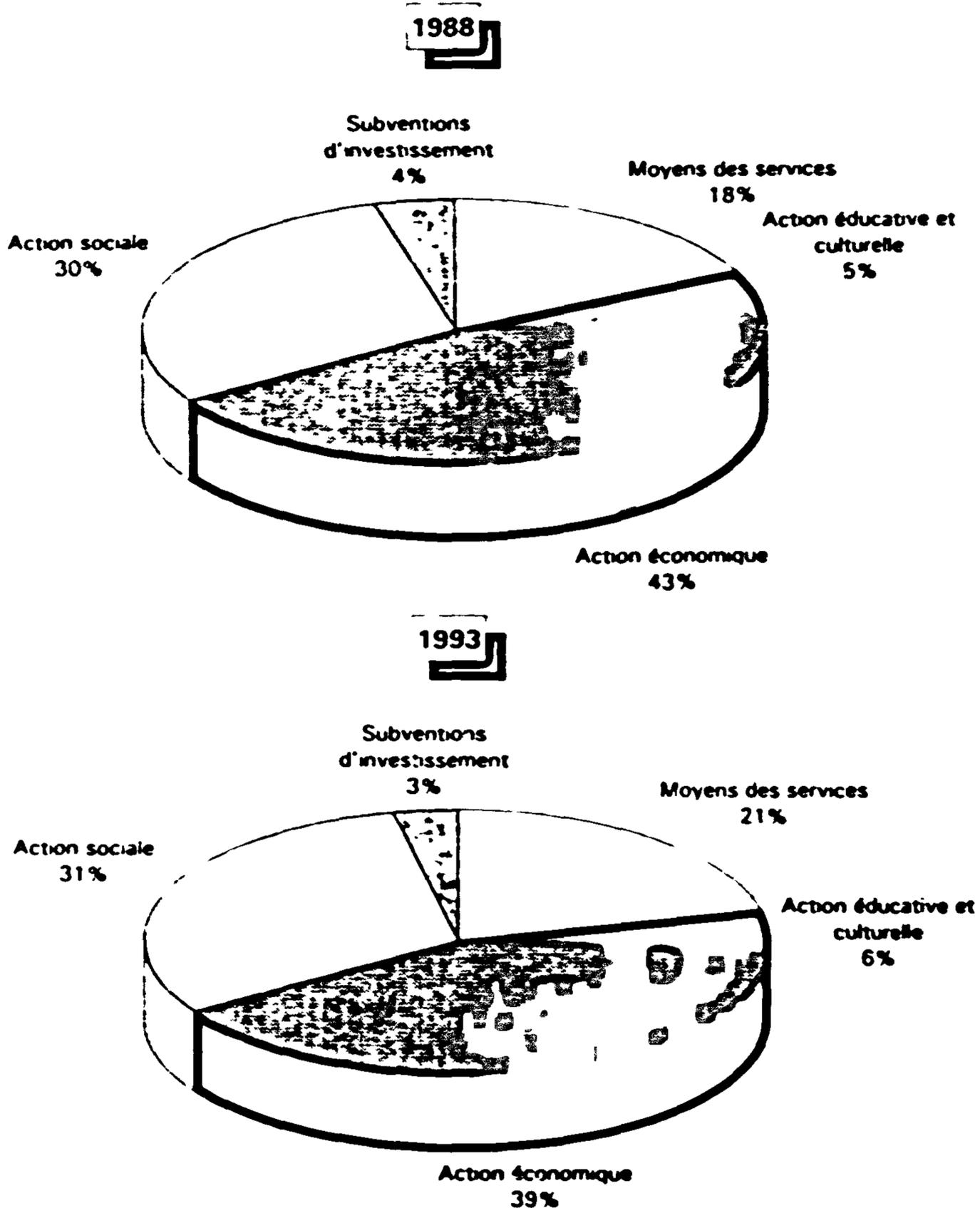
*(en millions de francs constants de 1990)*

Poste des dépenses	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Moyens des services	3 666,1	3 729,1	3 773,9	3 988,3	4 059,3	4 169,7
Action éducative et culturelle	920,4	940,7	1 008,6	1 007,0	1 024,1	1 082,0
Action économique	8 884,4	8 330,6	8 119,5	8 021,4	7 659,6	7 705,1
Action sociale	6 080,4	6 536,1	6 699,0	6 629,9	5 608,7	6 094,3
Investissements	62,3	64,4	55,3	35,6	83,4	69,4
Subventions d'investissement	791,2	814,6	780,8	564,5	658,8	621,3
<b>Total</b>	<b>20.404,7</b>	<b>20.413,5</b>	<b>20.437,1</b>	<b>20.246,5</b>	<b>19.093,9</b>	<b>19.741,8</b>

Personne ne songerait à nier l'importance que présente l'action éducative et culturelle pour l'avenir du monde agricole. Mais les dépenses y afférent, en progression depuis 1988, ne constituent pas un effort particulier en faveur de l'agriculture.

Surtout, on peut s'étonner de la croissance de plus d'un milliard de francs (en francs 1993) des moyens des services. La rénovation de la Fonction publique est un phénomène qui n'est pas propre à l'agriculture et ne la concerne pas en tant que telle. Mais il en résulte une inertie grandissante du budget de l'agriculture, qui tend à devenir un budget avant tout social et administratif. Entre 1988 et 1993, ainsi que l'illustrent les graphiques ci-après, la part des crédits consacrés à l'action administrative (moyens des services et action éducative et culturelle) a augmenté de 3 %, passant de 23 % à 27 % du total.

**Comparaison de la structure du budget de l'agriculture en 1988 et en 1993**



Compte tenu de la stabilité globale, en pourcentage du total des dépenses à caractère social, la part des dépenses économiques et d'intervention a diminué au sein du budget de 5% en 5 ans. En cinq ans, ce sont plus de 6 milliards de francs d'aujourd'hui qui ont manqué pour l'action économique et les subventions d'investissement.

Sans prétendre possible le rattrapage intégral du retard pris depuis 5 ans, il importera donc à l'avenir de tenir compte du recul intervenu depuis 1988 dans ce domaine, qui constitue pourtant le seul élément budgétaire véritablement destiné à l'agriculture en tant que secteur économique.

**L'agriculture a donc été l'objet d'un désintérêt particulièrement préjudiciable pour la compétitivité future de notre économie. Pourtant, on ne fait pas d'économies avec l'avenir et, quel que soit l'effort réalisé du cours des prochaines années, il faudra cette erreur manifeste, qui illustre l'absence d'une volonté clairement définie concernant le monde agricole. La politique fiscale procède du même abandon, le Gouvernement donnant constamment l'impression d'agir sous la pression, tardivement et partiellement.**

## **II - UNE POLITIQUE DE RÉDUCTION DES CHARGES TARDIVE ET INCOMPLETE**

**Alors que la politique fiscale menée entre 1986 et 1988 avait permis de conforter la situation des agriculteurs le Gouvernement n'a pris que tardivement la mesure des difficultés du monde agricole. Incomplètes, les dispositions fiscales adoptées depuis deux ans appellent à l'évidence des aménagements supplémentaires.**

### **A. UN ALLÈGEMENT DES CHARGES LIMITE**

**Depuis 1988, le Gouvernement n'a pas su mettre en oeuvre une véritable politique d'allègement des charges des agriculteurs. Ce n'est que tardivement et timidement qu'il a commencé à accepter de diminuer ces charges, alors qu'il s'agit là d'un domaine sur lequel le Gouvernement peut agir pour rétablir la compétitivité de l'agriculture française.**

## **1. Des charges plus élevées qu'à l'étranger**

### **Charges foncières dans les États membres de la C.E.E. (données fournies par les Ambassades de France dans les Pays concernés)**

#### **1. Allemagne**

Selon le rapport du ministère fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts, la taxe foncière s'élève, en Allemagne occidentale, à environ 130 francs par hectare. Ces chiffres se rapportent au foncier en général, qu'il soit bâti ou non ; en effet, le mode de calcul de la taxe foncière procède de la "valeur unitaire" des exploitations. Celle-ci est assise sur l'indice de fertilité des sols (enregistré administrativement), la surface de l'exploitation, et sur la valeur "cadastrale" des bâtiments d'exploitation : cette valeur unitaire, une fois établie par addition, est multipliée par 0,006 et donne alors une "valeur fiscale de base", que les communes intègrent à leur tour et affectent du facteur multiplicatif qui a leur préférence (2,61 par exemple). Il est donc plus logique de prendre comme critère une moyenne de 1 090 marks, soit environ 3 700 francs par exploitation.

#### **2. Danemark**

L'impôt foncier correspond à une imposition moyenne annuelle de 2% de la valeur des terres, soit 254 francs par hectare, avec des variations notables selon la valeur des terres (entre 143 et 456 francs par hectare). Le principal syndicat agricole a demandé la suppression ou l'allègement de cet impôt, suite à l'adoption de la réforme de la politique agricole commune.

#### **3. Espagne**

L'impôt foncier est un impôt :

- local,
- proportionnel à la valeur des immeubles,
- qui différencie les biens agricoles comme étant les terrains non urbanisables et les constructions de nature agricole indispensables aux activités agricoles, d'élevage ou forestières.

Le propriétaire est responsable du paiement de l'impôt, ou, si tel est le cas, le titulaire de l'usufruit.

Sont exemptés du paiement de l'impôt :

- de manière permanente, les personnes dont la base imposable composée des immeubles situés dans une même commune est inférieure à 10 000 francs (limite actualisée chaque année) et les surfaces boisées d'essences à croissance lente ;

de manière temporaire, pour une durée de 15 ans à compter de la demande, les reboisements forestiers à base d'essences à croissance rapide et les forêts en régénération soumise à un plan d'aménagement approuvé par l'administration.

La base imposable se calcule en prenant la somme des valeurs cadastrales actualisées, valeurs ne pouvant excéder le prix de vente du bien sur le marché.

Le coefficient d'actualisation est fixé à 3 % pour les biens agricoles (soit un multiplicateur de 33,33) et il est appliqué une sur cote à la base imposable de 5 % (la base imposable est donc égale à la valeur cadastrale x 33,33 x 1,05) Pour les autres biens, le coefficient d'actualisation est de 4 % (soit un coefficient multiplicateur de 25).

Le taux d'imposition est fixé par les municipalités qui doivent respecter les plafonds suivants établis par la loi

Population de la commune	Maximum
• inférieure à 5 000 habitants	0,65 %
• comprise entre 5 001 et 20 000 habitants	0,75 %
• comprise entre 20 001 et 50 000 habitants	0,80 %
• comprise entre 50 001 et 100 000 habitants	0,85 %
• supérieure à 100 000 habitants	0,90 %

Ces limites peuvent être augmentées dans les proportions suivantes si les conditions indiquées sont remplies :

• Chef lieu de département ou de région	0,06	%
• Service de transport public collectif	0,05	%
• Services annexes offerts par la municipalité	0,06	%
• Plus de 80 % de la superficie en terrains agricoles	0,15	%

#### 4. Irlande

Néant.

#### 5. Pays-Bas

Néant. Toutefois, il existe une taxe pour l'aménagement hydraulique, comprise entre 450 et 600 francs par hectare.

#### 6. Portugal

La taxe foncière est calculée sur la base d'une valeur régionale de la terre estimée par les services du Ministère des Finances De l'avis général, cette valeur est l'argument sous estimé. Par exemple, une exploitation céréalière de 200 à 300 hectares paye une cotisation annuelle égale à 200 francs.

#### 7. Royaume-Uni

Néant.

Ces renseignements sont partiels mais ils soulignent que, sauf aux Pays-Bas, l'impôt foncier est, dans la Communauté européenne, soit inférieur à ce qu'il est en France, soit inexistant. Cette taxe constitue donc un handicap d'autant plus insupportable pour les agriculteurs qu'il s'agit d'une imposition relevant du seul droit national. Surtout, cette charge pèse d'un poids non négligeable sur le revenu des agriculteurs.

Certes, la charge à l'hectare peut varier de 1 à 8 selon les départements, variant de 114 francs par hectare de surface agricole utile en Meurthe-et-Moselle à 862 francs par hectare dans le Vaucluse (1)

Mais, le total de la charge foncière supportée par l'agriculture (part acquittée par les propriétaires exploitants en faire-valoir direct et part répercutée par les propriétaires non-exploitants sur les fermiers) représentait, en 1990, au niveau national, 3,7 % du résultat brut d'exploitation des exploitations agricoles, soit le même chiffre qu'en 1981 et elle dépassait 8 % dans plusieurs départements. Cette situation apparaît d'autant plus choquante que cette charge est inversement proportionnelle au niveau du revenu des exploitants.

Un allègement de la charge que représente l'impôt foncier non bâti pour l'agriculteur était donc devenu urgent ; mais ce n'est que très tardivement que le Gouvernement a entrepris une diminution de la fiscalité agricole.

## **2. Une diminution encore marginale**

L'histoire des allègements de la taxe foncière sur les propriétés non bâties payée par les agriculteurs est celle d'une course poursuite entre le Sénat et le Gouvernement.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1991, le Sénat, à l'initiative de sa commission des finances, institue un dégrèvement de la cotisation due par les agriculteurs au titre des parts régionale et départementale de cet impôt, mais l'Assemblée nationale se contente d'adopter un dégrèvement de 45 % sur les seules terres d'élevage, ce qui représente un allègement de charges presque six fois moindre (300 millions de francs au lieu d'1,6 milliard de francs).

*1. Moyenne des années 1988, 1989, 1990  
Source : Agreste - Cahiers n° 10, juin 1992.*

- La loi de finances pour 1992 a porté ce dégrèvement à 70 % de la cotisation due et l'a reconduit pour 1992. Le Sénat avait souhaité pour sa part étendre ce dispositif à l'ensemble des terres agricoles et porter le montant du dégrèvement à 100 % pour les terres d'élevage, compte tenu de la situation particulièrement dramatique de ce secteur.

- Cette année, le projet de loi de finances pour 1993 (article 8) propose une mesure de plus grande ampleur, mais dont l'application est, hélas, étalée sur quatre ans. Seule la part régionale du foncier non bâti sera supprimée dès 1993, la part départementale devant l'être par tiers au cours des trois années suivantes. Ce n'est donc qu'en 1996 que les agriculteurs verront les parts régionale et départementale du foncier non bâti définitivement supprimées alors que le Sénat avait souhaité appliquer cette mesure dès 1991. Cinq années perdues pendant lesquelles la situation des agriculteurs s'est dangereusement aggravée.

Par ailleurs, le dégrèvement du foncier non bâti, dont bénéficient depuis deux ans les terres d'élevage, constitue en fait une véritable subvention à l'exploitation puisque le montant du dégrèvement est intégralement versé au fermier, même si celui-ci a acquitté un impôt d'un montant inférieur, et le propriétaire n'en bénéficie pas du tout.

Cette subvention est peut être justifiée par le souci du Gouvernement d'améliorer la situation des exploitants, mais elle pose, plus généralement, la question des difficultés auxquelles sont confrontés les propriétaires agricoles. Difficultés qu'il faudra bien régler, car les terres agricoles trouvent de moins en moins acheteur. Quel intérêt aurait, en effet, un investisseur à acheter des terres plutôt que de placer ses disponibilités en SICAV monétaires ? Mais, si personne n'investit plus dans les terres agricoles, c'est tout le monde rural qui en pâtira. Le Gouvernement de Jacques Chirac s'était attaqué aux problèmes particuliers des départements et territoires d'outre-mer, en instituant une défiscalisation des investissements qui a permis de relancer l'activité. Appliquée à l'agriculture autour de "pôles de développement ruraux", une telle méthode pourrait rendre plus attractif l'investissement foncier, tout en favorisant l'emploi rural.

- De plus, l'allègement pour les agriculteurs demeurera très incomplet, car il ne s'élèvera qu'à 2,8 milliards de francs, sur un total de 7,9 milliards de francs pour l'ensemble du foncier non-bâti agricole.

**Paradoxalement, le Gouvernement a néanmoins prévu un dispositif de compensation qui conduit à transférer aux collectivités locales concernées une partie de la charge résultant de ces dispositions. Un "ticket modérateur" est institué par l'article 8 du projet de loi de finances pour 1993, ce qui permet à l'Etat de faire supporter par les collectivités locales une partie de l'impact de cette mesure, pour 600 millions de francs environ. Même si l'Assemblée nationale a souhaité tenir compte de la richesse des régions et des départements par le biais du potentiel fiscal de chacune de ces collectivités, celles-ci en assumeront donc partiellement le coût, au mépris, d'une part, du principe de la compensation intégrale par l'Etat des exonérations et dégrèvements d'impôts locaux décidés par la loi, d'autre part de la nécessité absolue de préserver les ressources des collectivités rurales dans une période où la crise du monde agricole rend encore plus indispensable une politique d'aménagement rural forte et déterminée.**

**Il ne peut donc être question de priver les collectivités locales des ressources fiscales dont elles disposent. Car, bien que d'un faible poids dans la fiscalité locale, la taxe foncière sur les propriétés non bâties constitue pour l'agriculteur une charge qui pèse de façon non négligeable sur le revenu. Par ailleurs, cette taxe représente une ressource importante pour les communes rurales.**

**C'est pourquoi, s'il est urgent de supprimer l'intégralité du foncier non bâti, il est indispensable de trouver une recette de remplacement pour les communes rurales, compatible avec la situation économique de l'agriculture.**

**Force est de constater que la réforme du foncier non bâti reste à faire. Publiées le 30 septembre 1992, les simulations prévues par l'article 48 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 n'apportent qu'une réponse partielle à cette difficulté, même si les modalités pratiques d'une éventuelle réforme ne sont pas encore définies.**

## **LES SIMULATIONS D'UNE RÉFORME DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES**

### **I - L'instauration d'une taxe sur la propriété agricole et d'une taxe sur les activités agricoles**

L'article 48 de la loi n° 90 669 a prévu que les principes sur lesquels reposerait la réforme de la taxe sur le foncier non bâti seraient au nombre de deux :

- création d'une taxe sur la propriété agricole assise sur les évaluations cadastrales ;

- mise en oeuvre d'une taxe sur les activités agricoles à la charge des exploitants agricoles, qui serait assise sur la valeur ajoutée des exploitations, appréciée d'après une moyenne pluriannuelle.

#### **I. Incidences pour l'agriculture**

• Les simulations menées dans cinq départements -Aisne, Drôme, Morbihan, Tarn et Yonne- confirment que la valeur ajoutée moyenne à l'hectare la plus élevée (appréciée forfaitairement pour tous les agriculteurs) est celle des cultures spécialisées et la plus faible celle de la polyculture élevage. Dès lors, les cotisations qui seraient dues par l'exploitant, au titre de la taxe sur les activités agricoles, varient sensiblement selon la nature des productions qu'il pratique.

Globalement stables, les cotisations des agriculteurs évolueraient ainsi diminution des cotisations dues par les exploitations de polyculture-élevage et les vignes, augmentation de 71 % des cotisations dues sur les vergers et multiplication par plus de 12 des cotisations payées sur les cultures spécialisées (dans le cas d'un produit de la taxe sur les activités agricoles égal à 20 % du foncier non bâti).

La réforme conduirait donc à :

- diminuer la cotisation des exploitants pour près de 60 % de la superficie des terres agricoles de l'échantillon ;
- augmenter cette charge de moins de 50 % pour 25,4 % de cette superficie et de plus de 50 % pour 13,1 % de la superficie.

Dans l'hypothèse où la part du foncier non bâti acquittée par l'exploitant au titre de la taxe sur les activités agricoles serait portée à 50 % du total du foncier non bâti, les diminutions de cotisations ne concerneraient plus que 3,1 % des superficies alors que les augmentations supérieures à 50 % s'élèveraient à 69,8 % des superficies couvertes par la simulation.

Rapportée au montant des taxes payées, la cotisation moyenne augmente lorsqu'avant réforme elle est inférieure à 200 francs par hectare, elle diminue entre 200 et 500 francs à l'hectare et reste stable au delà. Toutefois, les variations de résultats sont très importantes, même si, en montant absolu, les évolutions sont moindres.

• S'agissant des propriétaires exploitants, les incidences de la réforme sont moindres. Si le produit de la taxe sur les activités agricoles est égal à 20 % du foncier non bâti agricole, la cotisation moyenne réclamée au propriétaire exploitant n'est pas modifiée. L'hypothèse d'un produit égal à 50 % de la taxe actuelle n'est avantageuse que pour les propriétaires exploitants de polyculture élevage et de vignes.

## **2. Incidences pour les collectivités locales**

• Quelle que soit l'hypothèse de répartition du produit du foncier non bâti agricole entre la taxe sur la propriété agricole et la taxe sur les activités agricoles, les taux de la taxe sur la propriété agricole croissent avec la taille de la commune. Comme pour l'impôt foncier non bâti, le rapport entre le taux moyen le plus faible et le taux le plus élevé est égal à 3. D'ampleur moindre (1 à 2,5), la variation des taux de la taxe sur l'activité agricole est néanmoins de même nature.

En ce qui concerne la variation des prélèvements opérés, il convient de rappeler que la réforme s'effectue à produit constant. La somme de la taxe sur l'activité agricole et de la taxe sur la propriété agricole est égale au produit de la taxe sur le foncier non bâti pour chaque collectivité. Aussi, la variation des produits tirés de ces taxes nouvelles est-elle inférieure à 10 % dans 90 % des communes et les diminutions sont très rarement supérieures à 10 %. En revanche le pourcentage des communes où l'on constate une augmentation de prélèvements de plus de 20 % est très variable selon la nature des productions pratiquées.

• Quelle que soit la part de la taxe sur l'activité agricole par rapport au foncier non bâti, le nombre de communes dans lesquelles le prélèvement global diminue est égal au nombre de communes dans lesquelles il augmente. Mais, le prélèvement diminue dans certaines communes : celles de moins de 200 habitants et celles dont la population est comprise entre 500 et 1 000 habitants : alors qu'il augmente dans les autres. Ces résultats sont cependant différents selon les départements.

## **II - L'imposition à la taxe foncière sur les propriétés non bâties des installations affectées à l'élevage hors-sol**

### **1. Incidences pour l'agriculture**

• Pour les cinq départements étudiés, les bases d'imposition des élevages hors-sol représenteraient plus de 12 % de l'ensemble des bases du total de l'impôt foncier non bâti et plus de 11 % du produit de cette taxe. L'imposition de ces élevages entraînerait, surtout, une réduction de 9 % de la part des terres de culture et d'élevage dans le total des bases et dans celui des cotisations.

L'étude des bases moyennes par installation montre des écarts importants selon la taille et la nature des élevages. Des lors, la cotisation moyenne mise à la charge des propriétaires d'installations hors-sol, c'est-à-dire 10.811 francs, recouvre, en réalité, des variations de 1 à 7 entre les départements, de même qu'entre les différents élevages selon la nature qui est la leur.

Si l'on prend en compte l'ensemble des cotisations dues par les propriétaires des installations hors sol (élevages hors sol et autres productions, donc y compris le foncier non bâti qu'ils acquittent actuellement), la charge qu'ils devraient acquitter serait en moyenne, multipliée par plus de 5 et augmenterait de près de 12.000 francs : la cotisation augmenterait de plus de 1 000 francs pour près de 91 % des redevables et de plus de 10 000 francs pour encore près de 30 % d'entre eux.

### **2. Incidences pour les collectivités locales**

L'intégration des élevages hors-sol dans les bases d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés non bâties conduit à une augmentation de 13,9 % des bases, même si le nombre de communes concernées par cette imposition est très différent d'un département à l'autre (87 % dans le Morbihan, moins de 20 % dans l'Yonne et dans l'Aisne).

De même, il n'étonnera personne que, à produit constant, l'imposition des élevages hors sol se traduira par une réduction des taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties d'autant plus forte que le poids de ces installations dans le total des bases d'imposition de la commune est élevé. Cette baisse atteint, en moyenne 12,2 %.

**Avant de s'engager dans toute réforme, il convient de bien peser la possibilité pour les agriculteurs de faire face à ses**

**conséquences éventuelles, faute de quoi la suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties risquerait de se trouver dans le même état de contestation permanente et d'adaptation récurrente que la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles. En outre, l'allégement des charges des exploitants doit encore s'accompagner d'une véritable révision de fiscalité agricole.**

## **B. UNE FISCALITÉ AGRICOLE À MODERNISER**

**Les différentes mesures mises en oeuvre par le Gouvernement, entre 1986 et 1988, constituaient une véritable politique fiscale agricole.**

**Ces mesures sont retracées ci-après.**

**Dispositions concernant la fiscalité agricole et rurale  
adoptées entre 1986 et 1988**

**I - Loi de finances pour 1987**

• **Benefices agricoles :**

- aménagement du régime des revenus exceptionnels (*article 22*),
- assujettissement sur option au régime du forfait (*article 20*);
- création d'un régime transitoire supersimplifié des petits et moyens exploitants (*articles 18 et 19*)

• **T.V.A. :**

- assouplissement des règles de la T.V.A. agricole (*article 17*);
- régime applicable au fioul domestique à usage agricole (*article 29*)

• **Taxe professionnelle :**

- exonération provisoire pour les médecins s'installant dans les petites communes (*article 63*);
- détaxation des carburants agricoles (*article 12*).

**II - Loi de finances pour 1988**

• **Benefices agricoles :**

- provisions pour investissement des G.A.F.C. (*article 10*);
- augmentation de l'imputation des déficits agricoles (*article 11*),
- accroissement du plafond des recettes accessoires au bénéfice agricole (*article 15*).

• **T.V.A. :**

- prorogation de l'application du taux réduit aux ventes d'animaux de boucherie (*article 13-1*),
- aménagement des taux du remboursement forfaitaire sur les livraisons de produits agricoles (*article 13-2*);
- assujettissement sur option des bailleurs ruraux (*article 14*).

• **Autres dispositions :**

- relèvement du seuil de restitution de la cotisation de solidarité sur les céréales (*article 12*);
- relèvement du seuil de restitution de la taxe sur les céréales perçue au profit du B.A.P.S.A (*article 12*);
- compensation par l'Etat de l'exonération accordée aux terrains plantés en bois (*article 16*);
- détaxation des carburants agricoles (*article 28-6*)

Depuis, le Gouvernement n'a pas pris la mesure de la crise que traverse le monde agricole.

Il faudra attendre 1991 pour voir le Gouvernement décider de quelques mesures d'adaptation de la fiscalité agricole. Toutefois, beaucoup reste à faire pour sortir l'agriculture de son ghetto et la doter d'une fiscalité adaptée.

### **1. Des mesures fiscales chichement mesurées**

• Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1992, le Sénat, à l'initiative de sa commission des finances et, notamment, de son rapporteur général et de son rapporteur spécial, avait souhaité mettre en oeuvre un véritable plan d'allègement et d'adaptation de la fiscalité agricole.

Outre un allègement significatif du foncier non bâti, ce plan visait à :

- favoriser l'investissement,
- ouvrir de nouveaux débouchés, en particulier par le développement des carburants verts ;
- faciliter la transmission des exploitations ;
- permettre l'exercice d'activités accessoires à l'agriculture.

Sur chacun de ces points, le Gouvernement avait estimé les dispositions adoptées par le Sénat au mieux prématurées, au pire trop coûteuses.

• Pourtant, quelques semaines plus tard <sup>(1)</sup>, le Gouvernement proposait lui-même, dans le projet de loi de finances rectificative pour 1991, les dispositions qu'il avait refusées jusqu'alors.

**Ces mesures sont les suivantes :**

*1. Les articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1992 ont été examinés par le Sénat les 21 et 22 novembre 1991 et le projet de loi de finances rectificative pour 1991 a été examiné par l'Assemblée nationale les 4 et 5 décembre 1991.*

**Dispositions concernant la fiscalité agricole  
dans le projet de loi de finances rectificative pour 1991**

**1. Crédit d'impôt recherche**

Extension au secteur agricole du régime de l'article 244 quater B du C G I (art. 58).

**2. Imposition forfaitaire annuelle (I.F.A.)**

Exonération au profit des groupements d'employeurs exclusivement constitués de personnes physiques ou morales exerçant une activité agricole ou artisanale conformément aux dispositions de l'article 223 octies du C G I (art. 56).

**3. Bénéfices agricoles**

• Extension aux activités accessoires de nature commerciale ou artisanale situées dans le prolongement direct de l'activité agricole des modalités d'imposition simplifiées prévues pour les exploitants agricoles placés sous le régime du forfait pour leurs seules activités de tourisme à la ferme ou l'accomplissement de travaux forestiers pour le compte de tiers (art. 54)

• Déduction pour investissements : relèvement de 10 à 20% du bénéfice dans la limite de 30 000 francs de la déduction pour financement de stocks ou d'immobilisation (art. 55)

**4. Enregistrement**

• A compter du 1er juillet 1992, les régimes prévus en faveur des transmissions à titre gratuit de parts de GFA et de biens ruraux données à bail à long terme sont aménagés sur les points suivants :

l'exonération partielle de droits de mutation s'applique à toutes les transmissions et non plus seulement à la première :

les donations antérieures de plus de dix ans passées devant notaire ne sont plus prises en compte pour l'appréciation du seuil de 50 000 F.

en cas de transmission au fermier ou à ses proches parents, la limitation tenant à la surface est remplacée par une condition de durée minimum du bail.

Par ailleurs, pour les parts de GFA et de groupements forestiers, l'exonération est limitée à la fraction de la part correspondant aux biens liés à l'objet des groupements (art. 59).

• A compter du 1er janvier 1992, les acquisitions de biens ruraux par les agriculteurs prenant l'engagement de mettre personnellement en valeur les biens pendant cinq ans pourront être soumises au droit départemental à un taux réduit, sous réserve d'une délibération du conseil général en ce sens (art. 60)

Certaines de ces mesures - extension du crédit d'impôt recherche et exonération de l'imposition forfaitaire annuelle au profit de certains groupements d'employeurs - sont favorables, même si leur ampleur demeure limitée. Comme les autres dispositions, elles s'inscrivent dans le plan d'adaptation de l'agriculture adopté lors du comité interministériel d'aménagement du territoire du 28 novembre 1991.

De même, il aura fallu toute la ténacité du Sénat pour que l'exonération de la taxe intérieure sur les produits pétroliers obtenue par les députés pour la seule utilisation en substitution du gazole dans les transports publics locaux, soit étendue à l'ensemble des utilisations dans le cadre de projets expérimentaux.

Le Gouvernement n'avait finalement accepté cette disposition que pour une période allant jusqu'au 31 décembre 1996, car, selon le ministre délégué au budget *"il n'est pas souhaitable de laisser se développer sans contrôle n'importe quel produit dont l'intérêt technique, écologique ou économique se révélerait nul, voire négatif. C'est pourquoi il convient, d'une part, de ne pas instituer une large exonération qui se retournerait autant contre les agriculteurs et les usagers et, d'autre part, de prévoir, pour les produits nouveaux, une phase expérimentale"*.

Curieusement, le Gouvernement propose aujourd'hui la pérennisation de ce dispositif. Il est vrai que cette disposition est avant tout symbolique, puisqu'elle ne s'appliquera qu'à partir de 1997 et qu'elle ne coûte rien à l'État en 1993.

Il en est de même des autres mesures annoncées dans le cadre du plan d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune, annoncé par le Gouvernement le 20 Juillet.

Tant la reconduction et l'extension de la réfaction du bénéfice imposable en faveur des bénéficiaires de la dotation d'installation des jeunes agriculteurs (article 64 du projet de loi de finances) que le relèvement à 60.000 francs du plafond de la déduction pour investissement en faveur des exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition ne s'appliqueront qu'en 1994.

Le Gouvernement a donc renvoyé à 1994 et aux années suivantes l'essentiel de l'effort d'allègement des charges fiscales de l'agriculture, compte tenu d'une part de la montée en charge progressive du dispositif de diminution de la taxe sur le foncier non bâti (le coût n'est que de 930 millions de francs en 1993 pour 2,2 milliards en francs en 1995) et, d'autre part du report à 1994 de l'incidence des mesures d'adaptation de la fiscalité

**agricole, dont l'ampleur reste en tout état de cause limitée à 300 millions de francs.**

**Cette politique doit encore être amplifiée et renforcée par une véritable mise à plat de la fiscalité agricole, dans un objectif de compétitivité et de modernisation.**

## **2. Sortir la fiscalité agricole de son ghetto**

**La fiscalité agricole reste encore caractérisée par des particularités issues du passé.**

**Dans l'opinion, elle est assimilée à un véritable privilège au bénéfice d'une catégorie sociale qui serait indûment favorisée. De fait, sans cesse aménagée et perfectionnée, elle est de moins en moins lisible par ceux qui sont chargés de l'appliquer.**

**Pour le Trésor, elle ne représente qu'une recette limitée. Mais, elle pèse fortement sur les agriculteurs et, notamment, sur les plus performants d'entre eux, dont l'exploitation peut désormais être considérée comme une activité comme une autre.**

**Compte tenu des bouleversements qu'a connus l'agriculture française depuis 20 ans et les mutations qui se produiront au cours des prochaines années, il paraît indispensable de définir dès à présent les voies d'une adaptation d'ensemble de la fiscalité agricole aux réalités économiques actuelles. La fiscalité agricole rime encore trop souvent avec archaïsme, particularité et dérogation.**

**Certes, l'agriculture présente des spécificités que nul ne songerait à nier. Par ailleurs, il faut éviter que les agriculteurs soient conduits à choisir tel ou tel statut social pour des raisons uniquement fiscales.**

**Mais, un rapprochement de la fiscalité agricole du droit commun est devenu nécessaire.**

**Des structures existent d'ores et déjà, telle l'exploitation agricole à responsabilité limitée, qu'il convient d'encourager, notamment dans un souci de faciliter la transmission des entreprises agricoles. De même, la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social a assujéti les agriculteurs, qui n'y étaient pas soumis antérieurement, aux dispositions de la loi n° 85-98 du 25**

janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, sous réserve des règles propres aux exploitations agricoles.

Ces exemples illustrent deux adaptations récentes de la conception qu'a la collectivité nationale de l'agriculture. Il faut aujourd'hui poursuivre dans cette voie, car le monde agricole ne pourra faire appel à la solidarité de l'ensemble des Français que si ceux-ci ont le sentiment qu'il éprouve des difficultés particulières compte tenu de données irréfutables égales pour tous.

C'est pourquoi, tant en matière fiscale que sociale, tout Gouvernement doit à la fois permettre à l'agriculture de préserver sa compétitivité, y compris par des aménagements supplémentaires facilitant le développement de perspectives d'avenir et de nouveaux débouchés, et rapprocher la situation juridique, fiscale et sociale de l'agriculture de celle des autres activités.

A ce prix, dont le monde agricole ne doit pas craindre le caractère excessif, la France se dotera d'une agriculture forte, pour autant que ces adaptations s'accompagnent d'une véritable politique économique pour l'agriculture ainsi que d'une volonté de développement rural.

En particulier, il faudra rapidement faciliter la pluriactivité, en simplifiant les rattachements fiscaux et sociaux des pluriactifs, en assimilant à l'activité principale toute activité secondaire qui ne dégage pas plus de 30 % du chiffre d'affaires de l'activité principale. Malheureusement, cette disposition, évoquée lors du comité interministériel d'aménagement du territoire du 28 novembre 1991, reste, un an après, soumise à l'examen d'un groupe de travail, dont la DATAR assure le secrétariat, chargé de proposer les projets de textes législatifs et réglementaires à prendre pour l'application de cette décision.

## **CHAPITRE II**

### **L'AGRICULTURE FRANÇAISE**

#### **PRISE ENTRE DEUX MAUX**

#### **I - LES CONSÉQUENCES INCERTAINES DE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

La politique agricole commune constitue, depuis près de 30 ans, le principal acquis de la construction communautaire ainsi que le mode d'exercice, devenu habituel, de l'activité agricole.

Marquée, dès les années 1980, par des ajustements limités mais incessants (adoption des quotas laitiers en 1984, introduction de la taxe de coresponsabilité céréalière en 1986, mise en oeuvre des stabilisateurs budgétaires en 1988), cette politique a connu une réforme d'ensemble au cours des derniers mois.

Cette réforme introduit un changement fondamental dans les conditions d'exploitation des agriculteurs français. Malgré les mesures décidées par le Gouvernement dans le cadre du plan d'accompagnement du 20 juillet, ses conséquences demeurent incertaines.

#### **A. UNE RÉFORME FONDAMENTALE**

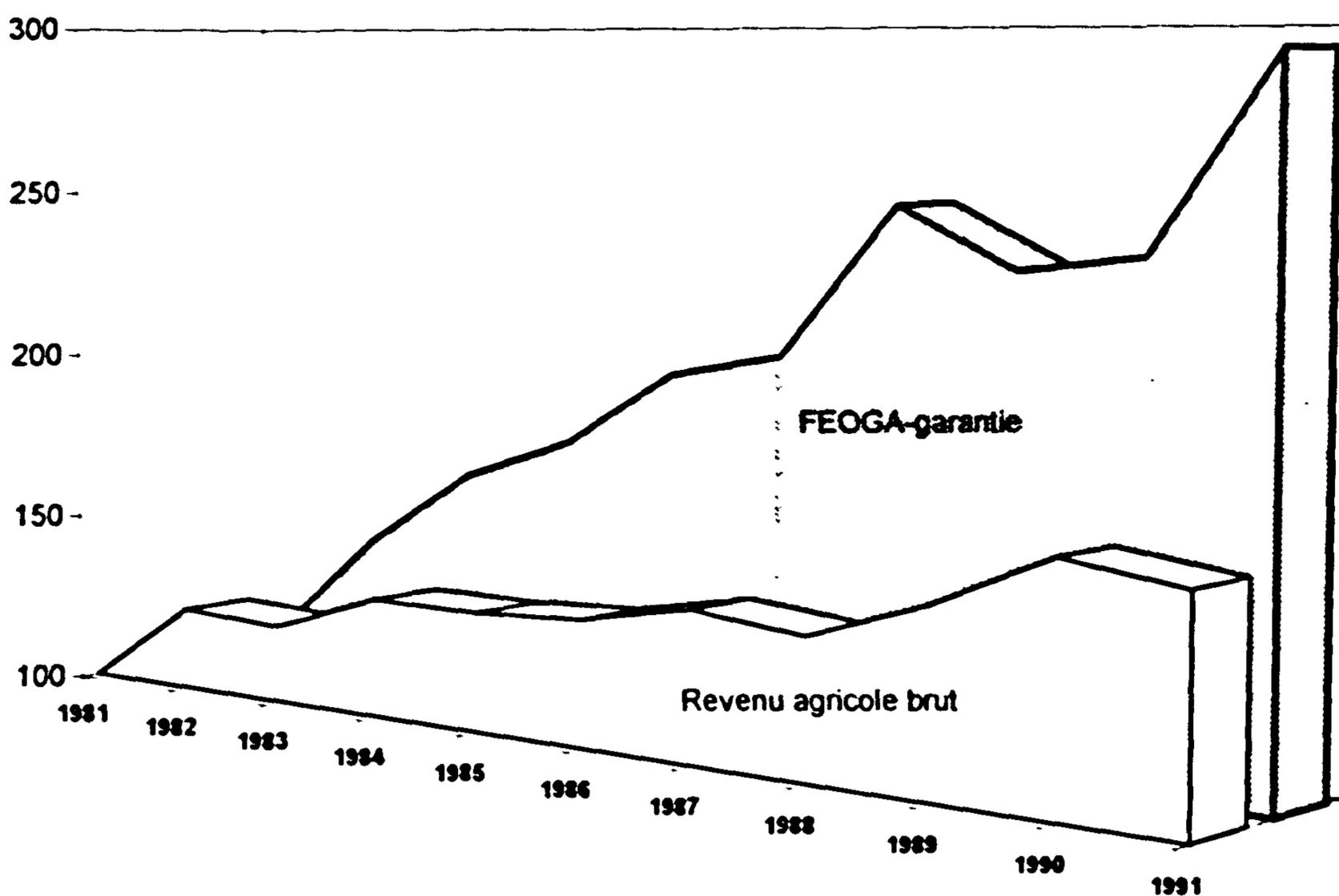
##### **1. Une réforme devenue inéluctable**

• Le Traité de Rome avait assigné à la politique agricole commune des objectifs, dont le principal, l'autosuffisance alimentaire, a été atteint dès les années 1970 dans presque tous les principaux secteurs de production.

Nul ne pouvait plus ignorer l'incohérence d'un système caractérisé par une croissance des dépenses, une augmentation des excédents et la stagnation du revenu agricole.

Le graphique ci-après illustre ce décalage inquiétant entre les dépenses incontrôlées du fonds européen d'orientation et de garantie agricole et la stagnation du revenu des agriculteurs français, dont le nombre continuait par ailleurs à diminuer.

Evolution du revenu agricole brut et des dépenses du FEOGA-garantie (1981=100)



En effet, de 1981 à 1990, si le revenu brut agricole a augmenté, en moyenne, au rythme de 2,2 % par an, cette hausse reflète avant tout la baisse du nombre des exploitations et, reste très inférieure à l'évolution des prix. Le volume des livraisons des produits agricoles a certes crû de 20 % de 1980 à 1991 mais les prix des produits agricoles n'ont augmenté que de 47 % en 11 ans, soit près de deux fois moins que les prix du produit intérieur brut (+ 90 %). En revanche, l'accroissement des charges d'exploitation a été particulièrement rapide (92 %), en raison notamment de la forte augmentation des cotisations sociales des exploitants (+ 150 %) et des impôts liés à la production (+ 180 %).

• Pour n'être pas propres à la France, puisque dans nombre de pays européens le revenu des agriculteurs connaît des fluctuations encore plus marquées, ces résultats montrent inévitablement qu'il fallait rompre avec la logique qui fait que le soutien apporté à l'agriculture est fonction des quantités produites, d'où une incitation permanente à l'augmentation et à l'intensification de la production, sans lien direct avec la capacité d'absorption des marchés.

La réforme de la politique agricole commune a été décidée de manière quasi inopinée, même si la négociation a duré 18 mois. Aujourd'hui, il serait illusoire de laisser croire aux agriculteurs français que cette réforme peut encore être remise en cause et que la politique précédente pourrait encore être poursuivie.

Il faut veiller au maintien des trois principes de base de la politique agricole commune : unité du marché, préférence communautaire, solidarité financière. Mais, qu'on ne s'y trompe pas, cette politique sera bien amendée afin :

- d'ajuster la production à une situation globale marquée par la persistance d'excédents ;

- de rendre plus compétitive l'ensemble de l'agriculture européenne par la baisse des prix ;

- d'assurer une redistribution du soutien financier de la Communauté ;

- de décourager l'intensification de la production et d'encourager la diversification valorisant mieux l'environnement.

Le cœur de ce dispositif consiste en une très forte baisse des prix garantis, compensée par des aides directes aux producteurs modulés en fonction de la taille de l'exploitation et assortis de mesures d'accompagnement destinées à assurer une meilleure prise en compte de l'environnement et du développement du monde rural.

## **2. Un changement fondamental des conditions d'exploitation**

• Un schéma de la réforme de la politique agricole commune a été élaboré par la Commission dès décembre 1990. Le cœur du dispositif était et demeure une très forte baisse des prix garantis, compensée par des aides directes aux

**producteurs modulées en fonction de la taille de l'exploitation et assorties de mesures d'accompagnement destinées à assurer une meilleure prise en compte de l'environnement et du développement du monde rural.**

**Le 9 juillet 1991, la Commission avait adopté des propositions concernant 4 secteurs (grandes cultures, viandes bovine et ovine, lait et tabac).**

**Dans le domaine des céréales, la baisse de prix aurait été très forte (35 %) ; une compensation liée au gel des terres aurait été établie dans la limite d'une production totale de 96 tonnes de céréales.**

**En matière de viande bovine, la réduction des prix institutionnels a été fixée à 15 %, moyennant une augmentation des primes à l'élevage pour les éleveurs extensifs.**

**Dans le secteur du lait, il a été d'abord envisagé une réduction des quotas de 3 %, assortie d'une réduction des prix institutionnels de 10 %.**

**Enfin, les mesures d'accompagnement concernaient la préretraite, les programmes agri-environnementaux et le boisement des terres agricoles dans le cadre de programmes pluriannuels accordés par chaque Etat-membre.**

**Cette forte baisse des prix devait permettre de reconquérir le marché intérieur puisque les céréales communautaires deviendraient plus compétitives vis-à-vis des produits de substitution des céréales et en particulier du corn gluten feed. Cet effet serait renforcé par un rééquilibrage au GATT permettant de réduire les importations de ces produits. Cet objectif sera-t-il atteint ? Il est permis d'en douter.**

**Cette réforme devait donc corriger les deux imperfections originelles de la politique agricole commune, à savoir la fixation des prix à des niveaux élevés - ce qui a globalement avantage l'Allemagne - et la concession octroyée aux Américains lors du Dillon Round en matière d'importation à droit nul de produits de substitution aux céréales.**

**• Cependant, plusieurs problèmes continuent de se poser.**

**La forte baisse des prix, assortie de compensations, a été étalée dans le temps afin d'adoucir le processus de transition et de suivre les effets de ces mesures. En effet, l'élasticité à la baisse du prix des produits de substitution, et en particulier du manioc, est considérable.**

Une politique de ce type peut donc également conduire à renforcer encore la spécialisation des régions, ce qui poserait un problème d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, le passage d'un soutien par les prix à un soutien direct aux producteurs impliquera un lourd travail de gestion et de contrôle des aides qui nécessitera une entrée en vigueur progressive.

De même, il importait de disposer d'une garantie de financement pluriannuelle pour que le soutien de l'activité agricole puisse être pérenne.

Enfin, bien que ces nouvelles dispositions soient appelées à être moins coûteuses à terme que la reconduction du régime actuel, elles devaient se traduire dans l'immédiat, d'après les estimations de la Commission, par un renchérissement de la politique agricole commune de 2.300 millions d'écus dans le secteur des marchés et de 1.700 millions d'écus pour les mesures d'accompagnement.

Cependant, l'intérêt majeur de ces propositions était de ramener le prix de marché communautaire au niveau du marché mondial et donc, de rendre la politique agricole commune plus acceptable au plan international. Ce point était le principal levier de la Commission pour faire accepter sa proposition par le Conseil.

*Selon le Gouvernement, "l'accord politique du 21 mai 1992 a permis d'obtenir un ensemble équilibré, préservant les acquis de la politique agricole commune et assurant un développement durable de notre agriculture.*

*Cette réforme permettra d'améliorer la compétitivité des productions communautaires tout en préservant le revenu des agriculteurs. En effet, la baisse des prix des céréales (29 % en trois ans) sera intégralement compensée. De même le gel des terres sera entièrement indemnisé pour toutes les exploitations ; les parcelles mises en jachère pourront être utilisées pour des cultures à usage industriel, tout en touchant l'entière indemnité de gel.*

*Le régime des quotas laitiers demeure inchangé et son adaptation éventuelle de 1993 à 1995 ne sera envisagée que si l'état du marché la rend nécessaire. Le compromis final est donc beaucoup plus favorable que les propositions initiales de la Commission qui prévoyaient à la fois des réductions de quotas automatiques ce que la situation du marché ne justifie pas - et des baisses de prix plus importantes. Par ailleurs, le régime d'extensification - agrandissement, désormais ouvert à l'ensemble du territoire, sera applicable aux vaches laitières.*

*En matière de viande bovine, la maîtrise de la production, rendue indispensable par l'état des cours, sera assurée par le double dispositif de revalorisation des primes à l'élevage assorti d'une limitation de leur nombre constaté sur l'une des années 1990, 1991 ou 1992. Les volumes portés à l'intervention pourront ainsi être plafonnés de manière dégressive jusqu'à 1997. La prime à la vache allaitante (part communautaire) sera portée à 120 écus, soit environ 950 francs en 1993 ; à cela, pourra s'ajouter, comme pour la prime au bovin mâle, un supplément de 230 francs en cas d'élevage extensif ne comptant pas plus d'1,4 unité de gros bovin par hectare. La prime au bovin mâle, quant à elle, sera portée à 700 francs, auxquels s'ajouteront 700 francs pour les animaux de plus de 22 mois. La compétitivité de ces productions par rapport aux viandes de porc et volaille sera maintenue par une baisse du prix d'intervention de la viande bovine de 5 % en 1993 et du même pourcentage au cours de chacune des deux années suivantes.*

*Les éleveurs ovins pourront bénéficier de la prime compensatrice jusqu'à 500 têtes en zone de plaine et 1.000 en zone défavorisée. Le nombre total d'animaux primes a ainsi été accru de 250.000 brebis en France.*

*Les mesures socio-structurelles, environnementales et de boisement adoptées pour accompagner la réforme des organisations communes de marché permettront, d'une part, une meilleure insertion de la production agricole dans son environnement rural, et d'autre part, le passage d'une génération d'exploitants à une autre dans des conditions décentes pour ceux qui cessent leur activité, et dynamiques pour les nouveaux arrivants".*

**Aujourd'hui l'ensemble des textes du Conseil a été adopté et les règles d'application sont en cours de décision dans les comités de gestion afin que la réforme puisse être mise en oeuvre dès la campagne 1993-94.**

**Faut-il donc voir dans cette réforme tant un succès de la diplomatie française qu'une amélioration des conditions d'exploitation des agriculteurs français ? A l'évidence, non.**

**D'abord, la position du Gouvernement a été trop fluctuante pour qu'il puisse obtenir les modifications souhaitables.**

**Certes, comme l'a déclaré le ministre de l'agriculture et du développement rural, cette réforme n'est pas coulée dans le bronze. Mais est-elle pour autant dans cet état de correction permanente qu'il a décrit ?**

Nos partenaires européens n'accepteront que difficilement l'équilibre patiemment établi de remettre en cause, au nom du manque de discernement du Gouvernement français. Les agriculteurs français ne doivent donc pas se faire trop d'illusion sur la capacité du Gouvernement à obtenir de nouveaux aménagements de la nouvelle politique agricole commune.

La nouvelle politique agricole commune existe ; elle entre peu à peu en application. Il serait tout à fait irréaliste de laisser croire au monde agricole qu'il est encore temps de faire machine arrière.

Cela ne veut pas dire que cette nouvelle politique soit la meilleure possible.

Le Parlement n'a jamais eu à en débattre avant le 21 mai 1992 et la Constitution a été révisée trop tardivement pour permettre une information en amont de la représentation nationale sur les modalités de cette réforme.

Cette absence de débat est d'autant plus regrettable que la nouvelle politique agricole commune a été décidée à contretemps. Cette réforme a donné des gages aux États-Unis dans les négociations internationales, mais cela n'a pas permis de débloquer les discussions. Au contraire, la Communauté européenne s'est retrouvée en position de faiblesse.

Nous persistons à penser qu'il aurait fallu conclure sur le GATT avant de réformer la politique agricole commune et ce pour éviter l'isolement de la France.

Sur le plan intérieur, le Gouvernement estime que le plan d'accompagnement adopté le 20 juillet 1992 *facilitera la prise en compte par les agriculteurs des nouvelles orientations issues de cette réforme*.

## **B. UN PLAN D'ACCOMPAGNEMENT INCOMPLET**

Les dispositions du plan d'accompagnement du 20 juillet constituent une avancée mesurée mais indéniable. Cependant, de nombreuses possibilités ouvertes par la réglementation communautaire restent inexploitées. Par ailleurs, certaines

modalités d'application de la nouvelle politique agricole commune demeurent incertaines.

### **1. Des avancées mesurées**

• Le plan d'accompagnement comprend un volet d'allègement des charges fiscales et sociales. La politique de réduction de la taxe sur le foncier non bâti est poursuivie. La provision pour investissements sera augmentée de façon significative. Par ailleurs, le dispositif de prise en charge des cotisations sociales pour les agriculteurs connaissant des difficultés de paiement sera renforcé.

En matière de réduction de l'endettement des agriculteurs, un nouveau fonds sera constitué. Doté de 1.200 millions de francs pour la période 1993-1995, il permettra aux agriculteurs ayant investi récemment de bénéficier de bonifications d'intérêts.

Des dispositions particulières ont été prises en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs. Une aide aux éleveurs extensifs (moins d'une unité de gros bétail à l'hectare) dont le montant sera progressivement porté de 120 francs par hectare en 1993 à 300 francs par hectare en 1995 est instituée. Par ailleurs, la dotation consacrée aux projets respectant l'environnement sera fortement augmentée.

La politique nationale en faveur de la montagne sera encore renforcée puisque les indemnités versées dans les zones défavorisées seront revalorisées de 11 %.

*Selon le Gouvernement, "l'ensemble de ces dispositions témoigne d'un effort important de solidarité et de complémentarité des actions entreprises au niveau national et sur le plan communautaire. Elles permettront de réorienter l'agriculture française pour tenir compte des contraintes internationales tout en maintenant un secteur agricole fort et réparti harmonieusement sur l'ensemble du territoire."*

En pratique, l'effort n'est pas aussi important que l'affirme le Gouvernement, d'autant que plusieurs dispositions seront financées par d'autres agents économiques (par exemple, le nouveau fonds d'allègement des charges, abondé par le crédit agricole) ou demeurent à l'Etat d'engagements dont le financement n'est pas assuré (telle l'aide aux viticulteurs, d'un montant de 450 millions de francs, dont les crédits ne sont pas inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993).

Il est néanmoins indéniable que le Gouvernement a mis en oeuvre certaines des possibilités offertes par la réglementation communautaire.

• S'agissant des dispositions d'ordre économique, le gouvernement s'est engagé à développer plus largement les procédures jusqu'à présent expérimentales relatives aux zones sensibles du point de vue de l'environnement (dites de l'article 19 devenu article 21), les actions de soutien aux pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement verront donc leur dotation s'établir, en 1993, à 84,9 millions de francs, ce qui représente plus d'un triplement des moyens.

De même, les actions de retrait extensification seront complétées par un volet de mesures agro-environnementales (aides à la diminution des intrants, reconversion en pâturage notamment), au titre desquelles une enveloppe de 60,1 millions de francs sera réservée au sein de la dotation de 474,1 millions de francs consacrée aux mesures structurelles spécifiques. Cette dotation comprend, par ailleurs, des crédits destinés au paiement des primes sur les programmes quinquennaux de retrait des terres données au cours des années antérieures.

Enfin, un crédit de 5 millions de francs est prévu pour la mise en oeuvre, à titre expérimental, de la procédure du plan de développement durable. Cette procédure constitue l'amorce d'un modèle de développement alternatif pour des exploitations qui se heurteraient à des problèmes à la fois économiques et d'ordre environnemental.

L'année 1993 est l'année de démarrage de l'ensemble de ces procédures. Il faut en définir les modalités avant de les appliquer. Cependant, les crédits demeurent nettement insuffisants.

On ne peut, certes, s'engager dans une politique de boisement sans réflexion préalable. Le boisement est une solution de très long terme, qui suppose donc une réflexion approfondie, afin d'éviter toute fuite en avant, qui serait inévitablement dommageable et illusoire. Le boisement ne se limite pas à l'opération de plantation ; il s'insère dans un environnement déjà partiellement boisé et doit traduire un objectif de production d'arbres de qualité.

Mais, s'il faut limiter le risque de boisement "timbre-poste" ou patchwork, décidé à la va vite par chaque agriculteur attiré par les subventions ouvertes par la Communauté, il est indispensable de réfléchir dès à présent à l'application en France des possibilités ouvertes par la réglementation communautaire, tant en matière de

**boisement que de gestion de l'espace agricole et rural respectueuse de l'environnement.**

**C'est pourquoi les crédits ouverts en 1993 paraissent très réduits. Le Gouvernement a pris des mesures d'urgence, mais il ne s'engage pas vraiment à offrir des perspectives d'avenir aux agriculteurs.**

**Ces derniers restent en pleine incertitude, en raison de ce manque de perspectives et des difficultés d'application de la nouvelle politique agricole commune.**

## **2. Des modalités de mise en oeuvre contestables**

**La réforme de la politique agricole commune se met peu à peu en place. Deux aspects de la réglementation méritent une attention toute particulière : l'application pratique de la nouvelle réglementation et la détermination des références des agriculteurs.**

**• Les aides directes prévues par la réforme de la politique agricole commune concernent en France, potentiellement, plus de 800.000 agriculteurs et plusieurs dizaines de millions de parcelles agricoles. L'importance des sommes à distribuer (42 milliards de francs annuels à terme) implique une gestion et un contrôle rigoureux assurant la fiabilité du système. La gestion des aides doit, en outre, répondre aux objectifs essentiels suivants :**

**- simplifier le travail de l'agriculteur, en limitant le plus possible le nombre d'imprimés à remplir par exploitation, en simplifiant autant que faire se peut la nature des déclarations et en assurant un service de proximité facilitant le dialogue entre l'exploitant et les pouvoirs publics ;**

**- permettre un paiement rapide des primes ;**

**- valoriser au mieux les moyens existants dans l'administration prise au sens large.**

**Ces considérations ont conduit le Gouvernement à envisager de doter chaque exploitation d'un dossier unique, comprenant une déclaration d'assolement et des volets complémentaires pour les différentes déclarations de cheptel et les autres aides éventuelles (prime à l'herbe et indemnité spéciale montagne).**

**Ce principe du dossier unique peut être approuvé de même que celui de la vérification, du paiement et du contrôle des aides versées au niveau départemental, par le préfet relayé par la direction départementale de l'agriculture et de la forêt.**

**En revanche, le mode de paiement des aides suscite davantage d'interrogations.**

**Le Gouvernement estime que le paiement doit être assuré par les offices par produits (ONIC, SIDO et OFIVAL), afin d'assurer un versement rapide des primes, tout en permettant par ailleurs une gestion souple de la trésorerie des aides communautaires au niveau national.**

**Ce système présenterait-il davantage de rapidité que le paiement par le CNASEA, qui gère déjà les crédits accordés à la France au titre du programme LEADER ? Rien n'est moins sûr.**

**En outre, le guichet unique est un principe qui doit s'appliquer également en ce qui concerne le versement des aides. C'est pourquoi, il ne paraît pas souhaitable de mettre chaque exploitant en relation avec plusieurs offices, d'autant que ces relations pourront être modifiées au gré des productions pratiquées.**

**Enfin, ce mode de gestion laisse entier le problème du parcellaire et du coût d'ensemble de l'application des nouvelles organisations communes de marché.**

**Quel organisme dispose des informations les plus complètes en la matière, tout en assurant le coût de gestion du dispositif le plus réduit possible ? Autant de points qui restent à éclaircir.**

**• S'agissant des références des exploitants, le Gouvernement s'est engagé dans une voie pour le moins contestable, dont les effets pervers risquent d'apparaître à brève échéance.**

**En effet, les références de chaque exploitant ont été déterminées de la manière suivante :**

**- pour un tiers, ces références correspondent à la moyenne nationale ;**

**- pour les deux tiers restants, les références sont fixées selon la moyenne départementale, ou si tous les partenaires sont d'accord, par grandes régions de culture à l'intérieur du département.**

**La prise en compte, pour un tiers, la moyenne nationale permet de faire jouer la solidarité du monde agricole. En revanche, prévoir que les deux tiers restants sont déterminés au niveau départemental revient à nier les performances individuelles.**

**Un tel système est donc extrêmement pénalisant pour les personnes qui ont à supporter une charge en capital particulièrement lourde - irrigants, nouveaux installés - ou qui ont investi récemment. Ce nivellement n'est pas tenable car il ne correspond pas à la diversité de l'agriculture française d'aujourd'hui.**

**Il est étonnant d'observer la mémoire courte des pouvoirs publics dans cette affaire. Lors de l'instauration des quotas laitiers, la France a fait le choix d'appliquer ces quotas par laiteries, plutôt que de mettre en place des quotas individuels. Cependant, en pratique, les quotas par entreprise ont bien été répartis individuellement, de sorte que chaque producteur est aujourd'hui doté de références individuelles.**

**Aujourd'hui, la nouvelle politique agricole commune va produire les mêmes effets dans le secteur végétal, car le gel des surfaces sera individuel.**

**Il faut donc traiter inégalement les inégalités qui existent bel et bien.**

**L'ensemble des partenaires du monde agricole, ou presque, s'accorde sur la nécessité de faire prévaloir un mécanisme qui prenne en compte la réalité des rendements obtenus par chaque exploitant. Il est donc préférable de retenir, pour les deux tiers restants, les références individuelles.**

**Faute de quoi les exploitants les plus endettés seront inévitablement conduits à pousser les rendements plutôt qu'à les diminuer afin de s'adapter aux nouvelles conditions de production.**

**Paradoxalement, ce système injuste car trop égalitaire, ainsi que, plus généralement, la politique de limitation de la production mise en oeuvre aujourd'hui présente, en effet, le risque de conduire à une intensification des productions, préjudiciable en terme d'environnement et, surtout, contraire aux objectifs même de la réforme.**

**Fondamentalement, la nouvelle politique agricole commune, loin de diminuer les déséquilibres actuels, risque donc de les aggraver. Comment faire comprendre à l'opinion publique que les agriculteurs, dont certains toucheront des primes**

très importantes, ne pourront pas, non seulement maintenir leurs revenus, mais ne pas se trouver en déficit, y compris dans les régions qui sont considérées comme relativement favorisées, ainsi que le montre la simulation retracée ci-après ?

### Simulation des conséquences de la réforme de la politique agricole commune dans le département de l'Oise

• Le centre de gestion a effectué des simulations fondées sur la comptabilité de 2 500 exploitations sur un total de 4 500 que compte l'Oise. Ces simulations montrent les effets catastrophiques de la réforme.

Les groupes ont été constitués selon la typologie habituelle en ce domaine et représentent les exploitations types les plus fréquemment rencontrées dans le département

Les écarts entre les revenus avant et après la réforme sont impressionnants puisqu'ils montrent des diminutions de 23 % à 91 %.

Ces pertes de revenus interviennent malgré le versement de primes importantes.

Aucune entreprise, aussi performante soit elle, ne peut supporter de telles diminutions de revenus. L'application telle quelle des modalités de la politique agricole commune est donc, pour le département de l'Oise, la garantie d'une disparition à brève échéance de ses agriculteurs malgré ses rendements élevés (67,9 quintaux à l'hectare), sauf à envisager des augmentations de rendement considérables : par exemple au moins 20 quintaux par hectare en ce qui concerne le blé.

#### • Mode de calcul

Les critères retenus sont les suivants :

- 15 % de gel de la surface céréales oléo protéagineux ;
- rendement régional : 67,9 Qv/ha (rendement de l'Oise) ;
- prime jachère : 2 414 francs par hectare ;
- pour les producteurs de lait : pas de baisse de quota ;
- le revenu est calculé pour la première année d'application de la réforme sans modification importante du système de production (charges de structure sensiblement identiques)

Caractéristiques du groupe	Revenu actuel	Revenu en 1993	Ecart	Ecart en %	Montant des aides reçues
200 ha - 15 % betteraves sucrières	246 000	21 000	- 225 000	91	326 900
223 ha - 27 % betteraves sucrières	491 046	239 279	- 251 767	51	287 900
178 ha sans betteraves	208 794	72 090	- 136 704	65	323 611
94 ha sans betteraves	102 836	45 684	- 57 152	56	159 505
94 ha - 22 % betteraves	163 090	125 208	- 37 882	- 23	125 368

**Les agriculteurs ne sont pas des assistés et leur utilité ne se résume pas à une fonction de jardiniers de la nature pour des citadins en mal d'air pur.**

**La nouvelle politique agricole commune cumule donc les inconvénients : baisse des revenus des agriculteurs et donc de l'ensemble de la filière qui sera touchée par les mutations de l'agriculture, coût plus élevé pour le budget, donc pour les contribuables, gestion bureaucratique et qui ne tient pas compte des situations personnelles, qu'il s'agisse des références ou du mécanisme de gel des terres.**

**Par ailleurs, le financement des aides au revenu demeure incertain pour l'avenir.**

**Le monde agricole a consenti à trop de sacrifices pour que le Gouvernement fasse le choix de limiter le potentiel irremplaçable qu'il constitue pour l'économie française tout entière. C'est vrai pour la détermination des références des exploitants, ainsi que pour la définition d'une politique de compétitivité qui reste indispensable (cf chapitre III).**

**Par ailleurs, les négociations internationales, qui se poursuivent sous l'égide du G.A.T.T., ne doivent pas amener un nouveau choc pour notre agriculture.**

## **II - LES NEGOCIATIONS DU G.A.T.T. : UN CHOC SUPPLEMENTAIRE POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE ?**

**Les négociations internationales engagées sous les auspices du G.A.T.T. dans le cadre du cycle de l'Uruguay round ont connu une brusque accélération à la fin de l'année 1991.**

**A la date de rédaction de ce rapport (12 novembre 1992), ces négociations n'ont toujours pas abouti. Au-delà des divergences des positions en présence, un accord conclu sur la base de la loi du plus fort constituerait un nouvel échec pour le Gouvernement. Il sonnerait également le glas de la vocation économique de l'agriculture française.**

## **A. DES POSITIONS IRRECONCILIABLES**

**Le déroulement des négociations, au cours des derniers mois, semble souligner que la partie de bras de fer engagée il y a six ans à Punta del Este, notamment entre les Etats-Unis et la C.E.E., ne peut tourner qu'à la victoire définitive de l'un des protagonistes. Pourtant si chacun cherche à préserver le potentiel économique que représente son agriculture, ce qui est normal, les politiques menées par les uns et les autres montrent que tous les pays aident leur agriculture, ce qui devrait inciter à trouver un compromis.**

### **I. Tous les pays aident leur agriculture**

**Chaque année, l'O.C.D.E. établit un suivi et dresse les perspectives des politiques, marchés et échanges agricoles. La dernière livraison de cette étude montre que si l'aide aux producteurs des pays de l'O.C.D.E. a diminué de 2 % en 1991, tous les pays aident, d'une manière ou d'une autre, leur agriculture.**

**Selon les critères retenus pour établir des comparaisons, l'aide est plus forte dans certains pays que dans d'autres, d'autant que les formes d'aides sont très variées : soutien des prix du marché, versements directs, autres formes de soutien.**

**Quel que soit l'indicateur retenu, les pays de l'A.E.L.E. - Suisse, Autriche, Finlande, Suède et Norvège - et, dans une moindre mesure, le Japon, paraissent aider très fortement leur agriculture alors qu'à l'inverse, l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'accordent que des soutiens limités.**

**Le classement des autres pays - Etats-Unis, Canada et C.E.E. - dépend du critère retenu. Mais, la subvention à la production par agriculteur est plus forte au Canada et aux Etats-Unis que dans la C.E.E. : 22.000 dollars contre 13.000 dollars en 1991.**

**Les aides sont de nature différente, mais la Communauté européenne a fait l'effort d'ajustement nécessaire pour se rapprocher des Etats-Unis, notamment en ce qui concerne le mode de versement des aides et le soutien aux prix des produits.**

## **Le systeme des deficiency payments aux Etats-Unis**

### **1. Principes**

Le paiement compensatoire (deficiency payment) a pour objectif de compenser, par une aide directe aux producteurs, une valorisation insuffisante de la production, dans le cas où les prix du marche interieur s'établissent, en moyenne a cours d'une campagne, à un niveau inferieur à un prix d'objectif donne (Target price)

Le benefice de cette aide directe est limite .  
à certaines productions .  
a certaines quantites, fixes individuellement pour chaque producteur ;  
a un montant maximum par exploitation

Il est conditionné par l'obligation, pour le producteur et pour la production considerée, de respecter certaines contraintes imposees par le ministre de l'agriculture, en particulier l'obligation de "geler" une partie des terres consacrees à la dite production. Ces contraintes sont acceptees par le producteur au moment où il "s'enrole dans le programme", sous la forme d'un engagement contractuel qu'il souscrit aupres du ministere de l'agriculture

### **2. Productions eligibles**

Actuellement, depuis les lois agricoles (farm bill) de 1985 et de 1990, peuvent beneficer des paiements compensatoires les productions suivantes :

blé ;  
cereales fourageres - maïs, orge, avoine, sorgho ;  
riz ;  
coton

Ne sont pas concernees l'ensemble des productions animales et, dans les productions végétales : les oléagineux, le sucre, les arachides et les fruits et légumes

### **3. Les contraintes imposees à l'agriculteur**

• La principale contrainte imposee à l'agriculteur qui veut beneficer du paiement compensatoire est celle de "geler" une partie de sa surface de base.

Le taux de ce gel (Acreage reduction program) est fixé chaque année par le ministre de l'agriculture après consultation, et en tenant compte des stocks présumés de fins de campagne, de leur rapport avec les utilisations internes et externes possibles, voire dans certains cas de l'état des marchés des produits concurrents. Le Farm bill de 1990 fixe ainsi un certain nombre de critères obligatoires, ou facultatifs, que le ministre doit, ou peut, prendre en compte pour fixer les taux de gel pour les différentes cultures.

Les taux de gel sont fixés en juin pour la récolte de blé de l'année suivante, et à l'automne pour la récolte de l'année suivante pour les autres productions concernees (céréales fourragères, riz, coton)

Pour la récolte 1993 par exemple, les taux de gel de terre ont été fixés à 0 % pour le blé, 10 % pour le maïs, 5 % pour le sorgho et 0 % pour l'orge et l'avoine.

• La loi agricole de 1990 (comme celle de 1985) fixe à 50.000 dollars le montant maximum qui peut être versé à une seule exploitation au titre des paiements compensatoires (et à 250 000 dollars le montant maximum des aides directes fédérales de toute nature) Cependant, la souplesse de création d'entités juridiques exploitantes distinctes permet en fait d'échapper dans une très large mesure à cette contrainte.

**La Communauté européenne n'a donc rien à envier aux Etats-Unis, tant sur le plan des aides versées aux agriculteurs que sur celui des soutiens à l'exportation.**

## **2. L'état des forces en présence**

• Depuis plusieurs mois, le Gouvernement français s'est laissé enfermer dans un dialogue quasi exclusif avec les Etats-Unis. Pour n'être pas souhaitable, cette focalisation sur la discussion n'en était cependant pas moins logique, puisque les Etats-Unis et la France constituent les deux principaux pays exportateurs de produits agricoles.

Certes, c'est toute la Communauté qui est devenue, aujourd'hui, exportatrice. Mais la France reste en première ligne, car elle constitue le premier exportateur de céréales, le deuxième exportateur de viande et le deuxième exportateur de produits laitiers de la C.E.E.

Nul autre Etat membre n'a des intérêts agricoles aussi importants, ni aussi vastes. Les exportations des autres pays sont le plus souvent, limitée à un seul produit : lait pour les Pays-Bas et le Danemark par exemple.

• Face à ces intérêts parfois divergents, les Etats-Unis mettent en avant les trois produits stratégiques pour eux, c'est-à-dire les céréales, les oléagineux et les produits de substitution.

Dans le secteur des céréales, le contentieux est dû à la surenchère à laquelle se livrent C.E.E. et Etats-Unis pour gagner des parts de marchés dans les pays tiers. En revanche, dans le cas des

oléagineux et des produits de substitution aux céréales, la Communauté constitue le principal débouché des Etats-Unis, en diminution sensible compte tenu du développement de la production communautaire d'oléagineux : 0 au début des années 1960 et 11,5 millions de tonnes en 1991. Aussi, les exportations américaines sont-elles passées de 11,5 millions de tonnes en 1980 à 6,5 millions de tonnes en 1991, ce qui explique le caractère central de cet aspect des négociations.

A l'inverse, les produits de substitution continuent d'entrer dans la Communauté sans droits de douane et concurrencent, par conséquent, les céréales produites par les Douze dans l'alimentation du bétail. Un rééquilibrage était donc nécessaire, dont seule la France défend le principe désormais. Ce point est fondamental, il faut l'expliquer à l'opinion publique française.

## **B. UN NOUVEAU TRAUMATISME POUR LE MONDE AGRICOLE**

Parce que les forces en présence sont inégales, les Etats-Unis sont désormais en mesure d'imposer la loi du plus fort. Les négociations du G.A.T.T. risquent donc de se traduire par un traumatisme supplémentaire pour l'agriculture française, prise au piège.

### **1. La loi du plus fort**

• Depuis le dépôt, par le secrétariat du G.A.T.T., en décembre 1991, d'un document appelé "projet d'acte final", censé refléter les discussions menées dans les différents groupes de négociation, l'attention des négociations s'est essentiellement focalisée sur l'agriculture, à tel point que l'Uruguay round est pratiquement devenu "l'agriculture round".

Pourtant, deux faits auraient dû empêcher qu'il en soit ainsi.

D'abord, l'agriculture ne constitue pas la seule pierre d'achoppement. Elle ne devait pas, a priori, bloquer l'ensemble de la négociation, puisque son importance au sein des échanges internationaux est devenue marginale. Le commerce international

des produits agricoles ne représentait plus que 12 % des échanges mondiaux en 1990, contre 20 % en 1970.

**Certes, le défi posé par l'agriculture n'est pas seulement économique ; il s'agit aussi d'un enjeu de civilisation. Mais, le blocage agricole a largement servi de prétexte pour ne pas trancher certaines autres questions délicates, dans sept grands secteurs de la négociation : services, accès aux marchés, appellations d'origine, audiovisuel, droits d'auteur, subventions et règlement des différends.**

Deuxièmement, l'administration américaine avait manifesté sa satisfaction de voir la réforme de politique agricole commune mise en oeuvre. Il est vrai qu'une simulation des effets de cette réforme montre une réduction considérable du déséquilibre du marché céréalier à l'horizon 1996, grâce à une maîtrise de l'offre et à un élargissement du débouché de l'alimentation animale. L'I.N.S.E.E.<sup>(1)</sup> estime même que les Etats-Unis peuvent adopter une position moins intransigeante qu'au début du cycle des négociations du G.A.T.T., leurs intérêts commerciaux étant centrés sur les grandes cultures et une grande partie satisfaite, pour ce qui est des céréales, par l'initiative communautaire : la C.E.E. serait exportatrice de 14,7 millions de tonnes de céréales en 1996, alors qu'en l'absence de réforme de la politique agricole commune, elle aurait pu en exporter 59,1 millions de tonnes en 1996.

• Mais, l'attitude des Etats-Unis a démontré qu'ils n'entendaient pas en rester là. Ils veulent que les Européens diminuent le volume de leurs exportations au-delà de la baisse de leurs subventions.

Une telle attitude est inacceptable, pour deux raisons :

- la C.E.E. n'est pas la forteresse agricole que certains prétendent, car les produits soumis aux barrières à l'importation, que constituent les prélèvements et restitutions, sont en nombre limité. 55 % des importations agricoles communautaires se font sans paiement de droits de douane, 34 % sont soumis à des taxes et 11 % seulement au mécanisme des prélèvements ;

- aucun autre secteur de l'économie n'accepterait qu'un partenaire commercial lui dicte le niveau de sa production. C'est pourtant ce que les Etats-Unis prétendent obtenir de la Communauté en matière agricole et, en particulier, dans le secteur des oléagineux : aux uns le marché mondial et les nouveaux débouchés (carburants verts par exemple), aux autres (la C.E.E.), le retour à des importations de produits

agricoles, d'autant plus nécessaire aux Etats-Unis que la Communauté constitue le seul marché actuellement solvable.

Ce contentieux montre, sur le plan politique, que les Etats-Unis sont favorables à la construction européenne lorsqu'elle ne menace pas leurs intérêts et, à l'inverse, la nécessité de renforcer la cohésion des Etats-membres de la Communauté, pour que celle-ci puisse "parler d'une seule voix" en leur nom à tous.

Mais, en ce qui concerne le dossier particulier de l'agriculture, il souligne, qu'une fois de plus, les Etats-Unis veulent faire supporter par d'autres les efforts d'ajustement des marchés mondiaux.

Les quotas laitiers l'ont bien montré. La Communauté a sacrifié une partie de sa capacité exportatrice, sans autre profit que celui dont ont bénéficié les producteurs des autres pays : Etats-Unis, Australie et Nouvelle-Zélande. Ainsi, la production de beurre a diminué de 23,3 % dans la Communauté entre 1986 et 1991. Pendant cette période, elle a augmenté de 0,6 % en Amérique du Nord et de 1,9 % en Australie.

Pour les produits concernés par la réforme de la politique agricole commune, la Communauté a déjà fait un effort d'ajustement. Elle ne peut aller au-delà.

De plus, on ne soulignera jamais assez le paradoxe consistant, pour les Etats-Unis, à se réclamer du libéralisme et, au même moment, à demander une gestion administrée des marchés agricoles, au nom de leurs intérêts bien compris.

Fallait-il pour autant freiner la négociation avant les élections présidentielles américaines, alors qu'on pouvait légitimement penser que les autorités des Etats-Unis étaient à la recherche d'un accord ? Pour avoir durci son discours à un moment de relative conciliation de la part des Etats-Unis, le Gouvernement français a pris le risque de placer la France en situation d'isolement une fois les élections américaines passées.

Leur résultat n'a rien changé aux négociations. Battue, l'équipe actuelle a néanmoins retrouvé sa logique de toujours, celle de la loi du plus fort, au nom de laquelle les Etats Unis continuent de réclamer une diminution de la production européenne d'oléagineux notamment.

Le monde agricole se trouve donc pris au piège des changements de ligne de conduite du Gouvernement, de ses atermoiements et de sa fermeté de façade, qui cache mal la nécessité d'arriver à un compromis.

## **2. L'agriculture française prise au piège**

• **Affirmer haut et fort qu'on ne cédera pas lorsqu'on ne possède pas de moyens de rétorsion véritable et qu'on n'est pas assuré du soutien de ses partenaires, revient à tromper les agriculteurs.**

**C'est ce qu'a fait le Gouvernement, car tout accord qui viendrait à être conclu dans le domaine agricole le serait aujourd'hui sur des bases au moins aussi défavorables que celles fixées à Chicago avant la rupture des négociations.**

**Certes, on pourrait se demander ce qui pousse les États-Unis à chercher à obtenir des concessions supplémentaires de la part de la Communauté, alors que la nouvelle politique agricole commune leur donne déjà partiellement satisfaction.**

**De même, on pourrait s'interroger sur l'intérêt d'un accord pour la France. Les exportations agricoles coûtent cher au budget communautaire, mais elles rapportent beaucoup. Surtout, les prix mondiaux des produits agricoles ne reflètent nullement les coûts de production. Vouloir s'aligner sur eux relève donc d'une hérésie économique. Au demeurant, si les prix sont bas, certains en profitent, et, en particulier, les pays en voie de développement importateurs de ces produits. Est-ce vraiment participer à la croissance de ces pays que de leur demander de payer plus cher leur approvisionnement alimentaire ?**

**Quoi qu'il en soit, les négociations du G.A.T.T. ne concernent pas la seule agriculture et, si la sortie de ce dossier de l'ensemble des discussions n'est pas possible, un accord général est indispensable.**

• **Un tel accord touchera le monde agricole de plein fouet car la France a longtemps fondé sa stratégie agricole, et donc sa spécialisation, sur la permanence de la protection communautaire. Face à la réforme de la politique agricole commune, elle ne pourra plus maintenir le solde de sa balance commerciale agricole par des exportations à prix élevés vers ses partenaires de la Communauté sans accentuer la concurrence des produits de substitution importés. Cette situation sera aggravée par toute restriction quantitative de la production communautaire, ce que les États-Unis continuent de réclamer.**

**Une telle réduction poserait également des difficultés en termes de diminution du revenu des agriculteurs. Contrairement à**

**l'objectif de limitation de l'évolution des dépenses communautaires, une telle baisse poserait inévitablement la question du montant de la compensation versée aux agriculteurs.**

**Même si le cycle actuel des négociations internationales débouchait sur un accord minimal, reportant à un round ultérieur la réforme en profondeur des politiques agricoles à l'exportation dans les pays industrialisés, les États-Unis avaient donc gagné la partie avant qu'elle ne soit définitivement achevée.**

**L'agriculture française est donc prise entre deux maux. La réforme de la politique agricole commune et le G.A.T.T., qui lui imposeront de reconquérir le débouché intracommunautaire, à des conditions de prix moins favorables et face à des agricultures qui se trouveront confrontées à des difficultés comparables.**

**Il est regrettable que le Gouvernement n'ait jamais présenté à la représentation nationale les enjeux des négociations internationales en cours. Comme lors de la réforme de la politique agricole commune, le G.A.T.T. n'a donné lieu à aucun véritable débat. Les agriculteurs français seront une fois de plus mis devant le fait accompli.**

**Plus qu'un bouleversement, un véritable changement des mentalités se prépare. C'est à la lumière de ces transformations prévisibles qu'il faut dresser le bilan de cinq années de politique agricole.**

## **CHAPITRE III**

### **PRÉSERVER LA COMPÉTITIVITÉ**

### **DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE**

**L'agriculture française, la première du marché commun, a peu à peu perdu les avantages comparatifs dont elle disposait il y a 20 ou 30 ans. Le bilan du Gouvernement, depuis cinq ans, est-il le signe d'une ambition nécessaire, celle de doter notre pays d'une agriculture moderne, dynamique et compétitive ?**

**A l'évidence, la politique menée depuis 1988 n'a que partiellement préservé les bases du développement agricole. Il faut donc aujourd'hui renforcer la compétitivité du monde agricole.**

#### **I. DES BASES DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE PARTIELLEMENT SAUVEGARDÉES**

**La politique menée au cours des dernières années a partiellement permis de préparer l'avenir de l'agriculture française. Le bilan de la solidarité mise en oeuvre pour venir en aide aux agriculteurs est également en demi-teinte.**

##### **A. PRÉPARER L'AVENIR : UN OBJECTIF PRIORITAIRE**

**Parce qu'il n'y aura pas, demain, de monde agricole dynamique sans installation d'agriculteurs disposant des connaissances nécessaires pour affronter les réalités économiques, il est indispensable de faire un effort particulier en faveur de l'enseignement et de l'installation des agriculteurs.**

**Répondant à un souci qui dépasse la seule agriculture, la démarche mise en oeuvre par le Gouvernement s'est voulue, à cet**

égard, volontariste. Mais il lui a manqué, sinon des moyens, une finalité.

### **1. Un effort indéniable en faveur de l'enseignement**

Depuis 1988, l'éducation constitue, pour le Gouvernement, une priorité affichée.

• L'enseignement agricole a bénéficié de cette priorité et les crédits qui y sont consacrés atteignent désormais près de 5 milliards de francs, y compris les dépenses de formation professionnelle.

En 1993, l'accroissement des crédits consacrés à l'enseignement et à la formation atteint 6,9 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement. En revanche, ces crédits diminuent de 30 % en autorisations de programme.

L'augmentation des crédits de paiement traduit, pour l'essentiel :

- plusieurs mesures en faveur de l'enseignement privé. La revalorisation des rémunérations pour les enseignants du secteur à temps plein classique et l'accroissement des subventions destinées à l'enseignement supérieur et à l'enseignement en rythme approprié ;

- des mesures acquises ou crédits destinés à la revalorisation des rémunérations (+ 119,2 millions de francs) ;

- la création de 130 emplois (90 dans l'enseignement technique et 40 dans l'enseignement supérieur) pour 23 millions de francs ;

- le transfert de crédits précédemment inscrits sur le budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle au titre de la formation professionnelle (+ 51 millions de francs) et sur le budget de l'enseignement scolaire au titre du développement de l'apprentissage et de l'alternance (+ 17 millions de francs) ;

- des ajustements aux besoins (+ 11,7 millions de francs), notamment en ce qui concerne les actions pédagogiques.

Par ailleurs, 1.439 emplois sont transformés, dans le cadre de la rénovation de la fonction publique et 9 emplois d'élèves ingénieurs sont supprimés.

La diminution des dépenses en capital traduit, pour l'essentiel, la fin du financement du lycée de Nouvelle Calédonie.

• Les améliorations quantitatives sont nettes depuis plusieurs années ; les créations d'emplois en témoignent (par exemple, dans l'enseignement technique agricole, 82 créations nettes en 1991 et 100 en 1992).

De même, la parité des bourses avec celles accordées aux élèves de l'enseignement général et technique est désormais réalisée intégralement.

Par ailleurs, l'enseignement agricole a bénéficié de moyens supplémentaires dans le cadre du plan d'urgence pour les lycées. 13 millions de francs de crédits de fonctionnement ont été consacrés à l'amélioration de la vie lycéenne, tant en 1991 qu'en 1992 et en 1993.

Enfin, contrairement au secteur privé placé sous tutelle du ministère de l'éducation nationale, le secteur agricole privé n'a pas de contentieux avec l'État à propos de sa subvention de fonctionnement, si ce n'est en ce qui concerne les centres de rythme approprié, puisque le coût du poste sera établi par un décret qui reste à prendre sur les bases d'une référence au coût moyen pour l'État des postes correspondants des enseignants contractuels des centres d'enseignement agricole privés de temps plein classique.

L'enseignement agricole, spécialisé par nature, n'a donc pas à subir les problèmes que connaît l'enseignement général, tenant notamment aux difficultés d'ajustement des formations dispensées aux réalités du marché de l'emploi. Les crédits d'équipement demeurent toutefois insuffisants, le ministère reconnaissant que *« les besoins des établissements privés en investissement étant très supérieurs aux crédits disponibles, l'aide est utilisée essentiellement pour financer les travaux de mise en conformité aux normes d'hygiène et de sécurité. »*

Quoi qu'il en soit, tout le monde peut s'accorder sur l'objectif d'élevation de formation des exploitants.

Dès 1992, mais surtout à partir de 1997, compte tenu de la période transitoire, les futurs exploitants agricoles devront, pour bénéficier des aides de l'État à l'installation, justifier d'un brevet de technicien agricole ou d'un brevet professionnel de niveau IV, et avoir

suivi un stage en situation professionnelle d'au moins six mois. La politique de l'enseignement agricole s'est donc fixé un objectif ambitieux, qu'il faut accompagner d'un développement de la formation professionnelle en assurant à tous le droit à l'éducation permanente et à la promotion sociale.

**Le maintien des effectifs de l'enseignement agricole est un gage rassurant pour l'avenir. Mais l'effort fait en ce domaine reste inséparable d'une véritable politique d'installation, qui doit permettre d'ouvrir des perspectives de développement claires à chaque exploitant, finalité qui a fait défaut depuis cinq ans.**

## **2. Le maintien d'une politique d'installation**

**Selon le Gouvernement, l'installation des jeunes constitue une priorité du projet de budget pour 1993.**

**• Tout d'abord, les crédits consacrés à la dotation d'installation des jeunes agriculteurs augmente de 103 millions de francs, à 520 millions de francs. Cette augmentation résulte des estimations à la hausse concernant le nombre de seconds versements de la dotation aux jeunes agriculteurs, ainsi que de la diminution des retours attendus - 323 millions de francs contre 384 millions de francs en 1992 - au titre du FEOGA-orientation sur cette action.**

**L'augmentation des crédits ne marque donc aucun effort particulier. La politique d'installation est maintenue. Mais l'objectif pour 1993 concerne seulement 11.000 installations aidées, contre 11.500 en 1992.**

**En 1991, 11.302 agriculteurs à titre principal se sont installés, dont 5.870 sous forme sociétaire (4.173 en G.A.E.C.) et 5.432 individuellement.**

**Depuis 1988, une dotation jeune agriculteur peut être accordée au conjoint exploitant et la dotation accordée à un jeune exploitant peut être majorée dès lors que le conjoint participe à titre principal aux travaux de l'exploitation et qu'il remplit toutes les conditions d'attribution de la dotation (âge et capacité professionnelle).**

**En application de l'arrêté du 19 janvier 1990, relatif à la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs :**

- le montant cumulé des dotations perçues par un ménage ne peut excéder 286.200 francs en zone de montagne, 178.080 francs en zone défavorisée et 137.800 francs en zone de plaine ;

- le montant de la dotation d'installation peut être majoré dans la limite de ces montants maximums.

L'abandon de la règle d'une dotation jeune agriculteur par ménage fonctionne donc pour l'essentiel au bénéfice des épouses d'exploitants désirant s'installer. Leur nombre a augmenté (+ 262) en 1991 par rapport à 1990.

Il semble que l'application de cette mesure connaisse une application encore une phase de montée en puissance. En revanche, la possibilité de majoration de la dotation est utilisée de façon très marginale et moins en 1991 qu'en 1990 (70 en 1990, 52 en 1991).

L'augmentation des crédits doit, par conséquent, être appréciée comme le strict maintien des dotations budgétaires, et non comme un effort particulier.

• D'autre part, le Gouvernement estime que *"dans le contexte d'évolution rapide des données sociales et économiques de l'agriculture, les jeunes agriculteurs devront mener plus fréquemment et plus tôt que par le passé la restructuration de leur exploitation."*

Pour pallier leur fragilité financière, il a donc ouvert cette année, pour trois ans, une aide spéciale à l'installation, dotée de 130 millions de francs. Parallèlement, l'aide aux jeunes éleveurs de bovins est supprimée.

L'effort financier supplémentaire restera donc limité à 65 millions de francs et l'aide spéciale à l'investissement ne dépassera pas 20.000 francs par jeune exploitant.

Cette aide sera attribuée aux agriculteurs reprenant une exploitation dans des conditions prévoyant une diversification des activités de production ou de services, une extensification ou un agrandissement ayant un effet significatif en matière de restructuration.

Elle sera étendue aux installations réalisées depuis 1988, pour des investissements effectués depuis le 1er 1992. Ces dispositions sont donc également une conséquence de de la mise en oeuvre des préretraites agricoles et de la nécessité de reprendre les terres libérées.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 1993 prévoit que la déduction fiscale accordée aux bénéficiaires de la dotation aux

jeunes agriculteurs sera étendue aux bénéficiaires de prêts bonifiés d'installation. Toutefois, cette mesure ne s'appliquera qu'en 1994.

Au total, la politique d'installation a donc été maintenue depuis 1988, sans que l'on puisse parler aujourd'hui d'une inflexion notable. Il faut cependant veiller à préserver les bases du développement agricole, car si les perspectives demeurent incertaines, il paraît indispensable de préparer les hommes à assurer leurs responsabilités.

C'est pourquoi, préserver l'avenir ne peut constituer qu'un des éléments de la politique visant à renforcer la compétitivité de l'agriculture française. La solidarité doit pouvoir s'exercer à l'égard d'un secteur qui a connu des difficultés particulièrement importantes au cours des dernières années, sans que les actions mises en œuvre aient permis d'y répondre.

## **R. UNE SOLIDARITE INCOMPLETE**

Indépendamment des soutiens apportés aux jeunes qui s'installent, la politique agricole devrait pouvoir faciliter le règlement des difficultés que rencontre l'ensemble des exploitants. Si la situation du fonds national de garantie des calamités agricoles est en voie de règlement, l'endettement de nombreux agriculteurs reste excessif et sans solution.

### **1. Le fonds de garantie des calamités agricoles : une réforme difficile**

La France a connu, au cours des années 1989, 1990 et 1991 des aléas climatiques d'ampleur inhabituelle, notamment en matière de sécheresse.

• Un dispositif comprenant cinq dispositions a été mis en œuvre, dans 77 départements, afin de venir en aide aux agriculteurs touchés par la sécheresse de 1989 :

- aide à l'achat de fourrage (d'une part, fourniture de 520.000 tonnes de céréales à prix bonifié, d'autre part, aide financée par le fonds de solidarité des céréaliers et des éleveurs, portant principalement sur les aliments) ;

- aménagement de la dette des exploitants déjà lourdement endettés ;

- prêts calamités exceptionnels, réservés aux éleveurs sinistrés et accordés par les caisses régionales de crédit agricole ;

- avances à taux nul sur indemnisation ;

- sur crédits budgétaires, pour 80 millions de francs, allègement de charges financières et report de paiement des cotisations sociales.

En 1990, un dispositif exceptionnel a, de nouveau, été institué par le Gouvernement afin de venir en aide aux agriculteurs victimes à la fois de la crise des marchés des viandes bovine et ovine et de la sécheresse.

L'ensemble du dispositif a bénéficié à 57 départements partiellement ou totalement sinistrés. Six mesures ont été mises en oeuvre :

- report des cotisations sociales,

- mise à disposition de céréales à prix réduit pour les 44 départements les plus touchés ;

- prise en charge de frais financiers ;

- aménagement de la dette ;

- avances exceptionnelles de trésorerie ;

- aides financières aux structures collectives d'irrigation placées dans l'impossibilité d'irriguer tout ou partie des récoltes.

Cette mesure de solidarité nationale en faveur des éleveurs bovins et ovins a pu être rapidement profitable. Sans être négligeable, son montant reste cependant limité - 1,2 milliard de francs provenant du budget de l'Etat - si on le compare aux indemnités forfaitaires à l'hectare versées par l'Etat à la suite de la sécheresse de 1976, c'est-à-dire 4 milliards de francs.

Par ailleurs, ce dispositif a été reconduit afin de venir en aide aux agriculteurs touchés par la sécheresse de 1991. Mais force est de constater que la mesure essentielle, du moins en termes financiers, a consisté à réduire les files d'attente sur l'ensemble des prêts bonifiés et n'est donc en rien un effet financier supplémentaire mais bien le simple déblocage de crédits gelés.

• En outre, trois années de sécheresse, ainsi que les autres calamités observées (gel, grêle et fusariose) ont mis à mal la situation financière du fonds national de garantie des calamités agricoles.

Ainsi, pour l'indemnisation des sinistres de 1991, le fonds a dû disposer de 3 ressources exceptionnelles, en 1992 : un emprunt exceptionnel de 600 millions de francs, une subvention complémentaire de l'Etat de 300 millions de francs, ouverte par le décret d'avance du 28 septembre 1992, et le report des 300 millions de francs de la part en capital de l'échéance du 1er juillet 1992, correspondant au remboursement de l'emprunt souscrit en 1987 auprès d'un pool bancaire dirigé par le crédit agricole.

Ces dispositions ont été arrêtées par le Gouvernement afin d'abonder de 1.200 millions de francs les moyens du fonds et permettre ainsi l'indemnisation des graves sinistres de 1991, gel arboricole, gel viticole et sécheresse dans la limite d'un montant maximum de 1.450 millions de francs.

L'indemnisation devait intervenir vers la fin du mois d'octobre 1992 pour les arboriculteurs. En ce qui concerne les éleveurs, victimes de la sécheresse et les viticulteurs touchés par le gel, l'indemnisation aurait lieu à la fin de l'année 1992 ou au début de l'année 1993 dès que les départements auront transmis les dossiers correspondants.

Cependant, les difficultés financières du fonds national de garantie des calamités agricoles, engendrées notamment par le cumul, au cours de la période 1988-1991, de trois sinistres majeurs, nécessitent à l'évidence, comme le préconise la Cour des comptes, dans son rapport public de 1992, des réformes afin de faire évoluer le système d'indemnisation dans le sens d'une plus grande sélection dans l'utilisation des ressources du fonds et d'une plus grande flexibilité des ressources financières en fonction des besoins du fonds.

Des priorités ont été définies pour l'indemnisation des sinistres de 1991 afin de concentrer les indemnisations sur les agriculteurs particulièrement touchés. Un abattement progressif sur les dommages a été institué pour le gel viticole et une franchise calculée sur la base du produit brut de l'exploitation est déduite des dommages causés par le gel arboricole. La reconnaissance de la sécheresse au titre des calamités agricoles a, par ailleurs, été limitée aux zones les plus atteintes.

Pour l'avenir, la réforme du régime de garantie des calamités agricoles, qui fait actuellement l'objet d'une concertation avec les représentants de la profession agricole, devrait permettre

d'approfondir et de confirmer ces orientations. Il convient, en effet, que le fonds de garantie puisse continuer d'apporter une compensation équitable aux pertes subies, sans que le dispositif à mettre en place à cette fin n'excède les possibilités de financement de l'État et des agriculteurs déjà sollicités par le biais des relèvements successifs de la taxe additionnelle sur les primes d'assurance des bâtiments et véhicules d'exploitation.

Les conditions d'indemnisation pourraient être revues en tenant compte du fait que certains aléas sont normalement supportables par les exploitations. Mais, il est indispensable de modifier le mode de financement du fonds de garantie de manière à assurer durablement l'équilibre de celui-ci.

Plus généralement, le Gouvernement ne s'est pas véritablement attaqué au problème de l'endettement des agriculteurs.

## 2. Un endettement qui reste préoccupant

• L'encours de l'endettement des agriculteurs auprès du crédit agricole, qui représente 85 % de l'endettement total du secteur, a augmenté de près de 27 % entre 1985 et 1991, comme l'indique le tableau ci-après.

Encours de l'endettement des agriculteurs auprès du crédit agricole

(En fin d'année et en milliards de francs)

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
133,5	142,1	152,8	158,8	160,0	163,6	169,3

Après les années exceptionnelles de 1986 et 1987, où l'encours avait progressé bien au-delà de l'évolution des prix du produit intérieur brut, du fait de la suppression de l'encadrement du crédit et d'une distribution importante de prêts calamités au titre de la sécheresse de l'été 1986, l'année 1988 marquait un reflux, qui s'est confirmé en 1989. Le relèvement du niveau total de l'encours en 1990 et 1991 est imputable à l'augmentation des réalisations de prêts non bonifiés.

Globalement, l'encours des prêts bonifiés est resté stable en francs courants, a rejoint en 1991 son niveau de 1985, à la suite de la disparition progressive des encours de prêts à moyen terme ordinaire et aux collectivités publiques, catégories supprimées respectivement en 1983 et 1985.

**Encours des prêts bonifiés aux agriculteurs**

*(à la fin d'année en milliards de francs)*

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
85,8	87,2	89,3	88,7	88,1	88,2	84,0

L'analyse de l'endettement de l'agriculture sur une plus longue période (1970-1988) fait apparaître une érosion progressive de la part des prêts bonifiés dans l'ensemble des encours depuis la fin des années 70 ; très stable jusqu'en 1977 (aux alentours de 70 %), cette proportion passe à 49,6 % en 1991.

• Sur le plan budgétaire, en 1993, le coût de la bonification connaîtra un nouveau recul, égal à 122 millions de francs, après 550 millions de francs en 1992.

Cette évolution s'explique par l'augmentation des remboursements du FEOGA, qui devraient passer de 450 à 500 millions de francs, et la diminution des encours des prêts contractés au début des années 1980.

Cependant, comme en 1991, la fixation de l'enveloppe de 1992 avait été assortie d'un gel important des crédits : 20 %, soit 2,6 milliards de francs qui n'ont donc pu être distribués aux départements. Les files d'attente étaient donc en train de se reconstituer. Ce n'est qu'à la fin du mois d'octobre que le ministère des finances a décidé de "dégeler" 800 millions de francs. La moitié de cette somme servira à réduire les files d'attente des agriculteurs pour les prêts aux C.U.M.A., les prêts spéciaux d'élevage et les prêts aux jeunes agriculteurs.

Selon le Gouvernement, les files d'attente à la fin de l'année devraient être de l'ordre d'un mois (soit 1 milliard de francs), ce qui correspond aux plus courts délais constatés en fin d'année depuis cinq ans. Les incertitudes persistantes auxquelles sont confrontés les agriculteurs expliquent ce résultat, plus qu'une quelconque volonté du Gouvernement de faciliter le recours au crédit.

Par ailleurs, 400 millions de francs ont été débloqués pour permettre la distribution de prêts de consolidation d'une durée moyenne de trois ans au taux de 8 % au bénéfice des secteurs en difficulté, essentiellement les fruits et légumes et l'horticulture. Cette enveloppe de 400 millions de francs est un minimum car le fonds d'allègement des charges ne pourra intervenir qu'en 1993 et ses moyens seront affectés, en priorité, aux secteurs directement touchés par la réforme de la politique agricole commune. Cependant, les fonds débloqués étaient affectés de taux d'intérêt bonifiés par l'Etat à des taux inférieurs aux 8 % des prêts de consolidation. L'Etat fait donc une bonne action à moindre coût.

De même, le financement du fonds d'allègement des charges est entièrement assuré par le crédit agricole (cf chapitre IV la politique sociale). Cela laisse entier le problème du désendettement des agriculteurs qui n'en sont pas clients. Surtout, l'Etat ne fournit en l'espèce aucun effort particulier, alors que le taux d'intérêt réel moyen supporté par les agriculteurs est aujourd'hui de 3,5 points et que l'endettement est concentré sur un faible nombre d'exploitations.

A l'évidence, la situation des exploitations les plus endettées, en particulier lorsqu'elles sont confrontées à la réforme de la politique agricole commune, impose de dégager des solutions nouvelles pour préserver les bases d'un monde agricole compétitif.

Quatre exigences différentes rendent nécessaires le maintien d'un effort important des pouvoirs publics :

- poursuivre la modernisation de l'appareil de production agricole ;
- mettre les exploitations, notamment du secteur de l'élevage, en conformité avec les réglementations nouvelles dans le domaine de l'environnement ;
- restructurer les exploitations ;
- diversifier les activités, par exemple dans le secteur du tourisme.

Pour toutes ces raisons, le secteur agricole ne peut se satisfaire du recul des prêts bonifiés, dont il supporte le coût dans une période difficile. En modifiant l'offre de prêts et les conditions de leur octroi, il faut donc adapter la réglementation des prêts bonifiés au nouvel environnement créé par la réforme de la politique agricole commune et jeter ainsi les bases d'une véritable politique du crédit. Sans désendettement d'une part,

poursuite des investissements dans des conditions financièrement acceptables, d'autre part, il n'y aura pas demain d'agriculture française économiquement viable. Le retour à une politique du crédit digne de ce nom constitue, par conséquent, un préalable au renforcement indispensable de sa compétitivité.

## **II - RENFORCER LA COMPETITIVITE DE L'AGRICULTURE FRANCAISE**

La diminution des charges des exploitations et l'amélioration de la formation des hommes sont fondamentales pour préserver le potentiel de développement de l'agriculture française. Mais la politique agricole doit également s'attacher à améliorer la compétitivité des productions nationales.

Ce renforcement de la compétitivité de notre agriculture comporte deux aspects : la mise en oeuvre d'une politique de restructuration et le développement de nouveaux débouchés. Dans chacun de ces domaines, le Gouvernement n'a pas fait preuve de l'ambition nécessaire ; sa gestion au jour le jour des problèmes l'a conduit à ne prendre que des initiatives limitées.

### **A.METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE DE RESTRUCTURATION**

La réforme de la politique agricole commune aura des conséquences considérables sur la situation de beaucoup d'agriculteurs français. C'en est bien fini du modèle de l'exploitation familiale qui était au coeur des lois d'orientation de 1960 et 1962.

La disparition d'un grand nombre d'exploitations est inéluctable. Le Gouvernement, ainsi que la commission des communautés en ont pris conscience, en instituant un dispositif de préretraite.

Cependant, cette mesure ne constitue qu'un des aspects d'une véritable politique de restructuration qui reste à mettre en oeuvre. Il faut gérer l'espace tout en évitant la délocalisation des productions !

## **1. Les préretraites agricoles : un dispositif nécessaire mais pas suffisant**

• L'article 9 de la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991 a créé un régime de préretraite agricole pour une durée de trois ans à compter du 1er janvier 1992.

Une allocation de préretraite peut être allouée aux chefs d'exploitation agricole âgés de 55 ans au moins ayant exercé cette activité à titre principal, s'ils cessent définitivement leur activité agricole et rendent leurs terres et les bâtiments d'exploitation disponibles à des fins de restructuration. Cette allocation est servie jusqu'à l'âge de 60 ans.

Ce mécanisme garantit aux agriculteurs âgés de 55 à 60 ans qui le désirent un revenu de 35.000 à 55.000 francs, partiellement cumulable avec les aides à la cessation laitière et les primes à l'arrachage des vignes. Il présente un autre mérite, relatif à l'aménagement des structures des exploitations agricoles. En effet, les propriétaires qui partent en préretraite doivent céder leurs terres, soit à un jeune qui s'installe, soit à un ou des agriculteurs qui agrandissent leur exploitation, soit à un groupement foncier agricole ou à une SAFER.

• La dotation inscrite au projet de budget pour 1993 afin d'honorer le versement des préretraites s'établit à 610 millions de francs, contre 630 millions de francs en 1992.

Selon le Gouvernement, "cette légère baisse (- 3,2 %) est purement optique en raison de l'arrivée de retours F.E.O.G.A. (220 millions de francs). Si l'on ajoute à ces crédits les reports au titre de l'année 1992, il est possible de faire face en 1993, première année pleine d'application du nouveau dispositif, à une dépense de l'ordre de 1.200 millions de francs, correspondant aux besoins prévisibles. La préretraite est un droit ouvert à tous les exploitants remplissant les conditions réglementaires ; en conséquence, toutes les demandes présentées et satisfaisant à ces conditions seront honorées."

Il faut prendre acte des engagements du Gouvernement de gérer la préretraite à guichet ouvert, mais il ne pouvait en être autrement ! Toutefois, le nombre de bénéficiaires potentiels avait été évalué à 20.000 en 1992 et 15.000 en 1993. Du fait du retard pris dans l'application de ce dispositif, l'examen de nombreux dossiers déposés en 1992 sera différé à 1993. Aussi, certains estiment que ce n'est pas 13.500 allocations, nombre compatible avec la dotation budgétaire, qui devront être versées en 1993 mais vraisemblablement le double.

La réalisation de cet objectif sans création de files d'attente supposera, à l'évidence, que les reports des crédits non consommés soient réalisés effectivement, pour l'intégralité de leur montant, suffisamment tôt en cours d'exercice.

En tout état de cause, s'il faut se féliciter de la création d'une préretraite agricole devenue indispensable compte tenu de la démographie de ce secteur, cette aide au départ ne peut constituer qu'un des éléments de la politique de restructuration.

Or, le Gouvernement n'a pas pris la mesure de l'ampleur de la politique des structures à mettre en œuvre.

## **2. Compléter la politique des structures**

Préretraite mise à part, la politique des structures a été négligée par le Gouvernement depuis plusieurs années.

Pourtant, cette politique constitue, par essence, un des éléments des politiques agricoles nationales, un des domaines où Bruxelles laisse aux Gouvernements nationaux une marge de manoeuvre qu'il leur importe de saisir. Au contraire, le Gouvernement n'a pas eu la volonté nécessaire pour mener à bien une telle politique et, surtout, définir les bases de la restructuration qui ne manquera pas de s'accélérer au cours des prochaines années.

L'aménagement foncier comporte deux aspects complémentaires : le soutien aux SAFER et l'aide au remembrement.

• Les subventions attribuées aux SAFER pour leur fonctionnement sont justifiées par les missions de service public qu'elles assurent. Elles contribuent notamment aux objectifs suivants :

- amélioration des structures des exploitations agricoles ;
- transparence du marché foncier ;
- connaissance du marché foncier rural national ;
- préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ;

**- sauvegarde du caractère familial de l'exploitation.**

**A l'exception de la SAFER de Corse, le redressement des 10 autres SAFER de métropole en situation financière critique, mise en place pour l'écoulement du stock foncier ancien, est achevé depuis le début de l'année 1992.**

**Les dépenses de redressement seront donc en baisse. Mais, la reconduction, à 65 millions de francs, des aides au fonctionnement accordées par l'État, sera-t-elle suffisante, en 1993, pour permettre aux SAFER de faire face à leurs nouvelles missions, qui tiennent notamment à l'extension du champ d'action des SAFER en milieu non agricole par la loi du 23 janvier 1990 : réorientation des terrains de nature agricole vers des destinations non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la protection de la nature et de l'environnement, apport d'un concours technique aux collectivités territoriales ?**

**En outre, l'action des SAFER paraît fondamentale pour améliorer la compétitivité des structures des exploitations agricoles françaises dans le cadre communautaire. Il est important de continuer à abaisser les coûts de production par une réduction du morcellement des terres, qui reste très élevé, comparé à celui de nos partenaires et notamment les plus performants : Grande-Bretagne, Pays-Bas et nouveaux Länder allemands.**

**De plus, la nouvelle politique agricole commune devrait conduire la politique nationale des structures à sauvegarder et protéger les espaces ruraux à vocation agricole, tout en assurant le développement des exploitations économiquement viables.**

**Enfin, d'autres actions de la politique agricole commune induisent une réorganisation foncière du milieu rural agricole, qu'il s'agisse du retrait ou du boisement des terres agricoles, ou de protection de l'environnement et de l'extensification.**

**Ces orientations ne constituent que des perspectives. Mais elles montrent l'intérêt qui s'attache à préserver pour le moment, l'instrument de restructuration que sont les SAFER depuis plus de trente ans.**

**• En matière de remembrement, l'action de l'État se limite désormais à promouvoir des opérations expérimentales en exemplaires concernant les nouveaux modes d'aménagement foncier définis par la loi du 31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural, notamment l'aménagement foncier agricole et forestier**

et l'aménagement foncier forestier, qui ont, jusqu'à maintenant, trouvé une application limitée.

L'Etat n'assume plus que 3 % du financement des opérations de remembrement, qui se maintiennent entre 300.000 et 350.000 hectares par an.

• Les crédits consacrés aux opérations groupées d'aménagement foncier sont également marginaux. Pourtant, le Gouvernement, dans le cadre du plan d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune, s'est engagé à développer plus largement cette procédure et à sortir du stade expérimental.

Malheureusement, la hausse de la dotation destinée à ces opérations restera limitée, en 1993, à 2,8 %, les crédits ne représentant que 72 millions de francs. Comment, dans ces conditions, ouvrir des périmètres plus vastes et remplir les objectifs fixés de protection des biotopes et, surtout, de prévention de la dépense agricole ?

La politique des structures reste donc partielle et incomplète. A l'heure de la mise en oeuvre de la nouvelle politique agricole commune, cette politique doit pourtant constituer un axe prioritaire de l'action menée vis-à-vis du monde agricole et rural.

• Dans le rapport qu'ils ont fait au nom de la commission d'enquête du Sénat visant à déterminer des conditions d'application et des conséquences de la réglementation communautaire applicable à la filière laitière <sup>(1)</sup>, MM. Georges Gruillot et Marcel Daunay ont souligné que le contingentement de la production laitière n'a pas arrêté la restructuration de la filière. De 1984 à mars 1992, 140.303 dossiers de cessation d'activité ont été primés, ce qui représente un montant d'interventions de plus de 6,7 milliards de francs, auxquels s'ajoute le montant dégagé pour le programme de restructuration en cours.

En six ans, c'est-à-dire entre 1984 et 1990, le nombre des producteurs de lait a été divisé par près de deux : 208.000, au lieu de 350.000. En dix ans, c'est plus de moitié des producteurs qui a disparu.

N'est-il pas temps de se préparer à la même diminution dans tous les secteurs - céréales, oléagineux, viande bovine - touchés par la réforme de la politique agricole commune ?

Une telle question paraîtra sans doute brutale, mais, plutôt que de subir les évolutions inéluctables, il est encore

**temps de définir les bases d'une véritable politique de restructuration.**

**Les sommes consacrées aux différents programmes de restructuration laitière depuis 1984 sont très importantes. Nul ne songerait à demander que les montants équivalents soient dégagés en une seule année pour la restructuration des autres filières.**

**Mais, le dernier programme de restructuration laitière a attribué à la France une enveloppe financière de 3 milliards de francs à répartir sur cinq ans compte tenu du calendrier de versement de l'aide. Aujourd'hui, il faut se doter de la même programmation concernant l'ensemble des productions pour lesquelles de véritables droits à produire vont se mettre en place. Indépendamment de toute restructuration, compte tenu des perspectives démographiques que connaît le monde agricole, le nombre des exploitants n'aurait plus dû être que de 700.000 environ en 1998. Mais il ne faut pas cacher aux agriculteurs français que la nouvelle politique agricole commune accélèrera les cessations d'activité. D'aucuns prévoient déjà que l'agriculture française ne comptera plus que 300.000 personnes d'ici quelques années. D'ailleurs, le Gouvernement envisage lui-même la poursuite de la restructuration de la filière laitière : le nombre des exploitations passerait de 226.000 en 1990 à 170.000 en 1995, essentiellement par élimination des producteurs en déclin, alors que le "noyau stable" de la production laitière se maintiendrait.**

**Le Gouvernement n'a pas tiré les conséquences de cette situation. Il est devenu urgent de définir les bases d'une nouvelle politique des structures, qui, qu'on le veuille ou non, aura pour effet de rapprocher les structures des exploitations françaises de celles qui sont les plus compétitives au sein de la Communauté.**

**L'exemple des quotas laitiers nous enseigne que cette évolution se fait malgré le contingentement de la production. A fortiori, sans contingentement strictement comparable aux quotas laitiers mais compte tenu des baisses de prix liées à la nouvelle réglementation communautaire, il faut se donner les moyens d'une politique de restructuration inscrite dans la durée.**

**Seules resteront en activité les exploitations les plus compétitives, auxquelles le Gouvernement n'a pas su suffisamment procurer des perspectives d'avenir et de nouveaux débouchés.**

## **B. OFFRIK DE NOUVEAUX DEBOUCHES AUX AGRICULTEURS**

Quels que soient les effets de la réforme de la politique agricole commune et l'issue des négociations internationales de l'Uruguay round, l'agriculture demeurera un des atouts majeurs de l'économie française. Le Gouvernement s'est malheureusement trop peu préoccupé, depuis cinq ans, des perspectives d'avenir du monde agricole.

Les crédits consacrés à la recherche ou à la valorisation des productions agricoles demeurent orientés à la baisse.

### **1. L'avenir sacrifié**

• En 1993, les crédits de recherche inscrits dans le budget de l'agriculture progressent de 3,7 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 2,7 % en autorisations de programme.

Ces augmentations, au demeurant seulement comparables à la hausse des prix prévue pour l'année prochaine, résultent de l'ajustement des dépenses de personnel des organismes concernés et du développement de la formation par la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur. Les autres crédits sont reconduits.

Pas plus qu'en 1992, puisque l'accroissement des crédits de recherche traduisait seulement le changement d'imputation des dotations du centre national d'études vétérinaires et alimentaires, le budget de l'agriculture ne comporte une priorité en faveur de la recherche.

Pourtant, les programmes menés dans les centres de recherche dépendant du ministère de l'agriculture ainsi que dans ceux dépendant du ministère de la recherche mais à vocation agricole (I.N.R.A. et C.E.M.A.G.R.E.F.) répondent à une attente réelle. Par exemple, il paraît indispensable de poursuivre l'effort engagé en matière de valorisation non alimentaire des produits agricoles, qui pourrait offrir de nouveaux débouchés aux agriculteurs.

• Certes, d'aucuns objecteront immédiatement que ces nouvelles orientations ne profiteront qu'à quelques "gros producteurs". Mais, est-il préférable de : voir les céréaliers touchés

par la baisse des prix de leurs productions se tourner vers la fourniture de carburants verts ou bien les laisser contourner cette diminution de leurs revenus par une diversification vers d'autres productions, moins touchées par la baisse des prix, pour lesquelles ils seraient en tout état de cause plus compétitifs que les producteurs actuels, au risque de délocaliser ces productions et de contribuer à la désertification de régions moins favorisées que les grandes plaines céréalières ?

C'est pourquoi, il est indispensable d'obtenir du Gouvernement qu'il rende obligatoire l'incorporation de biocarburants dans les carburants vendues sur le territoire français. D'ailleurs, les États Unis ne consacrent ils pas 8 millions d'hectares à la production de biocarburants ?

L'institution d'une obligation d'incorporation (5 % de diester dans le gazole et une quantité équivalente d'éthanol dans l'essence), déjà adoptée par le Sénat, rencontre peut être des limites à la fois techniques et juridiques, tenant notamment à la réglementation communautaire. D'autre part, il est certain qu'elle ne constitue pas une solution pour tous les agriculteurs.

Mais des aménagements pourraient être apportés à la collecte des produits de base des carburants verts, permettant de faire profiter l'ensemble des exploitants intéressés de contrats d'échanges de débouchés énergétiques, car les outils de transformation devront être installés dans les principaux bassins de production afin d'éviter une surenchère de projets non économiquement viables.

Un partenariat entre la profession et les pouvoirs publics pourrait donc être instauré en contrepartie de l'institution de cette obligation d'incorporation. La refuser au nom d'un prétendu objectif d'égalitarisme des situations des exploitants agricoles ne servirait qu'à nier la hiérarchie des prix des productions, au détriment des agriculteurs installés dans les zones les plus difficiles.

De plus, les coproduits de la fabrication de biocarburants pourraient être valorisés comme aliments pour le bétail. Des études menées sur les drèches de blé indiquent que ce produit permet d'obtenir, par exemple, la même production laitière qu'une alimentation par concentrés riches en énergie et protéines digestibles. Plutôt que d'importer les produits de substitution aux céréales, produisons les !

La politique agricole reste donc trop peu tournée vers l'avenir. Elle est également insuffisamment ouverte vers l'extérieur, comme le montre la baisse des crédits consacrés à la valorisation et à la commercialisation des produits.

## **2. La politique industrielle oubliée**

• En 1993, les moyens affectés au développement de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et alimentaires régressent de 14 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 18,9 % en autorisations de programme.

Si les aides aux industries agroalimentaires diminuent de 67,2 millions de francs en autorisations de programme et de 57,9 millions de francs en crédits de paiement, les crédits destinés à la modernisation des abattoirs publics passent de 8,1 à 20 millions de francs en autorisations de programme et de 8,9 à 21,5 millions de francs en crédits de paiement.

De même, les crédits destinés à indemniser les communes dont l'abattoir public est fermé passent de 30 à 55 millions de francs. Compte tenu, par ailleurs, de l'accroissement de 4,6 millions de francs des moyens de fonctionnement du centre national d'études vétérinaires et alimentaires, les crédits consacrés à la promotion et au contrôle de la qualité progressent, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, de 7,2 %. En revanche, en autorisations de programme (travaux de construction et d'équipement en matériels lourds des services chargés du contrôle de la qualité des produits végétaux et animaux), ces crédits diminuent de 35 %, à 2,6 millions de francs.

Certes, la politique de qualité bénéficie, depuis plusieurs années, d'un effort réel et le projet de budget pour l'année prochaine prévoit la création de 40 emplois de vétérinaires inspecteurs et de 20 emplois d'ingénieurs des travaux ruraux spécialité vétérinaire pour renforcer les moyens d'un contrôle efficace aux frontières et dans les abattoirs. De même, les crédits finançant les actions de qualité alimentaire atteignent désormais 276 millions de francs, dont 222,5 millions de francs au titre de la prophylaxie animale, afin de maintenir un haut niveau de garantie en matière de sécurité alimentaire.

Mais, à l'inverse, la baisse de 7 milliards de francs du solde de nos échanges agroalimentaires entre 1990 et 1991 (44 milliards de francs environ contre 51 un an plus tôt) montre que rien n'est jamais définitivement acquis. Il faut s'interroger pour savoir si la nouvelle politique agricole commune ne va pas accélérer ce phénomène, lourd de conséquences pour notre balance commerciale.

La politique industrielle menée par les pouvoirs publics doit veiller à valoriser les atouts de l'agriculture française. L'adoption récente de règlements communautaires relatifs aux attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires, ainsi qu'à la protection des indications géographiques et appellations d'origine pour ces mêmes produits est encourageante.

• Mais, les interventions publiques restent nécessaires pour adapter les filières les plus fragiles, poursuivre la politique de qualité et faire face aux incidences de la nouvelle politique agricole commune. Toutes ne seront pas négatives pour les industries agroalimentaires françaises, notamment parce que la baisse programmée des prix des céréales allègera les frais financiers des entreprises d'aval. Cependant, le secteur disposera, globalement, de garanties réduites par rapport à la situation antérieure.

Sans revenir aux chiffres d'il y a quelques années - 523,7 millions de francs de subventions d'investissement en 1987, contre 230,9 en 1991 -, il paraît indispensable de préserver le potentiel d'adaptation des industries agroalimentaires françaises, la diminution de la dotation budgétaire disponible ayant entraîné une sélectivité renforcée des interventions publiques.

Des priorités ont été retenues (abattage, découpe des viandes de boucherie et transformation des fruits), d'autres secteurs sont éligibles aux aides, sous réserve, parfois, qu'ils présentent un intérêt exceptionnel. D'autres en sont exclus. Il faut respecter ces priorités, mais en veillant à apporter les financements nécessaires. La baisse de 15 % des crédits, en 1993, ne peut que faire naître des inquiétudes pour l'avenir.

De même, la diminution continue des crédits de promotion intervenue depuis plusieurs années suscite des interrogations. Les crédits de promotion proprement dits diminuent de 5 millions de francs, ce qui représente 2,2 % après 5 % en 1992. D'autre part, les dotations des offices consacrés à la promotion stagnent, en francs courants, depuis 3 ans, à 55 millions de francs environ.

Ces diminutions des crédits de promotion sont inacceptables, surtout dans un contexte de tension accrue sur les marchés extérieurs.

Selon la SOPEXA, à quantités égales, les États-Unis consacrent 8 fois plus de crédits pour l'exportation des pommes au Royaume-Uni et 30 fois plus dans le secteur des vins. Des chiffres qui laissent rêver.

**Le Gouvernement a trop souvent affirmé que la réforme de la politique agricole commune redonnait une marge de manoeuvre aux politiques nationales, pour qu'on ne lui fasse pas grief des actions qu'il a mises en oeuvre afin d'améliorer la compétitivité de notre agriculture, qui constitue la première d'Europe et doit le rester.**

**Malgré un effort réel dans quelques secteurs - enseignement, préretraite notamment -, aucune politique d'ensemble n'a été définie, faute d'une finalité clairement établie. Aujourd'hui, il est urgent de dégager des perspectives économiques nouvelles, en se fondant sur le triptyque installation, modernisation, restructuration. Car la politique des structures doit constituer l'axe essentiel d'une nouvelle compétitivité. En particulier, il faut redonner confiance aux jeunes, leur donner envie de s'installer avec des perspectives de carrière qui ne soient pas bouchées.**

## CHAPITRE IV

### UNE POLITIQUE SOCIALE A RECONSTRUIRE

L'action sociale constitue un des secteurs de la vie agricole qui a connu les modifications les plus importantes au cours de cinq dernières années. Certes, le déclin démographique du monde agricole ne s'est pas amorcé au cours des dernières années. Mais, ce déclin s'est accéléré au cours des années 1980, avec un taux annuel de réduction des effectifs égal, chaque année, à 4 % entre les recensements de la population de 1982 et 1990. En huit ans, le nombre des agriculteurs a diminué de 500.000 environ, soit plus du double qu'entre les deux recensements précédents. La population active agricole ne représente plus, en 1990, que 5 % de la population active totale, contre 20 % trente ans auparavant.

Aussi, l'INSEE (1) estime-t-elle que si les évolutions constatées entre les deux derniers recensements de la population ne s'infléchissent pas, il n'y aurait plus que 700.000 exploitants agricoles en 1998. Encore ces résultats font-ils abstraction de toute restructuration supplémentaire induite par les conditions économiques et notamment par la réforme de la politique agricole commune et la mise en oeuvre d'un mécanisme de préretraite agricole. C'est dire l'importance toujours aussi grande que revêtira la politique sociale en agriculture au cours des prochaines années.

De ce point de vue, les cinq dernières années écoulées ont été marquées par la mise en oeuvre de la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles et ses conséquences qui demeurent douloureuses pour beaucoup d'agriculteurs. Au cours des dernières années, malgré la hausse des cotisations sociales qui en a résulté, le financement du BAPSA a été de plus en plus perturbé, ce qui fait craindre des difficultés croissantes pour l'avenir.

## **I - DES COTISATIONS SOCIALES EN FORTE AUGMENTATION**

### **A. UNE REFORME MAL MAÎTRISÉE DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES**

#### **1. Une réforme nécessaire**

Le monde agricole connaît un déclin démographique tel qu'il ne peut assurer seul le financement de sa protection sociale. Si, en 1960, on comptait 4 actifs cotisants pour un retraité, en 1990, ce rapport est passé à 0,59. L'examen du BAPSA par le Parlement traduit l'exercice de la solidarité nationale dans ce domaine, d'autant plus nécessaire qu'en 2010, le régime agricole ne compterait plus qu'un cotisant pour deux retraites.

Le monde agricole lui-même doit participer au financement de la protection sociale dans la mesure de ses possibilités et dans des conditions d'équité suffisantes. C'est pourquoi la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles, mise en oeuvre par la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, était sans doute nécessaire et il serait illusoire d'espérer tout retour en arrière à ce propos. Assise sur le principe à cotisation égale, prestation égale, cette réforme pouvait, à terme, préserver les conditions de l'exercice de la solidarité nationale à l'égard des agriculteurs.

A priori, on aurait pu estimer que le passage de l'assiette assise sur le revenu cadastral à une assiette fondée sur le revenu professionnel de l'exploitation, accompagnée du démantèlement des taxes sur les produits acquittées par les exploitants (céréales, oléagineux, betteraves), présentait des garanties suffisantes pour éviter les évolutions trop brutales : prise en compte des revenus selon une moyenne triennale, application progressive de la réforme sur une période de 10 ans.

Cependant, d'emblée, le Sénat avait souligné le décalage existant entre l'assiette des cotisations et la réalité des revenus perçus par les exploitants. Pour n'être pas propre au régime agricole, ces particularités expliquent les difficultés rencontrées depuis le début de l'application de cette réforme. La loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991 modifiant et complétant les dispositions du code

rural et de la loi n° 90 85 du 23 janvier 1990 relatives aux cotisations sociales agricoles et créant un régime de préretraite agricole n'a pas permis de régler ces difficultés d'autant que les conditions de sa discussion - lien établi entre les conséquences du rapport d'étape sur la réforme et la création d'une préretraite en agriculture, conditions de la discussion parlementaire dès lors qu'il s'agit de dispositions financières - n'ont pas permis de véritable débat dressant un bilan et prévoyant les adaptations nécessaires de la réforme.

En 1993, la totalité des cotisations d'assurance vieillesse sera assise sur le revenu professionnel, de même qu'une part croissante des cotisations d'assurance maladie.

Il en résulte une hausse toujours importante des cotisations, supérieure au rythme de progression du B.A.P.S.A.

## 2. Une hausse importante des cotisations

Le tableau ci-après retrace la structure du financement du B.A.P.S.A. en 1993.

### Évolution des recettes du B.A.P.S.A. entre 1992 et 1993

(en millions de francs)

Nature des recettes	Budget vote de 1992	Lieu de finances initiale pour 1993	Variation 1993 1992 en %	Part du total en %	
				1992	1993
<b>I. FINANCEMENT PROFESSIONNEL.</b>					
1 Direct (cotisations des assurés (1))	15 823	16 727	+ 5,7	18,93	19,58
2 Indirect (taxes sur les produits)	792	721	- 9,0	0,95	0,85
<b>TOTAL I</b>	<b>16 615</b>	<b>17 448</b>	<b>+ 5,0</b>	<b>19,88</b>	<b>20,43</b>
<b>II FINANCEMENT EXTRAPROFESSIONNEL.</b>					
1 Autres taxes dont : imposition additionnelle à l'impôt foncier non bâti TVA (1)	15 190	15 354	1,0	18,18	17,98
2 Compensations démographiques	27 565	26 792	- 2,8	32,95	31,36
3 Versement du fonds national de solidarité	5 917	5 653	- 4,5	7,08	6,62
4 Contribution de la caisse nationale des allocations familiales	967	779	- 19,4	1,16	0,91
5 Participation de l'État - remboursement par le budget général de l'allocation aux adultes handicapés - contribution de l'État aux prestations familiales subvention du budget général	5 866	6 008	+ 3,8	0,70	0,71
6 Compensations entre régime de non salariés (article 1051 I du code de la sécurité sociale)	1 308	937	- 28,4	1,56	1,10
7 Prélèvement sur le fonds de roulement	8 751	10 365	+ 18,4	10,47	12,14
6 407	7 477	+ 16,7	7,67	8,75	
260	-	100,0	0,31	-	
<b>TOTAL II</b>	<b>66 931</b>	<b>67 965</b>	<b>+ 1,5</b>	<b>80,12</b>	<b>79,57</b>
<b>TOTAL GENERAL.</b>	<b>83 546</b>	<b>85 413</b>	<b>+ 2,2</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

(1) TVA nette. Dans la nouvelle présentation adoptée pour cette recette, le montant brut s'élève à 16 496 millions de francs

Le financement du BAPSA par la profession est assuré par le versement de cotisations individuelles et cadastrales et par le produit de taxes acquittées sur certains produits.

Les recettes attendues à ce titre s'élèveraient, en 1993, à 17.448 millions de francs, soit une progression de 5 % par rapport au budget voté de 1992.

Compte tenu de l'accroissement plus rapide des recettes du BAPSA (+ 2,2 %), leur part dans le total des ressources du BAPSA passerait de 19,88 % en 1992 à 20,43 % en 1993, soit le chiffre le plus élevé depuis 1989 (20,48 %).

• En 1993, le produit des cotisations professionnelles s'élèverait à 16.727 millions de francs. Sa part dans le total progresserait de 18,93 % à 19,58 %, ce qui représente le chiffre le plus élevé de ces cinq derniers exercices.

L'accroissement de ces recettes serait, en effet, de 5,7 % par rapport au budget voté de 1992, soit plus de deux fois le rythme d'accroissement du BAPSA.

### Evolution des cotisations professionnelles

(en millions de francs)

Cotisations	Budget voté de 1992	Évaluation pour 1993	Variation 1993/1992 (en %)
Cotisations PFA	2 025	2 337	+ 15,4
Cotisations AVA	3 462	3 640	+ 5,1
Cotisations AVI	1 577	1 896	+ 20,2
Cotisations AMEXA	8 383	8 447	+ 0,7
Cotisations d'assurance veuvage	53	54	+ 1,9
Cotisations d'assurance personnelle	2	2	-
Cotisations de solidarité	257	283	+ 10,1
Cotisations acquittées dans les DDM	64	68	+ 6,3
<b>TOTAL</b>	<b>15.823</b>	<b>16.727</b>	<b>+ 5,7</b>

L'augmentation des cotisations AVI est directement liée à l'application, dans cette branche, de la réforme des cotisations sociales. La loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991 modifiant et complétant les dispositions du code rural et de la loi n° 90-85 du 27 janvier 1990 relative aux cotisations sociales agricoles et créant un régime de préretraite agricole, a organisé le passage intégral sur le revenu professionnel de ces cotisations d'ici à 1993. Compte tenu de la hausse des revenus intervenue en 1990, l'accroissement réel, en deux exercices, atteindrait finalement 494 millions de francs, contre une hausse estimée initialement à 350 millions de francs.

- Les taxes sur les produits (céréales, graines oléagineuses et betteraves) atteindraient 721 millions de francs en 1993, en réduction de 9 % par rapport à 1992.

Cette baisse tient compte de la diminution de 10 % de la taxe sur les betteraves que le gouvernement devrait mettre en œuvre, par décret, en 1993.

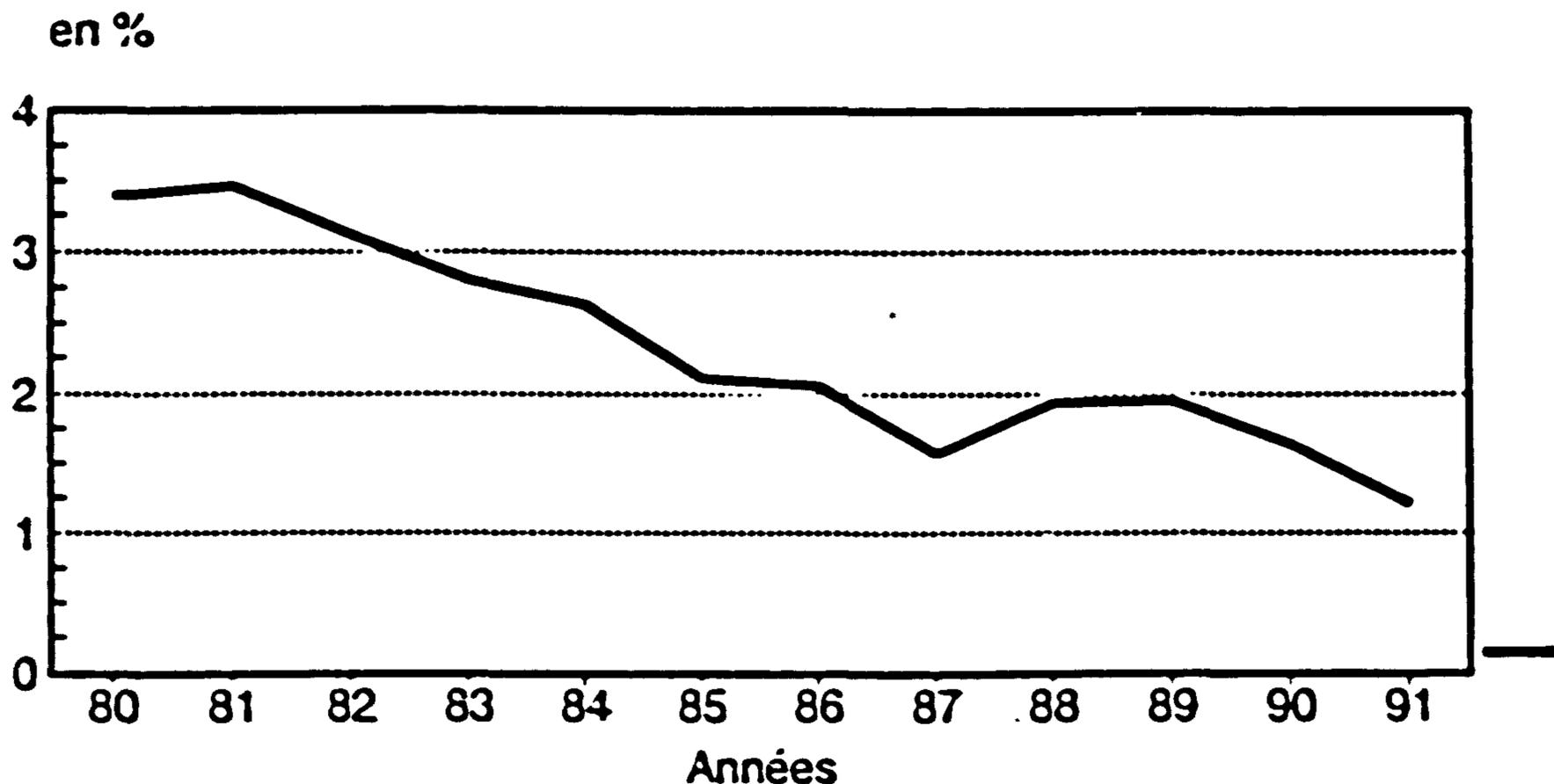
Comme en 1992, la progression des cotisations professionnelles sera donc, en 1993, environ deux fois plus rapide à celle de l'ensemble des recettes du budget annexe à structure constante, c'est-à-dire hors effet mécanique de la modification des règles d'inscription de la recette de T.V.A.

Les cotisations professionnelles représentent, par conséquent, une part croissante des recettes du budget annexe, en hausse de plus de deux points depuis 1988. Une telle modification de l'équilibre du financement du budget annexe paraît difficilement compatible avec la situation économique des agriculteurs français, d'autant que la réforme de la politique agricole commune supposerait une politique sociale plus ambitieuse.

Pour n'être pas nouvelle, cette évolution explique que le solde des transferts sociaux, dans le revenu agricole, s'il reste positif, tend à se réduire, ainsi que, corrélativement, la part de ce solde dans le revenu d'origine strictement agricole (revenu brut des transferts sociaux).

Le graphique ci-après montre la baisse continue de ce solde depuis 1989, qui contraste avec le rétablissement intervenu en 1987 et 1988.

**SOLDE DES TRANSFERTS SOCIAUX  
DE 1980 A 1991**  
en % du Revenu Brut Agricole  
hors transferts sociaux



Source: INSEE comptes de l'agriculture

Depuis 1981, les cotisations sociales ont augmenté de 6,1 % chaque année alors que les prestations sociales n'ont progressé que de 4,1 % par an.

Le Gouvernement reconnaît lui-même que la hausse des cotisations traduit la forte augmentation des cotisations d'assurance vieillesse, à relier à l'application dans cette branche de la réforme de l'assiette des cotisations sociales, aux relèvements des taux de cotisation en assurance-maladie, ainsi qu'aux compensations partielles du démantèlement des taxes sur les produits.

Voir le solde des transferts sociaux devenir négatif serait difficilement imaginable compte tenu des caractéristiques démographiques du monde agricole et des perspectives d'évolution au cours des années à venir. Cet état de fait souligne la nécessité de mettre en oeuvre une véritable politique sociale en agriculture.

## **B. METTRE EN OEUVRE UNE VERITABLE POLITIQUE SOCIALE EN AGRICULTURE**

**Aujourd'hui, la mise en oeuvre de la réforme de l'assiette des cotisations sociales doit encore être modifiée. Par ailleurs, cette réforme a laissé entier le problème de la modicité des retraites agricoles.**

### **1. Une assiette à aménager**

**Certaines demandes des organisations professionnelles agricoles n'ont pas été retenues par le Gouvernement, le 20 juillet dernier, comme elles ne l'avaient pas été lors de la préparation de la loi du 23 janvier 1990 reformant l'assiette des cotisations sociales en décembre dernier.**

**Ces propositions visent à déduire les déficits de l'assiette des revenus professionnels, sous la forme soit des reports déficitaires, soit des amortissements réputés différés.**

Les objections exposées par le Gouvernement sont de quatre ordre. Elles tiennent aux éléments suivants :

**Objections à une adaptation de l'assiette des cotisations sociales agricoles selon le Gouvernement**

**1. Objection technique :** La moyenne triennale de l'assiette sociale répond partiellement au problème . elle permet d'atténuer les écarts pouvant apparaître d'une année sur l'autre, comme les reports des déficits au plan fiscal

**2. Harmonisation avec les autres régimes sociaux :** l'assiette des cotisations et de la contribution sociale généralisée des non salariés non agricoles réintègre les reports déficitaires . Leur prise en compte entraînerait une distorsion entre les régimes et remettrait en cause l'objectif d'harmonisation.

**3. Inégalité entre exploitants au réel et au forfait :** Les agriculteurs au forfait ne pouvaient pas déduire de leur assiette de cotisations des reports déficitaires puisque les revenus calculés forfaitairement sont toujours positifs.

**4. Diminution de l'assiette et donc coût financier pour le R.A.P.S.A. :** Le groupe de travail constitué à l'initiative du Premier ministre en juin 1992 a examiné les avantages et les inconvénients que pourrait présenter la création d'une seconde modalité d'assiette, sous la forme d'une assiette annuelle en plus de l'assiette triennale . Cette proposition étendrait à tous les exploitants la possibilité de choisir entre ces deux options d'assiette, comme la loi du 31 décembre 1991 l'autorise pour les seuls agriculteurs âgés de plus de 55 ans qui veulent réduire progressivement leur activité

Outre les fluctuations et les régularisations permanentes de cotisations qui s'ensuivraient pour les agriculteurs choisissant une assiette annuelle - à l'inverse des effets de l'assiette triennale - il convient d'étudier préalablement tous les aspects techniques qu'entraînerait la création de cette option . Ces études sont en cours

Il est vrai que la moyenne triennale permet déjà d'atténuer les fluctuations du revenu agricole et que le caractère particulier de l'année 1990 a soulevé des difficultés dès l'application de la réforme dont on peut croire qu'elles resteront exceptionnelles. Mais, l'objectif d'harmonisation ne peut être invoqué pour refuser toute adaptation des cotisations sociales payées par les agriculteurs. Il explique simplement que le problème ne concerne pas le seul régime agricole. Mais qui peut dire que les autres non-salariés n'éprouvent pas les mêmes difficultés ?

De même, l'inégalité qui serait créée entre exploitants au réel ou au forfait avec la prise en compte des déficits ne tient pas car les forfaits prennent en compte les conditions d'exploitation. En cas de baisse du revenu, ils sont adaptés en conséquence. De plus, opter pour le forfait correspond à un choix fait, en pleine connaissance de cause, par l'agriculteur.

La seule objection valable à la prise en compte des déficits d'exploitation, d'une manière ou d'une autre, réside en réalité dans le financement du B.A.P.S.A. et la nécessité dans laquelle se trouverait l'État de trouver une recette supplémentaire d'un montant équivalent.

L'étude de la meilleure assiette possible - moyenne triennale tenant compte des déficits ou assiette annuelle - concerne les modalités techniques de l'adaptation, dont on peut discuter. Le maintien de l'assiette triennale offrirait la garantie de lisser les évolutions, tant pour les exploitants que pour le budget annexe. A l'inverse, ouvrir l'option en faveur de l'assiette nouvelle à d'autres situations exceptionnelles que la cessation d'activité (installation, modification structurelle des conditions d'exploitation...) et même à l'ensemble des exploitants, dès lors que le choix serait irrévocable pour une durée minimale - par exemple 5 ans - placerait chaque exploitant devant ses responsabilités. Mais sa poursuite ne doit pas servir de prétexte à un nouveau et long retard.

Personne n'a jamais prétendu que les agriculteurs ne doivent pas payer de cotisations tout en profitant d'une protection sociale. D'ailleurs, une cotisation minimale forfaitaire reste indispensable pour garantir le maintien d'une couverture minimale. Mais aujourd'hui, les agriculteurs attendent une modification de l'assiette des cotisations sociales. L'équité la demande, la situation économique l'exige.

## **2. Des retraites à revaloriser**

**Les retraites agricoles suivent l'évolution des pensions versées aux salariés, puisque la retraite forfaitaire est indexée sur l'allocation aux vieux travailleurs salariés et que la valeur du point servant au calcul de la retraite proportionnelle est revalorisée aux mêmes dates, chaque semestre, selon les mêmes coefficients que ceux applicables aux pensions de vieillesse et d'invalidité des salariés, prévus à l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale.**

**Au 1er juillet 1992, le minimum global annuel de ressources est donc de 37.080 francs pour une personne seule et de 63.110 francs pour un ménage, soit respectivement 3.090 et 5.535 francs par mois.**

**Certes, les revalorisations exceptionnelles qui ont été appliquées à titre de rattrapage aux retraites proportionnelles en 1980, 1981 et 1986, et dont ont bénéficié tant les agriculteurs déjà à la retraite que ceux encore en activité, ont permis, à durée de cotisation équivalente, d'assurer l'harmonisation des pensions de retraite des exploitants cotisant dans les trois premières tranches du barème de retraite proportionnelle, c'est-à-dire jusqu'à 15.724 francs du revenu cadastral (cinquante hectares environ) avec celles des salaires du régime général.**

**De même, un nouveau barème de points de retraite proportionnelle a été fixé par le décret n° 90-832 du 6 septembre 1990, qui réalise l'alignement total des droits à pension des exploitants disposant de revenus moyens ou plus élevés sur ceux des salariés.**

**Mais, pour les agriculteurs installés sur de très petites structures ou ayant cotisé sur un revenu au plus égal à 400 fois la valeur horaire du Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (S.M.I.C.), le régime n'assure qu'une retraite ne pouvant être inférieure à 26.274 francs, soit 2.189,5 francs par mois.**

**Si cette situation tend à devenir exceptionnelle en raison de l'évolution des structures de l'agriculture française, l'arrêt des exploitations inévitablement appelées à disparaître au cours des prochaines années, consécutivement à la mise en oeuvre de la réforme de la politique agricole commune place la revalorisation définitive des retraites versées aux exploitants au premier rang des objectifs de la politique sociale dont il convient de doter notre agriculture. Il est inadmissible de trouver encore des retraités, qui ont cotisé toute leur vie, et dont le niveau de prestation est inférieur au R.M.I.**

Mais, les conditions de plus en plus difficiles de financement du B.A.P.S.A. rendra en tout état de cause extrêmement limitée la marge de manoeuvre dont disposera le Gouvernement pour dégager les moyens de cette politique.

## **II - UN B.A.P.S.A. AU FINANCEMENT DE PLUS EN PLUS DIFFICILE**

Le financement du B.A.P.S.A. est marqué, depuis 1991 au moins, par un désengagement quasi continu de l'Etat. Déficit injustifié en 1991, abaissement du taux de la T.V.A. affecté au budget annexe en 1992 sont les deux préludes aux difficultés supplémentaires que connaîtra le budget annexe à l'avenir, toutes choses égales par ailleurs.

### **A. LE DESENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT**

#### **1. Le déficit injustifié de 1991**

L'exercice 1991 du budget annexe des prestations sociales agricoles s'est terminé par un déficit sans précédent. Egal à 1.381 millions de francs, ce déficit a permis au plan. du Gouvernement de faire des économies sur le financement du budget annexe, la subvention du budget général n'ayant représenté que 7,5 milliards de francs, au lieu de 10,1 milliards de francs inscrits en loi de finances.

Certes, le B.A.P.S.A. pour 1991 s'est finalement équilibré, en recettes et en dépenses, à 79.565,4 millions de francs contre 81.137 prévus initialement. Mais la différence, soit 1,9 %, n'explique pas la baisse de plus du quart de la subvention de l'Etat entre la loi de finances et le résultat définitif.

Le Gouvernement a mis à profit les bons résultats enregistrés par les agriculteurs en ce qui concerne leurs revenus au cours de l'exercice 1990, ce qui a entraîné une sous-estimation de l'assiette revenus professionnels.

Cependant, la baisse de sa subvention n'a été rendue possible qu'au prix d'un accroissement considérable de la charge d'intérêts payée par les caisses de mutualité sociale agricole afin d'équilibrer la trésorerie du B.A.P.S.A. Alors que 169 millions de francs étaient inscrits à ce titre en dépenses du budget voté de 1991, les intérêts versés à ce titre en 1991 se sont élevés à 405,76 millions de francs, rendant manifestement sous-évaluée la charge d'intérêts prévue pour 1992 et 1993.

Surtout, au moment où le solde des transferts sociaux dans le revenu agricole tend à devenir négatif, est-il opportun d'opérer une ponction de près d' 1,4 milliard de francs sur les réserves constituées par le budget annexe, le total du solde des exercices se trouvant désormais ramené à 2,1 milliards de francs ?

## 2. Les bouleversements de 1992

En 1992, le financement du B.A.P.S.A. a fait l'objet d'un bouleversement sans précédent, aggravé par une modification décidée par voie réglementaire.

- Un nouveau mécanisme de compensation démographique entre régimes de protection sociale de non-salariés a été mis en place par l'article 52 de la loi de finances pour 1992, au nom de la théorie chère au ministre délégué au budget d'utilisation des "trésoreries dormantes."

En élargissant le champ des régimes sociaux bénéficiant de la contribution sociale de solidarité des sociétés instituée par la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970, cet article a créé une compensation démographique entre les régimes concernés. Compte tenu des caractéristiques démographiques respectives des régimes des non-salariés non-agricoles (artisans, commerçants, entrepreneurs du bâtiment) et du monde agricole, ce nouveau dispositif permet d'abonder le B.A.P.S.A. Le Gouvernement a mis à profit cette solution ingénieuse pour récupérer indirectement les ressources financières de l'Organisation Autonome Nationale de l'Industrie et du Commerce (ORGANIC), régime d'assurance vieillesse des non-salariés des professions industrielles et commerciales, dont il ne pouvait disposer directement en application de la sixième directive européenne en matière d'harmonisation des législations nationales relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

En effet, parallèlement à la création de ce nouveau mécanisme de compensation, la loi de finances pour 1992 a abaissé de 0,6 % à 0,4 % la part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée

affectée au B.A.P.S.A. Ce double dispositif a donc permis à l'État de disposer d'une recette non-reconductible de 6,4 milliards de francs, au détriment de l'ORGANIC, sans que l'équilibre financier du B.A.P.S.A. soit en apparence, et en apparence seulement, altéré !

Au demeurant, dès 1992, la recette procurée au titre de cette nouvelle compensation est apparue, sinon incertaine, du moins fluctuante.

La commission des comptes de la sécurité sociale estime, dans son rapport de juillet 1992, que *"le montant affecté au B.A.P.S.A. dépassant de 842 millions de francs les ressources inscrites à son profit à ce titre dans le budget initial pour 1992, une nouvelle loi de finances devrait intervenir pour régulariser la décision prise par le Gouvernement"*. La commission précise que *"celle-ci trouve son origine dans le désir de compenser les conséquences pour le B.A.P.S.A. du changement de la prestation de référence pour le calcul des transferts de la compensation démographique vieillesse"*. (cf. infra l'étude de ce mécanisme).

En d'autres termes, non seulement l'État a fait main basse sur 6,4 milliards de francs mais la recette définitive pour le B.A.P.S.A. relative à ce nouveau mécanisme de compensation s'élèvera au moins à 7,242 milliards de francs. Certaines indications dont votre rapporteur a pu disposer évaluant plutôt cette recette à 7,4 milliards de francs, soit 1 milliard de francs de plus que la recette prévue initialement, ce qui permettrait effectivement à l'État de compenser la modification intervenue au début de 1992 des règles de la compensation démographique, sans devoir ajuster à la hausse la subvention du budget général du B.A.P.S.A.

Ce dernier constitue le seul régime social dont le Parlement ait à connaître. Cette situation particulière est la contrepartie de l'exercice de la solidarité nationale à l'égard du monde agricole. Dès lors qu'un examen et une approbation sont demandés au Parlement, on ne peut que souhaiter que la réalisation de l'exercice ne soit pas profondément modifiée par des décisions unilatérales du Gouvernement, sauf à nier la portée de l'autorisation parlementaire.

Or, compte tenu de la seconde modification intervenue en 1992 dans le financement du B.A.P.S.A., que reste-t-il vraiment de cette autorisation ?

- En effet, dès le 10 janvier, soit 10 jours seulement après la promulgation de la loi de finances pour 1992 au journal officiel, le décret n° 92-24 modifiant l'article D.134-3 du code de la sécurité sociale relatif au calcul de la compensation a prévu que, pour les seules années 1992 et 1993, la prestation retenue pour le calcul des

transferts entre régimes de salariés et régimes de non-salariés est celle servie en moyenne par l'ORGANIC (17.500 francs par retraite), et non plus celle servie par le régime des exploitants agricoles qui est d'un montant supérieur (19.000 francs environ).

Cette réforme, qui a été appliquée dès le calcul des acomptes fixés pour 1992, se traduit, pour les régimes de non-salariés, par une diminution d'environ 7 % des transferts qu'ils versent (CNAVPL, CNBF) ou qu'ils reçoivent (exploitants agricoles, ORGANIC, CANCAVA, CAMAVIC).

L'objectif de cette disposition est parfaitement clair : alléger la charge du régime général de quelque 1,5 milliard de francs en 1992, au détriment, principalement, du B.A.P.S.A., qui percevra, de ce fait, entre 1,2 et 1,4 milliard de francs de moins que la recette inscrite en loi de finances.

Cette disposition ne concerne pas le seul B.A.P.S.A., mais c'est donc sur lui qu'elle aura les effets les plus importants, dès 1992.

Sur la forme, tout le monde conviendra qu'un décret contresigné par pas moins de 11 ministres n'a pas été pris en 10 jours. A l'heure où l'on parle de modification des institutions, il y a là un déficit démocratique, qui prouve le peu de cas que le Gouvernement fait du Parlement. De même qu'en matière de réforme de la politique agricole commune ou de négociations du G.A.T.T., on ne peut que dénoncer avec solennité ce regrettable état de fait.

En pratique, ce mécanisme s'apparente, une fois de plus, à une tentative de limiter le déficit des uns - en espèce le régime général et, indirectement, le budget général - en alourdissant la ponction opérée sur d'autres agents économiques, c'est-à-dire l'ORGANIC, appelé à se substituer au régime général pour financer une part supplémentaire du budget annexe.

L'Etat défailant se livre donc à des montages financiers ingénieux, qui n'ont pour seule limite que l'imagination de ceux qui sont chargés de les mettre au service des objectifs que s'est fixé le Gouvernement.

D'ailleurs, la compensation démographique malade risque de connaître, à l'avenir, à son tour, une modification de cette nature.

### **Études en cours sur les transferts de compensation**

Comme le constate la commission des comptes de la sécurité sociale, *"les travaux de dénombrement menés chaque année par les régimes de sécurité sociale éligibles à la compensation démographique maladie aboutissent depuis plusieurs années à une importante surestimation globale du nombre des bénéficiaires de la sécurité sociale, eu égard aux données démographiques disponibles"*.

En septembre 1989, le ministre chargé de la sécurité sociale a demandé à la commission de la sécurité sociale de compensation que soient mis en place des groupes d'études chargés d'approfondir les recommandations du rapport déposé en mars 1987 par le groupe de travail présidé par M. BOUGON sur l'évaluation des mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale.

Le Président de la commission de compensation constitua alors, au sein de cette commission, trois groupes de travail respectivement chargés de :

- la mise au clair des définitions des paramètres de calculs ;
- l'étude des méthodes et des calculs de compensation ;
- l'analyse critique du fonctionnement du système transferts

Les résultats de ces divers travaux ont conduit à définir la méthode, d'une part, d'apurement des exercices 1988 à 1991, d'autre part, de détermination des transferts à compter de l'exercice 1992.

Même si les principes techniques de calcul des transferts de compensation maladie au titre des exercices 1992 et postérieurs restent à préciser, le régime général devrait bénéficier d'une régularisation égale, en moyenne annuelle, à 210 millions de francs et le régime agricole pour 105 millions de francs, sur la base des apurements concernant les quatre exercices écoulés (1988 à 1991). En contrepartie, la C.A.N.A.M. verrait sa charge s'alourdir de 300 millions de francs annuellement.

Ces résultats ne sont pas encore définitifs et leur ampleur apparaît limitée. D'ailleurs, le projet du B.A.P.S.A. pour 1933 table, non pas sur une revalorisation positive de la compensation maladie, mais sur une réduction des effectifs protégés en assurance maladie.

Cette hypothèse est justement prudente. Quoi qu'il en soit, cette modification encore à venir des règles de la compensation vieillesse introduit une incertitude supplémentaire dans le financement futur de la protection sociale agricole.

Pendant ce temps, les cotisations professionnelles augmentent plus rapidement que l'ensemble des recettes du B.A.P.S.A., comme l'illustre, une fois encore, le projet de B.A.P.S.A. pour 1993, ce qui ne fait que renforcer les inquiétudes pour l'avenir du financement de la politique sociale agricole.

## **B. UN FINANCEMENT INCERTAIN POUR L'AVENIR**

### **1. Le projet de B.A.P.S.A. pour 1993**

Le projet de B.A.P.S.A. pour 1993 illustre la réalité et les limites de la politique sociale mise en oeuvre par le Gouvernement depuis 1988, tant en ce qui concerne l'évolution des prestations sociales servies aux agriculteurs que les allègements des charges qui leur sont consenties.

- **Les dépenses d'action sociale s'élèvent, en 1993, à 85.025 millions de francs au lieu de 83.179 millions de francs en 1992, ce qui représente l'augmentation la plus faible des dernières années (2,2 % contre 2,7 % entre 1991 et 1992, 5,8 % entre 1990 et 1991 et 4,9 % entre 1989 et 1990).**

Les ouvertures de crédits supplémentaires se répartissent entre mesures acquises (+ 781,25 millions de francs) et mesures nouvelles (+ 1.064,75 millions de francs), soit un accroissement total égal à 1.846 millions de francs.

Elles s'analysent de la manière suivante :

	En milliards de francs	En %
<b>Crédits votés pour 1992</b>	<b>83.566</b>	
<b>Financement en 1993 de mesures déjà prises ou inéluctables,</b> dont :	<b>+ 1.108</b>	<b>+ 1,3</b>
. mesures prises en 1991	+ 781	
. évolution du nombre de bénéficiaires	1.192	
. augmentation du coût moyen des prestations et progression de la consommation	+ 1.519	
<b>Financement de mesures nouvelles 1993 proprement dites</b>	<b>+ 738</b>	<b>+ 0,9</b>
. relèvement des prestations vieillesse et invalidité	+ 565	
. relèvement des prestations familiales	+ 63	
. prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté	+ 110	
<b>Crédits prévus pour 1993</b>	<b>85.413</b>	<b>+ 2,2</b>

Les mesures nouvelles proprement dites représentent donc moins de la moitié (40 %) des ouvertures de crédits supplémentaires.

L'analyse par secteurs de dépenses fait ressortir :

- le coût de la croissance de la consommation médicale (+ 1.592 millions de francs, soit + 5,1 %);
- la poursuite de la dégradation de la structure démographique de la population agricole, tant en ce qui concerne les prestations vieillesse (- 999 millions de francs) que des prestations familiales (- 332 millions de francs);
- l'impact modéré des mesures nouvelles proprement dites pour 1993 (+ 738 millions de francs, dont 546 millions de francs au titre du relèvement des prestations vieillesse et 110 millions de francs au titre de la prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté).

(en millions de francs)

Nature des dépenses	Mesures déjà prises ou ineluctables			Actions nouvelles (1)	TOTAL
	Extension en année pleine des mesures prises en 1992	Incidence de l'évolution du nombre de bénéficiaires	Evolution du coût moyen des prestations et de la consommation		
Secteur des dépenses					
Prestations maladie		-	+ 1.592		+ 1.592
Prestations invalidité	+ 11,5	- 27,21		+ 8,71	- 7
Allocation de remplacement			- 3		- 3
Prestations familiales	+ 44,75	332,35	-	+ 62,60	- 225
Prestations vieillesse	+ 719,74	- 999,21	-	+ 546,47	+ 267
Cotisations sociales			- 70	+ 110,00	+ 40
Divers	+ 5,26	+ 166,59	-	+ 10,15	+ 182
<b>TOTAL</b>	<b>+ 781,25</b>	<b>- 1.192,18</b>	<b>+ 1.519</b>	<b>+ 737,93</b>	<b>+ 1.846</b>

(1) Actions nouvelles : coût du relèvement en 1993 des avantages vieillesse et invalidité et des prestations familiales et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté.

**• Le traitement des difficultés des agriculteurs reste donc limité.**

Certes, dans le cadre du plan d'accompagnement de la réforme de la Politique Agricole Commune, le Gouvernement a décidé, le 20 juillet, de reconduire le dispositif de prise en charge partielle d'arriérés de cotisations sociales. Un chapitre 46-06 est créé, à cet effet, au sein du budget annexe, doté de 110 millions de francs.

Pour des agriculteurs connaissant des difficultés temporaires de paiement de leurs échéances sociales, un crédit de 40 millions de francs est dégagé pour faciliter la mise en place, par les organismes de protection sociale agricole, de mesures d'étalement du paiement des cotisations.

L'ouverture d'un crédit destiné à la prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté constitue une avancée indéniable. Mais, compte tenu de la réduction du montant consacré à l'étalement des cotisations, l'effort supplémentaire de l'Etat en la matière restera, en 1993, limité les crédits dégagés s'élevant à 150 millions de francs, au lieu de 110 millions de francs en 1992.

De même des réponses spécifiques ont été apportées à des problèmes catégoriels ou particuliers :

- réduction des cotisations portant sur 10 % des cotisations techniques ont été accordées en 1991 aux producteurs spécialisés en viande ovine ou bovine ;

- à la suite du gel des 21 et 22 avril 1991, un échelonnement des cotisations agricoles sociales dues par les arboriculteurs victimes du gel a été autorisé dans dix départements (Tarn-et-Garonne, Tarn, Lot-et-Garonne, Haute-Garonne, Dordogne, Lot, Drôme, Ardèche, Maine-et-Loire, Gard).

Enfin, l'augmentation de la provision pour bénéfices réinvestis, disposition inscrite dans la deuxième partie du projet de loi de finances, conduira à une baisse des cotisations sociales agricoles, puisque les revenus professionnels retenus dans l'assiette des cotisations sociales sont calculés après déduction des bénéfices réinvestis dans les limites prévues à l'article 72 D du Code général des impôts qu'il est aujourd'hui proposé de revaloriser.

La crise profonde et durable que traverse le monde agricole suppose aujourd'hui que le Gouvernement utilise tous les instruments à sa disposition. Or, la politique sociale reste, pour l'essentiel, déterminée par les évolutions démographiques du monde agricole alors qu'elle pourrait constituer un des volets fondamentaux du soutien que l'État doit apporter à ce secteur, notamment par la nécessaire revalorisation des retraites versées aux agriculteurs.

Au demeurant, le Gouvernement précise, en réponse à votre rapporteur, que *"tous ces systèmes d'échelonnement et de prise en charge des cotisations sociales ou de leur retard de paiement s'ajoutent à la possibilité que détiennent les caisses de mutualité sociale agricole d'accorder des échéanciers de paiement sur leurs fonds propres"*. Il est vrai que le Gouvernement n'est pas le seul à faire un effort en faveur des agriculteurs. Au contraire, la prise en charge des difficultés financières des agriculteurs incombe avant tout au Crédit Agricole, appelé à financer un second fonds d'allégement des charges pour 1,2 milliard de francs, que le Gouvernement englobe indûment dans les mesures du plan d'accompagnement.

### **Le fonds d'allègement des charges financières des agriculteurs**

M. Michel SAPIN, Ministre de l'Économie et des Finances, et M. Louis MERMAZ, Ministre de l'Agriculture et de la Forêt, ont signé le 17 septembre 1992 avec M. BARSALOU, Président de la Caisse Nationale et de la Fédération Nationale du Crédit Agricole, une convention qui permet la mise en oeuvre du volet "désendettement" du plan d'adaptation de l'agriculture française à la réforme de la Politique Agricole Commune, annoncé par le Premier ministre le 20 juillet dernier.

Ce dispositif, alimenté par les produits des dépôts des notaires, dont la gestion est confiée au Crédit Agricole en zone rurale, est institué jusqu'en 1996 et doté de 1,5 milliard de francs.

Contrairement à la présentation qui en a été faite par le Gouvernement, on ne peut donc pas dire que *"l'Etat assurera le nouveau financement de ce fonds au moyen des revenus produits par la gestion des dépôts des notaires"*, puisque ces revenus sont tirés par le Crédit Agricole, qui assumera en réalité la charge de ce nouveau dispositif.

Il permettra la mise en place d'un nouveau fonds d'allègement des charges financières des agriculteurs, doté de 1,2 milliard de francs et qui prend le relais jusqu'à 1995 inclus, du fonds d'allègement créé en 1990. Il contribuera pour 300 millions de francs à consolider le fonds de garantie des calamités agricoles.

L'affectation des dotations du fonds d'allègement des charges répond aux objectifs fixés par le Premier ministre en juillet et précisés au cours de la concertation ultérieure :

le coeur du dispositif est l'aménagement de la dette des exploitants situés dans les secteurs (grandes cultures, élevage bovin et ovin) dans lesquels la réforme de la politique agricole commune affecte la rentabilité des investissements récemment engagés. En particulier, les jeunes agriculteurs placés dans cette situation bénéficieront d'une prise en charge d'intérêts sur leurs prêts d'installation contractés dans les quatre années écoulées ;

le fonds d'allègement permettra également d'aménager les charges des agriculteurs touchés indirectement par les effets de la réforme en cas, par exemple, de délocalisation de certaines productions (arboriculture, viticulture, horticulture). Les difficultés conjoncturelles de ces secteurs seront prises en compte ; elles seront traitées spécifiquement en 1993, année pour laquelle la dotation disponible sera de 600 millions de francs.

Ces artifices ne peuvent cependant masquer l'absence de réelle politique sociale depuis cinq ans. **Le Gouvernement a traité le problème du financement, mais sans en assumer les**

conséquences ni s'attaquer à l'autre volet indispensable de l'action sociale, les conditions de départ et d'allègement des dettes des exploitations.

En modifiant à plusieurs reprises les modalités de financement de la protection sociale agricole au cours des dernières années, il a pris le risque d'obérer gravement la réalisation de cet objectif à l'avenir.

## 2. Les incertitudes de 1994

- L'année dernière, la croissance des charges d'intérêt inscrits en dépenses du budget annexe était inquiétante. Celles-ci passaient de 169 à 300 millions de francs d'une loi de finances à l'autre. Encore convient-il d'observer d'une part, que la charge d'intérêt réelle, en 1991, s'est élevée à 405 millions de francs. D'autre part, la commission des comptes de la sécurité sociale estime que la charge d'intérêts correspondant au besoin de financement des caisses de mutualité sociale agricole est d'ores et déjà estimée à 300 millions de francs pour le seul premier semestre 1992. Un chiffre de 600 millions de francs sur l'ensemble de l'année paraît donc réaliste.

Dans ces conditions et dans l'attente d'une hypothétique accélération du versement de la subvention du budget général de la compensation démographique et de la compensation entre régimes de non-salariés, la simple reconduction, à 300 millions de francs, de la charge d'intérêts que devra supporter le B.A.P.S.A. en 1993 constitue donc une sous-estimation manifeste des besoins réels, dont le financement n'est pas assuré.

- Plus généralement, en 1994, l'ensemble du financement du budget annexe risque de poser des difficultés.

En 1994, deux phénomènes joueront en sens contraire, sans se compenser :

- la compensation démographique vieillesse devrait à nouveau être calculée en fonction de la prestation de référence versée par le B.A.P.S.A. puisque le décret du 10 janvier 1992 ne concerne que les années 1992 et 1993, ce qui majorerait les ressources du budget annexe. Compte tenu de la régularisation à venir en ce qui concerne la compensation démographique maladie, dont l'ampleur pour le B.A.P.S.A. reste à déterminer, le budget annexe pourrait à nouveau bénéficier de transferts en augmentation ;

- comme le constate la commission des comptes de la sécurité sociale dans son dernier rapport, "la répétition éventuelle en

*1993 de la ponction opérée sur le produit de la cotisation sociale de solidarité des sociétés au profit du B.A.P.S.A. provoquerait alors l'assèchement complet à la fin de cet exercice de la réserve constituée à ce titre".*

En d'autres termes, l'ORGANIC et les autres régimes de non-salariés non-agricoles se trouveront donc en déficit au mieux en 1994. Dès lors, et toutes choses égales par ailleurs, l'État devra, soit laisser la compensation démographique avec le B.A.P.S.A. jouer normalement et, par conséquent, combler le déficit de ces régimes comme le Code de la sécurité sociale lui en fait obligation <sup>(1)</sup>, soit interrompre cette compensation afin de préserver les conditions de financement de ces régimes, et combler la différence pour le B.A.P.S.A. Mais où trouver l'argent nécessaire, dans la conjoncture actuelle ?

Il paraît douteux que l'on revienne, en 1994, au mode de financement antérieur du budget annexe, car cela supposerait que l'État renonce à une part de la recette de la T.V.A. qu'il a récupérée au détriment du budget annexe. Aussi, la subvention du budget général, qui constitue la variable d'ajustement du B.A.P.S.A., devrait être sollicitée à hauteur du montant escompté pour 1993 de la compensation entre régimes de non-salariés (soit - 7,5 milliards de francs), que ne compensera pas le retour éventuel à une compensation démographique assise sur les prestations vieillesse servies par le B.A.P.S.A. (soit environ + 1,5 milliard de francs). Le solde de ces mouvements de crédits représente une dépense supplémentaire inéluctable d'environ 6 milliards de francs pour le budget de l'État.

Six milliards de francs pour le financement du B.A.P.S.A., en l'état actuel des choses, représentent une véritable "bombe à retardement" pour le Gouvernement quel qu'il soit qui sera en charge de ce dossier en 1994. Six milliards de francs, cela représente exactement le retard pris, depuis 1988, en ce qui concerne les dépenses économiques et d'investissement sur le budget de l'agriculture, ou bien encore, près de sept fois le montant nécessaire afin de porter la prime à l'herbe à 500 francs par hectare.

C'est dire l'ampleur des besoins financiers créés par l'impécuniosité de l'État, entretenue depuis cinq ans, ainsi que l'étroitesse de la marge de manoeuvre dont pourra disposer le Gouvernement pour la politique sociale agricole qui revêt pourtant un caractère tout à fait prioritaire pour préserver les bases de notre compétitivité, même si elle ne peut tenir lieu, seule, de politique agricole.

Les conditions de départ à la retraite des agriculteurs ne sont encore que partiellement assurées.

Mais, il faudra également prévoir l'accompagnement social de l'arrêt des exploitations appelées à disparaître et, plus encore, mener une politique au cas par cas d'allègement des charges des exploitants qui continueront à exister, notamment par une meilleure prise en compte de la capacité contributive réelle de chacun. Autant de défis auxquels il est aujourd'hui urgent de répondre dans un contexte financier rendu volontairement difficile par la charge sans cesse croissante de l'endettement public et la montée des dépenses de fonctionnement de l'Etat, dont le B.A.P.S.A. subit le contrecoup en ne disposant plus de recettes sûres et évolutives.

## CHAPITRE V

### LE DÉVELOPPEMENT RURAL À L'ABANDON

Depuis le 2 octobre 1992, le Gouvernement comprend un ministre de l'agriculture et du développement rural, qui a succédé au ministre de l'agriculture et de la forêt. Ce changement de dénomination a entraîné une modification des attributions ministérielles. Le décret n° 92-1135 du 12 octobre 1992 a prévu que le ministre de l'agriculture et du développement dispose, en tant que de besoin, de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Il stipule également que le ministre de l'agriculture et du développement rural préside, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de développement et d'aménagement rural.

La prise de conscience de l'importance de l'aménagement rural a donc été, pour le Gouvernement, très tardive. La stagnation depuis 1989 des moyens affectés à l'amélioration du cadre de vie et à l'aménagement de l'espace sur le budget de l'agriculture et la diminution des moyens qui y sont consacrés sur les crédits de l'aménagement du territoire sont les deux illustrations de l'état d'abandon dans lequel le Gouvernement a laissé le monde rural.

Au-delà de déclarations d'intention démenties par la suite (par exemple l'organisation d'assises nationales du monde rural) ou non encore entrées en vigueur (comme les dispositions fiscales du plan d'adaptation décidé lors du C.I.A.T. du 28 novembre 1991) ou bien des mesures dont la charge incombe à d'autres personnes publiques (telles la création, récente, d'une dotation de développement rural), le Gouvernement n'a jamais cherché à lutter contre la désertification du monde rural, bien qu'il n'en soit pas le seul responsable.

## I - L'AMÉNAGEMENT RURAL, PARENT-PAUVRE D'UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À LA DÉRIVE

Lorsqu'on interroge le Gouvernement sur la mise en oeuvre de l'objectif de réduction de nos déséquilibres les plus graves, on obtient invariablement la même réponse, consistant à expliquer que *"l'espace rural constitue un atout sous-valorisé du territoire national : son ampleur, son équipement, sa diversité, lui donnent un potentiel de développement aujourd'hui peu exploité"*. Le Gouvernement estime par ailleurs que *"dans le cadre de l'Aménagement du Territoire français, une attention particulière est portée à la contribution que l'espace rural peut apporter au développement économique et social du pays"*.

Cependant, cette pétition de principe ne rencontre aucun écho dans la réalité. Les diminutions de crédits sont telles que les initiatives récentes n'ont pas pu produire un quelconque effet sur l'aménagement de l'espace rural, dont les déséquilibres s'accroissent<sup>(1)</sup>.

### A. UNE BAISSÉ SENSIBLE DES CREDITS NATIONAUX

#### 1. Une diminution continue des moyens traditionnels

• Le fonds interministériel d'aménagement et de développement rural est avant tout destiné à soutenir le développement des entreprises, la diversification des activités agricoles et l'organisation des services aux professionnels et aux entreprises.

Trois objectifs ont été définis :

- diversifier les activités économiques en milieu rural ;

*1. Au demeurant, comment pourrait-il en être autrement lorsque l'on constate que le ministère de l'agriculture explique que le chapitre 61-84 article 10, qui constitue l'essentiel des autorisations de programme en ce domaine (203 millions de francs sur un total de 242 millions de francs), "permet le financement d'actions concentrées et coordonnées s'efforçant de remédier aux diverses causes de déséquilibres constatés dans certaines régions" (sic).*

- permettre à l'agriculture et à la forêt de continuer à occuper l'espace ;

- assurer des services de qualité à la population et aux entreprises.

Pour les atteindre, trois priorités ont été définies :

- la création, l'adaptation et la transmission d'entreprises (P.M.E., P.M.I., tourisme, artisanat) adaptées à leur environnement rural et au marché ;

- la diversification et l'évolution des activités agricoles en exploitant les ressources naturelles dans le cadre de programmes locaux, conduits dans la perspective d'une bonne mise en valeur de l'espace, et portant sur des filières ou des marchés identifiés ;

- l'organisation et l'adaptation des services aux populations et aux entreprises, pour répondre à l'évolution de leurs besoins, dans le cadre d'opérations coordonnées à l'échelle intercommunale et fondées sur le réseau des bourgs et des villes-centres.

*Le ministère de l'agriculture estime que "en raison de la concentration du F.I.D.A.R. sur des objectifs restreints et sur des zones prioritaires (le F.I.D.A.R. non contractualisé ne peut intervenir que dans les zones rurales fragiles), les aides versées ont un impact non négligeable au plan local."*

La réalité semble plus proche de la présentation des difficultés rencontrées dans la gestion du fonds, faite par la D.A.T.A.R., qui souligne que la principale difficulté *"est celle du suivi et de l'évaluation de l'impact des projets aidés, qui ne sont effectués qu'au niveau local sans possibilité de synthèse et de réaction au niveau central pour améliorer la prise de décision."*

L'évaluation actuellement faite est menée par les services déconcentrés de l'État. Il serait vivement souhaitable de la compléter par une analyse détaillée du devenir de chaque projet, qui devrait éviter les errements cités à votre rapporteur, concernant le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne, dont 16 % des actions ne semblent pas correspondre aux priorités définies.

En tout état de cause, cette évaluation indispensable ne peut masquer la baisse constante des crédits du F.I.D.A.R. depuis 1988 : 436 millions de francs en 1988 et 355 millions de francs en 1991 (en francs courants).

• Fin 1991, le C.I.A.T. du 28 novembre a décidé d'orienter les crédits du F.I.D.A.R. vers des créneaux porteurs d'avenir. Cette orientation a pris la forme de l'exigence faite, d'une part, aux projets aidés de disposer d'un potentiel commercial et, d'autre part, aux projets relevant du secteur concurrentiel d'associer un opérateur assumant une part appréciable du risque connu.

Cette orientation pourrait être approuvée, dans la mesure où le monde rural manque beaucoup de projets porteurs d'avenir. Mais, elle rencontre immédiatement une limite fondamentale tenant à la modestie des dotations budgétaires.

Ainsi, au 1er août 1992, 99,5 % des crédits de l'année avaient été consommés et le F.I.D.A.R., comme les années précédentes, n'a pas été épargné par la régulation budgétaire, d'autant plus dommageable que le gel de crédits ne peut porter que sur la partie des dotations qui n'est pas inscrite dans les contrats de plan. Ce gel s'est élevé, en 1992, à 30 millions de francs sur un total de 146 millions de francs.

La sélection des projets soutenus est d'ores et déjà drastique, puisque seul un projet sur quatre est retenu. Elle ne pourra donc que s'accroître à l'avenir, malgré l'augmentation des dotations du F.I.D.A.R. inscrite dans le projet de loi de finances pour 1993. De plus, compte tenu de la grande rapidité de mise en oeuvre des projets ruraux et des retards déjà pris dans la réalisation des projets soutenus par le F.I.D.A.R., il aurait été nécessaire de prévoir un montant équivalent pour les crédits de paiement et les autorisations de programme, ce qui ne sera pas du tout le cas, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances atteignant 530 millions de francs en autorisations de programme et 155 millions de francs en crédits de paiement au titre des mesures nouvelles.

Quant au F.I.A.M., ses moyens demeurent dramatiquement limités, malgré l'augmentation prévue en 1993 (45 millions de francs au lieu de 35 millions de francs les années précédentes) et ne pourront même plus être clairement suivis à l'avenir, puisque non identifiés sur un article particulier d'un chapitre du budget de l'aménagement du territoire.

A l'évidence, malgré leur intérêt, ces deux fonds ne peuvent constituer une réponse au défi que pose la désertification du monde rural. C'est pourquoi il convient de saluer la seule innovation introduite depuis 1988 en matière d'aménagement rural, c'est-à-dire la création d'une prime d'aménagement du territoire pour les petits projets, plus adaptés aux besoins des zones rurales.

## **2. L'aide à l'investissement industriel en zones rurales : une innovation dont l'application reste difficile.**

- La création d'une aide à l'investissement industriel en zones rurales a été acceptée par le Gouvernement lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1991. En la suggérant, les députés de l'opposition avaient souhaité disposer, en milieu rural, d'un instrument comparable à l'aide à la localisation d'activités créatrices d'emplois, dite "prime d'aménagement du territoire", qui a fait ses preuves malgré la modestie des moyens budgétaires qui y sont consacrés.

La nouvelle prime est ouverte aux entreprises qui s'engagent à créer 20 emplois ainsi qu'à celles qui, existant déjà, créent au moins 10 emplois représentant plus de 50 % de l'effectif initial. Le montant de l'aide peut atteindre 17 % de l'investissement réalisé.

La création d'une aide à l'implantation d'industries en zone rurale apparaissait d'autant plus nécessaire que l'agriculture perd des emplois depuis de nombreuses années, de manière continue et irréversible. De plus, il est indispensable de freiner, voire d'inverser la désertification des zones rurales. En permettant de ne pas répéter les erreurs du passé, cette obsession urbaine dont nous payons aujourd'hui le prix en termes de déséquilibres sociaux, économiques, éducatifs et culturels des grandes agglomérations, et, en particulier, des banlieues, la création d'emplois nouveaux en zone rurale éviterait la poursuite de l'exode rural.

**La désertification n'est pas inéluctable.** Les techniques de communication dont nous disposons aujourd'hui permettent aux entreprises d'être en contact permanent avec leurs clients et fournisseurs, quelle que soit leur implantation. C'est dire l'importance d'une incitation à la localisation en zone rurale, qui facilite l'inversion de la tendance à la concentration des activités en zone urbaine.

- Mais, un premier bilan de la procédure de P.A.T. petits projets souligne les deux difficultés rencontrées par cette procédure.

La première difficulté tient au retard apporté à sa mise en oeuvre. Les régions ont été sollicitées pour intervenir en collaboration avec l'État, ce qui suppose qu'elles en aient la volonté et, surtout, les moyens. Cette nécessité imposée par l'État a retardé considérablement la mise en oeuvre de la procédure, puisqu'au

31 juillet 1992, seules huit régions avaient signé une convention avec l'Etat, dont deux - Corse et Auvergne - où l'Etat aide seul les projets.

En autorisations de programme, 120 millions de francs étaient consacrés à cette aide en 1992, 143 millions de francs le seront en 1993. Le Gouvernement fait donc un effort, d'autant plus appréciable que le dispositif est en phase de montée en puissance.

Toutefois, les retards de la mise en oeuvre de l'aide - puisque deux ans au moins se sont écoulés entre sa création et sa mise en place effective - amènent lors du déblocage de la mesure une consommation très rapide des crédits. Il aurait donc été nécessaire de prévoir, d'une part une dotation en crédits de paiement équivalente à celle des autorisations de programme prévues pour 1993, ce qui est loin d'être le cas (les mesures nouvelles, en crédits de paiement, s'élèvent à 43 millions de francs) et, d'autre part, une consommation supplémentaire équivalente au décalage des autorisations de programme déléguées sur les crédits de paiement accordés en 1991 et 1992.

La seconde difficulté concernant cette procédure a trait à la pertinence du zonage établi. En effet, ce zonage est conditionné par celui de la prime d'aménagement du territoire dont la logique d'attribution est pourtant sensiblement différente. L'aide à l'implantation d'industries en zone rurale s'inscrit davantage dans un contexte de diversification de l'emploi que dans celui de localisation de grands projets industriels. De plus, la carte de la prime d'aménagement du territoire fait actuellement l'objet d'une enquête de la part de la Commission des Communautés européennes, ce qui pourrait accentuer le décalage entre les deux procédures.

Par ailleurs, on peut se demander pourquoi l'aide à l'implantation d'industrie en zone rurale a été conçue comme un instrument d'aménagement du territoire au niveau régional, qui constitue le niveau d'attribution de l'aide, alors que la responsabilité de l'aménagement rural incombe en priorité aux départements, en application des lois de décentralisation.

Cette aide intéressante demandera donc sans doute des adaptations, afin, notamment, d'accentuer la cohérence avec les crédits accordés par le biais de la prime d'aménagement du territoire. Intervenue en 1991, cette procédure nouvelle souligne le caractère tardif de la prise de conscience du Gouvernement en ce qui concerne l'aménagement rural. Les moyens mis en oeuvre, au-delà des dotations budgétaires, montrent les limites de cette action.

## B. UNE POLITIQUE QUI FAIT CRUELLEMENT DÉFAUT

Lors du C.I.A.T. du 28 Novembre 1991, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures destinées au monde rural. Peu sont déjà mises en oeuvre. Au demeurant, le report des Assises nationales du monde rural ne doit pas faire illusion. Les voies du renouveau rural sont connues, et les conclusions de la convention nationale tenue à Bordeaux, en février 1991, à l'initiative de la mission d'information du Sénat sur l'avenir de l'espace rural constituent un programme complet, que les résultats des assises locales menées par le Gouvernement au printemps dernier n'ont fait que confirmer.

Mais, ce report est symbolique du retard pris par le Gouvernement pour définir les bases d'une véritable politique rurale.

A l'heure où les crédits européens ne bénéficient que marginalement aux zones rurales fragiles de l'hexagone, l'État est davantage pressé de répartir l'argent des collectivités locales au nom de l'objectif de solidarité avec le monde rural, que de dégager des moyens nouveaux au service de la lutte contre la désertification.

### 1. Des crédits européens marginaux

Le règlement (C.E.E.) n° 4253/88 du Conseil, du 19 Décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (C.E.E.) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part, fixe les bases de la répartition des crédits des fonds structurels européens pour la période 1989-1993. Les critères choisis doivent *"assurer une concentration effective sur les zones souffrant des problèmes de développement les plus graves, tout en tenant compte des problèmes existant dans d'autres zones rurales, situées dans les régions des États membres qui sont caractérisées par des déséquilibres socio-économiques tels qu'ils menaceraient leur développement."*

• Les critères d'éligibilité aux dépenses allouées au titre de l'objectif 5 b) (développement des zones rurales) ont été fixés

par l'article 4 de ce règlement. Les zones rurales concernées doivent répondre à chacun des critères suivants :

- taux élevé de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total ;

- niveau bas de revenu agricole, exprimé notamment en valeur ajoutée agricole par unité de travail agricole ;

- niveau bas de développement socio-économique, apprécié sur la base du produit intérieur brut par habitant.

En outre, et sur demande de l'Etat membre, l'intervention communautaire peut également s'étendre à d'autres zones rurales caractérisées par un bas niveau de développement socio-économique, dans la mesure où elles répondent à un ou plusieurs des critères suivants :

- une faible densité de population et/ou une tendance à un dépeuplement important des zones ;

- le caractère périphérique des zones ou des îles par rapport aux grands pôles d'activité économique et commerciale de la Communauté ;

- la sensibilité de la zone à l'évolution du secteur agricole, en particulier dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune, appréciée sur la base de l'évolution du revenu agricole et du taux de la population active agricole ;

- la structure des exploitations agricoles et la structure de l'âge de la population active agricole ;

- les pressions exercées sur l'environnement et l'espace rural ;

- la situation des zones à l'intérieur des zones de montagne ou défavorisées.

La délimitation des zones éligibles aux dépenses de l'objectif 5 b) s'effectue donc sur la base de critères et de seuils communautaires et non nationaux. Compte tenu des critères nombreux et plutôt imprécis définis à ce sujet, la liste des régions éligibles ne pouvait qu'être difficile à établir. On en est ainsi arrivé à la situation paradoxale qu'un territoire très étendu, couvrant 17,3 % de la surface de la Communauté, peut être subventionné au titre de l'objectif 5 b), qui ne dispose pourtant que de ressources relativement limitées.

D'ailleurs, dans le deuxième rapport annuel qu'elle a établi sur la mise en oeuvre de la réforme des fonds structurels, la Commission des Communautés européennes estime que *"la diversité des régions de l'objectif 5 b) concernées permet d'observer que quelques doutes peuvent être émis quant à la ruralité de certaines, alors que d'autres sont nettement plus désavantagées et que d'autres encore ne figurent pas parmi les zones sélectionnées."*

• Pour la France, qui devrait pourtant bénéficier de manière privilégiée de ces crédits, il en résulte une grande incertitude, accrue par l'absence de définition du niveau territorial - région ou département - devant répondre aux critères fixés par la réglementation communautaire.

La France devrait bénéficier, entre 1989 et 1993, de 960 millions d'Écus, sur un total de quelque 2,8 milliards d'Écus alloués à ce titre. Cependant, la mise en oeuvre de ces crédits a commencé seulement dans le courant de l'année 1990.

De plus, l'intervention communautaire a manqué de cohérence. Alors que certaines parties du territoire sont éligibles aux programmes de développement des zones rurales, la Commission considère qu'elles ne devraient plus faire partie des zones susceptibles de bénéficier des primes d'aménagement du territoire. Curieux paradoxe, à l'heure où la Commission des Communautés considère que les interventions au titre de l'objectif 5 b) devraient être renforcées, compte tenu des tendances négatives qui continuent à affaiblir les zones rurales <sup>(1)</sup>, la Commission précise que ces interventions pourraient être élargies à de nouvelles zones, en fonction des ressources disponibles, sans modifier les critères de sélection et tout en respectant le principe de concentration.

La politique de développement rural doit créer les perspectives permettant de maintenir un nombre suffisant d'agriculteurs, diversifier les emplois dans les zones rurales, contribuer à un meilleur aménagement du territoire, accentuer l'effort en faveur du développement local et valoriser l'environnement.

Les crédits communautaires peuvent faciliter la réalisation de cette politique. Mais, compte tenu des perspectives financières de la Communauté, c'est-à-dire la concentration des moyens disponibles sur les zones les moins avancées, au nom de la nécessaire cohésion économique et sociale de la Communauté, les crédits dont pourra disposer la France au

*1. Commission des Communautés européennes. Doc. COM (82) 84 final du 18 mars 1992 Communication de la Commission. Les politiques structurelles communautaires. Bilan et perspectives.*

titre de l'objectif 5 b) n'augmenteront pas considérablement. Le "Paquet Delors II" prévoit simplement une augmentation de 50 %, globalement, des moyens disponibles pour les objectifs 2, 3, 4 et 5 b), alors que les quatre Etats-membres dont le produit intérieur brut est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire bénéficieront d'un doublement de leurs crédits. Même si la France pourra également profiter des moyens destinés à la réalisation de grands réseaux transeuropéens dans le domaine des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie, les crédits communautaires dont elle disposera à l'avenir, pour le développement rural, resteront donc limités. Or il semble que la C.E.E. n'a pas pris en compte les conséquences de la réforme de la politique agricole commune sur les risques d'accélération du déclin des zones rurales pour la France en particulier.

Il faut donc dégager des moyens sur le budget national, qui ne peut pas passer seulement par une redistribution des ressources des collectivités locales. Elles n'en auront plus les moyens, en particulier dans les zones en déclin. L'impôt tue l'impôt !

## **2. La redistribution des ressources des collectivités locales, palliatif à l'absence de politique d'aménagement rural**

• La loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République a créé une nouvelle dotation de développement rural. Cette dotation est financée par un prélèvement sur la progression annuelle de la fraction de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui est indexée sur la variation annuelle des recettes fiscales nettes de l'Etat.

Le montant de la dotation de développement rural est fixé par l'article 124 de la loi précitée à 300 millions de francs en 1992, 600 millions de francs en 1993 et 1 milliard de francs les deux années suivantes.

Ces ressources ont affectées aux communes visées à l'article 126 de la loi.

• Bénéficient de cette dotation les communautés de communes dont la population regroupée n'excède pas 35 000 habitants et dont la population de la commune la plus peuplée n'excède pas 25 000 habitants.

Bénéficient également de cette dotation les groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique et dont la population regroupée n'excède pas 35 000 habitants et dont la population de la commune la plus peuplée n'excède pas 25 000 habitants.

Les crédits affectés à ces catégories de groupements sont répartis entre les départements dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, qui tiennent compte, notamment, du nombre de communes concernées, de la population, du potentiel fiscal et, le cas échéant, du coefficient d'intégration fiscale tels que définis à l'article L.234-17 du code des communes.

Dans les zones de montagne, lorsque ces groupements comprennent des communes de moins de 15.000 habitants qui remplissent les deux conditions suivantes :

- la commune est chef-lieu de canton ou constitue une commune plus peuplée que le chef-lieu de canton ;

- le potentiel fiscal par habitant de la commune, est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de moins de 15.000 habitants et l'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de moins de 15.000 habitants ;

- le nombre de communes regroupées au sein des collectivités concernées peut être doublé.

Les attributions sont arrêtées par le représentant de l'Etat dans le département, sous forme de subvention, en vue de la réalisation de projets de développement économique élaborés par les communautés et groupements de communes, après avis d'une commission d'élus, qui évalue les attributions en fonction de critères objectifs comprenant notamment l'augmentation attendue des bases de fiscalité directe locale et les créations d'emplois sur le territoire de la collectivité ou du groupement considérés.

Bénéficient également de la dotation les communes de moins de 10.000 habitants qui remplissent les deux conditions suivantes :

- la commune est chef-lieu de canton ou constitue une commune plus peuplée que le chef-lieu de canton ;

- le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L.234-6 du code des communes, est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de moins de 10.000 habitants.

Dans les départements d'outre-mer, bénéficient de cette dotation les communes de moins de 20.000 habitants chefs-lieux de canton ou qui constituent une commune plus peuplée que le chef-lieu de canton. Les communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon en bénéficient également.

Les crédits affectés à ces communes sont arrêtés par le comité des finances locales. Pour la première année d'application du présent paragraphe, ils ne peuvent être inférieurs à 150 millions de francs. Le montant de ces crédits ne peut dépasser, en 1993, 40 % des ressources prévues et, en 1994, 30 % de celles-ci. A l'issue de cette période, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport retraçant notamment l'évolution du nombre de collectivités éligibles à la dotation. Au vu de ce rapport, il sera proposé une nouvelle répartition des crédits de la dotation du développement rural pour les années suivantes.

L'attribution revenant à chaque commune concernée est déterminée en fonction de la population, de l'écart entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10.000 habitants et le potentiel fiscal par habitant de la commune et de l'effort fiscal pris en compte dans la limite de 1,20.

L'effort fiscal est calculé en application de l'article L.234-7 du code des communes. Pour les communes membres d'un groupement de communes à fiscalité propre, l'effort fiscal est calculé en ajoutant aux taux de chacune de leurs propres taxes communales ceux appliqués par le groupement de communes aux bases respectives des dites taxes.

## **REPARTITION DE LA DOTATION DE DEVELOPPEMENT RURAL POUR 1992**

### **1. Répartition de la première part de dotation**

Après recensement effectué auprès des préfectures de département, il apparaît que 141 groupements de communes à fiscalité propre, situés dans plus de 44 départements, répondent aux conditions d'éligibilité à la première part de la dotation de développement rural en 1992.

56 départements ne sont pas concernés, actuellement, par cette répartition, soit parce qu'ils ne possèdent pas de groupements de communes à fiscalité propre, soit parce que leurs groupements ne remplissent pas les conditions d'éligibilité à la première part de la dotation.

### **2. Répartition de la seconde part de la dotation**

Il ressort de la répartition pour 1992 que 2 524 communes seront éligibles à la dotation, soit une attribution moyenne communale de l'ordre de 60.000 francs

28 communes sont exclues du bénéfice de la dotation sur la base du critère d'appartenance à une agglomération comprenant une ou plusieurs communes bénéficiant de la dotation ville centre, concours particulier de la dotation globale de fonctionnement

• L'objectif de ces dispositions consiste à favoriser les regroupements intercommunaux autour de projets de développement économique. Si les modalités précises de ces dispositions peuvent être critiquées, elles présentent donc ce mérite essentiel.

Cependant, le Gouvernement ne consent en l'espèce aucun effort financier. Il se contente de fixer des modalités nouvelles de répartition de ressources prélevées sur les collectivités locales.

Il est vrai que rien n'est plus délicieux que de disposer à sa guise de recettes d'autres personnes tout en ayant le sentiment de favoriser la solidarité nationale. Mais ce procédé ne peut masquer l'absence de réponse de l'État au défi que pose aujourd'hui le monde rural.

Le Gouvernement, face à la dérive des dépenses de fonctionnement de l'État qu'il a lui-même organisée, ne dispose plus d'une marge de manoeuvre suffisante afin de dégager des moyens nouveaux pour les interventions économiques structurelles.

L'absence de politique de développement rural constitue une des illustrations de cette impasse dans laquelle le Gouvernement se trouve. L'examen des crédits affectés à l'aménagement rural agricole confirme cette analyse, malgré les espoirs que fait naître le projet de budget.

## **II - L'AMENAGEMENT RURAL AGRICOLE : UN OBJECTIF QUI RESTE MARGINAL.**

### **A. DES CREDITS EN REGRESSION**

#### **1. Les comptes spéciaux du Trésor à vocation agricole : une baisse inquiétante des moyens du fonds forestier national**

Les comptes spéciaux du Trésor dont les dépenses sont comptabilisées parmi les concours publics à l'agriculture sont au

nombre de trois : fonds forestier national, fonds national pour le développement des adductions d'eau et fonds national des haras et des activités hippiques.

L'ensemble de ces crédits ne représente guère plus de 1 % de l'ensemble de ces concours. Toutefois, ils sont fondamentaux pour les secteurs concernés, notamment en termes d'aménagement rural.

• Le fonds national pour le développement des adductions d'eau a été conçu, dès son origine en 1954, comme un instrument financier de solidarité nationale. Il était destiné à aider les communes rurales à mettre en place leurs services publics de distribution d'eau et d'assainissement.

Aujourd'hui, les besoins changent de nature, notamment en matière d'alimentation en eau potable, mais ils restent très importants, compte tenu des exigences accrues en matière de qualité et de fiabilité de la distribution. De plus, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 prévoit l'élaboration de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (S.A.G.E.) qui fixeront les orientations générales de la gestion des ressources en eau.

S'agissant des problèmes spécifiques posés aux communes rurales, les objectifs principaux consistent à :

- améliorer encore le taux de raccordement des usagers aux ouvrages (75 % et 65 % respectivement aux réseaux et aux stations d'épuration à l'horizon 1995) ;

- accroître la capacité d'épuration des stations ;

- élever les niveaux de traitement de celles-ci.

Les besoins annuels d'investissements à réaliser d'ici la fin du siècle sont estimés à 10 milliards de francs en moyenne, répartis pour moitié entre l'adduction d'eau (4 milliards de francs pour l'amélioration et le renforcement des réseaux et 1 milliard de francs pour les dessertes nouvelles) et l'assainissement, afin d'assurer la poursuite et l'achèvement de la desserte et d'adapter en conséquence les capacités d'épuration.

Dans les conditions, il est urgent d'augmenter les moyens du fonds, qui ne progresseront que de 2,2 % en 1993, ce qui représente un chiffre inférieur à l'inflation prévue (2,8 %)

Les conventions signées dans 54 départements permettront sans doute d'accélérer l'affectation des crédits la réalisation des travaux et le paiement des subventions aux maîtres d'ouvrage.

Mais, le maintien du niveau de l'aide pratiquée par le FNDAE au profit des communes rurales pour faire face aux besoins décelés par les résultats du dernier inventaire impose d'augmenter les ressources du Fonds d'environ 100 millions de francs par an par rapport à 1992.

Cette amélioration de la ressource ne peut provenir que d'une réévaluation de la redevance perçue sur les consommations d'eau de l'ordre de 3 c/m<sup>3</sup>. Votre rapporteur le réclame depuis des années : il faut cesser de s'y opposer, en faisant à chaque fois référence abusive à l'indice des prix.

• La politique de la forêt remplit, elle-aussi, une fonction fondamentale de l'aménagement rural.

Selon le Gouvernement, *"les priorités définies des années précédentes seront pour l'essentiel maritimes en 1993."*

Cependant, la réforme de la taxe unique sur les produits forestiers rendue nécessaire par l'obligation de mise en conformité avec les règles communautaires, s'est traduite par une diminution très sensible des ressources du fonds forestier national, sans que, dans le contexte économique et social actuel, le relais soit pris par le budget de l'État.

De fait, les crédits du fonds forestier national seront réduits de 13 % en 1993, à 478 millions de francs, au lieu de 549,4 millions de francs en 1992.

Pourtant, des aides fiscales et les soutiens financiers du budget de l'État et du fonds forestier national restent nécessaires pour améliorer la gestion de la forêt française et mettre au point, en vue des boisements, un matériel forestier génétiquement amélioré.

La sauvegarde de l'espace forestier remplit également un rôle essentiel de protection de la flore et de la faune et de lutte contre l'érosion. Elle contribue à l'amélioration du cadre de vie et sa préservation devrait constituer un des éléments de la politique d'aménagement rural.

La politique forestière doit donc s'inscrire dans la continuité et le long terme. Ce n'est pas par une réduction des moyens que la France donnera à cette politique la dimension qui devrait être la sienne après le Congrès forestier mondial tenu à Paris en septembre 1991 et la signature d'une déclaration internationale sur les forêts, à Rio de Janeiro, en juin 1992.

## **2. Le budget de l'agriculture**

• Les crédits consacrés à l'amélioration du cadre de vie et à l'aménagement de l'espace rural sur le budget de l'agriculture ne représentent pas 5 % des dotations de l'ensemble du budget en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit moins de 2 milliards de francs. En autorisations de programme, leur part du total s'élève à 17,8 %, mais ils ne constituent qu'une dotation budgétaire limitée : 242 millions de francs en 1993, en baisse de 3,6 % par rapport à 1992.

Ces moyens sont répartis en cinq chapitres différents, dont la diversité montre le caractère incertain de la conception même de l'aménagement de l'espace rural qu'a le ministère de l'agriculture.

Le *chapitre 44-80, article 21*, sert à financer des actions de développement économique dans le cadre des contrats de plan Etat-région, notamment par le biais de subventions à des associations ou d'aides au recrutement de spécialistes. Le montant de ces crédits est inférieur à 8 millions de francs.

Le *chapitre 44-80, article 50*, presque entièrement contractualisé, contribue, à hauteur de 18 millions de francs, au financement d'actions portant sur :

- la relance des races rustiques ;
- le soutien aux organismes collectifs d'élevage en montagne (contrôle laitier par exemple) ;
- la promotion des produits montagnards de qualité ;
- l'amélioration du programme "bovins allaitants-Massif central" ;
- le programme national d'expérimentation concernant les systèmes extensifs et la pluriactivité.

Sur le *chapitre 61-44, article 22*, sont inscrits des crédits d'études préalables à des investissements portant notamment sur :

- les contrats locaux d'installation-reprise ;
- les actions de restructuration des services publics et privés ;

- les contrats de stations touristiques en espace rural ;
- les actions de stations expérimentales sur les nouveaux systèmes ou techniques d'exploitation.

Le chapitre 61-44, article 23 permet de cofinancer des opérations menées en faveur de l'amélioration de la production fourragère et de l'équipement des pâturages. Elles doivent être conformes aux conditions imposées par l'article 17 du règlement C.E.E. 797/85 afin d'être éligibles au remboursement de 25 % de leur financement par le F.E.O.G.A. Le montant des interventions est de l'ordre de 18 millions de francs.

Le chapitre 61-84, article 10 est presque entièrement contractualisé. 70 % des crédits de ce chapitre sont utilisés pour l'hydraulique agricole et 30 % pour l'aménagement rural.

Les crédits consacrés à l'aménagement rural au sens strict sur le budget de l'agriculture sont donc très limités.

De plus, depuis 1989, ces crédits ont diminué de 6,6 % en autorisations de programme (en francs constants) et de 0,6 % en crédits de paiement. Pourtant, cette évolution tient compte de l'accroissement de crédits observé en 1993 en crédits de paiement.

• En 1993, les moyens destinés à l'amélioration du cadre de vie et à l'aménagement rural progressent en effet de 9,6 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement, mais diminuent de 3,6 % en autorisations de programme (242 millions de francs, au lieu de 251 millions de francs en 1992).

Le plan d'accompagnement de la politique agricole commune se traduit par la revalorisation de 11 % de l'indemnité spéciale montagne (+ 196 millions de francs) ainsi que par l'abondement des crédits d'intervention pour l'aménagement de l'espace rural (+ 5,5 millions de francs). Au total, les mesures nouvelles s'élèvent à 174,6 millions de francs compte tenu de l'inscription sur le budget du ministère de l'Intérieur de moyens d'intervention, en application de la loi n° 91-428 du 13 mars 1991, en vue de la constitution de la dotation générale de décentralisation de la Corse.

Le projet de budget pour 1993 constitue donc l'amorce d'une politique de résorption des fragilités structurelles du monde rural, qui risquaient d'être aggravées par les effets de la réforme de la politique agricole commune.

## **B. L'AMORCE D'UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES FRAGILITES DU MONDE RURAL.**

**Le volet agricole d'une véritable politique d'aménagement rural devrait comporter trois éléments :**

- une volonté de corriger les handicaps naturels ;**
- la mise en oeuvre d'une politique de fixation au sol de la production, seule apte à éviter la délocalisation des exploitations ;**
- la compensation de la baisse des prix liée à la nouvelle politique agricole commune.**

Le projet de budget pour 1993, qui traduit à cet égard les engagements pris dans le plan d'accompagnement du 20 juillet dernier, comprend deux de ces trois éléments.

### **1. La revalorisation des indemnités compensatrices des handicaps naturels : un simple rattrapage**

L'article premier de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne a placé la prise en compte des handicaps que subissent les collectivités locales et les activités économiques dans tous les domaines et, notamment, pour l'organisation des productions agricoles et de leur mise en marché, parmi les objectifs particuliers de la politique de la montagne.

A ce titre, le ministère de l'agriculture et de la forêt met en oeuvre trois types d'aides.

• **Les aides directs aux agriculteurs comprennent les indemnités compensatoires de handicaps naturels, une majoration de la dotation aux jeunes agriculteurs, la bonification de prêts à taux réduits pour l'installation et la modernisation, des aides à l'acquisition de matériel agricole en montagne, une aide préférentielle à la construction, l'aménagement ou la rénovation des btaiments de l'élevage ovin, une aide préférentielle pour la rénovation des bâtiments et pour la protection de l'environnement en production porcine. Enfin, les aides particulières destinées à compenser les surcoûts de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (Articles 21 et suivants du règlement CEE 2328/91), concernent prioritairement la zone de montagne, qui comporte 21 projets sur 47.**

- Les aides au développement économique ont pour but de favoriser une bonne gestion de l'espace. Les améliorations pastorales s'élèvent à 18 millions de francs par an, le soutien aux races rustiques à 13 millions de francs par an et l'amélioration des équipements forestiers et le reboisement à 80 millions de francs par an.

Enfin, les aides à la promotion des produits agricoles de qualité représentent 3 millions de francs par an.

La principale mesure en faveur de la montagne concerne donc les indemnités compensatrices de handicaps naturels. Aussi, il convient de se féliciter de la revalorisation de 11 % dont elles font l'objet dans le cadre du plan d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune. Le coût de cette mesure, soit 196 millions de francs, devrait également permettre de prendre en compte la spécificité des élevages transhumants ovins.

En revanche, cette revalorisation moyenne ne pourra s'appliquer aux ovins en zone de haute montagne et en zone de montagne sèche, en raison du plafond communautaire de 121,7 Ecus par unité de gros bétail.

De plus, on peut observer un glissement progressif de la compensation des handicaps de la montagne vers les zones défavorisées, dans la mesure où, en 1991, un peu plus de la moitié des bénéficiaires seulement sont en montagne, contre les deux-tiers en 1984.

Surtout, la revalorisation retenue cette année constitue un simple rattrapage de la stagnation des années passées. Cependant, elle marque la nécessité de préserver la politique de correction des handicaps naturels qui constitue un des éléments essentiels de l'aménagement rural.

## **2. La création d'une "prime à l'herbe" : un premier pas pour éviter la délocalisation des productions.**

- La nouvelle politique agricole commune prévoit un plafonnement des primes par exploitation au niveau correspondant à un taux de chargement de 2 unités de gros bétail (UGB) par hectare à partir de 1996 ; un complément de primes sera versé dans les élevages bovins dont le chargement est inférieur à 1,4 UGB par hectare.

A l'échelon national, le plan d'accompagnement prévoit la création d'une prime à l'élevage extensif, dite "prime à l'herbe", destinée aux exploitations dont le taux de chargement est inférieur à 1 UGB par hectare.

Le taux de la prime est fixé à 120 francs par hectare en 1993 ; 275 millions de francs sont inscrits à cet effet dans le projet de budget de l'agriculture, complétés par un financement communautaire équivalent. Le montant de cette prime sera porté à 300 francs par hectare en 1995.

La création de cette prime constitue un élément positif car son mécanisme conduit à lier le soutien apporté aux éleveurs au sol qui sert de base à la production. A ce titre, elle pourrait être l'embryon d'une politique de fixation au sol des activités agricoles dans le secteur animal.

En effet, jusqu'à présent, les primes versées dans le secteur animal l'ont toujours été en fonction de l'activité, c'est-à-dire du nombre de bêtes. Ce système constitue un facteur de délocalisation des productions animales, car le montant des primes varie selon la conjoncture. Au contraire, les primes versées pour les productions végétales, telles les betteraves, sont liées à la surface, qui ne disparaît jamais, sauf modification fondamentale des conditions d'exploitation.

Les dispositions précises régissant cette nouvelle prime ne sont pas encore connues. Mais il est fondamental qu'elle soit assise sur la surface qui produit.

D'autre part, le seuil d'éligibilité de la prime, c'est-à-dire 1 UGB par hectare, a été fixé trop bas. S'il permet de primer 4,4 millions d'hectares de surface en herbe, beaucoup de régions d'élevage extensif restent exclues du dispositif, comme, par exemple, près de 50 % des exploitations du Massif central.

• Il est donc indispensable de porter à 1,4 UGB par hectare, c'est-à-dire le plafond fixé par la réglementation communautaire, le seuil d'éligibilité à cette nouvelle prime, tout en laissant à 1 UGB par hectare le plafond de versement de la prime. Un tel aménagement permettrait de primer 2,5 millions d'hectares supplémentaires, de même qu'1,2 million d'hectares de pâturages et parcours collectifs.

Au demeurant, la dépense supplémentaire rendue nécessaire par cette élévation du seuil d'éligibilité pourrait être limitée par une modulation du versement de la prime en fonction du chargement. une prime à 1 UGB par hectare. ; une demi-prime à 0,5 UGB par hectare.

Dès lors que la compétitivité devient le résultat d'un soutien à l'hectare, il est primordial de compenser le plus possible la première UGB, ce qui permet au producteur d'accepter une baisse de ses prix.

Ainsi, au plan communautaire, la surface toujours en herbe atteint 10 millions d'hectares et des primes sont versées pour 3 milliards d'Écus (1,7 milliard d'Écus au titre de la prime à la vache allaitante et 1,3 milliard d'Écus au titre du taurillon). A dépenses inchangées, cela permettrait de verser 300 Écus par hectare de surface toujours en herbe. Dans ces conditions, les naisseurs pourraient fournir des brouards à 10 francs le kg (au lieu de quelque 15 francs actuellement), ce qui permettrait à l'aval de la filière de récupérer les primes qu'il a perdues.

Un tel système, proche de celui existant dans le domaine de la betterave avec le quota A, laisserait au producteur le choix de porter sa production au-delà du seuil d'éligibilité à la prime. Mais il aurait un mérite essentiel, celui de mener une véritable politique d'aménagement du territoire en fixant la production.

Cette perspective de remplacement des primes existantes paraîtra sans doute utopique ou excessive à certains. Gageons pourtant qu'à terme, la prime à l'herbe deviendra l'axe principal de la politique de soutien aux productions animales.

Aujourd'hui, tout en étant vigilant en ce qui concerne les modalités pratiques de versement de l'aide, il est indispensable d'obtenir une majoration sensible de cette prime, afin de combler la différence de compensation établie par la réforme de la politique agricole commune, entre productions végétales et animales. La lutte contre la désertification est à ce prix, qui permet de maintenir la hiérarchie des coûts, donc des productions.

Parce qu'on fait plus d'aménagement rural avec la prime à l'herbe qu'avec le FIDAR, il est nécessaire de porter le montant de cette prime à 500 francs par hectare, quitte à faire le choix de diminuer d'autres soutiens.

\*

\* \* \*

La lutte contre la délocalisation des productions est fondamentale, car elle constitue le préalable à toute action tendant à maintenir les bases du développement rural.

La prime à l'herbe apparaît donc comme la seule lueur d'espoir en ce domaine, marqué par l'inaction du Gouvernement depuis cinq ans. On sait ce qu'il faut faire. L'aménagement rural ne doit plus être considéré comme le parent pauvre d'une politique d'aménagement du territoire vidé de sa substance.

Le monde rural ne constitue pas un monde à part. Il a droit à la même qualité de service que les zones urbaines. A un moment où la localisation des activités, et notamment de celles qui conditionnent l'avenir, comme la recherche, importe de moins en moins, il est paradoxal et regrettable de constater que la France, qui a toujours placé l'aménagement du territoire au centre de ses préoccupations, tout au moins dans le discours public, n'ait pas su faire reculer le désert qui envahit le monde rural.

## CONCLUSION

### UNE LOI D'ORIENTATION POUR L'AGRICULTURE DE L'AN 2000

Chaque grande mutation de l'agriculture française s'est accompagnée de la définition des axes de la politique menée par la Nation dans une ou plusieurs lois d'orientation.

Paradoxalement, la réforme de la politique agricole commune n'a entraîné aucune volonté particulière du Gouvernement de définir les grandes perspectives d'avenir du monde agricole. Les déclarations récentes du Ministre de l'agriculture et du développement rural, qui s'est déclaré favorable à une nouvelle loi d'orientation agricole, destinée à *"redonner une vocation et des raisons d'espérer"* au monde rural, n'ont pas permis d'apporter des éclaircissements sur les intentions du Gouvernement.

Pourtant, une nouvelle loi d'orientation est devenue indispensable, pour accompagner les bouleversements que connaîtra l'agriculture française d'ici l'an 2000.

Au cours des dix années à venir, la politique agricole doit se fixer trois objectifs :

- préserver la compétitivité de l'agriculture française ;

- assurer l'accompagnement social des mutations économiques de ce secteur ;

- favoriser le développement rural, élément indispensable d'une véritable politique d'aménagement du territoire.

Depuis cinq ans, le Gouvernement a manqué de moyens pour mettre en oeuvre ces trois objectifs. La baisse des crédits le montre, les déséquilibres accrus de notre territoire l'illustrent.

**Le Gouvernement a également manqué de volonté. Il a accompagné les évolutions, et, encore, trop tardivement, mais ne les a pas préparées.**

**Aujourd'hui, la prise de conscience des problèmes fondamentaux de l'agriculture française et du monde rural demeure trop inégale. Le Gouvernement n'a pas su dégager les perspectives d'avenir pour l'agriculture.**

**La conduite des négociations du G.A.T.T. apparaît, à cet égard, comme un symbole : celui d'une fermeté de principe prise sans souci du terrain et qui laisse aux agriculteurs le goût amer de la défaite et de l'abandon**

**Peu importe en définitive le moyen choisi, loi d'orientation ou programme permettant de dégager des crédits supplémentaires, mais il faut rompre avec cette spirale du déclin en mettant en oeuvre une nouvelle politique :**

**- définition d'une politique de restructuration, précisant les objectifs et moyens envisagés ;**

**- ouverture de nouveaux débouchés ;**

**- utilisation des possibilités offertes par la réglementation communautaire ;**

**- mise en place d'un plan d'allègement des charges fiscales et sociales des agriculteurs, leur permettant de développer une véritable pluriactivité ;**

**- développement des activités en milieu rural, notamment dans le secteur industriel et les services.**

**A l'avenir, le Gouvernement quel qu'il soit ne disposera que d'une faible marge de manoeuvre financière et budgétaire. Il serait illusoire de laisser croire que l'agriculture pourrait bénéficier de crédits substantiellement accrus. Des redéploiements seront donc nécessaires.**

**Mais tout n'est pas affaire de moyens. Les projets et les hommes comptent sans doute davantage.**

**Il faut redonner au monde agricole et rural des raisons d'espérer et rétablir la confiance que le pays place en lui.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 22 octobre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial, à l'examen du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1993.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1993 s'équilibrait, en recettes et en dépenses, à 88,513 milliards de francs, en progression apparente de 5,92 % par rapport au budget voté de 1992. Il a cependant expliqué que l'augmentation réelle du budget annexe n'était que de 2,21 %, car la présentation des recettes de taxe sur la valeur ajoutée qui lui sont affectées a été modifiée, de sorte que l'intégralité des recettes brutes figure désormais en son sein et les restitutions sont portées en dépenses du budget annexe.

Puis, le rapporteur spécial a abordé l'exécution du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1992. Il a indiqué que deux phénomènes d'ampleur inusitée étaient venus modifier les recettes du budget annexe :

- accroissement de près d'un milliard de francs de la recette perçue par le budget annexe au titre de la compensation entre régimes de protection sociale de non salariés ;

- modification du mécanisme de la compensation démographique, versée au titre de la vieillesse, entre l'ensemble des régimes de protection sociale. Cette modification a permis d'alléger d'environ 1,5 milliard de francs les charges du régime général et a entraîné une perte de recettes évaluée entre 1,2 et 1,4 milliard de francs pour le budget annexe des prestations sociales agricoles

Ces deux mécanismes continueront de jouer l'année prochaine, ainsi que l'a indiqué M. Roland du Luart, rapporteur spécial, en présentant les recettes du budget annexe pour 1993. C'est pourquoi, la recette tirée de la compensation démographique diminue de 2,8 % dans le projet de budget, alors que la compensation entre régimes de non salariés atteint 7,5 milliards de francs, en hausse de 16,7 %.

Après avoir noté la stagnation de la recette de TVA affectée au budget annexe des prestations sociales agricoles, il a souligné l'augmentation rapide des cotisations professionnelles en 1993, dont la part dans le total des recettes du budget annexe dépassera 20,4 % malgré l'abaissement à venir de 10 % de la taxe sur les betteraves. Constatant que cela représentait le chiffre le plus élevé depuis 1989, il a rappelé l'urgence d'un aménagement de l'assiette des cotisations sociales payées

par les agriculteurs, afin de mieux prendre en compte la réalité des revenus qu'ils perçoivent et, en particulier, les déficits qu'ils subissent.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a, enfin, relevé que l'accroissement de la subvention du budget général au budget annexe des prestations sociales agricoles représentait plus de la moitié de l'augmentation des crédits du budget de l'agriculture et du développement rural, c'est-à-dire 1,3 milliard de francs sur 2,4.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les dépenses du budget annexe pour 1993. Il s'est inquiété de la sous estimation de la charge d'intérêt inscrite au projet de budget, puisque la dépense prévue, soit 300 millions de francs, permet simplement de couvrir la charge du seul premier semestre de 1992.

En revanche, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, s'est félicité de l'inscription, sur le budget annexe, d'un crédit de 100 millions de francs pour la prise en charge des assiettes de cotisations sociales des agriculteurs en difficulté. Il a néanmoins relativisé cet effort financier, dans la mesure où les crédits consacrés à l'étalement des cotisations sociales diminueront, pour leur part, de 70 millions de francs.

Enfin, le rapporteur spécial s'est inquiété des perspectives du budget annexe pour 1994. Compte tenu de l'assèchement prévisible de réserves financières des régimes de protection sociale des non salariés, le budget annexe risque de se trouver privé d'une recette de 7,5 milliards de francs environ. Si la compensation démographique devait à nouveau être servie au budget annexe selon les règles existant avant 1992, il a, par conséquent, estimé à 6 milliards de francs le supplément de financement que le budget général pourrait être amené à verser au budget annexe en 1994.

A l'issue de cette présentation, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales**, a partagé l'analyse du rapporteur spécial. Il a, par ailleurs, souligné la modicité des pensions de réversion servies par le budget annexe.

**MM. Emmanuel Hamel, Jacques Sourdille et Jean-Pierre Masseret** se sont interrogés sur les perspectives de financement du budget annexe en 1994, notamment en ce qui concerne les recettes tirées de la compensation démographique entre l'ensemble des régimes de protection sociale.

Après les réponses apportées par le rapporteur spécial, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1993.

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, le budget de l'agriculture et du développement rural pour 1993.

En préambule, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a relativisé l'accroissement du budget de l'agriculture et du développement rural pour 1993, en raison de la part limitée que représentent ces crédits dans l'ensemble des concours financiers à l'agriculture, c'est à dire moins de 40 milliards de francs

sur un total de 150 milliards de francs environ. Or, ces concours n'augmenteront, l'année prochaine, que de 2 %, soit un chiffre inférieur à la hausse des prix prévue ainsi qu'à l'accroissement des dépenses publiques.

Au demeurant, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a souligné que si l'estimation des versements communautaires affectés à l'agriculture n'avait pas fait l'objet d'une révision à la baisse au cours de l'exercice 1992, l'ensemble de l'effort financier consenti en faveur de ce secteur diminuerait de près de 2 milliards de francs entre 1992 et 1993.

Par ailleurs, le rapporteur spécial a expliqué que plus de la moitié de l'augmentation des crédits de l'agriculture et du développement rural proprement dit était affectée à la subvention versée au budget annexe des prestations sociales agricoles qui représente près d'1,3 milliard de francs sur un total de 2,4 milliards de francs. Compte tenu des moyens supplémentaires consacrés à l'administration, soit 130 millions de francs, et à l'enseignement, pour 320 millions de francs, il a estimé à 500 millions de francs environ les crédits supplémentaires véritablement destinés à l'agriculture.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a expliqué que ces crédits traduisaient notamment la mise en oeuvre du plan d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune, annoncé par le Gouvernement le 20 juillet dernier. S'il l'a estimé insuffisante pour éviter tout risque de délocalisation des productions, il s'est, à cet égard, félicité de la création d'une "prime à l'herbe", qui pourrait limiter la désertification des zones rurales les plus fragiles, où se pratique un élevage extensif.

De même, le rapporteur spécial a souligné l'intérêt de l'accroissement des financements prévus pour les projets locaux de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, ainsi que de la revalorisation de 11 % de l'indemnité compensatrice de handicaps. Toutefois, il a déploré que cette mesure ne s'inscrive pas dans une véritable politique d'aménagement du territoire et de développement rural.

Après avoir souligné, par exemple, la diminution des crédits de paiement du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural, il a également regretté les insuffisances de la politique économique menée par le Gouvernement en faveur de l'agriculture. Rappelant la restructuration en profondeur qu'a connue le secteur laitier depuis l'instauration des quotas, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a appelé de ses voeux la mise en oeuvre d'une politique de restructuration des secteurs concernés par la réforme de la politique agricole commune : céréales, oléagineux et viande bovine. La création d'une préretraite agricole ne peut constituer qu'un des éléments de cette politique.

Par ailleurs, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a souligné la nécessité d'ouvrir de nouveaux débouchés aux agriculteurs, notamment en développant la jachère industrielle, ce qui passe par l'institution d'une obligation d'incorporation des carburants verts dans les produits pétroliers. Il a également regretté la modicité des moyens consacrés au boisement des terres agricoles et la diminution des crédits affectés aux offices par produits, ainsi qu'aux industries agroalimentaires et à la promotion des productions.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les dispositions fiscales intéressant l'agriculture dans le projet de loi de finances pour 1993. Il a expliqué que la suppression des parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, réclamée depuis plusieurs années par le Sénat, ne serait que progressive et partiellement compensée pour les collectivités locales concernées. L'allègement des charges de structure des agriculteurs revêt pourtant un caractère tout à fait prioritaire, en raison de la mise en oeuvre de la réforme de la politique agricole commune.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a ensuite appelé de ses voeux un aménagement de l'assiette des cotisations sociales payées par les agriculteurs, afin de tenir compte des revenus qu'ils perçoivent. Dans un même souci de ne pas entraver la performance économique de chacun, il a souhaité que les références de production retenues dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune soient les références individuelles des exploitants, sous réserve de l'exercice de la solidarité nationale par le biais de la prise en compte, pour une part, de la moyenne nationale de production.

Concluant son propos, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, s'est inquiété de l'issue des négociations internationales en cours dans le cadre de l'Uruguay round.

Après que **M. Ernest Cartigny** eut partagé l'analyse du rapporteur spécial, **M. Geoffroy de Montalembert** a souligné la faiblesse des prix des productions ovines, ainsi que la nécessité qui s'attache au respect de la préférence communautaire. Il s'est par ailleurs interrogé sur les crédits consacrés aux maisons familiales rurales.

**M. René Ballayer** a rappelé l'importance du développement des biocarburants aux Etats Unis et a insisté sur l'urgence d'un rééquilibrage entre la croissance des zones urbaines et la désertification du milieu rural.

**M. Emmanuel Hamel** s'est interrogé sur l'évolution des dépenses communautaires consacrées à l'agriculture française.

**M. Pierre Croze** s'est interrogé sur le financement des dépenses de promotion des produits agroalimentaires français, sur le soutien financier apporté au tourisme rural et sur le circuit de commercialisation des fruits.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, a regretté le maintien du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée sur les produits horticoles. Il a, par ailleurs, souligné les potentialités de développement agricole des pays d'Europe centrale et orientale.

Après les réponses apportées par le rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget de l'agriculture et du développement rural pour 1993.