

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME I

AGRICULTURE

Par M. Alain PLUCHET,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Desire Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Desiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Remi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marques, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pepin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucayet, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 7), 2947 (tome VIII), 2950 (tome I) et T.A. 732.
Sénat : 55 (1992-1993).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : Une agriculture en crise... ..	11
I. LE REVENU AGRICOLE	11
A. LES RÉSULTATS DE 1991	11
1. Le compte de la branche	11
a) Les livraisons	12
b) Les consommations intermédiaires	14
c) La valeur ajoutée	15
2. L'évolution du revenu	15
a) L'évolution générale	15
b) L'évolution par catégorie d'exploitations	16
c) L'évolution par départements	20
B. LES PRÉVISIONS POUR 1992	22
II. UNE AGRICULTURE FRAGILISÉE	23
A. DES MARCHÉS TOUJOURS DÉPRIMÉS	23
B. DES FRAGILITÉS MISES EN ÉVIDENCE	24
CHAPITRE II : ... déstabilisée par la réforme de la PAC... ..	27
I. UN PARI DOUTEUX	27
A. UN PROCÈS INSTRUIT À CHARGE	27
B. UNE JUSTIFICATION BUDGÉTAIRE CONTESTABLE	28
1. Le paradoxe budgétaire	28

	<u>Pages</u>
2. Le risque d'un financement reposant sur le contribuable ...	29
C. DES BÉNÉFICES À ATTENDRE HYPOTHÉTIQUES	30
D. LE VOILET EXTERNE DE LA RÉFORME : L'OBJECTIF DU GATT	32
II. LES GRANDES LIGNES DE LA RÉFORME ET LEUR TRADUCTION NATIONALE	33
A. LES GRANDES CULTURES	35
B. LES PRODUCTIONS ANIMALES	40
C. LES AUTRES SECTEURS	44
D. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	44
E. LES DERNIÈRES DEMANDES FRANÇAISES	47
III. LES CONSÉQUENCES SUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE ..	48
A. LA DÉCOUVERTE TARDIVE DE LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN D'ACCOMPAGNEMENT	48
1. L'allégement des charges fiscales et sociales	50
a) <i>L'allégement de la T.F.N.B.</i>	50
b) <i>L'augmentation de la provision pour investissements</i>	51
c) <i>L'étalement et la prise en charge des cotisations sociales</i>	51
2. L'aide à la modernisation et à l'extensification	51
a) <i>L'installation des jeunes agriculteurs</i>	51
b) <i>Le soutien des pratiques extensives ou respectant l'environnement</i>	52
3. Le désendettement	53
4. Les mesures conjoncturelles	53
B. DES CONSÉQUENCES SUR L'AMONT ET L'AVAL SOUS-ESTIMÉES	55
C. DES RISQUES DE DÉLOCALISATION ET DE CONCENTRATION DES PRODUCTIONS	56
D. DES CONSÉQUENCES NÉGATIVES SUR LE REVENU ET LA COMPÉTITIVITÉ DES EXPLOITATIONS	57

	<u>Pages</u>
CHAPITRE III : ... et particulièrement menacée par les négociations du GATT.	59
I. L'ÉTAT ACTUEL DES «NÉGOCIATIONS»	59
A. L'AGRICULTURE DANS LA NASSE	59
1. Une pression constante sur le dossier agricole	59
2. Le rejet du compromis DUNKEL	60
B. LA RELANCE DU CONTENTIEUX SOJA	61
C. LES PROVOCATIONS AMÉRICAINES	63
D. L'ÉCHEC DE LA RENCONTRE DE CHICAGO	63
II. LES PERSPECTIVES D'UN ACCORD TRÈS DÉFAVORABLE ..	64
A. DES CONSÉQUENCES EXCÉDANT LES EFFETS ATTENDUS DE LA RÉFORME DE LA PAC	64
B. LA FRANCE PARTICULIÈREMENT PÉNALISÉE	69
C. L'ÉCHEC D'UNE STRATÉGIE HASARDEUSE	70
CHAPITRE IV : Un projet de budget inadéquat	73
I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE	73
A. LE BUDGET DU MINISTÈRE	73
B. L'ENSEMBLE DES DÉPENSES BÉNÉFICIAIRES À L'AGRICULTURE ET À LA FORÊT	74
C. L'ÉVOLUTION PAR PROGRAMME D'ACTIONS	77
D. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS	81
1. Les dotations en augmentation	81
2. Les dotations en diminution	83
II. LE FINANCEMENT DES PRIORITÉS AFFICHÉES?	84
A. LES CRÉDITS TRADUISANT LA MISE EN OEUVRE DU PLAN D'ACCOMPAGNEMENT	84
1. L'aise au départ	84

	<u>Pages</u>
2. L'installation des jeunes	86
3. Le soutien des zones et des filières fragiles	87
4. Le développement des pratiques agricoles extensives et plus respectueuses de l'environnement	88
B. LE FINANCEMENT DES MISSIONS TRADITIONNELLES	93
1. L'enseignement et la recherche agricoles	93
2. La protection sociale et la solidarité	93
3. La politique de qualité	94
4. La forêt	95
C. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT	95
1. Le soutien de l'appareil agro-alimentaire	95
2. La bonification	96
3. L'aménagement rural	98
CONCLUSION	99

Mesdames, Messieurs,

Cette année, plus encore peut-être que les années précédentes, l'examen des crédits inscrits au budget du ministère de l'agriculture revêt un caractère quelque peu artificiel : il est manifeste que l'avenir de ce secteur réside bien davantage dans la mise en oeuvre d'une PAC réformée et dans l'issue qui sera trouvée aux négociations du GATT que dans l'évolution des lignes budgétaires nationales.

L'année 1992 restera, en effet, caractérisée, pour l'agriculture communautaire, par les négociations du GATT et la réforme de la politique agricole commune, cette dernière marquant un tournant historique dans la politique jusqu'ici menée. Mise en place en 1962, la PAC avait pour objectif de faire accéder la Communauté à l'autosuffisance grâce à un système incitatif de prix. Or, la PAC réformée obéit à une toute autre logique de maîtrise des productions et des coûts budgétaires et repose sur un mécanisme fondamentalement différent : un système d'aides directes substitué au soutien par les prix.

Cette réforme est la solution, contestable, finalement retenue après plus de quinze années de « tâtonnements » qui n'ont pas peu contribué à déstabiliser le monde agricole : institution des prélèvements de coresponsabilité dans le secteur laitier en 1977 puis mise en place des quotas (1984), création de « stabilisateurs » pour le colza et le tournesol pour la campagne 1986-1987, étendus sous la forme de quantités maximales garanties (Q.M.G.) aux céréales puis à tous les secteurs bénéficiant d'un soutien des prix, extension des taxes de responsabilité aux céréales en 1986, réduction des prix de soutien et gel des prix garantis, mise en place, à partir de 1989, d'une jachère volontaire...

Or, pour contestable qu'elle soit, cette réforme de la PAC aurait pu présenter, si elle n'était grevée d'hypothèques, l'intérêt d'enfin fixer, pour les agriculteurs, les nouvelles règles du jeu.

La première de cette incertitude, c'est celle qui pèse sur la pérennité de son financement.

La deuxième tient au caractère improvisé de cette réforme qui conduit, aujourd'hui, à réclamer de nouveaux aménagements, dont on n'avait apparemment pas songé à discuter lors de la discussion de la réforme : ramener la durée de la jachère de 5 à 2 ans, étendre la prime à la vache allaitante à certains troupeaux mixtes, faire prendre en compte le statut spécifique des GAEC, étendre la prime au blé dur à d'autres zones que les régions « traditionnelles », régler le cas des départements ayant connu des accidents climatiques successifs les pénalisant pour le calcul de leurs rendements de référence...

Tous problèmes découverts tardivement et qu'en dépit des déclarations apaisantes du ministre, il est loin d'être assuré qu'ils puissent être pris en compte.

Troisième hypothèque : les conséquences de cette réforme.

Lors de son audition devant la Commission des Affaires économiques et du Plan, M. Jean-Pierre Soisson est convenu que la préparation de la réforme de la PAC ne s'était peut être pas accompagnée d'une réflexion suffisante sur ses conséquences en matière de délocalisation et de concentration des productions. Si le système a été en partie bouclé par l'instauration de quotas de primes bovines, les autres secteurs, notamment les légumes et le hors sol, ne sont absolument pas à l'abri de transferts massifs de production vers les régions traditionnellement céréalières.

La réflexion a été, apparemment, aussi succincte sur les conséquences sur l'aval et l'amont de l'activité agricole. On semble découvrir que le machinisme agricole, l'industrie phytosanitaire, les semenciers, les organismes de stockage, les entreprises de première transformation sont elles aussi concernées !

Plus grave, la myopie totale manifestée par la Commission à l'égard des conséquences psychologiques de cette réforme, tant sur les producteurs que sur l'opinion publique.

A l'égard des agriculteurs tout d'abord, dont une fraction croissante, et dans certains cas majoritaire, du revenu sera tirée de subventions forfaitaires et non de leur activité économique. Mais aussi à l'égard de l'opinion publique, dont il n'est pas sûr qu'elle comprenne que les subventions versées ne constituent pas un bénéfice

supplémentaire pour l'agriculteur mais bien qu'il s'agit de la compensation d'une logique institutionnalisée de production «à perte».

Dernière hypothèque, enfin, l'articulation de cette réforme avec les négociations du GATT. Cette réforme, en dépit des dénégations, a aussi été conçue pour permettre un accord minimum au GATT, accord dont les termes ne devaient pas excéder les conséquences attendues de la réforme de la PAC. Or, l'état actuel des négociations témoigne de l'échec de cette démarche : à l'évidence le compromis de Washington excède les limites posées il y a à peine six mois par la réforme de la PAC.

Dans l'hypothèse où, sur cette base, la Communauté consentirait au GATT des engagements de réduction quantitative des exportations, sans rééquilibrage sérieux, elle condamnerait, de fait, l'agriculture française et communautaire à «payer deux fois». Elle ferait dans le même temps la preuve que la tactique adoptée : réformer la PAC pour présenter un front uni permettant de résister à des demandes supplémentaires des Etats-Unis, était, au mieux, une erreur.

Elle obligerait enfin à rapidement «réformer la réforme» afin de prendre en compte les sacrifices supplémentaires demandés à l'agriculture.

Par conséquent et plus que jamais, c'est l'incertitude qui prévaut.

Or, face à cette agriculture laissée sans repères, force est de constater que le projet de budget n'apporte pas de réponse satisfaisante.

Dans les trois domaines dans lesquels les pouvoirs publics nationaux conservent une certaine latitude d'action : l'allègement des charges financières, sociales et foncières, seul ce dernier point paraît pris en compte.

Pour le reste il s'agit bien, comme l'a d'ailleurs revendiqué le ministre, d'un «budget d'accompagnement du plan d'accompagnement». Encore reste-t-il très en retrait du minimum nécessaire.

CHAPITRE PREMIER

Une agriculture en crise...

I. LE REVENU AGRICOLE

De façon récurrente, la publication des chiffres, provisoires puis définitifs, de l'évolution du revenu agricole donne lieu à des appréciations contrastées.

C'est ainsi que les bons résultats annoncés pour 1989 (+ 9,4 %) et 1990 (+ 11,7 %) ont pu légitimement paraître étonnants alors que des pans entiers de l'agriculture française s'enfonçaient dans la crise.

Annoncée en baisse de 7,3 % à l'automne 1991, l'INSEE estime aujourd'hui la baisse du revenu agricole brut moyen en 1991 à - 2,2 %, avec de fortes disparités selon les secteurs

A. LES RÉSULTATS DE 1991

1. Le compte de la branche

L'examen du compte de la branche fait ressortir les composantes de cette dégradation :

- une diminution en valeur des livraisons (- 1 %), sous l'effet de la stagnation des volumes et de la poursuite de la dégradation des prix ;

- une diminution moindre des consommations intermédiaires (- 0,6 %) ;

- une diminution des subventions d'exploitation, qui ne permet pas de combler l'écart.

a) Les livraisons

• En valeur, les livraisons diminuent de 1 %, sous l'effet d'une diminution des prix agricoles de 1,3 %, alors même que les volumes livrés progressent faiblement (+ 0,3 %).

Comme l'illustre le tableau ci-après, le bilan est contrasté selon les secteurs :

Livraisons de produits agricoles

Produits	Evolution 1991/1990 (%)			Valeur 1991 (millions de F)
	Volumes	Prix	Valeur	
Céréales	4,0	-1,8	2,0	57679
dont : Blé tendre	-4,9	1,7	-3,3	32045
Orge	6,6	1,4	8,1	8361
Maïs	21,9	-9,2	10,7	12553
Fruits et légumes	-4,4	13,8	8,8	47539
dont : Pommes de terre	8,5	-3,3	4,9	4312
Légumes frais	8,3	11,6	20,9	22430
Fruits	-20,1	27,5	1,9	15675
Plantes industrielles	3,3	-10,4	-7,5	19745
dont : Betteraves	-6,0	2,3	-3,9	7878
Oléagineux	9,1	-18,4	-10,9	10626
Vins	-5,1	-4,2	-8,0	49524
Vins courants	-14,1	-0,2	-14,2	10667
Vins de qualité	-2,4	-5,2	-7,5	38857
Produits végétaux divers	3,6	4,1	7,9	9172
Total produits végétaux	-0,8	0,3	-0,5	183659
Bétail	3,9	-5,2	-1,5	66875
dont : Gros bovins	6,9	-8,1	-1,7	33833
Veaux	-0,5	-6,8	-7,3	10184
Porcins	2,4	-0,2	2,2	20574
Ovins, Caprins	-3,1	2,2	-1,0	3962
Autres animaux	5,7	0,2	6,0	22542
dont volailles	6,7	0,0	6,7	18970
Produits animaux	-2,8	-2,3	-4,8	55961
dont : Lait	-3,3	-2,4	-5,6	49686
Oeufs	3,9	0,0	3,9	5610
Total produits animaux	1,6	-3,3	-1,7	147378
Total produits agricoles	0,3	-1,3	-1,0	331037

Source : INSEE - Première n° 193 - avril 1992

● **Les produits animaux** connaissent l'évolution la plus défavorable.

Pour la deuxième année consécutive, la crise frappe dans les secteurs des gros bovins et des veaux, confrontés à des problèmes de déséquilibres entre l'offre et la demande sur le marché communautaire.

Le stockage public a ainsi augmenté de 59 % par rapport à 1990 et représente environ 1 million de tonnes, dont seulement 20 % pour la France. Les excédents viennent lourdement peser sur les prix : le prix des gros bovins reculent de 8,1 %, après une diminution de 6,9 % en 1990. Cette baisse cumulée ramène les prix au niveau atteint en 1986.

Le secteur laitier connaît également des difficultés. L'encombrement des marchés de produits laitiers se traduit pour la première fois depuis 1971, par une baisse du prix du lait à la production, et ce alors même que la collecte diminue. Les seules évolutions positives concernent les porcins et les volailles. La filière porcine bénéficie pour la troisième année d'une conjoncture très favorable, grâce à la baisse des capacités productives communautaires notamment aux Pays-Bas et l'accroissement des débouchés traditionnels en R.F.A.

● **Pour les productions végétales**, la situation est moins défavorable. Les livraisons de céréales augmentent nettement (4 %), mais leur prix diminue (- 1,8 %, - 9,2 % pour le maïs).

Pour les vins, les difficultés rencontrées dans l'écoulement des produits, conjuguées à une inversion de la tendance observée ces deux dernières années pour le prix des vins de qualité, expliquent une chute de 9 % de la valeur des livraisons.

La baisse de 18,4 % du prix des oléagineux, qui résulte de la pénalisation pour dépassement des quantités maximales garanties, entraîne un recul de 10,9 % en valeur, et la diminution du secteur « plantes industrielles » de 7,5 %.

Enfin, les fruits et légumes progressent sensiblement : + 8,8 % en volume. Les effets de la gelée d'avril sur les volumes ont été compensés par une forte augmentation du prix des livraisons, entraînant, finalement, une progression en valeur de près de 2 %.

b) Les consommations intermédiaires

● De leur côté, les consommations intermédiaires diminuent sensiblement en volume (- 1,6 %) mais la progression des prix (+ 1 %) rouvre le ciseau entre prix agricoles et prix des consommations intermédiaires. Globalement, les consommations intermédiaires diminuent en valeur de 0,6 %.

Consommations intermédiaires

Produits	Evolution 1991/1990 (%)			Valeur 1991 (millions de F)
	Volume	Prix	Valeur	
Consommations intermédiaires (hors TVA) dont :	- 1,6	1,0	- 0,6	134.152
Aliments pour animaux	3,8	- 1,8	2,0	45.952
Engrais	- 16,7	0,1	- 16,5	17.296
Produits pétroliers	0,6	1,4	2,0	9.706
Protection des cultures	- 5,9	2,7	- 3,4	14.646
T.V.A. non déductible	0,1	8,1	8,1	2.476
Consommations intermédiaires (hors T.V.A. déductible)	- 1,6	1,1	- 0,5	136.628

Source : INSEE Première, n° 193 - avril 1992

L'évolution la plus significative est la très forte réduction en volume des achats d'engrais : près de - 17 %. On n'avait pas enregistré de baisse aussi sensible des achats d'engrais depuis le premier choc pétrolier. Les agriculteurs avaient alors réagi aux fortes hausses de prix. En 1991, le prix des engrais est resté inchangé.

La réduction des utilisations de pesticides est moins forte, mais elle confirme la stabilisation déjà amorcée en 1990. Les variations de prix de ces produits, + 2,7 % dans l'année, restent comparables à celles des années passées.

Si, pour partie, cette réduction peut s'expliquer par la mise en oeuvre de meilleures pratiques culturales, plus respectueuses

de l'environnement, elle reflète aussi le souci des agriculteurs, confrontés au laminage de leur marge par la baisse des prix à la production, de réduire leurs charges d'exploitation.

c) La valeur ajoutée

Comme l'illustre le tableau ci-après, la valeur ajoutée brute des livraisons diminue de 1,5 %.

Compte de production

	Valeur 1990 (millions de F)	1991/1990	Valeur 1991 (millions de F)
Livraisons	333.281	- 1,1	329.736
Consommations intermédiaires	137.274	- 0,5	136.628
Valeur ajoutée brute des livraisons	196.007	- 1,5	193.108

La diminution de la valeur ajoutée en 1991 s'explique principalement par le net recul de la valeur des livraisons de produits agricoles, essentiellement sous l'effet de la diminution des prix à la production.

La part de la valeur ajoutée dans les livraisons passe ainsi à 58,6 %, en léger retrait de 0,2 point par rapport à 1990.

2. L'évolution du revenu

a) L'évolution générale

Compte tenu de la diminution sensible des subventions d'exploitation (13,5 milliards de francs, - 4,3 %), qui en 1990 avait permis la hausse du revenu agricole, le revenu brut agricole enregistre un recul de 2,7 %. Cependant, la réduction du nombre

d'exploitations (- 3,5 %), ramène la diminution du revenu brut agricole moyen en francs constants par exploitation à 2,2 %.

b) L'évolution par catégorie d'exploitations

Si l'on retient l'indicateur traditionnel -le résultat brut d'exploitation (R.B.E.), qui diffère du R.B.A. (revenu brut agricole) par l'exclusion du «hors exploitation» et par certaines corrections méthodologiques- le R.B.E. global atteint 122,5 milliards de francs, soit - 3,6 % par rapport à 1991, et le R.B.E. moyen par exploitation diminue de 3,2 % en valeur réelle.

Comme l'illustre le tableau ci-après, les évolutions sont contrastées selon les orientations.

Evolution du R.B.E. moyen par exploitation en valeur réelle

En % annuel

Catégorie	1990/1989	1991/1990
Exploitations à temps complet	11,2	- 2,7
Grandes cultures	- 1,9	0,1
. Céréales	- 1,8	8,1
. Autre agriculture générale	- 2,6	- 2,5
Maraîchage et fleurs	- 7,9	33,8
. Maraîchage	- 3,7	52,3
. Fleurs	- 10,4	15,5
Viticulture	36,7	- 18,2
. Vins de qualité	35,4	- 18,1
. Autre viticulture	38,4	- 19,9
Arboriculture fruitière	56,5	- 1,4
Bovins	7,7	- 1,1
. Bovins-lait	8,5	0,1
. Bovins-viande	11,9	- 1,3
Bovins-mixtes	6,3	0,2
Ovins et autres herbivores	14,0	5,6
. dont ovins	15,3	8,4
Hors sol	1,4	- 1,2
Polyculture	25,4	- 4,0
Autres orientations mixtes	5,2	0,9
Exploitations à temps partiel	7,5	- 12,6
Ensemble des exploitations	10,7	- 3,2

● Contrairement aux années précédents, la viticulture voit son revenu se dégrader (- 18,2 %).

Bien qu'il diminue de 18 %, le revenu moyen de la viticulture de qualité reste le plus élevé de l'ensemble des

orientations, sous l'effet notamment des fortes hausses de 1989 et 1990 (respectivement 70,9 % et 35,4 %).

En 1991, on assiste au repli des volumes moyens livrés (- 1,8 %) mais surtout des prix (- 5,1 %).

Cependant, en optique production, l'évolution du revenu est bien plus défavorable (- 47,9 %) : sous l'effet des gelées d'avril la production finale de l'orientation diminue en volume de 27,9 %.

Parallèlement, après six années de hausse, la croissance de la viticulture ordinaire connaît avec une baisse de 19,9 % un coup d'arrêt. Dans l'ensemble, les livraisons diminuent de 6 % en volume et de 4,3 % en prix. Le gel d'avril a amputé globalement la production finale de l'orientation de 31,7 %, le R.B.E. diminuant de 47,9 % en optique production, mais avec d'importantes disparités selon les vignobles.

● En arboriculture, le revenu moyen, par nature très fluctuant car très dépendant des conditions climatiques, a diminué de 1,4 % en 1991 après avoir progressé de 56,5 % l'année précédente. Cette évolution modérée masque des disparités considérables dues aux gelées d'avril qui ont provoqué des pertes de récolte localement très importantes, voire totales, en particulier dans le Sud-Ouest. En revanche, dans les zones moins atteintes, les arboriculteurs ont bénéficié des hausses de prix et voient leur revenu progresser de façon très significative. Pour l'orientation prise dans son ensemble, le volume des livraisons diminue de 11 %, les prix progressant de 19,3 %.

● Les exploitations horticoles ont connu, en 1991, une forte croissance de leur revenu (33,8 %). L'évolution très positive des volumes vendus, à laquelle s'ajoutent pour les maraîchers les cours en hausse, s'oppose à la détérioration des années précédentes. La tendance à moyen terme reste cependant négative.

Pour le maraîchage, le revenu moyen des exploitations augmente de 52,3 %. Cependant la tendance à moyen terme est nettement négative, la situation s'étant fortement détériorée en 1989 et 1990. Les très bons résultats de 1991 sont obtenus grâce à l'importance du volume de légumes produits (+ 7,8 %) en raison de bonnes conditions climatiques, et grâce à une forte hausse des prix (+ 11,6 %).

Pour la floriculture, l'évolution est positive (+ 16 %). Depuis 1986, le revenu moyen s'est tout de même amoindri

de 4 % par an. Le volume des livraisons augmente en moyenne de 7 % avec des prix en légère hausse (+ 2,8 %).

● Le R.B.E. moyen des exploitations céréalières spécialisées progresse de 8,1 % après avoir stagné, ou légèrement diminué, pendant trois ans.

La progression importante du volume moyen des livraisons (+ 9,8 %), grâce au retour à la normale de la récolte de maïs, même si les prix des livraisons baissent de 5,6 % toujours en raison de la bonne récolte de maïs mais aussi du dépassement des Q.M.G. des oléagineux, aura permis ce redressement du revenu.

● Pour la deuxième année consécutive, le revenu moyen de l'«autre agriculture générale» diminue de 2,5 %. Les livraisons moyennes progressent de 3,8 % en volume, et les prix diminuent de 2,1 %.

● Globalement, l'élevage bovin voit son revenu diminuer de plus d'1 %, après une hausse du revenu en 1990, alimentée par l'accroissement des subventions.

Le revenu moyen des éleveurs laitiers est resté stable en 1991 (+ 0,1 %), malgré l'importante réduction du nombre des exploitations. Les prix sont très nettement en baisse (- 3,8 %) : pour la première fois depuis l'instauration des quotas de production, le prix du lait baisse alors que la tendance négative se poursuit sur la viande.

Le R.B.E. par exploitation aurait diminué de 2,3 % sans les subventions qui progressent de 20,6 % en moyenne. Cette progression, malgré la diminution des aides au titre de la sécheresse dont le montant était très élevé en 1990, provient du paiement des aides liées au programme de restructuration laitière. Le faible montant des pénalités laitières joue également pour le maintien du revenu des éleveurs ainsi que l'allégement de la taxe foncière sur le non bâti.

Le R.B.E. moyen des producteurs de viande bovine, dont le niveau est le plus faible, a diminué de 1,3 %. La baisse de la valeur des livraisons (- 1,9 %) est significative : les volumes progressent de 4,5 %, les prix chutent de 6,1 % après avoir déjà perdu

4 % en 1990. C'est la baisse de prix la plus importante parmi l'ensemble des orientations.

Les subventions se maintiennent à un niveau élevé (+ 2,6 %). Les éleveurs ont bénéficié de versements importants dans le cadre du plan d'aide au revenu agricole, de l'allègement de la taxe sur le foncier non bâti et de la prise en charge d'intérêts. Au total, les subventions représentent, comme en 1990, 46 % du R.B.E.

● Pour les ovins et autres herbivores, les exploitations ont connu une augmentation de revenu de 5,6 % (+ 8,4 % pour les exploitations ovines). La légère amélioration des prix dans le secteur ovin a permis de compenser la baisse des ventes en volume. Mais cette évolution positive du revenu est due, une nouvelle fois, aux subventions qui progressent en moyenne de 12 % (+ 15 % dans l'élevage ovin grâce à l'augmentation de la prime à la brebis).

● Les exploitations hors sol connaissent un léger repli du revenu moyen (- 1,2 %), mais la tendance à moyen terme, grâce au redressement du prix du porc en 1989, reste positive. Les livraisons augmentent de 6,5 % en volume.

Les résultats des exploitations avicoles, dont la production est en nette croissance, paraissent meilleurs que ceux des élevages porcins malgré une évolution légèrement moins favorable du coût d'achat des aliments.

● Le R.B.E. moyen en polyculture diminue de 4 %. Comme pour les viticulteurs, l'évolution est négative mais tempérée par la place importante des céréales et surtout des légumes.

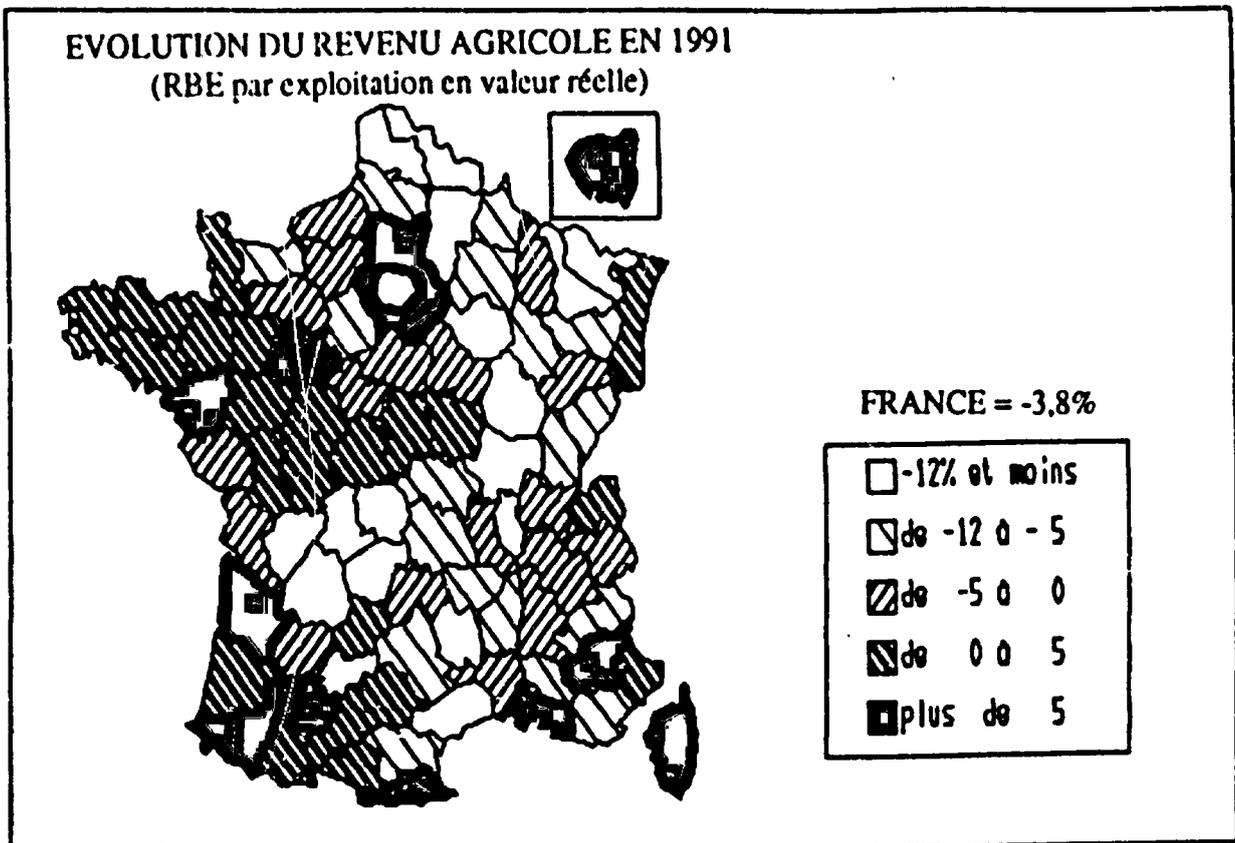
● Pour les autres orientations mixtes, le revenu connaît une croissance modérée (+ 0,9 %), la diversité importante des productions ayant contribué à sa stabilité.

c) L'évolution par département

Les comptes départementaux de l'agriculture mettent, eux aussi, en évidence la très grande dispersion des résultats selon les

situations : les Pyrénées Orientales progressent de 38 % , tandis que le Tarn-et-Garonne voit son revenu agricole diminuer de 40 % , soit un écart de plus de 75 points.

Le revenu est en hausse dans 40 départements, essentiellement les départements producteurs de fruits, lorsqu'ils ont peu subi les effets du gel, de légumes et de maïs. En revanche, les départements les plus affectés par la baisse sont ceux qui produisent des fruits, des vins de qualité, des bovins à viande ou des oléagineux.



Source : Agreste Etudes n° 14, mai 1992 - Les comptes de l'agriculture française de 1991 -

Or, si l'on replace cette évolution dans une perspective décennale, on constate un recul très net des régions pauvres (Creuse : - 47 % ; Haute-Vienne : - 43 % ; Corrèze : - 28 %) mais aussi celui des régions de grandes cultures (Pas-de-Calais : - 42 % ; Oise : - 36 %), alors que les départements qui progressent le plus sont essentiellement les départements viticoles. 1991 confirme donc une tendance à l'accentuation des disparités interdépartementales, les plus fortes baisses de revenu ayant touché les départements aux

positions relatives les plus faibles, accroissant l'écart entre les extrêmes.

Si on compare les positions du R.B.E. par unité de travail entre les années moyennes «1982» et «1990», on constate que le rapport entre les extrêmes (la Marne et la Creuse en début comme en fin de période) est passé de 8,2 à 14. Le rapport entre le revenu moyen des 10 départements les mieux placés et celui des plus pauvres est passé, quant à lui, de 4,71 à 4,85. La tendance à un accroissement des disparités de revenu se confirme donc, qu'on l'observe sur quelques années ou sur une plus longue période.

Enfin, il faut relever que replacé dans une perspective décennale, le revenu de la branche agricole est à peine maintenu par rapport au niveau atteint en 1980, année particulièrement défavorable. De 1981 à 1991, ce secteur économique a connu une dégradation tendancielle de son revenu de l'ordre d'1 % par an.

Cependant, sur la même période, le revenu net par exploitation progresse de 27,5 %, soit environ de 2 % par an sous l'effet de l'accélération de la diminution du nombre d'exploitations.

ANNÉES	82/81	83/82	84/83	85/84	86/85	87/86	88/87	89/88	90/89	91/90	Valeur 1991
Revenu brut agricole corrigé (optique livraisons)	+ 23,9	- 1,2	+ 9,6	0,0	+ 1,5	+ 4,8	- 2,3	+ 8,4	+ 10,6	- 2,7	145.632
Nombre d'exploitations	- 2,1	- 2,1	- 2,3	- 2,6	- 2,8	- 2,8	- 2,9	- 4	- 4	- 3,5	
R.B.A. / Exploitations	+ 13,7	- 7,9	+ 4,7	- 2,3	- 0,9	+ 4,6	- 2,6	+ 9,4	+ 11,7	- 2,2	

B. LES PRÉVISIONS POUR 1992

Traditionnellement, le compte prévisionnel présenté par l'INSEE à la Commission des comptes de l'agriculture est connu au

cours du mois de novembre. Il n'est pas aujourd'hui disponible, mais un certain nombre de prévisions peuvent d'ores et déjà être faites.

La production devrait être au mieux équivalente à celle de 1991 dans le domaine des grandes cultures, mais sensiblement plus élevée pour les vins et les fruits, l'année 1991 ayant été marquée par un accident climatique important au printemps. La production de gros bovins, de porcins et de volailles est en progrès depuis le début de l'année, tandis que la collecte de lait de vache a tendance à se réduire depuis le début de la nouvelle campagne.

La légère remontée des prix agricoles intervenue en fin d'année 1991 s'est interrompue. En mai 1992, le niveau général des prix agricoles à la production était inférieur de 4,6 % à celui de l'an dernier à la même époque. Cette baisse en glissement annuel pourrait persister à la fin de l'année.

Les prix des consommations intermédiaires évoluent peu : par rapport à l'an passé, la tendance est à la baisse modérée pour les aliments et les produits de protection des cultures, à la hausse pour l'énergie et les engrais.

Dans ces conditions, on pourrait assister à un nouveau fléchissement du revenu agricole moyen en 1992 : estimé à - 5,9 % le 24 novembre dernier. L'évolution du revenu suivant les secteurs sera de nouveau conditionnée par celle des aides versées, notamment dans le secteur de l'élevage.

II. UNE AGRICULTURE FRAGILISÉE

A. DES MARCHÉS TOUJOURS DÉPRIMÉS

Après une forte hausse des prix sur les marchés mondiaux en 1988 et 1989, la situation s'était complètement retournée en 1990, avec des baisses de prix, de l'ordre de 25 à 35 % pour le blé, le sucre et les produits laitiers. En 1991, les prix internationaux sont d'abord restés bas, puis ceux d'un certain nombre de produits (céréales, produits laitiers), se sont redressés, quoique inégalement, dans la seconde partie de l'année.

Cependant, la guerre commerciale que se livrent les principales puissances exportatrices a continué à abaisser les prix internationaux à des niveaux sans rapport avec les coûts

de production (70 \$ la tonne de blé en février 1991), dans le même temps que la désagrégation de l'U.R.S.S. et les suites de la guerre du Golfe contribuaient à réduire la demande solvable.

Parallèlement, les stocks mondiaux, notamment de céréales, sont restés à un niveau très élevé.

Au niveau communautaire, la situation n'a pas été plus favorable. Dans les secteurs des céréales et de la viande bovine, on assiste à un nouveau gonflement des stocks. Du 31 août 1991 au 31 août 1992, ceux de céréales sont passés de 17 à 23 millions de tonnes, ceux de viande bovine de 800.000 à plus d'un million de tonnes (au 25 septembre 1992). Dans le même temps, les prix des carcasses ont pourtant baissé de 11 % en France. En ce qui concerne les céréales, la baisse des récoltes, ne devrait détendre que partiellement la situation, compte tenu de la politique américaine de subventions généralisées à l'exportation et surtout du cours du dollar. Seuls, les stocks laitiers sont en réduction.

Enfin, sur le marché des légumes et surtout des fruits d'été, la grève des transporteurs routiers et des récoltes particulièrement abondantes dans certains cas auront provoqué une crise profonde et révélatrice d'un déséquilibre durable.

B. DES FRAGILITÉS MISES EN ÉVIDENCE

Confrontée à une mauvaise tenue structurelle des marchés, l'agriculture française se montre particulièrement sensible aux accidents qui peuvent l'affecter.

Il faut dire que ces dernières années ont été fertiles en aléas, qu'ils soient climatiques (sécheresses successives, gels et intempéries) ou économiques (importations massives de viande des pays de l'Est, grève des transporteurs routiers). Au-delà des difficultés immédiates engendrées, les déséquilibres durables suscités par ces différents «chocs» sont révélateurs d'une crise plus profonde. Jusqu'ici les pouvoirs publics y ont répondu par la mise en oeuvre de plans d'urgence successifs : mesures en faveur de la viande ovine et bovine, plan d'adaptation à la mi-novembre 1991, mesures spécifiques pour les fruits et légumes et plan d'accompagnement de la réforme de la PAC cette année...

De cette fragilisation témoigne la croissance du nombre des exploitations en difficulté au cours de la dernière décennie. De plus en plus d'exploitants, quelle que soit leur orientation, la taille de

leur exploitation ou leur région de production, sont contraints de cesser leur activité avant d'avoir atteint l'âge de la retraite.

On estimait en 1988, à près de 85.000 le nombre d'exploitations à risque, soit deux fois plus qu'en 1984, et le nombre d'exploitants agricoles «Rmistes», à près de 8.000 ...

En témoigne également la part croissante que prennent les subventions dans la constitution du revenu agricole : 10,5 % en 1990, 10,7 % en 1991 pour l'ensemble des exploitations à temps plein. Mais ces subventions constituent pour les secteurs les plus déprimés, une part beaucoup plus considérable du revenu : 46 % pour les éleveurs de bovins-viande, près de 69 % pour les producteurs d'ovins...

Prise en tenaille entre une baisse du prix des produits agricoles (- 23 % en francs constants de 1981 à 1991) et les mécanismes mis en place au cours de la même décennie pour limiter la production (quotas, stabilisateurs, quantités maximales garanties, taxes de coresponsabilité), l'agriculture avait recherché la préservation de son revenu dans une course au rendement, qu'aujourd'hui la réforme de la PAC ambitionne d'interrompre.

CHAPITRE II

... déstabilisée par la réforme de la PAC...

I. UN PARI DOUTEUX

A. UN PROCÈS INSTRUIT À CHARGE

Les raisons ayant conduit la Commission à proposer la réforme de la PAC seraient exclusivement justifiées par la nécessité de modifier des mécanismes ayant conduit à des dysfonctionnements évidents : une croissance de la production, très supérieure à la consommation, conduisant à l'accumulation de stocks et à des restitutions onéreuses ; la concentration des aides apportées sur un nombre réduit d'exploitations, les plus grandes et les plus intensives ; l'explosion des dépenses du FEOGA, alors que parallèlement le revenu agricole stagnait.

Les différentes tentatives faites pour y remédier, accentuées avec la parution du livre vert en 1985 - orienter davantage les productions en fonction du marché, développer les aides aux petites exploitations, mettre en place des quotas ou des stabilisateurs, contenir les dépenses budgétaires- n'ayant donné que des résultats mitigés, il était apparu indispensable à la Commission de mettre à l'étude une réforme radicale.

Or, dans ce procès fait à l'encontre de la PAC, les réussites incontestables de cette dernière, conformes d'ailleurs aux objectifs fixés en 1962, ont été largement passées sous silence, qu'il s'agisse de l'accession à la sécurité des approvisionnements, ou de la mise à

disposition de produits de qualité pour un coût sans cesse réduit pour le consommateur...

Par conséquent, si les difficultés internes de la PAC rendaient nécessaires l'adaptation de celle-ci, elles ne justifiaient pas, à l'évidence, une réforme aussi radicale et par bien des aspects, improvisée.

B. UNE JUSTIFICATION BUDGÉTAIRE CONTESTABLE

1. Le paradoxe budgétaire

Il faut, tout d'abord, noter le caractère paradoxal de cette réforme. Présentée comme absolument indispensable, compte tenu de l'explosion budgétaire à laquelle conduirait le maintien des mécanismes actuels, la nouvelle PAC coûtera, en réalité, plus cher que ce que coûte aujourd'hui l'aide communautaire à l'agriculture.

Cependant, votre rapporteur ne peut que relever que l'année même où cette réforme est décidée, on constate qu'en réalité, la PAC coûte de 7 à 8 % de moins que prévu initialement soit 2,8 milliards d'ECU «d'économie» en 1992.

Selon les chiffrages de la Commission, il semble qu'à terme, mesures d'accompagnement comprises, la PAC réformée doit coûter de l'ordre de 4 milliards d'ECU de plus que l'actuelle PAC, soit 38 milliards d'ECU.

Pour la Commission de Bruxelles, ce paradoxe ne serait qu'apparent : la poursuite de la PAC sur ses bases actuelles entraînerait, à la même échéance, des dépenses d'un montant nettement supérieur.

Le raisonnement est simple : si elle coûtera, à terme, plus cher que la PAC actuelle, en revanche, la PAC réformée devrait coûter moins que si la PAC avait continué sur sa lancée.

Or, si la Commission accepte ce surcoût instantané de la réforme, c'est, qu'à ses yeux, elle présente un avantage décisif : au terme de la réforme, les dépenses agricoles seront fixées quasiment ne varieront. Reposant sur des bases fixes : le nombre d'hectares et de têtes primables, un rendement fixe et des primes à la tonne ou par

tête prédéterminées, le montant de l'aide «intérieure» sera parfaitement maîtrisé.

S'il est clair que la réforme répond, au fond, à une préoccupation déterminante, essentiellement budgétaire, on doit s'interroger sur l'espérance de maîtrise des coûts.

Demeure, en effet, l'incertitude du coût du financement des exportations qui, dépendant des volumes exportés, du prix international et des variations de la devise de facturation, sera donc largement imprévisible.

Même si l'on estime que la réforme entraînera globalement une réduction de 18 % des exportations et qu'à ce titre, mécaniquement, les quantités exportées grâce aux restitutions diminuera, rien ne garantit que, comme l'espère la Commission, les prix mondiaux se redresseront.

Enfin, il semblerait que la Commission ait notablement sous-estimé le coût réel de la nouvelle PAC.

Selon la revue *Europolitique*, en date du 23 septembre 1992, il ressortirait d'un rapport non publié de la Commission que la réforme de la PAC coûterait, en réalité, 10 milliards d'ECU en plus que le budget pour 1992 (32,5 milliards d'ECU) : + 7,4 milliards d'ECU pour les grandes cultures, + 800 millions d'ECU pour les produits laitiers, + 2 milliards d'ECU pour le secteur bovin, + 400 millions d'ECU pour les ovins, - 700 millions d'ECU pour le tabac, + 100 millions d'ECU au titre du système intégré de gestion et de contrôle.

2. La risque d'un financement reposant sur le contribuable

Outre l'incertitude sur le surcoût réel de la réforme de la PAC, le basculement d'un financement essentiellement supporté par le consommateur à un financement assuré par le contribuable paraît éminemment contestable.

Jusqu'ici, en effet, le contribuable n'assurait le financement de la PAC que pour la partie des productions soit stockées, soit exportées grâce aux restitutions. L'essentiel de la production commercialisée dans le cadre intracommunautaire voyait, en réalité, ses prix garantis par le consommateur, ce qui, jusqu'ici,

semblait paraître à ce dernier supportable ou, à tout le moins, indolore.

Il est plus que douteux que le contribuable fasse preuve de la même indifférence à l'égard du coût des soutiens à l'agriculture.

On peut, sans grand risque, hasarder que ce dernier, au contraire, trouvera très rapidement les aides à l'agriculture excessives et en demandera la réduction. D'autant plus qu'il sera, sans doute, difficile de faire comprendre que les aides directes versées au producteur ne constituent pas une rémunération supplémentaire ou un bénéfice net, mais bien, au contraire, la compensation nécessaire d'une logique de vente à perte.

Votre rapporteur est convaincu, mais peut-être n'était-ce pas totalement absent de l'esprit des initiateurs de la réforme, que la nouvelle forme de soutien conduira rapidement à ce que soit contestée l'ampleur de l'aide apportée au secteur agricole, justifiant de nouvelles propositions de réduction de la part de la Commission.

C. DES BÉNÉFICES À ATTENDRE HYPOTHÉTIQUES

Selon ses initiateurs, la réforme de la PAC devrait renforcer la compétitivité de l'agriculture communautaire et permettre la reconquête de parts de marché.

Le raisonnement repose sur le double postulat que le rapprochement des prix intérieurs des prix internationaux permettra d'augmenter la compétitivité des céréales par rapport aux substituts et que les prix sur le marché mondial se redresseront. Les mesures proposées dans le secteur des produits animaux découlent logiquement des décisions prises dans le secteur céréalier.

Sur le marché international, qui concerne essentiellement les céréales, on ne voit pas en quoi la réforme est de nature à améliorer la compétitivité commerciale des céréales communautaires. D'ores et déjà, ces céréales sont «*compétitives*», dans la mesure où le système des restitutions permet d'amener leur prix à celui du marché international. Le seul changement introduit par la réforme, c'est que les quantités exportables seront réduites et que l'abaissement du prix intérieur permettra de diminuer les restitutions.

La réforme devrait, en outre, favoriser la reconquête de parts de marché communautaire : optimiste, la Commission chiffre à 10 millions de tonnes ces parts de marché recouvrées.

L'an dernier, votre rapporteur estimait déjà que : « sans rééquilibrage de la protection communautaire, les P.S.C. continueront à être plus compétitifs que les céréales communautaires. Ce sont, en effet, des sous-produits de la transformation industrielle (éthanol, jus de fruits...), dont le seul coût est celui de leur acheminement en direction de la Communauté. Les produits pourront donc s'adapter sans grande difficulté à la baisse du prix des céréales pour rester compétitifs. »

Cette analyse est partagée par les professionnels, qui soulignent que les P.S.C. s'adaptent aux prix des produits qu'ils viennent concurrencer et qu'ils ont la capacité, au moins dans la limite de 25 à 30 %, de fixer leurs prix de vente à un niveau inférieur à celui des céréales communautaires. En revanche, au-delà de 30 %, il pourrait être plus intéressant, par exemple, de valoriser le manioc en alimentation humaine dans les pays en voie de développement, plutôt que de l'exporter pour l'alimentation animale dans la Communauté. De même, une forte baisse sur le marché communautaire du corn gluten feed pourrait le rendre attractif pour les fabricants américains d'aliments pour le bétail. Une légère reconquête des parts de marché n'est, par conséquent, pas à exclure : vraisemblablement de 2 à 5 millions de tonnes (1).

S'agissant des productions animales, la baisse du prix des céréales devrait effectivement favoriser la filière des viandes blanches et les productions intensives. Ce qui paraît, d'ailleurs, difficilement conciliable avec l'objectif de la réforme de favoriser une répartition équilibrée de l'agriculture sur l'ensemble du territoire et la « consommation » de l'espace qu'assure beaucoup mieux la production bovine qui, elle, verra sa compétitivité relative se dégrader.

Enfin, et d'une façon générale, force est de constater que le système mis en place dissuade, en réalité, la recherche d'une meilleure compétitivité individuelle.

Dans le secteur des grandes cultures, on voit mal ce qui pourrait, à l'avenir, pousser l'agriculteur à chercher à accroître sa compétitivité, alors que l'aide compensatoire est forfaitaire, calculée à partir de rendements moyens.

(1) Avec une baisse de 35 %, l'A.G.P.B. chiffrerait les nouveaux débouchés à 5 millions de tonnes.

C'est une opération intellectuelle quelque peu hasardeuse d'annoncer une amélioration de la compétitivité globale de l'agriculture, alors même qu'au niveau micro-économique de chaque exploitation, la réforme incite à abandonner tout effort de compétitivité...

D. LE VOLET EXTERNE DE LA RÉFORME : L'OBJECTIF DU GATT

Enfin, aux yeux de la Commission, la réforme de la PAC visait deux objectifs par rapport au GATT.

Le premier, avoué, tendait, en réformant la PAC avant même que les négociations soient conclues, à indiquer clairement jusqu'où la C.E.E. était disposée à aller dans le cadre de ces négociations : aucune concession ne serait consentie qui excèderait les conséquences prévisibles de la réforme.

Force est de constater que cette stratégie, dont votre rapporteur avait, l'an dernier, souligné le caractère hasardeux, a échoué.

L'autre objectif, implicite, était de rapprocher les mécanismes de soutien agricole de la Communauté de ceux en vigueur aux Etats-Unis, afin de désamorcer une partie des critiques adressées à la PAC, notamment en réduisant mécaniquement le volume des restitutions.

Avec son système d'aides compensatoires et de rapprochement des prix intérieurs des prix internationaux, la réforme de la PAC traduit bien un ralliement à la philosophie agricole américaine.

Même si ce ralliement est incomplet : la réforme de la PAC ne va pas jusqu'au bout de la logique qui aurait consisté à aligner les prix intérieurs sur les prix internationaux. Cette option, sans doute psychologiquement difficile à mettre en oeuvre, présentait apparemment aux yeux de la Commission le défaut rédhibitoire de nécessiter une compensation plus importante et d'un montant difficilement prévisible, puisque la totalité de l'aide aurait été conditionnée par le niveau du prix mondial que la Communauté ne maîtrise pas.

Le système retenu est bâtard : le prix intérieur devient un prix artificiel qui ne correspond ni au prix international, ni à celui

permettant de couvrir les coûts de production, ce qui était à peu près le cas dans le système antérieur.

Il s'agit donc, de la part de la Communauté, du renoncement à l'un de ses principes fondamentaux : garantir un prix intérieur qui couvre les coûts de production. Comme dans le système des «*deficiency payments*», le prix unitaire qui sera désormais perçu sur le marché intérieur ne couvrira pas le coût de production : seule l'aide compensatoire permettra de couvrir l'intégralité des coûts et, éventuellement, de dégager une marge.

Ainsi, et en dépit des démentis soulignant que les principes fondamentaux de la PAC (préférence communautaire, solidarité financière, unité de marché) sont maintenus, il s'agit bien là de la mise en cause d'un des principes originels de la PAC.

Faute d'être parvenue à obtenir une fixation des prix internationaux à un niveau plus conforme à celui des coûts de production, la C.E.E. a dû accepter d'institutionnaliser «*l'artificialisation*» des prix agricoles, sans pour autant tirer le profit diplomatique attendu de ce reniement.

Il est clair, en effet, aujourd'hui, que l'objectif «*externe*» de la réforme de la PAC a échoué.

II. LES GRANDES LIGNES DE LA RÉFORME ET LEUR TRADUCTION NATIONALE

Arrêtée dans ces grandes lignes le 21 mai dernier, la réforme de la PAC a donné lieu à la prise des règlements d'application à la fin juin, puis à la négociation, qui n'est pas encore achevée, de la mise en oeuvre nationale. La réforme laisse, en effet, une assez large marge de manoeuvre aux Etats-membres, notamment pour la détermination des superficies et du rendement de référence en grandes cultures ainsi que du troupeau de référence pour la prime au bovin mâle.

Le tableau ci-après présente de façon synthétique les principales mesures arrêtées en mai 1992, dont le contenu est détaillé dans les paragraphes suivants.

LA RÉFORME DE LA PAC : PRINCIPALES MESURES ADOPTÉES EN MAI 1992

a) Céréales

i) Maintien de l'OCM céréales, et en particulier des trois prix institutionnels. Baisse de ces derniers en trois étapes, à partir de la campagne 1993/94 ces prix sont fixés pendant les trois campagnes d'application de la réforme selon le barème suivant :

	Prix indicatif	Prix d'intervention	Prix de seuil
Campagne 1993/94	130	117	175
Campagne 1994/95	120	108	165
Campagne 1995/96	110	100	155

(prix institutionnels en Ecus verts/tonne)

ii) Introduction d'un système de paiements directs qui devront compenser les pertes de revenus liées aux réductions des prix institutionnels. Ces versements ne sont pas liés aux volumes de production, se font à l'hectare et sont basés sur un rendement moyen régional basé sur une période historique multipliée par la baisse de prix programmée : $4,8 \text{ t/ha} \times (155-110) \text{ Ecus/t} = 207 \text{ Ecus/ha}$ en moyenne pour la Communauté en 1995-96

iii) Participation non obligatoire à ce régime d'aides. Le versement de ces derniers est subordonné au retrait de 15 % (gel basé sur la relation) de la surface en céréales et oléoprotéagineux (surface de base), leur révisable sur une base annuelle en fonction des conditions de production et de marché. Les Etats membres ont le choix entre une surface de base individuelle ou régionale.

iv) Définition de petits producteurs qui n'ont pas d'obligation de gel. Est considéré comme petit producteur celui qui produit moins de 82 tonnes de céréales par an, ce qui correspond à une surface de moins de 20 hectares sur la base des rendements moyens communautaires (4,8 tonnes/hectare).

b) Oléoprotéagineux

i) Maintien des OCM oléoprotéagineux, mais suppression des prix institutionnels (ces derniers ne s'appliqueront plus dans la mesure où l'aide sera accordée entièrement sous la forme de paiements compensatoires versés à l'hectare directement aux producteurs). Ces paiements ne doivent pas être plus incitatifs que ceux versés au titre des céréales.

ii) Application de la réforme en une seule fois, à partir de la campagne 1992/93.

iii) Obligation de gel et définition de "petits producteurs".

c) Lait et produits laitiers

i) Baisse du prix du beurre de 2,5 % en 1993/94 et en 1994/95. Pas de baisse du prix de la poudre de lait.

ii) Pas de baisse des quotas pour la période 1992/93, mais possibilité de diminuer ces derniers au début des campagnes 1993/94 et 1994/95 en fonction de la situation des marchés.

d) Viande bovine

i) Baisse du prix d'intervention de 15 %, étalée sur les trois campagnes 1993/94, 1994/95 et 1995/96.

ii) Modification des régimes de primes. De manière générale, la réforme définit un facteur de densité (égal à 3,5 Unités Gros Bovins (UGB) par ha en 1993, 3 en 1994, 2,5 en 1995, et 2 au-delà) qui correspond à un seuil d'écrêtement des primes. Définition d'un Troupeau de Référence Régional, effectif maximum ouvrant le droit aux primes. Plafonnement des primes pour les gros bovins mâles. Complément de primes aux éleveurs extensifs.

iii) Admission à l'intervention des animaux ayant un poids de carcasse compris entre 150 et 200 kg ; limitation de l'intervention à 750 000 tonnes en 1993 et diminution progressive de ce tonnage jusqu'à 350 000 tonnes en 1997 ; et maintien du "filet de sécurité", c'est-à-dire d'une intervention en cas de baisse excessive des prix.

e) Viande ovine

Modification des régimes de primes : limitation du nombre de brebis éligibles à la prime au niveau de la référence de 1989, 1990 ou 1991 (au choix des Etats membres), avec un plafond de 1000 têtes dans les régions défavorisées et de 500 ailleurs (au-delà de ces limites, la prime sera diminuée de 50 %) ; création d'une réserve additionnelle dans les zones défavorisées et définitions de règles de transfert des droits de prime entre producteurs.

f) Mesures d'accompagnement

La réforme définit des mesures d'accompagnement, sous la forme d'aides supplémentaires, dans trois programmes :

i) programme agro-environnemental, destiné à valoriser le rôle des agriculteurs dans la protection de l'environnement rural et la gestion du paysage.

ii) programme de boisement des terres agricoles, visant à aider l'investissement et à mieux compenser la perte de revenu pendant la phase de croissance des arbres, non productive.

iii) programme de pré-retraite.

Les détails de ces mesures d'accompagnement sont encore imprécis.

A. LES GRANDES CULTURES

L'accord du 21 mai 1992 posait les grands principes suivants :

- baisse des prix de soutien aux céréales de 29 % sur 3 ans, compensée intégralement par la mise en place d'aides compensatoires à l'hectare ;

- mise en place d'un programme de gel des terres pour les producteurs professionnels (c'est-à-dire produisant plus de 92 tonnes de céréales), en contrepartie du paiement des aides compensatoires ;

- indemnisation de tous les hectares gelés sur la base de 45 ECU par tonne multipliés par le rendement de référence toutes céréales ;

- définition d'un plan de régionalisation des aides, afin de définir les montants à verser aux producteurs de céréales, oléagineux et protéagineux ;

- principe d'une possibilité de mise en culture des terres gelées en vue de leur utilisation à des fins non alimentaires.

L'objectif de la réforme, contrairement aux différents aménagements apportés antérieurement, est de traiter globalement des grandes cultures. La réforme de l'O.C.M. des oléoprotéagineux est directement articulée sur celle des céréales, les mécanismes mis en place devant avoir pour effet de n'apporter aucune incitation particulière à opter pour une culture, plutôt que pour une autre.

● Le prix des céréales est abaissé, en trois campagnes à partir de la campagne 1993-1994, suivant les modalités suivantes :

- le prix indicatif passe successivement à 130, 120 puis 110 ECU par tonne ;

- le prix d'intervention est fixé dans les mêmes conditions à 117, 108, puis 100 ECU par tonne.

Le prix de seuil est progressivement abaissé en restant constamment supérieur de 45 ECU au prix indicatif de manière à maintenir la préférence communautaire.

Par rapport au prix d'achat moyen actuel, soit 155 ECU par tonne, la baisse est de 29 % si l'on se réfère au prix indicatif, mais de 35,5 % si la référence est le prix d'intervention.

● Une aide compensatoire est versée à tout producteur qui gèle un pourcentage, fixé annuellement, de sa sole en céréales, oléagineux et protéagineux.

Le montant de l'aide, par tonne, est fixée à 25 ECU en 1993-1994, 35 ECU en 1994-1995, 45 ECU en 1995-1996.

Ces aides prennent la forme d'une aide à la tonne, transformée en aide à l'hectare par application du coefficient de rendement régional défini dans le plan de régionalisation des rendements.

● Chaque État établit le plan de régionalisation des rendements en prenant en compte les cinq campagnes allant de 1986-1987 à 1990-1991 et en excluant de celles-ci la campagne où le rendement a été le plus élevé et celle où il a été plus faible. Chaque État peut établir une différenciation entre zones irriguées et non irriguées.

En France, le rendement est composé pour un tiers du rendement national et pour deux tiers du rendement départemental «toutes céréales».

Le rendement «toutes céréales» est calculé dans chaque département à partir du rendement national toutes céréales pour un tiers (59,5 qx/ha) et par le rendement départemental composé de la moyenne arithmétique écrêtée des rendements toutes céréales des années 1986 à 1990.

Ce rendement sert de rendement unique de référence pour le calcul des primes lorsqu'il n'y a pas de surface de base maïs ou de surface plafond irriguée.

Lorsque dans un département est distinguée une surface de base maïs ou une surface plafond irriguée il est calculé des rendements spécifiques «maïs» et «céréales irriguées» selon les principes appliqués pour le rendement «toutes céréales». Par conséquent le rendement «autres céréales», dans le cas d'une base maïs, et le rendement «céréales sèches» dans le cas d'une base «céréales irriguées» sont également distingués.

Début août, le ministère a diffusé le rendement moyen céréalier départemental.

Ile-de-France		Centre		Lorraine	
Seine-et-Marne	67,9	Cher	57,2	Meurthe-et-Moselle	55,9
Yvelines	63,7	Eure-et-Loir	65,3	Meuse	56,1
Essonne	62,7	Indre	55,0	Moselle	54,6
Hauts-de-Seine	-	Indre-et-Loire	56,2	Vosges	50,9
Seine-Saint-Denis	69,2	Loir-et-Cher	58,2	Alsace	
Val-de-Marne	65,8	Loiret	60,4	Bas-Rhin	65,8
Val-d'Oise	67,9	Basse-Normandie		Haut-Rhin	70,0
Champagne-Ardenne		Calvados	66,7	Franche-Comté	
Ardennes	63,7	Manche	56,9	Doubs	51,9
Aube	67,4	Orne	60,2	Jura	53,8
Marne	68,7	Bourgogne		Haute-Saône	54,6
Haute-Marne	55,2	Côte-d'Or	55,9	Territoire de Belfort	50,8
Picardie		Nièvre	55,1	Pays-de-la-Loire	
Aisne	69,0	Saône-et-Loire	50,1	Loire-Atlantique	51,8
Oise	67,9	Yonne	58,6	Maine-et-Loire	54,5
Somme	70,1	Nord-Pas-de-Calais		Mayenne	59,1
Haute-Normandie		Nord	68,9	Sarthe	57,4
Eure	66,2	Pas-de-Calais	68,6	Vendée	56,7
Seine-Maritime	68,8				
Poitou-Charentes		Limousin		Bretagne	
Charente	56,2	Corrèze	43,5	Côtes-d'Armor	59,2
Charente-Maritime	60,6	Creuse	41,9	Finistère	54,9
Deux-Sèvres	54,4	Haute-Vienne	46,6	Ille-et-Vilaine	54,5
Vienne	56,0	Rhône-Alpes		Morbihan	55,3
Aquitaine		Ain	56,6	Auvergne	
Dordogne	50,5	Ardèche	42,5	Allier	51,3
Gironde	65,9	Drôme	53,3	Cantal	45,5
Landes	72,5	Isère	56,3	Haute-Loire	43,5
Lot-et-Garonne	57,2	Loire	46,0	Puy-de-Dôme	57,7
Pyrénées-Atlantiques	64,8	Rhône	54,1	Languedoc-Roussillon	
Midi-Pyrénées		Savoie	59,4	Aude	45,1
Ariège	52,1	Haute-Savoie	51,9	Gard	41,5
Aveyron	44,2	Paca		Hérault	39,1
Haute-Garonne	50,7	Alpes-Hte-Provence	44,9	Lozère	38,9
Gers	54,5	Hautes-Alpes	44,8	Pyrénées-Orientales	37,8
Lot	44,3	Alpes-Maritimes	37,2	Corse	
Hautes-Pyrénées	61,7	Bouches-du-Rhône	43,5	Corse-du-Sud	32,4
Tarn	49,3	Var	41,3	Haute-Corse	49,4
Tarn-et-Garonne	56,4	Vaucluse	44,2	FRANCE	59,5

Source : SCEES

Source : la France agricole - 21 août 1992

D'après les renseignements obtenus par votre rapporteur auprès de l'A.P.C.A., douze départements auraient choisi de différencier le maïs, dont huit en distinguant une surface irriguée.

La distinction d'une base « maïs » ramènerait le rendement national moyen céréales hors maïs à 58,57 quintaux par hectare, le rendement moyen maïs ressortant à 77,47 quintaux par hectare.

● Les aides sont en outre limitées à une surface de base historique.

La France a ainsi une surface de base nationale égale à la moyenne sur 1989, 1990, 1991 des terres cultivées en céréales, oléagineux, protéagineux (COP) et des terres gelées dans le programme de retrait quinquennal, soit de 13.514.633 hectares.

Cette surface de base devra être modifiée :

- chaque année pour en retirer les surfaces cultivées en C.O.P. maïs déclarées en surfaces fourragères pour l'obtention d'aides dans le secteur de l'élevage ;

- en cas d'augmentation des surfaces irriguées ;

- pour tenir compte de nouvelles cultures éligibles ;

Chaque année, en mai, les agriculteurs devront demander des aides pour leurs surfaces grandes cultures et gelées.

Ils ne pourront déclarer que des terres labourées pour la première fois avant le 31 décembre 1991 auxquelles s'ajoutent les superficies relevant du gel temporaire, et du gel quinquennal si le producteur cesse ce programme.

Si la somme des demandes dépasse la surface de base :

- pour le calcul des primes, la surface déclarée (culture + gel spécifique de 15 %) de chaque producteur est diminuée du pourcentage national de dépassement ;

- lors de la campagne suivante, un gel extraordinaire, égal au pourcentage national de dépassement, non indemnisé, s'ajoute au gel spécifique de 15 %.

Au niveau départemental, il est possible de constituer une surface de base maïs. Cette surface réduit d'autant la surface de base nationale ; elle est égale à la moyenne des surfaces maïs des années

1989, 1990 et 1991. Cette surface bénéficiera d'un rendement de référence maïs et sera soumise aux contraintes précédemment exposées en cas de dépassement.

De même, il est possible de définir une surface départementale plafond pour les cultures irriguées. Cette surface est égale à la moyenne des surfaces irriguées 1989, 1990 et 1991, à laquelle s'ajouteront les surfaces nouvellement irriguées les prochaines années à partir d'investissements déjà mis en oeuvre le 1^{er} août 1992 au plus tard.

Lorsque la somme des surfaces déclarées dépasse la surface plafond il y a réfaction de l'aide.

● L'obtention de l'aide compensatoire est conditionnée par le gel d'une partie de la sole consacrée aux céréales, oléagineux et protéagineux.

Seuls les petits producteurs sont exonérés de cette obligation. Ces petits producteurs sont définis comme étant ceux dont la production théorique est inférieure à 92 tonnes, appréciée en multipliant les surfaces sur lesquelles l'aide est demandée par le rendement «toutes céréales» de la région.

Le gel est compensé par le versement d'une aide de 45 ECU multipliée par le rendement «toutes céréales» du département.

● Pour le blé dur, un supplément au paiement compensatoire, d'un montant de 300 ECU par hectare, sera versé aux producteurs situés dans les zones de production traditionnelles (dans le cas de la France, les deux régions méditerranéennes), dans la limite du nombre d'hectares emblavés en blé dur au cours des campagnes 1988-1989, 1989-1990, 1990-1991 ou 1991-1992 au choix de l'agriculteur.

● Un régime particulier est défini pour les protéagineux. Pour les pois, les haricots et les lupins doux, l'aide à l'hectare est égale à 65 ECU multipliés par le rendement régional appliqué aux autres céréales.

● **Le régime oléagineux est intégré dans le régime général**

Désormais, ces oléagineux sont vendus au prix mondial. En contrepartie, les producteurs reçoivent une aide compensatrice oléagineuse, calculée à partir d'un prix de référence prévisionnel, correspondant au prix d'équilibre espéré à moyen terme pour les graines oléagineuses sur un marché mondial stabilisé et d'un montant de référence communautaire fixé à 359 ECU/hectares.

Cette aide communautaire moyenne est, ensuite, convertie en aide régionale, en la multipliant par le rapport entre le rendement céréalier ou oléagineux régional et le rendement céréalier ou oléagineux communautaire.

B. LES PRODUCTIONS ANIMALES

A l'évidence centrée sur les grandes cultures, la réforme apporte néanmoins des modifications aux O.C.M. ovines et bovines, censées résulter des modifications apportées au régime des grandes cultures.

● **Pour la viande bovine, le prix d'intervention baissera de 15 % sur trois ans et s'établira à :**

- 325,85 ECU/100 kg (- 5 %), à compter du 1er juillet 1993 ;

- 308,70 ECU/100 kg (- 5 %), à compter du 1er juillet 1994 ;

- 291,55 ECU/100 kg (- 5 %), à compter du 1er juillet 1995.

Parallèlement , les achats à l'intervention seront réduits progressivement de 750.000 tonnes en 1993 à 350.000 tonnes en 1997.

Un filet de sécurité est maintenu ; il sera ouvert dans un Etat-membre où le prix du marché est inférieur à 60 % du prix d'intervention.

En outre, une intervention sera possible soit sur les animaux légers au titre d'une adjudication séparée, soit sur les jeunes veaux (aide à la transformation de 100 ECU) au choix de l'Etat.

● **Les primes à l'élevage seront accrues, mais encadrées.**

La prime à la vache allaitante sera relevée progressivement en trois ans pour atteindre 120 ECU (part communautaire) en 1995, soit 70 ECU en 1993, 95 ECU en 1994 et 120 ECU en 1995.

De même, la prime au bovin mâle sera relevée progressivement pour atteindre 90 ECU pour chacun des deux versements (soit un total de 180 ECU par animal), soit 60 ECU en 1993, 75 ECU en 1994 et 90 ECU en 1995.

La prime est payée en deux versements :

- premier versement à partir de l'âge de 10 mois (dépôt des demandes dès 8 mois) ;

- 2ème versement à partir de l'âge de 22 mois (dépôt des demandes dès 20 mois).

Ces primes ne sont versées qu'à concurrence d'un taux de chargement dégressif : 3,5 U.G.B. par hectare de surface fourragère en 1993, 3 en 1994, 2,5 en 1995 et 2 en 1996.

● Définition des U.G.B. :

- U.G.B. = U.G.B. primables (vaches allaitantes, bovins mâles, ovins)
+ nombre de vaches laitières nécessaires pour produire la quantité de référence de l'exploitation.

- Vaches allaitantes, vaches laitières, et bovins mâles de plus de 2 ans
= 1 U.G.B.

- Bovins mâles de 6 mois à 2 ans : 0,6 U.G.B.

- Brebis mères : 0,15 U.G.B.

● Définition de la surface fourragère (S.F.) :

S.A.U. diminuée des surfaces utilisées pour d'autres productions bénéficiant d'un régime d'aides communautaires, des cultures permanentes et des arbres.

Au choix de l'éleveur, le maïs ensilage peut soit être déclaré comme surface fourragère, soit en être exclu et bénéficier de l'aide compensatoire céréalière.

Par ailleurs, les droits à la prime «*vache allaitante*» sont limités pour chaque producteur à partir d'une référence historique, constituée des primes à la vache allaitante payées en 1992.

Selon la réglementation communautaire, ces droits à prime sont rattachés au producteur en activité. Ces droits sont

transférés avec l'exploitation lorsque cette dernière est transférée dans sa totalité.

Un éleveur peut aussi transférer ses droits à d'autres producteurs sans transférer son exploitation. Une proportion remontera, sans paiement, à la réserve nationale. Cette proportion ne devra pas excéder 15 %. Les droits acquis par la réserve nationale sans paiement seront distribués gratuitement aux nouveaux arrivants et à d'autres producteurs prioritaires.

Cette réserve nationale est, à l'origine, constituée de 1 à 3 % du nombre total d'animaux primés en 1992.

En outre, une réserve additionnelle, constituée par 1 % des primes en zone défavorisée, pourra être créée.

Cependant, le système des réserves, qui sera calé sur celui de l'O.C.M. ovine, fait encore l'objet de discussion, la France souhaitant un système administré, et non marchand, des primes.

De son côté, la prime au bovin mâle est doublement encadrée. Elle est, d'une part, limitée à 90 animaux par exploitation. D'autre part, un système de quotas de primes est mis en place. Un troupeau de référence est déterminé (national ou régional) sur la base des primes payées en 1992. Si les primes demandées au titre du premier versement dépassent le troupeau de référence, les primes versées sont réduites proportionnellement.

Une prime à l'extensification de 30 ECU par tête complète les primes «*vache allaitante*» et bovins mâles pour les éleveurs dont le chargement est inférieur à 1,4 U.G.B. par hectare.

● La viande ovine

La réforme a peu modifié les mécanismes de cette O.C.M. L'innovation principale consiste en la mise en oeuvre d'un quota de primes individuel, calculé sur la base d'une référence historique (1991). La prime pour les agneaux légers est portée de 70 à 80 % de la prime agneaux lourds.

En outre, les primes seront limitées pour chaque Etat en fonction du troupeau de référence (1989 pour la France).

La Communauté prévoit un système marchand de cession des primes, avec un prélèvement d'au moins 15 % pour une réserve nationale.

Les modalités d'application en France devrait tendre à encadrer ce dispositif, comme il l'a été dit pour le système bovin. La France ne retiendra pas la possibilité d'un marché de gré à gré.

● Le lait

Ce secteur fait l'objet de peu de modifications, le régime des quotas laitiers est prorogé pour sept années et la taxe de coresponsabilité est supprimée.

Seul le prix d'intervention du beurre devra baisser : - 2,5 % en 1993-1995 et - 2,5 % en 1993-1995. Le prix du lait en poudre reste inchangé. Enfin, les quotas ne seront réduits de 1 % en 1993-1994 et 1994-1995 que «si la situation du marché le nécessite».

C. LES AUTRES SECTEURS

● Le tabac

Les quantités maximales de production, maintenues pour 1992, sont abaissées à 370.000 tonnes pour l'année 1993, puis à 350.000 tonnes pour les années 1994-1997. Des quotas limitatifs par Etat et par groupe de variétés sont institués. Une prime unique par variété d'un même groupe remplace les primes actuelles.

D. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

● Le boisement

Les mesures relatives au boisement comprennent :

- pour le boisement de terres agricoles, une aide à la plantation de 2.000 ECU à 4.000 ECU par hectare, selon les espèces ;

- une aide à l'entretien de 950 ECU par hectare (1.900 pour les feuillus), pour les cinq premières années ;

- pour compenser la perte de revenu pour les exploitants agricoles, une aide de 600 ECU par hectare et par an pendant vingt ans (150 ECU seulement pour un non-exploitant) ;

- pour l'amélioration des surfaces boisées et l'aménagement de brise-vent : 700 ECU par hectare ; 1.400 ECU par hectare pour l'amélioration des plantations de chênes lièges ; 18.000 ECU par kilomètre pour les chemins forestiers ; 150 ECU par hectare pour les coupe-feux et points d'eau.

Le co-financement communautaire pourrait s'élever jusqu'à 50, voire 75 % dans certaines zones.

Il ne semble pas, comme l'a affirmé M. Jean-Pierre SOISSON, lors de son audition devant la commission des Affaires économiques et du Plan, que la France entende tirer parti au maximum de ces co-financements communautaires. Si la mise en place d'un programme global de boisement est obligatoire pour les Etats-membres, ces derniers sont en effet libres de déterminer les mesures qu'ils entendent financer et le montant des aides nationales...

● Les mesures «agri-environnementales»

Les mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC prévoient un substantiel volet concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel, dit volet-agri-environnemental. Cette mesure destinée à «accompagner» la réforme des mécanismes de soutien des marchés agricoles, prévoit un régime d'aides incitant à l'adoption de pratiques de production moins intensives et plus respectueuses de l'environnement.

La Communauté européenne propose ainsi d'encourager :

- la réduction d'utilisation d'engrais et de pesticides et le recours à l'agriculture biologique ;

- l'extensification des productions végétales (y compris fourragères) ou la reconversion des terres arables en pâturages extensifs ;

- la diminution du cheptel bovin ou ovin par unité de surface fourragère ;

- les autres pratiques compatibles avec l'environnement ainsi que l'élevage de races locales menacées de disparition ;

- l'entretien des terres agricoles ou forestières abandonnées ;

- le gel des terres à long terme (vingt ans au moins) à des fins écologiques (pour créer, par exemple une réserve de biotope, un parc naturel ou une zone de protection des eaux) ;

- la gestion des terres pour l'accès au public et les loisirs.

Ce catalogue devra servir de base aux Etats-membres chargés d'appliquer les mesures en tenant compte des diversités régionales. En effet, en adoptant de règlement agri-environnemental au moment de la réforme de la PAC, le Conseil européen a créé un nouveau cadre juridique communautaire : désormais, les Etats-membres ont l'obligation de mettre en oeuvre un régime d'aides exclusivement destiné à compenser les actions qui ont un effet positif sur l'environnement.

La France devra se doter de « programmes zonaux, pluriannuels » répondant aux besoins spécifiques de chaque région jugée homogène sur le plan de l'environnement et des espaces naturels. Ces programmes, établis pour une durée minimale de cinq ans, devront être communiqués à la Commission des Communautés européennes pour agrément, un an après l'entrée en vigueur du règlement C.E.E. Les Etats-membres pourront aussi, s'ils le souhaitent, prévoir un cadre réglementaire général pour appliquer à l'ensemble de leur territoire, l'un ou l'autre des aides prévues en faveur de l'environnement.

• La préretraite

Un régime de préretraite est instauré pour encourager la cessation anticipée de l'activité agricole et améliorer ainsi la viabilité des exploitations restantes.

Le mécanisme est prévu au bénéfice des agriculteurs âgés de plus de cinquante-cinq ans qui libèrent leur fonds dans des conditions qui favorisent l'agrandissement des exploitations.

En l'absence de repreneur agricole, les terres libérées doivent être utilisées dans des conditions compatibles avec le maintien de la qualité de l'environnement et entretenues en vue de préserver l'espace naturel.

Le dispositif facultatif sera co-financé à hauteur de 50 %, voire 75 %, dans les zones en retard de développement dans la limite d'un montant annuel de 10.000 ECU par exploitation.

Un dispositif de préretraite a été mis en place en France, dès décembre 1991.

E. LES DERNIÈRES DEMANDES FRANÇAISES

Lors de son audition devant votre commission, M. Jean-Pierre SOISSON a fait le point sur l'état d'avancement des demandes faites par la France pour aménager la réforme de la PAC.

S'agissant de l'extension de la prime à la vache allaitante aux troupeaux mixtes produisant moins de 120.000 kilogrammes de lait, sans limitation à 10 têtes par troupeau, la Commission a fait une proposition que, compte tenu de l'opposition de la Grande-Bretagne et du Benelux, le Conseil n'avait pas adoptée.

S'agissant du blé dur, M. Jean-Pierre SOISSON a indiqué avoir obtenu l'accord de M. Ray Mac SHARRY pour étendre la prime à la région Midi-Pyrénées, au Centre, à la Drôme et à l'Ardèche. La situation particulière des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) devrait également être étudiée. Le système de gel des terres pourrait être assoupli en faisant passer la rotation de cinq à deux ans, sous réserve de respecter un critère de proximité géographique des terres gelées par rapport à l'exploitation.

En revanche, il ne semble pas que puisse être prise en compte la situation des départements ayant connu plusieurs années de calamités agricoles pour le calcul des rendements départementaux. Ce problème, très difficile, concerne quatorze départements français.

III. LES CONSÉQUENCES SUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

A. LA DÉCOUVERTE TARDIVE DE LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN D'ACCOMPAGNEMENT

La découverte, tardive, de la nécessité de mettre en oeuvre un ensemble de mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC est parfaitement significative de l'impréparation dans laquelle cette réforme a été imposée et de l'absence de réflexions sur ses conséquences pour les exploitations françaises.

Comme il apparaît dans le document reproduit ci-après, en mai 1992, le ministre de l'agriculture estimait injustifiée la mise en oeuvre d'un plan d'accompagnement.

FAUT-IL METTRE EN PLACE UN PLAN D'ACCOMPAGNEMENT NATIONAL DE LA RÉFORME DE LA PAC ?

La mise en oeuvre d'un ensemble de mesures nationales d'accompagnement de la réforme ne serait justifiée que si celle-ci menaçait l'existence de certaines catégories d'agriculteurs ou risquait de porter atteinte à leur revenu.

Précisément, il n'en est rien.

La réforme de la PAC prévoit la compensation intégrale des baisses de prix et de la mise en jachère d'une partie des terres. Par ailleurs, elle permettra l'augmentation considérable du montant de certaines primes qui existaient avant la réforme et elle présente un ensemble de dispositions cohérentes en faveur des zones fragiles.

On peut donc dire que la réforme comporte en elle-même ses mesures d'accompagnement.

Ceci ne veut pas dire que le plan d'adaptation de l'agriculture défini à l'automne 1991 par le Président de la République et mis en oeuvre depuis lors par le Gouvernement va être interrompu, bien au contraire.

La possibilité pour les agriculteurs de bénéficier du programme de préretraite est désormais effective ; la réforme de la taxation du foncier non bâti se poursuivra, la transmission des exploitations a été facilitée, la détaxation des biocarburants a été adoptée par le Parlement. Bref, ce plan qui vise à alléger les charges qui pèsent sur le secteur agricole et à en renforcer le dynamisme, se poursuit. Conçu avant la réforme de la PAC, il favorisera l'amélioration des structures de production françaises, mais il n'est pas destiné à compenser les effets de la réforme de la PAC qui, au contraire, contribuera parallèlement à améliorer la situation de l'agriculture.

*Ministère de l'agriculture et de la forêt - La réforme de la politique agricole commune -
Fiche n° 8 - 21 mai 1992*

La confrontation de la position prise en mai avec l'annonce d'un plan spécifique en juillet est symptomatique de la façon dont a été géré ce dossier essentiel pour notre agriculture.

Votre rapporteur se félicite néanmoins que ce plan, si l'on reprend l'argumentation développée en mai, témoigne de la prise de conscience par le gouvernement que la réforme menace l'existence de certaines catégories d'agriculteurs, risque de porter atteinte à leur revenu, ne compense pas intégralement les baisses de prix et la mise en jachère et ne contribue pas à améliorer la situation de l'agriculture.

Annoncé par le Premier ministre le 20 juillet 1992, le « plan d'accompagnement de la réforme de la PAC » a été présenté comme un « programme pluriannuel » visant à :

- favoriser le développement d'une agriculture plus extensive afin de permettre une meilleure occupation de l'espace rural ;

- encourager la poursuite de la modernisation de l'agriculture au moyen de l'investissement et de l'installation des jeunes sur des exploitations restructurées ;

- faire face à des difficultés conjoncturelles spécifiques rencontrées par certains secteurs.

Ce plan comporte quatre catégories de mesures.

1. L'allègement des charges fiscales et sociales

a) *L'allègement de la T.F.N.B. (taxe sur le foncier non bâti)*

Ce premier volet comprend la suppression en quatre ans des parts départementale et régionale de la T.F.N.B. Le coût de cette mesure devrait représenter 2,8 milliards de francs.

En 1993, la part régionale sera supprimée et la part départementale démantelée par tiers au cours des années suivantes.

Pour 1993, l'allègement de la T.F.N.B. ressort à 930 millions de francs (suppression de la taxe régionale, maintien de l'exonération partielle sur les prés et herbages).

b) L'augmentation de la provision pour investissements

Le plafond de la provision pour autofinancement sera portée de 30 à 60 000 francs, avec un taux de déduction de 10 %. Jusqu'à 30 000 francs, le taux actuel de 20 % est maintenu.

Le coût annuel de cette disposition sera de 250 millions de francs.

c) L'étalement et la prise en charge des cotisations sociales

Le dispositif de prise en charge des cotisations sociales pour les agriculteurs connaissant des difficultés de paiement sera reconduit en 1993 à hauteur de 110 millions de francs.

Un crédit de 40 millions de francs sera en outre dégagé pour faciliter la mise en place par la Mutualité Sociale Agricole de mesures d'étalement des cotisations sociales en faveur d'agriculteurs connaissant des difficultés temporaires.

2. L'aide à la modernisation et à l'extensification

a) L'installation des jeunes agriculteurs

De 1993 à 1995, une aide spéciale à l'investissement de 20 000 francs sera attribuée aux jeunes agriculteurs dont l'installation s'accompagne d'un effort d'agrandissement (notamment par la reprise des terres libérées par un préretraité) ou d'extensification, ou qui se diversifient. 20 % des installations annuelles seront concernées.

Elle sera étendue aux installations réalisées depuis 1988, pour des investissements effectués depuis le 1er juillet 1992, et profitera aux jeunes installés qui, amenés à accomplir le même effort de restructuration de leur exploitation, devront supporter des charges supplémentaires d'investissement pour modifier leur système d'exploitation initiale.

Par ailleurs, la déduction fiscale de 50 % sur les bénéfices imposables accordée aux bénéficiaires de la dotation aux jeunes agriculteurs, pendant les 5 années suivant l'installation, sera étendue aux bénéficiaires de prêts bonifiés d'installation.

Le coût annuel de ces mesures sera de 140 millions de francs.

Enfin les revenus tirés des activités touristiques et d'entretien de l'espace seront désormais pris en compte dans l'examen des projets d'installation des jeunes qui souhaitent bénéficier de la DJA (dotation d'installation des jeunes agriculteurs). Cette mesure s'appliquera dès 1993 à l'ensemble du territoire.

b) Le soutien des pratiques extensives ou respectant l'environnement

● **L'encouragement de l'extensification**

Dès 1993, une prime au maintien de l'élevage extensif (moins d'une unité de gros bétail à l'hectare) sera créée (•prime à l'herbe•). Son montant, fixé initialement à 120 francs par hectare atteindra 300 francs par hectare en 1995. Une enveloppe de 550 millions de francs lui sera consacrée en 1993.

Il est enfin prévu d'augmenter les moyens affectés aux opérations agriculture-environnement qui, depuis 1989, permettent de mettre en place, dans des zones particulièrement fragiles, des pratiques de production compatibles avec la protection de l'environnement.

L'ensemble des mesures agri-environnementales devrait représenter 850 millions de francs, dont la moitié financée par la CEE.

Enfin, la détaxation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, dans le cadre de projets expérimentaux, sera pérennisée.

L'indemnité versée dans les zones défavorisées et de montagne sera, à compter de 1993, revalorisée de 11 %.

Le coût annuel de cette mesure est de 210 millions de francs.

3. Le désendettement

Un nouveau fonds d'allègement des charges (FAC II) sera constitué. Il disposera d'une enveloppe de 1 200 millions de francs pour les trois années 1993-1994-1995. Ce fonds servira à réaménager la dette des agriculteurs, ayant investi dans les quatre années précédant l'adoption de la réforme de la politique agricole commune, dans les secteurs concernés par la réforme de la politique agricole commune, directement (grandes cultures, élevage bovin et ovin) ou indirectement, du fait des modifications que peut entraîner cette réforme sur les autres productions végétales. Il permettra également une meilleure prise en compte, en 1993, des secteurs connaissant des difficultés conjoncturelles particulières (fruits et légumes, viticulture, horticulture).

L'allègement de dette pourra prendre la forme de réduction d'intérêt dans la limite de 2 % ou de mesures équivalentes selon les modalités définies par un accord particulier entre Etat et organisations professionnelles, et qui seront appliquées au niveau local.

4. Les mesures conjoncturelles

Le fonds national de garantie des calamités agricoles, qui a déjà bénéficié d'une dotation exceptionnelle de l'Etat de 200 millions de francs, sera à nouveau abondé de 200 millions de francs, dont 100 millions de francs de l'Etat, afin notamment d'améliorer les conditions d'indemnisation du gel arboricole de 1991.

Des mesures spécifiques seront définies pour les producteurs de fruits et légumes et les horticulteurs. A cette fin, les crédits exceptionnels dégagés pour ce secteur sont majorés de 50 à 150 millions de francs.

Ceci portera les moyens affectés par le Fonds de garantie à l'indemnisation de ces sinistres à 1 450 millions de francs auxquels s'ajouteront 450 millions de francs sur les trois prochaines années pour la section viticole du Fonds de solidarité agricole.

On trouvera, ci-après, une estimation du chiffrage des mesures annoncées dans le cadre du plan d'accompagnement et de leur imputation budgétaire.

Mesures	Montant estimé		Imputation budgétaire
	1993	Régime de croisière	
• Suppression des parts régionale et départementale de la T.F.N.B.	930 (1)	2 800	0
• Provision pour investissements	0 (2)	250	0
• Etalement et prise en charge des cotisations sociales	150	?	BAPSA chapitre 46.05: 40 (étalement) chapitre 46.06: 110 (prise en charge)
• Installation des jeunes	140	140	-
- Aide spéciale à l'investissement	130	130	Chapitre 44-41 article 22: 130
- déduction fiscale aux bénéficiaires de prêts bonifiés	10 (3)	10	0
• Prime à l'herbe	850	1 375	Chapitre 44-41 article 25: 275
• Revalorisation de l'I.S.M.	210	210	Chapitre 44-80 article 30: 210
• Opération agriculture-environnement	300 (5)	300	Chapitre 44-1 article 24 Sauvegarde de l'espace national: 85 sur article 23: 160 Plan développement durable: 5
Exonération de la TIPP sur les biocarburants	50 (6)	50	0
• Fonds d'allègement des charges	400 (7)	400	0 (Crédit agricole)
• Abondement du fonds des calamités	200 (8)	0	100
• Mesures pour la viticulture et les fruits et légumes	400	0	?

(en millions de francs)

- (1) Suppression de la part régionale et reconduction du dégrèvement pour la part départementale sur les prés et herbages
(2) Pas d'effet sur 1993, du fait du décalage d'une année entre la perception et l'imposition de revenu
(3) Sur la base d'un coût total pour l'installation des jeunes de 140 millions de francs
(4) Sur la base d'un cofinancement communautaire
(5) Sur la base d'un coût total de 850 millions de francs, dont 550 millions de francs au titre de la prime à l'herbe
(6) Sur la base de l'estimation pour 1992
(7) 1,2 milliard de francs sur 1993-1994-1995
(8) Pour 1992

B. DES CONSÉQUENCES SUR L'AMONT ET L'AVAL SOUS-ESTIMÉES

Si les producteurs agricoles seront les premiers touchés, il est évident que leurs fournisseurs en amont et leurs clients en aval subiront également le contrecoup de cette réforme. Or, cet aspect indirect de la réforme de la PAC paraît avoir été bien tardivement pris en compte par les pouvoirs publics.

C'est ainsi en octobre seulement qu'ont commencé à se réunir les groupes de travail sur les conséquences de la PAC sur l'emploi salarié en agriculture et dans l'agro-alimentaire. Selon la Fédération générale agro-alimentaire de la C.F.D.T., de 30 à 40.000 emplois salariés devraient disparaître entre 1992 et 1994.

Les secteurs les plus touchés seront ceux du commerce de gros et du stockage de céréales et d'oléagineux ainsi que ceux de l'approvisionnement en produits nécessaires à l'agriculture, où on estime la baisse des effectifs à environ 20 % par an. Ce secteur employait 57.000 salariés. Si on fait l'addition des branches industries de la viande, sucre et conserves, ce sont entre 7.000 et 8.000 emplois par an qui sont menacés. Il faut ajouter à ces chiffres les pertes d'emplois prévisibles dans le secteur tertiaire.

D'ores et déjà, des chiffres alarmistes circulent sur la diminution du chiffre d'affaires des industries d'amont : engrais, phyto-sanitaires, machinisme agricole, semenciers.

De leur côté, les organismes de collecte et de stockage ou de première transformation seront à la fois touchés par la diminution des volumes à traiter et de la valeur unitaire des matières premières.

Enfin, certaines industries de l'agro-alimentaire s'inquiètent des effets de la réforme sur la localisation de l'appareil de transformation (semouleries des zones non traditionnelles de blé dur, industrie de la viande), de la pérennité des liens contractuels entre producteurs et transformateurs (conserveries de légume), du maintien d'un approvisionnement à un prix compétitif (amidonniers) ou, tout simplement, d'un approvisionnement communautaire (usines de trituration d'oléagineux).

C. LES RISQUES DE DÉLOCALISATION ET DE CONCENTRATION DES PRODUCTIONS

Cet aspect de la réforme de la PAC a, lui aussi, fait l'objet d'une prise de conscience très tardive de la part des pouvoirs publics.

M. Jean-Pierre SOISSON, lors de son audition devant la Commission des Affaires économiques et du Plan, reconnaissait d'ailleurs que la préparation de la réforme ne s'était peut-être pas accompagnée d'une réflexion suffisante sur les risques de concentration et de délocalisation des productions.

On sait, par exemple, que la reconversion d'1 % seulement de la surface céréalière pourrait permettre d'augmenter de 35 % la production légumière.

Le rapport d'information présenté par M. Marcel DAUNAY, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan et de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, sur les conséquences de la réforme de la politique agricole commune pour l'agriculture française, relevait d'ailleurs ce risque d'une remise en cause des équilibres entre les productions et les régions :

« En effet, contrairement à ce qu'indique la Commission, et, si incontestablement la cohérence du dispositif finalement retenu a été renforcée, cette cohérence n'est pas totale.

Même si la réforme adoptée « boucle » le dispositif en introduisant dans le secteur bovin un système de quotas de prime, il reste que les productions non couvertes par une organisation commune de marché, qu'elles soient animales ou végétales, et qui ne sont pas directement concernées par la réforme pourraient connaître des entrées en production massives "de report", susceptibles de déséquilibrer très rapidement les marchés porcin et avicole ou celui des fruits et légumes. Il existe donc un très fort risque de délocalisation des productions, lequel frapperait tout particulièrement les régions agricoles, déjà les plus fragiles, dans lesquelles la diversification n'est pas possible.

En outre, la logique d'extensification, mise en avant, n'est pas systématique.

Rien ne garantit que, paradoxalement, la course à l'intensification n'en sera pas renforcée, les producteurs les plus "compétitifs" intensifiant au maximum sans demander les primes. Contrairement au système des quotas laitiers, le système n'est pas

"verrouillé": des volumes pourront être produits sans aides et venir peser sur le prix du marché. Cette hypothèse est tout particulièrement préoccupante pour le secteur bovin, dont le système de déclenchement de l'intervention, contrairement aux céréales, ne garantit pas nécessairement le soutien des prix au niveau des prix d'intervention.

D. DES CONSÉQUENCES NÉGATIVES SUR LE REVENU ET LA COMPÉTITIVITÉ DES EXPLOITATIONS

Les simulations fournies tant par l'A.P.C.A. que par les organisations professionnelles spécialisées font apparaître que, contrairement aux affirmations de la Commission et, dans un premier temps, du ministère, le maintien du revenu ne sera pas nécessairement garanti.

Une étude de l'institut de l'élevage, établie en juillet dernier, c'est-à-dire sans prendre en compte l'éventuelle extension de la prime à la vache allaitante aux troupeaux mixtes de moins de 120.000 kilogrammes et la mise en place d'une prime à l'herbe, faisait apparaître que les systèmes laitiers et mixtes les plus extensifs, ainsi que l'élevage ovin intensif seraient les plus touchés.

De son côté, l'A.P.C.A. chiffrait la perte de revenu en exploitation céréalière à 4 % par quintal de céréales produites.

Même s'il reste aujourd'hui extrêmement difficile de mesurer avec exactitude l'effet de la réforme sur les revenus -compte tenu notamment de la grande variabilité des résultats selon la position relative de chaque exploitant par rapport au rendement moyen retenu-, il n'est pas possible de considérer que les aides directes, versées en compensation de la diminution des prix de soutien, permettront, dans tous les cas, de maintenir le revenu.

L'INSEE, en revanche, estime que, de 1992 à 1997, la mise en place de la réforme entraînera une revalorisation par exploitation du revenu réel (+ 7 %, en raison de la diminution du nombre d'exploitation (- 18 %), supérieur à la réduction du revenu brut agricole (- 12 %), alors que sans réforme, l'augmentation du revenu n'aurait été que de 5 %.

Votre commission est convaincue que cette réforme comporte un risque très réel de fragilisation économique des exploitants, implicitement reconnu par la mise en oeuvre d'un plan d'accompagnement.

Outre cette fragilité des exploitations, notamment de celles ayant récemment investi, votre rapporteur s'inquiète de l'effet profondément démobilisateur de cette réforme pour les chefs d'exploitations et de son impact dissuasif sur les installations. Les conséquences sont, aujourd'hui, difficiles à mesurer, mais il n'est pas certain qu'elles ne soient pas, à long terme, les plus graves pour l'avenir de l'agriculture française. Il y a là un risque inconsideré de démantèlement de l'appareil productif agricole, qu'il sera ultérieurement extrêmement difficile de reconstituer.

CHAPITRE III

... et particulièrement menacées par les négociations du GATT.

I. L'ÉTAT ACTUEL DES «NÉGOCIATIONS»

A. L'AGRICULTURE DANS LA NASSE

1. Une pression constante sur le dossier agricole

Dès la réunion inaugurale de Punta del Este, en 1986, la négociation agricole a été dominée par l'affrontement direct entre les deux grands partenaires : la C.E.E. et les États-Unis. Cet affrontement n'a jamais cessé et a «rythmé» les grandes étapes du cycle (Montréal en décembre 1988, Genève en avril 1989, puis Bruxelles en décembre 1990).

Cette opposition n'est pas nouvelle : elle a caractérisé les différents «rounds» postérieurs à la mise en oeuvre de la PAC : le Dillon Round en 1961-1962, le Kennedy Round en 1964-1967 et le Tokyo Round en 1973-1979.

Elle a cependant revêtu une intensité particulière. Les négociations ont, en effet, été engagées dans un contexte de crise profonde des marchés agricoles : chute des prix mondiaux, exacerbation des politiques de soutien aux exportations. Pour un certain nombre de participants, notamment les pays exportateurs du groupe de Cairns, l'un des objectifs prioritaires des négociations est la suppression des mécanismes qui déséquilibrent ces marchés.

De plus, le démantèlement des mécanismes de subvention à l'exportation et de protection des marchés agricoles -intérêt objectif

des pays *«fair traders»* et revendication tactique des Etats-Unis - a été considéré, dès l'origine, comme une condition indispensable au bouclage des autres dossiers.

Les Etats-Unis sont parvenus à faire du dossier agricole le dossier central et l'éventuelle pierre d'achoppement des négociations du GATT. Leur position est claire : sans déblocage du dossier agricole, pas d'accord général.

Cette position présente pour les Etats-Unis un triple intérêt : elle permet de masquer que sur les autres dossiers les blocages ne proviennent pas de la Communauté ; elle mobilise derrière les Etats-Unis et contre la Communauté les pays du tiers-monde et les pays exportateurs agricoles ; elle ouvre la possibilité de faire supporter à la seule Communauté la responsabilité d'un échec éventuel des négociations et du déclenchement d'une guerre commerciale, alors même que la conjoncture internationale est particulièrement morose.

2. Le rejet du compromis DUNKEL

Votre rapporteur ne reviendra pas sur les différentes étapes de cette négociation, qui ont été longuement traitées dans l'avis de l'an dernier.

Les bases de négociation sont aujourd'hui celles du compromis Dunkel, élaboré par le directeur général du GATT, et présenté le 20 décembre dernier. Ce compromis avait pourtant été rejeté, le 23 décembre, par le Conseil des ministres de la Communauté, qui l'avait jugé beaucoup trop déséquilibré en faveur des thèses américaines.

Les Douze ont, en effet, relevé qu'outre trois secteurs sur lesquels le document DUNKEL n'est pas satisfaisant (les négociations tarifaires, les services et la propriété intellectuelle) les propositions en matière agricole sont défavorables à la Communauté.

S'agissant, tout d'abord, de l'accès au marché, il prévoit la tarification, puis la réduction des obstacles aux importations. Cette réduction, sur la période 1993-1999, devrait atteindre 36 % par rapport au niveau de protection atteint en septembre 1986, avec un minimum de 15 % par ligne tarifaire. Il prévoit, en outre, conformément aux revendications américaines, un accès minimum au marché de 3 % par rapport au niveau de la consommation intérieure atteint en 1986, qui devrait passer à 5 % en 1999. En

revanche, contrairement à ce que réclamait la Communauté, le rapport DUNKEL n'envisage aucun rééquilibrage de la protection extérieure à l'encontre des produits de substitution des céréales.

S'agissant des soutiens internes, le document prévoit la réduction des soutiens, autres que ceux entrant dans la boîte verte, de 20 % entre 1993-1999 par rapport à la moyenne de 1986-1989. Les soutiens inférieurs à 5 % de la valeur de la production n'auraient pas à être réduits. Il semble que les propositions du directeur général du GATT aboutissent, de fait, à exonérer les deficiency payments de toute diminution, dans la mesure où ils auraient déjà été réduits de 25 à 30 % par rapport au niveau atteint en 1988.

Enfin, rien dans le document DUNKEL ne garantit à la Communauté qu'un accord au GATT la mettrait à l'abri de nouvelles mesures unilatérales de rétorsion de la part des Etats-Unis.

Il faut, par ailleurs, noter que, s'agissant des appellations d'origine, il ne semble pas que le projet de compromis permette d'assurer la protection des appellations d'origine contrôlée européennes.

En dépit des très vives critiques émises par la Communauté, réaffirmées au Conseil des affaires générales du 11 janvier à l'encontre du rapport DUNKEL, il avait été décidé le 13 janvier de poursuivre les négociations, d'autant plus que l'adoption de la PAC manifestait aux yeux des Européens leur volonté de parvenir à un accord équilibré. Or, contrairement aux espérances de la Commission, les Etats-Unis ont maintenu leurs exigences et ont, par ailleurs, relancé des contentieux bilatéraux.

B. LA RELANCE DU CONTENTIEUX SOJA

Le régime communautaire des oléagineux, à la suite d'un premier arbitrage défavorable rendu dans le cadre du GATT, avait été modifié à la fin 1991. Le nouveau système, fondé sur des aides à l'hectare versées directement au producteur et ne compensant que partiellement les variations des cours mondiaux, avait été la première application des principes qui ont été généralisés quelques mois plus tard avec la réforme de la PAC. Or, à la demande des Etats-Unis, ce nouveau système a donné lieu, à son tour en mai dernier, à un arbitrage, dont les conclusions se sont révélées de nouveau défavorables à la Communauté : les nouvelles règles ont été condamnées au double motif qu'elles maintiendraient l'incitation à produire et qu'elles continueraient à priver *de facto* les Etats-Unis du

bénéfice de la liberté d'accès au marché européen qui leur avait été accordée dans ce domaine lors de la mise en place de la PAC.

L'attitude constructive de la Communauté qui, bien que n'ayant pas accepté la décision de l'instance d'arbitrage, a néanmoins proposé d'engager des négociations dans le cadre de l'article 28 du GATT, afin d'accorder des compensations aux pays fournisseurs, n'a pas provoqué d'assouplissement de la position américaine.

Bien au contraire, les Etats-Unis -s'appuyant sur l'article 301 du «*Trade act*»- ont décidé en marge du GATT de procéder à des représailles : ils ont publié le 9 juin une liste de produits pour lesquels des tarifs douaniers élevés sont envisagés. La valeur annuelle à l'importation de ces produits est de l'ordre de 2 milliards de dollars ; elle doit être réduite de moitié à l'issue d'un délai de réflexion d'un mois. La France serait la plus touchée par ces représailles, qui affecteraient 30 % de ses ventes (contre 18 % pour l'Italie, 11 % pour l'Allemagne et 8 % pour le Royaume-Uni et l'Irlande).

Cependant, l'application de ces représailles a été différée jusqu'au terme de la négociation ouverte pendant une durée de deux mois entre la Communauté et ses principaux fournisseurs de soja pour leur proposer des compensations en contrepartie du maintien des subventions communautaires.

Les propositions communautaires ont été finalement rejetées par les Etats-Unis -estimant le préjudice subi à 2 milliards de dollars et non à 400 millions comme le soutenait la Communauté-, qui ont demandé au GATT un arbitrage contraignant auquel la Communauté s'est opposée.

Après l'échec de la rencontre de Chicago, le 3 novembre dernier, les Etats-Unis décidaient unilatéralement des représailles commerciales à l'encontre de la Communauté, applicables à compter du 5 décembre.

Ces mesures, qui portent sur environ 1,5 milliard de francs d'importations, dont près de la moitié pour la France, concernent les vins blancs, le gluten de blé et l'huile de colza.

En outre, une deuxième liste d'importations européennes de plus de 8,5 milliards de francs pourrait faire également l'objet de rétorsions et concerne des produits industriels (pneumatiques, meubles et articles de luxe).

Illégales au regard du GATT, l'annonce de ces mesures a mis à mal la fermeté européenne : aucune instruction n'a été donnée, pour l'instant, à la Commission européenne,

pour qu'elle étudie des sanctions commerciales à l'égard des Etats-Unis.

C. LES PROVOCATIONS AMÉRICAINES

Parallèlement aux pressions exercées dans le cadre du GATT et du contentieux soja, depuis le mois de septembre, les Etats-Unis ont déclenché une véritable escalade aux subventions.

Début septembre, était annoncé un bonus d'un milliard de dollars aux exportations de blé américain dans le cadre de l'Export Enhancement Program (E.E.P., programme de soutien aux exportations).

A la mi-octobre, les Etats-Unis décidaient de subventionner 400 millions de dollars d'exportations d'huiles végétales.

Une semaine plus tard, le Secrétaire d'Etat à l'agriculture annonçait un plan de relance des exportations d'orge pour la vente de plus de 2,5 millions de tonnes à douze pays.

Enfin, l'annonce de mesures de rétorsions unilatérales, sur la base de la législation commerciale américaine, dont le GATT avait refusé l'application, témoigne de la volonté des Etats-Unis d'imposer un accord dans les conditions qu'ils estiment souhaitables.

D. L'ÉCHEC DE LA RENCONTRE DE CHICAGO

En dépit des déclarations réitérées selon lesquelles la Commission avait un mandat précis de négociations et qu'en aucune façon les concessions au GATT ne sauraient excéder les conséquences de la réforme de la PAC, force est de constater que lors de «ces négociations de la dernière chance», le commissaire à l'agriculture est allé très au-delà de ce mandat dans ses propositions de concessions.

Ses propositions prévoient une diminution de 21 % des exportations agricoles communautaires, produit par produit (blé, orge, fromage, oeufs, etc.) et non par grandes catégories (céréales, produits laitiers). En ce qui concerne les oléagineux, le commissaire à l'agriculture avait, sous la pression de la présidence britannique,

proposé de réduire la production à 10,1 millions de tonnes, puis accepté de limiter la production à 9,5 millions de tonnes.

Parallèlement, s'agissant du rééquilibrage des importations de produits de substitution, il serait simplement prévu des consultations bilatérales si les importations massives de P.S.C. perturbaient trop le marché de l'alimentation animale... Enfin, les Américains n'ont pris aucun engagement sur une clause de paix qui aurait mis les Européens à l'abri de tout recours au GATT ou de toute sanction unilatérale.

Or, il faut quelque angélisme pour supposer que la reprise des négociations, compte tenu de la faiblesse de la position communautaire, puisse s'effectuer sur des bases sensiblement plus favorables que celles sur lesquelles la négociation avait échoué à Chicago.

Par conséquent, les grandes lignes de l'*accord* agricole sont désormais perceptibles et il est clair qu'on ne peut honnêtement soutenir qu'elles n'imposent pas de contraintes supérieures à celle de la mise en oeuvre de la PAC.

II. LES PERSPECTIVES D'UN ACCORD TRÈS DÉFAVORABLE

A. DES CONSÉQUENCES EXCÉDANT LES EFFETS ATTENDUS DE LA RÉFORME DE LA PAC

A l'origine, la réforme de la PAC avait été présentée comme permettant de satisfaire aux concessions déjà faites par la Communauté dans le cadre du GATT. Or, dans l'hypothèse où un compromis se dégagerait sur les bases du compromis DUNKEL et de la rencontre de Chicago, il est clair que ses conséquences excéderaient très largement celles induites par la mise en oeuvre de la réforme.

C'était d'ailleurs, jusqu'à ces derniers mois, apparemment l'analyse de la Commission. M. Ray Mac SHARRY expliquait, par exemple, qu'en 1991, qu'une conclusion des négociations sur les bases du compromis Dunkel entraînerait des importations massives et insupportables : les importations de viande porcine passeraient de 70 à 500.000 tonnes, 3 millions de tonnes d'équivalent lait devraient être importées...

Or, aujourd'hui, pressée de conclure à tout prix, la Commission se refuse à toute analyse préalable d'un accord et de sa compatibilité avec les conséquences de la réforme de la PAC.

Un certain nombre d'estimations circulent cependant, qui permettent de se livrer à une approximation des conséquences d'un accord au GATT.

Le tableau, ci-après, établi à partir des données fournies par le Comité des organismes professionnels agricoles de la C.E.E. (COPA), fait apparaître les conséquences sur les exportations communautaires d'un accord conclu sur les bases Dunkel ou sur celles de Chicago («scénario M. Mac SHARRY»)

Produits	Exportations actuelles (1)	Référence moyenne 1986-1990	Scénario Dunkel (- 24 %)		Scénario Mac SHARRY (- 21 %)	
			Plafond des exportations communautaires	Réduction par rapport aux exportations actuelles	Plafond des exportations communautaires	Réduction par rapport aux exportations actuelles
Céréales	34,5	29,6	22,5	-12,0 - -35 %	23,4	-11,1 - -32 %
Céréales Riz	35,0	29,8	22,6	-12,4 - -35 %	23,5	-11,5 - -33 %
Sucre (2)	1,6	1,6	1,2	- 0,4 - -25 %	1,3	- 0,3 - -19 %
Viande bovine	1,27	1,0	0,76	- 0,51 - -40 %	0,79	- 0,48 - -38 %
Viande porcine	0,66	0,49	0,37	- 0,29 - -44 %	0,39	- 0,27 - -41 %
Volaille	0,48	0,37	0,28	- 0,20 - -42 %	0,29	- 0,19 - -40 %
Oeufs	0,11	0,10	0,08	- 0,03 - -27 %	0,08	- 0,03 - -27 %
Produits laitiers	2,42	2,35	1,79	- 0,63 - -26 %	1,85	- 0,57 - -24 %
TOTAL	41,5	35,7	27,1	-14,5 - -35 %	28,2	-13,34 - -32 %

(en millions de tonnes)

D'après COPA - Octobre 1992

(1) Y compris l'aide alimentaire

(2) Quota C.E.E. A et B

Il fait clairement apparaître que sur la base d'une réduction de 21 % par rapport à la référence 1986-1990, la C.E.E. devrait réduire ses exportations d'en moyenne 32 % par rapport au niveau actuel, mais de 40 % pour le secteur des productions animales.

En outre, en intégrant les autres volets d'un tel accord (accès forcé au marché, limitation des productions oléagineuses en tonnage) et de leurs effets induits, on peut se livrer à une estimation de l'impact de cet accord sur les surfaces exploitées.

	Effets accès minimum (1)	Effets exportations maximum subventionnées	Effets graines oléagineuses et effets induits	TOTAL
Cultures arables	0,9	2,4	2,4-3,7 (2)	5,7-7
Sucre	-	-		0,13
Secteur laitier	0,33	0,36		0,69
Secteur viande bovine	-	0,74		0,74
Secteur Porc/Volaille	0,87	0,30		1,17
TOTAL SURFACE			2,4-3,7	8,43-9,73

D'après COPA

(1) *Projet Dunkel* : accès de 5 % au marché, maintien des conditions actuelles d'accès préférentiel sans dispositions de rééquilibrage et *Mac Sharry* : 21 % des exportations, limitation à 9,5 millions de tonnes des oléagineux

(2) Selon la réduction de la production oléagineuse : 25 ou 50 %

Il apparaît ainsi clairement que les conséquences d'un accord nécessiterait, soit de geler une portion croissante de la SAU communautaire, soit d'accroître dans des conditions budgétairement insupportables, le stockage.

Le ministère de l'agriculture français arrive, apparemment, à un constat similaire démontrant qu'un tel accord ne peut respecter les limites théoriquement imposées par la réforme de la PAC.

● S'agissant des céréales, la Commission avait estimé que la réforme ramènerait le solde exportable à 19 millions de tonnes, contre 34 millions de tonnes actuellement. Or, le ministère considère, aujourd'hui, que cette estimation est erronée. Elle postule, tout d'abord, que le tarif de 15 % sera maintenu, alors qu'il avait été présenté, lors de la négociation de la réforme, comme devant être modulé en fonction de la situation du marché. Elle repose, d'autre part, sur une réduction des importations de céréales à 3 millions de tonnes, alors même que l'accès minimum au marché conduira à la maintenir au niveau observé de 1986 à 1988, soit 7 millions de tonnes. Enfin, elle est fondée sur une double hypothèse, contestable, d'un accroissement des débouchés intérieurs de 8 millions de tonnes et d'une stabilisation des rendements à un niveau inférieur au niveau actuel.

Il est curieux que le ministère fasse ainsi tardivement connaître ses critiques à l'encontre d'une réforme que la France a adoptée. Il est fâcheux de découvrir, aujourd'hui seulement, que ces deux hypothèses -de réduction des rendements et de reconquête du marché intérieur- «n'ont jamais été sérieusement expertisées par le Conseil», alors même qu'elles conditionnent l'équilibre d'ensemble.

En outre, la réforme de la PAC qui traite de manière homogène les céréales, oléagineux et protéagineux n'est pas compatible avec des engagements spécifiques au GATT, céréale par céréale d'une part, sur les oléagineux, d'autre part.

S'agissant des oléagineux, la réforme de la PAC devait conduire à une production de 11,47 millions de tonnes, soit un niveau très supérieur aux demandes américaines, mais aussi aux premières bases de négociation de la Commission, ce qui nécessitera des mises en jachère très supérieures aux taux théorique (15 %) et effectif (10 %) nécessités par la réforme de la PAC.

En outre, dans la mesure où la réforme de la PAC a cherché à gérer de façon unitaire le secteur des céréales, oléagineux, protéagineux, des engagements spécifiques sur les oléagineux conduiraient à remettre en cause les équilibres attendus dans le secteur céréalier.

• Dans le secteur des productions animales, le ministère relève que l'accès minimum de 5 % au marché et la réduction de 21 % des exportations subventionnées entraînera une réduction d'au moins 5 % en équivalent lait des débouchés. Or, la réforme de la PAC ne prévoit de réduire les quotas que pour l'ajustement de la production à la consommation intérieure. Les réductions de quota prévisibles, compte tenu d'un accord au GATT, ne sont, par conséquent, pas prévues dans le cadre de la réforme de la PAC.

Pour la viande bovine, la réduction des débouchés serait de plus de 200.000 tonnes par rapport au niveau 1986-1990, mais de 500.000 tonnes par rapport au niveau actuel.

Sur ce point aussi, on ne peut que s'étonner que le ministère découvre que, la réforme ayant largement démantelé les mécanismes d'intervention, la production non exportée pèsera directement sur les cours intérieurs qui ne s'établiront pas aux prix d'objectif retenus pour servir de base au calcul des primes compensatrices.

Pour les porcs et la volaille, si l'on s'en tient aux limitations à l'exportation, les exportations devraient passer de 650 à

300.000 tonnes pour la viande porcine et de 450 à 300.000 tonnes pour la volaille.

Or, découverte tardive, la réforme de la PAC n'a pas prévu de dispositif particulier de maîtrise de la production dans ces secteurs. L'engrenage décrit par la note de la délégation française paraît malheureusement inéluctable :

« Il est clair que les quantités qui ne pourront plus être exportées pèseront d'abord sur les prix intérieurs du porc et de la volaille, puis très rapidement, sur les prix et la consommation de la viande bovine, fragilisant encore plus les prévisions faites par la Commission sur les résultats de la réforme dans ce dernier secteur. »

● Enfin, un accord au GATT aurait également des conséquences sur un certain nombre de productions qui n'avaient pas été intégrées dans la réforme de la PAC.

Les exportations d'huile d'olive baisseraient de 170 à 117.000 tonnes, celles de sucre diminueraient de 300.000 tonnes, celles de vin de 480.000 hectolitres (2,2 millions d'hectolitres sont exportés aujourd'hui), dans le même temps que les importations devraient augmenter de 5 millions d'hectolitres. Dans ce secteur des fruits, les exportations de pommes devraient diminuer de 30.000 tonnes, celles d'agrumes de 250.000 tonnes.

Le COPA, de son côté, a également mis en évidence l'incompatibilité entre les conséquences des engagements susceptibles d'être pris au GATT et les effets attendus par la Commission de la réforme de la PAC.

B. LA FRANCE PARTICULIÈREMENT PÉNALISÉE

Même s'il n'est pas possible de dresser, aujourd'hui, précisément les conséquences d'un tel accord sur l'agriculture française, la position très exportatrice de notre pays le désigne pour être la principale victime d'un accord défavorable.

Premier exportateur de la Communauté et second exportateur mondial de produits agricoles et alimentaire, en première place pour les bovins sur pied, la volaille, les vins, en deuxième place pour le sucre, au troisième rang pour la viande bovine, le lait, le beurre, les fromages, la France serait tout particulièrement affectée par un contingentement des exportations communautaires alors que

ses autres partenaires ont en général un intérêt limité sur quelques produits.

EXPORTATIONS AGRICOLES DE LA CE EN 1991

	Céréales	Oléagineux	Vlande bovine (congelée)	Produits laitiers
En millions de tonnes				
Total CE	21.782	0.435	0.897	24.797
dont :				
France	11.775	0.077	0.167	4.582
Allemagne	3.097	0.175	0.401	4.433
Royaume-Uni	1.644	0.006	0.023	1.413
Belgique - Luxembourg	1.521	0.003	0.011	1.613
Pays-Bas	1.271	0.060	0.026	7.632
En millions d'Ecus : 1 Ecu = 6,6 FF				
Total CE	1.837	451	937	3.695
dont :				
France	889,6	44,7	178,5	760
Allemagne	252,7	198,6	397,3	614,5
Royaume-Uni	122,6	10	37,8	152
Belgique - Luxembourg	136,6	6,3	8,5	185,4
Pays-Bas	102	118,4	35,6	1.028,5

Source : AGEFI, lu...di 9 novembre 1992

C. L'ÉCHEC D'UNE STRATÉGIE HASARDEUSE

La tardive demande française que «la Commission indique au Conseil si elle estime que de tels engagements pourraient être tenus dans le cadre des décisions prises pour ces productions avant la réforme de la PAC ou bien si elle considère que leur mise en oeuvre appellerait de nouvelles mesures, auquel cas il conviendrait que le Conseil soit éclairé sur celles-ci de manière à pouvoir apprécier correctement la portée des engagements qui lui seraient proposés dans le cadre du GATT», est significative de l'échec d'une stratégie.

On a, en effet, le sentiment que les négociations ont été conduites sur le modèle des «*rounds*» précédents, eux aussi caractérisés par l'opposition entre la Communauté et les Etats-Unis.

Lors du «*Dillon Round*» en 1961-1962, du «*Kennedy Round*» en 1964-1967 et du «*Tokyo Round*», en 1973-1979, les Etats-Unis ont toujours adopté une position maximaliste dans les premières phases de ces rounds, pour finalement accepter un accord plus limité et le report au cycle suivant d'une réelle réforme des politiques agricoles.

Outre qu'elle la désirait pour des raisons internes, la Commission a réformé la PAC dans le sens de cet accord minimal, estimé possible au GATT.

Or, l'intransigeance américaine, la médiocrité de la situation économique qui pousse à la conclusion d'un accord à tout prix, le moyen qu'y voient certains de mettre la France en difficulté, débouchent aujourd'hui sur une situation extrêmement périlleuse, dans laquelle l'hypothèse qu'un accord très défavorable soit accepté n'est pas exclue.

Cette situation a d'ailleurs conduit votre commission à demander, le 18 novembre dernier au Gouvernement de «*rejeter tout accord au GATT qui soumettrait l'agriculture européenne à des plafonds quantitatifs de production ou d'exportation.*»

La fixation de tels plafonds serait, en effet, incompatible avec les intérêts vitaux de l'agriculture française et contraire aux principes mêmes sur lesquels repose le GATT.

La commission demande au Gouvernement d'invoquer, si nécessaire, le compromis de Luxembourg» (1).

Le compromis dégagé à Washington le vendredi 20 novembre 1992, est habile : il donne en effet le sentiment d'un ralliement aux propositions communautaires.

Les exportations de produits agricoles subventionnées devront être réduites de 21 %, conformément aux offres des commissaires européens.

(1) Communiqué à la presse de la Commission des Affaires économiques et du Plan, mercredi 18 novembre 1992.

La production d'oléoprotéagineux sera contingentée à 5,128 millions d'hectares, soit l'offre faite par la Commission, contre environ 5,6 millions d'hectares aujourd'hui.

Enfin, le volet rééquilibrage est traité dans le cadre de consultations, lorsque les importations du P.S.C. augmentent de façon substantielle.

Les bases de ce compromis appellent les observations suivantes.

Selon la commission, la réforme de la PAC réduira l'excédent céréalier exportable à 19 millions de tonnes. Or, ce chiffre est vivement contesté par les organisations professionnelles et, plus récemment, par le ministère de l'agriculture. Par conséquent, si un contingentement de 21 % ramène les exportations « autorisées » à 23 millions de tonnes, contre 32 millions de tonnes aujourd'hui, ce montant devrait néanmoins être très en deça des capacités réelles d'exportation de la C.E.E. (chiffrées par le ministère à 41 millions ou 29 millions de tonnes selon le rendement). Par conséquent, un tel accord nécessitera un recours accru à la jachère, qui pourrait représenter plus du quart de la SAU céréalière.

Pour les oléoprotéagineux, l'accord ménage la possibilité d'augmenter la production en jouant sur les rendements. Sur ce point, l'accord paraît conciliable avec les conséquences de la réforme de la PAC, un gel de 15 % théorique et de 10 % effectif devrait ramener les surfaces à environ 5,1 millions d'hectares.

Il apparaît par conséquent clairement, en dépit de l'habileté tactique manifestée par les négociateurs américains et des démentis des négociateurs communautaires, qu'avec un engagement de réduction des exportations des productions subventionnées, un tel accord excéderait les conséquences induites de la réforme de la PAC. Les simulations ci-avant présentées restent, par conséquent, parfaitement valides pour l'essentiel.

En outre, l'acceptation du contingentement des exportations communautaires aura pour effet de priver la Communauté non seulement de l'atout économique, mais aussi diplomatique que constitue la possibilité d'exporter des céréales, au moment même où les études prospectives soulignent que les pays en développement devraient d'ici la fin du siècle augmenter très sensiblement leurs achats (140 millions de tonnes en l'an 2000 contre 85 à 100 millions de tonnes dans les années 80/90).

CHAPITRE IV

Un projet de budget inadéquat

I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE

A. LE BUDGET DU MINISTÈRE

Par rapport aux années précédentes, le budget de l'agriculture pour 1993 est atypique. Ses crédits s'inscrivent en effet en augmentation sensible par rapport à ceux dégagés pour 1992 : ils progressent de 2,4 milliards en francs courants, soit une augmentation de plus de 6 % (en moyens de paiement, dépenses ordinaires et crédits de paiement).

Il faut cependant rappeler que le budget pour 1992, était particulièrement médiocre (- 4 % contre + 3 % pour le budget de l'État) et que les années précédentes, les crédits de l'agriculture progressaient moins que l'ensemble du budget de l'État.

A bien des égards, l'augmentation enregistrée cette année ne constitue qu'un rattrapage par rapport à l'érosion des crédits des années passées.

Ainsi, comparés aux crédits pour 1991, les crédits demandés pour 1993 font apparaître une progression de 3 % (2,96 % en dépenses ordinaires, 3,5 % en moyens de paiement...). Il apparaît, par conséquent, qu'en francs constants le budget de l'agriculture pour 1993 est inférieur à celui de 1991.

Le budget de l'agriculture représentera, en 1993, 3,54 % de l'ensemble des budgets civils de l'Etat, contre 3,45 % en 1992, mais 3,8 % en 1991 et 6 % en 1980...

	Crédits votés 91	Crédits votés 92	Crédits demandés 93	1993/1992 pourcentage	93/91
Dépenses ordinaires	37 230	35 896	38 331	+ 6,8	+ 2,96
Dépenses en capital					
Crédits paiement	1 137	1 452	1 390	- 4,3	+ 2,2
Autorisations de programme	1 556	1 497,8	1 361,7	- 9	- 12,5 %
Moyens de paiement DO + CP	38 367,2	37 347,7	39 720,5	+ 6,35	+ 3,5
Moyens d'engagement DO + AP	38 786,5	37 393,6	39 692,7	+ 6,15	+ 2,3

On observera par ailleurs la poursuite de deux mouvements :

- la progression des dépenses ordinaires (+ 6,8 %) qui représentent 96,5 % de l'ensemble du budget ;

- la réduction des dépenses en capital : - 4,3 % en crédits de paiement, mais - 9 % en autorisations de programme. Les dépenses en capital représentent ainsi moins de 3,5 % de l'ensemble du budget.

B. L'ENSEMBLE DES DÉPENSES BÉNÉFICIAINT À L'AGRICULTURE ET À LA FORÊT

S'il n'est pas contestable que l'effort financier consenti en faveur de ce secteur ne se limite pas aux seuls crédits inscrits au budget du ministère, votre rapporteur avait, dans les avis des années précédentes, critiqué l'utilisation faite de l'agrégat constitué de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt.

De façon traditionnelle, et généralement pour nuancer l'appréciation négative portée sur l'évolution des crédits du ministère de l'agriculture, les pouvoirs publics mettent en avant la progression régulière de cet agrégat, jugé seul pertinent pour mesurer l'effort de la collectivité en faveur du secteur agricole.

Curieusement, cette année, les pouvoirs publics n'utilisent pas cet argument : par rapport à 1992, cet agrégat ne progressera que de 2 %, soit moins que la hausse des prix prévu et que l'accroissement des dépenses publiques.

On notera, d'ailleurs, qu'en 1991, lors de la présentation du budget, l'ensemble des crédits avait été estimé à 153,3 milliards de francs alors qu'en réalité, il n'aurait été que de 148,4 milliards de francs, les estimations des versements communautaires ayant été revues à la baisse de 5,6 milliards de francs.

Si on le rapporte aux chiffres annoncés de 1992, l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture diminuerait, en 1993, de 2 milliards de francs, soit de 1,3 %.

	1992	1993	Variation 1993/1992 (en %)
A. Budget du ministère de l'agriculture et de la forêt	37 347,66	39 720,54	+ 6,35
B. Budget annexe des prestations sociales agricoles (1)	57 098,00	56 776,00	- 0,56
C. Comptes spéciaux du Trésor :			
- Fonds forestier national	549,40	478,00	- 13,00
- Fonds national pour le développement des adductions d'eau	762,40	779,00	+ 2,18
- Fonds national des haras et des activités hippiques	598,60	610,40	+ 1,97
D. Autres ministères :			
- Recherche et technologie : INRA, CEMAGREF	3 039,73	3 189,55	+ 4,93
- Aménagement du territoire : FIDAR et FIAM	396,66	365,00	- 7,98
- Intérieur : décentralisation de l'enseignement	299,67	315,00	+ 5,15
- Travail, emploi, formation professionnelle	71,84	74,69	+ 3,97
E. Estimation des versements des ressources à la CEE affectés à des dépenses agricoles	48 180,00 (2)	49 050,00	+ 1,81
TOTAL	148 343,96	151 358,28	+ 2,03

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

(2) Après réévaluation à la baisse

Comme l'illustre le tableau ci-après, on note un léger infléchissement dans les évolutions constatées les années précédentes :

- la part du budget de l'agriculture augmente légèrement, mais reste à un niveau proche du quart de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt, alors qu'elle en représentait, en 1980, les deux cinquièmes ;

- la part du BAPSA se réduit légèrement, mais reste en tendance longue au niveau atteint en 1980 ;

- la part des versements effectués à la Communauté semble se stabiliser à un peu moins du tiers des dépenses, contre à peine 19 % en 1980.

	1991	1992	1993
Budget	26,8	25,2	26,2
BAPSA	37,2	38,5	37,5
Comptes spéciaux	1,3	1,1	1,2
Autres ministères	2,4	2,6	2,4
CEE	32,2	32,5	32,4

C. L'ÉVOLUTION PAR PROGRAMME D'ACTIONS

L'examen de la ventilation des crédits par programme d'actions (DO + CP), et de leur évolution, fournit une première appréciation sur l'évolution du budget.

	1992 crédits votés	1993 PJLF	Part dans l'ensemble	Evolution par rapport à 1992
Protection sociale et prévoyance (action 30)	10 913,7	12 204,9	30,75	+ 1 291,2 + 11,8 %
Valorisation de la production agricole (action 50)	5 528	5 580	14,06	+ 1 % + 52
Services :				
centraux (action 01) (hors bonification)	2 338	2 473		+ 135 + 5,8 %
extérieurs (action 02)	2 615,8	2 735,5		+ 120 + 4,57 %
	----- 4 953,8	----- 5 208,5	----- 13,12	----- + 254,7 + 5,14 %
Enseignement, formation et développement agricoles (22)	4 633,5	4 939,2	12,44	+ 305,7 + 6,6 %
Adaptation de l'appareil de production agricole (action 40)	3 833,3	4 221,8	10,64	+ 388,5 + 10,13
Charge de bonification (action 01)	3 287	3 165	8	- 122 - 3,7 %
Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural (action 80)	1 769,1	1 939,5	4,9	+ 170,4 + 9,6 %
Mise en valeur et protection de la forêt (action 90)	1 479,6	1 501,7	3,8	+ 22,1 + 1,5 %
Promotion et contrôle de la qualité (action 70)	397,5	426,2	1,1	+ 28,7 + 7,3 %
Développement de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et alimentaires (action 60)	268,8	231,2	0,6	- 37,6 - 14 %
Soutien et accompagnement (action 10)	108,4	106,3	0,3	- 2,1 - 2 %
Recherche (action 21)	113,2	117,3	0,3	+ 4,1 + 3,6 %
Formation professionnelle (action 23)	4,9	21,3	0,05	+ 16,4 + 334 %
Opérations ne concernant pas l'agriculture (action 09)	57	57	0,1	0 0

Les actions en augmentation

● Les dépenses de protection sociale et de prévoyance restent le premier poste du budget. Leur augmentation de 11,8 % doit être relativisée : en francs courants, les crédits, en augmentation de 1,3 milliard de francs (+ 11,8 %) ne retrouvent pas le niveau atteint en 1991.

L'augmentation résulte essentiellement de l'ajustement aux besoins de la subvention d'équilibre du BAPSA (+ 1 243 millions de francs) qui représente 11,3 milliards de francs et de la majoration de la contribution de l'Etat aux dépenses résultant des calamités agricoles (+ 26,2 millions de francs), soit près de 295 millions de francs pour 1993.

● Les moyens des services (hors bonification) augmentent sensiblement : près de 6 % pour les services centraux, 4,5 % pour les services extérieurs.

● L'enseignement, la formation et le développement agricoles augmentent de 6,6 % et s'établissent à près de 5 milliards de francs, soit près de 13 % de l'ensemble du budget. De même, la recherche (environ 120 millions de francs, 0,3 % du budget) progresse de 3,6 %. La formation professionnelle passe, de son côté, de 4,9 à 21,3 millions de francs (+ 334 %).

● L'adaptation de l'appareil de production progresse de 10,13 %. Cette évolution s'explique par le financement des mesures d'accompagnement de la PAC (prime «à l'herbe», dotation spécifique jeune agriculteur, mesures agri-environnementales).

● Les crédits d'amélioration du cadre de vie et d'aménagement de l'espace rural augmentent nettement : + 170,4 millions de francs, soit + 9,6 %, essentiellement sous l'effet de la revalorisation de l'indemnité spéciale montagne (+ 11 % soit 196 millions de francs).

● La promotion et le contrôle de la qualité voient leurs crédits augmenter (+ 7,3 %), mais ne représentent qu'environ 1 % du budget.

Les actions qui stagnent

● La valorisation de la production agricole représente le deuxième poste et progresse globalement très faiblement. Cette stagnation recouvre des évolutions contrastées : - 261 millions de francs en raison de la modification du régime de TVA applicable aux oléagineux, - 5 millions de francs pour les actions de promotion, - 41 millions de francs pour l'aide alimentaire, mais + 318 millions de francs au titre de la revalorisation de la part nationale de la prime à la vache allaitante.

● Les crédits de la forêt sont stagnants (1,5 milliard de francs, + 1,5 %) et enregistrent un fléchissement des crédits consacrés à l'amélioration de la productivité forestière.

Les actions en régression

La charge de bonification s'allège de 122 millions de francs, soit une diminution de 3,7 %. Avec 3 165 millions de francs, elle représente 8 % de l'ensemble des dépenses.

Les crédits de politique industrielle continuent à se réduire (- 14 %).

L'action de soutien et d'accompagnement (0,3 % du budget) diminue de 2 %.

D. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS

1. Les dotations en augmentation

Le tableau ci-après recense les principales dotations qui enregistrent, d'une année sur l'autre, une augmentation significative de leurs crédits.

	Crédits votés 92	Crédits demandés 93	Evolution
Protection sociale en agriculture (46.32)	10 645	11 910	+ 1 265 + 11,9 %
Moyens des services (ensemble du titre III)	7 940	8 389	+ 449,3 + 5,7 %
Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes (44.55 article 30)	650	966	+ 316 + 48,6 %
Prime au maintien de l'élevage extensif (44.41 art. 23)	0	275	+ 275
Interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées (44.80 art 30)	1 436	1 632	+ 196 + 13,6 %
Action éducative et culturelle (du titre IV)	2 003,1	2 177	+ 174 + 8,7 %
DJA (44.41 art. 21)	417	520	+ 103 + 24,7 %
Aide spéciale JA (44.41 art 22)	65	130	+ 65 + 100 %
Sauvegarde de l'espace naturel (44.41 art. 24)	24,8	84,9	60,1 242 %
Retrait des terres et actions agri- environnementales (44.41 art. 23)	425	474,1	+ 49,1 + 11,6 %
Calamités agricoles (46.33)	268,6	294,8	+ 26,2 + 9,6 %
Contribution de l'Etat à l'ONF (44.92 art. 70)	901,1	926,3	+ 25,2 + 2,8 %
Subvention pour fermeture d'abattoirs communaux (44.45 art. 10)	30	55	+ 25 + 83,3 %
Soutien à la production du sucre dans les DOM (44.54 art. 77)	299	315	+ 16 + 5,4 %
Recherche (61.21)	66	77,9	+ 11,9 + 18 %

2. Les dotations en diminution

Le tableau ci-après recense les principales diminutions de crédits.

	Crédits votés 92	Crédits demandés 93	Evolution
Intervention en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole (44.53)	3 751,3	3 490,3	- 261,1 - 7 %
Charges de bonification (44.42)	3 287	3 165	- 122 - 3,7 %
IVD (44.41 art. 11)	990	906	- 84 - 8,5 %
Actions en faveur des agriculteurs en difficulté (44.51 art. 80)	452	407	- 45 - 10 %
Aide alimentaire et autres actions de coopération technique (44.54 art. 73)	245	203,9	- 41,2 - 16,8 %
Développement du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et de la mer (61.61)	267,6	230	- 37,6 - 14 %
Interventions pour l'aménagement rural (44.80 art. 21)	63,2	41,9	- 21,3 - 33,7 %
Enseignement et formation agricoles (56.20)	60	40	- 20 - 33,3 %
Aides au départ (44.41 art. 12)	630	610	- 20 - 3,2 %
CNASEA (44.41 art. 81)	203	193	- 10 - 4,9 %
Aménagement de l'espace rural et de la forêt (61.44)	527,5	521	- 6,5 - 1,2 %
Actions de promotion (44.54 art. 14)	220	215	- 5 - 2,3 %
Modernisation des exploitations (44.40 art. 30)	53,1	49	- 4,1 - 7,7 %

II. LE FINANCEMENT DES PRIORITÉS AFFICHÉES ?

Votre rapporteur limitera son propos à l'examen détaillé des seules dotations qui concernent directement ou indirectement l'activité économique, en les confrontant aux objectifs affichés par les pouvoirs publics, c'est-à-dire d'une part le financement du plan d'accompagnement, d'autre part la poursuite des actions traditionnelles du ministère.

A. LES CRÉDITS TRADUISANT LA MISE EN OEUVRE DU PLAN D'ACCOMPAGNEMENT

Comme l'a réaffirmé M. Jean-Pierre Soisson lors de son audition devant la Commission des Affaires économiques et du Plan, le budget pour 1993 traduit les engagements pris par le Gouvernement dans le plan d'accompagnement de la réforme de la PAC et en assure le financement.

Un examen plus détaillé conduit votre rapporteur à estimer que ce financement n'est pas assuré pour un certain nombre d'actions qui concourent pourtant aux objectifs affichés par les pouvoirs publics.

1. L'aide au départ

Le plan d'adaptation annoncé en novembre 1991 anticipait sur la réforme de la PAC puisqu'il prévoyait la mise en oeuvre d'un dispositif de préretraite «restructurante».

Tant la loi du 31 décembre 1991 que le décret du 27 février 1992 pris pour son application orientent ce dispositif dans le sens d'une restructuration des exploitations.

Les pré-retraités propriétaires de leurs terres doivent les céder par bail ou donation-partage, soit à un jeune qui s'installe, soit à un ou des agriculteurs qui agrandissent leurs exploitations. La vente du foncier n'est possible sous certains conditions qu'à un

groupement foncier agricole (G.F.A.) ou une SAFER. Enfin, en cas d'impossibilité de reprise des terres, celles-ci devront être affectées au boisement ou à un couvert végétal non productif.

A la fin août, près de 20.000 dossiers avaient été déposés, 3.500 acceptés et moins de 100 pré-retraites effectivement versées.

Compte tenu de l'attractivité de ce dispositif, il est curieux que les crédits devant le financer soient en réduction pour 1993.

En effet, les crédits inscrits au titre de la pré-retraite (chapitre 44-41 article 12), sont en régression de 20 millions de francs, soit -3,2 %, et s'établissent à 610 millions de francs.

Selon le ministère, «cette légère baisse est purement optique en raison de l'arrivée de retours FEOGA (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».

Sur la base des seuls crédits inscrits pour 1993, cette dotation permettrait de servir environ 13.500 allocations (sur la base d'un montant moyen versé de 45.000 francs en 1992). Or, on estime le nombre de bénéficiaires potentiels à 20.000 pour 1992 et 15.000 en 1993.

Ces demandes ne pourront être honorées qu'à la condition que la dotation non consommée en 1992, compte tenu du retard pris dans l'application du dispositif, soit reportée sur 1993, et que le dispositif français soit avalisé par Bruxelles, ce qui permettrait un retour FEOGA de 75 %.

Votre rapporteur s'étonne, par ailleurs, que les crédits du Centre national pour l'aménagement des structures agricoles (CNASEA), auquel le gouvernement a souhaité confier la gestion des pré-retraites, soient en diminution de 10 millions de francs. Le chapitre 44.41, doté de 193 millions de francs, voit ainsi ses crédits amputés de 5 % au moment même où l'on charge cet organisme d'une mission nouvelle...

En outre, votre rapporteur relève que l'objectif d'aider au départ dans des conditions restructurantes se trouve fortement obéré par la stagnation des crédits accordés aux SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural) et à la réduction de

ceux consacrés aux OGAF (opérations groupées d'aménagement foncier).

Le chapitre 44-41 consacré aux SAFER est ainsi reconduit à 65 millions de francs. Il mobilisait, en 1991, 85 millions de francs.

Cette subvention, pour 1993, représente à la fois une subvention de «redressement» (10 millions de francs) et une subvention structurelle (55 millions de francs).

Votre rapporteur s'interroge, dans ces conditions, sur la cohérence entre cette diminution en francs constants et le souci de voir les SAFER, d'une part, intervenir conformément aux dispositions de la loi du 23 février 1990, et d'autre part, jouer un rôle restructurant compte tenu des cessations d'activités prévisibles.

La même observation peut être formulée sur les crédits des OGAF, dont le chapitre (44-41, article 60) progresse très légèrement, mais sans retrouver le niveau de 1991 (78 millions de francs). A l'évidence, les OGAF ne pourront pas accompagner les opérations nécessaires pour gérer de façon innovante un espace menacé par la déprise agricole.

Contrairement aux déclarations du ministère, il ne semble pas qu'il y ait, sur ces deux chapitres appelés pourtant «à jouer un rôle essentiel dans la restructuration du foncier» une quelconque manifestation budgétaire de la «priorité donnée à la restructuration».

2. L'installation des jeunes

Parallèlement à l'aide au départ, la mise en oeuvre de la réforme de la PAC exige qu'un effort particulier soit fait en direction de l'installation de nouveaux agriculteurs.

Globalement, on enregistre une nette augmentation de l'enveloppe consacrée aux jeunes installés (+ 24,7 % pour la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) ; création d'une aide spéciale dotée de 130 millions de francs).

L'augmentation au titre de la DJA doit être relativisée. Elle résulte d'une part de la diminution du retour FEOGA attendue (320 millions de francs en 1993 contre 380 millions de francs en 1992) et de la progression prévisible des versements au titre de la seconde fraction.

Elle postule, par ailleurs, que le nombre d'installations en 1993 devrait légèrement diminuer.

Enfin, il n'est pas assuré qu'elle prenne suffisamment en compte l'intégration prévue des activités de diversification lors de l'examen des plans d'installation.

Des crédits spécifiques d'un montant de 130 millions de francs, traduisant le plan d'accompagnement de la PAC, apporteront à de récents installés une partie du financement nécessaire à la réorientation de leur exploitation. Sur cette base, 6.500 jeunes installés seraient aidés, alors que l'APCA estime le nombre d'intéressés au double.

Rappelons qu'en 1992 une aide supplémentaire à investissement de 10.000 francs avait été mise en place pour les jeunes éleveurs en production bovine et ovine.

3. Le soutien des zones et des filières fragiles

Au titre de ces mesures, le ministère met en exergue la revalorisation de l'indemnité spéciale montagne et de la prime à la vache allaitante.

● Les crédits consacrés aux interventions spéciales dans les zones défavorisées (chapitre 44-80 article 30) passent de 1 436 à 1 632 millions de francs (+ 13,6 %). Il s'agit de la traduction de l'engagement pris dans le plan d'accompagnement de revaloriser l'I.S.M. de 11 % ce qui permet de rattraper l'érosion monétaire depuis la précédente revalorisation.

Il apparaît cependant que les producteurs ovins de haute montagne et de montagne sèche ne pourront bénéficier de cette revalorisation, le plafond communautaire étant déjà atteint.

● Les crédits affectés à la prime au maintien du troupeau des vaches allaitantes (article 44-55 article 30) progressent sensiblement (+ 48,6 %) pour s'établir à 966 millions de francs. Cette progression s'explique par la poursuite de la mise en oeuvre du plan d'urgence de 1991 (relèvements de 10 Ecus de la part nationale).

● En revanche, les crédits finançant les actions en faveur des agriculteurs en difficulté régressent et s'établiront à 407 millions de francs en 1993 (- 10 %). Cette dotation regroupe à la fois les programmes d'aide aux revenus (PARA ovins et bovins) prévus par la Communauté et le dispositif national -les procédures Nallet intégrées dans les PARA. Les indemnités annuelles d'attente figurent désormais au chapitre 44-41 article 12.

Selon le ministère, «la baisse par rapport à 1992 (- 10 %) s'explique mécaniquement par le fait que les programmes d'aide au revenu agricole (PARA) lancés en 1990 et 1991 pour les secteurs ovin et bovin, donnent lieu à des aides dégressives sur cinq ans diminuant de 15 % chaque année. Compte tenu de cet effet, la capacité budgétaire globale augmentera en 1993 du fait notamment de retours FEOGA estimés à 90 millions de francs.»

Votre rapporteur estime que si les aides à l'expertise et les aides à l'insertion professionnelle pourront continuer à être financées sur ce chapitre (respectivement 30 et 60 millions de francs en 1993) en revanche le dispositif d'allègement des charges financières (150 millions de francs inscrits en 1992) n'est plus assuré par l'Etat, mais, semble-t-il, par le FAC II. Il s'agit par conséquent d'un réel désengagement financier. En outre le FAC II a pour objectif prioritaire d'alléger les charges des entreprises subissant la réforme de la PAC, ce qui excluera un certain nombre d'exploitations et est réservé aux agriculteurs sociétaires du Crédit agricole.

4. Le développement des pratiques agricoles extensives et plus respectueuses de l'environnement

Le plan d'accompagnement entend faire de ces actions un axe majeur de la politique d'accompagnement de la PAC.

Au total, les actions nouvelles financées en 1993 dans le cadre de ces différentes mesures s'élèveraient à 850 millions de francs dont 425 millions de francs pour la part nationale auxquels s'ajouterait un cofinancement communautaire, dans la mesure où ces actions s'inscrivent dans le volet agri-environnemental de la réforme.

● La prime au maintien de l'élevage extensif

Le budget 1993 comprend une aide nouvelle destinée à compenser les effets de la PAC sur la production bovine herbagère, la « prime à l'herbe ». Cette prime représentera 120 francs par hectare en 1993 et 300 francs en 1994.

Le chapitre qui la finance (44-41 article 25) est ainsi doté de 275 millions de francs, pour une dépense totale de 550 millions de francs.

Or, sur ce point, comme en est convenu lors de son audition M. Jean-Pierre Soisson, tous les problèmes ne sont pas réglés ; le taux de chargement fixé à 1 U.G.B. (Unité de gros bétail) à l'hectare paraît faible et, peu cohérent avec le seuil fixé par la Communauté de 1,4 U.G.B. par hectare, le cas des parcours et estives n'est apparemment pas pris en compte. Le montant de la prime, enfin, même si une montée en puissance est attendue, paraît insuffisante pour réellement soutenir une forme d'exploitation désavantagée par certaines des modalités d'application de la réforme de la PAC.

● La sauvegarde de l'espace naturel

Le chapitre 44-41 article 24 voit ses crédits, consacrés aux actions de soutien aux pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, portés à près de 85 millions de francs, soit une hausse de près de 250 %.

Votre rapporteur, qui dans les avis des années précédentes avaient regretté l'insuffisante dotation de ce chapitre, se félicite de ce que les pouvoirs publics français, quoiqu'avec retard, aient enfin compris l'intérêt de ce type de mesures.

Il faut cependant souligné que la France, contrairement à un certain nombre de ses partenaires, ne s'est avancée que très lentement sur cette voie.

Les opérations au titre de « l'article 19 », devenu « l'article 21 » en application du règlement C.E.E. 2328/91, permettant aux Etats d'attribuer des aides spécifiques aux agriculteurs adoptant, contractuellement, des pratiques compatibles avec l'environnement et les paysages, ont été mises en place, timidement, à partir de 1989, dans le cadre d'OGAF-environnement, et avec un financement sur le

fonds de réserve du CNASEA. Une ligne budgétaire spécifique a été créée seulement en 1992.

Aujourd'hui, une cinquantaine de dossiers sont en cours de réalisation, 36 (1) ont reçu l'accord de financement du CNASEA et 22, après l'accord de la Commission, commencent à être mis en oeuvre.

La France en est encore très largement au stade expérimental, alors même qu'il est aujourd'hui envisagé de faire porter ces opérations sur des périmètres beaucoup plus vastes.

Sauf à se contenter de déclarations générales sur les nouvelles missions de l'agriculture et sur une meilleure articulation de ses relations avec l'environnement, votre rapporteur estime qu'il est nécessaire de donner enfin l'impulsion nécessaire à ce type d'opérations.

• Le retrait des terres et autres actions agri-environnementales

Le chapitre 44-11 article 23 enregistre une majoration de ses crédits de 49,1 millions (+ 11,6 %) qui atteignent, pour 1993, 474,1 millions de francs.

Sur ces crédits, 60 millions de francs seulement seront consacrés aux autres actions agri-environnementales, l'essentiel servant au paiement des primes dans le cadre des programmes quinquennaux de retrait des terres. Par conséquent, le volet agri-environnemental restera modeste, alors que la panoplie des actions susceptibles d'être conduites (réduction des intrants ; pâturage sous forêts ; entretien des terres agricoles ; mise hors production pendant une longue durée à des fins cynégétique ou de protection des points d'eau...) aurait nécessité un appui financier substantiel.

Enfin, un crédit de 5 millions de francs est prévu pour la mise en oeuvre de la procédure du plan de développement durable, lancé à titre expérimental en 1993. Cette procédure permettra de tester les modalités de développement alternatif pour des

(1) Ces 36 dossiers représentent près de 350 000 hectares dont 100 000 pourront être financés avec un budget 50 millions de francs par an sur cinq ans, soit une moyenne de prime d'environ 500 francs par hectare. La Communauté rembourserait 25 % des dépenses.

exploitations soumises à des contraintes économiques ou environnementales particulières.

Ce chapitre servira donc, essentiellement (414 millions de francs) en 1993 à financer les annuités dues aux bénéficiaires de contrats de retrait des terres ou d'extensification.

En effet, la réforme de la politique agricole implique l'arrêt des mesures anciennes de retrait des terres dans la mesure où le nouveau système prévoit une obligation de gel des terres pour la plupart des agriculteurs désirant percevoir des indemnités compensatrices pour la production des céréales, oléagineux et protéagineux.

Aucun agriculteur nouveau ne pourra rentrer dans le dispositif de retrait quinquennal. Pour ceux déjà engagés, il leur sera proposé de sortir, sans pénalités financières, du système et d'opter pour celui qui leur paraît le plus approprié à leur situation. La dotation budgétaire de 1993 servira donc à financer les annuités dues aux titulaires d'anciens contrats.

Rappelons que le retrait des terres arables dans un cadre quinquennal, mis en place en 1989, s'est notablement développé depuis 1990 en raison notamment du relèvement des primes (de 1.150 à 3.700 francs par hectare selon les zones et le type de jachère).

Campagne	Nombre de demandes	Superficie concernée
1988-1989	913	14.219
1989-1990	2.605	40.157
1990-1991	6.234	112.199
1991-1992	3.642	68.917
TOTAL	13.484	235.492

Le coût global de cette mesure s'élève à près de 600 millions de francs dont 275 millions de francs en provenance du budget ; le coût moyen de l'hectare retiré approche ainsi 2.500 francs.

En outre, à partir de la campagne 1991-1992, la Commission a mis en place un nouveau programme de gel annuel des terres portant sur 15 % des surfaces en céréales ou oléagineux,

comportant une prime variable à l'hectare retiré (de 2.096 à 2.461 francs), ainsi que le remboursement du prélèvement de corresponsabilité acquitté sur la production céréalière au titre de la campagne 1991-1992. Au 30 juin 1992, ce nouveau dispositif avait permis de primer 203.000 hectares.

Au total, la France paraît avoir moins utilisé ce dispositif que certains de ses partenaires de la Communauté.

(En milliers d'hectare)

	France	R.F.A.	Grande-Bretagne	Italie	Espagne
Gel quinquennal (1)	235	899	129	604	67
Gel annuel	203	315	13	12	250
TOTAL.	438	1.214	142	616	317

(1) Les résultats pour les Etats autres que la France concernent seulement les trois premières campagnes.

Le régime d'aides à l'extensification défini par la Communauté en 1988 prévoyait le versement d'une prime à l'éleveur qui prend l'engagement de réduire d'au moins 20 % sa production. En France, il a été mis en oeuvre de façon expérimentale dans les secteurs de la viande bovine et de la viticulture en 1990. Dans le secteur du vin, cinq dossiers seulement ont été retenus pour une surface de 82 hectares, ce qui explique la non-reconduction du dispositif en 1991.

S'agissant du secteur de la viande bovine, 1.227 dossiers ont été acceptés pour un coût total de 58,8 millions de francs.

En 1991, le dispositif a été amélioré et étendu aux ovins et caprins, mais l'éligibilité des veaux a été supprimée. 1.016 dossiers ont été acceptés pour un coût de 36,6 millions de francs.

En 1992, le dispositif, qui avait été reconduit avec quelques modifications et étendu à la production biologique, a été suspendu à compter du 30 juin.

En application des dispositions agri-environnementales prises en complément de la réforme de la PAC, un programme pluriannuel sera mis en oeuvre à partir de 1993 et l'extensification sera poursuivie sous des formes à déterminer, dont deux dispositions

sont déjà applicables : la prime à l'herbe et l'aide de 20.000 francs aux installations-extensifications.

Il apparaît, par conséquent, à votre rapporteur que si un infléchissement positif est bien perceptible en faveur des actions agri-environnementales, il est difficile de considérer que les dotations budgétaires sont à la hauteur de ce volet, appelé à prendre une part croissante dans la politique agricole.

B. LE FINANCEMENT DES MISSIONS TRADITIONNELLES

Selon la présentation qui en est faite, le budget pour 1993, outre le financement du plan d'accompagnement, devrait permettre de financer les priorités du ministère sur ses missions traditionnelles.

1. L'enseignement et la recherche agricoles

Votre commission considère qu'il n'entre pas dans ses compétences de se prononcer de façon détaillée sur l'évolution des crédits consacrés à l'enseignement agricole, ce dernier faisant l'objet d'un avis de votre commission des affaires culturelles. En outre, les crédits de recherche font l'objet de développements détaillés dans l'avis consacré aux industries agro-alimentaires.

Tout au plus, peut-elle relèver le hiatus entre l'incontestable effort mené en matière de formation et l'absence de perspectives économiques offertes à ces mêmes agriculteurs, de mieux en mieux formés...

Elle constate que l'ensemble des crédits consacrés à l'enseignement, à la formation et au développement agricoles augmentent cette année de 7 %. Les crédits d'intervention progressent globalement de 8,7 %.

2. La protection sociale et la solidarité

Il n'entre pas davantage dans les compétences de votre commission de détailler l'évolution des crédits de protection sociale.

Elle note la forte progression de la subvention au BAPSA (11,9 milliards de francs, soit + 11,9 %), après une forte diminution en 1992. Le chapitre 46-32 ne retrouve pas, par conséquent, le niveau des crédits inscrits pour 1991.

Si l'on retient la progression réelle du BAPSA (2,21 %) on peut relever que le financement professionnel (cotisations et taxes sur les produits) augmente plus rapidement : 5 %.

Le rythme d'accroissement des cotisations professionnelles est près du double de celui du BAPSA : + 5,7 %, en revanche les taxes sur les produits diminuent globalement de 9 %, conformément à la poursuite de leur démantèlement parallèlement à la mise en oeuvre de la réforme des cotisations sociales agricoles.

Votre commission souhaite, cependant, souligner l'urgence de la réforme de l'assiette des cotisations sociales dans la voie des propositions qu'elle avait déjà faites : prise en compte du déficit pour son montant réel, option pour l'assiette annuelle, distinction du revenu disponible et du revenu réinvesti.

Le chapitre 46-33 (fonds des calamités agricoles) voit ses crédits s'établir à 294,8 millions de francs, soit une progression de 9,6 %.

3. La politique de qualité

Alors que cette politique est censée constituer une priorité du ministère, force est de constater que les crédits qui lui sont consacrés sont en-deçà des attentes.

Le chapitre 44-70, promotion et contrôle de la qualité (276 millions de francs) diminue en francs constants (+ 1 % en francs courants). Les crédits de lutte contre les maladies des animaux (article 20) sont reconduits à 222,5 millions de francs, alors même que des doutes se font jour sur la mise en place du dispositif de lutte contre la fièvre aphteuse.

Les crédits de sélection animale (chapitre 44-50 article 20) sont à peine reconduits en francs constants (121 millions de francs, + 2 %), ceux de sélection végétale (chapitre 44-55 article 80) passent de 9 à 10 millions de francs.

En outre, votre rapporteur regrette l'amputation de 8 millions de francs des crédits du chapitre 44-50, décidée au mois de septembre, qui risque de remettre en cause la politique d'amélioration génétique.

4. La forêt

Les crédits de mise en valeur et de protection de la forêt (1,5 milliard de francs) diminuent en francs constants (+ 1,5 % en francs courants). En autorisations de programme, la baisse amorcée en 1992 se poursuit (306,3 millions de francs contre 328,2 millions de francs en 1992, soit - 6,6 %).

De son côté, le Fonds forestier national, compte spécial du Trésor, voit ses crédits de paiement se réduire de 25,7 % et ses autorisations de programme de 20,2 %. Compte tenu de la progression des dépenses ordinaires, les moyens de paiement reculent de 13 % (478 millions de francs contre 549 millions de francs), les moyens d'engagement de 8,4 % (478 millions de francs contre 522 millions de francs).

Il est difficile par conséquent de considérer que ce secteur fasse l'objet d'une priorité budgétaire.

C. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT

1. Le soutien de l'appareil agro-alimentaire

Confirmant l'évolution amorcée les années précédentes, ce secteur est le plus touché par le désengagement de l'État.

Seuls les abattoirs bénéficient d'une relative attention. Les crédits destinés à l'indemnisation des communes supportant la fermeture d'un abattoir public (chapitre 44-45) passent de 30 à 55 millions de francs.

Le chapitre « abattoirs » (article 30) du chapitre 61-62 passe de 8,9 à 21,5 millions de francs en crédits de paiement et de 8,1 à 20 millions de francs en autorisations de programme, ce qui devrait

permettre d'accompagner leur nécessaire mise aux normes européennes.

Pour le reste, l'ensemble des crédits de politique industrielle continuent à se réduire : - 44 % pour les crédits d'intérêt national (84 millions de francs) en autorisations de programme.

Au total, le chapitre perd 19 % en autorisations de programme, 14 % en crédits de paiement.

Depuis 1985, ces crédits ont perdu près du tiers de leur montant en pouvoir d'achat. Ils ne permettent pas, à l'évidence, de mettre en oeuvre une politique industrielle ambitieuse au profit de l'agro-alimentaire. Leur médiocrité prive la France des moyens de mener les actions nationales nécessaires qui permettraient de consolider notre place d'exportateur agricole et agro-alimentaire, tout particulièrement menacée dans le cadre des négociations internationales en cours.

De la même façon, les crédits de promotion (chapitre 44-54 article 14) se réduisent encore cette année (- 2,3 %, 215 millions de francs), alors qu'il est patent que l'investissement promotionnel est indispensable pour conforter nos parts de marché. A titre de comparaison, l'aide promotionnelle américaine représente 200 millions de dollars.

Parallèlement, la réduction des crédits des offices (- 7 %, -261 millions de francs) entraînera la remise en cause des actions non directement liées à la réglementation communautaire, c'est-à-dire les crédits d'intervention nationale, notamment promotionnels.

2. La bonification

Comme l'an passé, les crédits de bonification sont en régression sensible : - 3,7 %. Le chapitre 44-42 sera doté pour 1993 de 3 165 millions de francs, soit un recul de 122 millions de francs, après une amputation, en 1992, de 550 millions de francs.

Une partie de cette évolution peut être considérée comme mécanique, en raison de l'augmentation des retours communautaires (500 millions de francs attendus pour 1993, contre 450 en 1992) et de la diminution des encours des prêts contractés au début des années 1980.

Il n'en reste pas moins qu'on peut s'interroger sur l'adéquation de cette dotation avec la nécessité d'accompagner l'adaptation et la modernisation de l'appareil de protection, compte tenu de la réforme de la PAC, des nouvelles contraintes environnementales, les restructurations nécessitées par les pré-retraites, de la diversification...

On constate, ces dernières années, une réduction du volume des prêts bonifiés qui passent de 50 % des réalisations en 1988 à 47 % en 1991.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Charge de bonification	3 760	3 510	3 744	3 917	3 287	3 165
Prêts bonifiés (réalisation)	13 654	14 118	16 412	15 013	13 450 (1)	N.C.
Réalisations totales	27 543	28 737	33 675	31 724	31 000 (1)	N.C.
Bonification / réalisations prêts bonifiés	27,5 %	24,9 %	22,8 %	26,1 %	24,4 % (1)	N.C.
Bonification / réalisations totales	13,6 %	12,2 %	11,1 %	12,3 %	10,6 % (1)	N.C.

(1) Estimations sur la base de l'enveloppe pour 1991.

En outre, comme l'illustre le tableau ci-dessus, la tendance à la réduction de la bonification est très nette sur une période quinquennale, en dépit d'une reprise en 1990 et 1991.

Par conséquent, le rôle de levier de la bonification sur l'investissement agricole s'amointrit.

En 1991, les réalisations se sont élevées à 15 milliards de francs contre 16,41 milliards de francs en 1990, soit une diminution de 9 % : - 675 millions de francs pour les prêts d'installation, - 380 millions de francs pour les prêts calamités, - 396 millions de francs pour les prêts spéciaux d'élevage.

A la fin de l'année 1991, la totalité de l'enveloppe était consommée et les demandes en attente représentaient 1.677 millions de francs, soit 12 % de l'enveloppe pour 1992 et environ deux mois de file d'attente. On enregistre, sur ce point, une amélioration sensible : fin 1990, les demandes représentaient 28 % de l'enveloppe de l'année suivante.

Ce bon résultat pour 1991 s'explique par la mise en oeuvre du plan d'urgence d'octobre 1991 et le déblocage des 13/15ème de l'enveloppe gelée.

Cependant, il semble que les files d'attente aient tendance à se reconstituer : 1,9 milliard de francs ou 2,3 mois au 30 juin 1992.

Il paraît donc nécessaire que soit déblocuée une partie de l'enveloppe gelée (20 % de l'enveloppe totale, soit 2,6 milliards de francs). Au total, pour 1992, l'enveloppe a été fixé à 13.450 millions de francs.

3. L'aménagement rural

En dépit de la nouvelle répartition des compétences entre l'aménagement du territoire et l'agriculture, les crédits du FIDAR et du FIAM ne figurent pas formellement au budget de l'agriculture et du développement rural.

Le FIDAR progresse sensiblement en autorisations de programme (530 millions de francs + 25,8 %) mais régresse en crédit de paiement (320 millions de francs, - 12,7 %). De son côté le FIAM, transféré au titre IV, voit ses crédits majorés de 15 millions de francs (45 millions de francs), ce qui ramène ses crédits au niveau atteint en 1986.

Les crédits d'aménagement rural au sens strict, inscrits au budget du ministère, régressent, eux, sensiblement :

- le chapitre consacré à l'intervention pour l'aménagement rural (chapitre 44-80 article 21) doté de 42 millions de francs, régresse de 33 %. Il s'agit, cependant, d'une diminution optique, dans la mesure où la baisse résulte du transfert sur le budget du ministère de l'Intérieur de 27 millions de francs au titre de la constitution de la dotation générale de décentralisation de la Corse. A structure constante, cette dotation augmente de 5,7 millions de francs ;

- la ligne consacrée aux actions spécifiques en zone défavorisée (chapitre 44-80 article 50) voit sa dotation reconduite à 21,2 millions de francs ;

- les actions d'amélioration du cadre de vie et de développement rural (chapitre 61-44 article 20) voient leurs crédits s'établir à 39 millions de francs, soit - 2,5 % ;

- les grands aménagements régionaux (chapitre 61-84 article 10) enregistrent une légère diminution : 204 millions de francs, soit - 2 %. 30 % de ces crédits sont consacrés à l'aménagement rural, 70 % à l'hydraulique ;

- les lignes consacrées à la modernisation des exploitations (chapitre 44-40 article 30 et 61-40 article 30) sont respectivement en régression (49 millions de francs et - 7,7 %) ou en stagnation (85 millions de francs), alors même que les demandes de subventions, versées aux seules zones de montagne, sont en nette progression.

*

* *

Lors de l'examen par la Commission des Affaires économiques et du Plan des crédits relatifs à l'Agriculture figurant au projet de loi de finances pour 1993, le rapporteur pour avis a estimé, à titre personnel, que ces crédits auraient pu faire l'objet d'un avis défavorable.

Toutefois, la commission a pris la décision de principe de ne pas exprimer d'avis sur les crédits budgétaires inscrits dans la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1993, compte tenu des conditions particulières de sa discussion.