

N° 101

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1994* ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

---

ANNEXE N°5

AGRICULTURE ET PÊCHE

*Rapporteur spécial : M. Roland du LUART*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Casalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Foet, MM. Henri Gotschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larus, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Moision, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580, 585 et T.A. 66.

Sénat : 100 (1993-1994).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : UN BUDGET DIFFICILE A APPRECIER</b> .	9
<b>I - L'EXAMEN DES SPECIFICITES COMPTABLES DU BUDGET DE L'AGRICULTURE POUR 1994</b> .....	9
<b>A. LES DIVERS AGREGATS BUDGETAIRES RETENUS</b> .....	9
1. La prise en compte des crédits "pêche" .....	9
2. La modification du financement du BAPSA .....	10
3. Les baisses "mécaniques" .....	11
4. La mise en relief des crédits d'intervention .....	12
5. Le choix de la base de référence .....	12
<b>B. LE RECENSEMENT DES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE</b> ..	13
1. Les sources de financement .....	13
2. L'évolution des dotations .....	13
<b>II - UN BUDGET "PROTEIFORME"</b> .....	14
<b>A. LA DIVERSITÉ DES APPROCHES</b> .....	14
1. Les données disponibles .....	14
2. Les modifications envisageables .....	14
<b>B. LA NECESSITE D'UNE REMISE EN PERSPECTIVE</b> ..	15
1. L'élaboration d'un budget de "l'activité agricole" .....	15
2. L'illustration d'une méthodologie nouvelle .....	15
<b>C. L'INTEGRATION DES "RETOURS" COMMUNAUTAIRES</b> .....	17
1. Les fonds de concours communautaires inscrits au budget .....	18
2. Une appréciation plus fine des crédits spécifiques .....	18

<b>III - UN BUDGET DE TRANSITION, MARQUÉ PAR L'IMPORTANCE DE LA SUBVENTION AU BAPSA .....</b>	<b>20</b>
<b>A. LES DEPENSES ORDINAIRES .....</b>	<b>20</b>
1. Les moyens des services .....	20
2. L'enseignement, la formation et la recherche .....	21
3. Les actions de solidarité .....	21
4. L'organisation des systèmes de production .....	22
5. La promotion des échanges .....	22
6. L'action forestière .....	23
7. Les charges de bonification .....	23
<b>B. LES DEPENSES EN CAPITAL .....</b>	<b>23</b>
1. Les données nouvelles .....	23
2. Les actions prioritaires .....	24
<b>CHAPITRE II: AGRICULTURE ET RURALITE .....</b>	<b>25</b>
<b>I - LES ORIENTATIONS GENERALES DU GOUVERNEMENT: LE CIAT DE MENDE .....</b>	<b>26</b>
<b>A. LE MAINTIEN D'UN ENVIRONNEMENT DE QUALITE .....</b>	<b>26</b>
1. L'opération "1.000 villages de France" .....	26
2. L'évolution des services publics en zone rurale à l'issue du moratoire .....	26
3. L'amélioration de l'offre et de la qualité de l'habitat .....	27
4. La négociation avec les entreprises publiques .....	27
<b>B. LE MAINTIEN DES ACTIVITÉS TRADITIONNELLES ET LA PROMOTION D'ACTIVITÉS NOUVELLES .....</b>	<b>28</b>
1. L'amélioration des conditions d'exercice de la pluriactivité ..	28
2. La diffusion du télétravail .....	29
3. L'étude de mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC .....	29
<b>II - L'ADDUCTION D'EAU ET L'ASSAINISSEMENT EN ZONE RURALE (FNDAE) .....</b>	<b>30</b>
<b>A. LA MESURE DES BESOINS .....</b>	<b>30</b>
<b>B. LA NÉCESSITÉ DE RECETTES SUPPLÉMENTAIRES .....</b>	<b>30</b>
<b>III - LE FONDS FORESTIER NATIONAL (FFN) .....</b>	<b>31</b>
<b>A. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES .....</b>	<b>31</b>
<b>B. LES INTENTIONS DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>32</b>

<b>IV - L'ANIMATION EN MILIEU RURAL</b> .....	<b>33</b>
<b>A. LES CRÉDITS DU CHAPITRE 43-23 ARTICLE 10</b> .....	<b>33</b>
<b>B. LA NÉCESSITÉ D'UNE REMISE À NIVEAU DES DOTATIONS</b> .....	<b>34</b>
<b>V - LES DOTATIONS SPÉCIFIQUES INSCRITES AU BUDGET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE</b> .....	<b>35</b>
<b>A. LES ACTIONS D'AMÉNAGEMENT STRICTO SENSU</b> .....	<b>35</b>
<b>B. LES AUTRES CRÉDITS DU MINISTÈRE CONCOURANT À L'AMÉNAGEMENT RURAL</b> .....	<b>36</b>
<b>CHAPITRE III : LA RECHERCHE DE LA COMPETITIVITE</b> .....	<b>39</b>
<b>I - LE NECESSAIRE ALLEGEMENT DE L'IMPOSITION FONCIERE</b> .....	<b>39</b>
<b>A. L'EVOLUTION DE LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BÂTIES</b> .....	<b>39</b>
1. Les progrès effectués .....	39
2. L'avenir de la part communale .....	40
<b>B. LE PROBLEME CONNEXE DU STATUT DU FERMAGE</b> .....	<b>41</b>
1. L'inadaptation du système actuel .....	41
2. La nécessité d'une réforme .....	41
<b>II - LA MODERNISATION EN COURS DU FINANCEMENT DE L'AGRICULTURE</b> .....	<b>42</b>
<b>A. LE DISPOSITIF DES PRETS BONIFIES</b> .....	<b>42</b>
1. La situation actuelle du financement de l'agriculture : un nouveau repli de l'investissement en 1993 .....	42
2. La politique de bonification doit être modernisée .....	43
3. La mise en place du fonds d'allègement des charges d'endettement pour 1994 .....	45
<b>B. LES MESURES DU 15 NOVEMBRE 1993</b> .....	<b>45</b>
1. La baisse des taux des prêts bonifiés et le relèvement des plafonds .....	46
2. Les mesures de consolidation de la dette .....	47
3. L'institution d'un prêt global d'installation .....	47
<b>CONCLUSIONS</b> .....	<b>49</b>
<b>ANNEXE I - DEUXIEME DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE; MAJORATION DE CRÉDITS</b> .....	<b>51</b>

## INTRODUCTION

La postérité retiendra peut être l'année qui s'achève comme une année charnière dans l'histoire de notre agriculture. 1993, c'est l'an I de la PAC réformée ; 1993 c'est aussi la confirmation de la menace du pseudo-accord de "Blair House" ; 1993 c'est enfin l'année du retour aux affaires d'un gouvernement qui a clairement désigné l'agriculture comme l'une des ses priorités essentielles.

Bien sûr, tout n'est jamais parfait. Mais il faut cependant nous reporter quelques mois en arrière pour mesurer le chemin qui a été parcouru en quelques mois. Le nouveau Gouvernement a hérité d'une situation compromise : réforme de la PAC ficelée à la hâte et qui nous inquiète, négociations internationales mal conduites et qui ont isolé la France sur la scène internationale, BAPSA au bord de la cessation de paiements et qui a dû être "renfloué" à plusieurs reprises, Fonds forestier national en faillite, retraites agricoles à un niveau indécent pour les plus basses d'entre elles...

Grâce à la volonté déterminée du Premier ministre, le bilan qui nous est présenté est plus qu'honorable. Le ministre de l'agriculture a obtenu des aménagements significatifs de la PAC -qu'il s'agisse de la jachère ou des quotas laitiers-, la France est sortie de son isolement en faisant adopter -le 20 septembre dernier- une position commune sur le volet agricole du GATT par l'ensemble de ses partenaires. En outre, lors des conférences agricoles du 7 mai et du 15 novembre, des mesures extrêmement positives pour l'avenir de notre agriculture ont été prises, qu'il s'agisse de la diminution des charges ou de l'effort de solidarité. Ce budget s'inscrit tout à fait dans cette logique, que la commission des finances approuve, et, même si le taux de croissance de 17,8 % doit être relativisé, votre rapporteur spécial croit pouvoir écrire que c'est un budget que nous devons voter.

Le désarroi ressenti par un très grand nombre d'exploitants agricoles de notre pays, désarroi qui n'est pas loin de l'angoisse, doit être rappelé. La première cause de ce désarroi se trouve dans les dérèglements de la politique agricole commune. Trop c'est trop. Après avoir obtenu des assurances sur les oléagineux, nous apprenons et les demandes reconventionnelles de l'Allemagne et le partage de l'effort de réduction des surfaces, contrairement, à ce qui avait été annoncé. Nos voisins belges et hollandais continuent d'utiliser sur une large échelle toute une gamme d'anabolisants, au

vu et au su de la Commission de Bruxelles. Nos amis italiens fraudent d'une manière aussi souriante que considérable. Ils n'ont jamais appliqué le système des quotas laitiers. Ils sont redevables d'une "ardoise" de près de 10 milliards de francs, dont ils ne paieront peut être même pas la première lire. Ils n'ont pas de cadastre viticole, ni même de cadastre tout court, si ce n'est un système de télédétection par satellite. Quand on connaît le luxe de détails administratifs justifiés dont s'est entouré le Gouvernement français pour procéder au versement des aides communautaires, on ne peut que rendre hommage au génie transalpin. Pour être probablement encore plus discrets, nos amis italiens sont même allés jusqu'à -horresco referens- supprimer le ministère de l'agriculture.

Quant à nos concurrents anglais ou espagnols, ils profitent allègrement du régime agrimonétaire en vigueur pour recevoir des subventions élevées et "pousser" les rendements, torpillant ainsi la politique de maîtrise des productions.

Nous pouvons constater enfin que l'Allemagne, quelles que soient les prises de positions ultralibérales de ses ministres des finances successifs, a réussi à créer de toutes pièces une agriculture duale admirable ; d'un côté une agriculture performante qui fait de l'Allemagne le premier producteur européen de lait, de colza, de pommes de terre, de porc,... et, d'un autre côté, une agriculture jardinée d'occupation de l'espace, ultra-subventionnée. Nous ne mentionnerons même pas la Grèce.

Certes, des exemples ne restent que des exemples- et non une démonstration convaincante. Mais leur accumulation devient insupportable. Elle justifie le désarroi de nos agriculteurs. Notre marge de manoeuvre est toutefois étroite, car nous demeurons la première puissance agricole de l'Union européenne et le premier bénéficiaire du FEOGA. Mais nous craignons fort qu'à jouer trop longtemps les "muets du sérail" nous ne nous exposions à de sérieuses déconvenues. Il faudra bien, un jour prochain, tout remettre à plat.

Ce jour arrivera d'autant plus vite que se concluront à bref délai les négociations du GATT. Votre rapporteur spécial souhaite que des améliorations significatives soient apportées au pseudo accord de "Blair House" qui illustre aussi les dérèglements des mécanismes politiques communautaires. Mais ne soyons pas naïfs. nous savons bien, en toute hypothèse, que la "facture" sera lourde pour notre pays. Notre collègue Marcel Daunay vient de publier un rapport assez alarmant sur les conséquences de ce préaccord. Le cycle de l'Uruguay Round doit pourtant être mené à son terme, mais -quelle qu'en soit l'issue- il faudra qu'il soit clairement établi que ce ne sont pas les intérêts des seuls agriculteurs français qui sont en jeu. Si l'application de "Blair House" -modifié ou non- se traduisait par un

taux de jachère porté à 25, 30 ou 40 %, alors ce serait la fin de notre agriculture dans ses équilibres actuels, la fin d'une période initiée par les grandes lois d'orientation de 1960 et 1962 et peut-être la fin d'une France aux payages modelés par des générations d'agriculteurs.

**L'appréciation du budget de l'agriculture est traditionnellement délicate.** Les optimistes se réjouiront d'un taux de progression de 17,8 %, les pessimistes s'affligeront d'un taux de réduction de 0,5 %. Les statistiques constituent toujours la forme la plus élaborée du mensonge. La vérité comptable se situe quelque part entre ces deux extrêmes. Mais si l'on ramène ce chiffre de progression au taux global de progression du budget de l'Etat -soit 1,2 %- il est toutefois évident que ce budget fait l'objet d'une priorité. Une priorité d'autant plus affirmée que les abondements prévisibles du BAPSA - pour cause de baisse de rentrées de cotisations et pour cause de revalorisation des retraites- et ceux du budget pour 1994, après l'annonce des mesures du 15 novembre, viendront accroître les taux de progression.

Votre commission des finances souhaiterait obtenir deux engagements du Gouvernement : le premier a trait à la mise à disposition du Parlement -dès le "bleu", des données chiffrées relatives aux cofinancements France-CEE, que ceux-ci transitent par le budget ou qu'ils soient versés directement au CNASEA. Le débat démocratique gagnerait en précision si la présentation du "bleu" était modifiée en ce sens.

Le deuxième engagement se rapporte à la notion même de concours publics à l'agriculture. Pour des raisons historiques qui font la grandeur de notre agriculture, ces concours représentent un vaste "fourre-tout" de crédits dont certains pourraient être reclassés dans d'autres fascicules budgétaires (enseignement, recherche, aide alimentaire...). Il conviendrait donc de présenter au Parlement des documents chiffrés permettant distinguer clairement le budget du monde rural du budget de l'activité agricole stricto sensu.

L'opinion publique ne s'embarrasse pas de fioritures et estime que 158 milliards de francs vont "dans la poche" des agriculteurs. C'est d'autant plus absurde que cela représenterait plus de 50 % de la valeur ajoutée brute du secteur. L'opinion publique ne comprend pas non plus certaines évolutions. M. Philippe Vasseur, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, fait remarquer dans son rapport écrit -avec une malicieuse perfidie que : "On peut simplement rappeler qu'en 1970, 25.553 fonctionnaires de l'agriculture "encadraient" 1,588 million d'exploitations, en 1990, 29.537 fonctionnaires 924.000 exploitations. En vingt ans, on est passé d'un fonctionnaire pour 62 exploitants à un fonctionnaire pour 31 exploitants ; le taux d'encadrement

bureaucratique a donc doublé..." Votre rapporteur spécial tient à rendre hommage à ces fonctionnaires, qu'il s'agisse des ingénieurs généraux du GREF ou des agents en poste dans les services extérieurs des DDAF. Mais des réorganisations sont certainement à entreprendre.

L'opinion publique ne comprend pas non plus le niveau élevé du BAPSA. Nous devons donc conduire une réflexion politique et statistique car les risques de divorce entre les agriculteurs et l'opinion publique sont certains.

Ce projet de budget se caractérise par l'affirmation d'un certain nombre de priorités. Au premier rang de celles-ci figurent l'enseignement et la formation, dont les crédits s'accroissent de 5,2 %.

Les aides à l'installation progressent également de manière sensible, en raison de décisions prises en mai et en novembre, qu'il s'agisse de l'octroi d'une DJA augmentée ou de prêts d'installation plus attractifs, voire de la globalisation des concours publics sous la forme d'un prêt global d'installation. Toutefois, la baisse tendancielle des "vocations" demeure préoccupante et le pourcentage élevé d'installations non aidées - près d'une sur trois - doit nous interpeller.

De la même manière, un effort certain est consenti en faveur des actions agroenvironnementales.

La prime à l'herbe en constitue la mesure essentielle. Toutefois, nous sommes en droit de nous interroger sur le caractère vraiment incitatif à l'extensification de cette prime, sur l'opportunité d'assouplir ses critères d'attribution (âge du demandeur, date de dépôt de la demande), ainsi que sur le fait qu'elle "consomme" la plus grande part de nos retours communautaires agri-environnementaux. Votre rapporteur spécial n'est pas loin de regretter que nous soyons aussi modestes dans nos ambitions agrienvironnementales qui constituent la clef d'une diversification et d'une occupation intelligente de l'espace : protection des paysages, gestion appropriée des espaces sensibles, protection des rives des cours d'eaux et des points de captage. Nous disposons pourtant d'excellents outils comme les OGAF (opérations groupées d'aménagement foncier), mais le "compteur" de leurs dotations est bloqué depuis de nombreuses années. Il n'est pas non plus agréable de constater que les crédits consacrés à la promotion des échanges s'affichent à la baisse, fût-elle minime. Cette baisse est peu compréhensible, surtout lorsque l'on connaît les difficultés que nous connaissons pour maintenir ou développer nos exportations. Il est vrai que ces actions ne sont ni contractualisées ni pluriannuelles et que le couperet de la rigueur budgétaire s'abat sur elles avec une régularité admirable...

## CHAPITRE PREMIER

### UN BUDGET DIFFICILE A APPRECIER

#### I - L'EXAMEN DES SPECIFICITES COMPTABLES DU BUDGET DE L'AGRICULTURE POUR 1994

L'analyse du budget de l'agriculture est, de tradition, un exercice délicat, car l'importance et la variété extrême des actions conduites par le ministère rendent ce document comptable particulièrement hétérogène. Pour l'exercice à venir, l'agrégation des crédits pêche - à titre marginal - et la modification du mode de financement du BAPSA - à titre principal - compliquent encore la tâche. Sans oublier, bien entendu, la multiplication des cofinancements sur fonds communautaires...

##### A. LES DIVERS AGREGATS BUDGETAIRES RETENUS

##### 1. La prise en compte des crédits "pêche"

L'adjonction des crédits "pêche" ne modifie que très marginalement un projet de budget qui s'accroît de 17,8 % (DO + CP) soit + 18,8 % en D.O. et - 8,6 % en C.P.).

##### Agriculture hors pêche

Nature des crédits (en millions de F)	Budget voté 1993	Loi de finances initiale 1994	Variation (en %)
Dépenses ordinaires	38.395,6	45.585,3	+ 18,7%
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1.390,68	1 297,18	- 6,7%
<b>Total</b>	<b>39.786,28</b>	<b>46 882,48</b>	<b>+ 17,8%</b>

**Pêche**

<b>Nature des crédits (en millions de francs)</b>	<b>Budget voté 1993</b>	<b>Loi de finances initiale 1994</b>	<b>Variation (en %)</b>
Dépenses ordinaires	39,57	73,00	+ 84,5 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	80,00	46,50	- 41,9 %
<b>Total</b>	<b>119,57</b>	<b>119,50</b>	<b>=</b>

**Budget agriculture et pêche**

<b>Nature des crédits (en millions de francs)</b>	<b>Budget voté 1993</b>	<b>Loi de finances initiale 1994</b>	<b>Variation (en %)</b>
Dépenses ordinaires	38 435,17	45 658,3	+ 18,8 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1 470,68	1 343,68	- 8,6 %
<b>Total général</b>	<b>39 905,85</b>	<b>47 001,98</b>	<b>+ 17,8 %</b>

**2. La modification du financement du BAPSA**

L'accroissement très important du projet de budget est dû, pour l'essentiel, à la majoration de la subvention d'équilibre au BAPSA, qui passe de 10,365 milliards de francs (budget voté 1993), à 18,123 milliards de francs (projet de loi de finances 1994), soit une augmentation de près de 75 %.

**Budget agriculture (hors subvention BAPSA)**

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté 1993	Loi de finances initiale 1994	Variation (en %)
Dépenses ordinaires	27 093,6	27 462,3	+ 1,36 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1 390,68	1 297,18	- 6,7 %
<b>Total général</b>	<b>28 484,28</b>	<b>28 759,48</b>	<b>+ 0,96 %</b>

**3. Les baisses "mécaniques"**

Un certain nombre de dotations enregistrent une baisse qualifiée traditionnellement de "mécanique", car elle ne représente pas un désengagement de l'Etat (modification de la structure de l'encours des prêts bonifiés, diminution du nombre des bénéficiaires de l'IVD, augmentation du cofinancement CEE pour la prime à la vache allaitante, diminution du nombre des harkis travaillant en forêt....).

**Budget agriculture  
(hors subvention BAPSA et hors principales baisses automatiques <sup>(1)</sup>)**

Nature des crédits (en millions de F)	Budget voté 1993	Loi de finances initiale 1994	Variation (en %)
Dépenses ordinaires	21 951,6	22 753,3	+ 3,6 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1 390,68	1 297,18	- 6,7 %
<b>Total général</b>	<b>23 342,28</b>	<b>24 050,48</b>	<b>+ 3,03 %</b>

(1) 44-42 Charges de bonification hors C.E.E. (de 3.165,0 à 3.100,0)

44-41 Indemnité viagère de départ (de 906,0 à 840,0)

44-55 Prime à la vache allaitante hors C.E.E. (de 966,0 à 676,0)

35-92 Harkis et entretien des forêts (de 105,0 à 93,0)

#### 4. La mise en relief des crédits d'intervention

L'aspect dynamique du budget de l'agriculture peut également être mesuré à partir des crédits d'intervention stricto sensu.

**Budget agriculture : crédits d'intervention**  
(hors subvention BAPSA et hors principales baisses automatiques)

Nature des crédits (en millions de F)	Budget voté 1993	Loi de finances initiale 1994	Variation (en %)
Dépenses ordinaires corrigées (hors pêche)	13 558,3	14 145,1	+ 4,3 % <sup>(1)</sup>
Dépenses ordinaires corrigées (avec pêche)	13 597,87	14 218,1	+ 4,6 %

(1) + 4,7 % si l'on considère l'ensemble des baisses automatiques.

#### 5. Le choix de la base de référence

La prise en compte du collectif budgétaire du printemps 1993 fournit enfin une autre mesure de l'évolution des crédits.

**Evolution des crédits du ministère de l'agriculture**  
à structure constante (hors-pêche)

	Loi de finances initiale 1993	Loi de finances 1993 rectifiée (*)	Projet de loi de finances 1994	PLF 1994/ LFI 1993 (en %)	PLF 1994/ LFR 1993 (en %)
Crédits hors subvention au BAPSA	27.876	28.305	28.163	+ 1	- 0,5
Subvention au BAPSA	11.910	15.602	18.720	+ 57,2	+ 20
Crédits totaux	39.786	43.907	46.883	+ 17,8	+ 6,8

(\*) Compte tenu de la loi de finances rectificative pour 1993 et des arrêtés d'annulation du 3 février et du 10 mai 1993.

## B.LE RECENSEMENT DES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE

### 1. Les sources de financement

Les concours publics à l'agriculture proviennent du budget du ministère de l'agriculture, mais également des budgets d'autres ministères, de comptes spéciaux du Trésor et d'une estimation des versements communautaires.

### 2. L'évolution des dotations

#### Récapitulation des dépenses bénéficiant à l'agriculture

	1993	1994	Variation %	Part du total en %
A. Budget du ministère de l'agriculture	39 786,28	46 882,48	+ 17,8 %	29,6
B. BAPSA <sup>(1)</sup>	56 776,00	52 065,00	- 8,3 %	32,9
C. Comptes spéciaux du Trésor				
FFN	478	376,9	- 21,2 %	1,1
FNDAE	779	843,5	+ 8,3 %	
FNHIAH (haras)	610,4	619,7	+ 1,5 %	
D. Autres ministères				
- Recherche : INRA et CEMAGREF	3 189,55	3 240,03	+ 1,6 %	2,6
- Aménagement du Territoire : FIDAR et FIAM	374,00	385,00	+ 3 %	
- Intérieur : décentralisation de l'enseignement	312,87	321,60	+ 2,8 %	
- Travail, emploi, formation professionnelle	74,95	76,45	+ 2 %	
E. Estimation des versements de ressources à la C.E.E. affectés à des dépenses agricoles	49 050,00	53 400,00	+ 8,87 %	33,7
<b>TOTAL</b>	<b>151 431,05</b>	<b>158 210,66</b>	<b>+ 4,48 %</b>	<b>100,0</b>

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

## **II - UN BUDGET "PROTEIFORME"**

### **A. LA DIVERSITÉ DES APPROCHES**

#### **1. Les données disponibles**

Les mesures de l'évolution "du" budget de l'agriculture (hors intégration pêche) pour 1994 se répartissent sur un large spectre :

- a) - 0,5 % : P.L.F. hors subvention BAPSA, par rapport à la L.F. 93 révisée
- b) + 1 % : P.L.F. hors subvention BAPSA, par rapport à la L.F. 93 votée
- c) + 3 % : P.L.F. hors subvention BAPSA et baisses automatiques, par rapport à la L.F. 93 votée
- d) + 4,3 % : crédits d'intervention hors subvention BAPSA et baisses automatiques, par rapport aux crédits 1993 correspondants
- e) + 4,5 % : dépenses publiques (France + C.E.E.) 94/93
- f) + 6,8 % : P.L.F. 94 par rapport à L.F. 93 révisée
- g) + 17,8 % : P.L.F. 94 par rapport à la L.F. 93 votée

#### **2. Les modifications envisageables**

Ces estimations ne tiennent compte ni de l'adjonction des crédits pêche (au demeurant marginaux), ni du second collectif 1993 qui contiendrait des mesures à hauteur de 1 milliard de francs pour le BAPSA et des mesures prises en application des conclusions des groupes de travail "Balladur", dont le montant s'élève à 1,5 milliard de francs

## **B. LA NECESSITE D'UNE REMISE EN PERSPECTIVE**

### **1. L'élaboration d'un budget de "l'activité agricole"**

Le concept comptable de budget de l'agriculture doit être révisé, car son interprétation est délicate et fait ainsi l'objet de controverses souvent mal fondées sur le "lobby" agricole.

Ce budget est l'aboutissement d'une longue histoire de "splendide isolement" que la chute vertigineuse de la démographie agricole depuis quarante ans confine au "ghetto".

Il convient donc d'élaborer un outil statistique fiable qui permette d'isoler le budget du monde rural du budget de l'activité agricole de production stricto sensu (hors formation, recherche, protection sociale, aménagement du territoire, aide alimentaire, forêt...). Sur ces bases, aux contours encore flous, l'ensemble des dépenses publiques à l'agriculture s'établirait à 65 milliards de francs (contre 158 milliards) et le budget ne serait plus que de 16 milliards (contre 47 milliards).

### **2. L'illustration d'une méthodologie nouvelle**

Les calculs effectués par l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture méritent d'être rappelés, même si la méthode employée n'emporte pas toujours l'adhésion. Votre rapporteur spécial s'attachera à affiner cette approche intéressante, mais délicate.

- Le passage de 47 milliards à 16 milliards pour le budget stricto sensu s'obtiendrait par le retranchement des dotations :

. au fonctionnement de l'administration, soit 5,3 milliards de francs ;

. à la recherche, soit 117 millions de francs ;

. à la formation professionnelle et à l'enseignement, soit 5,2 milliards de francs ;

. à la protection sociale, soit 19 milliards de francs ;

. aux IAA, soit 280 millions de francs ;

- . à la forêt, soit 1,4 milliard de francs ;
- . à l'aide alimentaire, soit 180 millions de francs.

. Le passage de 158 milliards à 65 milliards de francs s'effectuerait, par analogie avec le calcul précédent, de la manière suivante, en retranchant les crédits ci-après énumérés :

• les crédits "recherche", soit 3,3 milliards de francs que l'on retrouve sur le budget :

. du ministère de l'agriculture :	117 millions de francs
* de l'INRA : .....	3.056 millions de francs
* du CEMAGREF : .....	184 millions de francs

• les crédits "enseignement formation", soit 5,5 milliards de francs que l'on retrouve sur les budget :

. du ministère de l'agriculture :	
* enseignement : .....	5.216 millions de francs
* formation : .....	19 millions de francs

. de l'intérieur :	
* crédits transférés : .....	321 millions de francs

• les crédits "protection sociale", soit 71 milliards de francs (hors financement professionnel) que l'on retrouve sur le budget :

. du ministère de l'agriculture :	19 milliards de francs
. du BAPSA : .....	52 milliards de francs

• les crédits "forêts", soit 1,7 milliard de francs que l'on retrouve sur :

. le budget du ministère de l'agriculture : .....	1.419 millions de francs
. le FFN : .....	377 millions de francs

• les crédits de "fonctionnement" du ministère de l'agriculture, soit 5.383 millions de francs ;

• les crédits "espace rural" qui ne bénéficient pas en totalité à l'agriculture, soit 1,6 milliard sur les 3,6 milliards de francs que l'on retrouve au titre :

. du FNDAE : .....	844 millions de francs
. des haras : .....	620 millions de francs
. du FIDAR, FIAM : .....	200 millions de francs

- les crédits "versements estimés à la Communauté économique européenne pour des dépenses agricoles" qui sont une estimation. Si l'on se réfère à ce qu'a perçu la France en 1991, au titre du FEOGA, soit 45 milliards de francs, on peut tabler sur 50 milliards de francs pour 1994, soit 3 milliards en moins que l'estimation 1994.

- les crédits relatifs à l'AA, soit 280 millions de francs, ainsi que l'aide alimentaire pour 100 millions de francs.

Globalement, cela conduit à retirer du secteur agricole "activité économique" 88 milliards. Il reste donc environ 65 milliards de francs à imputer à l'agriculture, secteur économique.

### C. L'INTEGRATION DES "RETOURS" COMMUNAUTAIRES

Pour apprécier de manière éclairée l'adéquation des crédits spécifiques aux politiques sectorielles, il conviendrait de disposer d'un tableau de bord permettant de suivre les cofinancements Etat/CEE dans le triple objectif de connaître, dès le dépôt du projet de loi de finances, les crédits effectivement disponibles, de mesurer l'évolution vers une éventuelle "renationalisation" de la politique agricole commune, de vérifier si le niveau des crédits d'Etat permet de "maximiser" les retours communautaires que la France serait en droit d'attendre. Une estimation partielle pour 1993 et 1994 permet de rendre compte de l'importance du phénomène.

## 1. Les fonds de concours communautaires inscrits au budget

### Estimation des fonds de concours communautaires (actions principales)

(millions de francs)

	Budget voté 1993	Versements CEE attendus ("vert")	Total (1)	LFI 1994	Versements CEE attendus	Total (2)	Variation Total (2)/ Total (1)
44-41-21 D.J.A.	520,00	312,16	832,16	578,50	264,00	842,50	+ 1,2 %
44-41-23 Retrait des terres, extensification et autres actions agri- environnementales	474,10	5,9 <sup>(a)</sup>	480,00	455,00	6,00	461,00	- 3,9 %
44-42-10 Prêts à l'agriculture : charges de bonification	3.165,00	460,70	3.625,70	3.100,00	390,00	3.690,00	+ 1,7 %
44-54-80 Actions en faveur des agriculteurs en difficulté	407,00	90,00	497,00	400,00	75,00	475,00	- 4,4 %
44-55-30 Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes	966,00	1.420,588	2.386,588	576,00	2.324,00	3.000,00	+ 25,7 %
44-70-20 Lutte contre les maladies des animaux	222,50	57,00 <sup>(b)</sup>	279,50	232,50	20,00	252,50	- 9,6 %
44-80-30 Interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées - dont ISM	1.570,00 1.177,00	461,00 350,00	2.031,00 1.527,00	1.570,00 1.180,00	470,00 354,00	2.040,00 1.534,00	+ 0,5 % + 0,5 %
44-80-80 Cofinancement du FEOGA Orientation au titre des objectifs 1 et 5 b	-	200,00	200,00	-	200,00	200,00	0 %
<b>Total</b>	<b>7.324,6</b>	<b>3.007,348</b>	<b>10.331,948</b>	<b>7.012,00</b>	<b>3.949,00</b>	<b>10.961,00</b>	<b>+ 6,1 %</b>

(a) Ce montant correspond au remboursement CEE rattaché par voie de fonds de concours au titre de l'extensification uniquement

(b) Ce rattachement particulièrement élevé provient d'un décalage dans le rythme des remboursements communautaires qui se traduit par la comptabilisation sur 1993 de versements dus au titre des années antérieures.

## 2. Une appréciation plus fine des crédits spécifiques

Ce tableau permet d'affiner l'analyse budgétaire. En effet, on peut noter, par exemple, que :

- la D.J.A. part nationale est présentée en augmentation de 11,3 %, mais la D.J.A. totale n'augmente "que" de 1,2 % (en raison essentiellement du décalage du versement des aides communautaires);

- la prime "vaches allaitantes" part nationale diminue de 30 %, mais la prime totale augmente de 25,7 % (augmentation de la part communautaire).

- certains retours ne sont pas connus avec précision lors du vote du budget par le Parlement français.

Ce tableau, pour être complet, devrait également prendre en compte :

• les prévisions relatives aux cofinancements communautaires directement versés au CNASEA pour les aides et les montants suivants :

- prime au maintien de l'élevage extensif :

. 1993 : 525 millions de francs

. 1994 : 656 millions de francs

- actions agro-environnementales :

. 1993 : 146 millions de francs

. 1994 : 220 millions de francs

- aide au départ :

. 1993 : 600 millions de francs

. 1994 : 708 millions de francs

- production, transformation et commercialisation des produits agricoles

. 1993 : 388 millions de francs

. 1994 : 400 millions de francs

• les prévisions relatives à l'aide au boisement des terres agricoles, pour lesquelles la part communautaire est rattachée au budget général (chapitre 61-44) et au Fonds forestier national :

. 1993 : 11 millions de francs

. 1994 : 35 millions de francs

### III - UN BUDGET DE TRANSITION, MARQUÉ PAR L'IMPORTANCE DE LA SUBVENTION AU BAPSA

#### A. LES DEPENSES ORDINAIRES

##### Titres III et IV

	LFI 1993	1994 PLF	LFI 1993/PLF 1994 (en pourcentage)
Administration centrale et services déconcentrés	5 181,6	5 264,7	+ 1,6 %
Enseignement, formation, Recherche	5 079,8	5 344,6	+ 5,2 %
DJA	520,0	578,5	+ 11,3 %
Aide spéciale jeunes	130,0	130,0	=
Préretraite	610,0	708,0	+ 16,1 %
Agriculteurs en difficulté et PARA	407,0	400,0	- 1,7 %
Prime élevage extensif	315,0	656,0	+ 108,3 %
Indemnités zones défavorisées (dont ISM)	1 570,0	1 570,0	=
Primes vaches allaitantes	966,0	676,0	- 30 %
Retrait, extensification et mesures agro-environnementales	559,0	555,0	- 1,6 %
I.V.D. et divers	912,3	843,4	- 7,6 %
Offices d'intervention agricoles	3 515,3	3 614,7	+ 2,8 %
OGAF	72,0	72,0	=
SAFER	65,0	53,0	- 18,5 %
Sélection animale + IPG	131,0	130,0	- 0,8 %
Promotion des échanges	215,0	212,0	- 1,4 %
Aide alimentaire et coopération technique	203,8	180,0	- 11,7 %
Fonctionnement CNASEA	193,0	190,0	- 1,6 %
Charges de bonification	3 165,0	3 100,0	- 2,1 %
Promotion et contrôle qualité	393,7	402,2	+ 2,2 %
Forêts	1 197,1	1 134,5	- 5,3 %
Interventions à caractère social	12 261,8	19 073,0	+ 55,5 %
Divers non ventilés	732,3	697,7	n.s.
<b>TOTAL</b>	<b>38 395,6</b>	<b>45 585,3</b>	<b>+ 18,7 %</b>

#### 1. Les moyens des services

Conformément à la norme budgétaire, les effectifs réels - à structure constante - diminuent de 85 unités (75 créations dans l'enseignement et 160 suppressions ailleurs). Les services

vétérinaires sont préservés ainsi que les services déconcentrés chargés d'instruire les dossiers d'aides communautaires.

## **2. L'enseignement, la formation et la recherche**

Les crédits sont en augmentation sensible de 5,2 % permettant la création de 75 emplois dans l'enseignement public, l'ajustement des bourses aux effectifs et la revalorisation indiciaire. Les crédits de recherche ne figurent pas pour l'essentiel au budget stricto sensu du ministère de l'agriculture (CEMAGREF, INRA) ; ils augmentent de 1,6 % (CP+ DO) et diminuent de près de 21 % en autorisations de programme, pour rattraper les erreurs de prévision précédentes (programmes nouveaux engagés sans CP correspondants). Le budget global recherche s'établit à 3,53 milliards de francs. Votre rapporteur spécial espère qu'une phase plus dynamique d'investissement succèdera à la phase actuelle de nécessaire remise en ordre (avenir des contrats de plan Etats-régions).

## **3. Les actions de solidarité**

• aides à l'installation : l'augmentation tient compte de la revalorisation de 20 % de la DJA mais des incertitudes subsistent sur l'évolution des installations (12 500 dossiers agréés en 1991, 7 700 en 1992, 8 000 en 1993) qui appelle une réflexion de fond sur l'ensemble du dispositif réglementaire et financier d'aide à l'installation.

• préretraite et IVD : l'augmentation des dotations préretraite suit la montée en puissance du régime et les modifications intervenues (producteurs spécialisés), mais le nombre des demandes nouvelles, très variable selon les régions, est en décroissance. L'TVD n'est plus attribuée depuis le 1er janvier 1990.

• agriculteurs en difficulté et PARA (programme d'aides au revenu agricole) : la baisse tient compte de la diminution des crédits au titre de la procédure PARA supprimée en 1992 et permet un effort national plus soutenu. L'action totale en faveur des agriculteurs en difficulté doit inclure en outre les bonifications du FAC ainsi que les mesures spécifiques BAPSA.

#### 4. L'organisation des systèmes de production

• **prime élevage extensif** : l'augmentation traduit la montée en puissance de la prime à l'herbe (250 francs en 1994), avec un cofinancement CEE de 50 %. Il conviendra de s'interroger sur le caractère vraiment incitatif à l'extensification de cette prime, sur l'assouplissement de ses critères d'attribution (âge, date de dépôt des dossiers), ainsi que sur son importance considérable dans l'ensemble des retours communautaires "agri-environnementaux".

(en millions de francs)

Principales actions	Loi de finances initiale 1993	Projet de loi de finances 1994	%
Prime à l'herbe	315	656	+ 108,3
Opérations locales (ex-article 19)	84,9	100	+ 17,8
Autres actions agri-environnementales	60,1	120	+ 99,7
<b>Total</b>	<b>460</b>	<b>876</b>	<b>+ 90,4 %</b>

• **indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN)** : les financements nationaux et communautaires permettront une revalorisation de 3 % des indemnités qui ne sont pas déjà au plafond communautaire (970 F par UGB)

• **offices d'intervention** : les crédits, qui portent sur un montant considérable, s'inscrivent en hausse de 2,8 % (mais 200 millions de francs de crédits supplémentaires ont été dégagés en 1993, après une annulation de 400 millions de francs fin 1992). La réforme envisagée du CSO et des Offices par produits devrait permettre une allocation plus efficace des crédits inscrits au chapitre 44-53.

#### 5. La promotion des échanges

La très faible réduction des crédits s'analyse comme une victoire vis-à-vis des exigences de "Bercy", mais aussi comme un signe peu encourageant à la lumière des difficultés que vont connaître nos exportations de produits agroalimentaires.

## 6. L'action forestière

La baisse des crédits propres du ministère de l'agriculture s'explique par la diminution mécanique du versement compensateur (trop perçu en 1993 selon le ministère des finances) ; celle des dotations du FFN est globalement préoccupante, eu égard aux difficultés structurelles de la filière bois, à la nécessité de maintenir une politique forestière sans à coup, et fâcheuse pour les entreprises concernées (pépiniéristes, entrepreneurs de travaux forestiers...).

(en millions de francs)

Principales actions	Loi de finances initiale 1993	Projet de loi de finances 1994	Evolution (en %)
Budget général-ministère de l'Agriculture	1.501,1	1.419,6	- 5,4
dont :			
- Sauvegarde de l'espace forestier et interventions (notamment protection contre les incendies)	155,3	160,2	+ 3,1
- Subventions à l'ONF (frais de gestion des forêts domaniales)	926,3	861,3	- 7,0
- Subventions d'investissement	175,8	171,5	- 2,5
Fonds forestier national (dépenses)	478,0	376,9	- 21,2
<b>Total</b>	<b>1.979,1</b>	<b>1.796,5</b>	<b>- 9,2</b>

## 7. Les charges de bonification

La baisse résulte essentiellement de la modification de la structure de l'encours et de la baisse de l'investissement en agriculture. Par ailleurs, le système général des prêts bonifiés et de consolidation a vieilli et mériterait d'être modernisé. Votre rapporteur spécial développera cette analyse dans le chapitre III du présent rapport.

### B. LES DEPENSES EN CAPITAL

#### 1. Les données nouvelles

D'un montant traditionnellement limité, les dépenses en capital sont éparpillées entre de multiples actions. Les autorisations

de programme sont globalement maintenues (- 1,2 %), mais les crédits de paiement régressent sensiblement (- 8,6 %). Hors BCRD, les crédits dépendant du ministère de l'agriculture (hors pêche) se présentent sous un jour plus favorable :

*(en millions de francs)*

Principales actions	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
Aides aux bâtiments d'élevage	121,6	+ 47,6 %	100,0	+ 17,6 %
Agroalimentaire	219,0	+ 2,5 %	220,0	- 4,3 %
Hydraulique et foncier	279,4	- 9,0 %	288,0	- 6,1 %
Grands aménagements régionaux	189,0	- 6,9 %	186,23	- 8,6 %
Divers	477,0	ns	451,07	ns
<b>Total</b>	<b>1.286,0</b>	<b>=</b>	<b>1.245,3</b>	<b>- 6,6 %</b>

## 2. Les actions prioritaires

- **aides aux bâtiments d'élevage** : la très forte augmentation correspond à une accentuation du soutien aux éleveurs pour les investissements de mise en conformité avec les nouvelles normes de lutte contre les pollutions.

- **soutien aux industries agroalimentaires** : l'augmentation des crédits doit être soulignée, compte tenu des critiques portées à la POA et des mesures générales d'aides aux entreprises qui "profitent" également aux IAA L'importance des retours communautaires (250 millions de francs en 1993) justifie peut-être cet heureux changement par rapport aux années précédentes.

## CHAPITRE II

### AGRICULTURE ET RURALITE

L'avenir de notre agriculture ne peut être durablement assuré que par le maintien de sa vocation exportatrice – qui suppose une réaffirmation de la préférence communautaire –, par la poursuite de la recherche permanente de compétitivité, et par un meilleur ancrage dans la ruralité. Notre collègue Marcel Daunay a eu raison de faire figurer en première page de son rapport sur les conséquences potentielles du pré-accord de "Blair House la juste sentence de notre ancien collègue Edgard Pisani" : l'Europe doit dire qu'elle veut que l'agriculture peuple et jardine son espace, qu'elle assure sa sécurité alimentaire et sa place sur les marchés mondiaux. Elle doit dire sans peur et sans honte que cela (...) fait partie de la définition qu'elle donne d'elle-même et de ce qu'elle considère comme ses intérêts fondamentaux.

Maintenir des exploitants à la terre, cela signifie aussi que l'on se donne les moyens de leur fournir des services publics de qualité (électrification, adduction et assainissement), que l'on maintienne des emplois de production (filiale bois), que le monde rural demeure un monde vivant avec une sociabilité et des loisirs de qualité (problème notamment de l'animation rurale).

Le budget de l'agriculture y contribue activement, même si des remises à niveau s'imposent dans certains domaines. Elles s'imposent même d'autant plus que le CIAT de Mende du 12 juillet dernier a marqué la ferme volonté du Gouvernement de ressusciter une politique de l'aménagement rural bien mal en point.

## **I - LES ORIENTATIONS GENERALES DU GOUVERNEMENT: LE CIAT DE MENDE**

### **A. LE MAINTIEN D'UN ENVIRONNEMENT DE QUALITE**

#### **1. L'opération "1.000 villages de France"**

Cette initiative a pour objet de conforter les activités commerciales et artisanales en milieu rural, au moyen notamment d'une valorisation des produits et des compétences locales et de l'organisation de services communs à plusieurs entreprises. Un millier de sites seront sélectionnés après appel à projets et feront l'objet d'une action coordonnée de l'Etat et des collectivités locales.

Cette mesure est intéressante, mais elle gagnerait en efficacité si la procédure ORAC (opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce) était regroupée avec la procédure OGAF (opération groupée d'aménagement foncier), voire OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat) dans le cadre de projets de développement local intégrés.

#### **2. L'évolution des services publics en zone rurale à l'issue du moratoire**

Un nouveau dispositif sera mis en place à l'issue du moratoire suspendant la fermeture des services publics en milieu rural : analyse systématique de l'impact des mesures envisagées, recherche de mesures compensatoires, renforcement des procédures de concertation prévues par les schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services en milieu rural, consultation de la commission départementale qui sera instituée dans tous les départements, mise en place de solutions assurant la qualité et la continuité du service, encouragement à l'innovation en matière de service public grâce à la mise en oeuvre de mesures statutaires et réglementaires adaptées.

**Votre rapporteur spécial ne peut que souscrire à cette déclaration d'intention. Il tient cependant à souligner les difficultés de l'oeuvre ainsi mise sur le chantier, notamment en ce qui concerne la préparation d'un plan de fermeture des hôpitaux ruraux.**

### **3. L'amélioration de l'offre et de la qualité de l'habitat**

**L'amélioration de l'offre et de la qualité de l'habitat est une des conditions de la vitalité des zones rurales. Le CIAT a décidé deux mesures dans ce sens :**

**- pour faciliter la réhabilitation à usage de résidence principale du bâti rural ancien, le plafond des travaux pris en compte pour la prime à l'amélioration de l'habitat sera porté à 85.000 francs en zone rurale d'intervention prioritaire, le taux de l'aide restant inchangé ;**

**- pour développer et adapter les outils de programmation et d'action collective, le nombre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat réalisées en 1994 en zone rurale sera augmenté et l'extension jusqu'à 5 ans de leur durée autorisée.**

### **4. La négociation avec les entreprises publiques**

**Des négociations seront menées, avant le 31 octobre 1993, avec les entreprises et exploitants publics assurant un service de proximité (EDF-GDF), France Télécom, la Poste, SNCF) pour tenir un meilleur compte des besoins spécifiques du monde rural, dans le respect de l'autonomie et de l'équilibre de gestion des entreprises et exploitants concernés.**

## **B. LE MAINTIEN DES ACTIVITÉS TRADITIONNELLES ET LA PROMOTION D'ACTIVITÉS NOUVELLES**

### **1. L'amélioration des conditions d'exercice de la pluriactivité**

La pluriactivité dans le monde rural est, dans certains cas, une des conditions permettant d'assurer un meilleur niveau de vie à certains exploitants agricoles. "Pour supprimer les obstacles juridiques s'opposant à une telle évolution, les textes nécessaires à la mise en oeuvre des mesures fiscales et sociales destinées à favoriser l'exercice de la pluriactivité dans le monde rural seront préparés avant la fin de l'année". Cette phrase, extraite du relevé de décisions du CIAT de Mende, est fort bienvenue, mais elle a un aspect de "déjà vu". Les rapports sur la pluriactivité se sont accumulés depuis quelques années, pour ne produire que des effets encore minimes.

La discussion des articles 14 ter et 14 quater du projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale illustre ce propos en matière fiscale, même si les difficultés les plus aigües sont parfois de nature sociale (harmonisation des différents régimes d'affiliation). Votre rapporteur spécial estime qu'il faudra rapidement trancher la querelle du paracommercialisme. Si le régime fiscal agricole présente des spécificités favorables, il convient également de ne pas oublier les mesures spécifiques prises dans les autres secteurs d'activité.

Intervenant le 4 novembre dernier à la tribune de l'Assemblée nationale, M. Alain Madelin ne déclarait-il pas : *"Une étude que je lisais ce matin montrait que le montant cumulé des subventions pouvait égaler les recettes totales dégagées lors de la première année d'exploitation d'une entreprise artisanale"*.

Cet effort en faveur de la pluriactivité devra être mis en cohérence avec la promotion du tourisme rural. Le CIAT de Mende a mis en évidence la volonté du Gouvernement de réorganiser les financements de l'Etat en faveur du tourisme rural en fonction de "produits touristiques de référence".

## **2. La diffusion du télétravail**

Pour accompagner et coordonner les nombreuses initiatives concernant ce nouveau mode de travail, le ministre chargé de l'aménagement du territoire et le ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, ont décidé de confier à M. Thierry Breton une mission de réflexion, d'étude et de coordination sur le télétravail et l'impact des technologies du traitement de l'information sur l'emploi, l'organisation du travail et l'aménagement du territoire. Par ailleurs, un second appel à projets sera lancé par la DATAR au cours du dernier trimestre de 1993.

Votre rapporteur spécial juge très prometteuse cette piste de réflexion, même si des difficultés évidentes sont à signaler : niveau de formation de la main d'oeuvre en zone rurale, qualité de la distribution du courant électrique, risques de délocalisation vers des pays étrangers à très bas coût de manoeuvre. Il conviendrait peut-être en outre que l'administration réfléchisse elle aussi à la mise en oeuvre du télétravail pour ses propres employés. La réforme de la tarification des télécommunications sera en tout état de cause un élément clef pour favoriser la diffusion du télétravail.

## **3. L'étude de mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC**

L'importance des effets territoriaux de la réforme de la politique agricole commune peut amener à modifier dans certains cas les actions que conduisent les collectivités publiques. Pour en tenir compte, des mesures d'accompagnement et des adaptations aux règles et aides existantes seront proposées avant le 30 novembre 1993. Elles permettront d'assurer, dans le respect des principes de cette réforme, le maintien d'une activité agricole viable, une gestion optimale de l'espace, la préservation d'un environnement de qualité, et le développement d'activités artisanales et de petites entreprises.

Ces mesures d'accompagnement n'ont pas été portées à la connaissance de votre rapporteur spécial. Elles feront certainement l'objet des travaux du CIDAR annoncé pour le début de l'année 1994.

## **II - L'ADDUCTION D'EAU ET L'ASSAINISSEMENT EN ZONE RURALE (FNDAE)**

### **A. LA MESURE DES BESOINS**

Le huitième inventaire de l'adduction d'eau en eau potable et le sixième inventaire de l'assainissement des communes rurales montrent qu'il existe un très fort besoin en investissements : environ 10 milliards de francs par an sur la période 1990-1994. Ce besoin est encore amplifié par des textes récents : directives européennes sur les eaux résiduaires urbaines, sur les nitrates, loi sur l'eau.

Or, la réalisation des investissements semble plafonner à 7 ou 8 milliards de francs par an : le retard des communes rurales risque donc de s'accroître.

Les collectivités de base, souvent déjà fortement endettées, ne peuvent suivre, d'autant que les aides dont elles peuvent bénéficier n'augmentent pas :

- les conseils généraux, qui subventionnaient ces investissements, ont vu s'accroître leurs charges dans d'autres domaines et semblent réduire leurs contributions nettes aux communes.

- les Agences de l'eau, malgré l'augmentation importante de leurs ressources, doivent d'abord se préoccuper de la résorption des "points noirs" urbains, les plus polluants ;

- le FNDAE, compte spécial du Trésor destiné à aider les collectivités rurales à réaliser leur adduction d'eau potable et leur assainissement, est alimenté en partie par une redevance sur les consommations d'eau (perçue tant auprès des "urbains" que des "ruraux", alors que le FNDAE ne subventionne que les investissements en milieu rural, d'où son caractère de solidarité) qui n'a pas augmenté depuis le 1er janvier 1991. A ce jour, le FNDAE représente 900 millions de francs par an, soit moins de 10 % des investissements estimés nécessaires lors de l'inventaire.

### **B. LA NÉCESSITÉ DE RECETTES SUPPLÉMENTAIRES**

Selon votre rapporteur spécial, une augmentation de 3 centimes de la redevance sur les consommations d'eau qui alimente le FNDAE permettrait de le porter à un niveau significatif,

susceptible d'aider les communes rurales à rattraper plus rapidement leur retard

Cette mesure, d'incidence quasi nulle sur l'indice des prix, générerait une augmentation des ressources du FNDAE de l'ordre de 100 à 120 millions de francs. Il est à noter qu'une simple revalorisation de la redevance depuis 1970 en fonction de l'indice des prix, aurait conduit à un tarif domestique 1993 de l'ordre de 23 centimes par m<sup>3</sup>.

Votre rapporteur spécial tient en outre à rappeler une nouvelle fois que la "trésorerie" du FNDAE s'explique par l'application des règles contraignantes présidant à la gestion des comptes spéciaux du Trésor, par application de l'article 25 de la loi organique du 2 janvier 1959. Cette trésorerie ne témoigne donc pas, comme les gouvernements successifs semblent le penser, de recettes excédentaires et inutilisées.

De plus, de nouveaux besoins sont apparus, liés à l'indemnisation des dégâts dus aux intempéries qui ont frappé le Sud-Est de la France. Ces besoins, estimés à 60 millions de francs, justifient à eux seuls une hausse de deux centimes.

### III - LE FONDS FORESTIER NATIONAL (FFN)

#### A. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

La situation dégradée du FFN, mis en état de quasi-cessation de paiements au printemps dernier, peut être illustrée par les deux tableaux ci-après :

#### Equilibre recettes-emploi 1993

(millions de francs)

Recettes		Emplois	
Produit net de la taxe .....	200	Dépenses ordinaires .....	135
Remboursement des prêts .....	140	Crédits paiement services votés .....	380
Divers .....	10	Crédits paiement mesures nouvelles	21 <sup>(1)</sup>
<b>Total .....</b>	<b>350</b>		
Prélèvement sur trésorerie .....	186 <sup>(2)</sup>		
<b>Total général .....</b>	<b>536</b>	<b>Total général .....</b>	<b>536</b>

(1) Correspondant aux 100 millions de francs annoncés en septembre 1993

(2) Le chiffre annoncé de 211 millions de francs a été en fait ramené à 186 millions de francs, compte tenu de l'évolution des rentrées fiscales

	AP	AP déléguées boisement/ reboisement	Hectares boisés ou reboisés	AP déléguées mobilisation du bois
1990	646	238	32.000 ha	120
1991	552	250	38.000 ha	160
1992	252	159	33.000 ha	85
1993	100	46	8.000 ha	20

## B. LES INTENTIONS DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement, qui hérite d'une situation fort compromise par la réforme de la taxe unique sur les produits forestiers votée en 1991, semble décidé à "remettre à flot" le FFN. Cette volonté mérite d'être soulignée à sa juste valeur, dans une période marquée par un fort déficit budgétaire.

Les mesures envisagées seraient les suivantes :

① La taxe BAPSA sur les produits forestiers, dont le paiement avait été différé jusqu'en décembre, ne serait pas perçue au titre de l'année 1993 ;

② Pour l'avenir, la taxe BAPSA serait supprimée et le montant de la TUPF (taxe unique sur les produits forestiers) serait augmenté à due concurrence. Le coefficient serait doublé pour les activités suivantes :

- . sciages
- . placages
- . contreplaqués
- . panneaux de particules
- . papiers et cartons

Le produit attendu de cette mesure serait de l'ordre de 100 millions de francs.

③ L'ensemble des dépenses de personnel (contractuels et fonctionnaires titulaires) mises à la charge du FFN seraient reprises par l'Etat. Cette mesure est estimée à 67 millions de francs.

Au total, 220 millions de francs seraient ainsi dégagés d'une matière pérenne pour alimenter le FFN, permettant, en rythme de croisière, d'inscrire 300 millions d'autorisations de programme par an. Le niveau souhaitable des crédits de paiement devrait donc être de 300 millions de francs en rythme de croisière.

Votre rapporteur spécial mesure à sa juste valeur l'effort consenti par le Gouvernement, même si celui-ci ne permettra pas de retrouver le niveau des "bonnes années" du FFN. Il conviendra donc de suivre avec attention la mise en oeuvre de cette réforme, notamment lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1995. Si les finances publiques s'amélioraient de manière sensible, il devrait être possible de supprimer le prélèvement de 15 % que le budget de l'Etat opère sur le montant de la taxe forestière (article 564 bis du code général des impôts).

#### **IV - L'ANIMATION EN MILIEU RURAL**

##### **A. LES CRÉDITS DU CHAPITRE 43-23 ARTICLE 10**

Ces crédits ont enregistré l'évolution suivante :

1989 : 20 millions de francs

1990 : 21 millions de francs

1991 : 18,25 millions de francs

1992 : 19,3 millions de francs

1993 : 16,15 millions de francs (après régulation budgétaire)

Cette somme est ainsi répartie :

- 62 % pour les actions des associations nationales : adhérents du CELAVAR et autres organisations ;

- 33 % pour les postes FONJEP ;

- 5 % pour les actions exceptionnelles et ponctuelles (aux niveaux national et local).

Le CELAVAR (comité d'étude et de liaison des associations à vocation agricole et rurale) regroupe 13 associations nationales qui fédèrent 600 associations départementales et 30.000 associations au niveau local. Il s'agit donc d'un réseau particulièrement dense, qui s'adresse à plus d'un million de ruraux, et

qui contribue activement à l'animation en milieu rural grâce à 700 salariés à plein temps.

## B. LA NÉCESSITÉ D'UNE REMISE À NIVEAU DES DOTATIONS

Les financements "animation rurale" du ministère de l'agriculture et de la pêche sont déterminants pour assurer la réussite de l'action en réseau des associations nationales. Face aux mutations en cours et à l'avancée continue de la désertification, les associations locales, isolées dans les communes et les cantons, ne peuvent pas engager seules des actions innovantes de développement rural. Mais reliées à des associations d'autres territoires, connectées à divers réseaux nationaux, elles échangent sur leurs réalités, étudient et adaptent des méthodes, partagent les risques et résultats de l'expérimentation et de l'innovation. Cette couverture du local sur l'extérieur n'est possible que par l'appui de réseaux nationaux.

Comme l'indiquait le ministre de l'agriculture et de la pêche, le 1er juin 1993, à l'Assemblée nationale : *"Nous avons besoin d'un tissu social, associatif et culturel vivant, d'élus locaux et professionnels non seulement compétents, mais motivés. Ne laissons pas en déshérence ce formidable gisement de milliers de responsables qui se battent au quotidien pour sauver la vie"*.

Selon certaines informations, il aurait été prévu de réduire à nouveau les dotations du projet de loi de finances pour 1994 pour ce qui concerne l'animation en milieu rural. Votre commission des finances estime que "des enquêtes sont peut-être à diligenter pour remplacer des aides par "abonnement" par des aides sur contrats d'objectifs, mais la diminution programmée des crédits sur une ligne budgétaire modeste (19,33 millions de francs en loi de finances initiale 1993) méconnaît le rôle irremplaçable des multiples associations oeuvrant à l'animation en zone rurale. Une remise à niveau des crédits semble s'imposer".

Grâce à la mise en oeuvre de la réserve parlementaire à l'Assemblée nationale, la ligne budgétaire concernée a été abondée à hauteur de 5 millions de francs. Votre rapporteur spécial ne peut que s'en réjouir. Il restera à obtenir du Gouvernement des précisions sur l'affectation précise de ces crédits supplémentaires.

## V - LES DOTATIONS SPÉCIFIQUES INSCRITES AU BUDGET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

### A. LES ACTIONS D'AMÉNAGEMENT STRICTO SENSU

Au sein du budget du ministère de l'agriculture et de la pêche, une action spécifique est consacrée à l'aménagement rural (action 80 : amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural).

Il s'agit des crédits dont le ministère considère qu'ils sont expressément consacrés à l'aménagement rural. Le tableau ci-après recense ces actions ainsi que l'évolution des crédits qui leur sont consacrés.

(en millions de francs)

	Crédits votés 1993	Crédits demandés 1994	Evolution (en %)
<b>Interventions publiques (titre IV)</b>			
Chapitre 44-80	1.635	1.617	- 18 - 1,1 %
Article 21 : Interventions pour l'aménagement rural	43	37	- 6 - 14 %
Article 22 : Interventions en faveur de l'exploitation	6	0,43	- 0,17 - 28,3 %
Article 30 : Interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées	1.570	1.570	
Article 50 : Actions spécifiques en zone défavorisée	21,2	10	- 11,2 - 53 %
<b>Subventions d'investissement (titre VI)</b>			
Chapitre 61-44 : Aménagement de l'espace rural et de la forêt			
Article 20 : Amélioration du cadre de vie et développement rural	CP : 39 AP : 39	CP : 36,8 AP : 38	CP : - 2,2 - 8,6 % AP : - 14 - 6,9 %
<b>Ensemble</b>			
Moyens de paiement (DO + CP)	1.877,8	1.840	- 37,8 - 2 %
Moyens d'engagement (DO + AP)	1.877	1.845	- 32 - 1,7 %

Comme l'illustre ce tableau, il apparaît ainsi que les crédits d'aménagement rural, identifiés comme tels par le ministère, sont en réduction dans le projet de budget pour 1994.

Toutefois, les contours de cette "action 80" sont flous et d'autres crédits peuvent être considérés comme participant activement à l'aménagement rural (modernisation des exploitations, contrats de plan sur la ligne 44-80-21,...). Le regroupement de ces crédits fait l'objet du tableau ci-dessous.

Loi de finances initiale en francs constants 1980

	1980	1983	1985	1988	1990	1993
44.80/21	2,44	6,62	33,52	35,58	33,53	22,06
44.80/50	-	-	-	14,55	12,75	10,90
61.44/22	-	-	12,56	6,75	6,38	3,52
61.44/23	-	10,99	2,72	5,65	5,33	9,28
61.84/10	187	76,17	120,41	119,03	112,42	104,42
<b>Total</b>	<b>189,44</b>	<b>193,78</b>	<b>169,31</b>	<b>181,56</b>	<b>170,41</b>	<b>150,18</b>

#### B. LES AUTRES CRÉDITS DU MINISTÈRE CONOURANT À L'AMÉNAGEMENT RURAL

A l'évidence, de nombreuses autres actions conduites par le ministère ont un impact sur les conditions d'occupation de l'espace rural. Votre rapporteur limitera son examen à l'évolution de quelques lignes budgétaires qui lui paraissent concourir à une meilleure occupation de l'espace rural ou qui sont destinées au financement d'instruments spécifiques.

##### • Les crédits concourant à une meilleure occupation de l'espace

Deux axes principaux peuvent être distingués : le soutien aux pratiques extensives et le développement des actions agri-environnementales.

(millions de francs)

	1992	1993	Evolution	
			millions de francs	en %
Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes (44.55 article 30)	966	676	- 290	- 30
Primes au maintien de l'élevage extensif (44.41 article 25)	315	656	+ 341	+ 10,8
Actions agri-environnementales				
- 44.41 art. 23 <sup>(1)</sup>	60,1	120	+ 60,1	+ 99,7
- 44.41 art. 24	84,9	100	+ 15,1	+ 17,8
<b>Ensemble</b>	<b>1.426</b>	<b>1.522</b>	<b>+ 126</b>	<b>+ 8,8</b>

(1) Pour partie seulement

Cet exercice de technique budgétaire n'a toutefois qu'une portée limitée, car il ne prend en compte ni les "retours" communautaires, ni les actions conduites par d'autres ministères en faveur de l'aménagement rural. Votre rapporteur spécial ne peut donc que vivement déplorer l'absence de "jaune" budgétaire récapitulant l'effort global du Gouvernement en faveur de l'aménagement rural. Il semble bien curieux en vérité de mener une politique active d'aménagement rural sans disposer des documents comptables permettant de suivre l'application de cette politique.

## **CHAPITRE III**

### **LA RECHERCHE DE LA COMPETITIVITE**

Quelle que soit l'issue du cycle de négociations de l'Uruguay Round, et quelle que soit la pérennité de la "PAC réformée", l'avenir de notre agriculture ne peut se concevoir sans une recherche permanente de la diminution des charges. En effet, que les prix soient fixés à Bruxelles ou déterminés par les marchés mondiaux, il n'est possible de dégager une marge que si le poids des charges de toutes natures est allégé. C'est donc vraisemblablement sur ce point que doit porter l'effort du Gouvernement. Des mesures très positives ont été prises le 7 mai et le 15 novembre dernier, mais l'aggravation de la concurrence impliquera vraisemblablement de nouveaux efforts à terme plus ou moins rapproché. Deux thèmes me paraissent devoir être abordés en priorité : celui de l'imposition foncière et celui du financement.

#### **I - LE NECESSAIRE ALLEGEMENT DE L'IMPOSITION FONCIERE**

##### **A. L'EVOLUTION DE LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BÂTIES**

###### **1. Les progrès effectués**

La fiscalité locale française, à laquelle il ne convient de toucher que "d'une main tremblante", présente des spécificités particulières en matière d'impôt foncier. De nombreuses études comparatives ont démontré la part excessive de cet impôt dans le compte d'exploitation des agriculteurs.

Des progrès très sensibles ont été enregistrés depuis quelques années. En 1989, le démantèlement en deux ans de la taxe annexe au profit du BAPSA supportée par les terres à vocation agricole a été entrepris. La première année le taux de la taxe a été ramené à 2,02 % au lieu de 4,05 % et en 1990, la taxe a été supprimée.

En 1991, pour tenir compte des difficultés du secteur de l'élevage dues à plusieurs années de sécheresse et à une crise persistante des marchés, il a été accordé aux éleveurs un dégrèvement de 45 %, ultérieurement porté à 70 %, des parts départementale et régionale de la taxe sur le foncier non bâti pesant sur les prés et prairies naturels, herbages, pâturages et landes. Ce dégrèvement bénéficie intégralement à l'exploitant et a été prorogé au titre des années 1993 à 1995 (article 1586 C du code général des impôts).

Enfin, dans le cadre du plan d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune, un plan pluriannuel de suppression des parts régionale et départementale concernant toutes les catégories de terres agricoles a été adopté en loi de finances pour 1993. La part régionale est supprimée en totalité pour 1993, la part départementale l'étant par tiers entre 1994 et 1996.

La loi de finances rectificative de juin 1993 a modifié ces modalités d'étalement en prévoyant dès 1993, l'exonération d'un tiers de la part départementale, l'exonération des deux tiers restants intervenant sur la période 1994 à 1996 : 3/9 pour 1993, 5/9 pour 1994, 7/9 pour 1995, exonération totale pour 1996.

Ce dispositif représente déjà un allègement fiscal important pour les redevables, une baisse d'environ 40 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

## **2. L'avenir de la part communale**

L'avenir de la part communale de la taxe foncière non bâtie ne saurait être posé en termes de suppression graduelle, sauf à remettre en cause l'ultime ressource propre de nombreuses communes rurales. Par ailleurs, la révision des bases locatives risque d'introduire certains bouleversements. Il en irait probablement de même du remplacement, qui a été envisagé par le législateur, de la taxe foncière non bâtie assise sur le revenu cadastral par une taxe sur la valeur ajoutée agricole.

En revanche, et en prenant en compte les difficultés récurrentes des secteurs concernés, il pourrait être utile de conduire une étude sur la participation des élevages "hors sol" aux finances communales, dans la mesure où ces derniers ne sont assujettis ni à la taxe foncière sur le non bâti ni à la taxe professionnelle.

Il conviendrait également, les difficultés étant tout aussi réelles, de prévenir des écarts trop importants de taux entre les communes. La FNSEA ouvre une piste de réflexion en suggérant que les contribuables soient dégrevés de la fraction de la part communale qui excède un montant égal du produit du revenu cadastral moyen des parcelles en cause par le taux moyen national de l'ensemble des communes.

Ce mécanisme d'écrêtement présente toutefois l'inconvénient de mettre à la charge de l'Etat une nouvelle compensation, ce que votre commission des finances considère avec méfiance, ainsi qu'elle l'a montré lors de l'examen des amendements à la première partie de la loi de finances.

## **B. LE PROBLEME CONNEXE DU STATUT DU FERMAGE**

### **1. L'inadaptation du système actuel**

Dans sa structure actuelle, le statut du fermage s'assimile à une forme d'impôt foncier supplémentaire qui pénalise ainsi le placement foncier, dont le rendement devient globalement négatif. Les mécanismes de fixation du prix du bail contribuent directement à ce résultat. Sur la base d'une surface agricole utile de 30 millions d'hectares d'une valeur moyenne de 20.000 francs l'hectare, si l'on considère que plus de la moitié des terres sont données à ferme, un calcul rapide et "grossier" indique que les bailleurs financent à fonds perdus un investissement de 300 milliards de francs.

### **2. La nécessité d'une réforme**

La réforme de la PAC menace de faire exploser un système déjà vermoulu, dans lequel la valeur réelle des charges locatives (fermage + 1/5 TFNB) a diminué d'un tiers en 20 ans.

**Il ne serait pas concevable, à l'évidence, de faire porter le poids du rééquilibrage sur des fermiers déjà soumis à une conjoncture difficile.**

Les conséquences de la réforme de la PAC, en particulier la baisse du cours des céréales, conduisent à réexaminer le dispositif existant dans lequel le prix du bail rural est déterminé par référence au prix des denrées, afin que les intérêts des bailleurs ne soient plus lésés.

Le projet de réforme, au stade actuel de son élaboration, prévoirait que le loyer des terres nues et des bâtiments d'exploitation soit déterminé en monnaie entre des maxima et des minima et soit actualisé sur le résultat des exploitations à l'hectare constaté au plan national ; par accord entre les parties, l'actualisation pourrait être établie sur les résultats nationaux à l'hectare des exploitations de l'orientation technico-économique (OTEX) correspondant à la production pratiquée. Ce projet semble tenir compte des demandes des bailleurs et préserver l'équilibre nécessaire de leurs relations avec les preneurs, mais il n'emporte pas l'adhésion des fermiers.

Votre rapporteur spécial ne manquera pas de rappeler au ministre de l'agriculture l'urgence qui s'attache au dépôt d'un projet de loi sur les modalités de fixation du prix des baux ruraux.

## **II - LA MODERNISATION EN COURS DU FINANCEMENT DE L'AGRICULTURE**

### **A. LE DISPOSITIF DES PRETS BONIFIES**

#### **1. La situation actuelle du financement de l'agriculture : un nouveau repli de l'investissement en 1993**

La consommation des prêts nouveaux reste déprimée : sur les huit premiers mois de l'année, les réalisations de prêts à l'agriculture du Crédit agricole enregistrent un repli de 26 % par rapport à la période correspondante de 1992. Cette évolution reflète l'orientation à la baisse des indicateurs de l'investissement agricole : globalement, celui-ci pourrait se situer en 1993 aux alentours de

28 milliards de francs alors qu'il était proche de 37 milliards de francs en 1989, soit un recul de prêt de 25 %.

**Quelques indicateurs illustrent cette situation :**

- Le nombre des installations aidées devrait rester à un niveau bas : 8.000 installations aidées en 1993 pour 13.000 en 1991 ;

- le nombre des plans d'amélioration matérielle (PAM) qui est un bon indicateur des intentions d'investissement ne devrait pas excéder 6.000 en 1993, alors qu'il était supérieur à 11.000 en 1990.

A l'intérieur de la baisse globale des réalisations, il faut noter que celle-ci est plus marquée pour les prêts bonifiés (- 31 %) que pour les prêts non bonifiés (- 22 %), ce qui est un révélateur de l'inadaptation de la réglementation actuelle des prêts bonifiés qui s'éloigne de plus en plus du public des agriculteurs capables d'investir. Même si globalement la consommation des prêts est déprimée, on enregistre toutefois des tensions sur certaines enveloppes de prêts bonifiés : compte tenu de la partie gelée en début d'année (2.160 millions de francs), il y aurait une insuffisance d'enveloppe de l'ordre de 500 à 550 millions de francs, concernant principalement les prêts d'installation (besoin de 300 à 350 millions de francs), les prêts spéciaux d'élevage (besoin de 100 à 120 millions de francs) et les prêts aux CUMA (besoin de 70 à 80 millions de francs).

Parallèlement, on observe que les prêts mis en place au cours des derniers mois pour réaménager la dette des agriculteurs sont utilisés moins vite que prévu, notamment, en ce qui concerne les prêts de consolidation à 8 % sur une durée maximale de 7 ans, destinée aux producteurs de céréales et de viande bovine.

## **2. La politique de bonification doit être modernisée**

Avec la réforme de la PAC et l'accentuation de la concurrence, les besoins de restructuration du secteur agricole resteront très importants au cours des années à venir.

Cela veut dire que l'on peut s'attendre à partir de 1994 à une reprise de l'investissement agricole, reprise qui est d'ailleurs nécessaire si on veut éviter de trop laisser vieillir le capital productif et donc d'affaiblir la compétitivité du secteur.

**Pour accompagner cet effort, les pouvoirs publics disposent d'un instrument qui a montré, dans le passé, qu'il était particulièrement adapté au secteur agricole : c'est la bonification qui, de surcroît, demeure une des rares -sinon la seule- marge de manoeuvre dont la France dispose encore au plan national vis-à-vis de Bruxelles.**

**Or nous constatons -et la diminution plus rapide des réalisations de prêts bonifiés en est la preuve- que les réglementations actuelles des prêts bonifiés ne sont plus adaptées : beaucoup trop d'agriculteurs sont aujourd'hui exclus des systèmes publics d'aide à l'investissement alors qu'au contraire il faudrait privilégier la finalité économique du dispositif, c'est-à-dire aider ceux qui ont besoin aujourd'hui d'investir.**

**Plusieurs points précis illustrent les dysfonctionnements actuels du dispositif :**

- les critères de sélectivité des bénéficiaires qui ne sont plus adaptés : critères de revenus qui ne tiennent plus compte de la dimension économique actuelle des entreprises agricoles, ratios d'endettement qui alourdissent les procédures, restrictions en fonction du statut juridique ;**

- le découpage des financements : aujourd'hui, par empilage successif de réglementations, la politique de bonification est gérée au travers de 7 enveloppes différentes qui rendent plus difficile une approche globale du financement notamment en matière d'installation/transmission. Une simplification est nécessaire dans ce domaine. Elle pourrait prendre la forme d'un regroupement des enveloppes actuelles en 3 pôles : un pôle installation/transmission, un pôle modernisation (à partir des PSM actuels, pour valoriser les retours FEOGA), enfin un pôle investissements lourds à rotation lente - gros matériels, cheptel de souche, bâtiments - qui recouvrirait plusieurs enveloppes actuelles (PSE, PPVS essentiellement).**

**Cette modernisation du dispositif est nécessaire pour dynamiser l'investissement agricole. Elle est aussi opportune car l'Etat dispose d'importantes marges de manoeuvre budgétaire en matière de bonification : entre 1983 et 1994, les dépenses de bonification sont passées de 6,7 à 3,1 milliards de francs, ce qui représente une diminution des deux tiers en francs constants.**

**Il ne s'agit donc pas de dépenser plus mais d'utiliser au mieux les marges budgétaires qui sont rendues disponibles, notamment en raison de la diminution des investissements agricoles depuis quelques années.**

### 3. La mise en place du fonds d'allègement des charges d'endettement pour 1994

Le FAC créé en 1990, permet au Crédit agricole grâce aux produits financiers tirés de la gestion des dépôts des notaires ruraux de consacrer des moyens importants au désendettement des agriculteurs : il a permis et permettra jusqu'en 1996 de mobiliser 2,9 milliards de francs, comme le précise le tableau ci-dessous :

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
FAC 1	200	400	400	400			
FAC 2				200	500	500	300 <sup>(1)</sup>

(1) affectés au désendettement du fonds national de garantie des calamités agricoles.

En 1993, ce sont 600 millions de francs qui ont été mis en oeuvre et orientés principalement vers le traitement des difficultés financières des agriculteurs les plus touchés par la réforme de la PAC.

La mise en place du FAC en 1994 - à hauteur de 500 millions de francs comme prévu dans la convention signée avec les pouvoirs publics - intervient dans un contexte difficile caractérisé par la forte diminution des dépôts des notaires et par la baisse des taux auxquels sont replacés ces dépôts : conjugués, ces deux éléments fragilisent l'équilibre financier du dispositif.

#### B. LES MESURES DU 15 NOVEMBRE 1993

Les mesures du 15 novembre prennent en compte les critiques apportées au système actuel de bonification des prêts, qu'il s'agisse des taux ou des modalités d'attribution.

## 1. La baisse des taux des prêts bonifiés et le relèvement des plafonds

Les taux des crédits bonifiés à l'agriculture sont baissés en moyenne de 1 point, baisse modulée en fonction du niveau actuel de bonification et d'une harmonisation des taux des prêts d'installation et de modernisation en faveur des jeunes agriculteurs. Le niveau du taux le plus élevé, celui des prêts calamités ordinaires, se trouve ramené de 8,90 % à 6,50 %.

			Taux 1993	Taux nouveaux	Baisse
Prêts spéciaux de modernisation	ordinaire	plaine	5,90 %	4,70 %	1,20
	ordinaire	Z.D. (1)	4,65 %	3,45 %	1,20
	JA (2)	plaine	4,90 %	3,90 %	1,00
	JA	Z.D.	3,65 %	2,65 %	1,00
Prêts d'installation		plaine	4,35 %	3,90 %	0,45
		Z.D.	3,10 %	2,65 %	0,45
Prêts spéciaux d'élevage			6,25 %	5,25 %	1,00
Prêts aux CUMA		plaine	5,90 %	4,70 %	1,20
		Z.D.	4,65 %	3,45 %	1,20
Prêts aux productions végétales spéciales			6,90 %	5,25 %	1,65
Prêts calamités	récolte	ordinaire	8,90 %	6,50 %	2,40
	récolte	JA ou 35 %	7,90 %	6,00 %	1,90
	fonds		6,90 %	5,50 %	1,40
<b>TOTAL</b>					<b>1,00</b>

(1) Z.D. : zone défavorisée

(2) J.A. : jeunes agriculteurs

Par ailleurs le plafond des prêts MTS installation est accru de 150.000 F, celui des PSE de 75.000 F (+ 25 %) et celui des prêts aux CUMA de près de 25 % également en moyenne.

## **2. Les mesures de consolidation de la dette**

### **- Allongement de durée des prêts bonifiés récemment souscrits**

Ouverture en 1994 d'une enveloppe de 2 milliards de francs pour l'allongement de 3 ans des durées de remboursement de prêts bonifiés souscrits depuis 1988 (enveloppe ouverte en 1993 : 1,3 million de francs)

Cette mesure concerne les prêts spéciaux de modernisation et les prêts d'installation jeunes agriculteurs. Ces prêts ayant déjà un taux inférieur à 6,5 %, bénéficient ainsi d'une mesure spécifique permettant une diminution immédiate de leur charge annuelle de remboursement.

### **- Consolidation d'encours avec baisse des taux**

Ouverture en 1994, en concertation avec les établissements financiers concernés d'une nouvelle enveloppe de prêts de consolidation sur 7 ans des encours de prêts bonifiés et non bonifiés, au taux de 6,5 % (enveloppe ouverte en 1993 : 2,5 millions de francs au taux de 8 %).

Cette mesure permettra d'alléger la charge annuelle de remboursement des prêts les plus anciens à un taux bonifié de consolidation plus avantageux, diminué de 1,5 point par rapport à celui de 1993.

### **- Ouverture de ces mesures aux secteurs en crise**

Extension du bénéfice de ces deux mesures d'allègement des charges financières, jusqu'à présent réservées aux secteurs concernés par la réforme de la PAC, aux secteurs en crise, et notamment à celui des fruits et légumes et de l'horticulture.

## **3. L'institution d'un prêt global d'installation**

Pour améliorer les conditions financières de l'installation des jeunes agriculteurs en permettant le financement global de l'ensemble des besoins liés à l'installation (reprise du capital d'exploitation, achat du foncier, modernisation de l'exploitation), le Gouvernement a pris trois mesures :

**- Alignement des taux des prêts d'installation et des prêts spéciaux de modernisation consentis aux jeunes agriculteurs, ce qui permettra la négociation globale et simultanée de ces deux prêts ;**

**- Relèvement des plafonds des prêts d'installation :**

• de 500.000 F à 650.000 F en réalisation

• de 400.000 F à 550.000 F en cours.

**- Financement du foncier dans le cadre d'un sous-plafond du prêt d'installation pouvant atteindre 100.000 F.**

Ces deux dossiers (imposition foncière et financement) sont essentiels, mais ils n'épuisent pas la liste des réflexions à conduire. L'ensemble de la fiscalité agricole est à revoir, dans le souci d'en faire une véritable fiscalité d'entreprise. La litanie des micromesures et du lent grignotage a fait son temps et met aujourd'hui en cause la crédibilité de la fiscalité agricole. Des priorités doivent être clairement établies : distinction des revenus du travail et des revenus du capital, simplification du traitement fiscal des activités annexes dans le cadre de transparence totale, accélération de la réforme du calcul de l'assiette des cotisations sociales,... Ces mesures supposeraient qu'il soit au préalable mis un terme à la fiction du caractère non commercial de l'activité agricole.

## CONCLUSIONS

S'il existe, comme cela est bien normal, quelques points noirs, nous constatons en revanche des évolutions plus réjouissantes. Le Gouvernement a parfaitement compris la nécessité d'alléger les charges des exploitations agricoles, qu'il s'agisse de l'impôt foncier ou du coût du financement. Les mesures prises dans ces deux domaines sont tout à fait pertinentes. Il conviendra de les accompagner par une réforme rapide du mode de fixation du prix des fermages. Des discussions sont en cours depuis de nombreuses années, mais cette procrastination est irritante, car les effets de la réforme de la PAC se font durement sentir. La modernisation de notre agriculture ne pourra durablement s'effectuer au détriment des propriétaires bailleurs, qui portent plus de 300 milliards de foncier.

S'agissant de la fiscalité agricole, la discussion des articles de la première partie de la loi de finances nous a clairement démontré la nécessité d'une modernisation du droit en vigueur.

L'ensemble de la fiscalité agricole est à revoir, dans le souci d'en faire une véritable fiscalité d'entreprise. La litanie des micromesures et du lent grignotage a fait son temps et met aujourd'hui en cause la crédibilité de la fiscalité agricole. Des priorités doivent être clairement établies : distinction entre les revenus du travail et les revenus du capital, simplification du traitement fiscal des activités annexes dans le cadre d'une transparence totale, accélération de la réforme du calcul de l'assiette des cotisations sociales.... Ces mesures supposeraient qu'il soit au préalable mis un terme à la fiction du caractère "non commercial" de l'activité agricole.

Nous devons nous attacher à l'élaboration d'un véritable projet pour l'agriculture de l'an 2015. L'achèvement du cycle des négociations commerciales multilatérales et le grand débat national sur l'aménagement du territoire nous permettront de mieux apprécier les divers scénarios envisageables. Quels que soient ces scénarios, trois lignes directrices s'imposeront : la recherche de la

compétitivité par l'allègement des charges, l'occupation harmonieuse du territoire par la pluriactivité et la compensation des handicaps, la mise en oeuvre d'un statut social et fiscal de l'entreprise agricole permettant à l'agriculture de sortir de son ghetto.

La tâche sera rude, les réticences nombreuses, les oppositions résolues, la pédagogie indispensable. Le ministre de l'intérieur a placé la réflexion sur l'aménagement du territoire sous le thème : "pas de tabou". Pourquoi n'en irait-il pas de même pour l'agriculture ?

Le projet de budget soumis à notre appréciation s'inscrit dans cette logique, tant pour ce qui concerne l'allègement des charges que pour ce qui a trait à l'aménagement rural. Ce projet de budget de l'agriculture, dans un environnement aussi défavorable que celui que nous connaissons, est à la limite de ce que le Gouvernement pouvait raisonnablement inscrire dans le projet de loi de finances pour 1994. Ce projet est bien sur obéré par l'évolution de la subvention au BAPSA. Mais, indépendamment de ce facteur technique, ce budget amélioré par les mesures du 15 novembre dégage des priorités et assure la continuité des actions pluriannuelles.

## ANNEXE I

### DEUXIÈME DELIBÉRATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE ; Majoration de crédits

#### 1. Dépenses ordinaires

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 27, état B (titre IV) tendant à majorer certains crédits, à titre non reconductible et conformément aux souhaits exprimés par sa commission des finances.

(millions de francs)

- chapitre 43-23 article 10 : ..... 5,0  
*(formation continue, apprentissage et autres actions éducatives en milieu rural)*
- chapitre 44-50 article 20 : ..... 0,04  
*(sélection animale)*
- chapitre 44-53 article 10 : ..... 2,50  
*(intervention en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole)*
- chapitre 44-54 article 80 : ..... 0,50  
*(actions en faveur des agriculteurs en difficulté)*
- chapitre 44-70 article 30 : ..... 0,07  
*(promotion de la qualité alimentaire)*

**La majoration totale s'établit à 8,11 millions de francs, soit une augmentation de 0,00021 % du titre IV.**

## 2. Dépenses en capital

Dans les mêmes conditions, l'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 28, état C (titre VI).

(millions de francs AP et CP)

- chapitre 61-40 article 30 : ..... 0,12  
(modernisation des exploitations)
- chapitre 61-44 article 20 : ..... 0,125  
(amélioration du cadre de vie et développement rural)
- chapitre 61-44 article 30 : ..... 0,50  
(forêts : travaux et acquisitions)
- chapitre 61-61 article 20 : ..... 0,50  
(amélioration des conditions de stockage de transformation  
et de commercialisation des produits agricoles - Investissements  
d'intérêt régional)
- chapitre 61-61 article 30 : ..... 1,25  
(abattoirs publics)
- chapitre 61-61 article 80 : ..... 0,15  
(crédits déconcentrés pour l'environnement et la  
compétitivité des entreprises)

La majoration totale s'établit à 2,645 millions de francs, soit une hausse de 0,0021 % en crédits de paiement et de 0.0019 % en autorisations de programme.

**Réunie le 4 novembre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a suivi les conclusions de son rapporteur spécial et décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits de l'agriculture et de la pêche tels qu'inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994.**